

# Inhaltsverzeichnis

	Rn	Seite
<i>Vorwort</i> .....		V
<i>Aus dem Vorwort zur 1. Auflage</i> .....		VII
<i>Verzeichnis der abgekürzt zitierten Literatur</i> .....		XVII

## Teil I

### 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 .....	10	4
a) Die Gefahrenabwehr .....	10	4
b) Die Gefahrenvorsorge .....	11	5
c) Keine Einbeziehung der Strafverfolgungsvorsorge .....	12	6
III. Der Begriff der Polizei im institutionellen (organisatorischen) Sinn .....	15	7
IV. Der Begriff der Polizei im formellen Sinn .....	17	8
<b>§ 2 Das Polizei- und Ordnungsrecht</b> .....	18	9
I. Der Begriff des Polizei- und Ordnungsrechts .....	18	9
II. Die Gliederung des Polizei- und Ordnungsrechts .....	22	9
1. Die Gesetzgebungskompetenz der Länder zur Regelung des Polizei- und Ordnungsrechts .....	24	10
2. Die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes für Teilbereiche des Polizei- und Ordnungsrechts .....	26	11
3. Die Gesetzgebungskompetenz für die Strafverfolgung und die Strafverfolgungsvorsorge .....	29	13

## Teil II

### Materielles Polizei- und Ordnungsrecht (Rechtsgrundlagen und Rechtsgrundsätze des polizeilichen Handelns)

<b>§ 3 Die Polizeibefugnisse im Rahmen der Gefahrenabwehr</b> .....	35	17
I. Das Erfordernis einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage für belastende Eingriffe .....	35	17
1. Zuweisung einer Aufgabe rechtfertigt grundsätzlich keine Eingriffsbefugnisse .....	35	17
2. Generalermächtigungen und Spezialermächtigungen .....	37	18

3. Keine Rechtsgrundlage durch allgemeine Rechtfertigungsgründe .....	39	19
4. Ermächtigungsgrundlage für grundrechtsrelevante Informationen der Bundes- bzw Landesregierung .....	40	20
5. Keine Ermächtigung durch grundrechtliche Schutzpflichten .....	41	22
6. Keine Ermächtigung durch staatliche Notrechte .....	42	22
II. Die polizei- und ordnungsbehördlichen Generalklauseln .....	43	22
1. Keine grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Bedenken gegen Generalklausel .....	49	23
2. Ausnahmsweise Erfordernis spezialgesetzlicher Ermächtigungen .....	50	25
3. Rechtsgrundlage für belastende Verwaltungsakte und Realakte .....	51	25
4. Uneingeschränkte Justitiabilität der in der Generalklausel verwandten unbestimmten Rechtsbegriffe .....	54	27
5. Der Begriff der öffentlichen Sicherheit .....	56	28
6. Der Begriff der öffentlichen Ordnung .....	67	36
7. Der Begriff der Gefahr .....	74	40
a) Gefahr als hinreichende Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts .....	74	40
b) Anscheinsgefahr .....	86	46
c) Scheingefahr .....	88	48
d) Gefahrenverdacht .....	89	48
e) Gefahrforschungseingriff .....	94	52
f) Drohende Gefahr .....	102	57
8. Der Begriff der Störung .....	106	60
9. Das Ermessen der Polizei .....	107	60
a) Das Entschließungsermessen .....	113	63
b) Das Auswahlermessen .....	116	65
c) Der Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung ..	117	66
III. Traditionelle polizeiliche Verfügungen (Einzelmaßnahmen) in allgemeinen Polizei- und Ordnungsgesetzen (Standardmaßnahmen) .....	124	68
1. Die Identitätsfeststellung und die Prüfung von Berechtigungsscheinen .....	132	73
2. Erkennungsdienstliche Maßnahmen .....	138	76
3. Vorladung .....	143	79
4. Platzverweisung, Aufenthaltsverbot, Wohnungsverweisung, Kontaktverbot und elektronische Aufenthaltsüberwachung ..	145	80
5. Ingewahrsamnahme von Personen .....	156	87
6. Durchsuchung und Untersuchung von Personen .....	162	93
7. Durchsuchung von Sachen .....	166	95
8. Betreten und Durchsuchung von Wohnungen .....	167	96
9. Sicherstellung und Beschlagnahme .....	173	99
10. Verwertung, Einziehung, Vernichtung .....	182	104
IV. Datenerhebung und Datenverarbeitung .....	191	107
1. Allgemeines .....	192	107
2. Die Datenerhebung .....	197	111
a) Allgemeine Grundsätze .....	198	112

