

Examens-Repetitorium Polizeirecht

Allgemeines Gefahrenabwehrrecht

von

Dr. Matthias Wehr

Professor an der Hochschule für Öffentliche Verwaltung Bremen
Institut für Polizei- und Sicherheitsforschung (IPoS)

4., neu bearbeitete Auflage



C.F. Müller

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		
§ 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 Strafverfolgungsvorsorge	10	5
B. Der institutionelle und der formelle Polizeibegriff	17	8
I. Der institutionelle Polizeibegriff	17	8
1. Das Trennsystem	18	9
2. Das Einheitssystem	19	9
3. Institutioneller Polizeibegriff und Verwaltungs- organisationsrecht	20	10
II. Der formelle Polizeibegriff	26	11
§ 2 Öffentliche Sicherheit und öffentliche Ordnung	27	12
A. Öffentliche Sicherheit	27	12
I. Begriff	28	13
II. Rechtsordnung	30	14
1. Verfassungsrecht, insbesondere Grundrechte	31	14
2. Gesetzesrecht	34	15
a) Verwaltungsrecht	35	15
b) Strafgesetze und Ordnungswidrigkeitenrecht	39	16
c) Privatrecht	45	18
III. Subjektive Rechte und Individualrechtsgüter	53	20
IV. Bestand, Einrichtungen und Veranstaltungen des Staates ...	58	22
B. Öffentliche Ordnung	60	23
I. Begriff und grundsätzliche Problematik	61	24

II. Anwendungsfelder	64	25
III. Wandel des Begriffs der öffentlichen Ordnung?	71	27
§ 3 Gefahr und Gefahrenvorfeld	75	29
A. Gefahrenbegriff und Gefahrenarten	76	30
I. Gefahr und Störung	77	30
II. Die hinreichende Wahrscheinlichkeit des Schadens-		
eintritts	78	31
1. Diagnose und Prognose	78	31
2. Ex-ante- und ex-post-Betrachtung	82	32
86	86	33
III. Arten der Gefahr	86	33
1. Konkrete Gefahr	86	33
a) Das Konkrete der konkreten Gefahr	87a	34
b) Konkrete Gefahr und Verhältnismäßigkeit der		
Befugnisnorm	88	34
c) Kollision zwischen Schutzpflicht und		
Grundrechtsbindung	91	35
d) Qualifikationen der konkreten Gefahr	93	36
2. Abstrakte Gefahr	96	37
3. Abstrakte Gefahr und Gefahrenvorfeld	98	38
99	99	39
B. Die Anscheinsgefahr	99	39
I. „Objektiver“ oder „subjektiver“ Gefahrbegriff	100	39
1. Der „subjektive“ Gefahrbegriff	101	39
2. Der „objektive“ Gefahrbegriff	104	40
106	106	41
II. Gründe und Folgen des „subjektiven“ Gefahrbegriffs	106	41
C. Der Gefahrverdacht	110	42
I. Begriff	111	43
1. Gefahrverdacht und objektiver Gefahrbegriff	112	43
2. Gefahrverdacht und Anscheinsgefahr	114	44
II. Der Gefahrerforschungseingriff	117	45
D. Das Gefahrenvorfeld	121a	47
I. Allgemeine Verdachts- oder Bedrohungslagen	121d	48
II. Gefahrdisposition	121e	49
III. Die „drohende Gefahr“	121 i	50
1. Zwei Varianten der „drohenden Gefahr“	121k	51
2. Befugnisse bei „drohender Gefahr“	121o	53
§ 4 Verantwortlichkeit und polizeilicher Notstand (Pflichtigkeit)	122	54
A. Grundgedanke und Funktion der Adressatennormen	122	54
I. Selbstverantwortung und Sachverantwortung	123	54
II. Tatbestandliche Ergänzung von Eingriffsbefugnissen	125	55
III. Verantwortlichkeit und „materielle Polizeipflicht“	128	56

B. Die Verhaltensverantwortlichkeit	133	58
I. Rechtswidrige Verursachung	136	59
II. Unmittelbare Verursachung	139	60
1. Rechtswidrigkeit und Rechtsausübung	140	60
2. Gründe für weitere Zurechnungskriterien	143	61
3. Der Zweckveranlasser	145	61
4. Die Anscheinsverantwortlichkeit	155	64
C. Die Zustandsverantwortlichkeit	158	65
I. Der Rechtsgrund der Zustandsverantwortlichkeit	160	66
II. Die Sache als Gefahrenquelle	164	67
III. Grenzen der Zustandsverantwortlichkeit	170	69
D. Rechtsnachfolge in Polizeipflichten	176	70
I. Nachfolge in die „abstrakte Polizeipflicht“	179	71
1. Übergangsfähige Pflicht	181	72
a) Pflicht des Rechtsvorgängers	181	72
b) Übergangsfähigkeit	184	73
2. Nachfolgetatbestand für Pflichtenübergang	185	73
II. Nachfolge in konkretisierte Polizeipflichten	189	74
1. Übergangsfähige Pflicht	190	74
2. Nachfolgetatbestand für Pflichtenübergang	191	75
E. Der polizeiliche Notstand	193	75
I. Voraussetzungen	196	76
1. Qualifizierte Gefahrenlage	196	76
2. Aussichtslosigkeit oder Unzulässigkeit der Inanspruchnahme Verantwortlicher	197	76
3. Unmöglichkeit der Gefahrenabwehr mit behördlichen Mitteln	199	77
4. „Opfergrenze“	203	77
II. Rechtsfolgen	204	78

