

B u c h r e z e n s i o n

Matthias Wehr, Examens-Repetitorium Polizeirecht, Allgemeines Gefahrenabwehrrecht. C.F. Müller Verlag (UNIREP JURA), Heidelberg 2008, XIX, 158 S., € 16,-

Das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht gehört als eines der anschaulichsten Referenzgebiete der Eingriffsverwaltung zum Pflichtstoff der Juristischen Staatsprüfungen. Da die Rechtsmaterie landesrechtlich geprägt ist, weist auch das umfangreiche Angebot verfügbarer Lehr- und Fallbücher teilweise eine Orientierung allein an den jeweiligen gefahrenabwehrrechtlichen Bestimmungen einzelner Bundesländer auf. Fallorientierte didaktische Darstellungen, die – etwa entlang des von der Konferenz der Innenminister erarbeiteten Musterentwurfs eines einheitlichen Polizeigesetzes (der seit geraumer Zeit freilich nicht mehr den sich verändernden tatsächlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen der Gefahrenabwehraufgabe angepasst worden ist) und unter Hinweis auf abweichende Vorschriften in den verschiedenen Bundesländern – eine sozusagen bundesweite Nutzung ermöglichen, sind rar. Dies mag gute und nachvollziehbare Gründe haben, weil in der Examensvorbereitung befindliche Studierende gern im Detail über die in ihrem Bundesland geltende Rechtslage informiert werden möchten; bei einer landesspezifischen Ausrichtung geraten aber oftmals gerade die interessanten Unterschiede bei der Ausgestaltung der gefahrenabwehrrechtlichen Regelwerke aus dem Blick. Auch Studienortwechsler sowie Juristinnen und Juristen, die das Referendariat in einem anderen Land absolvieren als ihr Studium, bedürfen häufig einer übergreifenden lehrbuchartigen Darstellung des Rechtsgebiets.

Mit seinem in der Reihe „UNIREP JURA“ des C. F. Müller-Verlags erschienenen Examens-Repetitorium Polizeirecht ergänzt *Matthias Wehr* das verfügbare Sortiment. Das Lehrbuch eignet sich ausgezeichnet nicht nur zur Wiederholung des wesentlichen Stoffes für Examenskandidatinnen und -kandidaten, sondern durchaus und gleichermaßen auch für Studierende „jüngerer“ Semester, die erstmals mit der Materie befasst sind. Nach Einschätzung des *Rezensenten* sollte für eine „examensfeste“ landesspezifische Erarbeitung des Gefahrenabwehrrechts aber jeweils noch ein unmittelbar die Rechtslage im eigenen Bundesland behandelndes Buch zur Hand genommen werden. Dies ist jedoch keineswegs ein immanenter Mangel des hier besprochenen Bandes, der – insoweit auf der Linie der gegenwärtigen Bestrebungen der Lehrbuchverlage, möglichst knapp gehaltene Bücher auf den Markt zu bringen (was übrigens zwar bei dem hier rezensierten Werk, aber nicht in jedem Fall ein Gewinn ist) – in beachtlicher und dankenswerter Kürze und „Verdichtung“ zentrale Fragen des allgemeinen Gefahrenabwehrrechts vorstellt und behandelt. Den aus der föderalen Ordnung resultierenden Besonderheiten ist dabei nur am Rande Rechnung getragen worden – buchstäblich am Rande, nehmen doch die Fußnoten mit den jeweils einschlägigen Rechtsnormen der 16 Länder nicht unwesentlichen Raum ein.

Nach kurzen Ausführungen zum Begriff der „Polizei“ (S. 3 ff.) werden die Schutzgüter des Gefahrenabwehrrechts

erörtert. Sehr instruktiv und verständlich ist dabei der Abschnitt über die „öffentliche Sicherheit“ geraten, insbesondere durch die Benennung zahlreicher Beispiele möglicherweise berührter Rechtsvorschriften als Elemente der „objektiven Rechtsordnung“ (S. 12 ff.) und durch die Einschachtelung der Subsidiaritätsproblematik bezüglich der Realisierung privatrechtlicher Ansprüche (S. 14 f.). Gelungen ist auch die Darstellung des Schutzgutes der öffentlichen Ordnung, die der *Verf.* anhand der gegenwärtig noch problematischen Fallkonstellationen erörtert und auch im Hinblick auf ihren „Wandel“ dokumentiert (S. 18 ff.). Die Rechtsfragen im Zusammenhang mit beiden Schutzgütern werden mit vielfältigen kleinen Beispielfällen veranschaulicht, die auch in den anderen Kapiteln großzügig angebracht sind und erheblich zum Verständnis der jeweils behandelten rechtlichen Fragestellungen beitragen.

Der *Verf.* behandelt im Anschluss den Begriff der „Gefahr“ und ihre Spielarten (S. 23 ff.). Informativ sind dabei wiederum der Absatz über das Verhältnis von „Gefahr“ und „Störung“ (letztere ist ein Unterfall der ersteren mit einer entfallenden Prognoseentscheidung, da der Schadenseintritt nicht nur hinreichend wahrscheinlich, sondern bereits erfolgt ist und die Schutzgutbeeinträchtigung noch fort dauert, S. 24) sowie die Ausführungen zur hinreichenden Wahrscheinlichkeit, die der *Verf.* anschaulich anhand der Ebenen „Diagnose“ (der Tatsachenlage) und „Prognose“ (des weiteren Verlaufs) erörtert (die sich im Übrigen auch ausgezeichnet eignen, Erscheinungen wie etwa den Gefahrenverdacht in der Falllösung „in den Griff“ zu bekommen). Auch die Darstellungen der sog. „Anscheinsgefahr“ (S. 31 ff.) und des in seiner dogmatischen Diffizilität in anderen Werken mitunter unterschätzten Gefahrenverdachts (S. 34 ff.) vermögen zu überzeugen.