b)	Die allgemeine Ermächtigung zur Datenerhebung . . . . .	199	112
c)	Die Befragung . . . . .	200	113
d)	Offene Bild- und Tonaufzeichnungen (Videoüberwachung) . . . . .	202	114
e)	Die offene Anfertigung von Bild- und Tonaufzeichnung mittels körpernah getragener Aufnahmegeräte Body- Cams) . . . . .	206	118
f)	Die polizeiliche Ausschreibung zur Beobachtung . . . . .	210	120
g)	Die Fahndung . . . . .	211	121
3.	Verdeckte Mittel der Datenerhebung . . . . .	212	121
a)	Allgemeines . . . . .	214	124
b)	Der Einsatz von technischen Mitteln zur Überwachung von Wohnungen (sog. „Großer Lauschangriff“) . . . . .	226	132
c)	Die Telekommunikationsüberwachung . . . . .	234	138
d)	Die sog. „Online-Durchsuchung“ . . . . .	252	149
e)	Der Einsatz Verdeckter Ermittler . . . . .	259	151
f)	Der Einsatz von V-Leuten . . . . .	261	152
g)	Die längerfristige Observation . . . . .	262	152
4.	Die Datenverarbeitung . . . . .	264	154
a)	Allgemeines zur Speicherung, Veränderung und Nutzung von Daten . . . . .	267	156
b)	Die Zwecke der Datenverarbeitung . . . . .	268	156
c)	Speicherung . . . . .	272	159
d)	Der Datenabgleich . . . . .	273	159
e)	Die Datenübermittlung . . . . .	282	167
f)	Die Verwertbarkeit rechtswidrig erlangter Daten . . . . .	283	169
g)	Löschung, Berichtigung und Sperrung von Daten sowie Auskunftsansprüche . . . . .	286	173
h)	Weitere Folgen rechtswidriger Datenverarbeitungen . . . . .	289	175
<b>§ 4</b>	<b>Die polizeirechtlich Verantwortlichen (Störer) . . . . .</b>	<b>293</b>	<b>177</b>
I.	Die Bedeutung des Störerbegriffs und die Arten der Störer . . . . .	299	179
II.	Potentiell polizeipflichtige Personen . . . . .	303	181
III.	Der Verhaltensstörer . . . . .	311	185
1.	Das Verhalten . . . . .	311	185
2.	Der polizeirechtliche Verursacherbegriff . . . . .	313	187
a)	Die polizeirechtliche Verursachung . . . . .	313	187
b)	Der Zweckveranlasser . . . . .	316	189
c)	Der „latente Störer“ . . . . .	321	192
d)	Scheinstörer, „Anscheinstörer“ und „Verdachts- störer“ . . . . .	323	193
3.	Haftung für das Verhalten anderer Personen (Zusatzverantwortlichkeit) . . . . .	337	202
IV.	Der Zustandsstörer . . . . .	340	204
1.	Allgemeines . . . . .	340	204
2.	Einschränkungen der Zustandsverantwortlichkeit unter dem Aspekt des Übermaßverbots . . . . .	343	206
3.	Die Beendigung der Zustandsverantwortlichkeit, insbesondere bei Dereliktion . . . . .	350	210

