

# Polizei- und Ordnungsrecht Nordrhein-Westfalen

Möstl / Kugelmann

2. Auflage 2025  
ISBN 978-3-406-81845-5  
C.H.BECK

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

Die Online-Fachbuchhandlung [beck-shop.de](https://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://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://beck-shop.de) für sein

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

auf bestimmten (nicht allen) Straßen, namentlich in Grenznähe (LVerfG Mecklenburg-Vorpommern NVwZ 2000, 1038), überdurchschnittliche Kriminalität an bestimmten Plätzen oder Straßen (VGH Mannheim NVwZ 2004, 498) oder die besondere Gefährdung eines Gebäudes oder der Personen in ihm (zB Synagoge).

Zur Bestimmung eines derart vertypsten Gefahranlasses bzw. -indizes bedarf es einer **gesetzlichen Befugnisnorm**. Das Recht, überhaupt Datenerhebung oder -verarbeitung durchzuführen, rechtfertigt nicht die Verwendung der Informationen zur Gefahrenabwehr (BVerfG DVBl 2009, 1237; krit. ohne diesen Aspekt Bull NJW 2009, 3279). Nicht unstrittig sind die Anforderungen an die **Bestimmtheit** derartiger gesetzlicher Ermächtigungen. In ihrem Anwendungsbereich sind Anforderungen und Grenzen zu beachten: Bezieht sich das Recht zur Gefahraufklärung allein auf konkrete Gefahren, so müssen diese im Einzelfall vorliegen. Dies schließt orts- oder lagebezogene Eingriffe nicht völlig aus, erhöht aber die Begründungsanforderungen im Einzelfall. Eine Ermächtigung an die Polizei, grundsätzlich jeden Ort zum „Gefahort“ zu erklären und an diesem sodann Grundrechtseingriffe gegen alle dort angetroffenen Personen durchzuführen (§ 4 Abs. 2 S. 1 PolEDVG – Hamburger Gesetz über die Datenverarbeitung der Polizei v. 2.5.1991, HmbGVBl. 187), ist allenfalls für ganz begrenzte Orte und ganz überschaubare Zeiträume möglich (OVG Hamburg NVwZ-RR 2015, 695). Dauergefahren (→ Rn. 152) scheiden als Grundlage ebenso aus wie tagelange Kontrollen gegenüber jedermann. Eine Ermächtigung zur Überwachung „öffentlich zugänglicher Orte“ ohne weitere Beschreibung möglicher Gefährndizien an diesen Orten ist zu weitreichend.

Auch anlassabhängige Maßnahmen sind nicht unbegrenzt zulässig. Die Rechtsprechung formuliert Anforderungen für Grundrechtseingriffe an derartigen Orten oder in derartigen Lagen. Ausgangspunkt ist die Lehre von der **doppelten Gefahrabhängigkeit** von Maßnahmen im Einzelfall: Betroffene Personen müssen sich nicht allein in der indizierten Lage oder **am indizierten Ort** befinden; sie müssen dort vielmehr auch im Einzelfall **in einer gefahrrelevanten Situation** angetroffen werden (BVerfG NVwZ 2012, 757). Diese wird durch die Indizierung der Lage zwar regelmäßig vermutet, kann aber im Einzelfall ausgeschlossen sein.

**Beispiel:** Journalisten oder Anwohner überwachter Orte oder Kontakt- und Begleitpersonen (soweit für sie keine Sonderregelungen gelten) sind von Überwachungsmaßnahmen auszunehmen. Ihnen darf nicht pauschal die Nachweislast hinsichtlich ihrer individuellen Ungefährlichkeit aufgebürdet werden. Vielmehr hat die Polizei hinreichende Vorkehrungen zugunsten solcher Personenkreise zu treffen, soweit dies nach den zeitlichen und örtlichen Gegebenheiten im Einzelfall möglich ist.

Die **Gefährndikation rechtfertigt** anlassbezogene Aufklärungsmaßnahmen im Einzelfall, doch lassen sie **keine schwerwiegenden Grundrechtseingriffe** zu (Gusy FS Schenke, 2011, 395 ff.). Sie dürfen also weder in besonders geschützte Grundrechtsgarantien noch in grundrechtlich besonders geschützte Vertrauensverhältnisse eingreifen noch umfassende Bewegungsbilder herstellen. Das Leitbild der „überwachten Gesellschaft“ ist kein solches lageabhängiger, aber auch -begrenzter Polizeiarbeit. Sollen dennoch schwerwiegende Eingriffe vorgenommen werden, bedarf dies einer grundrechtskonformen Ermächtigung zu einzelfallabhängigen Maßnahmen (Gusy JA 2011, 646 ff.). Die Festlegung der Orte durch die Exekutive unterliegt in NRW der parlamentarischen Kontrolle (VerfGH Nordrhein-Westfalen NVwZ-RR 2020, 714).

Insbesondere bedarf es eines hinreichenden **gesetzlichen Folgenmanagements** hinsichtlich **des Umgangs mit** zielgerichtet erhobenen oder zufällig angefallenen **personenbezogenen Daten** (BVerfG NJW 2006, 1939 (1940 ff.)). Dies betrifft sowohl die Abgrenzung der Treffer von sonstigen Fällen wie auch notwendige Differenzierungen hinsichtlich der Schwere des Verdachts- oder Gefährndgrades im Einzelfall. Solche ggf. automatisch gestützten Prüfungs-, Differenzierungs- und Lösungsgebote, Verarbeitungs- und Übermittlungsbeschränkungen müssen gesetzlich entweder generell für Maßnahmen aufgrund lagebezogener Gefährndindizierungen oder speziell für einzelne derartige Maßnahmen vorgesehen sein. Entsprechende Verwaltungspraktiken allein reichen dafür nicht aus (BVerfGE 120, 378), wenn sie weder im Gesetzgebungsverfahren diskutiert und legitimiert sind noch aber als Kontrollmaßstäbe für Gerichte in Betracht kommen.