Ebenso geglückt erscheinen die Ausführungen zur gefahrenabwehrrechtlichen Verantwortlichkeit einschließlich der Voraussetzungen der Inanspruchnahme des sog. „Nichtstörers“ bei Vorliegen des polizeilichen Notstands (S. 38 ff.). An dieser Stelle wird auch die Diskussion um das Bestehen „materieller Polizeipflichten“ einbezogen. Die gängigen Theorien zum Zurechnungsgrund der Handlungsverantwortlichkeit werden ebenso anschaulich erörtert wie die Rechtsfigur des „Zweckveranlassers“, wiederum unter Verwendung zahlreicher kurzer Fallbeispiele, die im gesamten Werk sinnvoller Weise schon im Sachverhalt mit Hinweisen auf diejenigen Randnummern versehen sind, in denen sich die Lösungen finden. So wird etwa ein erneutes Durcharbeiten des Buches nur anhand der Fallbeispiele erheblich vereinfacht. In nunmehr schon gewohnt gelungener Weise zeichnet der *Verf.* vor allem entlang der hier für den Studierenden unerlässlichen Rechtsprechung die Problematik der Grenzen der Zustandsverantwortlichkeit nach (S. 52 ff.). Auch die ihres hohen Abstraktionsgrades wegen schwer zu erfassende und zudem im Detail sehr umstrittene Dogmatik der Rechtsnachfolge in gefahrenabwehrrechtliche Pflichtenpositionen (S. 54 ff.) wird einerseits hinreichend differenziert, andererseits in gebotener Kürze dargestellt.

Im 2. Teil des Buches gibt der *Verf.* dem Leser vor dem Hintergrund der zuvor präsentierten Grundlagen in Gestalt

eines sodann breiter entfalteten Prüfungsaufbaus das „Handwerkzeug“ für die Untersuchung der Rechtmäßigkeit gefahrenabwehrrechtlicher Maßnahmen an die Hand (S. 63 ff.). Dazu werden zunächst die verfassungsrechtlichen und theoretischen Grundlagen des Erfordernisses einer gesetzlichen Ermächtigung ausgebreitet (Unterscheidung zwischen Aufgaben- und Befugnisnormen, Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes). Besondere Hervorhebung verdient dabei die Darstellung der Unterscheidung zwischen präventiven und repressiven Maßnahmen, die in knapper Form sehr anschaulich und differenziert in die Problematik etwa der sog. „doppel-funktionalen Maßnahmen“ einführt (S. 70 ff.).

Da die „Suche“ nach der einschlägigen und hinsichtlich der Rechtsfolge „passenden“ gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage aufgrund des *lex specialis*-Grundsatzes zunächst einen Blick in spezielle Regelwerke zur Gefahrenabwehr erfordert, greift der Verf. das Versammlungsrecht als Beispiel für ein besonderes ordnungsrechtliches Regelwerk heraus (S. 76 ff.). Auch dabei werden aktuelle Probleme und „Dauerbrenner“ wie etwa der zeitliche Geltungsbereich des VersG (S. 81) vertieft erörtert. Bei der Darstellung der Standardermächtigungen wird einleitend die Struktur von Gefahrenabwehrmaßnahmen (verkürzt gesagt: Verfügung und – anschließende – Vollstreckung) veranschaulicht. Dass anschließend die (für die Klausurpraxis freilich sehr relevanten) Standardmaßnahmen nur exemplarisch (etwa am Beispiel der sog. „Abschleppfälle“) und auch die Grundlagen des Vollstreckungsrechts (S. 89 ff. und S. 116 ff.) eher allgemein behandelt werden können, ist einerseits dem Bedürfnis nach einer insgesamt knappen Darstellung des Rechtsgebiets, andererseits den gerade hier bestehenden Unterschieden in den landesrechtlichen Bestimmungen geschuldet.

Entsprechend dem zuvor entwickelten Prüfungsschema folgen Ausführungen zur formellen (S. 97 ff.) und zur materiellen (S. 110 ff.) Rechtmäßigkeit von Gefahrenabwehrmaßnahmen. Instruktiv sind dabei die Abschnitte über die Prüfung der Ermessensfehler (S. 120 ff.) sowie der Verhältnismäßigkeit (S. 122 ff.) – einschließlich der Problematik eines Anspruchs auf polizeiliches Tätigwerden (S. 126 ff.) auf der „Rechtsfolgenseite“.

Angemessene Berücksichtigung finden schließlich auch die gefahrenabwehrrechtliche Verordnung (S. 129 ff.), die verfassungsprozessualen Probleme des Polizei- und Ordnungsrechts (S. 136 ff.) sowie die „dritte Ebene“ des Gefahrenabwehrrechts, die Frage nach Kostenersatz, Entschädigungsansprüchen (S. 140 ff.) und Schadensausgleich (S. 146 ff.).

Das sehr gut verständliche Werk eignet sich nach alledem gleichermaßen als um wesentliche und aktuelle Detailfragen erweiterte Einführung in das Gefahrenabwehrrecht, als „Repetitorium“ zur zügigen Wiederholung der Grundlagen des Rechtsgebiets für die unter Zeitdruck stehenden Examenskandidatinnen und -kandidaten und als erfreulich fallbezogene Ergänzung zu vielen überwiegend systematisch konzipierten Darstellungen.

Priv.-Doz. Dr. Dr. Markus Thiel, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf