

Polizei- und Ordnungsrecht

2023

Dr. Martin Stuttmann,
Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht
Lehrbeauftragter an der Universität Münster

Zitiervorschlag: Stuttmann, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn.

Dr. Stuttmann, Martin

Polizei- und Ordnungsrecht

1. Auflage 2023

ISBN: 978-3-86752-567-1

Verlag Alpmann und Schmidt Juristische Lehrgänge

Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, Münster

Die Vervielfältigung, insbesondere das Fotokopieren der Skripten,
ist nicht gestattet (§§ 53, 54 UrhG) und strafbar (§ 106 UrhG).

Im Fall der Zuwiderhandlung wird Strafantrag gestellt.

Unterstützen Sie uns bei der Weiterentwicklung unserer Produkte.

Wir freuen uns über Anregungen, Wünsche, Lob oder Kritik an:

feedback@alpmann-schmidt.de.

INHALTSVERZEICHNIS

1. Teil: Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht 1

1. Abschnitt: Gefahrenabwehrbehörden und Rechtsgrundlagen 1

 A. Gefahrenabwehrrecht 1

 B. Polizei- und Ordnungsbehörden 2

 I. Landesbehörden 3

 1. Trennungssystem 3

 2. Einheitssystem 4

 3. Sonderordnungsbehörden 4

 II. Bundesbehörden 4

 C. Gesetzliche Grundlagen 5

2. Abschnitt: Maßnahmen zur Gefahrenabwehr 7

 A. Gefahrenabwehr durch POR-Verfügung 7

 I. Begriff 7

 II. Rechtmäßigkeit einer Gefahrenabwehrverfügung 8

 1. Ermächtigungsgrundlage 9

 2. Formelle Rechtmäßigkeit 9

 3. Materielle Rechtmäßigkeit 10

 a) Tatbestandsvoraussetzungen 10

 b) Rechtsfolge 11

 Fall 1: Eichenprozessionsspinner 12

 B. Gefahrenabwehr durch Realakte 15

3. Abschnitt: Ermächtigungsgrundlage 16

 A. Aufgabenzuweisung, Spezialgesetze 16

 B. Generalermächtigung 18

4. Abschnitt: Formelle Rechtmäßigkeit 19

 I. Zuständigkeit 20

 1. Sachliche Zuständigkeit 20

 a) Ordnungs- und Polizeiverwaltungsbehörden 20

 b) (Vollzugs-)Polizei und Eilkompetenz 20

 c) Störender Hoheitsträger 21

 d) Schutz privater Rechte 23

 e) Strafverfolgungs- und doppelfunktionale Maßnahmen 24

 2. Örtliche Zuständigkeit 25

 3. Instanzielle Zuständigkeit 25

 II. Verfahren 26

 III. Form 26

 IV. Fehlerfolgen 26

5. Abschnitt: Materielle Rechtmäßigkeit 27

 I. Schutzgut betroffen 27

 1. Öffentliche Sicherheit 28

 a) Unverletzlichkeit der Rechtsordnung 28

b) Individualrechtsgüter des Einzelnen	29
c) Bestand und Funktionsfähigkeit des Staates	30
2. Öffentliche Ordnung	31
II. Gefahr für das betroffene Schutzgut	31
1. Schaden	32
2. Hinreichende Wahrscheinlichkeit	32
3. Konkrete Gefahr	33
4. Subjektiver Gefahrbegriff (ex ante)	34
5. Anscheinsgefahr/-störer	35
6. Scheingefahr (Putativgefahr)	36
7. Gefahrenverdacht/Verdachtsstörer	36
8. Drohende Gefahr	37
III. Verantwortlicher/Störer (Adressat)	37
1. Verhaltensstörer/-verantwortlicher	38
a) „Verursachung“ der Gefahr	39
b) Zweckveranlasser	40
2. Zustandsstörer/-verantwortlicher	41
3. Nichtstörer/-verantwortlicher	42
4. Rechtsnachfolge in die Ordnungspflicht	44
5. Verjährung, Verzicht, Verwirkung	46
IV. Ermessen und Verhältnismäßigkeit	46
1. Entschließungs- und Auswahlmessen	47
2. Ermessen und Verhältnismäßigkeit	49
V. Allgemeine Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen	52
Fall 2: Obdachlos nach Zwangsräumung	53
VI. Anspruch auf Einschreiten	58
Fall 3: Lärm im Studentenwohnheim	60
2. Teil: Standardmaßnahmen	65
A. Überblick	65
I. Rechtsnatur der Standardmaßnahmen	67
II. Fallbearbeitung von Standardmaßnahmen	69
1. Verhältnis Standardermächtigung – Generalklausel	69
Fall 4: Aufenthaltsverbot auf dem Bahnhofsgelände	70
2. Abweichungen von den allgemeinen Anforderungen	71
a) Abweichende Eingriffsschwellen	71
b) Abweichungen bei der Verantwortlichkeit	72
c) Abweichungen bei Zuständigkeit und Verfahren	72
3. Prozessuales/Falleinkleidung	72
B. Datenerhebung und Datenverarbeitung	73
C. Gefahrenaufklärung	74
D. Befragung	76
I. Maßnahme	76
II. Tatbestandsvoraussetzungen	77

III. Rechtsfolgen	77
Fall 5: Racial Profiling	78
E. Identitätsfeststellung	82
I. Maßnahme	82
II. Tatbestandsvoraussetzungen	83
1. Abwehr einer konkreten Gefahr	83
2. Abwehr einer abstrakten Gefahr	83
III. Rechtsfolge	84
Fall 6: Private Einsatzdokumentation	84
F. Erkennungsdienstliche Maßnahmen	87
I. Maßnahme	87
II. Anwendbarkeit	88
1. Zwecke der ED-Behandlung	88
2. Gesetzgebungskompetenz	89
III. Tatbestandsvoraussetzungen	89
IV. Rechtsfolge	90
Fall 7: ED-Behandlung	90
G. Vorladung	93
I. Maßnahme	94
II. Anwendbarkeit	94
III. Tatbestandsvoraussetzungen	94
IV. Rechtsfolge	95
Fall 8: Verweigerte Vorladung	95
H. Gewahrsam	96
I. Maßnahme	96
II. Anwendbarkeit	97
III. Tatbestandsvoraussetzungen	98
1. Formelle Rechtmäßigkeit	98
2. Schutzgewahrsam	99
3. Unterbindungsgewahrsam	100
4. Durchsetzungsgewahrsam	101
IV. Rechtsfolge	101
Fall 9: Lebensgefährtin eines Freizeit-Prüglers	102
I. Sicherstellung	106
I. Maßnahme	107
II. Anwendbarkeit	108
III. Tatbestandsvoraussetzungen	108
1. Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr	108
2. Schutz des Eigentums	109
3. Polizeilich Festgehaltene	109
4. Vorbeugende Kriminalitätsbekämpfung	109
IV. Rechtsfolge	109
Fall 10: Präventive Gewinnabschöpfung	110

J. Aufenthaltskontrolle/Entfernungsgebote	117
I. Platzverweis	117
1. Anwendbarkeit	118
2. Tatbestandsvoraussetzungen	119
3. Rechtsfolge	119
II. Aufenthaltsverbot	120
1. Anwendbarkeit	121
2. Tatbestandsvoraussetzungen	121
3. Rechtsfolge	122
Fall 11: Summer in the City	123
III. Meldeauflage und Gefährderansprache	128
1. Meldeauflage	128
2. Gefährderansprache	129
IV. Wohnungsverweisung	130
1. Verfassungsrecht	131
2. Tatbestandsvoraussetzungen	132
3. Rechtsfolge	133
Fall 12: Überforderte Alleinerziehende	134
K. Durchsuchung	137
I. Durchsuchung von Personen	138
1. Maßnahme	138
2. Tatbestandsvoraussetzungen	139
3. Rechtsfolge	140
II. Durchsuchung von Sachen	141
Fall 13: Besuch im Stadion	142
III. Durchsuchung von Wohnungen	148
1. Maßnahme	149
2. Tatbestandsvoraussetzungen	150
a) Betreten	150
b) Durchsuchen	150
3. Rechtsfolge	151
Fall 14: Nächtliche Ruhestörung	152
L. Videoüberwachung	155
I. Allgemeines	156
1. Gesetzgebungskompetenz	156
2. Grundrechtsrelevanz	157
II. Offene Überwachung	158
1. Maßnahme	158
2. Formelle Voraussetzungen	158
3. Materielle Voraussetzungen	158
4. Rechtsfolge	159
III. Verdeckte Überwachung	160
1. Verdeckte Überwachung außerhalb von Wohnungen	160
2. Verdeckte Überwachung von Wohnungen	161
Fall 15: Video gegen Rechts	162

M. Polizei- bzw. Gefahrenabwehrverordnungen	167
I. Allgemeines	167
II. Fallbearbeitung	169
III. Abgrenzung zu anderen Handlungsformen	170
IV. Rechtmäßigkeit einer GefahrenabwehrVO (Prüfungsfolge)	172
1. Ermächtigungsgrundlage der VO	172
2. Formelle Rechtmäßigkeit der VO	173
3. Materielle Rechtmäßigkeit der VO	173
a) Abstrakte Gefahr	174
b) Kein Verstoß gegen höherrangiges Recht	175
c) Gefahrverantwortlicher/Adressat	175
d) Allgemeine Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen	176
e) Rechtsfolge: Ermessen	176
V. Durchsetzung und Rechtsschutz	176
Fall 16: Wildes Plakatieren	177
3. Teil: Verwaltungsvollstreckung	183
A. Durchsetzung staatlicher Entscheidungen	183
B. Der Verwaltungszwang	184
I. Ermächtigungsgrundlage für den Verwaltungszwang	185
II. Formelle Rechtmäßigkeit im gestreckten Verfahren	186
1. Zuständigkeit	186
2. Verfahren und Form	186
III. Materielle Rechtmäßigkeit im gestreckten Verfahren	186
1. Vollstreckungsvoraussetzungen im gestreckten Verfahren	187
2. Das Vollstreckungsverfahren	189
a) Richtiges Zwangsmittel	189
aa) Ersatzvornahme	189
bb) Zwangsgeld	191
cc) Unmittelbarer Zwang	191
b) Androhung	192
c) Festsetzung	194
d) Anwendung	195
e) Rechtsschutz	196
3. Keine Vollstreckungshindernisse	197
a) Wegfall der Vollstreckungsvoraussetzungen	197
b) Unmöglichkeit	198
c) Zweckerreichung	198
d) Nachträglich eingetretene Vollstreckungshindernisse	199
IV. Vollstreckung im Sofortvollzug	200
1. Ermächtigungsgrundlage für den Sofortvollzug	201
2. Vollstreckung im Sofortvollzug	202
Fall 17: Waldschützer	203

C. Kostenfolgen der Vollstreckung	207
Fall 18: Umstürzende Bäume	210
D. Unmittelbare Ausführung	213
I. Verhältnis zum Sofortvollzug	214
II. Rechtsnatur	215
III. Rechtmäßigkeit/Prüfungsfolge	215
1. Maßnahme	216
2. Vorgehen gegen Pflichtigen zwecklos	216
3. Hypothetische Grundverfügung	217
4. Rechtsfolge: Ermessen	217
IV. Kostenerstattung	217
Fall 19: Teurer Protest	218
E. Abschleppen von Kraftfahrzeugen	224
Fall 20: Abgeschleppt	226
Fall 21: Abschleppkosten	233
4. Teil: Schadensausgleich	239
A. Amtshaftung	239
B. Unionsrechtliche Staatshaftung	240
C. Gefahrenabwehrrechtliche Unrechtshaftung	240
Fall 22: Dachschaden	242
D. Unbeteiligte Dritte	245
Fall 23: Wie im Film	245
5. Teil: Versammlungsrecht	249
A. Versammlung	249
B. Unterschiede zwischen Art. 8 GG und den VersG	250
C. „Polizeifestigkeit“ der Versammlung und „Minusmaßnahmen“	251
D. Maßnahmen bei Versammlungen in geschlossenen Räumen	255
Fall 24: Hetze im Garten	257
E. Versammlungen unter freiem Himmel	260
I. Eingriffsgrundlagen	260
II. Verbot der Versammlung	261
III. Auflösung der Versammlung	263
IV. Beschränkungen/Auflagen	265
Fall 25: Widerstand gegen Wahlkampfauftakt	267
F. Bild- und Tonaufnahmen	271
Synopse der wichtigsten Vorschriften der Länder und des BPolG	274
Stichwortverzeichnis	279

LITERATURVERZEICHNIS



Verweise in den Fußnoten auf „RÜ“ und „RÜ2“ beziehen sich auf die Ausbildungszeitschriften von Alpman Schmidt. Dort werden Urteile so dargestellt, wie sie in den Examensklausuren geprüft werden: in der Rechtsprechungsübersicht als Gutachten und in der Rechtsprechungsübersicht 2 als Urteil/Behördenbescheid/Anwaltsschriftsatz etc.