- 168 Eine dermaßen **indizierte Gefahr ist keine konkrete Gefahr**, da ihr im Hinblick auf den jeweiligen Sachverhalt und die in ihm zu treffenden Maßnahmen der Einzelfallbezug fehlt. Sie ähnelt eher einer abstrakten Gefahr, welche auf erhöhte Schadenswahrscheinlichkeit in einer großen Zahl von Fällen abstellt (→ Rn. 118). Daher sind auch die auf sie gestützten Grundrechtseingriffe besonders regelungsbedürftig (→ Rn. 166). Am ehesten mag nahe liegen, sie als eine **typisierte Sonderform des Gefahrverdachts** (→ Rn. 174) zu qualifizieren.
- 169 Gefahraufklärung ist eine notwendige Voraussetzung der Gefahrenabwehr. Schon traditionell umfasst die **aufgabenrechtliche Generalklausel** sowohl Aufklärungs- wie auch Abwehrmaßnahmen, konkrete und abstrakte Gefahren. Sie ist **offen für unterschiedliche Erscheinungsformen von Gefahratbeständen** und nicht auf konkrete Gefahren beschränkt. Dadurch unterscheidet sich die aufgaben- von der befugnisrechtlichen Generalklausel des § 8 (→ Rn. 144). Der unterschiedliche Wortlaut indiziert also unterschiedliche Bedeutungen. Eine zwingende Begrenzung des polizeilichen Handlungsraums auf bestimmte Erscheinungsformen von Gefahr ist dem Gesetz nicht zu entnehmen. Auch grundgesetzlich ist keine Begrenzung der Polizei auf die tradierten Gefahrformen erkennbar. Dies gilt umso mehr, als inzwischen Rechtsmäßigkeitbedingungen und Regelungsanforderungen an neue Maßnahmen weitgehend geklärt sind (Kugelman DÖV 2002, 781). Wo die materielle Determination polizeilicher Aufgaben für sich nicht mehr stets ausreicht, ist dies rechtlich unschädlich, soweit und solange hinreichende Mechanismen anderweitiger rechtlicher Steuerung und Kontrolle polizeilicher Tätigkeit erkennbar sind (Kugelman DÖV 2002, 787 ff.). Insoweit war und ist der **Gefahrbegriff weniger in Gefahr als vielmehr im Wandel**.

### 5. Drohende Gefahr: „Gefährder“

- 170 Als Sonderfall und Vorstufe der Gefahr haben sich die Figur des **Gefährders** und der „**drohenden Gefahr**“ etabliert (näher Darnstaedt DVBl 2017, 88; s. BVerfGE 141, 220 Rn. 165; Bäcker, Kriminalpräventionsrecht, 2015, 510 ff.; ferner Graulich NVwZ 2014, 685; Meyer JZ 2017, 429 (431 f.); zur Empirie DER SPIEGEL 11/2017, 32). Als solche bezeichnete zunächst § 20g Abs. 1 Nr. 2 BKAG 1997 eine „Person, bei der Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie Straftaten gem. § 4a Abs. 1 Satz 2 [BKAG 1997] begehen wird“. Das BVerfG vermisste zunächst zu Recht mindestens die Anordnung einer „gehaltvollen Prognose“ darüber, dass die Person „in überschaubarer Zukunft terroristische Straftaten“ begehen wird. Dieses Merkmal prägt seitdem neuere gesetzliche Definitionsversuche. § 45 Abs. 1 Nr. 2, Nr. 3 BKAG sowie § 8 Abs. 4 und Abs. 5 PolG NRW-E führen die Figur des sog. „Gefährders“ in das PolG NRW ein. Im Unterschied zur verbreiteten Terminologie von der „drohenden Gefahr“ begründet dieser allerdings noch keine Gefahr, und erst recht ist diese nicht gesteigert („drohend“). Stattdessen droht kein Schaden, sondern erst eine Gefahr: Erst droht die Gefahr, aus der sodann ein Schaden hervorgeht. **Gefährder sind also Personen, hinsichtlich derer tatsächliche Anhaltspunkte für einen Gefahrverdacht bestehen, die Gefahrprognose aber noch nicht gestellt werden kann**. Die auf eine Formel des BVerfG zurückgehende Terminologie ist also auf den ersten Blick verwirrend. Die Figur wird wegen der zahlreichen Prognoseunsicherheiten kritisiert, hat sich aber namentlich im Zuge der Terrorismusabwehr etabliert. Grundsätzlich kann sie also – namentlich in der vom BVerfG angedachten Umschreibung – auch im Polizeirecht Anwendung finden, soweit die dort genannten Befugnisnormen hinreichend eindeutig und bestimmt sind. Von den so umschriebenen Personen geht – anders als es die Bezeichnung nahelegt – noch keine Gefahr aus; wohl aber bestehen diesbezügliche Anhaltspunkte und auf deren Grundlage ggf. die Notwendigkeit, weitere Informationen über ihre potentielle Gefährlichkeit zu sammeln. Die ursprünglich als Bezeichnung polizeilicher Dateien beim Bundeskriminalamt bekannt gewordene Formel – dort war sie noch auf das Informationsrecht begrenzt – wird inzwischen unter divergierenden Bezeichnungen zum Anlass von besonderen Informationseingriffen (zur Übermittlung von Gefährderdaten an Private Kirchhoff NJW 2017, 294), polizeilicher und/oder nachrichtendienstlicher Überwachung bis hin zur erleichterten Ausweisung oder Abschiebung bei Terrorismusverdacht (§ 58a AufenthG; zu dessen Verfassungsmäßigkeit BVerfG NVwZ 2017, 1526; BVerwG BeckRS 2017, 113651). Dadurch hat sich das Arsenal gefährderbezogener Eingriffe von der Informationserhebung auf Maßnahmen

