

Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht

Götz / Geis

17. Auflage 2022
ISBN 978-3-406-74029-9
C.H.BECK

Kurzlehrbücher
für das juristische Studium

Götz/Geis
Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht


beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht

Ein Studienbuch

von

Dr. Max-Emanuel Geis

o. Universitätsprofessor an der Universität Erlangen-Nürnberg
Mitglied des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs

begründet von

Dr. Volkmar Götz

em. Universitätsprofessor an der Universität Göttingen
Richter am Obergericht Lüneburg a. D.

beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

17., grundlegend neu bearbeitete Auflage, 2022



Zitervorschlag: Götz/Geis, Pol- u-OrdR

beck-shop.de

DIE FACHBUCHHANDLUNG

www.beck.de

ISBN Print 978 3 406 74029 9

ISBN E-Book 978 3 406 74694 9

© 2022 Verlag C. H. Beck oHG
Wilhelmstraße 9, 80801 München
Druck und Bindung: Druckerei C.H. Beck Nördlingen
(Adresse wie Verlag)

Satz: Jung Crossmedia Publishing GmbH
Gewerbstraße 17, 35633 Lahnau

Umschlaggestaltung: Martina Busch, Grafikdesign, Homburg Saar


chbeck.de/nachhaltig

Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier
(hergestellt aus chlorfrei gebleichtem Zellstoff)

Vorwort zur 17. Auflage

Nach nunmehr fast fünf Jahren ist die Zeit für eine grundlegende Neuauflage gekommen.

Keiner konnte ahnen, dass die Corona-Pandemie die Instrumente und Akteure der Polizei- und Sicherheitsverwaltung in Verbindung mit der Gesundheitsverwaltung in einem ungeahnten Ausmaß herausfordern würde. Wenn auch die Verankerung der Maßnahmen selbst im Gesundheitsrecht, namentlich in den Infektionsschutzverordnungen der Länder und seit kurzem auch im Infektionsschutzgesetz selbst angesiedelt sind, sind doch die Auswirkungen auf das Polizei- und Sicherheitsrecht gewaltig. Man denke nur an die polizeiliche Überwachung von Masken- und Abstandsgeboten, Betretungs-, Kontakt- und Übernachtungsverbote, an die Auflösung von nicht rechtskonformen Feiern und Partys, an die Probleme bei der Kontrolle und Auflösung von Versammlungen sog. Corona-Leugner und Querdenker. Klassische polizeirechtliche Fragestellungen wie Gesetzesvorbehalt/Wesentlichkeitstheorie/Einschätzungsprärogative des Normgebers/Renaissance der Allgemeinverfügung u. a. müssen unvermittelt neu durchgedacht werden.

Aufbaumäßig waren – nachdem das Werk jetzt von mir allein verantwortet wird – einige inhaltliche Umstellungen erforderlich und sinnvoll. Dabei wurde weitgehend auf eine respektvolle Beibehaltung der von Volkmar Götz stammenden Textteile geachtet. Die Verzahnung mit meinem ebenfalls bei C.H.Beck parallel erscheinenden Fallbuch zum Polizei- und Ordnungsrecht wurde weiter vertieft.

Herzlich zu danken habe ich den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern meines Lehrstuhls, die den langen Kraftakt der weitgehenden Neubearbeitung mit großem Engagement mitgetragen haben, zuletzt während der nun fast zwei Jahre andauernden pandemiebedingten Erschwerung der Teamarbeit durch Homeoffice und Videokonferenzen und andere „Fragmentierungen“, die – bei aller Gewöhnung und erworbenen Routine – den direkten Gedankenaustausch nicht ersetzen können. Zu nennen sind Akad. Rat a.Z. Herrn Thomas Herbein, Frau Ass.jur. Anja Brückner, Frau Ass.jur. Alexandra Lörinczy, Frau Ass.jur. Tamara Kegel, Herr Ass.jur. Markus Schweyer, Frau stud. jur. Yasemin Demirhan, Herr stud. jur. Zinedin Sparr. Die meisten von ihnen sind mittlerweile ausgeschieden, bleiben aber dem Lehrstuhl über das gemeinsame Werk gedanklich verbunden („Einmal Lehrstuhl Geis, immer Lehrstuhl Geis“). Der verbindende Faktor von teamGEISt war wie immer Frau Ingrid Mümmler in der „Zentrale“ Sekretariat.

