

Polizei- und Ordnungsrecht

Lehr- und Arbeitsbuch
mit Anleitungen für die Klausur

von

Professor Dr. jur. Franz-Ludwig Knemeyer

Ordinarius für Staats- und Verwaltungsrecht
an der Universität Würzburg

11., überarbeitete Auflage



Verlag C.H. Beck München 2007

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	XIX
Verzeichnis der abgekürzt zitierten Literatur	XXVII

1. Teil. Entwicklung und Organisation der Gefahrenabwehr in Deutschland

	Rn
1. Kapitel. Die Entwicklung des Rechts der Gefahrenabwehr	1
§ 1. Die Entwicklung des Polizeirechts	1
I. Abriss der Begriffsentwicklung	1
II. Inhalte des Polizeibegriffs	6
III. Das heutige System der Gefahrenabwehr	10
1. Die „Entpolizeilichung“ nach dem 2. Weltkrieg	10
2. Der Musterentwurf für ein einheitliches Polizeigesetz	11
3. Der Ergänzungsentwurf-Datenschutz	14
4. Straftaten- und Gefahrenvorsorge – eine eigenständige polizeiliche Aufgabenkategorie innerhalb der Gefahrenabwehr?	15
5. Die „dritte Entpolizeilichung“	16
IV. Polizeirecht in der ehemaligen DDR	19
V. Polizeirecht in den neuen Bundesländern	20
VI. Europäisches Polizeirecht	21
§ 2. Die heute geltenden Polizeibegriffe, das heutige Polizeiverständnis	24
I. Materieller Polizeibegriff	24
II. Formeller Polizeibegriff	25
III. Institutioneller Polizeibegriff	26
IV. Das heutige Verständnis polizeilicher Aufgabenerfüllung	26 a
2. Kapitel. Die Gefahrenabwehrbehörden des Bundes und der Länder unter Berücksichtigung von Einheits- und Trennsystem – Organisation und Aufgabenverteilung	27
§ 3. Gefahrenabwehrbehörden des Bundes	27
I. Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Bereich der Gefahrenabwehr	27

	Rn
II. Polizeien des Bundes	28
1. Der Bundesgrenzschutz	29
2. Das Bundeskriminalamt	35
3. Der Polizeivollzugsdienst des Deutschen Bundes- tages	36
4. Die Strom- und Schifffahrtspolizei des Bundes	37
III. Die Ordnungsbehörden des Bundes	38
1. Das Bundesamt für Güterverkehr	39
2. Der Vorstand der Deutschen Bundesbank	40
3. Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsauf- sicht	41
4. Das Zollkriminalamt, die Zollfahndungsämter und der Zollgrenzdienst	42
IV. Das Bundesamt für Verfassungsschutz	43
§ 4. Gefahrenabwehrbehörden der Länder	45
3. Kapitel. Handlungsformen der Polizei- und Ordnungs- (Sicherheits-)Behörden	49
§ 5. Einzelmaßnahmen – Verwaltungsakte	50
§ 6. Generell-abstrakte Regelungen – Verordnungen	55
§ 7. Weitere Handlungsformen – Genehmigung, Untersagung, Beseitigung	58
2. Teil. Das System der Polizeirechtsklausur	
Vorbemerkung	63
4. Kapitel. Eröffnung des vollzugspolizeilichen Handlungs- raums	70
§ 8. Allgemeine Vorbemerkung	70
I. Die Aufgabenkategorien	71
II. Trennung von Aufgaben und Befugnissen	76
§ 9. Die allgemeine Raumeröffnung für präventives Handeln	79
§ 10. Einzelne Elemente der Aufgabenzuweisungsnorm für prä- ventiv-polizeiliches Handeln	87
I. Der Gefahrenbegriff	87
1. Gefahr	87
2. Weitere Gefahrenbegriffe	94

