

Polizei- und Ordnungsrecht

von

Dr. Wolf-Rüdiger Schenke

o. Professor an der Universität Mannheim



C.F. Müller Verlag
Heidelberg

Inhaltsverzeichnis

	Rn	Seite
<i>Vorwort</i>		V
<i>Literaturverzeichnis</i>		XV
1. Abschnitt		
Einführung in das Polizei- und Ordnungsrecht		
§ 1 Die einzelnen Polizeibegriffe	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	6
IV. Der Begriff der Polizei im formellen Sinn	16	8
§ 2 Das Polizei- und Ordnungsrecht	17	8
I. Der Begriff des Polizei- und Ordnungsrechts	17	8
II. Die Gliederung des Polizei- und Ordnungsrechts	21	9
III. Polizei- und Ordnungsrecht im Bundesstaat	23	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	10
3. Die Gesetzgebungskompetenz für die Strafverfolgung und die Strafverfolgungsvorsorge	29	12

2. Abschnitt

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

§ 3 Die Polizeibefugnisse im Rahmen der Gefahrenabwehr	36	15
I. Allgemeines	36	15
II. Die polizei- und ordnungsbehördlichen Generalklauseln . . .	43	18
1. Der Begriff der öffentlichen Sicherheit	53	20
2. Der Begriff der öffentlichen Ordnung	62	26
3. Der Begriff der Gefahr	69	29
a) Gefahr als hinreichende Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts	69	29
b) Anscheinsgefahr	80	34
c) Scheingefahr	82	36
d) Gefahrenverdacht	83	36
e) Gefahrerforschungseingriff	86	37
4. Der Begriff der Störung	92	40
5. Das Ermessen der Polizei	93	41
a) Das Entschließungsermessen	99	43
b) Das Auswahlermessen	102	46
c) Der Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung . .	103	46
III. Traditionelle Standardmaßnahmen (Einzelmaßnahmen) in allgemeinen Polizei- und Ordnungsgesetzen (Standardmaßnahmen)	110	49
1. Die Identitätsfeststellung und die Prüfung von Berechtigungsscheinen	119	52
2. Erkennungsdienstliche Maßnahmen	125	55
3. Vorladung	130	57
4. Platzverweisung und Aufenthaltsverbot	132	58
5. Ingewahrsamnahme von Personen	141	63
6. Durchsuchung von Personen	147	67
7. Durchsuchung von Sachen	151	68
8. Betreten und Durchsuchung von Wohnungen	152	69
9. Sicherstellung und Beschlagnahme	158	71
10. Verwertung, Einziehung, Vernichtung	165	75
IV. Datenerhebung und Datenverarbeitung	175	79
1. Allgemeines	176	80
2. Die Datenerhebung	179	82
a) Allgemeine Grundsätze	180	82
b) Die Befragung	181	83
c) Erhebung von Daten zur Vorsorge für Hilfeleistung und Handeln im Gefahrenfall	183	84
d) Offene Bild- und Tonaufzeichnungen (Videoaufnahmen) .	184	85