der Gefahrenprävention bei noch nicht festgestellten Gefahren im Einzelfall ausgeweitet. Eine solche Vorfeldprävention ist dem allgemeinen Polizeirecht ebenso wie dem PolG NRW fremd: Hier geht es um Gefahraufklärung und Gefahrenabwehr, nicht um deren Vorverlagerung in Bereiche fehlender Gefahr. Im Sonderpolizei- bzw. -ordnungsrecht kann sie unter qualifizierenden Voraussetzungen zulässig sein, sofern dafür eine ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung gilt, hinreichende Informationen im Einzelfall vorliegen und keine überwiegenden Rechte der Betroffenen entgegenstehen (krit. Brodowski/Jahn/Schmitt-Leonardy GSZ 2017, 7; zum Aufenthaltsrecht Kießling, Die Abwehr terroristischer und extremistischer Gefahren durch Ausweisung, 2012, 107 ff., 185 ff.). In Nordrhein-Westfalen findet sich **kein flächendeckender Übergang vom „Gefahrkonzept“ zum „Gefährderkonzept“**, wohl allerdings eine punktuelle Vorverlagerung einzelner Befugnisse.

Bislang steht hier das Gefährderkonzept insbesondere in zwei Kontexten: Zunächst bei **171**  
**Maßnahmen der Gefahraufklärung**. Hier ist ein systematisch eher vertretbarer Standort. Wo ein Gefahrverdacht besteht, aber noch keine Gefahr erkennbar ist, sind Maßnahmen zur Aufklärung sinnvoll und ggf. sogar geboten. Das Konzept der drohenden Gefahr ist vom **BVerfG** auch für die Polizei und das Polizeirecht **anerkannt** und es sind auf seiner Grundlage – auch **schwerwiegende** – **Gefahraufklärungsmaßnahmen zugelassen** worden (BVerfGE 141, 220 Rn. 163 ff.). Sodann bei **Maßnahmen gegen ausreisepflichtige Ausländer** (§ 62 AufenthG). Hier kommt Abschiebungshaft in Betracht, auch wenn deren allgemeine Voraussetzungen noch nicht vorliegen. Sie soll neben der Ausreise auch die Allgemeinheit vor schweren Straftaten schützen, hinsichtlich derer der Ausreisepflichtige als Gefährder eingestuft wird. Dies kann möglicherweise noch als vorläufige Sicherungsmaßnahme gegen Angehörige eines Personenkreises gelten, von denen nachweislich erhöhte Kriminalitätsrisiken auch im Bereich der Schwerkriminalität ausgehen. §§ 34b, 34c gehen jedoch darüber hinaus. Die dort vorgesehenen Maßnahmen dienen nicht der Aufklärung, sondern der Abwehr von noch nicht vollständig festgestellten Gefahren. Über die **Zulässigkeit grundrechtseingreifender Gefahrenabwehrmaßnahmen im Vorfeld** (krit. dazu Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz VerfassungsR-HdB/Bäcker, 2021, § 28 Rn. 168 f.) hat das BVerfG bislang keine Aussagen getroffen. Gegen deren Zulassung im Vorfeld von Gefahren sprechen jedoch verfassungsrechtliche Gründe. Das Gefahrkonzept ist inzwischen längst grundgesetzlich aufgeladen und ausgelegt. Es ist eine Resultante aus Legitimation, Effektivität von Polizeiarbeit und Grundrechtsschutz (→ Rn. 95). In diesem Sinne **verwirklicht** es alle kollidierenden Rechtsgüter im Wege praktischer Konkordanz und in verhältnismäßiger Weise. Grundsätzlich besteht für den Gesetzgeber die Möglichkeit, die polizeilichen Eingriffsbefugnisse im Bereich der Vorfeldmaßnahmen zu erweitern und so vom tradierten sicherheitsrechtlichen Modell auch zulasten der Rechte möglicher Betroffener abzuweichen. Aufgrund der dann allerdings geringeren Anforderungen an die Gefahrenprognose bedarf es erhöhter Anforderungen an die Rechtfertigung des Gesetzes, welche den Anforderungen an tiefgreifende Grundrechtseingriffe genügen müssen. Sie sind nur dann **erforderlich** und damit verfassungsrechtlich zu rechtfertigen, wenn **kein milderes, gleich effektives Mittel** zur Verfügung steht. Ein milderes Mittel vor der Gefahrfeststellung stellen regelmäßig informationelle Maßnahmen dar. Der Verdacht rechtfertigt damit Informationserhebungs- und -verarbeitungsmaßnahmen. Sie ermöglichen die Feststellung, ob eine Gefahr vorliegt oder nicht, und ob gegen sie Abwehrmaßnahmen getroffen werden dürfen oder gar müssen. Der Intensität des Eingriffs hängt dann von dem Vorhandensein und der Aussagekraft der Informationslage ab. Zugleich gilt aber auch: In diesem Sinne ist Gefahraufklärung nicht auf last-minute-Maßnahmen beschränkt. Sie ist jedenfalls bei der Möglichkeit größerer Schäden an höherwertigen Rechtsgütern bereits in erheblichem zeitlichem Abstand vom Schadenseintritt zulässig. Und dass sie noch weiter vorverlagert werden darf, ist vom BVerfG bestätigt worden. Demgegenüber kann die Vorverlagerung davon Gefahrenabwehrmaßnahmen nicht mit vergleichbaren Erwägungen gerechtfertigt werden. Ihre Vorverlagerung würde das differenzierte und vom Übermaßverbot vorgegebene Modell von Gefahraufklärung und -abwehr beeinträchtigen. Soweit die Aufklärung eine Gefahr erkennen lässt, sind Abwehrmaßnahmen zulässig. Und **soweit sie keine Gefahrenlage erkennen lässt, sind Abwehrmaßnahmen unzulässig**. Abwehrmaßnahmen im Zeitpunkt möglicher Aufklärungshandlungen würden ein bestimmtes Aufklärungsergebnis vorwegnehmen und damit die Nachrangigkeit der Gefahrenabwehr beeinträchtigen. In diesem Sinne wäre sie nicht erforderlich, wenn noch

Aufklärung möglich ist, und würden daher gegen das Übermaßverbot verstoßen. In diesem Sinne spricht viel dafür, das Gefährderkonzept allenfalls für Aufklärungs-, nicht für Gefahrenabwehrmaßnahmen zulassen.

