

Inhaltsverzeichnis

| | Rn. | Seite |
|---|-----|-------|
| <i>Vorwort</i> | | V |
| <i>Abkürzungsverzeichnis</i> | | XV |
| <i>Verzeichnis der abgekürzt zitierten Literatur</i> | | XX |
| | | |
| Einführung | 1 | 1 |
| | | |
| 1. Teil | | |
| Grundbegriffe und Grundlagen | 3 | 3 |
| | | |
| § 1 Der Begriff der Polizei | 3 | 3 |
| A. Der materielle Polizeibegriff | 4 | 3 |
| I. Begriff und Bedeutung | 4 | 3 |
| II. Unterscheidung und Abgrenzung von Prävention und Repression | 6 | 4 |
| III. Insbesondere: Gefahrenvorsorge und Strafverfolgungs- vorsorge | 10 | 5 |
| B. Der institutionelle und der formelle Polizeibegriff | 21 | 8 |
| I. Der institutionelle Polizeibegriff | 21 | 8 |
| 1. Das Trennsystem | 23 | 8 |
| 2. Das Einheitssystem | 24 | 8 |
| 3. Institutioneller Polizeibegriff und Verwaltungs- organisationsrecht | 25 | 9 |
| II. Der formelle Polizeibegriff | 32 | 10 |
| | | |
| § 2 Öffentliche Sicherheit und öffentliche Ordnung | 33 | 10 |
| A. Öffentliche Sicherheit | 34 | 11 |
| I. Begriff | 35 | 12 |
| II. Rechtsordnung | 37 | 12 |
| 1. Verfassungsrecht, insbesondere Grundrechte | 38 | 12 |
| 2. Gesetzesrecht | 41 | 13 |
| a) Verwaltungsrecht | 42 | 13 |
| b) Strafgesetze und Ordnungswidrigkeitenrecht | 46 | 14 |
| c) Privatrecht | 52 | 16 |
| III. Subjektive Rechte und Individualrechtsgüter | 60 | 18 |
| IV. Bestand, Einrichtungen und Veranstaltungen des Staates | 65 | 20 |
| B. Öffentliche Ordnung | 67 | 21 |
| I. Begriff und grundsätzliche Problematik | 69 | 22 |
| II. Anwendungsfelder | 73 | 22 |
| III. Wandel des Begriffs der öffentlichen Ordnung? | 80 | 24 |

| | | |
|--|-----|----|
| § 3 Gefahr und Gefahrenvorfeld | 84 | 26 |
| A. Gefahrenbegriff und Gefahrenarten | 86 | 27 |
| I. Gefahr und Störung | 88 | 27 |
| II. Die hinreichende Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts | 89 | 28 |
| 1. Diagnose und Prognose | 89 | 28 |
| 2. Ex-ante- und ex-post-Betrachtung | 94 | 29 |
| III. Arten der Gefahr | 98 | 30 |
| 1. Konkrete Gefahr | 98 | 30 |
| a) Das Konkrete der konkreten Gefahr | 100 | 30 |
| b) Konkrete Gefahr und Verhältnismäßigkeit der Befugnisnorm | 102 | 31 |
| c) Kollision zwischen Schutzpflicht und Grundrechtsbindung | 105 | 32 |
| d) Qualifikationen der konkreten Gefahr | 107 | 33 |
| 2. Abstrakte Gefahr | 111 | 34 |
| 3. Abstrakte Gefahr und Gefahrenvorfeld | 114 | 34 |
| B. Die Anscheinsgefahr | 115 | 35 |
| I. „Objektiver“ oder „subjektiver“ Gefahrbegriff | 117 | 35 |
| 1. Der „subjektive“ Gefahrbegriff | 118 | 36 |
| 2. Der „objektive“ Gefahrbegriff | 121 | 36 |
| II. Gründe und Folgen des „subjektiven“ Gefahrbegriffs | 123 | 37 |
| C. Der Gefahrverdacht | 127 | 38 |
| I. Begriff | 129 | 39 |