RÜ-Leser wussten mehr: Immer wieder orientieren sich Examensklausuren an Gerichtsentscheidungen, die zuvor in der RÜ klausurmäßig aufbereitet wurden. Die aktuellsten RÜ-Treffer aus ganz Deutschland finden Sie auf unserer Homepage.

Abonnenten haben Zugriff auf unser digitales RÜ-Archiv.

Danker/Lemke	Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz, 2012
Dietel/Gintzel/Kniesel	Versammlungsgesetz, 18. Auflage 2019
Drewes/Malmberg/Wagner	BPolG, 6. Auflage 2018
Drews/Wacke/Vogel/Martens	Gefahrenabwehr, Allgemeines Polizeirecht, 9. Auflage 1986
Ehlers/Fehling/Pünder	Besonderes Verwaltungsrecht Band III, 4. Auflage 2021
Engelhardt/App/Schlatmann	VwVG, VwZG, 12. Auflage 2021
Erbguth/Mann/Schubert	Besonderes Verwaltungsrecht, 13. Auflage 2020
Fehling/Kastner/Störmer	Verwaltungsrecht, 5. Auflage 2021
Götz/Geis	Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 17. Auflage 2022
Gusy, Christoph	Polizei- und Ordnungsrecht, 10. Auflage 2017
Heesen/Hönle/Peilert/Martens	BPolG, 5. Auflage 2012
Kingreen/Poscher	Polizei- und Ordnungsrecht, 11. Auflage 2020
Lisken/Denninger	Handbuch des Polizeirechts, 7. Auflage 2021
Möstl/Bäuerle	BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht Hessen Online, Stand: 01.04.2022

Möstl/Schwabenbauer	BeckOK Polizei- und Sicherheitsrecht Bayern Online, Stand: 01.03.2022
Möstl/Kugelman	BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht Nordrhein-Westfalen Online, Stand: 01.03.2022
Möstl/Trurnit	BeckOK Polizeirecht Baden-Württemberg Online, Stand: 01.03.2022
Möstl/Weiner	BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht Niedersachsen Online, Stand: 01.02.2022
Peters/Janz	Handbuch Versammlungsrecht, 2. Auflage 2021
Pewestorf/Söllner/Tölle	Polizei- und Ordnungsrecht, 2. Auflage 2017
Ridder/Breitbach/Deiseroth	Versammlungsrecht, 2. Auflage 2020
Sadler/Tillmanns	VwVG VwZG, 10. Auflage 2020
Schenke	Polizei- und Ordnungsrecht, 11. Auflage 2022
Schenke/Graulich/Ruthig	Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Auflage 2019
Schmidt	Polizei- und Ordnungsrecht, 22. Auflage 2022
Schmidbauer/Steiner	Polizeiaufgabengesetz, Polizeiorganisationsgesetz, 5. Auflage 2020
Schoch	Besonderes Verwaltungsrecht, 2018
Schönenbroicher/Heusch	Ordnungsbehördengesetz NRW, 2014
Tegtmeyer/Vahle	Polizeigesetz NRW, 12. Auflage 2018
Thiel	Polizei- und Ordnungsrecht, 4. Auflage 2019
Ullrich/von Coelln/Heusch	Handbuch Versammlungsrecht, 2021

Vorbemerkung

Trotz Unterschieden im Detail stimmen die Polizei- und Ordnungs-/Gefahrenabwehr-/Sicherheitsgesetze der Länder und das BPolG in ihren examensrelevanten Bereichen überein. Dieses Skript ist mit seinen Normenleisten so konzipiert, dass es **bundesweit nutzbar** ist.

1

PolG	BPolG	PolG BW	Bay PAG	ASOG	Bbg PolG	Brem PolG	Hbg SOG	HSOG	SOG MV	NPOG	PolG NRW	POG RP	SPoIG	Sächs PVDG	SOG LSA	LVwG SH	Thür PAG						
OBG			Bay LStVG		Bbg OBG						OBG NRW			Sächs PBG			Thür OBG						

Außerdem findet sich im Anhang eine Synopse, in der die für Studium und Examen wichtigsten Vorschriften des BPolG und aller Landesgesetze im Überblick aufgeführt sind.

1. Teil: Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht

1. Abschnitt: Gefahrenabwehrbehörden und Rechtsgrundlagen

A. Gefahrenabwehrrecht

Das Allgemeine Verwaltungsrecht (VwR AT) besteht v.a. aus dem VwVfG und den zugehörigen Gesetzen über die Zustellung von VAen und den Verwaltungszwang. Es enthält allgemeine Regeln über das Verwaltungsverfahren.¹ Diese gelten grds. überall im Besonderen Verwaltungsrecht (VwR BT), z.B. in der Bau-, Ausländer-, Gewerbe-, Waffen-, Straßenverkehrsverwaltung.

Ein Teil des VwR BT ist das Polizei- und Ordnungsrecht (POR), das auch Gefahrenabwehr- oder Sicherheitsrecht genannt wird. In Ausbildung und Examen ist das POR der wichtigste Teil des VwR BT. Denn auf dem **allgemeinen Teil** des POR setzen die meisten anderen Gesetze des VwR BT auf, zumindest soweit sie im weitesten Sinne zur Gefahrenabwehr gehören. Sie übernehmen die im POR entstandenen Grundsätze und Rechtsfiguren, entwickeln sie fort oder wandeln sie für ihren Regelungsbereich ab. Über Verweisungen sind zudem Maßnahmen, die zum **besonderen Teil** des POR zählen (v.a. sog. „Standardmaßnahmen“), in anderen Gebieten des VwR BT anwendbar. Deswegen ist die genaue Kenntnis des gesamten POR unerlässlich.



Die staatliche **Gefahrenabwehr** hat das Ziel, drohende Schäden durch vorausschauendes Handeln (präventiv) zu verhindern. Da heute vom Staat umfassende Sicherheit verlangt wird, durchdringt die Gefahrenabwehr weite Lebensbereiche. Es wandelt sich immer mehr zum vorausschauenden Präventionsrecht.² Begrifflich umfasst das POR alle Rechtsnormen, die es den Behörden erlauben, zur Gefahrenabwehr einzuschreiten („materieller Polizeibegriff“).

Beispiele: 1. X schwingt ein Hackmesser in der Fußgängerzone – drohende Schäden: Verletzungen, Verstöße gegen das StGB. **2.** Y hört nachts laut Musik – Gesundheit der Nachbarn, OWiG. **3.** G lässt in

¹ AS-Skripte Verwaltungsrecht AT 1 (2022) und AT 2 (2022).

² Volkman NVwZ 2021, 1408 m.w.N.

seinem Lokal den Drogenverkauf zu – Gesundheit, StGB/BtMG, Sicherheit der anderen Gäste. **4.** H fährt einen Pkw mit mangelhafter Bremsanlage – Gesundheit, FZV, Verkehrssicherheit. **5.** Z pöbelt während einer öffentlichen Ordensverleihung – staatliche Veranstaltung. **6.** B will einen Stall für 3.000 Schweine errichten – Tierwohl, Nachbarn, Umwelt.

Ist der Schaden (endgültig) eingetreten, **endet** die Gefahrenabwehr. Soll der Verantwortliche nun staatlicherseits zur Rechenschaft gezogen werden, wird der Staat strafend/sanktionierend (repressiv) tätig, nämlich nach dem StGB bzw. den strafrechtlichen Nebengesetzen (z.B. § 21 StVG) oder dem OWiG i.V.m. den fachrechtlichen OWi-Tatbeständen (§ 213 BauGB).

B. Polizei- und Ordnungsbehörden

- 2** Das POR regelt die Tätigkeit der Polizei und die der Ordnungsbehörden (Bay/LSA: „Sicherheitsbehörden“, in BW/Bre/Saar: „Polizeibehörden“). In einer langen Entwicklung vom 18. Jahrhundert bis heute verlor die **Polizei** ihre Allzuständigkeit („Polizey“ = gute Ordnung → „Polizeistaat“ = umfassende Zuständigkeit der Polizei für Sicherheit und Wohlfahrt/-stand).³ Die meisten Aufgaben, die früher von der (damals so bezeichneten) Polizei erledigt wurden, liegen heute bei den allgemeinen Verwaltungsbehörden, insb. bei Gemeinden, Städten und Landkreisen, die als **Ordnungs-/Sicherheits-/Gefahrenabwehrbehörden** tätig werden. Vereinfachend⁴ ausgedrückt sind die Ordnungsbehörden zuständig, wenn und solange sich eine Gefahr im Wesentlichen „vom Schreibtisch“ aus abwehren lässt. Die (uniformierte) Polizei ist zuständig, wenn unmittelbar und sofort „vor Ort“ eingegriffen werden muss.⁵

Beispiele: 1. Die kommunale Bauaufsicht ordnet mit einer schriftlichen Verfügung den Abriss eines baufälligen Hauses an (Ordnungsbehörde). Die uniformierte Polizei verlangt mündlich vom Hauseigentümer in einer zwischenzeitlichen Sturmnacht, provisorisch den Gehweg vor dem Haus abzusperren, weil Dachziegel herabzufallen drohen (Polizei). **2.** Das städtische Ordnungsamt gibt H mit einer schriftlichen Ordnungsverfügung auf, seinen Hund außer Haus stets an der Leine zu führen (Ordnungsbehörde). Am Samstagnachmittag trifft die Polizei H trotzdem mit seinem freilaufenden Hund in der Innenstadt. Ihrer Aufforderung, sein Tier sofort anzuleinen, widersetzt sich H. Die Polizei nimmt ihm den Hund gewaltsam ab und verbringt ihn in ein Tierheim (Polizei). **3.** Der alkoholisierte R randaliert vormittags in der Altstadt. Nur die Polizei darf ihn vorübergehend in Gewahrsam („Ausnüchterungszelle“) nehmen, damit er keine weiteren Zerstörungen anrichten kann.

- 3** In den meisten Bundesländern sind die (uniformierte) Polizei und die (Verwaltungs-) Ordnungsbehörden getrennt organisiert, sog. „**Trennungssystem**“. In den Ländern mit „**Einheitssystem**“ wird die uniformierte Polizei „Polizeivollzugsdienst/Vollzugspolizei“ genannt, die Ordnungsbehörden heißen hier „Polizei-/Polizeiverwaltungsbehörden“. Diese begrifflichen Varianten sind historisch bedingt.
- 4** In Deutschland kommen auf je 100.000 Einwohner rund 300 Polizisten in den Flächen- und mehr als 600 Polizisten in den Stadtstaaten.⁶ Im Alltagsverständnis wird die Polizei meist auf ihre Funktionen als strafverfolgende Kriminalpolizei („Kripo“) bzw. als Verkehrspolizei reduziert. Das trifft die Realität nicht. Nur etwa 20 % der insgesamt rund 330.000 Polizisten⁷ im Bundes- und Landesdienst gehören der Kripo

³ Stolleis/Kremer, in: Lisken/Denninger A Rn. 11 ff.; Kingreen/Poscher § 1 Rn. 1 ff.