2. Teil

Die Rechtmäßigkeit gefahrenabwehrrrechtlicher Maßnahmen

§ 5 Rechtsgrundlagen	210	80
A. Aufgaben- und Befugnisnormen	215	81
I. Allgemeines	215	81
II. Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes	218	82
1. Handlungsform-Vorbehalt	219	82
2. Der allgemeine Vorbehalt des Gesetzes	222	83
a) Unmittelbare Eingriffe	223	83
b) Zurechnung mittelbar-faktischer Wirkungen	224	83
3. Vorrang des Gesetzes	229	85

B. Präventive und repressive Maßnahmen	235	87
I. Der Zweck der Maßnahme	236	88
II. Gemengelagen und doppelfunktionelle Maßnahmen	238	88
1. Gemengelagen	238	88
2. Doppelfunktionelle Maßnahmen	240	89
a) Der objektive Schwerpunkt der Maßnahme	241	89
b) Der polizeiliche Zweck der Maßnahme	243	90
c) Die strafverfahrensrechtliche Perspektive	244a	90
III. Der eingeschränkt abschließende Charakter der StPO	245	91
C. Befugnisse in besonderen Gefahrenabwehrgesetzen	250	92
I. Verhältnis von besonderen zu allgemeinen Gefahrenabwehrgesetzen	252	93
II. Versammlungsrecht und allgemeines Gefahrenabwehrrecht	257	94
1. Der Anwendungsbereich des VersG	259	95
2. Der sachliche Regelungsbereich des VersG	261	96
a) Öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen	262	96
b) Öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel	265	97
c) Nichtöffentliche Versammlungen	268	98
3. Der zeitliche Regelungsbereich des VersG	273	99
D. Standardbefugnisse, Vollstreckungsbefugnisse, Generalklausel ..	277	101
I. Die Grundstruktur von Gefahrenabwehrakten	280	102
II. Standardbefugnisse	283	103
1. Anordnungsbefugnisse und Ausführungsbefugnisse	284	103
a) Anordnungsbefugnisse	284	103
b) Ausführungsbefugnisse	286	104
2. Insbesondere: Das Abschleppen von Kraftfahrzeugen ..	287	105
3. Die Konstruktion von Ausführungsbefugnissen	293	106
a) Ausführungshandlung und begleitende Verfügung ..	294	107
b) Einheit von Anordnung und Ausführung	299	108
c) Zusammenfassung	303	109
III. Vollstreckungsbefugnisse	304	109
1. Rechtsgrundlagen für Vollstreckungsmaßnahmen	305	110
2. Überschneidungen von Primär- und Vollstreckungsmaßnahmen im gestreckten Verfahren	308	111
a) Die Spezialität der Standardbefugnisse	309	111
b) Zusammentreffen von Primär- und Zwangsmaßnahme	313	112
3. Ersatzvornahme und unmittelbarer Zwang	315	113
4. Unmittelbare Ausführung und sofortiger Vollzug	318	114
a) Wirklicher oder mutmaßlicher Wille des Betroffenen	320	114

b) Vorrang der unmittelbaren Ausführung	324	115
c) Ersetzungs- und Ergänzungsfunktion von unmittelbarer Ausführung und sofortigem Vollzug	328	116
IV. Die Generalklausel	329	116
§ 6 Formelle Rechtmäßigkeit	335	118
A. Zuständigkeit	338	118
I. Sachliche Zuständigkeit	339	119
1. Vollzugspolizei und Ordnungsbehörden	342	119
a) Subsidiäre Zuständigkeit der Vollzugspolizei	345	120
b) Die konkret zuständige Ordnungsbehörde	348	120
2. Die formelle Polizeipflicht von Hoheitsträgern	351	121
3. Die sachliche Zuständigkeit für Vollstreckungsmaßnahmen	358	123
a) Vollzugshilfe	360	123
b) Sonderfall: Die Vollstreckung von Verkehrszeichen	361	123
II. Örtliche Zuständigkeit	367	125
B. Verfahren	369	125
I. Allgemeine Verfahrensregelungen	370	126
II. Besondere Verfahrensanforderungen	372	126
1. Standardmaßnahmen	373	126
a) Richtervorbehalte und Behördenleitervorbehalte	373	126
b) Hinweispflichten	379	128
c) Weitere Verfahrensanforderungen	380	128
2. Vollstreckungsmaßnahmen	382	128
a) Androhung des Zwangsmittels	383	129
b) Festsetzung des Zwangsmittels	390	130
C. Form	391	131
§ 7 Materielle Rechtmäßigkeit	392	131
A. Der Tatbestand	392	131
I. Generalklausel und Adressatennormen	395	132
II. Standardbefugnisse	401	134
1. Umschreibungen der konkreten Gefahr	401	134
2. Befugnisse im Vorfeld konkreter Gefahren	403	134
a) „Tatbestandslose“ Befugnisnormen	404	135
b) Weitere Vorfeldtatbestände	409	137
3. Tatbestandliche Verweisungen	412	138
III. Vollstreckungsbefugnisse	413	138
1. Gestrecktes Verfahren	414	138
a) Wirksamer Verwaltungsakt mit vollstreckbarem Inhalt	414	138
b) Formelle Vollstreckbarkeit	418	139