| 1. Gefahrverdacht und objektiver Gefahrbegriff | 130 | 39 |
| 2. Gefahrverdacht und Anscheinsgefahr | 132 | 40 |
| II. Der Gefahrerforschungseingriff | 135 | 41 |
| D. Das Gefahrenvorfeld | 141 | 43 |
| I. Allgemeine Verdachts- oder Bedrohungslagen | 145 | 44 |
| II. Gefahrdisposition | 146 | 44 |
| III. Die „drohende Gefahr“ | 150 | 46 |
| 1. Zwei Varianten der „drohenden Gefahr“ | 152 | 46 |
| 2. Befugnisse bei „drohender Gefahr“ | 156 | 48 |
| | | |
| § 4 Verantwortlichkeit und polizeilicher Notstand (Pflichtigkeit) | 158 | 49 |
| A. Grundgedanke und Funktion der Adressatennormen | 158 | 49 |
| I. Selbstverantwortung und Sachverantwortung | 159 | 49 |
| II. Tatbestandliche Ergänzung von Eingriffsbefugnissen | 161 | 50 |
| III. Verantwortlichkeit und „materielle Polizeipflicht“ | 164 | 51 |
| B. Die Verhaltensverantwortlichkeit | 170 | 52 |
| I. Rechtswidrige Verursachung | 174 | 53 |
| II. Unmittelbare Verursachung | 177 | 54 |
| 1. Rechtswidrigkeit und Rechtsausübung | 179 | 54 |
| 2. Gründe für weitere Zurechnungskriterien | 182 | 55 |
| 3. Der Zweckveranlasser | 184 | 56 |
| 4. Die Anscheinsverantwortlichkeit | 195 | 58 |
| C. Die Zustandsverantwortlichkeit | 199 | 59 |

| | | |
|--|------------|-----------|
| I. Der Rechtsgrund der Zustandsverantwortlichkeit | 202 | 60 |
| II. Die Sache als Gefahrenquelle | 206 | 61 |
| III. Grenzen der Zustandsverantwortlichkeit | 212 | 62 |
| D. Rechtsnachfolge in Polizeipflichten | 218 | 64 |
| I. Nachfolge in die „abstrakte Polizeipflicht“ | 221 | 65 |
| 1. Übergangsfähige Pflicht | 224 | 65 |
| a) Pflicht des Rechtsvorgängers | 224 | 65 |
| b) Übergangsfähigkeit | 227 | 66 |
| 2. Nachfolgetatbestand für Pflichtenübergang | 228 | 66 |
| II. Nachfolge in konkretisierte Polizeipflichten | 232 | 67 |
| 1. Übergangsfähige Pflicht | 233 | 68 |
| 2. Nachfolgetatbestand für Pflichtenübergang | 234 | 68 |
| E. Der polizeiliche Notstand | 236 | 68 |
| I. Voraussetzungen | 240 | 69 |
| 1. Qualifizierte Gefahrenlage | 240 | 69 |
| 2. Aussichtslosigkeit oder Unzulässigkeit der Inanspruchnahme Verantwortlicher | 241 | 70 |
| 3. Unmöglichkeit der Gefahrenabwehr mit behördlichen Mitteln | 243 | 70 |
| 4. „Opfergrenze“ | 247 | 70 |
| II. Rechtsfolgen | 248 | 71 |
| 2. Teil | | |
| Die Rechtmäßigkeit gefahrenabwehrrechtlicher Maßnahmen ... | 251 | 73 |
| § 5 Rechtsgrundlagen | 254 | 73 |
| A. Aufgaben- und Befugnisnormen | 259 | 74 |
| I. Allgemeines | 260 | 75 |
| II. Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes | 263 | 76 |
| 1. Handlungsform-Vorbehalt | 264 | 76 |
| 2. Der allgemeine Vorbehalt des Gesetzes | 267 | 77 |
| a) Unmittelbare Eingriffe | 268 | 77 |
| b) Zurechnung mittelbar-faktischer Wirkungen | 269 | 77 |