⁴ Vereinfachend, weil auch die Ordnungsbehörden am Ort des Geschehens handeln, z.B. Feuerwehr, Rettungsdienst/Katastrophenschutz, Bauaufsicht.

⁵ Kingreen/Poscher § 2 Rn. 23 ff.

⁶ www.destatis.de.

⁷ Vollzeitäquivalente; wegen der Beamten in Teilzeit ist die tatsächliche Kopfzahl höher.

an. Die uniformierte Schutzpolizei (einschl. Bereitschafts- und Wasserschutzpolizei) stellt dagegen 80 % der Polizisten. Sie ist v.a. gefahrenabwehrend tätig. Die Verkehrsüberwachung ist nur ein Ausschnitt aus den umfassenden schutzpolizeilichen Tätigkeiten der Polizei. Bezieht man zusätzlich die Ordnungsbehörden ein, die auch gefahrenabwehrrechtliche Aufgaben erfüllen, wird die Dominanz der Gefahrenabwehr im öffentlichen Recht noch deutlicher (Bauaufsicht [früher: „Baupolizei“], Feuerwehr [„Feuerpolizei“], Ausländer- [„Ausländerpolizei“] und Gewerbeämter [„Gewerbepolizei“] usw.).

Die Polizei wird nicht nur **präventiv** zur Gefahrenabwehr tätig. Polizisten nehmen als Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft (§§ 161 Abs. 1, 163 Abs. 1, § 152 GVG) auch **repressiv** Aufgaben der Strafverfolgung wahr.⁸ Dann unterliegen sie nur der StPO, nicht den PolG (näher Rn. 73 ff.).

5

Es ist von weitreichender Bedeutung, ob die Polizei zur Strafverfolgung oder zur Gefahrenabwehr tätig wird: Rechtsweg Gefahrenabwehr: § 40 VwGO – Strafverfolgung: § 23 EGGVG/§ 68 OWiG, Opportunitätsprinzip – Legalitätsprinzip, eigene Verantwortung – Herrschaft der StA (§ 152 Abs. 1 GVG. § 161 Abs. 1 S. 2 StPO), LPolG, VwVfG – StPO/OWiG (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 2 VwVfG), Vollstreckung nach LPolG/VwVG – StPO, kostenpflichtig (Vornahmekosten/Gebühren) – kostenfrei, Anspruch des Bürgers auf Tätigwerden – kaum subjektive Rechte auf Strafverfolgung.⁹

I. Landesbehörden

Nach Art. 30, 70 Abs. 1 und 83 GG liegen Gesetzgebung und Verwaltung grds. bei den Ländern.¹⁰ Das GG weist dem Bund im Bereich des POR nur wenige Kompetenzen zu, z.B. Art. 73 Nr. 5, Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG: Bundespolizei nach dem BPolG. Daher sind die wichtigen allgemeinen POR-Gesetze von den Ländern erlassen und werden von Länderbehörden vollzogen. Die Polizei ist als Bundes- oder Landespolizei eine staatliche Behörde.¹¹ Die Ordnungsbehörden sind Kommunalbehörden, nehmen die Gefahrenabwehraufgaben aber nicht als Selbstverwaltungs-, sondern als staatliche Aufgaben wahr. Die staatlichen Behörden (z.B. Landesministerien) können daher fachliche Weisungen trotz der „Entpolizeilichung“ der Ordnungsverwaltung durchsetzen.

6

1. Trennungssystem

Die nationalsozialistische Unrechtsherrschaft missbrauchte die Polizei, um ihren totalitären Machtanspruch durchzusetzen („Gestapo“). Diese Erfahrung führte nach dem Zweiten Weltkrieg in den meisten Ländern zu einer „Entpolizeilichung“ der Gefahrenabwehr. Das sog. **Trennungssystem** (auch Ordnungsbehördensystem) nahm der (uniformierten, bewaffneten) Polizei viele Zuständigkeiten (= Macht) und verlagerte sie auf zivile Behörden. Die Aufgaben der Gefahrenabwehr werden hier primär durch allgemeine Verwaltungsbehörden (**Ordnungsbehörden**¹²) wahrgenommen (z.B. allgemeine Ordnungsbehörde [„Ordnungsamt“], Baubehörde, Umweltbehörde, Gewerbeaufsicht). Die **Polizei** (Vollzugspolizei) ist v.a. für den fließenden Verkehr (§ 44 Abs. 1, 2 und § 36 Abs. 1 und 5 StVO) und ansonsten dann zuständig, wenn die Verwaltungsbehörden nicht handeln können (Eilfälle, nachts, Wochenende). Sie leistet den Ordnungsbehörden über-

7

⁸ Hütwohl JuS 2022, 495.

⁹ Ausnahme: Schutzpflicht des Staates für Leib und Leben, BVerfG NJW 2020, 675; Schemmel NJW 2020, 651, 653 f.

¹⁰ BVerwG NVwZ 2001, 1285.

¹¹ Die Stadtgemeinde Bremerhaven ist – im Auftrage des Staates – selbst Polizeiträger, §§ 124 Abs. 2, 136 BremPolG.

¹² Auch: Sicherheits-, Polizei-, Polizeiverwaltungs-, Gefahrenabwehr-, Sonderordnungsbehörden.

dies Vollzugshilfe, soweit diese nicht über eigene Vollzugskräfte verfügt oder zur Anwendung unmittelbaren Zwangs.¹³

Trennungssystem: Bayern, Berlin, Brandenburg, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, NRW, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen.

2. Einheitssystem

- 8 Die übrigen Länder haben das **Einheitssystem** beibehalten. Hier umfasst der **einheitliche Polizeibegriff** sämtliche Behörden, die Aufgaben der Gefahrenabwehr wahrnehmen. Alle Aufgaben obliegen grds. der **Polizei**, die allerdings organisatorisch weitgehend getrennt in **Polizeiverwaltungsbehörden** und **Polizeivollzugsbehörden** aufgliedert ist. Der Unterschied zum Trennungssystem ist in der Praxis daher gering. Denn auch beim Einheitsprinzip sind grds. die Polizeiverwaltungsbehörden für die Gefahrenabwehr zuständig, während der Polizeivollzugsdienst i.d.R. nur dann tätig wird, wenn die Polizeiverwaltungsbehörden nicht einschreiten können.

Einheitssystem: Baden-Württemberg, Bremen, Saarland und Sachsen.

3. Sonderordnungsbehörden

- 9 **Sonderordnungsbehörden** heißen die Behörden, denen **bereichsspezifische** Aufgaben der Gefahrenabwehr zugewiesen sind (z.B. die Bau-, Umwelt- und Straßenverkehrsbehörden). Während die allgemeinen Ordnungsbehörden bei „unbenannten“ Aufgaben das allgemeine landesrechtliche POR-Gesetz anwenden, ist das Sonderordnungsrecht stets in **Spezialgesetzen** geregelt. Soweit hier Vorschriften fehlen oder keine abschließende Regelung enthalten, gilt **ergänzend** das allgemeine POR-Gesetz.

Beispiele: Das Baurecht ist v.a. im BauGB und in der LBauO, das Immissionsschutzrecht in BImSchG und LImSchG, das Straßenverkehrsrecht in StVG, StVO, FahrerlaubnisVO (FeV) geregelt. Bei Regelungslücken kann auf das allgemeine Ordnungsgesetz („Generalklausel“) zurückgegriffen werden.

II. Bundesbehörden

- 10 Die Art. 87 ff. GG gestatten dem Bund kaum eigene POR-Behörden. Hauptsächlich kann er nach Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG Bundesgrenzschutzbehörden und Zentralstellen für das polizeiliche Auskunfts- und Nachrichtenwesen und für die Kriminalpolizei einrichten.



RÜ-Video 10/19

Bundes-Polizeibehörden: Für die **Bundespolizei** (früher Bundesgrenzschutz) gilt das Bundespolizeigesetz (BPolG). Zu ihren abschließend aufgezählten (§ 1 Abs. 2 BPolG) Aufgaben gehören insb. der Grenzschutz (§ 2 BPolG), die Bahnpolizei (§ 3 BPolG), die Luftsicherheit (§§ 4, 4 a BPolG) und der Schutz von Bundesorganen (§ 5 BPolG). Ein Einsatz der Bundespolizei auf Landesebene ist nur zur Unterstützung der Landesbehörden, z.B. bei Naturkatastrophen und Unglücksfällen (Art. 35 Abs. 2 und Abs. 3 GG), oder bei einer Gefahr für die freiheitlich demokratische Grundordnung (Art. 91 GG) zulässig (§ 11 BPolG). Im Übrigen können die Länder die Bundespolizei zur Amtshilfe anfordern (§§ 4 ff. VwVfG).¹⁴

¹³ Götz/Geis § 9 Rn. 1 ff.

¹⁴ Vgl. BVerwG NJW 2018, 716; zur Kostentragungspflicht bei Großveranstaltungen BVerwG RÜ 2019, 648 mit RÜ-Video unter t1p.de/4nwp2.

Klausurhinweis: *Spielt der Sachverhalt in einem Bahnhof oder auf einem Flughafen und handelt die Bundespolizei, darf nicht das LPolG angewendet werden. Das BPolG ist v.a. für länderübergreifende Vergleichsklausuren interessant, weil es bundesweit gilt und in den examensrelevanten Teilen kaum von den zahlreichen LPolG abweicht.* 11

Beispiele: Die Bundespolizei ist zuständig für die Gefahrenabwehr auf „Bahnanlagen“ i.S.d. § 3 BPolG (z.B. Bahnhöfe und Bahngleise), hat aber keine Zuständigkeit für Maßnahmen auf dem Bahnhofsvorplatz, da dieser nicht nur dem Bahnverkehr, sondern auch dem Allgemeinverkehr dient.¹⁵

Bundes-Sonderordnungsbehörden: Sonderordnungsbehörden des Bundes sind nach Art. 83 ff. GG die Ausnahme (z.B. das Kraftfahrtbundesamt nach Art. 87 Abs. 3 GG und die Wasser- und Schifffahrtsämter nach Art. 89 Abs. 2 GG).¹⁶ So führt z.B. das Kraftfahrtbundesamt das Fahreignungsregister nach §§ 28 ff. StVG, §§ 59 ff. FeV. Die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung richtet sich nach dem BWaStrG. 12

Weitere Bundesbehörden: Teilweise handelt auch das **Bundeskriminalamt** (BKA) zur Gefahrenabwehr, indem es neben seinem Strafverfolgungsauftrag auch die Aufgabe hat, Gefahren durch den internationalen Terrorismus abzuwehren. Das Bundeskriminalamtgesetz (BKAG) spielt im Examen allerdings kaum eine Rolle.¹⁷ Dasselbe gilt für die **Geheimdienste**, also das Bundesamt für Verfassungsschutz (BVerfSchG) und den Bundesnachrichtendienst (BNDG). 13

C. Gesetzliche Grundlagen

Die grds. gesetzgebungskompetenten Länder (Art. 30, 70 GG) haben **allgemeine Polizei- und Ordnungsgesetze** erlassen.

- Die Mehrheit der Länder hat ein **einziges Gesetz** für die Polizei und die Ordnungsbehörden geschaffen. Je nach Zuständigkeit handeln sowohl die (uniformierte) Polizei als auch die zivilen Ordnungsbehörden (Verwaltungsbehörden) nach demselben Gesetz. Das gilt unabhängig davon, ob die Gefahrenabwehr nach dem Trennungs- oder Einheitsprinzip organisiert ist. 14

PolG	PolG BW	ASOG		Brem PolG	Hbg SOG	HSOG	SOG MV	NPOG		POG RP	SPoLG		SOG LSA	LVwG SH	

- In einigen Ländern existieren **zwei Gesetze** nebeneinander. Für die (uniformierte) Polizei gilt das LPolG, für die Ordnungs- bzw. Sicherheitsbehörden gibt es ein eigenes Gefahrenabwehrgesetz. Daher unterscheiden sich in diesen Ländern etwa die gesetzlichen Eingriffsermächtigungen, je nach dem, wer einschreitet.