## 6. Abgrenzung: Gefahrraffine Begrifflichkeiten

- 172 Die Polizeirechtsdogmatik kennt einzelne **gefahr Raffine Terminologien**, welche – im Unterschied zu den zuvor genannten – **keine Erscheinungsformen von Gefahr** benennen. Sie bedürfen einer besonderen Zuordnung zum Anwendungsbereich des Abs. 1 S. 1. Hierzu zählt der **Gefahrverdacht** (→ Rn. 174), welcher zwar an die Gefahrbegrifflichkeit anknüpft, aber keine eigene Form der Gefahr darstellt (Schenke PolR Rn. 89; Poscher NVwZ 2001, 141). Bei ihm geht es um die Gewinnung tatsächlicher Anhaltspunkte für das Bestehen einer der zuvor genannten Gefahrarten, nicht hingegen um deren Erweiterung um weitere Facetten. Eine solche Aufklärung ist jedenfalls dann, wenn sie in Grundrechte eingreifen kann, allein aufgrund tatsächlicher Anhaltspunkte für einen Verdacht zulässig. Es geht um Anhaltspunkte für Anhaltspunkte. Diese **Gefahraufklärung** zählt daher zum Aufgabenbereich. Der polizeiliche Handlungsraum wird durch sie nicht erweitert, sondern allenfalls präzisiert.
- 173 Die **latente Gefahr** bezeichnet einen Zustand, der noch nicht gefährlich ist, aber zu späterer Zeit oder unter gewandelten Voraussetzungen gefährlich werden kann. Immissionen sollen „latent“ gefährlich sein, solange sich innerhalb ihres Einwirkungskreises keine polizeilichen Schutzgüter befinden; kommen solche hinzu, dann soll sich die Gefahr realisieren. Das Beispiel zeigt: Solange die potentielle Gefahrenquelle keine Schutzgüter schädigen kann, ist die Polizei (mangels Gefahr) noch nicht zuständig; sobald hingegen eine konkrete Gefährdung eintritt, wird sie zuständig. Dann allerdings besteht kein Grund, die „latente“ Gefahr als Gefahr im polizeirechtlichen Sinne zu qualifizieren. Der Begriff der „**latenten Gefahruersachung**“, welcher ganz andere Leistungen als die Eröffnung und Begrenzung von Zuständigkeiten erbringen soll (Gusy/Eichenhofer PolR Rn. 337), ist **dogmatisch irreführend** und überflüssig (Gusy/Eichenhofer PolR Rn. 131; Kingreen/Poscher POR § 8 Rn. 28–30; Schenke PolR Rn. 84, 321 f.; Schoch BesVerwR Kap. 1 Rn. 156 ff.).

## V. Rechtsfolgen der aufgabenrechtlichen Generalklausel

### 1. Gefahraufklärung

- 174 **Gefahrenabwehr setzt Gefahraufklärung voraus.** Eine Gefahr, welche die Polizei nicht kennt, kann sie allenfalls zufällig abwehren. Kenntnis der Gefahr ist notwendige Bedingung gesetzmäßigen Handelns. Hinzu können – je nach Sachverhalt – Kenntnisse von Gefahrenquellen, Gefahrursachern, Gefahrauswirkungen, Handlungsmöglichkeiten und -alternativen, Ursache-Wirkungs-Zusammenhängen, Risikobewertungen und Rechtsfragen nötig werden. Erst das Vorhandensein derartiger Informationen kann die Behörden in die Lage versetzen, zweckmäßig und rechtmäßig (§ 10 S. 2 VwVfG. NRW.) zu handeln und somit den Vorgaben sowohl der allgemeinen Rechtsordnung wie auch des PolG NRW zu entsprechen. **Gefahraufklärung** ist demnach notwendige Voraussetzung rechtmäßiger Gefahrenabwehr und daher **von der Aufgabennorm der aufgabenrechtlichen Generalklausel notwendig mit umfasst** (anders aber Schenke PolR Rn. 97 ff.). Sie kann und muss sich auch auf die Feststellung von Kausalverläufen, möglicher Verantwortlicher, die Notwendigkeit polizeilicher Maßnahmen und deren Wirksamkeit im Hinblick auf Schadensabwehr beziehen. „Gefahraufklärung“ ist also eine abgekürzte Umschreibung nicht allein für die Feststellung von Gefahren, sondern auch für die tatsächlichen und rechtlichen Bedingungen der Möglichkeit oder gar Notwendigkeit polizeilichen Handelns im Einzelfall (näher Gusy JA 2011, 641; ZJS 2012, 155). Sie ist im Rahmen des § 1 zulässig, soweit sie nicht mithilfe von Grundrechtseingriffen durchgeführt wird, namentlich nicht mittels personenbezogener Informationen erfolgt. Für deren Verarbeitung bedarf es demgegenüber einer informationsrechtlichen Befugnisnorm. Diese sind keine Annexbefugnisse zu einzelnen Gefahrenabwehrmaßnahmen, sondern in §§ 9 ff. selbstständig.
- 175 Gefahraufklärung setzt **Informationserhebung** im Einzelfall (→ Rn. 174 ff.) **und deren Verknüpfung mit anderen, bereits vorhandenen Informationen** (→ Rn. 179) voraus.