4. Zustandsverantwortlichkeit und zivilrechtliche Verfügungsbefugnis .....	353	212
V. Verjährung und Verwirkung der polizeirechtlichen Verantwortlichkeit .....	354	213
VI. Die Auswahl zwischen mehreren Störern .....	356	215
1. Keine nur anteilige Verantwortlichkeit der Störer .....	356	215
2. Gleichzeitige Verantwortlichkeit mehrerer Störer für eine Gefahr .....	357	216
a) Ermessensleitende Gesichtspunkte bei der Auswahl ...	357	216
b) Gesamtschuldnerische Haftung und Rückgriffsmöglichkeiten der in Anspruch genommenen Person ...	360	218
VII. Rechtsnachfolge in polizeiliche Pflichten .....	364	220
<b>§ 5 Der polizeiliche Notstand .....</b>	<b>382</b>	<b>227</b>
I. Die Tatbestandsvoraussetzungen des polizeilichen Notstands ..	385	228
II. Der Umfang der Inanspruchnahme .....	392	231
<b>§ 6 Verfassungsrechtliche Begrenzungen der Polizeibefugnisse ..</b>	<b>400</b>	<b>235</b>
I. Rechtliche Bindungen durch das Übermaßverbot .....	403	236
1. Der Grundsatz der Geeignetheit des Mittels .....	405	236
2. Der Grundsatz des geringsten Eingriffs .....	407	237
3. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn ..	410	238
II. Sonstige Begrenzungen durch die Grundrechte .....	413	241
1. Begrenzungen durch Freiheitsgrundrechte mit Gesetzesvorbehalt .....	414	241
2. Begrenzungen durch nicht ausdrücklich einschränkbare Freiheitsgrundrechte .....	417	244
3. Begrenzungen durch sonstige Grundrechte .....	418	245
<b>§ 7 Spezialgesetzliche Befugnisse der Polizei- und Ordnungsbehörden zur Gefahrenabwehr außerhalb der allgemeinen Polizei- und Ordnungsgesetze .....</b>	<b>426</b>	<b>248</b>
I. Spezielle Gefahrenabwehrregelungen .....	428	249
II. Das Versammlungsrecht .....	430	250
1. Öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen ...	436	256
2. Öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel .....	438	258
a) Anmeldung einer Versammlung .....	438	258
b) Versammlungsverbot und Auflagen .....	443	260
c) Auflösung einer Versammlung .....	444	263
d) Maßnahmen unterhalb der Schwelle eines Verbots oder einer Auflösung .....	446	264
3. Verhältnis des VersG zum allgemeinen Polizeirecht und anderen polizeirechtlichen Vorschriften .....	447	265
4. Das VersG als lex specialis zu anderen Vorschriften .....	454	269
<b>§ 8 Polizeiliche Befugnisse außerhalb des Bereichs der Gefahrenabwehr .....</b>	<b>458</b>	<b>271</b>
I. Die Vollzugshilfe .....	461	271

II. Polizeiliche Befugnisse bei der Verfolgung von Straftaten . . . . .	465	273
1. Die Tätigkeit der Polizei im Rahmen der Strafverfolgung ..	465	273
2. Rechtsschutz gegen Strafverfolgungsmaßnahmen der Polizei . . . . .	472	276
III. Polizeiliche Befugnisse bei der Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten . . . . .	481	281

Teil III

**Formelles Polizei- und Ordnungsrecht (Organisationsrecht und  
das polizeiliche Handlungsinstrumentarium)**

<b>§ 9 Die Polizei- und Ordnungsbehörden . . . . .</b>	<b>488</b>	<b>284</b>
I. Gefahrenabwehrbehörden und Nachrichtendienste des Bundes .	491	285
1. Die Bundespolizei . . . . .	492	285
2. Das Bundeskriminalamt . . . . .	493	286
3. Sonstige Bundesbehörden mit polizeilichen Aufgaben . . . . .	495	287
4. Das Bundesamt für Verfassungsschutz . . . . .	497	289
5. Der Bundesnachrichtendienst . . . . .	501	291
6. Der Militärische Abschirmdienst . . . . .	502	292
II. Die Polizei- und Ordnungsbehörden der Länder . . . . .	503	293
1. Überblick über die Verteilung der allgemeinen Aufgaben der Gefahrenabwehr in den einzelnen Bundesländern . . . . .	503	293
a) Länder mit Einheitssystem . . . . .	504	293
b) Länder mit Trennungssystem . . . . .	506	294
2. Die Abgrenzung der Zuständigkeit der Polizei- und Ordnungsbehörden . . . . .	509	296
a) Die sachliche Zuständigkeit . . . . .	510	297
b) Die instanzielle Zuständigkeit . . . . .	511	297
c) Die örtliche Zuständigkeit . . . . .	515	299
III. Internationale Zusammenarbeit und Europäische Integration . . .	517	300
1. Die Internationale kriminalpolizeiliche Organisation (IKPO – „Interpol“) sowie sonstige internationale Bemühungen zur Gefahrenabwehr . . . . .	518	300
2. Das Europäische Polizeiamt (Europol) . . . . .	522	301
3. Das Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) . . .	526	303
IV. Exkurs: Private Sicherheitsdienste . . . . .	530	305
<b>§ 10 Der polizeiliche Verwaltungsakt . . . . .</b>	<b>535</b>	<b>308</b>
I. Die Abgrenzung polizeilicher Verwaltungsakte von anderen der Gefahrenabwehr dienenden Handlungen . . . . .	541	310
II. Die Rechtmäßigkeit eines der Gefahrenabwehr dienenden Verwaltungsakts (Prüfungsschema) und der Rechtsschutz . . . . .	546	312
1. Die formelle Rechtmäßigkeit . . . . .	547	312
a) Die Zuständigkeit . . . . .	547	312
b) Die Verfahrensvorschriften . . . . .	548	312
2. Die materielle Rechtmäßigkeit . . . . .	558	317
a) Die Bestimmtheit des Verwaltungsakts . . . . .	558	317
b) Die Rechtsgrundlage . . . . .	559	318
c) Das Entschließungsermessen . . . . .	560	318