PolG		Bay PAG		Bbg PolG						PolG NRW			Sächs PVDG		Thür PAG
OBG		Bay StVG		Bbg OBG						OBG NRW			Sächs PBG		Thür OBG

Hinweis: *In den Ländern mit zwei Gesetzen unterscheiden sich bspw. die Kompetenzen und Verfahrensvorschriften der Polizei und der Verwaltungsbehörden. Bei der Erarbeitung des POR müssen hier stets beide Gesetze nebeneinander gelesen werden.*

¹⁵ BVerwG NVwZ 2015, 91, 92.

¹⁶ Vgl. BremOVG RÜ 2020, 398.

¹⁷ Vgl. aber BVerfGE 141, 220 zur teilweisen Verfassungswidrigkeit des BKAG a.F.

Fall 3: Lärm im Studentenwohnheim

Zahlreiche Gaststudenten nutzen ihr Auslandssemester, um an mehreren Tagen der Woche im Studentenwohnheim bis in die frühen Morgenstunden laut „Party zu machen“. Bewohnerin J steht vor dem Examen und ist verzweifelt, weil sie am Tag zu müde ist, um konzentriert zu lernen. J weiß nicht, wer genau den Lärm verursacht. Der Kreis der Feiernden wechselt, mitunter kommen auch Gäste von außerhalb des Wohnheims hinzu. Die Gaststudenten verstehen nicht, dass J ihre Einladung, doch einfach mitzufeiern, nicht annimmt.

Verzweifelt wendet sich J an das Studentenwerk W, das die Zimmer vermietet (§§ 535 ff. BGB). W schreibt eine E-Mail an alle Bewohner – ohne Erfolg. W sieht sich außerstande anderweitig für Ruhe zu sorgen, weil J die Lärmenden nicht benennen kann. W habe zudem kein Personal, das nachts in seinen Wohnheimen patrouillieren könne. W rät J, beim nächsten Mal die Polizei P einzuschalten. Hat J gegen P einen Anspruch auf Einschreiten?

Hinweis: Standardmaßnahmen des LPolG und Immissionsschutzrecht bleiben außer Betracht.

- 177 I. J hat gegen P einen Anspruch auf Einschreiten, wenn sie sich auf eine **gesetzliche Anspruchsgrundlage** stützen kann.
1. J könnte einen Anspruch gegen P auf **repressives** Vorgehen, nämlich auf Einleitung eines **Ordnungswidrigkeitenverfahrens** mit dem Ziel eines Bußgelds gemäß § 117 OWiG wegen unzulässigen Lärms haben. Gemäß § 53 Abs. 1 OWiG ist die Polizei zur Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten zuständig. Ein solcher Anspruch müsste sich aus dem **OWiG** ergeben. Mit den objektiv-rechtlichen Verpflichtungen der Polizei als Bußgeldbehörde bei Eingang einer Anzeige korrespondiert jedoch **kein subjektives Recht** des Anzeigerstatters. Das Ordnungswidrigkeitenrecht unterliegt nach § 47 Abs. 1 OWiG dem **Opportunitätsprinzip**. Anders als das Strafverfahrensrecht kennt es **keine subjektiven Rechtspositionen** von Anzeigerstattern, die auf Durchführung eines Verfahrens und Ahndung eines festgestellten Verstoßes gerichtet wären. Insb. gibt es weder ein dem strafrechtlichen Klageerzwingungsverfahren (§§ 172 ff. StPO) entsprechendes „Ahnungserzwingungsverfahren“ noch eine Verfahrensbeteiligung des von einer Ordnungswidrigkeit Verletzten (§ 46 Abs. 3 OWiG).²⁸⁸ J steht gegen P kein Anspruch auf Einleitung eines OWi-Verfahrens zu.
 2. J könnte gegen P einen Anspruch auf **präventives** Vorgehen zum Schutz ihrer Nachtruhe haben. Eine **spezialgesetzliche** Anspruchsgrundlage existiert nicht.

Hinweis: Bei vollständiger Prüfung wären zunächst die in Betracht kommenden Standardmaßnahmen als vorrangige Spezialvorschriften zu prüfen, etwa Wohnungsverweisung, Platzverweis, Identitätsfeststellung, Gewahrsam, s. Fall Rn. 353.

²⁸⁸ NdsOVG NJW 2013, 3595; OVG NRW OVGE 36, 75, 79.

Es kommt nur die polizeiliche **Generalmächtigung** in Betracht. Danach kann die Polizei die notwendigen Maßnahmen treffen, um eine im einzelnen Fall bestehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit abzuwehren.

																	
PolG	14 I	1, 3	11 I	17 I	10 I	10 I 1	3 I	11	13	11	8 I	9 I	8 I	12 I	13	174, 176	12 I

Die Generalklausel ermächtigt nicht nur die Polizei zu Eingriffen, sondern kann dem Bürger auch als **Anspruchsgrundlage** dienen, wenn die Gefahr für die öffentliche Sicherheit darin besteht, dass seine **Individualrechte** geschädigt oder **ihn schützende Rechtsnormen** verletzt werden. Da der auf eine Eingriffsermächtigung gestützte Anspruch des Bürgers nicht weiter gehen kann als die Befugnis zum Einschreiten, die sie verleiht, müssen die tatbestandlichen Voraussetzungen der Eingriffsermächtigung erfüllt sein.

II. Die **formellen** Voraussetzungen der Generalermächtigung müssen erfüllt sein. 178

1. Die Lärmbekämpfung muss sachlich in die **polizeiliche Zuständigkeit** fallen.

a) An der polizeilichen Zuständigkeit fehlt es, wenn J von P lediglich verlangt, ihr den ungestörten Gebrauch des von ihr bei W gemieteten Zimmers zu sichern (Hauptpflicht aus § 535 Abs. 1 S. 1 BGB²⁸⁹). Denn der **Schutz privater Rechte** gehört nur im Ausnahmefall zu den polizeilichen Aufgaben. Er wird im Regelfall von den Zivilgerichten geleistet (s. Rn. 69 ff.). Es geht J aber nicht in erster Linie um ihren mietrechtlichen Anspruch gegen W. Der nächtliche Lärm betrifft J vielmehr (auch) in ihrem **Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit** (Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG), weil dauerhaft gestörte Nachtruhe gesundheitsschädlich ist. Außerdem kommt in Betracht, dass der Ordnungswidrigkeitentatbestand des unzulässigen Lärms, **§ 117 Abs. 1 OWiG**, verwirklicht und damit die geschriebene Rechtsordnung als Schutzgut der öffentlichen Sicherheit verletzt wird. P ist sachlich zuständig.

b) Zwar ist die uniformierte Vollzugspolizei gegenüber den Gefahrenabwehrbehörden nur subsidiär **zuständig**. Da der Lärm aber zur Nachtzeit außerhalb der regulären behördlichen Dienstzeit auftritt, ist die Polizei eilzuständig.

2. Indem J die P zum Einschreiten auffordert, stellt sie den erforderlichen **Antrag**²⁹⁰ an P. Es gibt keine **Formerfordernisse**. Die formellen Voraussetzungen sind erfüllt.

III. Auch die **materiellen** Tatbestandsvoraussetzungen müssen erfüllt sein. 179

1. Mit dem Individualrechtsgut der Gesundheit der J sowie § 117 OWiG als Teil der geschriebenen Rechtsordnung²⁹¹ sind zwei **Schutzgüter** der öffentlichen Sicherheit **betroffen**.

289 BGH NJW-RR 2016, 784, 785.

290 VGH BW NVwZ-RR 2008, 700; VG Karlsruhe, Urt. v. 07.05.2010 – 9 K 1513/08, BeckRS 2010, 51372.

291 Weiner, in: BeckOK OWiG (2021), § 117 Rn. 1.

2. Aus der Sicht der P besteht die hinreichende Wahrscheinlichkeit, dass bei ungehindertem Ablauf des zu erwartenden Geschehens in absehbarer Zeit ein Schaden für die betroffenen Schutzgüter eintritt. Nächtlicher Lärm geht über eine bloße Belästigung²⁹² hinaus und ist gesundheitsschädlich (Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG).²⁹³ Die feiernden Gaststudenten verwirklichen den **objektiven Tatbestand des § 117 Abs. 1 OWiG**, indem sie nachts vermeidbaren Lärm erregen, der geeignet ist, die Nachbarschaft erheblich zu belästigen.²⁹⁴ Auf den subjektiven Tatbestand der Ordnungswidrigkeit kommt es nicht an.²⁹⁵

In der Vergangenheit kam es oft zu Lärmbelästigungen und es gibt keine Anhaltspunkte, dass diese ab sofort unterbleiben. Schnelle Abhilfe durch den Vermieter W steht nicht zu erwarten. Eine **konkrete Gefahr** ist gegeben.

- 180** 3. Die Gefahr geht von den Gaststudenten aus, die damit als Verhaltensverantwortliche taugliche **Adressaten** eines gefahrenabwehrenden Eingriffs der P sind.
4. Sind die tatbestandlichen Voraussetzungen der Eingriffs-(Anspruchs-)Grundlage erfüllt, steht es im **Ermessen** der P, ob und wie sie eingreift. Der von J geltend gemachte Anspruch auf Einschreiten besteht nur, wenn lediglich diese Entscheidung ermessensfehlerfrei ist (Ermessensreduzierung auf Null). Selbst dann kann die P im Rahmen des Auswahlermessens noch entscheiden, wie sie eingreift.
- 181** a) Fraglich ist, ob P's **Entschließungsermessen auf Null** reduziert ist. Wenn J sich das erste Mal an P wendet, liegt nahe, dass P nur ermessensfehlerfrei handelt, wenn sie zugunsten der J einschreitet. Zwar nimmt jeder Bewohner eines Studentenwohnheims ein gewisses Ausmaß an Lärm in Kauf, weil in einem Studentenwohnheim ein höherer Geräuschpegel sozialadäquat²⁹⁶ ist als etwa in einem gewöhnlichen Mehrfamilienhaus („Vorbelastung“). Gleichwohl ist Lärm auch hier nur bis zu einer bestimmten Zumutbarkeitsgrenze hinzunehmen.²⁹⁷ Wo sie verläuft, lässt sich nicht allgemein festlegen. Aber wenn an mehreren Tagen der Woche die Nachtruhe bis in die frühen Morgenstunden gestört ist und keine sofort wirksame andere Abhilfemöglichkeit erkennbar ist (W unternimmt nichts, J kennt die Störer nicht, auch zivilgerichtlicher Eilrechtsschutz ist zu langsam), ist die Zumutbarkeitsschwelle jedenfalls überschritten. J hat gegen P einen Anspruch auf Einschreiten.
- 182** b) Das **Auswahlermessen** der P ist allerdings nicht gleichermaßen verengt. P kann nach dem Verhältnismäßigkeitsprinzip über das „Wie“ ihres Einschreitens entscheiden. So kann es P dabei bewenden lassen, den lärmenden Gaststudenten uniformiert gegenüberzutreten, sie zur Ruhe zu ermahnen und die externen Gäste auffordern, das Wohnheim zu verlassen. Sie kann auch die Iden-

292 BVerwG DVBl 1969, 586.

293 BVerwGE 142, 234; BVerwG NVwZ 2004, 865.

294 BayVGh, Beschl. v. 29.02.2016 – 10 ZB 15.2168, BeckRS 2016, 44270.

295 BVerwGE 64, 35; Bäcker, in: Lisken/Denninger D Rn. 51; VG München, Urt. v. 14.04.2021 – M 23 K 19.927, BeckRS 2021, 23277.