Rn

3. Anscheinsgefahr, Gefahrenverdacht, Putativgefahr ..	95
4. Latente Gefahr	99
II. Die Schutzbereiche polizeilichen Handelns: öffentliche Sicherheit/öffentliche Ordnung	100
1. Öffentliche Sicherheit	100
2. Öffentliche Ordnung	102
§ 11. Amtshilfe, Vollzugshilfe, Handeln auf Weisung	105
I. Amtshilfe	109
II. Vollzugshilfe	110
III. Handeln auf Weisung	115
§ 12. Raumeröffnung für repressiv- polizeiliches Handeln	120
Fall 1: Geiselnahme	124
§ 13. Opportunitätsprinzip – Ermessen?	125
I. Die Divergenz zwischen den Formulierungen in Aufgaben- und Ermessensnorm	126
II. Die herrschende Meinung zum Opportunitätsprinzip	127
III. Kritik an der herrschenden Meinung	129
§ 14. Der Anspruch auf polizeiliches Handeln	131
I. Schutz öffentlicher Güter und korrelierender Anspruch	131
II. Schutz privater Rechte und korrelierender Anspruch	135
5. Kapitel. Das System der Befugnisse zu polizeilichen Maßnahmen	141
§ 15. Gefahrenwehr durch nichteingreifende Mittel	141
§ 16. Gefahren(ab)wehr mittels Rechtseingriffs	144
§ 17. System der Befugnisnormen	148
§ 18. Klausurbezogene Hinweise	153
6. Kapitel. Spezialbefugnisse für Standardmaßnahmen – Typische Eingriffe in die Freiheitssphäre des einzelnen	154
§ 19. Allgemeines	154
I. Nachrangigkeit der polizeilichen Generalklausel	154
II. Typologie und Gruppen von Spezialbefugnissen	161
§ 20. Die vier Gruppen von Spezialbefugnissen	164
I. Erste Gruppe – Informationserhebung und Informationsbehandlung	164
1. Identitätsfeststellung	164
a) Begriff	165
b) Konstruktion und Inhalt	167
Fall 2: Polizeiliche Kontrolle	173
c) Richtung der Maßnahmen	174

	Rn
d) Abgrenzung der Identitätsfeststellung zur beobachtenden Fahndung sowie zur Rasterfahndung	175
e) Verbindung von Identitätsfeststellung, Vorladung, erkennungsdienstlichen Maßnahmen	176
2. Erkennungsdienstliche Maßnahmen	177
a) Begriff	177
b) Konstruktion und Inhalt	179
c) Richtung der Maßnahme	180
d) Besonderheit des individuellen Anspruchs auf Vernichtung erkennungsdienstlicher Unterlagen ..	181
3. Vorladung	183
a) Begriff	183
b) Konstruktion und Inhalt	184
c) Die zwangsweise Durchsetzung der Vorladung – die Vorführung	185
d) Maßnahmerichtung	188
Fall 3: Urlaubsvorbereitungen	189
4. Datenerhebung – Datenverarbeitung	190
II. Zweite Gruppe – Platzverweisung	212
1. Begriff	212
2. Konstruktion und Inhalt	214
3. Richtung der Maßnahme	218
4. Polizeiliche Handlungsgrundsätze	219
III. Dritte Gruppe – Gewahrsam, polizeiliche Verwahrung	220
1. Begriff	220
2. Konstruktion und Inhalt	223
3. Richtung der Maßnahme	228
4. Polizeiliche Handlungsgrundsätze	229
Fall 4: Ein verhinderter Selbstmord	231
IV. Vierte Gruppe – Durchsuchung, Sicherstellung, Verwertung, Herausgabe	232
1. Durchsuchung von Personen	236
a) Begriff	236
b) Konstruktion und Inhalt	237
c) Richtung der Maßnahme und Handlungsgrundsätze	239
2. Durchsuchung von Sachen	241
a) Begriff	241
b) Konstruktion und Inhalt	242
c) Richtung der Maßnahme und polizeiliche Handlungsgrundsätze	243