Beide Schritte sind jedenfalls analytisch trennbar. Sie unterliegen auch rechtlich unterschiedlichen Anforderungen. Im Einzelfall setzt die Informationserhebung einen **Gefahrverdacht** voraus. Ein Sonderfall des Gefahrverdachts ist die Figur des „Gefährders“ (→ Rn. 170). Der Verdacht beschreibt das Vorliegen tatsächlicher Anhaltspunkte, welche das Vorliegen einer Gefahr indizieren können, aber noch nicht ausreichen, um Abwehrmaßnahmen zu rechtfertigen (→ Rn. 249; Schenke PolR Rn. 89). Die Anhaltspunkte begründen also gefahrrelevante Erkenntnisse, welche aber noch keine Gefahr, sondern eine Situation der Ungewissheit über mögliche Gefahren schaffen. **Gefahrverdacht ist also keine Gefahr, kann aber die Behörden zu weiteren Gefaherrmittlungen berechtigen oder gar verpflichten** (zu den Grenzen VGH Mannheim NVwZ-RR 2015, 26). Beispiele sind Spuren, welche auf Gefahren hindeuten können, Aussagen von Anzeigeeerstattern, Geschädigten oder Zeugen, Tipps aus kriminellen Milieus, aber auch eigene, noch weiter zu überprüfende Erkenntnisse und Schlussfolgerungen. Soweit sie nicht mit hinreichender Sicherheit das diagnostische bzw. prognostische Gefahrurteil tragen, können sie doch hinreichend erscheinen, um im Einzelfall weitere Aufklärungshandlungen sinnvoll oder gar notwendig erscheinen zu lassen. Sie legen polizeilich relevante „Spuren“, die weiter verfolgt werden können oder auch müssen. Denn **je intensiver eine Gefahrenabwehrmaßnahme in Rechte Betroffener eingreift, desto gesicherter müssen die informationellen Grundlagen der eingreifenden Stellen sein**. Bloße Vermutungen, vage Anhaltspunkte oder Gerede Dritter rechtfertigen nicht schwerwiegende Maßnahmen wie Wohnungsdurchsuchungen (BVerfG NJW-Spezial 2014, 57; BeckRS 2011, 56244) oder Freiheitsentziehungen. Eingreifende Maßnahmen der Gefahrenabwehr sind zu diesem Zeitpunkt schon mangels festgestellter Gefahr (noch) unzulässig.

Der bereits genannte **Vorrang der Gefahraufklärung vor der Gefahrenabwehr** (→ 176 Rn. 131) gilt nicht nur in zeitlicher, sondern auch in rechtlicher Hinsicht, soweit eine solche Trennung überhaupt möglich ist. In zahlreichen Fällen erlangt die Polizei ihr Wissen um Gefahren in Sekundenschnelle und zeitgleich mit der Notwendigkeit, über ein mögliches Einschreiten zu entscheiden (Bsp. → Rn. 176.1).

**Beispiel:** Sieht ein Polizist ein Auto, das mit stark überhöhter Geschwindigkeit durch eine Tempo-30-Zone fährt, so fallen **Kenntnisnahme** und **Einschreitensnotwendigkeit** zeitlich zusammen. In solchen Fällen ist für eine vorgelagerte Gefahraufklärung weder in tatsächlicher noch in rechtlicher Hinsicht Raum. Aufklärungsmaßnahmen – etwa die Beschaffung von Informationen über das genaue Tempo des Fahrzeugs – würden dazu führen, dass dieses fortgefahren ist und potentiell weitere Personen gefährdet, zugleich aber keine Gefahrenabwehrmaßnahmen mehr möglich wären. Dieses Ergebnis wäre nicht nur tatsächlich sinnwidrig, sondern auch rechtlich unzulässig. Der Beamte soll Gefahren abwehren und nicht nur studieren. Jener Vorrang kann zeitlich in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht am ehesten bestehen, wo **Gefahrenaufklärung und -abwehr einen zeitlich gestreckten Prozess** darstellen. Andernfalls geht es um die Auswahl unterschiedlicher Maßnahmen gehen: Auch dabei gehen Aufklärungseingriffe Gefahrenabwehreinriffen vor.

**Aufklärungspflichten sind primär Verfahrenspflichten** jedenfalls in einem untechnischen Sinne, also unabhängig davon, ob im Einzelfall die Verwaltungsverfahrensgesetze angewandt werden können oder nicht. Sie sind allerdings nicht notwendig „vorläufige“ Maßnahmen (Schenke PolR Rn. 97), sondern können selbst definitiven Charakter erlangen. Zu jenen Verfahrenspflichten zählt, überhaupt **Tatsachenfeststellungen zu treffen** und gesetzlich vorausgesetzte **Bewertungen vorzunehmen**. Diese Feststellungen müssen nach den dafür maßgeblichen Standards stattfinden, also den Regeln der polizeilichen Erkenntnisse und Techniken entsprechen. Rechtliche Bindungen und Grenzen sind einzuhalten (zur Unzulässigkeit des „racial profiling“ Tischbirek/Wihl JZ 2013, 219; Liebscher NJW 2016, 2779). Verfahrens- und inhaltliche Irrtümer sind dabei soweit erkennbar zu vermeiden. Sie stehen auch unter dem **Gebot sachlicher Richtigkeit**. Die polizeilichen Feststellungen müssen den in der Umwelt erkennbaren Anhaltspunkten entsprechen. Erkennbare Anhaltspunkte sind zu erheben und in die Würdigung des Sachverhalts einzubeziehen. **Aufklärungsaufgaben sind zu unterscheiden von Aufklärungsbefugnissen**. Letztere folgen nicht aus § 1; eher schon aus den zahlreichen Regelungen zur Informationserhebung und -verarbeitung (§§ 9 ff.). Dagegen begründen gefahrenabwehrrechtliche Befugnisse die Zulässigkeit von Informationseingriffen jedenfalls dann nicht, wenn diese in andere Grundrechte eingreifen als die Gefahrenabwehr selbst. Dies wird regelmäßig der Fall sein: **Sicherstellung oder**

**Gewahrsam greifen in andere Grundrechte ein als die Informationseingriffe zur Prüfung ihrer Zulässigkeit** (Schenke PolR Rn. 97 mwN).