296 Zur Sozialadäquanz: Gürtler/Thoma, in: Göhler, OWiG (2021), § 117 Rn. 6 ff.

297 BVerwGE 98, 235.

tität der Lärmenden feststellen (Standardmaßnahme), um den Störern den Schutz der Anonymität zu nehmen,²⁹⁸ sie von künftigem Lärm abzuhalten und J bzw. W die Möglichkeit zu eröffnen, zivilrechtlich gegen die bis dahin namentlich nicht bekannten Lärmenden vorzugehen.²⁹⁹ Schließlich kommt in Betracht, evtl. eingesetzte Schallquellen (Musikanlage, mobile Boxen, Instrumente usw.) einstweilen sicherzustellen. Je nach Einzelfallumständen können sich andere Maßnahmen anbieten.

- c) **Wiederholen** sich die Lärmereignisse, weitet sich der Ermessensspielraum der P, weil ein polizeiliches Vorgehen zum Schutz von **privaten Interessen** lediglich **nachrangig** ist. Die Gefahrenabwehrbehörden können den Gestörten grds. auf den **Zivilrechtsweg** verweisen, wenn durch ein zivilrechtliches Vorgehen – ggf. durch Eilrechtsschutz (einstweilige Verfügung/Arrest gemäß §§ 916 ff., 935 ff. ZPO) – die Gefahr abgewehrt werden kann.³⁰⁰ In dem Fall ist das polizeiliche Einschreiten zur Gefahrenabwehr **nicht erforderlich**.³⁰¹ Denn die Gefahr entsteht nicht im öffentlichen Bereich (z.B. auf der Straße³⁰²), sondern im Wohnheim, also innerhalb eines privaten räumlichen Bereichs, den das Studentenwerk W beherrscht.

P kann sich bei der Ermessensausübung davon leiten lassen, dass J zugleich ihren **zivilrechtlichen Anspruch** auf ungestörten Gebrauch der Mietsache gegen W geltend machen kann, § 536 BGB. Außerdem verfügt W als Vermieterin und Inhaberin des Hausrechts über alle rechtlichen und tatsächlichen Möglichkeiten, die Gefahr (Lärmbelästigung) abzuwenden, indem sie gegen die Lärmenden vorgeht und den Zutritt Hausfremder einschränkt.

P kann J ebenfalls darauf verweisen, ihre **zivilrechtlichen Ansprüche gegen die Störer** selbst geltend zu machen. Einem Mieter steht nämlich ein Abwehranspruch nach §§ 858 Abs. 1, 862 Abs. 1 BGB wegen Besitzstörung durch den von einem anderen Mieter verursachten Lärm i.S.d. § 906 BGB zu.³⁰³

S hat gegen P allenfalls bei den ersten „Partys“ Anspruch auf Einschreiten. Danach hat sie nur noch Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung.

298 VGH BW NVwZ-RR 2011, 231; BayVGH BayVBl 1993, 429.

299 NdsOVG NdsVBl. 2009, 23; VGH BW NVwZ 2001, 1292; Götz/Geis § 10 Rn. 24.

300 Graulich, in: Lisken/Denniger E Rn. 117.

301 BVerwG DÖV 1969, 465; NVwZ 1998, 395; NdsOVG OVGE 51, 373; OVG RP LKRZ 2010, 388; BayVGH KommPrax BY 2010, 35; VG Oldenburg, Urt. v. 09.11.2016 – 5 A 3996/14, BeckRS 2016, 54789.

302 Hierzu: OVG RP LKRZ 2007, 442.

303 BGH NJW 2015, 2023 m.w.N.

Aufbauschema: Polizei-/Ordnungsverfügung

I. Ermächtigungsgrundlage

Spezialgesetz, Standardermächtigung oder POR-Generalklausel

II. Formelle Rechtmäßigkeit

Zuständigkeit, Verfahren, Form

III. Materielle Rechtmäßigkeit

1. Voraussetzungen Ermächtigungsgrundlage

- a) TBV des Spezialgesetzes
- b) TBV der polizeilichen Standardmaßnahme
- c) TBV der Generalermächtigung/-klausel
 - aa) Schutzgut der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung betroffen

öffentliche Sicherheit: Unverletzlichkeit der Rechtsordnung, Individualrechtsgüter des Einzelnen, Bestand des Staates und seiner Einrichtungen

öffentliche Ordnung: ungeschriebene Verhaltensregeln die nach der herrschenden Sozialmoral für ein geordnetes Zusammenleben unerlässlich sind
 - bb) Gefahr für das Schutzgut
 - ◆ *konkret:* hinreichende Wahrscheinlichkeit eines Schadens in absehbarer Zeit
 - ◆ *gegenwärtig/unmittelbar:* Schädigung hat begonnen bzw. steht mit Sicherheit unmittelbar bevor
 - ◆ *erheblich:* bedeutsames Schutzgut (Leben, Gesundheit, Freiheit)
 - ◆ *dringend:* gegenwärtig und erheblich
 - ◆ *Anscheinsgefahr:* besonnener Amtswalter darf von Gefahr ausgehen (objektiv ex ante) = „echte“ Gefahr auf der Primärebene
 - ◆ *Gefahrenverdacht:* Amtswalter weiß, dass eine Gefahr bestehen kann, ist aber nicht sicher = „echte“ Gefahr, aber nur Gefahrerforschungsmaßnahmen
 - ◆ *Putativ-/Scheingefahr:* Amtswalter meint vermeidbar irrig, dass eine Gefahr besteht = keine Gefahr

2. Richtiger Adressat = Polizei-/Ordnungspflicht

- ◆ Verhaltensstörer (einschl. Zweckveranlasser)
- ◆ Zustandsstörer
- ◆ subsidiär: Nichtstörer („Notstandspflichtiger“), strenge Zumutbarkeitsgrenze

3. Allgemeine Rechtmäßigkeitsanforderungen

Bestimmtheit, Möglichkeit, Verhältnismäßigkeit

4. Rechtsfolge: i.d.R. Ermessen

- ◆ Entschließungsermessen („Ob“), Auswahlermessen („Wie“ und „gegen wen“)
- ◆ beides vom Gericht nur auf Ermessensfehler zu prüfen (§ 114 S. 1 VwGO):
 - Ermessensüberschreitung – Maßnahme unverhältnismäßig
 - Ermessensnichtgebrauch – Ermessen nicht ausgeübt
 - Ermessens Fehlgebrauch – andere Motive als die Ermessensnorm vorsieht

2. Teil: Standardmaßnahmen

A. Überblick

Für Gefahrensituationen, die der Gesetzgeber nicht vorhergesehen oder nicht geregelt hat, gibt es die **Generalklausel** als allgemeine gesetzliche Eingriffsbefugnisnorm, die in ihren Voraussetzungen und in ihrer Rechtsfolge weit gefasst ist. 184

Beispiele: Polizeiliche Gefährderansprache (s. Rn. 369);³⁰⁴ Verkaufsverbot von Eintrittskarten an Fans des gegnerischen Fußballvereins;³⁰⁵ unfreiwillige Obdachlosigkeit (s. Rn. 170).

Oft bieten die PolG aber passende spezielle Eingriffsgrundlagen, die auf typische Gefahrensituationen und deren Abwehr zugeschnitten sind („**Standardmaßnahmen**“). Im Regelungsbereich der Standardbefugnisse ist die Generalklausel nicht anwendbar. Das ergibt sich entweder aus der Generalklausel selbst oder aus den allgemeinen Regeln der Gesetzeskonkurrenz (*leges speciales*).

Nicht durchgesetzt hat sich die Forderung, die Generalklausel auf atypische Gefahren zu reduzieren,³⁰⁶ sodass der Gesetzgeber gezwungen wäre, lauter Spezialermächtigungen zu schaffen.³⁰⁷ Aus Verfassungsrecht folgt eine solche Pflicht allenfalls ausnahmsweise.³⁰⁸

Es gibt „klassische“ und „neuartige“ Standardmaßnahmen.³⁰⁹ Klassisch sind etwa Vorladung, Sicherstellung, Durchsuchung von Wohnungen³¹⁰ usw. Neuartig sind überwiegend die Standardmaßnahmen, die die polizeiliche Datenerhebung, -verarbeitung und -nutzung normieren.³¹¹ Mit ihnen haben die Gesetzgeber auf das sog. **Volkszählungsurteil**³¹² des BVerfG reagiert. Danach bedürfen Eingriffe in das Grundrecht auf **informationelle Selbstbestimmung** aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG einer spezielleren gesetzlichen Grundlage als die Generalklausel, um dem Bestimmtheitsgebot zu genügen.³¹³ Das noch junge Grundrecht auf Gewährleistung der **Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme**³¹⁴ verlangt weitere Spezialnormen.³¹⁵ 185

In Studium und Examen stehen die klassischen Standardmaßnahmen im Zentrum. Die Vorschriften über den Umgang mit persönlichen Daten erlangen – bis auf die hier besprochenen Ausnahmen – kaum polizeirechtliche Prüfungsrelevanz.³¹⁶

304 VGH BW VBIBW 2018, 316; OVG NRW, Beschl. v. 22.08.2016 – 5 A 2532/14; Kreuter-Kirchhof AöR 139, 257.

305 OVG Hmb NJW 2012, 1975; Winkler/Schadtle JuS 2015, 435; Behnen NordÖR 2013, 1.

306 Butzer VerwArch 2002, 506, 522; tendenziell NdsOVG NVwZ 2016, 164, 165; ähnlich noch BVerwGE 115, 189; Schenke Rn. 49.

307 BVerwGE 129, 142; Schenke Rn. 29.

308 BVerwGE 10, 164: Verbot des Automatenverkaufs von „Gummischutzmitteln“ (= Kondomen).

309 Andere Einteilung: Kingreen/Poscher § 12 Rn. 6 ff.

310 Vgl. das Preußische Polizeiverwaltungsgesetz (PrPVG) von 1931.

311 Glaser Jura 2009, 742 ff.

312 BVerfGE 65, 1, 45 ff.

313 BVerfGE 113, 348, 377 f.; Beaucamp JA 2017, 728.

314 Näher zu diesen Grundrechten: AS-Skript Grundrechte (2021), Rn. 134, 153.

315 BVerfGE 141, 220 (BKA-Gesetz); 125, 260 (Vorratsdatenspeicherung).

316 Möstl Jura 2011, 840, 842; vgl. auch § 11 Abs. 2 Nr. 13 a JAG NRW, § 18 Abs. 2 Nr. 5 lit. c BayJAPO.

186

Standardmaßnahmen		
Standardmaßnahme	Inhalt	Klausurwichtigkeit
Befragung	Herbeiführung einer Äußerung	↔
Identitätsfeststellung	Feststellung der Personalien (Personalausweis, Reisepass, Aufenthaltstitel) Krakeeler am Unfallort; Herumlungerer vor einer Botschaft; Fahrer getunter Autos auf einem Parkplatz, der für verbotene Autorennen genutzt wird.	↑
Erkennungsdienstliche Maßnahmen	Identifizierung/Wiedererkennung einer Person durch Fingerabdrücke, Fotos oder DNA-Analyse Person ohne Ausweispapiere; Verdacht eines Wiederholungsstraftäters.	↑
Vorladung	Anordnung zu einer Befragung oder zu erkennungsdienstlichen Maßnahmen zu erscheinen Nachbar soll Angaben zu einer sichergestellten Sache machen; verweigerte Identitätsfeststellung.	↔
Gewahrsam	Festhalten an einem eng umgrenzten Raum Alkoholisierter Schläger in der Altstadt; Volltrunkener, der im Winter auf der Parkbank schläft; Person, die einem Platzverweis/einer Wohnungsweisung nicht folgt.	↑↑
Sicherstellung	Übernahme einer Sache in staatl. Verwahrung Fotoapparat bei unerlaubtem Fotografieren; Bargeld aus vermutetem Drogenhandel; ungesicherter wertvoller Gegenstand auf der Straße; ausgebrochener Stier.	↑↑
Platzverweis	Vorübergehendes Verweisen von einem Ort Gaffer am Unfallort, die Rettungskräfte behindern; potenzielle Teilnehmer einer verbotenen Versammlung.	↑↑
Aufenthaltsverbot	Längeres Verbot, sich in einem bestimmten Gebiet aufzuhalten Drogendealer am Hbf; Prostituierte im Sperrbezirk.	↑↑
Wohnungsverweisung	Verweisung einer Person für einige Tage aus der eigenen Wohnung Prügelnder Ehemann.	↑↑
Durchsuchung der Person	Suche nach Sachen am Körper/in der Kleidung Suche nach Waffen, Drogen, Einbruchswerkzeugen usw.	↑↑
Durchsuchung der Wohnung	Suchen nach versteckten Sachen oder Personen in der Wohnung Suche nach Waffen, Drogen und polizeilich Gesuchten.	↑

