

Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht

Götz / Geis

17., grundlegend neu bearbeitete Auflage 2022
ISBN 978-3-406-74029-9
C.H.BECK

schnell und portofrei erhältlich bei
[beck-shop.de](https://www.beck-shop.de)

Die Online-Fachbuchhandlung [beck-shop.de](https://www.beck-shop.de) steht für Kompetenz aus Tradition. Sie gründet auf über 250 Jahre juristische Fachbuch-Erfahrung durch die Verlage C.H.BECK und Franz Vahlen.

[beck-shop.de](https://www.beck-shop.de) hält Fachinformationen in allen gängigen Medienformaten bereit: über 12 Millionen Bücher, eBooks, Loseblattwerke, Zeitschriften, DVDs, Online-Datenbanken und Seminare. Besonders geschätzt wird [beck-shop.de](https://www.beck-shop.de) für sein

umfassendes Spezialsortiment im Bereich Recht, Steuern und Wirtschaft mit rund 700.000 lieferbaren Fachbuchtiteln.

Kurzlehrbücher
für das juristische Studium

Götz/Geis
Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht

The logo for beck-shop.de features three red circles of varying sizes above the 'i' in 'shop'.
beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

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



Zitiervorschlag: 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
Gewerbestraße 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

beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

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 Vorfelddermittlungen | 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 |