c) Rechtmäßigkeit des Verwaltungsakts?	419	140
d) Fehlen von Vollstreckungshindernissen	423	140
2. Gekürztes Verfahren und unmittelbare Ausführung	424	141
3. Besondere Voraussetzungen	427	141
B. Die Rechtsfolge	429	142
I. Mittelauswahl	432	143
1. Entschließungs- und Auswahlermessen	432	143
2. Ermessensfehler	434	143
a) Ermessensausfall	435	144
b) Ermessensfehlergebrauch	436	144
c) Ermessensüberschreitung	437	144
3. Verhältnismäßigkeit	441	145
a) Zweckrichtung	443	145
b) Geeignetheit	446	146
c) Erforderlichkeit	448	146
d) Angemessenheit	455	148
II. Exkurs: Anspruch auf behördliches Tätigwerden	457	148
1. Gefahrenabwehrrecht als Schutzrecht	458	149
2. Das subjektive Recht auf fehlerfreie Ermessens-		
entscheidung	460	149
a) Entschließungsermessen	461	149
b) Auswahlermessen	463	150
3. Anspruch auf ein bestimmtes Tätigwerden	466	150
III. Adressatenauswahl bei der Gefahrenabwehr	468	151
§ 8 Gefahrenabwehrverordnungen	474	153
A. Rechtsgrundlagen	475	154
B. Formelle Rechtmäßigkeit	478	155
I. Zuständigkeit	478	155
II. Verfahren	479	155
III. Form	480	155
C. Materielle Rechtmäßigkeit	481	156
I. Tatbestand	481	156
1. Abstrakte Gefahr	482	156
2. Pflichtigkeit	485	157
II. Rechtsfolge	486	157
1. Ermessensfehler	487	157
2. Verhältnismäßigkeit	488	157
3. Vereinbarkeit mit sonstigem höherrangigem Recht	490	158
D. Die Überprüfung gefahrenabwehrrechtlicher Verordnungen	493	159

§ 9	Prozessuale Probleme des allgemeinen Gefahrenabwehrrechts	495	160
	A. Rechtswegeröffnung	496	160
	I. Maßnahmen der Straf- oder Ordnungswidrigkeiten- verfolgung	497	160
	II. Richtervorbehalte	499	161
	B. Statthafter Rechtsbehelf	500	161
	I. Rechtsnatur gefahrenabwehrrechtlicher Maßnahmen	500	161
	II. Rechtsbehelf bei erledigten Verwaltungsakten	507	162
3. Teil			
	Kostenersatz und Entschädigungsansprüche	509	165
§ 10	Kostenersatz	510	165
	A. Rechtsgrund	511	165
	B. Rechtsgrundlagen	517	167
	I. Kostentatbestände	518	167
	II. Verwaltungsakts-Befugnis	519	168
	C. Materielle Rechtmäßigkeit	521	169
	I. Tatbestand	521	169
	1. Rechtmäßigkeit der kostenpflichtigen Maßnahme	521	169
	2. Pflichtigkeit	525	170
	a) Anscheinsgefahr und Anscheinsverantwortlichkeit	526	170
	b) Gefahrverdacht	532	171
	II. Rechtsfolge	533	171
§ 11	Schadensausgleich	535	172
	A. Gefahrenabwehrrechtliche Ausgleichsansprüche und Staatshaftungsrecht	535	172
	B. Anspruchsgrundlagen im allgemeinen Gefahrenabwehrrecht	540	174
	I. Entschädigungsansprüche bei rechtmäßigen Maßnahmen	540	174
	1. Anspruch des Notstandspflichtigen	541	174
	2. Anspruch bei Anscheinsgefahr und Gefahrverdacht	544	175
	3. Anspruch des Unbeteiligten	545	176
	4. Anspruch des Polizeihelfers	546	176
	5. Anspruch des Verantwortlichen	547	176
	II. Entschädigungsansprüche bei rechtswidrigen Maßnahmen	548	176
	C. Ersatzfähiger Schaden und Umfang des Entschädigungsanspruchs	549	177
	I. Schadenszurechnung	550	177
	II. Grenzen des Schadensausgleichs	553	178
	1. Mitverschulden	554	178

Inhaltsverzeichnis

2. Vorteilsausgleich	557	179
a) Schutzzweck oder Schutzerfolg	558	179
b) Ausschluss oder Minderung des Schadensausgleichs .	559	179
3. Verjährung	561	180
D. Anspruchsgegner und Rechtsweg	562	180
<i>Sachverzeichnis</i>		181