	Rn
3. Betreten und Durchsuchen von Wohnungen	244
a) Begriff	244
b) Konstruktion und Inhalt	246
c) Richtung der Maßnahme und polizeiliche Handlungsgrundsätze	248
4. Sicherstellung, Beschlagnahme, Verwahrung	250
a) Begriff	251
b) Konstruktion und Inhalt	258
c) Richtung der Maßnahme	261
d) Polizeiliche Handlungsgrundsätze	262
5. Verwertung bzw. Vernichtung sichergestellter Sachen	263
6. Herausgabe sichergestellter Sachen oder des Erlöses, Kosten	264
V. Fünfte Gruppe (nur Bayern und Hamburg) – Befug- nisse für Aufgaben der Grenzkontrolle (Art. 29 BayPAG, § 16b HambSOG)	267
1. Anwendungsbereich	267
2. Konstruktion und Inhalt	268
3. Richtung der Maßnahme und polizeiliche Hand- lungsgrundsätze	270
4. Besonderheiten bei Art. 29 BayPAG und § 16b HambSOG	271
5. Besondere Befugnisse zur Identitätsfeststellung	274
Fall 5: Studentische Beobachtungen	275
6. System polizeilicher Aufgaben und Befugnisse nach dem MEPOG	276
7. Kapitel. Grundsätze polizeilichen Handelns – Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	277
§ 21. Möglichkeit und Geeignetheit von Maßnahmen	282
I. Möglichkeit der angewandten Maßnahme	282
II. Geeignetheit der Maßnahme	284
§ 22. Die Begrenzung der Maßnahmen durch das Prinzip der Verhältnismäßigkeit	285
I. Allgemeines	285
II. Der Grundsatz der geringsten Beeinträchtigung	290
III. Der Grundsatz nicht unverhältnismäßiger Nachteile ..	300
1. Gefahrenkollisionen	304
2. Sich fortentwickelnder Gefahrenkomplex	305
3. Unverhältnismäßiger Nachteil für den einzelnen	306

	Rn
4. Unverhältnismäßiger Nachteil für die Allgemeinheit – sog. Bagatellfälle	307
IV. Verbot des zeitlichen Übermaßes	310
§ 23. Mittelbestimmung und Mittelauswahl	314
8. Kapitel. Die Richtung polizeilicher Maßnahmen – Gefahrenverantwortung	
§ 24. Allgemeines	318
§ 25. Die Subsidiaritätsklausel	320
§ 26. Verantwortlichkeit – Polizeipflichtigkeit	322
§ 27. Die Gefahrenverantwortlichen	332
§ 28. Die Auswahl zwischen mehreren Verantwortlichen.....	337
§ 29. Handeln der Polizei anstelle des oder für den Verantwortlichen – Unmittelbare Ausführung einer Maßnahme	342
§ 30. Inanspruchnahme Nichtverantwortlicher	347
§ 31. Sonderproblem: Polizei gegen Hoheitsträger	351
9. Kapitel. Die zweite Ebene polizeilichen Handelns, Verwaltungszwang	355
§ 32. Allgemeine Voraussetzungen für die Zulässigkeit und Rechtmäßigkeit des Verwaltungszwangs	357
I. Sofort vollziehbarer (rechtmäßiger?) oder bestandskräftiger Verwaltungsakt i. S. von § 35 VwVfG	358
II. Unanfechtbarkeit	360
III. Allgemeine Handlungsgrundsätze	361
IV. Allgemein zulässige Zwangsmittel	362
V. Androhung der Zwangsanwendung	363
VI. Rechtsbehelfe gegen Zwangsmaßnahmen	364
§ 33. Besondere Voraussetzungen für die einzelnen Zwangsmaßnahmen	365
I. Ersatzvornahme	365
1. Voraussetzungen der Ersatzvornahme	366
2. Folge	367
II. Zwangsgeld	368
III. Unmittelbarer Zwang	369
1. Allgemeines	369
2. Aufbau der zweiten Ebene in der Klausur bei Anwendung des unmittelbaren Zwangs	376
Fall 6: Präsidentenbesuch	377
Fall 7: Polizeigriffe	378