178 Die **Aufklärungspflicht endet**, wenn im Einzelfall ein Sachverhalt entweder **vollständig geklärt** ist; wenn er unvollständig geklärt ist, aber **weitere Informationen nicht zur Verfügung stehen** und auch nicht erlangt werden können; schließlich auch dann, wenn der nach der vorhandenen Informationslage bevorstehende Schaden zeitlich dermaßen nahe liegt, dass **weitere (noch mögliche) Aufklärung zu einer Realisierung der Gefahr führen und daher Gefahrenabwehr unmöglich machen würde**. Diese Notwendigkeit eines polizeilichen Handelns unter unvollständigem Wissen ist gesetzlich hingenommen und vorausgesetzt, bisweilen sogar angeordnet.

179 Die Aufgabe der **Gefahrenabwehr setzt regelmäßig nicht allein einzelfallbezogene Informationen voraus**. Vielmehr bedarf es ihrer Verknüpfung mit weiteren vorhandenen Wissensbeständen. Ob die angetroffene unbekannt Person mit einer bekannten Person, die gesucht wird, identisch ist, lässt sich nicht allein mit einzelfallbezogener Abnahme persönlicher Daten klären. Vielmehr bedarf es zusätzlich des Abgleichs mit den Daten gesuchter Personen. Ein solcher Abgleich setzt Vorhandensein, Aktualität und Zugänglichkeit jener Identitätsdaten voraus. Wenn auch Informationen weiterer Personen mit ihnen abgeglichen werden müssen, müssen jene Daten auch über den Einzelfall hinaus vorhanden sein. Es bedarf also der Informationen über den jeweiligen Einzelfall und einzelfallübergreifender Wissensbestände in Sammlungen, Archiven und Dateien. Diese müssen geordnet, aktualisiert, bei Bedarf zugänglich und abrufbar sein (näher Liskan/Denninger PolR-HdB/Arzt G Rn. 1108 ff.; zu den Rechtsfragen Liskan/Denninger PolR-HdB/Müller/Schwabenbauer G Rn. 595 ff., 808 ff.; exemplarisch BVerwGE 137, 113; Kehr, Datei Gewalttäter Sport, 2015). Über die **Informationen** hinaus bedarf es demnach einer **Informationsinfrastruktur**, welche ihrerseits sowohl weitere Informationen wie auch technische Vorkehrungen zu ihrer Nutzbarkeit umfassen soll. Deren Anlegung ist Bestandteil polizeilicher Aufgabenerfüllung und durch die Aufgabennorm vorgeschrieben. Diese begründet und begrenzt zugleich sowohl die **Erhebungs- als auch die Verwendungszwecke der** in ihnen enthaltenen **Informationen**. Dabei bestimmt der Zweck nicht gleichzeitig den Zeitpunkt der Informationserhebung: Jedenfalls die über den Einzelfall hinausweisenden Datenbestände können und dürfen nicht erst angelegt werden, wenn sie im Einzelfall benötigt werden. Vielmehr wäre ihre Anlegung erst zu diesem Zeitpunkt zweckwidrig. Bis die Identitätsmerkmale der (abwesenden) gesuchten Personen erhoben worden sind, ist eine zu identifizierende Person längst wieder freizulassen (§ 38 Abs. 3), sofern sie überhaupt festgehalten werden durfte.

180 Die **aufgabenrechtliche Generalklausel** enthält **keine Aussagen über die Technik der Gefahraufklärung**. Während die Kenntnisnahme in vielen Fällen nach wie vor persönlich (face to face) erfolgt, etwa durch Not- oder Hilferufe oder Anzeigen von Bürgern oder anderen Behörden, eigene Wahrnehmung oder Aufklärungsarbeit von Beamten, findet die weitere Informationsspeicherung und -verarbeitung auf unterschiedliche Weise statt: Sie kann im Kopf der handelnden Personen, in schriftlichen Akten und Aktensammlungen oder elektronisch erfolgen. Alle diese Verfahren sind im Rahmen der Aufgabenerfüllung möglich und zugelassen. Die Auswahl ist neben der Frage der Zweckmäßigkeit eine solche anderer gesetzlicher Bestimmungen über die polizeiliche Informationserhebung und -verarbeitung (§§ 9 ff., zum Informationseingriff Tannenberger, Die Sicherheitsverfassung, 2014, 223 ff.) und daher in jenen Zusammenhängen zu klären. Gleichfalls enthält die Aufgabennorm **keine Aussagen über Informationserhebungs- oder -verarbeitungsbefugnisse**. Zahlreiche, wenn nicht die meisten Gegenstände polizeilicher Information sind grundrechtlich neutral, ihre Erhebung oder Verarbeitung daher befugnisfrei. Das gilt für Sach- und Infrastrukturdaten, Karten und Übersichtsinformationen, Bewertungen und ihre Grundlagen (wie Regelwerke und Ähnliches), kriminalistisches Wissen und Spuren. In solchen Fällen erlangt die Diskussion um Grundrechtsrelevanz und Grundrechtseingriff (BeckOK DatenschutzR/Eichenhofer/Gusy BDSG § 1 Rn. 41 ff.) keine Bedeutung. Hier wirkt sich die vorausgesetzte Trennung von Aufgaben- und Befugnisnormen im Polizeirecht (→ Rn. 29) aus: Wenn aus den Aufgaben keine Befugnisse hergeleitet werden dürfen, so richtet sich die grundrechtsrelevante Gefahraufklärung nach anderen Regelungen als nach dem Polizeiaufgabenrecht. Mittelbare Rückwirkungen können die Aufgabenregelungen nur dann erlangen, wenn eine Befugnisnorm auf sie verweist, indem sie etwa das Bestehen einer Befugnis an die Relevanz

für eine Behördenaufgabe knüpft (zB § 27 Abs. 1, § 28 Abs. 1, § 29 Abs. 1). Ob und inwieweit dies zulässig ist und die Generalklausel des § 1 Abs. 1 S. 1 die Anforderungen an Befugnisbegründungen erfüllen kann (zweifelnd für schwerwiegende Grundrechtseingriffe BVerfG NJW 2006, 1939 (1946)), ist eine Frage nicht des Aufgaben-, sondern des Befugnisrechts. Schließlich enthält die Aufgabennorm nur spärliche Aussagen über Tragung bzw. Abwälzbarkeit der **Kosten der Gefahrenerforschung**. Grundsätzlich haben öffentliche Stellen im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung die Kosten für von ihnen veranlasste Maßnahmen der Sachverhaltsaufklärung selbst zu tragen. Ob und unter welchen Voraussetzungen sie diese im Einzelfall auf andere, namentlich Verursacher oder sonst Verantwortliche, abwälzen können, wird nach differenzierten Kriterien entschieden (OVG Münster NWVBl. 1998, 64 f.; DVBl 1996, 1144; VG Düsseldorf NVwZ-RR 1999, 743; LSK 2013, 150363; NJW 2011, 2380; VG Hannover BeckRS 2020, 27430; Gusy/Eichenhofer PolR Rn. 460 mwN; zum Gebührenrecht Kempny DVBl 2017, 189).

Elementare Aussagen enthält die Generalklausel hingegen zur Verwendung der polizeilichen Informationen. Der **Grundsatz der Zweckbindung**, der auch Verfassungsrang einnimmt (BVerfG NVwZ 2013, 1335), ist für Informationserhebung (§ 9 Abs. 1 Nr. 1, → § 9 Rn. 8), -speicherung und -verwendung (§§ 23, 26) ausdrücklich statuiert. Er ist in einem doppelten Sinne zu konkretisieren: In einem engeren Verständnis geht es um den Zweck der Maßnahme im Einzelfall (Bsp.: Identifizierung, Auffindung einer Sache). In einem weiteren Sinne richtet sich der Zweck aber auch nach demjenigen des PolG NRW und der in ihm vorausgesetzten Aufgaben insgesamt: **Informationen, die nicht zur Erfüllung eines zugelassenen polizeilichen Zwecks dienen können, dürfen weder erhoben noch gespeichert werden**. Als polizeiliche Zwecke kommen diejenigen der Gefahrenabwehr wie auch die in anderen Vorschriften (→ Rn. 261 ff.) zugelassenen Zwecke in Betracht. Insoweit begrenzt der Umfang der polizeilichen Aufgaben notwendig denjenigen der polizeilichen Informationen. Zweckänderungen erhobener Informationen über jenen Umfang hinaus überschreiten jene rechtlich gezogenen äußersten Grenzen. **Die Nutzung iRd § 1 erhobener oder gespeicherter Informationen zu anderen Zwecken bedarf der gesetzlichen Ermächtigung** (BGH StV 2017, 435) ebenso wie die präventiv-polizeiliche Nutzung von Informationen, welche ursprünglich in zulässiger Weise zu anderen Zwecken erhoben oder gespeichert worden sind, für Zwecke des § 1.

Insoweit ist **Polizeirecht tatsächlich weitgehend Polizeiinformationsrecht** (Mörtl DVBl 2007, 581). Doch ist es mit diesem nicht identisch: Die Polizei soll Gefahren nicht (bloß) erkennen und registrieren, sondern abwehren. Gefahrenabwehr setzt zwar Gefahraufklärung voraus, erschöpft sich aber in zahlreichen Fällen nicht in ihr (richtig Volkmann JZ 2004, 696; → Rn. 183 ff.).

## 2. Störungsbeseitigung

Die in anderen Bundesländern, nicht aber in Nordrhein-Westfalen gesondert aufgeführte Aufgabe der **Störungsbeseitigung ist ein Unterfall der Gefahrenabwehr**. Sie setzt ein, wenn ein Schaden an einem Schutzgut eingetreten ist, noch fortwirkt und in der Zukunft weitere schädigende Wirkungen zeigen kann (→ Rn. 131). Diese in der polizeilichen Praxis nicht seltene Konstellation ist eine Erscheinungsform der Gefahr und insoweit Gegenstand polizeilicher Aufgaben. Sie ist darauf gerichtet, anhaltende oder aus der Gefahrenquelle noch zu erwartende Schäden abzuwehren, indem deren in der Vergangenheit liegende Ursachen oder jedenfalls deren Wirkungen beseitigt werden. Dadurch entfällt die Notwendigkeit einer polizeilichen Prognose (→ Rn. 113) nicht oder jedenfalls nicht ganz. Sie stellt sich hier aber nicht als Schadenseintritts-, sondern als -fortwirkungsprognose dar.

**Beispiel:** Räumt die Polizei eine Unfallstelle, so ist der Schaden bereits eingetreten; sind aber weitere Schäden (etwa Verkehrsblockaden oder Hindernisse für den weiteren Straßenverkehr) zu erwarten, ist auch die Beseitigung des eingetretenen Schadens als Gefahrenquelle Teil der präventiven, nicht der repressiven Aufgaben (Kingreen/Poscher POR § 3 Rn. 3; Gusy/Eichenhofer PolR Rn. 103). Sind dagegen Schadensereignis und Schadenswirkungen abgeschlossen, so ist auch für Gefahrenabwehr kein Raum mehr. Die Polizei kann dann nur noch im Rahmen ihrer sonstigen eigenen oder Unterstützungsaufgaben für andere Stellen tätig werden.