Standardmaßnahmen (Fortsetzung)		
Videüberwachung (offen)	Sichtbare Videoüberwachung des öffentlichen Raumes Altstadt; Bahnhof; Umgebung von Ministerien.	↑↑
Videüberwachung (verdeckt)	Versteckte Kameras außerhalb und innerhalb von Wohnungen Treffpunkt von Drogendealern und -käufern im Stadtpark; Wohnung von Terrorverdächtigen.	↔

Die Standardmaßnahmen variieren die Generalklausel. Auf der **Tatbestandsseite** verlangen sie in formeller und/oder materieller Hinsicht bestimmte Voraussetzungen, die enger/strenger oder weiter/großzügiger sind als die generell verlangte „konkrete Gefahr“. Auf der **Rechtsfolgenseite** sind sie nicht flexibel, sondern geben eine bestimmte Handlungsmöglichkeit vor, anstatt umfassend zu allen „Maßnahmen“ zu ermächtigen. Oftmals ist nur durch Auslegung zu ermitteln, gegen wen die Standardmaßnahme gerichtet werden darf, inwiefern die Spezialermächtigung also die allgemeinen Vorschriften über den Verantwortlichen (Störer) abändert. **187**

Sämtliche Standardmaßnahmen stehen in allen Ländern und im Bund der Polizei zu. Unterschiedlich ist geregelt, ob sich auch die **allgemeinen Ordnungsbehörden** ganz oder teilweise auf sie stützen können. **188**

LStVG Bay: Keine Standardmaßnahmen; § 23 BbgOBG, § 24 OBG NRW (teilweise); §§ 18 ff. SächsPolG; §§ 15 ff. ThürOBG (jeweils eigene Vollregelungen).

Studienhinweis: Wie in anderen Rechtsgebieten wird auch der „Allgemeine Teil“ der Standardmaßnahmen erst ganz verständlich, wenn der „Besondere Teil“ bekannt ist. **189**

I. Rechtsnatur der Standardmaßnahmen

Standardmaßnahmen können als VA oder als Realakt ergehen. **190**

Beispiele: 1. Der Polizeibeamte P fordert den angetrunkenen X auf, ihm die Wagenschlüssel auszuhändigen. Als X die Arme verschränkt, reißt P ihm die Schlüssel aus der Hand (VA mit Zwangsmittelanwendung). **2.** X sitzt schlafend auf dem Fahrersitz; P nimmt ihm die Schlüssel aus der halboffenen Hand (nur Realakt).

Für die Rechtmäßigkeit der Maßnahme hat die Rechtsnatur i.d.R. nur eine Randbedeutung. Dennoch werden mit der Einordnung als VA oder Realakt Weichen gestellt, etwa für die Klage-/Antragsart oder das einzuhaltende Verfahren (s. Rn. 65). **191**

Klausurhinweis: Ist im **Gerichtsaufbau** nach Zulässigkeit und Begründetheit eines Rechtsbehelfs zu prüfen, muss die Rechtsnatur der Maßnahme bereits in der Zulässigkeit, nämlich der statthaften Rechtsschutzform, geprüft werden. Die Prüfung muss für jede Einzelmaßnahme gesondert erfolgen. Das kann zu einer gewissen „Kopflastigkeit“ des Gutachtens führen, die aber unvermeidlich ist. Bei der umgekehrten Prüfungsreihenfolge im **Anwalts- bzw. Ausgangsbehördenaufbau** sollte unmittelbar nach der Feststellung der Ermächtigungsgrundlage geprüft werden, ob durch Verwaltungsakt gehandelt werden darf/soll (VA-Befugnis). Die alternative Verlagerung in die formelle Rechtmäßigkeit, in der sich die Frage bei der Anhörung (§ 28 Abs. 1 VwVfG) erstmals stellt, stört meist die Prüfungssymmetrie.

VERWALTUNGSZWANG

Gestrecktes Verfahren
§ 6 I VwVG

Sofort-Vollzug
§ 6 II VwVG

Vollstreckungsvoraussetzungen

- | | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ■ GrundVA auf Handlung, Duldung oder Unterlassung ■ Vollstreckbarkeit des GrundVA <ul style="list-style-type: none"> – VA unanfechtbar – sofort vollziehbar gem. § 80 II VwGO ■ Rechtmäßigkeit des GrundVA irrelevant (str.) | <ul style="list-style-type: none"> ■ Ohne GrundVA möglich, erst recht wenn VA vorliegt (h.M.) ■ Handeln „innerhalb ihrer gesetzlichen Befugnisse“ = Rechtmäßigkeit eines (fiktiven) GrundVA auf Handlung, Duldung oder Unterlassung ■ Gegenwärtige Gefahr |
|--|--|

Vollstreckungsverfahren

- | | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ■ Richtiges Zwangsmittel <ul style="list-style-type: none"> – Ersatzvornahme (vertretbare Handlung), § 10 VwVG – Zwangsgeld (i.d.R. unvertretbare Handlungen), § 11 VwVG – Unmittelbarer Zwang (ultima ratio), § 12 VwVG i.V.m. UZwG | |
| <ul style="list-style-type: none"> ■ Androhung, § 13 VwVG <ul style="list-style-type: none"> – bestimmtes Zwangsmittel, § 13 III – grds. schriftlich, § 13 I 1 – unter Fristsetzung, § 13 I 2 – u.U. verbunden mit GrundVA, § 13 II – bei Ersatzvornahme: Kostenvoranschlag, § 13 IV – bei Zwangsgeld: bestimmte Höhe, § 13 V | <ul style="list-style-type: none"> ■ Androhung entbehrlich, § 13 I VwVG |
| <ul style="list-style-type: none"> ■ Festsetzung, § 14 VwVG <ul style="list-style-type: none"> – nur im Bundesrecht und in einigen Ländern obligatorisch – selbstständiger VA (str.) | <ul style="list-style-type: none"> ■ Festsetzung entfällt, § 14 S. 2 VwVG |
| <ul style="list-style-type: none"> ■ Ordnungsgemäße Anwendung des Zwangsmittels (§ 15 VwVG), insb. Verhältnismäßigkeit (§ 9 II VwVG) <ul style="list-style-type: none"> – Geeignetheit – Erforderlichkeit: <ul style="list-style-type: none"> • Verwaltungszwang als solcher • ggf. Notwendigkeit des sofortigen Vollzuges – Angemessenheit | |

Vollstreckungshindernisse

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ■ Rechtliche Unmöglichkeit (z.B. entgegenstehende Rechte Dritter) ■ Nachträgliche materielle Einwendungen gegen den GrundVA |
|--|

E. Abschleppen von Kraftfahrzeugen

- 645** Das Abschleppen von verbotswidrig geparkten Kfz ist aus Studium und Examen nicht wegzudenken. Kaum eine Fallgestaltung wird öfter geprüft als der „Abschlepp-Fall“.¹⁰⁹⁴

Hinweis: In Abschleppfällen greifen die wichtigsten Strukturen des Gefahrenabwehrrechts, des allgemeinen Verwaltungs- und Verwaltungsvollstreckungsrechts sowie des Verwaltungsprozessrechts verschachtelt ineinander. Dieses Massenphänomen der Justizpraxis¹⁰⁹⁵ bringt immer wieder unvorhersehbare Abschlepp-Konstellationen hervor, die sich für Prüfungen geradezu aufdrängen. Man muss auch wissen: Über Abschleppfälle wird seit Jahrzehnten diskutiert.¹⁰⁹⁶ Sie lassen sich nicht vollständig „dogmatisch sauber“ subsumieren.¹⁰⁹⁷

- 646** In den typischen Abschleppfällen liegen um den eigentlichen Kern – das Abschleppen – weitere „Problem-Schichten“. Diese machen Abschleppfälle unübersichtlich. Außerdem haben die Länder das Abschleppen unterschiedlich normiert, handhaben es im Tatsächlichen verschieden, die Polizeisysteme sind uneinheitlich und auch die Rspr. der OVG/VGH weicht dauerhaft voneinander ab (vgl. § 137 VwGO). Die Lit. kritisiert die Rspr. in nahezu allen Punkten.¹⁰⁹⁸ Gleichwohl empfiehlt es sich v.a. für Prüfungsaufgaben, die Rspr. zum „eigenen“ Bundesland zu kennen und ihr zu folgen.



Der eigentliche Abschlepp-Vorgang, d.h., die Abwehr der Gefahr für die öffentliche Sicherheit, bildet die „**Primärebene**“. Hier können Komplikationen auftreten: Halter und Fahrer des Kfz weichen ab, das Verkehrsschild wird erst aufgestellt, nachdem das Kfz geparkt worden ist, statt der Straßenverkehrsbehörde ordnet ein Polizist das Abschleppen an, hinter der Windschutzscheibe liegt ein Zettel mit einer Telefonnummer, das Kfz wird nicht auf einen amtlichen Verwehrplatz gebracht, sondern nur auf einen freien Parkplatz umgesetzt usw.

Die „**Sekundärebene**“ besteht etwa aus einem Kostenfestsetzungsbescheid für das Abschleppen oder der Bürger fordert den Betrag zurück, den er gezahlt hat, um das abgeschleppte Fahrzeug am Verwehrplatz auszulösen. Auf der Sekundärebene können im Ermessen/der Verhältnismäßigkeit Unzulänglichkeiten abgefangen werden, die auf der Primärebene aufgetreten sind (Beispiel: nachträglich aufgestelltes Halteverbot).

- 647** Um einen Abschlepp-Fall zu bearbeiten bzw. eine Gerichtsentscheidung richtig einzuordnen, muss man im ersten Schritt feststellen, ob ein Verkehrszeichen oder eine allgemeine Regel der StVO durchgesetzt wird und im zweiten, ob die (Vollzugs-)Polizei in Eilzuständigkeit¹⁰⁹⁹ oder die Straßenverkehrsbehörde (Ortspolizei) handelt.

¹⁰⁹⁴ Singbartl/Zintl JuS 2017, 543; Waldhoff JuS 2015, 92; Hebel JA 2015, 317; Kugelmann/Alberts Jura 2913, 898, 907; Graulich, in: Lisken/Denninger E Rn. 855 ff.

¹⁰⁹⁵ Hamburg 2018: 17.000 Abschleppfälle – 74 Klagen – 1 stattgebendes Urteil, Hmb. Bürgerschaft Drs. 21/17223; Senftl, in: BeckOK PolSIR BY, Art. 25 PAG Rn. 26 ff.

¹⁰⁹⁶ Zusammenfassend: Kjellsson, Das Zwangsmittel der Ersatzvornahme (2019), S. 133 ff., 259 ff.

¹⁰⁹⁷ Weiterhin instruktiv: Klenke NWVBl. 1994, 288.

¹⁰⁹⁸ Götz/Geis § 21 Rn. 34 m.w.N.

¹⁰⁹⁹ VGH BW DV 2022, 104; NdsOVG NordÖR 2010, 174.