| 3. Vorrang des Gesetzes | 274 | 78 |
| B. Präventive und repressive Maßnahmen | 280 | 80 |
| I. Der Zweck der Maßnahme | 282 | 81 |
| II. Gemengelagen und doppel funktionelle Maßnahmen | 284 | 81 |
| 1. Gemengelagen | 284 | 81 |
| 2. Doppelfunktionelle Maßnahmen | 286 | 82 |
| a) Der objektive Schwerpunkt der Maßnahme | 287 | 83 |
| b) Der polizeiliche Zweck der Maßnahme | 289 | 83 |
| c) Die strafverfahrensrechtliche Perspektive | 291 | 84 |
| III. Der eingeschränkt abschließende Charakter der StPO | 292 | 84 |
| C. Befugnisse in besonderen Gefahrenabwehrgesetzen | 297 | 85 |
| I. Verhältnis von besonderen zu allgemeinen Gefahrenabwehrgesetzen | 299 | 86 |
| II. Versammlungsrecht und allgemeines Gefahrenabwehrrecht ... | 304 | 87 |
| 1. Der Anwendungsbereich des VersG | 306 | 88 |

| | | |
|--|-----|-----|
| 2. Der sachliche Regelungsbereich des VersG | 308 | 89 |
| a) Öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen | 309 | 89 |
| b) Öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel | 312 | 90 |
| c) Nichtöffentliche Versammlungen | 316 | 91 |
| 3. Der zeitliche Regelungsbereich des VersG | 321 | 92 |
| D. Standardbefugnisse, Vollstreckungsbefugnisse, General- klausel | 326 | 94 |
| I. Die Grundstruktur von Gefahrenabwehrakten | 329 | 94 |
| II. Standardbefugnisse | 332 | 95 |
| 1. Anordnungsbefugnisse und Ausführungsbefugnisse | 334 | 96 |
| a) Anordnungsbefugnisse | 334 | 96 |
| b) Ausführungsbefugnisse | 336 | 96 |
| 2. Insbesondere: Das Abschleppen von Kraftfahrzeugen | 337 | 97 |
| 3. Die Konstruktion von Ausführungsbefugnissen | 344 | 99 |
| a) Ausführungshandlung und begleitende Verfügung | 345 | 99 |
| b) Einheit von Anordnung und Ausführung | 350 | 100 |
| c) Zusammenfassung | 354 | 101 |
| III. Vollstreckungsbefugnisse | 355 | 101 |
| 1. Rechtsgrundlagen für Vollstreckungsmaßnahmen | 356 | 101 |
| 2. Überschneidungen von Primär- und Vollstreckungs- | | |
| maßnahmen im gestreckten Verfahren | 359 | 102 |
| a) Die Spezialität der Standardbefugnisse | 361 | 103 |
| b) Zusammentreffen von Primär- und Zwangsmaßnahme . | 365 | 103 |
| 3. Ersatzvornahme und unmittelbarer Zwang | 367 | 104 |
| 4. Unmittelbare Ausführung und sofortiger Vollzug | 370 | 105 |
| a) Wirklicher oder mutmaßlicher Wille des Betroffenen .. | 372 | 105 |
| b) Vorrang der unmittelbaren Ausführung | 376 | 106 |
| c) Ersetzungs- und Ergänzungsfunktion von unmittelbarer | | |
| Ausführung und sofortigem Vollzug | 380 | 107 |
| IV. Die Generalklausel | 381 | 107 |
| § 6 Formelle Rechtmäßigkeit | 388 | 109 |
| A. Zuständigkeit | 392 | 109 |
| I. Sachliche Zuständigkeit | 393 | 109 |
| 1. Vollzugspolizei und Ordnungsbehörden | 396 | 110 |