### 3. Gefahrenabwehr

- 184** **Gefahrenabwehr** ist die Vornahme von **Handlungen, welche den Eintritt eines absehbar bevorstehenden Schadens ganz oder teilweise abwenden** sollen (DWVM Gefahrenabwehr 221). Sie kann geschehen durch Beseitigung der Gefahursachen (Polizei räumt eine Unfallstelle auf unübersichtlicher Straße) oder durch Steuerung ihrer potentiell schädlichen Wirkungen (Polizei sperrt die Unfallstelle ab und leitet den Verkehr um). Die aufgabenrechtliche Generalklausel ist in vielerlei Hinsicht offen. Insbesondere liegt § 1 weder eine implizite Entscheidung für die Gefahrbeseitigung durch zu verpflichtende Bürger noch eine solche für imperative und gegen sonstige Handlungsformen zugrunde. Gefahrbeseitigung durch die Beamten selbst und ohne Inanspruchnahme von Verursachern oder sonstigen Bürgern ist eine Grundform polizeilicher Tätigkeit nach § 1. Sie mag rechtlich eine Randerscheinung des Polizeirechts sein, weil solche Fälle in geringerem Umfang regelungsbedürftig sind. Die Trennung von Aufgaben- und Befugnisnormen (→ Rn. 29) ist geeignet, diesen Sachverhalt noch deutlicher hervortreten zu lassen. Die Aufgabennormen bestimmen nicht, wer die Gefahr letztlich beseitigt, wer also die zur Schadensabwehr notwendigen Handlungen letztlich vornimmt (Polizei selbst, andere Behörden durch Unterstützungsleistungen, freiwillige Helfer wie etwa Unternehmer aufgrund Vertrages, Schadens- oder Gefahrverursacher oder aber sonstige Dritte). Die Auswahl zwischen den hier im Einzelfall möglichen Alternativen ist in der Aufgabennorm nicht näher determiniert. Sie ist primär eine Frage der Zweckmäßigkeit im Rahmen der Effektivität der Gefahrenabwehr; daneben eine Ermessensfrage im Einzelfall (§ 3).
- 185** Ebenso wenig enthält die Aufgabennorm eine implizite Entscheidung für imperative und gegen sonstige Maßnahmen. **Vielmehr ist die Generalklausel offen auch im Hinblick auf mögliche polizeiliche Handlungsformen:** Ob sie selbst (regelmäßig durch Realakte), durch Vertrag (mit freiwilligen Dritten) oder durch Verwaltungsakt (gegenüber Dritten) handelt, ist durch die Aufgaben kaum näher vorgegeben. Auch hier gelten die Grundsätze der Zweckmäßigkeit und der fehlerfreien Ermessensausübung. Bei Eingriffen in Rechte Dritter sind – unabhängig von der Handlungsform – polizeiliche Befugnisse notwendig und daher Voraussetzungen und Grenzen der Befugnisnormen zu wahren. Dagegen **stehen rechtssetzende Handlungsformen in Nordrhein-Westfalen der Polizei nicht zur Verfügung**, sie sind allein den Ordnungsbehörden eröffnet (→ OBG § 25 Rn. 1 ff.). § 1 steht auch **informalen polizeilichen Handlungsformen** nicht entgegen: Hinweise zur Rechtslage, Aufforderungen zu rechtmäßigem Verhalten, Ankündigungen (etwa von Geschwindigkeitskontrollen), Bitten um Unterlassung gefährlichen Handelns (BGH JZ 1998, 515 mAnm Gusy) oder freiwillige Unterstützung polizeilicher Maßnahmen, Warnungen (auch über § 45 OWiG hinaus) sind im Rahmen der Aufgaben zulässige, in Einzelfällen möglicherweise sogar gebotene Handlungsweisen. Daneben können auch symbolische Handlungen wie Präsenz- oder Uniform-Zeigen (OVG Münster NWVBl. 2011, 226 (227)) oder das Vorzeigen von Überwachungstechnik (s. auch § 15 Abs. 1 S. 2), ein Auftreten in großer Zahl, Wegräumen potentieller Hilfsmittel für Gefährdungen (Baumaterial an der Straße) oder potentieller Hindernisse möglicher Polizeieinsätze hierher zählen. Die Verbreitung falscher Informationen kann dagegen nur ausnahmsweise in Betracht kommen (Ingold, Desinformati- onsrecht, 2011, 99 ff. und passim). Erst recht ist die Verhängung eines Bußgelds (§ 65 OWiG) keine rechtlich notwendige, wenn auch aus Sicht mancher Behörden fiskalisch erwünschte Begleiterecheinung polizeilichen Handelns.
- 186** Dagegen begründet § 1 das **Gebot der Effektivität der Gefahrenabwehr** (Kingreen/ Poscher POR § 9 Rn. 10; Gusy/Eichenhofer PolR Rn. 371 ff.; s. auch DWVM Gefahrenab- wehr 416 ff.). Präventiv-polizeiliches Handeln ist nur sinnvoll, wenn es effektiv ist; wenn es also tatsächlich in der Lage ist, zum Schutz gefährdeter Rechtsgüter beizutragen. **Rechtsgü- terschutz ist notwendig wirksamer Schutz.** Dieser Schutz ist in der aufgabenrechtlichen Generalklausel angeordnet und in anderen Normen konkretisiert oder jedenfalls vorausgesetzt (zB § 2 Abs. 1, Abs. 3, § 3 Abs. 2 S. 2, §§ 4 f.; Gusy/Eichenhofer PolR Rn. 372 f.; Kingreen/ Poscher POR § 9 Rn. 87 ff.; Schoch BesVerwR Kap. 1 Rn. 171 ff.). Hier bedarf es zu dessen Begründung keines Untermaßverbotes oder Optimierungsgebotes. Das Effektivitätsgebot ist im Einzelfall konkret: Aufgabe der Polizei ist es, Maßnahmen zu treffen, welche im Rahmen der anzustellenden Prognose gefährdete Rechtsgüter wirksam schützen. Tatsächlich oder