Verstoß gegen Verkehrszeichen		Verstoß gegen StVO ohne Verkehrszeichen	
(Vollzugs-) Polizei	StrVerkBeh / Ortpolizei	(Vollzugs-) Polizei	StrVerkBeh / Ortpolizei
Sofortvollzug bzw. unmittelbare Ausführung – hypoth. GrundVA nach LPOIG	Gestrecktes Verfahren (VZ = GrundVA), gegen Halter ggf. Sofortvollzug bzw. unim. Ausführung nach LVwVG/OBG/SOG usw.	Sofortvollzug bzw. unmittelbare Ausführung – hypoth. GrundVA nach LPOIG	Sofortvollzug bzw. unmittelbare Ausführung; hypoth. GrundVA nach LVwVG/OBG/SOG usw.

Das Abschleppen eines Kfz besteht rechtlich aus zwei Elementen: 1. Entfernung des Kfz von seinem Abstellplatz, 2. Aufbewahrung auf dem Verwahrparkplatz.

- **Entfernungsgebot:** Ein **Verkehrszeichen** (= VA, vgl. § 39 StVO) kann das Gebot enthalten, ein geparktes Kfz zu entfernen. Ein Parkverbot enthält etwa neben dem Verbot zu parken, zugleich das Gebot, das trotzdem geparkte Fahrzeug zu **entfernen**. Zuständig für die Vollstreckung eines VA ist nur die Behörde, die ihn erlassen hat (vgl. § 7 Abs. 1 BVwVG¹¹⁰⁰). Nur die **Straßenverkehrsbehörde**, die das Verkehrszeichen aufgestellt hat, kann das Entfernungsgebot im gestreckten Verfahren durchsetzen, § 44 Abs. 1 S. 1 StVO.¹¹⁰¹ Die im Eilfall zuständige (Vollzugs-) **Polizei** kann dagegen auch bei einem vorhandenen Verkehrszeichen nur im Sofortvollzug bzw. in unmittelbarer Ausführung tätig werden, und zwar auf der Grundlage des LPOIG. Die öffentliche Sicherheit ist in Gestalt der Unverletzlichkeit der objektiven Rechtsordnung gefährdet, weil der Verstoß gegen das Verkehrszeichen zugleich eine Ordnungswidrigkeit ist (§ 49 StVO, § 24 Abs 1, Abs. 3 Nr. 5 StvG). Die Polizei erlässt ausdrücklich oder im Sofortvollzug/in unmittelbarer Ausführung hypothetisch ein auf die Generalklausel gestütztes Entfernungsgebot.

648

Verstößt das Kfz gegen eine allgemeine **Regel der StVO** = geschriebene Rechtsordnung (z.B. § 12 Abs. 3 Nr. 3 StVO: Parkverbot vor Grundstückseinfahrten), fehlt ein konkret ausgesprochenes Entfernungsgebot. Dann ist unerheblich, ob die Straßenverkehrsbehörde oder die Polizei handelt. Es wird stets ein (hypothetischer) GrundVA auf der Grundlage der Generalklausel (Straßenverkehrsbehörde: gefahrenabwehrrechtliche Generalklausel, Polizei: LPOIG) angenommen („Entfernen Sie das Kfz!“). Dieser wird im Sofortvollzug bzw. der unmittelbaren Ausführung vollstreckt.

649

- Die **Aufbewahrung auf dem Verwahrparkplatz** erfolgt durch die Standardmaßnahme Sicherstellung (vgl. Rn. 303 ff.) des Fahrzeugs. Da sich das Kfz, sobald es vom Abschleppfahrzeug „an den Haken“ genommen wurde, nicht mehr dort befindet, wo der Fahrer es zurückgelassen hatte, wird so das Eigentum an dem Kfz geschützt.

650

Die Zweiteilung in Entfernungsgebot und Sicherstellung gilt allerdings nicht in allen Ländern. In **Bayern, Hamburg und Thüringen** stellen das Abschleppen und die Aufbewahrung des Kfz einen **einheitlichen Vorgang der Sicherstellung** dar. Die Durchset-

651

¹¹⁰⁰ Einschlägig ist die Norm des jeweiligen LVwVG, die § 7 Abs. 1 BVwVG entspricht.

¹¹⁰¹ BVerwGE 153, 140.

Stichwortverzeichnis

Die Zahlen verweisen auf die Randnummern.

§ 111 OWiG	238	Aufenthaltsverbot	200 ff., 342 ff., 348 ff.
§ 117 OWiG	177, 441	Gesetzgebungskompetenz	341
§ 81 b Alt. 2 StPO	250, 254	Gewahrsam	294
Abschiebung	609	Aufgabenzuweisung	50, 213
Abschleppen	645	Auflage	745
Autowrack	693	Auflösung	736 ff., 746, 755 ff., 761
Erstattungsanspruch	683 ff.	Auflösungsverfügung	737
Fahrrad	694	Aufopferungsgrundsätze	701
Sondernutzung	692	Auskunftsverweigerung	224
Zurückbehaltungsrecht	686	Auslagen	608
Ab schleppen von Kfz	645 ff.	Auslegungsmethoden	199
Abschleppunternehmer	691	Auswahlmessen	36, 137 f., 322 f.
Aufkleber	692	Ausziehen	412 ff., 418 f.
Autowrack	693	Autowrack	693
Beschädigungen	691	Bahnpolizei	10 f., 200
Fahrrad	694	Bargeld	315
Halterhaftung	690	Befragung	218 ff.
Kostenpflicht	687	Beitreibung	604, 609
Kostenrückforderung	683	Belästigung	95
Landesrechte	667 ff.	Beschlagnahme	303
Primärebene	646	Beschränkung	745, 762 ff.
Privatgrundstücke	695	Beschuldigter	262 ff.
Sekundärebene	646, 689	Besitzdiener	121
Sicherstellung	650 f.	Besitzer	318
Sondernutzung	692	Bestimmtheit	153, 479
Umsetzung	662	Betretensverbot	348
Werbeanhänger	692	Betretungsverbot	379
Abschleppfall	646 f.	Betteln	333, 505
Abstrakte Gefahr	501 ff.	Beweisverwertungsverbot	210
Abwehr- und Unterlassungsanspruch	48	BGebG	633
Adressat	108 ff.	Bild- und Tonaufnahmen	781 f.
Alkoholkonsum	333	Bitcoin	315
Alkoholverbot	505	Blitzer-App	309
Allgemeinverfügung	22	Blockade	720
Amtsgericht	283 f.	Body-Cams	459
Amtshaftung	699	Buchgeld	315
Amtspflicht	704	Bundesgrenzschutz	10
Angemessenheit	151	Bundeskriminalamt	13
Angstraum	482	Bundespolizei	10 f.
Anhalten	244	Cannabiswirkstoff	97
Anhörung	79, 554, 591	Corona	22
Anmeldepflicht	758	Covid-19	22
Annexantrag	321	Datenerhebung	208 f.
Anonymität	238	Datenschutzrecht	208
Ansammlung	719	Datenträger	307
Anscheinsgefahr	102 ff.	Datenverarbeitung	208 ff.
Anscheinsstörer	102 ff., 301	Diensthund	551
Anspruch auf Einschreiten	174 ff., 353	DNA-Analyse	250
Anwendung des Zwangsmittels	566 ff.	Doppelfunktionale Maßnahme	73 ff.
Klageart	572 ff.		
Aufenthaltsgebot	364		

Drogen	317	Ermittlungsbeamte der StA	5
Drohende Gefahr	107	Ersatzvornahme	543 ff.
Duldung	134	Kostenvoranschlag	616
Duldungsgebot	579	Erstbefassung	65
Duldungsverfügung	193, 577	EU-Recht	19
Durchsuchung	389 ff.	Europol	19
Betreten der Wohnung	423 ff.	ex ante	101
Datenträger	405	Fachaufsicht	29
Entkleiden	418	Fahrrad	694
Gefahrerforschungsmaßnahme	395	FamFG	276, 283, 371
Intimkörperöffnungen	391	Fehlerfolgen	81
Kleidung	405	Festhaltebefugnis	398
Mobiltelefon	405	Festhalten	244
Person	389 ff.	Festnahme	280
Ruhestörung	441	Festsetzung	561 ff.
Sache	403 ff.	Fingerabdruck	250
Untersuchung	391	Folgenbeseitigungsanspruch	48
von Sachen	403 ff.	Form	31, 80
Wohnung	420, 422	Freiheitsentziehung	277
Wohnung nach VwVG	422	Freiwillige Helfer	698
Wohnung Richtervorbehalt	427 f.	Freizügigkeit	202, 341
ED-Maßnahme	249 ff.	Funktionsfähigkeit des Staates	91
Effektivität der Gefahrenabwehr	139 f.	Fußfesseln (elektr.)	352
Eigensicherung	398	Gebühren	608
Eigenverantwortlichkeit des Veranstalters	735	Geeignetheit	149
Eilkompetenz	64 f.	Gefahr	
Eilzuständigkeit	64 f.	Abstrakte	501 ff.
Eingriffsbefugnisse	736, 747	Anscheinsgefahr	102 f.
Eingriffsschwelle	203 f.	dringend	99
Eingriffsschwellen	203 f.	drohende	107
Einheitssystem	3, 8	ex ante	101
Einkesselung	277	gegenwärtig	99
Einzelrechtsnachfolge	121	im Verzug	99
Elektro-Schocker	551	latent	100
Enteignender Eingriff	714	qualifiziert	99
Enteignung	714	Scheingefahr	105
Enteignungsgleicher Eingriff	714	unmittelbar	99
Entkleiden	412, 418 f.	Verdacht	106
Entschädigung	707 ff.	Verursacher	112
Entschließungsermessen	36, 137	Gefahr (Def.)	94
Erforderlichkeit	150	Gefahr für öffentliche Sicherheit	
Erkenntnisverfahren	525	oder Ordnung	749 f.
Erkennungsdienstliche Behandlung	249 f.	Gefährderanschriften	369
Beschuldigter	261 ff.	Gefährderansprache	369 f.
Vorladung	259	Gefährdete Objekte	241
Erkennungsdienstliche Maßnahme	269 ff.	Gefährdete Orte	241
Erklärungsabgabe	550	Gefahrenabwehr (Ziel)	1
Ermächtigungsgrundlage	49	Gefahrenabwehrverfügung	22 ff.
Ermessen	36 f., 135 ff.	Gefahrenabwehrverordnung	22
Klausurhinweise	151	GefahrenabwehrVO	484 ff.
Ermessensfehlgebrauch	146	Abstrakte Gefahr	502
Ermessensprüfung	142 ff.	Allgemeinverfügung	491 ff.
Ermessensreduzierung auf Null	137, 176	Fallbearbeitung	488 f.
Ermessensüberschreitung	144	Gefahrenverdacht	504
Ermessensunterschreitung	145		