3. Besondere Mittel der Datenerhebung	187	86
a) Allgemeines	188	87
b) Der Einsatz von technischen Mitteln zur Überwachung von Wohnungen („Großer Lauschangriff“)	193	90
c) Der Einsatz Verdeckter Ermittler	198	94
d) Der Einsatz von V-Leuten	200	95
e) Die polizeiliche Beobachtung	203	96
4. Die Datenverarbeitung	205	97
a) Allgemeines zur Speicherung, Veränderung und Nutzung von Daten	206	97
b) Die Zwecke der Datenverarbeitung	207	98
c) Speicherung	210	100
d) Der Datenabgleich	211	101
e) Die Datenübermittlung	214	102
f) Die Verwertbarkeit rechtswidrig erlangter Daten	215	103
g) Löschung, Berichtigung und Sperrung von Daten	218	106
§ 4 Die polizeirechtlich Verantwortlichen (Störer)	222	108
I. Die Bedeutung des Störerbegriffs und die Arten der Störer	228	109
II. Die polizeipflichtigen Personen	231	111
III. Der Verhaltensstörer	239	115
1. Das Verhalten	239	115
2. Der polizeirechtliche Verursacherbegriff	241	116
a) Die polizeirechtliche Verursachung	241	116
b) Der Zweckveranlasser	244	119
c) Der „latente Störer“	249	122
d) Scheinstörer, „Anscheinstörer“ und „Verdachtsstörer“	251	123
3. Haftung für eigenes Verhalten und für das Verhalten anderer Personen (Zusatzverantwortlichkeit)	265	131
IV. Der Zustandsstörer	268	133
V. Die Verjährung der polizeirechtlichen Verantwortlichkeit	282	143
VI. Die Auswahl zwischen mehreren Störern	284	144
1. Keine nur anteilige Verantwortlichkeit der Störer	284	144
2. Ermessensleitende Gesichtspunkte bei der Auswahl zwischen mehreren Störern	285	145
VII. Rechtsnachfolge in polizeiliche Pflichten	292	149
§ 5 Der polizeiliche Notstand	310	157
I. Die Tatbestandsvoraussetzungen des polizeilichen Notstands	313	158
II. Der Umfang der Inanspruchnahme	320	160

§ 6 Verfassungsrechtliche Begrenzungen der Polizeibefugnisse	328	164
I. Rechtliche Bindungen durch das Übermaßverbot	331	165
1. Der Grundsatz der Geeignetheit des Mittels	333	165
2. Der Grundsatz des geringsten Eingriffs	335	166
3. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn	338	168
II. Sonstige Begrenzungen durch die Grundrechte	341	169
1. Begrenzungen durch Freiheitsgrundrechte mit Eingriffsvorbehalt	342	169
2. Begrenzungen durch nicht ausdrücklich einschränkbare Freiheitsgrundrechte	345	172
3. Begrenzungen durch sonstige Grundrechte	346	173
§ 7 Spezialgesetzliche Befugnisse der Polizei- und Ordnungsbehörden zur Gefahrenabwehr	354	176
I. Das Versammlungsrecht	360	177
1. Öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen	366	180
2. Öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel	368	181
a) Anmeldung einer Versammlung	368	181
b) Versammlungsverbot und Auflagen	373	183
c) Auflösung einer Versammlung	374	183
d) Maßnahmen unterhalb der Schwelle eines Verbots oder einer Auflösung	376	184
3. Verhältnis von VersG und allgemeinem Polizeirecht	377	185
4. Verhältnis des VersG zu anderen Vorschriften	383	188
II. Gefahrenabwehr im Internet	385	188
1. Allgemeines	385	188
a) Die Differenzierung zwischen Medien- und Telediensten	386	189
b) Begrenzte Zuständigkeit der allgemeinen Polizei- und Ordnungsbehörden	387	189
c) Exkurs: Aus dem Ausland stammende Angebote	389	190
2. Voraussetzungen für ein polizeiliches Einschreiten	391	191
3. Verantwortlichkeit	393	192
a) Der Inhaltsanbieter als Verhaltensstörer	395	193
b) Der Diensteanbieter als Zustandsstörer	396	193
c) Der Zugangsanbieter als Nichtstörer	399	194
4. Störerauswahl und Verhältnismäßigkeit der Maßnahme	400	195
§ 8 Polizeiliche Befugnisse außerhalb des Bereichs der Gefahrenabwehr	405	196
I. Die Vollzugshilfe	408	197
II. Polizeiliche Befugnisse bei der Verfolgung von Straftaten	412	199

1. Die Tätigkeit der Polizei im Rahmen der Strafverfolgung	412	199
2. Rechtsschutz gegen Strafverfolgungsmaßnahmen der Polizei	419	202
III. Polizeiliche Befugnisse bei der Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten	428	207