| a) Subsidiäre Zuständigkeit der Vollzugspolizei | 399 | 110 |
| b) Die konkret zuständige Ordnungsbehörde | 402 | 111 |
| 2. Die formelle Polizeipflicht von Hoheitsträgern | 405 | 112 |
| 3. Die sachliche Zuständigkeit für Vollstreckungs- | | |
| maßnahmen | 413 | 113 |
| a) Vollzugshilfe | 415 | 113 |
| b) Sonderfall: Die Vollstreckung von Verkehrszeichen ... | 416 | 114 |
| II. Örtliche Zuständigkeit | 422 | 115 |
| B. Verfahren | 424 | 116 |
| I. Allgemeine Verfahrensregelungen | 425 | 116 |
| II. Besondere Verfahrensanforderungen | 427 | 116 |
| 1. Standardmaßnahmen | 428 | 116 |
| a) Richtervorbehalte und Behördenleitervorbehalte | 428 | 116 |
| b) Hinweispflichten | 434 | 118 |

| | | |
|--|-----|-----|
| c) Weitere Verfahrensanforderungen | 435 | 118 |
| 2. Vollstreckungsmaßnahmen | 437 | 118 |
| a) Androhung des Zwangsmittels | 439 | 119 |
| b) Festsetzung des Zwangsmittels | 446 | 121 |
| C. Form | 447 | 121 |
| § 7 Materielle Rechtmäßigkeit | 448 | 121 |
| A. Der Tatbestand | 449 | 121 |
| I. Generalklausel und Adressatennormen | 452 | 122 |
| II. Standardbefugnisse | 459 | 123 |
| 1. Umschreibungen der konkreten Gefahr | 460 | 124 |
| 2. Befugnisse im Vorfeld konkreter Gefahren | 462 | 124 |
| a) „Tatbestandslose“ Befugnisnormen | 463 | 124 |
| b) Weitere Vorfeldtatbestände | 470 | 126 |
| 3. Tatbestandliche Verweisungen | 473 | 127 |
| III. Vollstreckungsbefugnisse | 474 | 127 |
| 1. Gestrecktes Verfahren | 475 | 127 |
| a) Wirksamer Verwaltungsakt mit vollstreckbarem Inhalt | 476 | 128 |
| b) Formelle Vollstreckbarkeit | 480 | 129 |
| c) Rechtmäßigkeit des Verwaltungsakts? | 481 | 129 |
| d) Fehlen von Vollstreckungshindernissen | 485 | 130 |
| 2. Gekürztes Verfahren und unmittelbare Ausführung | 486 | 130 |
| 3. Besondere Voraussetzungen | 489 | 130 |
| B. Die Rechtsfolge | 491 | 131 |
| I. Mittelauswahl | 494 | 132 |
| 1. Entschließungs- und Auswahlermessen | 494 | 132 |
| 2. Ermessensfehler | 496 | 132 |
| a) Ermessensausfall | 497 | 133 |
| b) Ermessensfehlergebrauch | 498 | 133 |
| c) Ermessensüberschreitung | 499 | 133 |
| 3. Verhältnismäßigkeit | 503 | 134 |
| a) Zweckrichtung | 506 | 134 |
| b) Geeignetheit | 509 | 135 |
| c) Erforderlichkeit | 512 | 135 |
| d) Angemessenheit | 520 | 136 |
| II. Exkurs: Anspruch auf behördliches Tätigwerden | 523 | 137 |
| 1. Gefahrenabwehrrecht als Schutzrecht | 525 | 137 |
| 2. Das subjektive Recht auf fehlerfreie Ermessens- entscheidung | 527 | 138 |
| a) Entschließungsermessen | 528 | 138 |
| b) Auswahlermessen | 530 | 138 |
| 3. Anspruch auf ein bestimmtes Tätigwerden | 533 | 139 |
| III. Adressatenauswahl bei der Gefahrenabwehr | 535 | 139 |
| § 8 Gefahrenabwehrverordnungen | 542 | 141 |