d) Der richtige Adressat .....	563	319
e) Das Auswahlermessen .....	564	319
f) Verstoß gegen sonstiges Recht .....	565	319
g) Umdeutung .....	566	320
3. Der Rechtsschutz bei Verwaltungsakten .....	567	320
a) Die Rechtswegproblematik .....	567	320
b) Der Rechtsschutz durch die Anfechtungsklage .....	568	321
c) Der vorläufige Rechtsschutz gem. §§ 80 ff VwGO .....	577	324
d) Der Rechtsschutz bei Erledigung des Verwaltungsakts ..	580	325
e) Der Rechtsschutz durch eine Verpflichtungsklage .....	584	327
f) Der vorläufige Rechtsschutz durch eine einstweilige Anordnung .....	590	328
g) Der vorbeugende Rechtsschutz durch eine allgemeine Leistungsklage .....	591	329
h) Der Rechtsschutz durch eine allgemeine Feststellungs- klage gem. § 43 VwGO .....	592	329
III. Die Zwangsmittel zur Durchsetzung polizeilicher Verwaltungsakte .....	596	330
1. Allgemeines .....	596	330
2. Die Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen für die Anwendung der Zwangsmittel .....	597	331
a) Prüfungsschema .....	597	331
b) Die Ersatzvornahme .....	611	337
c) Das Zwangsgeld .....	614	338
d) Die Anwendung unmittelbaren Zwangs .....	616	339
3. Unmittelbare Ausführung und Sofortvollzug .....	623	343
4. Der Rechtsschutz gegen die Vollstreckung polizeilicher Verwaltungsakte sowie die unmittelbare Ausführung und den Sofortvollzug .....	631	347
a) Der Rechtsschutz gegen als Verwaltungsakte zu qualifizierende Vollstreckungsmaßnahmen .....	631	347
b) Der Rechtsschutz gegen als Realakte zu qualifizierende Vollstreckungsmaßnahmen .....	634	347
c) Der Rechtsschutz zur generellen Verhinderung der Verwaltungsvollstreckung .....	635	348
d) Der Rechtsschutz gegen die unmittelbare Ausführung und den Sofortvollzug .....	639	349
IV. Die Bewehrung polizeilicher Verwaltungsakte .....	641	349
V. Erlaubnis und Dispens .....	642	350
1. Allgemeines .....	642	350
2. Der Rechtsschutz im Zusammenhang mit Erlaubnissen und Dispensen .....	645	352
<b>§ 11 Polizei- und ordnungsbehördliche Verordnungen .....</b>	<b>664</b>	<b>358</b>
I. Allgemeines .....	666	359
II. Die Abgrenzung polizei- und ordnungsbehördlicher Verordnungen von polizeilichen Verwaltungsakten .....	675	363
III. Die Rechtmäßigkeit einer polizei- und ordnungsbehördlichen Verordnung (Prüfungsschema) .....	678	365