3. Abschnitt

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

§ 9 Die Polizei- und Ordnungsbehörden	435	211
I. Die Bundespolizeibehörden	438	212
1. Das Bundeskriminalamt	440	212
2. Der Bundesgrenzschutz	442	213
3. Das Bundesamt für Verfassungsschutz	443	215
4. Sonstige Bundesbehörden mit polizeilichen Aufgaben	445	215
II. Die Polizei- und Ordnungsbehörden der Länder	446	216
1. Überblick über die Verteilung der allgemeinen Aufgaben der Gefahrenabwehr in den einzelnen Bundesländern	446	216
a) Länder mit Einheitssystem	447	216
b) Länder mit Trennungssystem	449	217
2. Die Abgrenzung der Zuständigkeit der Polizei- und Ordnungsbehörden	452	219
a) Die sachliche Zuständigkeit	453	219
b) Die örtliche Zuständigkeit	454	220
c) Die instanzielle Zuständigkeit	456	220
III. Internationale Zusammenarbeit und Europäische Integration	460	222
1. Die Internationale kriminalpolizeiliche Organisation (IKPO – „Interpol“)	461	222
2. Das Europäische Polizeiamt (Europol)	465	223
3. Das Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ)	468	224
IV. Exkurs: Private Sicherheitsdienste	472	226
§ 10 Der polizeiliche Verwaltungsakt	477	229
I. Die Abgrenzung polizeilicher Verwaltungsakte von anderen der Gefahrenabwehr dienenden Handlungen	483	231
II. Die Rechtmäßigkeit eines der Gefahrenabwehr dienenden Verwaltungsakts (Prüfungsschema)	488	233
1. Die formelle Rechtmäßigkeit	489	233

2. Die materielle Rechtmäßigkeit	500	239
3. Der Rechtsschutz bei Verwaltungsakten	509	242
a) Die Rechtswegproblematik	509	242
b) Der Rechtsschutz durch die Anfechtungsklage	510	243
c) Der vorläufige Rechtsschutz gem. §§ 80 ff VwGO	519	247
d) Der Rechtsschutz bei Erledigung des Verwaltungsakts	522	248
e) Der Rechtsschutz durch eine Verpflichtungsklage	526	250
f) Der vorläufige Rechtsschutz durch eine einstweilige Anordnung	532	252
g) Der vorbeugende Rechtsschutz durch eine allgemeine Leistungsklage	533	253
h) Der Rechtsschutz durch eine allgemeine Feststellungsklage gem. § 43 VwGO	534	253
III. Die Zwangsmittel zur Durchsetzung polizeilicher Verwaltungsakte	538	255
1. Allgemeines	538	255
2. Die Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen für die Anwendung der Zwangsmittel	539	255
a) Die Ersatzvornahme	553	261
b) Das Zwangsgeld	556	263
c) Die Anwendung unmittelbaren Zwangs	558	264
3. Unmittelbare Ausführung und Sofortvollzug	564	267
4. Der Rechtsschutz gegen die Vollstreckung polizeilicher Verwaltungsakte sowie die unmittelbare Ausführung und den Sofortvollzug	572	271
a) Der Rechtsschutz gegen als Verwaltungsakte zu qualifizierende Vollstreckungsmaßnahmen	572	271
b) Der Rechtsschutz gegen als Realakte zu qualifizierende Vollstreckungsmaßnahmen	575	272
c) Der Rechtsschutz zur generellen Verhinderung der Verwaltungsvollstreckung	576	272
d) Der Rechtsschutz gegen die unmittelbare Ausführung und den Sofortvollzug	580	274
IV. Die Bewehrung polizeilicher Verwaltungsakte	582	274
V. Erlaubnis und Dispens	583	275
1. Allgemeines	583	275
2. Der Rechtsschutz im Zusammenhang mit Erlaubnissen und Dispensen	586	277
§ 11 Polizei- und ordnungsbehördliche Verordnungen	605	285
I. Allgemeines	607	286
II. Die Abgrenzung polizei- und ordnungsbehördlicher Verordnungen von polizeilichen Verwaltungsakten	616	289