| A. Rechtsgrundlagen | 544 | 142 |
| B. Formelle Rechtmäßigkeit | 547 | 143 |
| I. Zuständigkeit | 547 | 143 |
| II. Verfahren | 548 | 143 |
| III. Form | 549 | 143 |

| | | |
|--|-----|-----|
| C. Materielle Rechtmäßigkeit | 550 | 144 |
| I. Tatbestand | 550 | 144 |
| 1. Abstrakte Gefahr | 551 | 144 |
| 2. Pflichtigkeit | 554 | 145 |
| II. Rechtsfolge | 555 | 145 |
| 1. Ermessensfehler | 556 | 145 |
| 2. Verhältnismäßigkeit | 557 | 145 |
| 3. Vereinbarkeit mit sonstigem höherrangigem Recht | 559 | 146 |
| D. Die Überprüfung gefahrenabwehrrechtlicher Verordnungen ... | 562 | 146 |
| | | |
| § 9 Prozessuale Probleme des allgemeinen Gefahrenabwehrrechts | 564 | 148 |
| A. Rechtswegeröffnung | 565 | 148 |
| I. Maßnahmen der Straf- oder Ordnungswidrigkeitenverfolgung .. | 566 | 148 |
| II. Richtervorbehalte | 568 | 148 |
| B. Statthafter Rechtsbehelf | 569 | 149 |
| I. Rechtsnatur gefahrenabwehrrechtlicher Maßnahmen | 569 | 149 |
| II. Rechtsbehelf bei erledigten Verwaltungsakten | 576 | 150 |
| | | |
| 3. Teil | | |
| Kostenersatz und Entschädigungsansprüche | 578 | 151 |
| | | |
| § 10 Kostenersatz | 579 | 151 |
| A. Rechtsgrund | 580 | 151 |
| B. Rechtsgrundlagen | 586 | 153 |
| I. Kostentatbestände | 587 | 153 |
| II. Verwaltungsakts-Befugnis | 588 | 154 |
| C. Materielle Rechtmäßigkeit | 590 | 154 |
| I. Tatbestand | 590 | 154 |
| 1. Rechtmäßigkeit der kostenpflichtigen Maßnahme | 590 | 154 |
| 2. Pflichtigkeit | 594 | 155 |
| a) Anscheinsgefahr und Anscheinsverantwortlichkeit | 595 | 155 |
| b) Gefahrverdacht | 601 | 156 |
| II. Rechtsfolge | 602 | 156 |
| | | |
| § 11 Schadensausgleich | 604 | 157 |
| A. Gefahrenabwehrrechtliche Ausgleichsansprüche und Staatshaftungsrecht | 605 | 157 |
| B. Anspruchsgrundlagen im allgemeinen Gefahrenabwehrrecht ... | 610 | 159 |
| I. Entschädigungsansprüche bei rechtmäßigen Maßnahmen | 610 | 159 |
| 1. Anspruch des Notstandspflichtigen | 611 | 159 |
| 2. Anspruch bei Anscheinsgefahr und Gefahrverdacht | 614 | 160 |
| 3. Anspruch des Unbeteiligten | 615 | 160 |
| 4. Anspruch des Polizeihelfers | 616 | 161 |
| 5. Anspruch des Verantwortlichen | 617 | 161 |
| II. Entschädigungsansprüche bei rechtswidrigen Maßnahmen | 618 | 161 |

| | | |
|--|-----|-----|
| C. Ersatzfähiger Schaden und Umfang des Entschädigungsanspruchs | 619 | 162 |
| I. Schadenszurechnung | 620 | 162 |
| II. Grenzen des Schadensausgleichs | 623 | 163 |
| 1. Mitverschulden | 624 | 163 |
| 2. Vorteilsausgleich | 627 | 163 |
| a) Schutzzweck oder Schutzerfolg | 628 | 164 |
| b) Ausschluss oder Minderung des Schadensausgleichs ... | 629 | 164 |
| 3. Verjährung | 631 | 164 |
| D. Anspruchsgegner und Rechtsweg | 632 | 165 |
| <i>Sachverzeichnis</i> | | 167 |