



ALPMANN SCHMIDT

Polizei- und Ordnungsrecht NRW

5. Auflage
2013

POLIZEI- UND ORDNUNGSRECHT NRW

2013

Hans-Gerd Pieper
Rechtsanwalt, Lehrbeauftragter an der FHöV

**ALPMANN UND SCHMIDT Juristische Lehrgänge Verlagsges. mbH & Co. KG
Alter Fischmarkt 8, 48143 Münster, 48001 Postfach 1169, Telefon (0251) 98109-0
AS-Online: www.alpmann-schmidt.de**

Liebe Leserin, lieber Leser,

wir sind stets bemüht, unsere Produkte zu verbessern. Fehler lassen sich aber nie ganz ausschließen. Sie helfen uns, wenn Sie uns über Druckfehler in diesem Skript oder anderen Printprodukten unseres Hauses informieren.

E-Mail genügt an „druckfehlerteufel@alpmann-schmidt.de“

Danke

Ihr AS-Autorenteam

Pieper, Hans-Gerd

Polizei- und Ordnungsrecht NRW

5., neu bearbeitete Auflage 2013

ISBN: 978-3-86752-318-9

Verlag Alpmann und Schmidt Juristische Lehrgänge

Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, Münster

Die Vervielfältigung, insbesondere das Fotokopieren der Skripten,
ist nicht gestattet (§§ 53, 54 UrhG) und strafbar (§ 106 UrhG).

Im Fall der Zuwiderhandlung wird Strafantrag gestellt.

INHALTSVERZEICHNIS

1. Abschnitt: Einleitung, Grundbegriffe 1

- A. Gegenstand des Polizei- und Ordnungsrechts 1
- B. Trennungssystem 1
- C. Formeller, institutioneller und materieller Polizeibegriff 1
- D. Allgemeines und Sonderordnungsrecht, Subsidiarität 2
- E. Allgemeine und Sonderordnungsbehörden 3
- F. Rechtsquellen 4
- G. Polizei- und Europarecht 4

2. Abschnitt: Die ordnungsbehördliche Verfügung 4

- A. Prüfschema: Rechtmäßigkeit einer ordnungsbehördlichen Verfügung 5
- B. Ermächtigungsgrundlage 6
 - I. Definition und Abgrenzung 6
 - II. Erforderlichkeit einer Ermächtigungsgrundlage; Vorbehalt des Gesetzes 7
 - III. Normenhierarchie; Subsidiarität 7
 - 1. „Sonderordnungsrecht vor allgemeinem Ordnungsrecht“; § 14 Abs. 2 OBG 7
 - 2. „Standardermächtigung vor Generalklausel“ 8
 - IV. Anwendbarkeit der Generalklausel bei atypischen, aber grundrechtsintensiven Eingriffsmaßnahmen? 8
- C. Formelle Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen 9
 - I. Zuständigkeit; störende Hoheitsträger 9
 - 1. Definition und Abgrenzung 9
 - 2. Ermittlung der relevanten Zuständigkeitsnorm 11
 - 3. Ermittlung der konkret zuständigen Behörde 11
 - 4. Außerordentliche Zuständigkeit 12
 - 5. Zuständigkeit bei störendem Hoheitsträger; formelle und materielle Ordnungspflicht 12
 - a) Formelle Ordnungspflicht 12
 - b) Materielle Ordnungspflicht 14
 - 6. Zusammenfassend zu den oben dargestellten Zuständigkeitsproblemen 14
 - Fall 1: Bundeswehröl im Grundwasser 14
 - II. Verfahrens- und Formanforderungen 17
 - 1. Verfahren 17
 - 2. Form (im weiteren Sinne) 17
 - 3. Anwendbarkeit des VwVfG auch für Realakte? 17
- D. Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung 18
 - I. Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit 18
 - 1. Individualrechtsgüter 18
 - 2. Kollektive Schutzgüter 18
 - 3. Funktionsfähigkeit staatlicher Einrichtungen 19
 - 4. Objektive Rechtsordnung 20
 - 5. Abgrenzung öffentliche und private Sicherheit 22
 - a) Öffentliches Interesse bei Selbstgefährdung 22
 - b) Schutz privater Rechte; Vorrang zivilgerichtlichen Rechtsschutzes 23
 - 6. Zusammenfassend zu den Schutzgütern der öffentlichen Sicherheit 24
 - Fall 2: Meldeauflage gegen Hooligan 24
 - II. Die öffentliche Ordnung 27
 - 1. Definition 27

2. Verwandte Begriffe	27
3. Fallgruppen	28
4. Vorgehen bei der Prüfung	29
5. Kritik am Tatbestandsmerkmal „öffentliche Ordnung“ und mögliche Gegenargumente	31
E. Gefahr, Störung; gesteigerte und subjektive Gefahren	33
I. Definition und Erläuterungen	33
1. Gefahr	33
2. Störung	34
II. Konkrete Gefahr	34
III. Qualifizierungen der konkreten Gefahr	35
1. Nach der zeitlichen Nähe des (möglichen) Schadenseintritts	35
2. Nach dem Rang des bedrohten Rechtsguts	35
3. Dringende Gefahr	35
a) Gleichsetzung mit erheblicher Gefahr	36
b) Gleichsetzung mit gegenwärtiger Gefahr	36
IV. Anscheinsgefahr – Gefahrenverdacht – Putativgefahr	36
1. Gemeinsamkeit dieser drei Gefahrbegriffe	36
2. Abgrenzung	36
a) Putativ-/Scheingefahr	37
b) Anscheinsgefahr	37
c) Gefahrenverdacht	37
3. Klausurhinweise – Fallkonstellationen	38
F. Störer; polizei- und ordnungsrechtliche Verantwortlichkeit	40
I. Standort der Prüfung im Fallaufbau	40
II. Relevanz der Abgrenzung Störer – Nichtstörer	40
III. Die polizei-/ordnungspflichtigen Personen	40
IV. Verhaltensstörer bzw. Handlungshaftung gemäß § 17 OBG/§ 4 PolG	41
1. Verantwortlichkeit für eigenes Handeln; § 17 Abs. 1 OBG/§ 4 Abs. 1 PolG	41
2. Zusatzverantwortlichkeit gemäß § 17 Abs. 2, Abs. 3 OBG/ § 4 Abs. 2, Abs. 3 PolG	42
3. Subsidiaritätsklausel gemäß § 17 Abs. 4 OBG/§ 4 Abs. 4 PolG	43
V. Zustandsstörer bzw. Zustandshaftung gemäß § 18 OBG/§ 5 PolG	43
1. Ausgangslage	43
2. Eigentümer gemäß § 18 Abs. 1 S. 1, Abs. 3 OBG/§ 5 Abs. 2 PolG	44
3. Inhaber der tatsächlichen Gewalt gemäß § 18 Abs. 2 S. 1 OBG/ § 5 Abs. 1 S. 1 PolG	45
4. Verhältnis der Zustandshaftung von Eigentümer und Gewaltinhaber	45
5. Subsidiaritätsklausel	46
VI. Nichtstörer bzw. Notstandspflichtiger gemäß § 19 OBG bzw. § 6 PolG	47
1. Voraussetzungen der Inanspruchnahme	47
Fall 3: Der unwillige Vermieter	47
2. Ansprüche auf Beendigung bzw. Beseitigung der Folgen der Notstandsanspruchnahme	51
3. Mögliches Folgeproblem: § 39 Abs. 1 a) OBG	52
VII. Anscheins- bzw. Verdachtsstörer	52
1. Anscheinsstörer	52
2. Verdachtsstörer	53
3. Mögliche Folgeprobleme	53
VIII. Kausalitätstheorien – Zweckveranlasser – latenter Störer	54

1. Kausalitätstheorien	54
Fall 4: Prostitution mit Hindernissen	54
2. Rechtliche Probleme beim sog. Zweckveranlasser	60
3. Der latente Störer	62
IX. Wegfall der Ordnungspflicht bzw. Grenzen der Verantwortlichkeit	62
1. Haftungsreduktion wegen „Opferposition“	62
2. Legalisierungswirkung	63
3. Verzicht	64
4. Verwirkung von Eingriffsbefugnissen	64
5. Verjährung des Gefahrbeseitigungsanspruchs	64
X. Verantwortlichkeit bei Rechtsnachfolge in die Verantwortlichkeit als Störer ...	65
1. Faktisches Bedürfnis	65
2. Relevanz überwiegend im Sonderordnungsrecht	65
3. Voraussetzungen der Rechtsnachfolge in die Ordnungspflicht	65
a) Wirksame Einzel- oder Gesamtrechtsnachfolge	65
b) Übergangs- und Nachfolgetatbestand	66
c) Übergangsfähigkeit der ordnungsrechtlichen Verantwortlichkeit	66
4. Klausurhinweise – Fallkonstellationen	67
a) Rechtsnachfolge in die abstrakte Verantwortlichkeit	67
aa) Zustandsverantwortlichkeit	67
bb) Verhaltensverantwortlichkeit	67
Fall 5: Böse Überraschung durch Altlasten	67
b) Rechtsnachfolge in die konkrete Verantwortlichkeit	70
aa) Übergangstatbestand vorhanden	70
bb) Übergangstatbestand fehlt	70
Fall 6: Die unsichere Behörde	71
5. Prozessuale Probleme bei Rechtsnachfolge in die konkrete Verantwortlichkeit	73
Fall 7: Wer ist Kläger?	73
XI. Störmehrheit – Auswahl und Innenausgleich	73
1. Kriterien für das Auswahlermessen	73
a) Vor Erlass der Ordnungsverfügung (Primärebene)	74
b) Vor Erlass eines Kostenbescheides wegen Gefahrenabwehr- maßnahmen (sog. Sekundärebene)	74
2. Innenausgleich	75
G. Ermessen	75
I. Opportunitätsprinzip	75
II. Ermessensfehler	76
1. Ermessensnichtgebrauch	76
2. Ermessensfehlgebrauch	77
3. Ermessensüberschreitung	77
III. Pflicht zum Einschreiten wegen Ermessensreduzierung auf Null	78
IV. Anspruch des Bürgers auf polizei- und ordnungsbehördliches Handeln	79
H. Verhältnismäßigkeit	80
I. Gesetzliche Grundlagen	80
II. Verhältnismäßigkeit betreffend das konkret gewählte Mittel	80
III. Verhältnismäßigkeit in zeitlicher Hinsicht	83
I. Bestimmtheit; Grundrechte	84
I. Bestimmtheit	84
1. Adressat	84

2. Inhalt	85
3. Fehlerfolgen	85
4. Standort der Prüfung	86
II. Grundrechte	86
3. Abschnitt: Besonderheiten der polizeilichen Verfügung	86
A. Prüfschema: Rechtmäßigkeit einer polizeilichen Verfügung	86
B. Vorbemerkung	87
C. Beispiele für § 8 Abs. 1 PolG	87
D. Polizeifestigkeit von Presse bzw. Versammlungen	88
I. „Polizeifestigkeit der Presse“	88
II. „Polizeifestigkeit von Versammlungen“	89
E. Präventive Befugnisnormen außerhalb des Polizeigesetzes („Sonderpolizeirecht“)	89
F. Aufbau der Polizeibehörden in Nordrhein-Westfalen; Arten der Polizei	90
G. Präventive und repressive Zuständigkeit der Polizei; doppelfunktionale Maßnahmen	91
I. Präventive und repressive Zuständigkeit	91
II. Relevanz der Abgrenzung präventiv – repressiv	91
III. Doppelfunktionale Maßnahmen	93
Fall 8: Der verzweifelte Referendar	94
H. Präventive Zuständigkeiten der Polizei, insbesondere Eilfall- bzw. Sekundärzuständigkeit	96
4. Abschnitt: Standardermächtigungen	98
A. Vorbemerkung; gemeinsame Problemstellungen	98
I. Zum Begriff Standardermächtigung bzw. Standardmaßnahme	98
II. Rechtsgrundlagen	99
III. Arten der Standardermächtigungen	99
IV. Reichweite der Standardermächtigungen	100
V. Verantwortlichkeit	101
VI. Besonderheiten bei der Prüfung von Standardmaßnahmen	101
1. Besondere Verfahrensanforderungen	101
2. Anordnungsbefugnis	102
B. Datenverarbeitung, §§ 9–33 PolG	103
I. Vorbemerkung	103
1. Bedeutung des sog. „Volkszählungsurteils“	103
2. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (RiS) im Landesrecht NRW	103
3. Grundbegriffe und Definitionen	104
II. Datenerhebung, §§ 9–20 PolG	104
1. Allgemeine Regeln bzw. Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen	104
a) Formelle Rechtmäßigkeit, Verfahren	104
b) Materielle Rechtmäßigkeit, Verhältnismäßigkeit	105
2. Besondere bzw. zusätzliche Anforderungen an verdeckte Datenerhebungsmaßnahmen; Kernbereichsschutz	105
a) Anlatsatsache und Eingriffsschwelle	105
b) Verhältnismäßigkeit	106
c) Schutz des Kernbereich privater Lebensgestaltung	106
d) Behördenleiter-/Richtervorbehalt	106
e) Benachrichtigungspflicht	106

f) Kennzeichnungspflicht	107
3. Generalklausel; § 9 PolG (i.V.m. § 24 Nr. 1 OBG)	107
4. Identitätsfeststellung gemäß § 12 PolG (i.V.m. § 24 Nr. 4 OBG)	107
5. Sonstige Spezialbefugnisse für Maßnahmen der Datenerhebung (Überblick)	109
a) Vorladung gemäß § 10 Abs. 1, Abs. 2 PolG (i.V.m. § 24 Nr. 2 OBG)	109
b) Erkennungsdienstliche Maßnahmen gemäß § 14 PolG	109
c) Datenerhebung bei öffentlichen Veranstaltungen und Ansammlungen gemäß § 15 PolG (i.V.m. § 24 Nr. 6 OBG)	111
d) Videoüberwachung gemäß § 15 a PolG	111
e) Datenerhebung durch Observation gemäß § 16 a PolG	111
f) Datenerhebung durch den verdeckten Einsatz technischer Mittel gemäß § 17 PolG	111
g) Datenerhebung durch den verdeckten Einsatz technischer Mittel in oder aus Wohnungen gemäß § 18 PolG	111
h) § 19 PolG ermöglicht die Datenerhebung durch Einsatz von sog. V-Leuten	111
i) § 20 PolG die Datenerhebung durch den Einsatz verdeckter Ermittler (Legaldefinition in § 20 Abs. 1 PolG)	111
6. Datenerhebung aus der Telekommunikation gemäß §§ 20 a, b PolG	112
III. Datenverarbeitung (im engeren Sinne), §§ 21–31 PolG	112
1. Speicherung, Veränderung, Nutzung, §§ 22–25 PolG (i.V.m. § 24 Nr. 7, 8 OBG)	112
a) Legaldefinitionen	112
b) Befugnisnormen	112
2. Datenübermittlung, §§ 26–31 PolG (i.V.m. § 24 Nr. 9–11 OBG)	113
a) Legaldefinition	113
b) Befugnisnormen	113
IV. Berichtigung, Löschung, Sperrung, § 32 PolG (i.V.m. § 24 Nr. 12 OBG)	114
1. Legaldefinition	114
2. Rechtsgrundlagen	114
3. Ansprüche von Betroffenen	114
C. Platzverweis, befristetes Aufenthaltsverbot, § 34 PolG	115
I. Platzverweis, § 34 Abs. 1 PolG	115
II. Befristetes Aufenthaltsverbot bzw. qualifizierter Platzverweis, § 34 Abs. 2 PolG	116
D. Wohnungsweisung und Rückkehrverbot zum Schutz vor häuslicher Gewalt, § 34 a PolG	118
I. Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen	118
II. Folgeprobleme	120
E. Gewahrsam, §§ 35–38 PolG	120
I. Prüfschema: Rechtmäßigkeit einer Ingewahrsamnahme	120
II. Überblick und Normensystematik	121
III. Richtervorbehalt und richterliche Entscheidung, § 36 PolG	122
IV. Gewahrsamsgründe gemäß § 35 PolG; Arten des Gewahrsams	122
V. Sonstige Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen der Ingewahrsamnahme	124
Fall 9: Knast wegen ruhestörenden Lärms?	125
VI. Rechtsschutz und Rechtsweg	128
VII. Folgeansprüche	130
VIII. Klausurhinweise – Fallkonstellationen	130

F. Durchsuchung von Personen, § 39 PolG (i.V.m. § 24 Nr. 13 OBG)	131
■ Prüfschema: Rechtmäßigkeit der Durchsuchung einer Person	131
I. Überblick	131
II. Durchsuchung – Untersuchung – Nachschau	132
III. Durchsuchungsgründe	133
IV. Klausurhinweise – Fallkonstellationen	134
G. Durchsuchung von Sachen, § 40 PolG (i.V.m. § 24 Nr. 13 OBG)	135
■ Prüfschema: Rechtmäßigkeit der Durchsuchung einer Sache	135
I. Überblick	135
II. Begriffsbestimmung und Abgrenzung	136
III. Durchsuchungsgründe	136
H. Betreten und Durchsuchung von Wohnungen, §§ 41, 42 PolG (i.V.m. § 24 Nr. 13 OBG)	138
■ Prüfschema: Rechtmäßigkeit der „Betreten“ von Wohnungen.....	138
■ Prüfschema: Rechtmäßigkeit der „Durchsuchung“ (ohne vorherige richterliche Anordnung).....	139
I. Überblick	139
II. Wohnung – öffentlich zugängliche Räume – Wohnungsinhaber	140
III. Betreten – Durchsuchung – Nachschau/Besichtigung	141
IV. Richtervorbehalt gemäß § 42 Abs. 1 PolG (Anordnungsbefugnis)	142
V. Anmerkungen zu einzelnen Ermächtigungsgrundlagen	143
VI. Rechtmäßigkeit der „Durchsuchung“ (ohne vorherige richterliche Anordnung)	144
VII. Rechtsschutz des Wohnungsinhabers	145
VIII. Klausurhinweise – Fallkonstellationen	146
I. Sicherstellung und Verwahrung – Verwertung – Vernichtung, §§ 43–46 PolG (i.V.m. § 24 Nr. 13 OBG)	147
I. Sicherstellung und Verwahrung, §§ 43, 44 PolG	147
■ Prüfschema: Rechtmäßigkeit einer Sicherstellungsanordnung durch die Polizei gegenüber anwesendem Adressaten (VA)	147
1. Überblick	148
2. Definition, Reichweite und Zweckrichtung der Sicherstellung	148
3. Abgrenzung Sicherstellung – Beschlagnahme	149
4. „Adressatneutrale Sicherstellung“	149
5. Taugliche Sicherstellungsgegenstände	150
6. Sicherstellungsgründe	150
7. Öffentlich-rechtliche Verwahrung gemäß § 44 PolG (i.V.m. § 24 Nr. 13 OBG); Ersatzansprüche	152
8. Klausurhinweise – Fallkonstellationen	153
II. Verwertung, § 45 Abs. 1–3 PolG (i.V.m. § 24 Nr. 13 OBG)	154
■ Prüfschema: Rechtmäßigkeit der Verwertung einer Sache durch die Polizei.....	154
III. Unbrauchbarmachung oder Vernichtung sichergestellter Sachen, § 45 Abs. 4 PolG (i.V.m. § 24 Nr. 13 OBG)	157
■ Prüfschema: Rechtmäßigkeit einer Vernichtungsanordnung	157

IV.	Anspruch auf Herausgabe sichergestellter Sachen gemäß § 46 Abs. 1 PolG (i.V.m. § 24 Nr. 13 OBG) oder als Folgenbeseitigungsanspruch; Rechtswegprobleme	160
	Fall 10: Der trickreiche Containeraufsteller	162
V.	Herausgabe des Erlöses aus Verwertung einer sichergestellten Sache gemäß § 46 Abs. 2 S. 1 PolG (i.V.m. § 24 Nr. 13 OBG)	166
VI.	Kostenanspruch wegen Sicherstellung und Verwahrung gemäß § 46 Abs. 3 PolG (i.V.m. § 24 Nr. 13 OBG)	167
	– Zusammenspiel von § 77 VwVG/GebG/VO-VwVG NRW –	167
■	Prüfschema: Rechtmäßigkeit eines Kostenbescheides wegen Auslagen für Sicherstellung oder Verwahrung	167
■	Prüfschema: Rechtmäßigkeit eines Kostenbescheides wegen Gebühren anlässlich einer Sicherstellung oder Verwahrung	168
5.	Abschnitt: Verwaltungsvollstreckung – Vollzugshilfe	175
A.	Einleitung – Grundbegriffe	175
I.	Vollstreckungsfähiger GrundVA	175
II.	Beitreibung – Verwaltungszwang	175
	1. Vollzugsbehörde/Vollstreckungsbehörde	176
	2. Pflichtiger/Vollstreckungsschuldner	176
III.	Rechtsquellen (im Landesrecht NRW)	176
IV.	Gestrecktes Verfahren – Sofortvollzug (Überblick)	177
V.	Zulässige Zwangsmittel	178
VI.	Ermächtigungsgrundlage für Maßnahmen des Verwaltungszwangs	178
B.	Rechtmäßigkeit der Androhung, Festsetzung bzw. Anwendung eines Zwangsmittels im gestreckten Verfahren	179
I.	Prüfschema: Rechtmäßigkeit der Anwendung eines Zwangsmittels im gestreckten Verfahren	179
II.	Prüfschema: Rechtmäßige Androhung oder Festsetzung eines Zwangsmittels	181
III.	Erläuterung der einzelnen Voraussetzungen der obigen Prüfschemata	181
	1. Zuständigkeit	181
	2. Wirksamkeit des GrundVA	183
	3. Rechtmäßigkeit des GrundVA	183
	4. Auswahl des richtigen Zwangsmittels	184
	a) Ersatzvornahme	184
	b) Zwangsgeld	185
	c) Unmittelbarer Zwang	185
	d) Verhältnis der Zwangsmittel zueinander	188
5.	Ordnungsgemäße Androhung des Zwangsmittels	189
	a) Funktion	189
	b) Unterschiedliche Befugnisnormen für unmittelbaren Zwang bzw. sonstige Zwangsmittel	189
	c) Fehlerfolgen	189
	d) Androhung von Ersatzvornahme oder Zwangsgeld	190
	e) Androhung unmittelbaren Zwangs	192
	f) „Neue Androhung“	193
6.	Ordnungsgemäße Festsetzung des (angedrohten) Zwangsmittels	193
	a) Funktion	193

b)	Unterschiedliche Anforderungen für Polizei- und Ordnungsbehörden	194
c)	Fehlerfolgen	194
d)	Festsetzung der Zwangsmittel Ersatzvornahme oder unmittelbarer Zwang	194
e)	Festsetzung von Zwangsgeld	195
aa)	Rechtsquellen	195
bb)	(Gemeinsame) Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen	195
7.	Ordnungsgemäße Anwendung des (angedrohten und festgesetzten) Zwangsmittels	197
a)	Gemeinsame Voraussetzungen	197
aa)	Besondere Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen	197
bb)	Allgemeine Tatbestandsvoraussetzungen	197
b)	Anwendung der Ersatzvornahme	198
c)	Beitreibung von Zwangsgeld	199
d)	Anwendung unmittelbaren Zwangs	199
aa)	Gemeinsame Voraussetzungen	199
bb)	Besonderheiten für Ordnungsbeamte	199
cc)	Besonderheiten für Polizeibeamte	200
dd)	Finaler Rettungsschuss, § 63 Abs. 2 S. 2 PolG	200
8.	Kein Vollstreckungshindernis	201
a)	Vollstreckungshindernis gemäß § 65 Abs. 3 S. 1 VwVG	201
b)	Vollstreckungshindernis wegen rechtlicher Unmöglichkeit	202
c)	Prozessuale Geltendmachung von Vollstreckungshindernissen (Überblick)	203
IV.	Vollzugshilfe.....	204
C.	Rechtmäßigkeit der Anwendung von Zwangsmitteln im Sofortvollzug	205
I.	Anwendungsbereich	205
II.	Prüfschema: Rechtmäßigkeit der Anwendung von Zwangsmitteln im Sofortvollzug	207
D.	Rechtsnatur von Maßnahmen des Verwaltungsvollzugs und Rechtsschutz	208
I.	Relevanz der Abgrenzung VA – Realakt	208
II.	Rechtsnatur von Androhung, Festsetzung und Anwendung von Zwangsmitteln	209
1.	Androhung	209
2.	Festsetzung	209
3.	Anwendung des Zwangsmittels	210
E.	Klausurhinweise – Fallkonstellationen	210
I.	Materielle Fallfragen	210
II.	Prozessuale Fallfragen	211
6.	Abschnitt: Kosten des Verwaltungszwangs	211
A.	Grundbegriffe – Zusammenspiel von § 77 VwVG/GebG/VO-VwVG	211
B.	Anspruchsgrundlagen für Kosten des Verwaltungszwangs	215
I.	Kosten des unmittelbaren Zwangs	215
II.	Kosten der Ersatzvornahme	215
■	Prüfschema: Rechtmäßigkeit eines Kostenbescheides wegen Auslagen	215
1.	Anspruchsgrundlage für Auslagen	216
2.	Anspruchsgrundlage für Gebühren	217
3.	Kein Anspruch aus öffentlich-rechtlicher GoA	217

C.	Anspruchsvoraussetzungen für Kosten des Verwaltungszwangs	217
I.	Voraussetzungen eines Auslagererstattungsanspruchs	217
II.	Voraussetzungen eines Gebührenanspruchs	218
D.	Klausurhinweise – Fallkonstellationen	218
I.	Widerspruch und Anfechtungsklage gegen Kostenbescheid	218
II.	Klage auf Rückzahlung möglicherweise zu Unrecht gezahlter Kosten	218
	Fall 11: Abschleppkosten	219
	Fall 12: Abwandlung zu Fall 11	226
7.	Abschnitt: Abschleppen von Kraftfahrzeugen –	
	mögliche Probleme und Fallkonstellationen	227
A.	Vorüberlegung	227
B.	Verstoß gegen die StVO	228
I.	Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen	228
II.	Wegfahrgebot durch Verkehrszeichen oder Verkehrseinrichtung	230
	1. Rechtsnatur des Abschleppens	230
	2. Mögliche Probleme	230
III.	(Fiktives) Wegfahrgebot durch Beamten	231
	1. Wegen rechtswidrigen Parkens (ohne Verkehrszeichen)	231
	2. Wegen Verstoßes gegen § 32 StVO	231
C.	Verstoß gegen § 18 Abs. 1 StrWG NRW (unzulässige Sondernutzung)	232
D.	Verstoß gegen abfallrechtliche Vorschriften	232
E.	Sicherstellung und Verwahrung des Fahrzeugs erfolgt, um damit eine	
	Gefahr abzuwehren	233
I.	die vom Fahrzeug ausgeht	233
II.	die für das Fahrzeug selbst droht	233
8.	Abschnitt: Schadensausgleich aufgrund von Gefahrenabwehrmaßnahmen	233
A.	Mögliche Anspruchsgrundlagen und Rechtsfolgen (Überblick)	233
I.	Schadensausgleich bei rechtswidrigen Maßnahmen	233
II.	Schadensausgleich bei rechtmäßigen Maßnahmen	234
B.	Entschädigung gemäß § 39 Abs. 1 a) OBG (i.V.m. § 67 PolG)	235
■	Prüfschema: Anspruch auf Entschädigung bzw. Schadensausgleich	
	wegen rechtmäßiger Inanspruchnahme als Nichtverantwortlicher bzw.	
	Notstandspflichtiger	235
I.	Tatbestands-/Anspruchsvoraussetzungen	236
1.	Rechtmäßige Inanspruchnahme als Nichtverantwortlicher	236
a)	Inanspruchnahme	236
b)	Rechtmäßige Inanspruchnahme als Nichtstörer nach	
	§ 6 PolG, § 19 OBG	236
c)	Unbeabsichtigte Inanspruchnahme eines Dritten	236
d)	Verdachtsstörer/Anscheinsstörer	236
e)	Anwendung bei rechtswidriger Inanspruchnahme	236
2.	Schaden	236
a)	Vermögensschaden	237
b)	Nichtvermögensschäden	237
3.	Unmittelbarkeitszusammenhang zwischen Gefahrenabwehr-	
	maßnahme und Schaden	237
4.	Richtiger Anspruchsteller/Aktivlegitimation	238
a)	Unmittelbar Geschädigter	238

b) Mittelbar Geschädigter	238
5. Richtiger Anspruchsgegner/Ausgleichspflichtiger/Passivlegitimation	238
II. Rechtsfolgen	238
1. Entschädigung/Ausgleich	238
2. Bei Anlass: Ausschluss/Minderung des Entschädigungsanspruchs	239
III. Bei Anlass: Keine Verjährung; vgl. § 41 OBG	239
IV. Rechtsweg	239
C. Entschädigung gemäß § 39 Abs. 1 b) OBG (i.V.m. § 67 PolG)	240
I. Prüfungsreihenfolge	240
II. Tatbestands-/Anspruchsvoraussetzungen	241
III. Rechtsfolgen	242
1. Entschädigung	242
2. Bei Anlass: Ausschluss/Minderung der Entschädigung/des Schadens- ausgleichs	242
IV. Bei Anlass: Verjährung	242
V. Rechtsweg	242
9. Abschnitt: Die ordnungsbehördliche Verordnung, §§ 25–38 OBG	243
A. Definition, Abgrenzung, möglicher Inhalt	243
I. Definition	243
II. Abgrenzungsprobleme; materielle und prozessuale Relevanz der Abgrenzung	243
III. Möglicher Inhalt	244
B. Rechtmäßigkeit einer ordnungsbehördlichen Verordnung gemäß § 27 Abs. 1 OBG	245
I. Prüfschema: Rechtmäßigkeit einer ordnungsbehördlichen Verordnung gemäß § 27 Abs. 1 OBG	245
II. Ermächtigungsgrundlage	246
III. Formelle Rechtmäßigkeit der Verordnung	246
IV. Materielle Rechtmäßigkeit der Verordnung	248
C. Besonderheiten	251
I. Bei Bußgeldtatbeständen	251
II. Bei ordnungsbehördlichen Verordnungen von Bezirksregierung oder Ministerium	251
1. Verordnung eines Ministeriums gemäß § 26 OBG	251
2. Verordnung der Bezirksregierung, § 27 Abs. 2 OBG	251
D. „Dreistufiger Prüfungsaufbau“	251
E. Rechtsschutz gegen ordnungsbehördliche Verordnungen	253
I. Normenkontrollverfahren	253
II. Inzidente Normenkontrolle	253
1. Feststellungsklage gemäß § 43 Abs. 1, 1. Halbs. VwGO	253
2. Sonstige Rechtsbehelfe gegen die unselbstständige Verfügung durch Ordnungs- oder Polizeibeamten	254
3. Einspruch gegen Bußgeldbescheid gemäß § 67 OWiG	254
Stichwortverzeichnis	255

1. Abschnitt: Einleitung, Grundbegriffe

A. Gegenstand des Polizei- und Ordnungsrechts¹

Gegenstand des Polizei- und Ordnungsrechts ist primär die Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung sowie die Beseitigung von Störungen („Gefahrenabwehr i.e.S.“). 1

Im Sonderordnungsrecht (dazu näher unten) geht es in Teilbereichen auch um die **Gefahrenvorsorge** (vgl. z.B. § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG) oder um das sog. **Risikomanagement** (vgl. z.B. das GentechnikG;² § 13 HaSiG NRW).³

Das Polizeirecht befasst sich neben der Gefahrenabwehr i.e.S. (§ 1 Abs. 1 S. 1 PolG NRW) auch noch mit der Verhütung und vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten (Gefahrenabwehr i.w.S.); vgl. § 1 Abs. 1 S. 2 PolG.

B. Trennungssystem

In NRW werden, wie in den meisten anderen Bundesländern, die Aufgaben der Gefahrenabwehr zum einen wahrgenommen von den **Ordnungsbehörden** (§ 1 Abs. 1 OBG NRW), zum anderen aber auch von **Polizeibehörden** (§ 11 Abs. 1 Nr. 1 POG NRW); sog. **Trennungssystem**.⁴ 2

Beim sog. **Misch- oder Einheitssystem** (z.B. in Baden-Württemberg) sind alle Aufgaben der Gefahrenabwehr bei einer Behörde konzentriert.⁵

C. Formeller, institutioneller und materieller Polizeibegriff⁶

- Polizei im **materiellen** Sinne ist die mit Zwangsgewalt verbundene Staatstätigkeit, die im Falle der Bedrohung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung dazu dient, von der Allgemeinheit oder von dem Einzelnen Gefahren abzuwehren und bereits eingetretene Störungen zu beseitigen.⁷ 3
- Polizei im **institutionellen** Sinne sind diejenigen Stellen der öffentlichen Verwaltung, die dem Organisationsbereich der Polizei zugehören.⁸
- Der **formelle** Polizeibegriff bezeichnet diejenigen Aufgaben, die von der Polizei im institutionellen Sinne wahrgenommen werden, unabhängig davon, ob es sich um Gefahrenabwehr oder um sonstige Verwaltungstätigkeit (z.B. Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten oder Strafverfolgung) handelt.⁹

1 Zur Relevanz des POR in **Examensklausuren NRW** vgl. Sachs S. 351.

2 Sartorius Nr. 270.

3 VG Düsseldorf RÜ 2013, 47.

4 Schenke Rdnr. 14.

5 Knemeyer Rdnr. 26 f.; Jahn JA 2000, 79.

6 Zur **geschichtlichen Entwicklung** des Polizeibegriffs und des Polizei- und Ordnungsrechts vgl. Schenke Rdnr. 2 ff.; Schoch Jura 1994, 391, 392 f.; Walther JA 1997, 287 („Kreuzberg-Erkenntnis“ bzw. „Kreuzberg-Urteil“).

7 Pr OVG 9, 353 – Kreuzberg-Urteil; OVG NRW NWVBl. 2010, 195 f. Anm. Söllner/Pewestorf DVBl. 2010, 131 – kein Blaulicht für Ordnungsbehörde.

8 Schoch a.a.O.

9 Schoch a.a.O.; Knemeyer Rdnr. 13 f.

D. Allgemeines und Sonderordnungsrecht, Subsidiarität

- 4 Das **Sonderordnungsrecht** befasst sich nur mit Teilbereichen der Gefahrenabwehr,¹⁰ während das **allgemeine Ordnungsrecht**, das OBG, allgemein und als Auffangtatbestand alle Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung erfasst.¹¹

Beispiele für Sonderordnungsrecht des Bundes sind etwa das BImSchG,¹² das GaststättenG,¹³ die Gewerbeordnung,¹⁴ die StVO,¹⁵ das Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB).¹⁶

Beispiele für Sonderordnungsrecht des Landes NRW sind etwa das LandesbodenschutzG,¹⁷ das LandeswasserG (= LWG¹⁸) oder die BauO NRW.¹⁹

Sofern das Sonderordnungsrecht keine Regelung betreffend formeller oder materieller Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen des ordnungsbehördlichen Handelns trifft, ist im Wege der Auslegung im Einzelfall zu ermitteln, ob das OBG ergänzend herangezogen werden darf (vgl. etwa § 14 Abs. 2 S. 2 OBG NRW z.B. i.V.m. § 138 S. 3 LWG NRW oder § 35 Abs. 4 LandesabfallG NRW²⁰) oder ob dies verboten ist wegen abschließender Regelung im Sonderordnungsrecht; sog. **Subsidiarität des allgemeinen zum besonderen Ordnungsrecht**;²¹ vgl. dazu i.E. unten.

Das Sonderordnungsrecht erlangt insbes. dann Bedeutung, wenn es für den konkreten Fall ein Ge- oder Verbot enthält, aber keine Ermächtigungsgrundlage. In diesem Falle darf grds. eine Ermächtigungsgrundlage des allgemeinen POR herangezogen werden (z.B. §§ 14 Abs. 1 OBG NRW, 8 Abs. 1 PolG NRW).²²

Zur sog. Polizeifestigkeit von Presse und Versammlungen vgl. noch im Einzelnen unten Rdnr. 209 ff.

Dieses Skript befasst sich (neben dem Polizeirecht) nur mit dem allgemeinen Ordnungsrecht.

Die examensrelevanten Bereiche des **besonderen** Ordnungsrechtes werden dargestellt in den AS-Skripten Besonderes Ordnungsrecht (2012) und Öffentliches Baurecht (2012).

10 Schenke Rdnr. 21.

11 Schoch Rdnr. 1.

12 Sartorius Nr. 296.

13 Sartorius Nr. 810.

14 Sartorius Nr. 800.

15 Schönfelder Nr. 35 a.

16 BGBl. I 2005, 2618.

17 Hippel/Rehborn Nr. 118.

18 Hippel/Rehborn Nr. 125.

19 Hippel/Rehborn Nr. 93.

20 Hippel/Rehborn Nr. 127.

21 Zum Verhältnis § 1 GewO – § 14 Abs. 1 OBG NRW vgl. BVerwG NVwZ 2002, 598 („Laserdrom“); zum Verhältnis AufenthG – §§ 24 Nr. 13 OBG, 41 PolG vgl. Zscheschack NJW 2005, 3318.

22 OVG Rheinland-Pfalz DVBl. 1999, 338 (vorläufige Schließung eines Gewerbebetriebs, gestützt auf §§ 5, 9 SOG Rheinland-Pfalz = § 14 Abs. 1 OBG NRW).

E. Allgemeine und Sonderordnungsbehörden

I. Die allgemeinen Ordnungsbehörden sind abschließend geregelt in § 3 OBG NRW (örtliche Ordnungsbehörde, Kreisordnungsbehörde, Landesordnungsbehörde). Sie sind immer zuständig zur Ausführung des OBG (allgemeines Ordnungsrecht), im Einzelfall auch zur Durchführung von Sonderordnungsrecht.²³ **5**

Beispiele: § 1 S. 1 LMBVG;²⁴ Kreisordnungsbehörde; § 48 Abs. 2 OBG: Zuständigkeit der örtlichen und Kreisordnungsbehörden für einzelne straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen; § 2 Abs. 1 GewRV²⁵ i.V.m. Anlage: örtliche Ordnungsbehörde, Kreisordnungsbehörde

II. Sonderordnungsbehörden sind nur zuständig zur Durchführung von Sonderordnungsrecht (materielle Komponente; vgl. auch § 12 Abs. 1 OBG NRW) und haben immer eine andere Bezeichnung als die allgemeinen Ordnungsbehörden i.S.v. § 3 OBG NRW (formelle Komponente). Zu unterscheiden sind dabei selbstständige und unselbstständige Sonderordnungsbehörden. **6**

1. Unselbstständige Sonderordnungsbehörden sind Teil der Kommunal- oder Kreisverwaltung (Bürgermeister der Gemeinde G, Landrat des Kreises K als Behördenorganisation) bzw. der unmittelbaren Landesverwaltung (z.B. Bezirksregierung). **7**

Beispiele: Untere Bauaufsichtsbehörde („Bauamt“): § 60 Abs. 1 Nr. 3 BauO; untere Wasserbehörde: § 136, 3. Fall LWG; untere Denkmalbehörde: § 20 Abs. 1 Nr. 3 DenkmalschutzG;²⁶ untere Abfallwirtschaftsbehörde: § 34 Abs. 1, 3. Fall LandesabfallG; untere Bodenschutzbehörde: §§ 15 Abs. 1, 13 Abs. 1, 3. Fall LandesbodenschutzG; Straßenverkehrsbehörde: § 1 StVO – Zuständigkeitsverordnung;²⁷ Hafensicherheitsbehörde als Teil der Bezirksregierung Düsseldorf: § 4 HaSiG NRW²⁸

2. Selbstständige Sonderordnungsbehörden sind organisatorisch verselbstständigt (außerhalb der Gemeinde- und Kreisverwaltung) und gehören regelmäßig zur staatlichen (d.h. Landes-)Behördenorganisation. **8**

Beispiele: Staatliches Umweltamt: § 138 S. 1 LWG; Bergbehörde: § 13 Abs. 2 LandesbodenschutzG; Landesbetrieb Wald und Holz: § 55 Abs. 1 LFoG.²⁹

3. Die Definition der Sonderordnungsbehörde wird str. diskutiert. Neben der oben dargestellten Zweiteilung werden teilweise alle Behörden mit anderer Bezeichnung als die allgemeinen Ordnungsbehörden ohne Unterschied als Sonderordnungsbehörden bezeichnet,³⁰ teilweise nur die selbstständigen Sonderordnungsbehörden.³¹ **9**

4. Eine Sonderstellung im Bereich der Gefahrenabwehr nehmen ein die Feuerwehr (FSHG NRW³²), die kommunalen Rettungsdienste (RettungsG NRW³³) und die Gesundheitsbehörden (ÖGDE³⁴). **10**

²³ Schenke Rdnr. 437.

²⁴ Hippel/Rehborn Nr. 60.

²⁵ Hippel/Rehborn Nr. 159.

²⁶ Hippel/Rehborn Nr. 116.

²⁷ Hippel/Rehborn Nr. 58.

²⁸ Hafensicherheitsgesetz vom 30.10.2007 (GV. NRW S. 470), geändert am 09.02.2010 (GV. NRW S. 136).

²⁹ Hippel/Rehborn Nr. 117; vgl. a. OVG NRW DÖV 2012, 816.

³⁰ P/S/K § 2 Rdnr. 32; Kugelmann 4. Kap. Rdnr. 63; Thiel Rdnr. 60.

³¹ Schenke Rdnr. 437; M/W Rdnr. 33.

³² Hippel/Rehborn Nr. 52.

³³ Hippel/Rehborn Nr. 59.

³⁴ Hippel/Rehborn Nr. 57.

Nicht behandelt werden in diesem Skript die **Polizei- und Ordnungsbehörden des Bundes**.³⁵

F. Rechtsquellen

- 11 I.** Für das Handeln der **allgemeinen Ordnungsbehörden** sind im Wesentlichen maßgeblich:
- 1.** Gesetz über Aufbau und Befugnisse der Ordnungsbehörden – Ordnungsbehördengesetz (**OBG NRW**) – vom 13.05.1980 (GV S. 528), letzte Änderung am 08.12.2009 (GV S. 765),
 - 2.** Verwaltungsvollstreckungsgesetz für das Land NRW (**VwVG NRW**) vom 19.02.2003 (GV S. 765), letzte Änderung am 13.11.2012 (GV S. 508),
 - 3.** Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land NRW (**VwVfG NRW**) vom 12.11.1999 (GV S. 602), letzte Änderung am 17.12.2009 (GV S. 861).
- 12 II.** Für das Handeln der **Polizeibehörden** gilt im Rahmen dieser Darstellung das
- 1.** Polizeigesetz des Landes NRW (**PolG NRW**) vom 25.07.2003 (GV S. 441), letzte Änderung am 21.06.2013 (GV S. 335),³⁶
 - 2.** Gesetz über die Organisation und Zuständigkeit der Polizei im Lande NRW – Polizeiorganisationsgesetz (**POG NRW**) – vom 05.07.2002 (GV S. 309), letzte Änderung am 25.10.2011 (GV S. 498),
 - 3. VwVfG NRW** (s.o. I. 3).
- III.** Sofern es um **Kostenansprüche gegen den Bürger** geht, ist für beide Behörden einschlägig:
- 1.** die Verordnung zum Verwaltungsvollstreckungsgesetz (**VO-VwVG NRW**) vom 08.12.2009 (GV S. 787), geändert am 30.11.2012 (GV S. 614),
 - 2.** über § 77 Abs. 4 S. 1 VwVG NRW einzelne Vorschriften des Gebührengesetzes für das Land NRW (**GebG NRW**) vom 23.08.1999 (GV S. 524), letzte Änderung am 12.05.2009 (GV S. 296).
- 13 IV.** Bei Auslegungs- und Streitfragen können ergänzend herangezogen werden die **Verwaltungsvorschriften** (VV)³⁷ zum OBG,³⁸ zum VwVG,³⁹ zum PolG.⁴⁰

G. Polizei- und Europarecht⁴¹

2. Abschnitt: Die ordnungsbehördliche Verfügung

Grundfälle zum allgemeinen POR bei Beaucamp JA 2009, 279; zu typischen Klausurproblemen vgl. Poscher/Rusteberg JuS 2011, 888 (mehrere Teile).

³⁵ Vgl. Schenke Rdnr. 438 ff.; Knemeyer Rdnr. 27 ff.; P/S/K § 3 Rdnr. 1 ff., § 2 Rdnr. 43 f.

³⁶ Zu den Änderungen vgl. LT-Drs. 16/2256 v. 12.03.2013.

³⁷ Zu Einzelproblemen vgl. Remmert Jura 2004, 728.

³⁸ Rehborn Nr. 55 a.

³⁹ Rehborn Nr. 73 a und b.

⁴⁰ Rehborn Nr. 51 a, b; vgl. dazu Gusy Rdnr. 32 ff.

⁴¹ Vgl. i.E. Gusy Rdnr. 25 ff.; Schenke Rdnr. 465 ff.; ausführlich Kugelmann 14/1 ff.; Kirchhoff, Europa und Polizei, Stuttgart 2012.

A. Prüfschema: Rechtmäßigkeit einer ordnungsbehörl. Verfügung

14

A. Ermächtigungsgrundlage bzw. Befugnisnorm („Vorbehalt des Gesetzes“)

I. Aus Sonderordnungsrecht; wenn (-)

II. aus dem OBG

1. § 24 Nr. 1–13 OBG i.V.m. PolG (sog. Standardermächtigungen); wenn (-)

2. § 14 Abs. 1 OBG

Beachte: Auch bei den formellen und materiellen Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen ist im konkreten Fall zunächst zu untersuchen, ob nicht eine Norm des Sonderordnungsrechts einschlägig ist und damit die Anwendbarkeit des OBG verdrängt (Grundsatz der Subsidiarität des OBG zum Sonderordnungsrecht).

B. Formelle Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen („Vorrang des Gesetzes“)

I. Zuständigkeit

1. sachlich/instanziell: §§ 5, 3 Abs. 1, 1. Fall OBG

2. örtlich

a) § 4 OBG

b) evtl. ergänzend: § 3 VwVfG NRW

Mögliche Probleme:

■ Zuständigkeit bei störendem Hoheitsträger

■ Selbsteintrittsrecht gemäß § 6 OBG

II. Form im weiteren Sinne

1. grds. Schriftform gemäß § 20 Abs. 1 S. 1 OBG

2. §§ 37 Abs. 3, 39 Abs. 1 VwVfG NRW

III. Verfahren

1. §§ 20, 28 Abs. 1 VwVfG NRW

2. evtl. Mitwirkung des Bürgers (z.B. Beteiligung gemäß §§ 73, 74 BauO NRW); sog. mitwirkungsbedürftiger VA

3. evtl. Mitwirkung weiterer Behörden (z.B. Anhörung gemäß § 35 Abs. 4 GewO); sog. mehrstufiger VA

C. Materielle Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen („Vorrang des Gesetzes“)

I. Tatbestandsvoraussetzungen der Ermächtigungsgrundlage

1. Schutzgut der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung betroffen

Mögliches Problem: Vorrang zivilgerichtlichen Rechtsschutzes (§ 1 Abs. 2 PolG analog)

2. konkrete Gefahr (oder Störung)

■ evtl. engere Gefahrbegriffe, z.B. gegenwärtige Gefahr

■ evtl. subjektive Gefahrbegriffe, z.B. Anscheinsgefahr oder Gefahrenverdacht

II. Ordnungspflicht bzw. Störereigenschaft des Adressaten

1. Handlungsstörer gemäß § 17 OBG

2. Zustandsstörer gemäß § 18 OBG

3. Nichtstörer oder Notstandspflichtiger gemäß § 19 OBG

Mögliche Probleme:

- adressatneutraler VA
- Kausalitätstheorien, Zweckveranlasser
- Rechtsnachfolge in die Ordnungspflicht
- Anforderungen an den Verdachts- oder Anscheinstörer
- Haftungsreduktion wegen Art. 14 GG bei „Opferposition“
- Legalisierungswirkung, insbes. von Altgenehmigungen

III. Zulässige Rechtsfolge

IV. (Entspricht die behördlich gesetzte Rechtsfolge den) allg. Rechtmäßigkeitsanforderungen?

1. keine Ermessensfehler; §§ 16, 23 S. 2 OBG
2. ordnungsgemäße Betätigung des Auswahlermessens bei Störer Mehrheit; §§ 15, 22, 21 S. 2 OBG
3. Verhältnismäßigkeit
Mögliche Probleme:
 - Gefahr- oder Störerforschungseingriff
 - Duldung
4. Bestimmtheit; § 37 Abs. 1 VwVfG NRW
5. Möglichkeit der Handlungspflichterfüllung

B. Ermächtigungsgrundlage

Grundfälle bei Büscher JA 2010, 719, 791.

I. Definition und Abgrenzung

- 15 1. Ermächtigungsgrundlagen sind nur solche Normen, die einem Träger hoheitlicher Gewalt bzw. dessen Behörde ausdrücklich die Befugnis einräumen, unter bestimmten Tatbestandsvoraussetzungen Rechtsfolgen ggü. dem Bürger oder einem anderen Hoheitsträger zu setzen (**Befugnisnorm**).

Beispiel: § 14 Abs. 1 OBG

Nicht ausreichend sind Zuständigkeitsnormen, Aufgabenzuweisungen oder Verbote.