III. Die Rechtmäßigkeit einer polizei- und ordnungsbehördlichen Verordnung (Prüfungsschema)	619	292
1. Die formelle Rechtmäßigkeit	620	292
2. Die materielle Rechtmäßigkeit	624	293
IV. Rechtsschutz gegen Polizeiverordnungen und ordnungsbehördliche Verordnungen	630	295
1. Rechtsschutz durch eine oberverwaltungsgerichtliche Normenkontrolle	630	295
a) Die Zulässigkeit der Normenkontrolle	631	295
b) Die Begründetheit der Normenkontrolle	635	297
c) Vorläufiger Rechtsschutz durch eine einstweilige Anordnung	636	297
2. Inzidenter Rechtsschutz durch die Anfechtung von Normvollzugsakten	637	298
3. Inzidenter Rechtsschutz durch eine verwaltungsgerichtliche Feststellungsklage	638	298
4. Rechtsschutz durch eine Verfassungsbeschwerde	639	299
§ 12 Sonstige polizeiliche und ordnungsbehördliche Handlungsinstrumente	650	303
I. Realakte	652	304
II. Öffentlichrechtliche Verträge	656	306
III. Informelles Verwaltungshandeln	660	308
IV. Rechtsschutz gegen sonstige polizeiliche und ordnungsbehördliche Handlungsinstrumente	663	310
1. Der Rechtsschutz gegen Realakte mittels einer allgemeinen Leistungsklage	663	310
2. Der Rechtsschutz gegen Realakte mittels einer allgemeinen verwaltungsgerichtlichen Feststellungsklage gem. § 43 VwGO	667	311
3. Der Rechtsschutz im Zusammenhang mit öffentlichrechtlichen Verträgen	670	313
4. Der Rechtsschutz im Zusammenhang mit informellem Verwaltungshandeln	671	313
4. Abschnitt		
Entschädigungs- und Ersatzansprüche bei polizeilichem Handeln		
§ 13 Entschädigungsansprüche des Bürgers	679	317
I. Entschädigungsansprüche des Störers	679	317
II. Der Entschädigungsanspruch des Nichtstörers	684	319

§ 14 Ersatzansprüche des Polizeiträgers	697	327
I. Ersatzansprüche bei Ersatzvornahme	698	327
II. Ersatzansprüche bei unmittelbarem Zwang	702	329
III. Ersatzansprüche bei unmittelbarer Ausführung	703	330
IV. Rückgriffsansprüche	707	332
§ 15 Exkurs: Das polizeiliche Abschleppen von Kraftfahrzeugen	710	334
I. Die Rechtsgrundlage für das Abschleppen	713	335
1. Nichtbeachtung eines Verkehrszeichens	714	336
2. Verstoß gegen sonstige Rechtsvorschriften	717	337
II. Rechtliche Begrenzungen durch das Übermaßverbot	719	337
1. Begrenzungen durch den Grundsatz des geringsten Eingriffs	720	338
2. Begrenzungen durch den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz	721	338
III. Kostenersatzansprüche des Trägers der Polizeibehörde und ihre Durchsetzung	722	338
1. Rechtsgrundlage für Kostenersatzansprüche	722	338
2. Die Durchsetzung des Kostenersatzanspruchs	725	339
3. Polizeiliches Zurückbehaltungsrecht wegen bestehender Kostenersatzansprüche	726	340
IV. Schadensersatz- und Entschädigungsansprüche gegen den Träger der Polizeibehörde bei Beschädigung des Fahrzeugs	727	340
Anhang		
Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes des Bundes und der Länder in der Fassung des Vorentwurfs zur Änderung des MEPolG		343
<i>Stichwortverzeichnis</i>		367