

## [[3]] Polizei- und Ordnungsrecht

### A Ordnungs-/Polizeiverfügung zur Gefahrenabwehr

- RBehelfe für d Adressaten z Abwehr e Gefahrenabwehrvfg: Widerspr, Anfechtungskl, Eilantrag nach 80V VwGO, Fortsetzungsfeststellungskl
- Aufbau hier: Begründetheit e Anfechtungsklage gg e Ordnungs-/Polizeivfg (auf lrechtl Ebene)
- begründet ist d Kl, wenn d Vfg rw ist u dadurch subj Rechte d Klägers verletzt werden, 113I VwGO

### I Rechtmäßigkeit

#### 0 Vorprüfung

- a handelnde Behörde: Ordnungsbehörde od Polizei?
- b Rechtsnatur d Maßnahme? hier: VA, d e Ge-/Verbot zum Inhalt hat
- c bei e polizeil Maßnahme: Gefahrenabwehr (präventive Tätigkeit) ist zu trennen von formellen Polizeiaufgaben im Bereich d (repressiven) Verfolgung v Straftaten u Ordnungswidrigkeiten gemäß 163 StPO iVm SpezG (StPO, sonst), 53 OWiG

#### 1 anwendbares Gesetz

- a SpezG vor allg POG; aber:
  - bei Regelungslücke (spezges nicht erfaßte Gefahr) oder Vorliegen mehrerer, nicht allein spezges erfaßten Gefahren: POG neben SpezG
  - bei Regelungslücke hinsichtl verfügb Instrumente (keine spezges Ermächtigung): subsid POG (Ergänzungslehre)
  - bei Regelungslücke hinsichtl d RmVoraus: subsid POG
  - bei Regelungslücke hinsichtl d Zuständkt: subsid POG (allg Ordnungsbehörde/Polizei im Eilfall) 17II2 ASOG Berl/13II2 OBG, 10II2 PolG Bbg/10II2 PolG Bre/3I3 SOG Hess/12II SOG MV/3I3 SOG Nds/14II2 OBG NrW/9II2 POG RhPf/8II2 PolG Saarl/4I3 SOG SaAnh/173II LVG SchlH/ 2 OBG, 12III2 PAG Thü
- b bzgl Verfahren u Form gilt subsid neben d allg POG d LVwVfG

#### 2 in Betracht kommende Ermächtigungsgrundlage

(Anforderungen: Regelung e HandlgsErmächtigung für e spezifizierten GefahrenTb)

##### a Ordnungsvfg

###### aa spezges Standardmaßnahme

###### (1) SpezG

(2) POG: 19–36 PolG BaWü/18–51 ASOG Berl/23 OBG, 11–49 PolG Bbg/11–36k PolG Bre/11–16b SOG Hamb/12–43 SOG Hess/25–67 SOG MV/12–48 SOG Nds/24 OBG, 9–46 PolG NrW/9a–42 POG RhPf/9–40 PolG Saarl/18–29 PolG Sachs/14–48a SOG SaAnh/177–216 LVG SchlH/15–26,39–47 OBG Thü

###### bb Generalermächtigung zur Gefahrenabwehr

3,1I PolG BaWü/7II LStVG Bay/17I,1I ASOG Berl/13I,1I OBG Bbg/10I,1I PolG Bre/3I SOG Hamb/11,1I SOG Hess/13,16 SOG MV/11,1I SOG Nds/14I,1I OBG NrW/9I1,1I1 POG RhPf/8I,1II PolG Saarl/3I,1I PolG Sachs/13,1I1 SOG SaAnh/174,176I LVG SchlH/5I,2I OBG Thü

##### b Polizeivfg

###### aa spezges Standardmaßnahme

###### (1) SpezG

(2) POG: 19–36 PolG BaWü/12–48 PAG Bay/18–51 ASOG Berl/11–49 PolG Bbg/11–36k PolG Bre/11–16b SOG Hamb/12–43 SOG Hess/25–67 SOG MV/12–48 SOG Nds/9–46 PolG NrW/9a–42 POG RhPf/9–40 PolG Saarl/18–29,37–51 PolG Sachs/14–48a SOG SaAnh/177–216 LVG SchlH/13–47 PAG Thü

###### bb polizeil Generalermächtigung zur Gefahrenabwehr

3,1I PolG BaWü/11I,II PAG Bay/17I,II ASOG Berl/10I,II PolG Bbg/10I,II PolG Bre/3I SOG Hamb/11,II SOG Hess/13,16 SOG MV/11,II SOG Nds/8I,II1 PolG NrW/9I1,II1 POG

RhPf/8I,1II PolG Saarl/3I,1I PolG Sachs/13,1II SOG SaAnh/174,176I LVG SchlH/12I,II,2II  
PAG Thü

### 3 formelle Rechtmäßigkeit

#### a Zuständigkeit

##### aa sachlich

(1) für d *Aufgabenkreis*

(a) *Ordnungsverw*

(aa) spezges

(bb) POG: 1I,60I PolG BaWü/6 LStVG Bay/2I ASOG Berl/5I OBG Bbg/64II PolG Bre/3I SOG Hamb/1I,2 SOG Hess/2I,4I SOG MV/1I SOG Nds/1I,5 OBG NrW/1I,90 POG RhPf/1I,80I PolG Saarl/1I,59,60I PolG Sachs/1I SOG SaAnh/163I,165 LVG SchlH/2 OBG Thü

(b) *Polizei*

(aa) spezges

(bb) POG: im Eilfall (wenn für e obj Beobachter im Eingriffszeitpunkt d Eindruck entstehen kann, d Abwehr d Gefahr könne durch d zuständ Ordnungsbehörde rechtzeitig nicht vorgenommen werden)

60II PolG BaWü/2I,3 PAG Bay/4I ASOG Berl/2 PolG Bbg/64I2 PolG Bre/3II1a SOG Hamb/1I,2S1 SOG Hess/7INr3 SOG MV/1III1 SOG Nds/1I3 PolG NrW/1I,VIII1 POG RhPf/85I,III1 PolG Saarl/1I,59,60II PolG Sachs/1I,2II SOG SaAnh/163I,168INr3 LVG SchlH/2II,3S1 PAG Thü

(2) *Behördenzweig u tats Behörde*: nach allg LOrganisationsR

(a) Behörde d *Ordnungsverw*

62,66 PolG BaWü/6 LStVG Bay/2II,IV ASOG iVm ZustKatOrd Berl/5,3 OBG Bbg/65I,67 PolG Bre/82,85,89 SOG Hess/1,3 SOG MV/97 SOG iVm ZustVO SOG Nds/3 OBG NrW/88–90 POG iVm OrdnungsbehördenZuVO RhPf/75,76,80I,II PolG Saarl/64,68 PolG Sachs/84,85,89 SOG iVm ZustVO SaAnh/164I LVG SchlH/1,4 OBG Thü

(aa) Regel: allg Ordnungsbehörde

(bb) Ausn:

– abweich Bestimmung d Zuständkt im SonderordnungsR (Sonderordnungsbehörden)

– e Hoheitsträger stört (durch hoheitl od verwprivatrechtl Verhalten; Grund: Grds d Einheit d Staatsgewalt u Selbstverantwortlichkeit d Behörden in ihrem Kompetenzbereich)

– e Hoheitsträger wird gestört (wg d Annexkompetenz v Hoheitsträgern, in ihrem Geschäftsbereich Gefahren, d ihre Funktionsfähigkeit bedrohen, selbst abzuwehren; s.u. [[7]] D, Ö – 45)

(b) *Polizei*

70,71 iVm 8ff DVO PolG BaWü/3–7 POG Bay/5 ASOG Berl/72ff,78ff PolG Bbg/70–74 PolG Bre/91,98 SOG iVm PolOrgVO Hess/3II SOG iVm POG MV/2Nr5,87ff SOG Nds/2,10ff POG NrW/76ff POG RhPf/82 PolG Saarl/71ff PolG Sachs/76ff,89I SOG iVm ZustVO SaAnh/164II LVG iVm POG SchlH/4ff POG iVm DVO POG Thü

(3) Prüfung:

(a) nach Gefahrenbereichen getrennt

(b) bei spezges Zuständkt:

– maßgebl?

– abschließend für d jew Gefahrenbereich?

– falls nein: POR maßgebl (dh in Eilfällen kann e Maßnahme durch d Polizei nach POR erfolgen)

##### bb instanziell

(1) Behörde d *Ordnungsverw*

(a) grds d unterste Stufe

66II PolG BaWü/2IV ASOG iVm Nr36II ZustKatOrd Berl/5I OBG Bbg/79II PolG Bre/89II SOG Hess/4II SOG, 5II POG MV/97I SOG Nds/5I OBG NrW/1 OrdnungsbehördenZuVO RhPf/80II PolG Saarl/68II PolG Sachs/89IISOG SaAnh/165II LVG

SchlH/4I OBG Thü

- (b) Ausn: Eilfall od Selbsteintrittsrecht d Aufsichtsbehörde  
67,64,65II PolG BaWü/2V,10IIINr3 ASOG Berl/6I OBG Bbg/80I,69II PolG Bre/88  
SOG Hess/4III SOG MV/102 SOG Nds/6I,10 OBG NrW/90II,93II POG RhPf/  
78II,80III PolG Saarl/69I,II PolG Sachs/90 SOG SaAnh/167 LVG SchlH

- (2) Polizei: grds d unterste Stufe, wo d Polizei mehrstufig organisiert ist (ggf auch Eintrittsrecht)

7II PolG iVm DVO BaWü/4II POG SchlH/6I POG, DVO POG Thü

cc **örtlich**

68,75 PolG BaWü/3,10II POG Bay/6 ASOG Berl/4 OBG, 75 PolG Bbg/65II,78 PolG  
Bre/100–103 SOG Hess/5,8,10 SOG MV/100 SOG Nds/4 OBG, 7,8 POG  
NrW/78,85,87,91 POG RhPf/81,86 PolG Saarl/70,76 PolG Sachs/88,92 SOG  
SaAnh/166,169 LVG SchlH/4 OBG, 3 POG iVm DVO POG Thü

- b **Verfahren**, 28 VwVfG

c **Form**

19 OBG Bbg/20 OBG NrW/108II–IV LVG SchlH/iü: 37,39 VwVfG

- d **Bekanntgabe**, 41 VwVfG

- e **Heilung bzw Unbeachtlichkeit von Form- oder Verfahrensfehlern**, 45,46 VwVfG

**4 materielle Rechtmäßigkeit**

- a **Gültigkeit und Rechtmäßigkeit der Ermächtigungsgrundlage**

- b **materielle Voraussetzungen der Spezialermächtigung**

- c **materielle Voraussetzungen der Generalermächtigung**

aa **Störung od konkrete Gefahr für d öff Sicherheit od Ordnung (öSoO)**

- (1) d *Schutzgut öSoO muß betroffen sein* (alle bedrohten Güter sind gesondert zu prüfen)  
– Sicherheit (Legaldef: 2Nr2 PolG Bre/3Nr1 SOG SaAnh) umfaßt:  
– obj Rechtsordnung (hM: gesamtes R; aM: nur ÖffR, dh StGB, OWiG, VerwR, StaatsR);  
RNormen, d d Bürger zu e best Tun, Dulden od Unterlassen verpflichtet  
– individ Rechte u RGüter (Leben, Gesundheit, Freiheit, Eigt, Ehre etc)  
– Einrichtungen (Bestand, Institutionen, Funktion) u Veranstaltungen d Staates  
– Ordnung (Legaldef: 3Nr2 SOG SaAnh): ungeschrieb Regeln für d Verhalten in d  
Öffentlichkeit, d vom ganz überwiegt Teil d Bevölkerung als unerläßl Mindestvorausss e  
geordn sozialen ZusLebens betrachtet werden (beachte: d öff Ordnung rechtfertigt  
Eingriffe nicht mehr in Bre, Nds, SchlH)  
– öffentl: Berührung öff Interessen, dh:  
– Gefährdung v RGütern d Allgheit od e unbest Mehrheit v Personen  
– Gefährdung v Schutzgütern, d and als d Störer schützen (Ausn: Selbstmord)  
– bei privaten Rechtsgütern: grds nicht, es sei denn gleichzeitig werden auch AllgInter-  
essen berührt (zB: Verwirklichung e StrafTb, Betroffenheit elementar wicht RGüter  
wie Leben, Gesundheit, Freiheit (nicht: Eigt), Betroffenheit e großen Zahl v Individuen)
- (2) Vorliegen e *Störung od konkreten Gefahr*  
(a) konkrete Gefahr (Legaldef: 2Nr3a PolG Bre/2Nr1a SOG Nds/3Nr3a SOG SaAnh):  
Sachlage, d mit hinreichender Wahrscheinlichkeit (aus d Blickwinkel e obj Beobach-  
ters im Eingriffszeitpunkt) bei ungehindertem Geschehensablauf in absehbar Zeit zu  
einer Beeinträchtigung d öSoO (nicht unerhebl Verletzg e unter d Begriff öSoO  
fallenden Norm, Rechts od RGutes; Abgrenzung zur noch sozialadäquaten Belästi-  
gung) führen würde  
– Anscheinsgefahr (obj Anhaltspunkte für d Vorliegen e tats nicht geg Gefahr u  
Überzeugung betr ihr Vorliegen; dh unverschuldete Fehleinschätzung): rechtfertigt  
Maßnahmen bis zur Aufklärung  
– Gefahrenverdacht (obj Anhaltspunkte ohne Verdichtung zur Überzeugung): rechtfertigt  
Erforschungsmaßnahmen  
– nicht: Putativgefahr (pflichtwidr Überzeugung bzgl d Vorliegens e Gefahr ohne obj  
Anhaltspunkte)

– Konkretheit d Gefahr: hinreichende Wahrscheinlichkeit d Störungseintritts nach d Einzelfallumständen bei ungehindertem Geschehensablauf in überschaub Zukunft

(b) Störung: Eintritt e Beeinträchtigung d öSoO

bb **subsid Eingriffskompetenz bei Gefährdung ausschließlich privater Rechte**

2II PolG BaWü/2II PAG Bay/1IV ASOG Berl/1II PolG Bbg/1II PolG Bre/3III SOG Hamb/1III SOG Hess/ 1III SOG MV/1III SOG Nds/1II PolG NrW/1III POG RhPf/1III PolG Saar/2II PolG Sachs/1II SOG SaAnh/162II LVG SchlH/2II PAG Thü

d **Ordnungs- od Polizeipflichtigkeit d Adressaten**

6,7,9 PolG BaWü/9 LStVG, 7,8,10 PAG Bay/13,14,16 ASOG Berl/16–18 OBG, 5–7 PolG Bbg/ 5–7 PolG Bre/8–10 SOG Hamb/6,7,9 SOG Hess/68–71 SOG MV/6–9 SOG Nds/17–19 OBG, 4–6 PolG NrW/4,5,7 POG RhPf/4–6 PolG Saar/4,5,7 PolG Sachs/7,8,10 SOG SaAnh/217–220 LVG SchlH/10,11,13 OBG, 7,8,10 PAG Thü

aa spezges

bb lt allg Regelung d POG:

(1) *aus eig Verantwortlichkeit*

(a) *Verhaltensstörer od Zustandsstörer* (Eigt, Bes)

(b) *Verantwortlichkeit* (Verursachung)

(aa) Kausalität

(bb) Unmittelbarkeit d Verursachung, hM: polizeirechtl relevant ist nur d Ursache, d selbst unmittelb d Gefahr od Störung setzt bzw d Gefahrenquelle bildet u damit d Gefahrgrenze überschreitet

– bei mehreren Ursachen nebeneinander: die, welche d Gefahrenherd in sich birgt

– bei Ursachenkette: grds d letzte Ursache; Ausn: Zweckveranlasser (mittelb Verursachung u obj (hM; aM: subj) Bezweckung d Sachverhalts, der d unmittelb Gefahr bildet)

– unmittelb ist auch d latente Ursache (v Anfang an erhöhte Gefahrentendenz, d sich durch e Umweltveränderung zur Störung nur aktualisiert)

(cc) Zustandsverantwortlichkeit nach Dereliktion (Aufgabe eig Sachherrschaft) nur, soweit ges geregelt (hM)

(dd) Rechtsnachfolge in d Verantwortlichkeit

– bei Zustandshaftung ja (hM; dingl Belastung durch VA)

– bei Verhaltenshaftung str; teilw bejaht, wenn vorliegt:

– Gesamtrechtsnachfolge (1922,1967 BGB) u

– vertretb Erfüllungshandlg

(2) *subsid: Notstandspflichtigkeit*

(a) Störung od gegenwärt Gefahr (unmittelb Bevorstehen e Störung)

(b) Unmöglkt d (rechtzeit) Störungsbeseitigung od Gefahrenabwehr auf and Weise (Heranziehen d Störers/polizeil Mittel/Beauftragung Dr)

(c) Zumutbarkeit: Möglkt d Inanspruchnahme ohne erhebl eig Gefährdung od Verletzg höherwert Pfl

(3) d *Anscheinsstörer* ist pflichtig, wenn

(a) er verantwortl für d Anschein e Gefahr ist (sonst: Notstandspflichtigkeit u Entschädigg)

(b) od wenn er d Anschein, Störer e tats Gefahr zu sein, gesetzt hat

e **allgemeine Anforderungen an die Rechtmäßigkeit**

3,5 PolG BaWü/8 LStVG, 4,5 PAG Bay/11,12 ASOG Berl/14,15,20 OBG, 3,4 PolG Bbg/3,4 PolG Bre/4 SOG Hamb/4,5 SOG Hess/14,15 SOG MV/4,5 SOG Nds/15,16 OBG, 2,3 PolG NrW/2,3 POG RhPf/2,3 PolG Saar/3 PolG Sachs/5,6 SOG SaAnh/72,73 LVG SchlH/6,7 OBG, 4,5 PAG Thü

aa hinreich **Bestimmtheit** d Maßnahme

bb **tats u rechtl Möglkt** d Erfüllung für d Adressaten (s. 44IINr4,5 VwVfG/bei rechtl Unmöglkt evtl durch Duldungsvfg an e Dr herstellb)

cc **Verhältnismäßigkeit**

(1) Eignung

(2) Erforderlichkeit (geringstmögl Eingriff/schonendstes Mittel)

(3) Angemessenheit (Verhältnis d angestrebten Erfolgs zum Schd durch d Maßnahme)

dd *keine bloße Erleichterung* d VerwTätigkeit

ee *Austauschmittel* (Beseitigung d Gefahr durch e v Adressaten angebotenes and Mittel)

#### f fehlerfreie Ermessensausübung

aa Bezugspunkte d Ermessens

(1) *Entschließungsermessen* (Ob des Eingreifens)

– Opportunität iRd Regeln d Ermessensausübung

– Ermessensreduzierung auf Null:

– hohe Gefahrenintensität für bedeuts Schutzgüter (Leben, Gesundheit, Freiheit, Eigent) od bzgl e erhebl Vermögensschd

– Selbstschutz ist nicht mögl

– Angemessenheit d Eingreifens

(2) *Adressatenauswahl* (Ermessensrichtlinien: Effektivität u Vhm bei Einbeziehung aller Störer)

(3) *Maßnahmenauswahl*

bb fehlerfreie Ermessensausübung: zu (1) bis (3) jeweils Prüfung der Einhaltung d spezges u allg (s.o. [[2]]) B II 4 e, Ö – 12) Ermessensbindungen

g **Vereinbarkeit mit Schranken aus sonst höherrang Recht (insbes GR)**

## II tatsächliche Verletzung subjektiver Rechte des Klägers

### B Anspruch des Bürgers auf Einschreiten der Ordnungsbehörde/Polizei gegen einen Störer

– Rbehelfe für e Bürger zur Erwirkung d Erlasses e Gefahrenabwehrvfg: Widerspr, Verpflichtungskl, Eilantrag nach 123 VwGO, Fortsetzungsfeststellungskl

– Aufbau hier: Zulässkt u Begründetheit e Verpflichtungskl

#### I Zulässkt d Verpflichtungsklage

insbes: Klagebefugnis

– allg: Geltendmachung d Verletzg e subj öff Rechts d Antragstellers (d in Betracht kommende RNorm muß zumind auch d Schutz d v Kläger geltend gemachten Individualinteresses zu dienen bestimmt sein (dh AnsprGrdl sein können)

– d Schutzgut öff Sicherheit umfaßt auch elementar wicht RGüter d Einzelnen (insbes: Leben, Gesundheit, Freiheit) u begründet insoweit e subj R d betroff Einzelnen, dh kann Grdl für e Anspr auf Einschreiten sein

#### II Begründetheit

1 AnsprGrdl: SpezG, Generalermächtigung

2 AnsprVoraus

a formelle Voraus d Einschreitens (Zuständkt, Verfahren, Form)

b mat Voraus

aa Voraus d SpezG

bb Voraus d Generalermächtigung

cc allg Rm-Anforderungen (Möglkt, Vhm)

3 AnsprInhalt

a grds: ermessensfehlerfreie Entscheidung

b Ausn: Erlaß d beantragten Maßnahme bei Ermessensreduzierung auf Null

### C Ansprüche auf Entschädigung wegen Erlasses/Unterlassung einer Ordnungs- oder Polizeiverfügung

#### I Anspr d Adressaten e erlass Vfg

1 d Vfg war rm

a Störer: (–)

b Notstandspflichtiger

aa 2INr11a,13,26ff SGBVII bei Unfall