Prüfungsaufbau	495	Identitätsfeststellung	228, 237 f.
Gefahrenaufklärung	213	Identitätstheorie	547
Gefahrgrenze	113 f.	Individualrechtsgüter	87
Gefahrenverdacht	106	Informationelle	
Gefahrerforschungsmaßnahme	106	Selbstbestimmung	185, 208, 248
Gefahrerhöhung	116	Ingewahrsamnahme	276
Gefährliche Orte	241	Instanzielle Zuständigkeit	77 f.
Gegendemonstration	127, 772	Interpol	19
Generalmächtigung	56 ff.	Juristische Personen	111
Verfassungsmäßigkeit	59	Kampfhund	505
Generalklausel	56 f.	Kennzeichenüberwachung	454
Gesamtrechtsnachfolge	131	Kfz-Kennzeichen	57
Gesetzesvollziehungsanspruch	174	Kleidungsstücke	408
Gesetzgebungskompetenz	6, 16 f., 255, 450	Kofferraum	406
Gesetzgebungskompetenz	716	Konkrete Gefahr	98
Gestrecktes Verfahren	536 ff.	Kontaktverbot	352
Gestrecktes Vollstreckungsverfahren		Kontrollstelle	242
Androhung	539 ff.	Kosten	602 ff., 608
Anwendung	566 ff.	Kostenvoranschlag	616
Festsetzung	561 ff., 613	Kraftfahrtbundesamt	12
Gesundheit	442	Kriminalistische Erfahrung	317
Gewahrsam	276 ff.	Kriminalitätsschwerpunkt	481
Durchsetzungsgewahrsam	293	Kryptogeld	315
EMRK	291	KunstUrhG	246
Entfernungsverfügung	293	Lärm	136, 177 f., 353 ff., 432, 436 ff.
FamFG	276, 283	Lärmbelästigung	441
FFKL	284	Lärmverbot	485
Freiheitsentziehung	277	Lastenverteilung	643
Höchstdauer	294	latente Gefahr	100
Kosten	295	Latenter Störer	118
Rechtsschutz	295	Lauschangriff (groß)	468
Richtervorbehalt	281	Legitimer Zweck	148
Schutzgewahrsam	285	Leibesgefahr	442
Selbstgefährdung	285	Leinenzwang	485, 502, 505
unerlässlich	290	Leistungsbescheid	604, 685
Unterbindungsgewahrsam	287 f.	Maschinelles Handeln	710
Versammlung	280	Materieller Polizeibegriff	1
GewaltSchG	371	Mehrere Verantwortliche	139 ff.
Glasflaschenverbot	485	Meldeauflage	321, 363 f.
Glasverbot	505	Mieter	121
Großer Lauschangriff	468	Minusmaßnahme	733, 735
Grundschema	218, 237, 249, 267, 303, 327, 338, 370, 389, 402, 419, 447	Mitgliederversammlungen	721
Grund-VA	539	Mittelbarer Verursacher	113, 775
Gruppenzugehörigkeit	292, 347	Mitverschulden	699, 706
Qualifizierte Gefahr	99	Musterentwurf LPoIG	15
Halterhaftung	690	Nachtruhe	353
Häusliche Gewalt	377	Nichtöffentliche Versammlung	731, 739 f.
Hausrecht	92	Nichtstörer	124 ff.
Hautfarbe	235 f.	Nichtverantwortlicher	124 ff.
HDU-Verfügung	527, 538	Notstandspflicht	775 ff.
Aufbauschema	589		
Hinreichende Wahrscheinlichkeit	97		
Hosentaschen leeren	408		
Hypothetischer Grund-VA	587 ff., 628		

Obdachlos	127, 155, 158, 304	Ruhestörung	136, 421, 432
Nutzungsentschädigung	172	Sachliche Zuständigkeit	62 ff.
Obdachloseneinweisung	158	Satzung	494
Obdachlosigkeit	168 ff.	Schaden (Def.)	95
Öffentliche Last	132	Schadensausgleich	696 f.
Öffentliche Ordnung	93, 518	Schadensersatz	699 ff.
Angstraum	482	Schaufensterpuppen-Fall	115
Öffentliche Sicherheit	84, 749	Scheingefahr	105, 385
Opferposition	44, 123	Schlägerei	299
Opportunitätsprinzip	37, 136	Schlagstock	551
Ordnungswidrigkeit	86, 177	Schleierfahndung	220
Organkompetenz	497	Schmerzensgeld	699
Örtliche Zuständigkeit	76	Schusswaffe	551
 		Schutzgut	81 f.
Parkverbot	648	Funktionsfähigkeit des Staates	91
Parteienprivileg	744	Individualrechtsgut	87
Parteitage	721	Ordnungswidrigkeit	86
Personalausweis	238	Straftat	86
Personalien	222, 238	Schutznormtheorie	176
Personenbezogene Daten	208, 215	Section-Control	454
Plakatverbot	514 ff.	Sekundäransprüche	696
Platzverweis	200 f., 327 ff.	Sekundärebene	26, 611
Durchsetzung	338	Selbstgefährdung	89, 377
Gewahrsam	291 ff.	Selbsttötung	90, 286
Ort	335 f.	Selbstvollstreckung	526
Politesse	653	Sicherheitsbehörde	2
Polizei (Begriff)	2	Sicherstellung	304 ff., 324
Polizeifestigkeit	53, 724 ff.	Abschleppen	304
Polizeilicher Notstand	124	Abtretung	325
Polizeistaat	2	Bargeld	315 ff.
Polizeiverwaltungsbehörde	8	Beschlagnahme	303
PolizeiVO	484 ff.	Bitcoin	315
POR-Verfügung		Blitzer-App	309
Prüfungsaufbau	183	Buchgeld	315
Präventive Gewinnabschöpfung	326	Datenträger	307
Presse/Polizeifestigkeit	307	Eigentumsvermutung § 1006 BGB	324
Primärebene	26	entscheidungerheblicher Zeitpunkt	316
Private Rechte	69, 158	GoA	310
Putativgefahr	105, 385	Herausgabe	312, 322 ff.
 		Obdachlos	304
Quarantäne	280	OWi-Verfahren	308
 		präventive Gewinnabschöpfung	326
Racial Profiling	226	Presse	307
Radarwarner	91	Radarwarner	309
Radarwarngeräte	309	Sache	306
Rasse	234 f.	Strafverfahren	308
Razzia	241	Verwahrung	304
Realakt	20 f., 46 ff.	Zwecke	308
Recht am eigenen Bild	246, 307	Sicherstellung (Abschleppen)	647 ff.
Recht des ersten Zugriffs	65	Sichtbarkeitsgrundsatz	658
Rechtliche Hindernisse	154	Sistierung	244
Rechtsnachfolge	130 ff.	Sofortvollzug	582 ff., 619 ff.
Rettungsfolter	225	Sondernutzung	692
Richtervorbehalt	277, 439	Sonderopfer	701
Ringfahndung	242	Sonderordnungsbehörde	9
Rückkehrverbot	379		

Spezialitätsgrundsatz	51
Spontanversammlungen	758
Stadtbild	519
Standardmaßnahme	590
Standardmaßnahmen	55, 184 ff., 528
Adressat	205
Durchführung	195
Fallbearbeitung	198
Generalmächtigung	199
Rechtsnatur	190 ff.
Rechtsschutz	207
Verfahren	206
Störender Hoheitsträger	66
Störer	108
Anscheinstörer	102
Störung	96
Straftat	86
Straftatenverhütung	253
Strafverfolgung	5, 73 ff.
Strafverfolgungsvorsorge	253, 450
Gesetzgebungskompetenz	255
Straßenkriminalität	454
Straßenverkehrsbehörde	648
Subsidiarität der Notstandspflicht	778
Subsidiarität gegenüber Eigen- handlungen der Polizei	779
Suizid	90, 286
Tatbestandswirkung	573
Taubenfütterungsverbot	485, 488, 501
Taxistand	653
Tertiärebene	26
Theorie der unmittelbaren Verursachung	43, 113, 357
Titel	525, 541
Totalvorbehalt	486
Tränengas	551
Trennungssystem	3, 7
Ultra-Fanszene	292
Unbeteiligte Dritte	713 ff.
Unechter polizeilicher Notstand	780
Unerlaubte Einreise	231
Unmittelbare Ausführung	624
Historie	621
Hypoth. GrundVfg.	628
Kosten	630 ff.
Prüfungsfolge	624
Sofortvollzug	619
Unmittelbare Verursachung	357
Unmittelbarer Verursacher	113
Unmittelbarer Zwang	551 f.
Unmöglichkeit	154
Unrechthaftung	700
Unschuldsvermutung	346
Unter freiem Himmel	737
Unterlassungsgebot	579
Untersuchung	391
Untersuchung (körperl.)	412
Untersuchungshaft	280
Unverletzlichkeit der Rechtsordnung	85
Unvertretbare Handlung	546
Unvertretbare Handlungen	549
Verantwortlicher	108 ff.
Verbringungsgewahrsam	277
Verdachtsstörer	106
Vereinfachtes Verfahren	583
Verfahren	30
Verhaltensstörer	111 ff., 773 f.
Verhaltensverantwortlicher	111 ff.
Zweckveranlasser	115 ff.
Verhältnismäßigkeit	147
Verjährung	134
Verkehrszeichen	494, 648, 658 ff., 688
Verkündung	499
Vernehmung	219
Verrichtungshilfe	111
Versammlung	717 ff.
Ansammlung	719
Art. 8 GG	721 ff.
Auflage	745
Auflösung	736, 745 ff., 755 ff., 760 f.
Aufzeichnung	781 f.
Ausschließung	747
Beschränkung	745, 762 ff.
Gegendemonstration	774
Gesetzgebungskompetenz	716
In geschl. Räumen	734 ff.
Minusmaßnahme	735
Minusmaßnahmen	733
nichtöffentlich	731
Öffentlich	739 ff.
Polizeifestigkeit	724 ff.
Unter freiem Himmel	737 ff.
Verbot	746 ff.
Vorfeldmaßnahme	727
Zuständigkeit	741
Versammlung in geschlossenen Räumen	736 ff.
Versammlung unter freiem Himmel	737, 745 ff.
Versammlungsbehörde	741
Versammlungsuntypische Gefahren	728
Versammlungsverbot	22, 746 ff.
Verschandlungsverbot	518
Verschuldensunabhängigkeit	112
Vertretbare Handlung	546
Verursacher	113
Verwehrparkplatz	650
Verwahrung	304, 312
Verwaltungshelfer	548

Verwaltungsvollstreckungsgesetze	530	Vorbeugende Kriminalitätsbekämpfung	311
Verwaltungszwang	529	Vorbeugender Rechtsschutz	475
Anhörung	554	Vorfeldmaßnahme	727
Aufbauschema	536	Vorführung	273 f.
Kosten	602 ff., 605 ff.	Vorladung	259, 268 ff.
Lastenverteilung	643	Waffen	551
Sofortvollzug	582	Wahrscheinlichkeit	97
Vereinfachtes Verfahren	583	Wasserwerfer	551
Vollstreckungshindernisse	574 ff.	Werbeanhänger	692
Vollstreckungsverfahren	542	Werbefahrzeug	692
Zuständigkeit	533	Wiederaufgreifen des Verwaltungs-	
Zweckerreichung	578	verfahrens	581
Verwaltungszwangsmaßnahmen	529	Wohnungsverweisung	371 ff.
Verweilverbot	360	Durchsetzung	381
Verwirkung	134	Ermessen	386 ff.
Verzicht	134	Gesetzgebungskompetenz	373
Videoüberwachung	446 ff.	GewaltSchG	371
Behördenleitervorbehalt	455	Kontaktverbot	379
Body-Cams	459	Minderjährige	387
gefährdete Objekte	458	Opferwiderspruch	377
Kamera-Monitor	451	Rückkehrverbot	379
offene	449	Zitiergebot	499
offene Überwachung	454 ff.	Zivilgerichte	158, 183
öffentlich zugängliche Orte	456	Zuparken	693
öffentliche Veranstaltungen	457	Zurückbehaltungsrecht	686
Strafverfolgungsvorsorge	450	Zuständigkeit	29, 50, 61 ff., 497
verdeckt	463	Instanziell	77
verdeckt in Wohnungen	463 ff.	örtlich	76
Versammlung	448, 452	sachlich	62
Vorbereitungsmaßnahmen	472	Zustandsstörer	119 ff.
Volkszählungsurteil	185, 208	Zustandsverantwortlicher	119 ff.
Vollstreckbarkeit eines VA	538 ff.	Zwangsmittel	542 ff., 613
Vollstreckungsaufschub	576	Ersatzvornahme	543 ff.
Vollstreckungsgegenklage	581	Unmittelbarer Zwang	551 f.
Vollstreckungshindernis	580	Zwangsgeld	549 f.
Vollstreckungshindernisse		Zwangsräumung	551
rechtliche Unmöglichkeit	577	Zweckerreichung	578
Vollstreckungskosten	602 ff.	Zweckveranlasser	115 f., 358, 775
Vollstreckungsverfahren	525, 542 ff.		
Vorbehalt des Gesetzes	49, 200		