1. Die formelle Rechtmäßigkeit .....	679	365
2. Die materielle Rechtmäßigkeit .....	683	366
<b>IV. Rechtsschutz gegen Polizeiverordnungen und ordnungs-</b> <b>behördliche Verordnungen .....</b>	<b>690</b>	<b>369</b>
1. Rechtsschutz durch eine oberverwaltungsgerichtliche Normenkontrolle .....	690	369
a) Die Zulässigkeit der Normenkontrolle .....	691	369
b) Die Begründetheit der Normenkontrolle .....	695	370
c) Vorläufiger Rechtsschutz durch eine einstweilige Anordnung .....	696	371
2. Inzidenter Rechtsschutz durch die Anfechtung von Normvollzugsakten .....	697	371
3. Rechtsschutz durch eine verwaltungsgerichtliche Feststellungsklage .....	698	372
4. Rechtsschutz durch eine Verfassungsbeschwerde .....	699	372
 <b>§ 12 Sonstige polizeiliche und ordnungsbehördliche</b>		
<b>Handlungsinstrumente .....</b>	<b>710</b>	<b>376</b>
I. Realakte .....	712	376
II. Öffentlichrechtliche Verträge .....	716	379
III. Informelles konsensuales Verwaltungshandeln .....	720	381
IV. Rechtsschutz gegen sonstige polizeiliche und ordnungs- behördliche Handlungsinstrumente .....	723	382
1. Der Rechtsschutz gegen Realakte mittels einer allgemeinen Leistungsklage .....	723	382
2. Der Rechtsschutz gegen Realakte mittels einer allgemeinen verwaltungsgerichtlichen Feststellungsklage gem. § 43 VwGO .....	727	383
3. Der Rechtsschutz im Zusammenhang mit öffentlich- rechtlichen Verträgen .....	730	384
4. Der Rechtsschutz im Zusammenhang mit informellem konsensuellem Verwaltungshandeln .....	731	385
 Teil IV		
<b>Entschädigungs- und Ersatzansprüche bei polizeilichem Handeln</b>		
 <b>§ 13 Entschädigungs- und Schadensersatzansprüche</b>		
<b>Betroffener .....</b>	<b>738</b>	<b>387</b>
I. Entschädigungsansprüche des Störers .....	738	387
1. Grundsätzlich keine Entschädigungsansprüche .....	739	387
2. Entschädigungs- und Schadensersatzansprüche bei rechtswidrigen Maßnahmen .....	743	389
3. Entschädigungs- und Schadensersatzansprüche bei rechtswidrigen Polizeiverordnungen .....	744	390
II. Entschädigungs- und Schadensersatzansprüche des Nichtstörers .....	745	390
1. Entschädigungsansprüche des Nichtstörers .....	745	390
2. Schadensersatzansprüche des Nichtstörers .....	756	397

3. Entschädigungs- und Schadensersatzansprüche bei Verordnungsunrecht .....	757	397
<b>§ 14 Ersatzansprüche des Polizeiträgers .....</b>	<b>760</b>	<b>398</b>
I. Ersatzansprüche bei Ersatzvornahme .....	761	399
II. Ersatzansprüche bei unmittelbarem Zwang .....	765	402
III. Ersatzansprüche bei unmittelbarer Ausführung .....	766	403
IV. Rückgriffsansprüche .....	770	405
<b>§ 15 Exkurs: Das polizeiliche Abschleppen von Kraftfahrzeugen .....</b>	<b>773</b>	<b>407</b>
I. Die Rechtsgrundlage für das Abschleppen .....	776	408
1. Nichtbeachtung eines Verkehrszeichens .....	777	409
2. Verstoß gegen sonstige Rechtsvorschriften .....	780	410
II. Der Adressat der polizeilichen Maßnahme .....	782	411
III. Rechtliche Begrenzungen durch das Übermaßverbot .....	783	411
1. Begrenzungen durch den Grundsatz des geringsten Eingriffs .....	784	411
2. Begrenzungen durch den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ..	785	411
IV. Kostenersatzansprüche des Trägers der Polizeibehörde und ihre Durchsetzung .....	786	412
1. Rechtsgrundlage für Kostenersatzansprüche .....	786	412
2. Die Durchsetzung des Kostenersatzanspruchs .....	789	413
3. Polizeiliches Zurückbehaltungsrecht wegen bestehender Kostenersatzansprüche .....	790	413
V. Schadensersatz- und Entschädigungsansprüche gegen den Träger der Polizeibehörde bei Beschädigung des Fahrzeugs .....	791	414
 Anhang		
<b>Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes des Bundes und der Länder in der Fassung des Vorentwurfs zur Änderung des MEPolG .....</b>		<b>416</b>
<i>Sachverzeichnis .....</i>		<i>439</i>