	Rn
10. Kapitel. Folgen polizeilichen Handelns – Dritte Ebene	379
§ 34. Schadensausgleich, Erstattung, Rückgriff – Polizeikosten	379
I. Allgemeines	379
II. Träger der Ausgleichsansprüche	382
III. Inhalt, Art und Umfang	384
IV. Verjährung	388
V. Anspruchsgegner	389
VI. Rückgriff	390
VII. Aufwendungsersatz – Polizeikosten	391
§ 35. Rechtsweg bei Schadensausgleichs-(Entschädigungs-) und Erstattungsansprüchen	393
Anhang: Die verwaltungsgerichtliche Überprüfung polizeilichen Handelns im präventiven Bereich	395
11. Kapitel. Das repressiv-polizeiliche Handeln	400
§ 36. Die Erforschung und Verfolgung von Straftaten	401
I. Die Aufgabenzuweisungsnorm	401
II. Das Legalitätsprinzip?	403
III. Die Befugnisse	404
IV. Grundsätze polizeilichen Handelns	408
V. Die Richtung polizeilicher Maßnahmen	409
VI. Die 2. Ebene polizeilichen Handelns – Anwendung unmittelbaren Zwanges	410
VII. Rechtsschutz	412
VIII. Folgen polizeilichen Handelns	414
IX. Zusammenfassende Darstellung des Verhältnisses Staatsanwaltschaft – Polizei	415
Fall 8: Das Verhältnis Staatsanwaltschaft – Polizei (Abwandlung zu Fall 1)	416
§ 37. Die Erforschung und Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten	417
I. Aufgabennorm und Handlungsprinzip	417
II. Verwarnungsverfahren und Bußgeldverfahren	419
III. Befugnisse	420
IV. Grundsätze polizeilichen Handelns und Richtung polizeilicher Maßnahmen	422
V. Die 2. Ebene polizeilichen Handelns – Anwendung unmittelbaren Zwanges	423
VI. Rechtsschutz	424
VII. Folgen polizeilichen Handelns	425
Anhang: Schema für die Überprüfung polizeilichen Handelns im repressiven Bereich	426

3. Teil. Die Ordnungsrechtsklausur

	Rn
12. Kapitel. Allgemeines Ordnungsrecht	428
§ 38. Vorbemerkungen zum allgemeinen und besonderen Gefahrenabwehrrecht	429
§ 39. Das allgemeine Prüfungssystem bei ordnungs-(sicherheits-)behördlichem Handeln	434
§ 40. System der Verwaltungsakt- Klausur	435
I. Formelle Rechtmäßigkeit	435
1. Aufgabeneröffnung (Zuständigkeit)	435
2. Verfahren und Form	438
II. Materielle Rechtmäßigkeit	439
1. Befugnisse für Einzelmaßnahmen	439
a) Spezialbefugnisse zu typischen Maßnahmen	439
b) Allgemeine Befugnisse zu atypischen Maßnahme	443
2. Allgemeine Handlungsgrundsätze	445
3. Maßnahmerichtung – Verantwortliche	446
III. Unmittelbare Ausführung einer Maßnahme – Handeln anstelle des Verantwortlichen oder durch Beauftragung	448
IV. Vollziehung (Vollzug)	449
V. Entschädigung	450
§ 41. System der Verordnungsklausur, Ermächtigung zu generell-abstrakten Regelungen	451
I. Ermächtigungsgrundlage	452
II. Formelle Rechtmäßigkeit der Verordnung	453
1. Aufgabeneröffnung – Verbands- und Organkompetenz	453
2. Ordnungsgemäße Beschlußfassung	455
3. Angabe der Rechtsgrundlage	456
4. Angabe der Geltungsdauer	457
5. Genehmigung bzw. Vorlage	458
6. Bekanntmachung	459
III. Materielle Rechtmäßigkeit der Verordnung	460
1. Tatbestand der Ermächtigungsgrundlage	460
2. Inhalt der Verordnung	461
IV. Rechtsschutz	462
V. Anspruch auf ordnungsbehördliches Einschreiten	465
§ 42. Schema einer materiell-rechtlichen Verwaltungsprüfung bei einem auf die Verordnung gestützten Verwaltungsakt (Stufenprüfung)	468