Erlangen, im März 2022

Max-Emanuel Geis

Inhaltsverzeichnis

Vorwort zur 17. Auflage	V
Literaturverzeichnis	XV
Abkürzungen und abgekürzt zitierte Literatur	XXIII
1. Abschnitt. Grundlagen	1
§ 1. Historische und systematische Entwicklungslinien	1
I. Von der „Polizey“ zur Polizei	2
II. Weimarer Reichsverfassung und Nationalsozialismus	5
III. Polizeirecht in der DDR	6
IV. Entpolizeilichung des Ordnungsrechts	7
V. Der moderne Polizeibegriff	8
§ 2. Der Gegenstand des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts	10
I. Gefahrenabwehr	10
II. Allgemeines und besonderes Recht der Gefahrenabwehr	11
§ 3. Die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts	14
I. Landesgesetze	15
II. Bundesgesetze	22
2. Abschnitt. Sicherheitsrechtliche Architektur im föderalen System	24
§ 4. Strukturprinzipien	24
I. Dezentrale Verantwortungsteilung im Gefahrenabwehrrecht	24
II. Organisatorisch-institutionelle Trennung von Polizei und Ordnungsverwaltung	24
III. Spezifische vollzugspolizeiliche Aufgaben und Befugnisse	25
IV. Landesrechtliche Besonderheiten	26
1. Das Trennungssystem	26
2. Das Einheitssystem	26
§ 5. Organisation der Polizei im institutionellen Sinne	27
I. Die Länder als Polizeiträger	27
1. Begriff der Polizei	27
2. Die in Dienstzweige gegliederte Einheitspolizei	27
3. Behörden	28
4. Dienstaufsicht und Fachaufsicht	29
5. Ausübung von Polizeiaufgaben und -befugnissen durch Personen, die nicht Polizisten sind	30
II. Polizei des Bundes	31
1. Verfassungsrechtliche Grundlagen	31
2. Bundespolizei	32

3. Bundeskriminalamt (BKA)	34
III. Polizei und Ämter für Verfassungsschutz	37
IV. Polizei und Sicherheitsgewerbe	40
§ 6. Organisation der Ordnungsverwaltung	41
I. Die Organisation der Ordnungsverwaltung in den Ländern	41
1. Begriff und Organisationsprinzipien der Ordnungsverwaltung ..	41
2. Allgemeine Behörden der Gefahrenabwehr	43
3. Sonderordnungsbehörden	45
4. Feuerwehr, Rettungsdienst, Katastrophenschutz	46
II. Sonderordnungsbehörden des Bundes	48
3. Abschnitt. Aufgaben der Polizei und der Ordnungsbehörden	50
§ 7. Gefahrenabwehr	50
I. Verhältnis von Aufgaben und Eingriffsbefugnissen	50
1. Allgemeines	50
2. Datenerhebung und -verarbeitung	51
3. Behördliche Informationen und Warnungen	52
II. Gefahrenabwehr als Gemeinschaftsaufgabe	53
III. Erweiterung zur Gefahrenvorsorge	54
1. Ausdifferenzierung der polizeilichen Aufgaben	54
2. Vorbeugende Bekämpfung von Straftaten und Vorfeldermittlungen	54
§ 8. Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten (§ 18) ..	56
I. Polizeiliche Ermittlungen zur Verfolgung von Straftaten	56
II. Polizeirecht im Bereich der Strafverfolgung	58
III. Doppelfunktionelle Maßnahmen	59
IV. Strafverfolgungsvorsorge	61
V. Die Polizei im Ordnungswidrigkeitenrecht	62
§ 9. Vollzugs- und Amtshilfe und weitere Zusammenarbeit	63
I. Vollzugshilfe und Handeln auf Weisung	63
II. Zusammenarbeit im Straßenverkehr	65
4. Abschnitt. Die Elemente der Gefahrenabwehr	67
§ 10. Öffentliche Sicherheit	67
I. Der Begriff der öffentlichen Sicherheit und seine Einteilung in drei Schutzgut-Kategorien	67
II. Unverletzlichkeit der Rechtsordnung	68
III. Rechte und Rechtsgüter des Einzelnen	71
IV. Einrichtungen und Veranstaltungen des Staates und der sonstigen Träger der Hoheitsgewalt	77

§ 11. Die öffentliche Ordnung	79
I. Der Begriff der öffentlichen Ordnung	79
II. Reduktion	80
III. Die heutigen Anwendungsfelder	83
IV. Eliminierung des Schutzgutes der öffentlichen Ordnung in einigen Ländern	87
§ 12. Gefahr	87
I. Begriff der Gefahr	87
II. Konkrete Gefahr und abstrakte Gefahr	91
1. Konkrete Gefahr	91
2. Abstrakte Gefahr	91
III. Die allgemeine Gefahr – eine bayerische Besonderheit	93
IV. Stufen gesteigerter Gefahr	93
V. Gefahrverdacht	94
VI. Drohende Gefahr	98
1. Begriff und Entstehungsgeschichte	98
2. Regelungsgehalt und Abgrenzung zu anderen Gefahrbegriffen ..	99
3. Verfassungsrechtliche Bewertung	100
VII. Anscheinsgefahr und Putativgefahr	101
§ 13. Verantwortlichkeit	103
I. Begriff und Anwendungsbereich	103
II. Unmittelbare Verursachung als Zurechnungsprinzip	105
1. Das Problem der Zurechnung	105
2. Verantwortlichkeit des Zweckveranlassers	108
3. Verantwortlichkeit bei Nutzungskonflikten	111
4. Grenzen der Verantwortlichkeit, allgemeines Kriminalitätsrisiko	113
III. Verhaltensverantwortlichkeit	113
IV. Zustandsverantwortlichkeit	115
1. Verantwortlichkeit des Inhabers der tatsächlichen Gewalt	116
2. Verantwortlichkeit des Eigentümers	117
V. Verantwortlichkeit von Hoheitsträgern	122
VI. Rechtsnachfolge in die Verantwortlichkeit	123
1. Verhaltensverantwortlichkeit	123
2. Zustandsverantwortlichkeit	124
VII. Verantwortlichkeit mehrerer	125
VIII. Verantwortlichkeit bei Anscheinsgefahr und Gefahrverdacht	127
§ 14. Inanspruchnahme nichtverantwortlicher Dritter („Polizeilicher Notstand“)	127
I. Grundlagen	127
II. Obdachlosenunterbringung	129
III. Versammlungen (Gegendemonstrationen)	132
§ 15. Unmittelbare Ausführung einer Maßnahme	134

§ 16. Ermessen und Verhältnismäßigkeit	137
I. Der Ermessensgrundsatz (Opportunitätsprinzip)	137
II. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	140
1. Grundlagen	140
2. Geeignetheit	143
3. Erforderlichkeit	144
4. Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne (Angemessenheit)	145
III. Schutzansprüche des Gefährdeten	147

5. Abschnitt. Eingriffsbefugnisse und Verordnungsermächtigungen 150

§ 17. Allgemeine und besondere Befugnisse	150
I. Die polizeiliche Generalklausel	150
II. Standardmaßnahmen	152
1. Identitätsfeststellung	153
2. Prüfung von Berechtigungsscheinen	155
3. Befragung und Auskunftsverlangen	156
4. Vorladung	156
5. Platzverweisung	157
6. Aufenthaltsverbot	158
7. Wohnungsverweisung	159
8. Gewahrsam	160
9. Durchsuchung von Personen	165
10. Durchsuchung von Sachen	166
11. Betreten und Durchsuchung von Wohnungen	166
12. Sicherstellung und Beschlagnahme	168
13. Untersuchung von Personen	172
14. DNA-Analyse	172
III. Polizeiliche Datenverarbeitung	173
1. Datenerhebung	173
2. Datenschutzrechtliche Anforderungen für die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Polizei	174
3. Besondere Polizeibefugnisse zur offenen Informationsbeschaffung (Vorher § 17 II 2)	175
a) Kontrollstellen	175
b) Schleierfahndung	175
c) Videoüberwachung	177
d) Bild- und Tonaufnahmen	178
e) Automatische Kennzeichenlesesysteme	179
f) Erkennungsdienst	179
4. Besondere Polizeibefugnisse zur verdeckten Informationsbeschaffung	181
a) Das verfassungsrechtliche Anforderungsprofil	181
b) Materielle Anforderungen	182
c) Die einzelnen Befugnisse	186
5. Weiterverarbeitung von Daten; Grundsatz der Zweckbindung ..	192

6. Berichtigung, Löschung und Sperrung von Daten	195
7. Auskunftsanspruch	195
§ 18. Einzelmaßnahmen zur Gefahrenabwehr	196
I. Regelnde und faktische Eingriffe	196
II. Verwaltungsakte	198
1. Verfügungen	198
2. Rechtsnatur von Standardmaßnahmen	198
3. Zuständigkeit, Verfahren und Form	200
§ 19. Verordnung zur Gefahrenabwehr	203
I. Die Handlungsform der Verordnung und ihre Inhalte	203
1. Begriff und Grundlagen der Verordnung zur Gefahrenabwehr ..	203
2. Inhalte von Verordnungen	204
3. Die Abgrenzung von Verordnung und Allgemeinverfügung ...	205
4. Typische durch Gefahrenabwehrverordnungen geregelte Materien	208
a) Lärmbekämpfung	208
b) Straßenreinigung	208
c) Hygiene und Gesundheit	209
d) Betteln	209
e) Hundehaltung	209
f) Weitere Materien	212
II. Formelle Rechtmäßigkeit	212
1. Zuständigkeit	212
2. Verfahren	213
3. Form, Verkündung, Inkrafttreten	213
III. Materielle Rechtmäßigkeit	215
1. Abstrakte Gefahr als Eingriffsschwelle	215
2. Bestimmtheit	215
3. Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht	216
6. Abschnitt. Verwaltungsvollstreckung und Verwaltungszwang ...	217
§ 20. Verwaltungszwang	217
I. Rechtsgrundlagen der Vollstreckung	217
1. Der vollstreckbare Verwaltungsakt	218
2. Sofortvollzug	219
3. Rechtmäßigkeitszusammenhang (Konnexität)	219
II. Androhung von Zwangsmitteln	221
III. Ersatzvornahme	223
IV. Zwangsgeld	224
V. Unmittelbarer Zwang	226
1. Begriff und Bedeutung	227
2. Verhältnismäßigkeit	228
3. Polizeilicher Zwang außerhalb der Schranken des Polizeirechts?	230

7. Abschnitt. Kosten und Schadensausgleich	233
§ 21. Heranziehung zu den Kosten der Polizei und Ordnungsverwaltung	233
I. Prinzipien der Kostentragung	233
II. Kostenersatz nach Polizei- und Ordnungsrecht	233
III. Kostenersatz beim Abschleppen verkehrsordnungswidrig geparkter Kraftfahrzeuge	239
IV. Verwaltungskostenrecht (Gebühren und Auslagenersatz)	245
V. Kosten der Hilfeleistung	247
§ 22. Schadensersatz und Entschädigung	249
I. Entschädigung bei rechtmäßigen Eingriffen	250
II. Amtshaftung	253
III. Verschuldensunabhängige Eingriffshaftung bei rechtswidrigen Maßnahmen	255
IV. Ersatzansprüche geschädigter Unbeteiligter	256
V. Entschädigung bei Nothilfeleistungen	256
8. Abschnitt. Besonderes Ordnungsrecht	258
§ 23. Bandbreite des Ordnungsrechts	258
I. Allgemeines und besonderes Ordnungsrecht	258
II. Bereiche des besonderen Ordnungsrechts	260
1. Abfallrecht	260
2. Bodenschutzrecht	261
3. Gewerberecht	262
4. Immissionsschutz	263
5. Gesundheitsüberwachung	263
6. Straßenverkehr	264
7. Wasserrecht	264
8. Naturschutzrecht	265
9. Bauordnungsrecht	265
10. Telemedien, Internet	265
III. Übersicht über die Handlungsformen des Ordnungsbehörden	266
§ 24. Sonderfall Versammlungsrecht	267
I. Versammlungsrecht als Gefahrenabwehrrecht	268
II. Zuständigkeiten	270
III. Der Begriff der Versammlung und der Schutzbereich der Versammlungsfreiheit	270
1. Enger und weiter Versammlungsbegriff	270
2. Unfriedliche Versammlungen	272
3. Verhinderung von Versammlungen	272
4. Ort der Versammlung	273
IV. Befugnisse vor Beginn der Versammlung	275
1. Auflagen und Versammlungsverbot	275

2. Vorfeldmaßnahmen	277
V. Polizeibefugnisse während der Versammlung	278
1. Auflösung einer Versammlung	278
2. Ausschluss von Teilnehmern und Minusmaßnahmen	279
3. Bild- und Tonaufnahmen	280
VI. Landesrechtliche Rechtsgrundlagen	281
VII. Polizeifestigkeit des Versammlungsrechts	282
9. Abschnitt. Rechtsschutz	285
§ 25. Rechtsschutz gegen Einzelmaßnahmen der Polizei und Ordnungsbehörden	285
I. Rechtsweg	285
1. Polizeigesetzliche Richtervorbehalte	285
2. Doppelfunktionale Maßnahmen	287
3. Strafverfolgungsvorsorge	288
II. Rechtsschutz gegen Maßnahmen zur Gefahrenabwehr	288
1. Zulässigkeitsfragen	288
2. Rechtsschutzfragen im Gutachten	292
III. Rechtsschutz gegen Maßnahmen der Polizei zur Strafverfolgung ...	296
§ 26. Rechtsschutz gegen Verordnungen	299
I. Normenkontrolle nach § 47 VwGO	299
II. Gerichtliche Inzidentkontrolle	299
III. Verfassungsbeschwerde	299
Sachverzeichnis	301