	Rn
13. Kapitel. Spezialbereiche ordnungs-(sicherheits-)behördlicher Gefahrenabwehr	469
§ 43. Allgemeines	469
§ 44. Bauordnungsrecht	480
I. Vorbemerkungen zum System	480
II. Aufgaben und Befugnisse	486
III. Maßnahmerichtung und Handlungsgrundsätze	489
IV. Die zweite Ebene ordnungsbehördlichen Handelns	490
V. Klausurschema	491
VI. Anspruch auf baubehördliches Einschreiten – Nachbarschutz	492
Fall 9: Nachbarschutz	493
VII. Rechtsschutz	494
§ 45. Umweltschutzrecht – Immissionsschutzrecht, Atomrecht, Abfallentsorgungsrecht	495
I. Immissionsschutzrecht	495
1. Allgemeines	495
2. Aufgabenzuweisung – Bedeutung der Zweck- normen – Erweiterung des Gefahrenbegriffs	499
a) Aufgaben	499
b) Zwecknormen	500
c) Erweiterung des Gefahrenbegriffs – Erweite- rung des Schutzbereichs im technischen Sicherheitsrecht	501
3. Befugnisse	504
4. Allgemeine Handlungsgrundsätze	506
5. Maßnahmerichtung – Verantwortlichkeit	507
II. Atomrecht	508
III. Abfallrecht	510
IV. Bodenschutzrecht und Altlastenproblematik	513
V. Klausursystem	513
§ 46. Gefahrenabwehr im Gewerberecht einschließlich Gast- stätten- und Handwerksrecht	514
I. Gewerberecht	514
1. Aufgaben und Befugnisse, Begriff des Gewerbes	514
a) Gefahrenbegriff	515
b) Einschränkung der Berufsfreiheit durch Maß- nahmen der Ordnungsbehörden	517
2. Handlungsgrundsätze und Mittelauswahl	524
3. Klausurschema	526
II. Gaststättenrecht	527
1. Aufgaben und Befugnisse	527

	Rn
2. Handlungsgrundsätze und Maßnahmerichtung	528
III. Handwerksrecht	529
1. Aufgaben und Befugnisse	529
2. Weitere Voraussetzungen	529
§ 47. Ausländerrecht	530
I. Aufgaben und Befugnisse	531
II. Ausländerrecht und Versammlungsrecht	535
III. Sonderproblem	536
IV. Klausursystem und Fall	537
Fall 10: Ausweisung	539
§ 48. Versammlungsrecht	540
I. Aufgabe, Zuständigkeit, Befugnisse	543
II. Maßnahmerichtung und Handlungsgrundsätze	545
III. Vollstreckung	546
IV. Rechtsschutz	547
Standardkonstellation einer Klausur aus dem Ver-	
sammlungsrecht	547
Fall 11: Videographieren	548
Anhang: Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes des	
Bundes und der Länder	549
	Seite
Stichwortverzeichnis	343

Fälle mit Lösungsskizzen

	Rn
Fall 1: Geiselnahme	124
Fall 2: Polizeiliche Kontrolle	173
Fall 3: Urlaubsvorbereitungen	189
Fall 4: Ein verhinderter Selbstmord	231
Fall 5: Studentische Beobachtungen	275
Fall 6: Präsidentenbesuch	377
Fall 7: Polizeigriffe	378
Fall 8: Das Verhältnis Staatsanwaltschaft – Polizei (Abwandlung zu	
Fall 1)	416
Fall 9: Nachbarschutz	493
Fall 10: Ausweisung	539
Fall 11: Videographieren	548

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht
aaO	am angegebenen Ort
AbfG	Abfallgesetz
abgedr.	abgedruckt
abl.	ablehnend
Abs.	Absatz
Abschn.	Abschnitt
abw.	abweichend
AEG	Allgemeines Eisenbahngesetz
AEPolG	Alternativ-Entwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes von 1978 (abgedr. in Denninger, Erhard, AEPolG, Arbeitskreis Polizeirecht, Darmstadt 1979)
a. F.	alte Fassung
allg.	allgemein
allg. M.	allgemeine Meinung
ALR	Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten v. 1794
Alt.	Alternative
a. M.	anderer Meinung
Amtl. Slg.	Amtliche Sammlung
Änd.	Änderung
ÄndG	Änderungsgesetz
Anm.	Anmerkung
AO	Abgabenordnung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
AtG	Atomgesetz
Aufl.	Auflage
AuslG	Ausländergesetz
Ausz.	Auszüge
AWG	Außenwirtschaftsgesetz
B-	Bundes-
BAFin	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
BAnz.	Bundesanzeiger
BauGB	Baugesetzbuch
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BauO	Bauordnung (der Länder)
Bay	Bayern, bayerisch
BayAGVwGO	Bayerisches Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung
BayAVAuslG	Bayerische Verordnung zur Ausführung des Ausländergesetzes und ausländerrechtlicher Bestimmungen in anderen Gesetzen
BayBgm	Der Bayerische Bürgermeister
BayGemPolG	Bayerisches Gesetz über die Gemeindepolizei
BayLStVG	Bayerisches Gesetz über das Landesstrafrecht und das Ordnungsrecht auf dem Gebiet der öffentlichen Sicherheit und Ordnung