- 16 2. **Zuständigkeitsnormen** (wie z.B. §§ 5 Abs. 1 OBG, 11 Abs. 1 Nr. 1 POG) dienen zunächst nur dazu, bestimmten Behördeninstanzen (z.B. örtliche Ordnungsbehörde – Ordnungsamt –, Kreispolizeibehörde) bestimmte Aufgaben oder die Durchführung bestimmter Gesetze zuzuweisen; eine Eingriffsermächtigung stellen sie nach ganz h.M. nicht dar.
- 17 3. Gleiches gilt für **Aufgabenzuweisungen** (wie z.B. §§ 1 Abs. 1 OBG, 1 Abs. 1 S. 1 PolG), welche bestimmte Aufgaben (z.B. Gefahrenabwehr) staatlichen Organen (z.B. „Polizei“) oder Behörden (z.B. „Ordnungsbehörden“) zuweisen.

*Umstritten ist dieser rechtliche Befund insbes. im Bereich behördlicher **Warnerklärungen** vor Jugendsekten oder vor schädlichen Lebensmitteln.⁴²*

4. Verbote oder Gebote (wie z.B. § 32 Abs. 1 StVO) enthalten ebenfalls keine Befugnis der zuständigen Behörde, bei Nichtbeachtung eine Verfügung ggü. dem Bürger zu erlassen. Die Behörde muss vielmehr eine weitere Ermächtigungsgrundlage (z.B. § 14 Abs. 1 OBG i.V.m. § 32 Abs. 1 StVO) heranziehen, um einen drohenden oder erfolgten Verstoß gegen das Gebot/Verbot zu verhindern (sog. **unselbstständige Ordnungsverfügung**). 18

II. Erforderlichkeit einer Ermächtigungsgrundlage; Vorbehalt des Gesetzes

Ordnungsrechtliche Verfügungen bedeuten regelmäßig einen Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG oder in besondere Freiheitsrechte, wie z.B. Art. 12 und 14 GG. Damit handelt es sich um grundrechtsrelevante Maßnahmen, die stets den sog. Vorbehalt des Gesetzes auslösen, dogmatisch begründet aus dem jeweils betroffenen Grundrecht und dem Rechtsstaatsprinzip aus Art. 20 Abs. 3 GG.⁴³ 19

Sofern für eine belastende Ordnungsverfügung eine Ermächtigungsgrundlage fehlt oder unwirksam ist wegen Verfassungswidrigkeit,⁴⁴ ist der entsprechende VA schon deshalb materiell rechtswidrig; wegen Verletzung des konkret betroffenen Grundrechts und wegen Verstoßes gegen Art. 20 Abs. 3 GG (Rechtsstaatsprinzip).

Unwirksamkeit kann insbes. dann vorliegen, wenn die vorhandene Ermächtigungsgrundlage nicht hinreichend bestimmt ist in Ansehung der Beeinträchtigung beim Adressaten und des Rangs des jeweiligen Grundrechts. Dies ist insbes. problematisch bei Heranziehung der **Generalklausel** (§§ 14 Abs. 1 OBG, 8 Abs. 1 PolG) für Eingriffe in die Berufsfreiheit,⁴⁵ in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1, Art. 1 Abs. 1 GG⁴⁶ oder in sonstige besondere Freiheitsgrundrechte.⁴⁷

III. Normenhierarchie; Subsidiarität

1. „Sonderordnungsrecht vor allgemeinem Ordnungsrecht“; § 14 Abs. 2 OBG⁴⁸

Wegen des Grundsatzes der Subsidiarität des OBG zum Sonderordnungsrecht ist zunächst im konkreten Fall zu prüfen, ob nicht das Sonderordnungsrecht des Bundes (z.B. § 35 Abs. 1 GewO) oder das Sonderordnungsrecht des Landes NRW (z.B. § 15 LImSchG) die erforderliche Ermächtigungsgrundlage gibt. 20

⁴² Vgl. dazu im Einzelnen Schenke Rdnr. 650 ff. FN 4 ff.

⁴³ Vgl. im Einzelnen AS-Skript Staatsorganisationsrecht (2012); AS-Skript Grundrechte (2012); Gusy JA 2002, 610 sowie § 1 Abs. 5 S. 1 PolG für polizeiliche Eingriffsmaßnahmen.

⁴⁴ Vgl. dazu Poscher/Rusteberg JuS 2011, 888, 892.

⁴⁵ BVerwG NVwZ 2002, 598 „Laserdrom“.

⁴⁶ BVerfGE 65, 1 – „Volkszählung“.

⁴⁷ Vgl. dazu noch unten Rdnr. 22 ff.

⁴⁸ Ähnlich § 8 Abs. 2 PolG.

2. „Standardermächtigung vor Generalklausel“⁴⁹

- 21 Sofern das nicht der Fall ist, darf nicht direkt § 14 Abs. 1 OBG als ordnungsrechtliche Generalklausel herangezogen werden, sondern es muss zunächst untersucht werden, ob im konkreten Fall nicht sog. Standardermächtigungen nach dem PolG i.V.m. § 24 OBG einschlägig sind (**Subsidiarität der ordnungsrechtlichen Generalklausel zu Standardermächtigungen**).⁵⁰

IV. Anwendbarkeit der Generalklausel bei atypischen, aber grundrechtsintensiven Eingriffsmaßnahmen?

- 22 Unklar und umstritten sind die Voraussetzungen, unter denen auch intensive Grundrechtseingriffe auf die Generalklausel gestützt werden können.

Beispiele:

Glasverbot im Straßenkarneval,⁵¹ Meldeaufgabe an potenzielle Straftäter,⁵² Standortbestimmung eines Handys zur Verhinderung eines Selbstmordes,⁵³ landesrechtlich nicht geregelte körperliche Untersuchung zur Gefahrenabwehr⁵⁴

- 23 1. Nach einer Auffassung (**Meinung 1**) sind Eingriffsmaßnahmen mit besonders schwerwiegenden Grundrechtseingriffen, insbes. in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, gestützt auf die ordnungs- oder polizeirechtlichen Generalklauseln unzulässig.⁵⁵

Kritik: Es entstehen Abgrenzungsschwierigkeiten hinsichtlich der Frage, wann Grundrechtseingriffe besonders schwerwiegend oder weniger schwerwiegend sind.

- 24 2. Nach a.A. (**Meinung 2**) kommt es für die Anwendbarkeit der Generalklausel nicht darauf an, wie intensiv die Grundrechtsbeeinträchtigung im konkreten Fall ist, sondern darauf, ob es sich um eine atypische Gefahrensituation handelt. Der Gesetzgeber habe mit den Standardermächtigungen für typische Situationen typisierte (standardisierte) Befugnisse geschaffen und daneben die Generalklausel als Eingriffsgrundlage für alle atypischen Situationen beibehalten.⁵⁶ Der Rückgriff auf die Generalklausel sei allenfalls nur für eine **Übergangszeit** gerechtfertigt, wenn die Situation von einer atypischen zu einer typischen geworden ist und sich für die Maßnahme Standards entwickelt haben und sich wohlmöglich in einzelnen Ländern auch schon Regelungen finden.⁵⁷

Kritik: Abgrenzungsschwierigkeiten bei der Frage, wann atypische Situationen zu typischen Situationen werden⁵⁸ sowie hinsichtlich der Länge der Übergangszeit, die dem Landesgesetzgeber zuzustehen ist.⁵⁹

49 Ähnlich § 8 Abs. 1, 2. Halbs. PolG.

50 Vgl. zum Ganzen Schoch JuS 1994, 391, 396, 479 f.; P/S/K § 2 Rdnr. 45 f.

51 Durner JA 2010, 398, 400; vgl. a. OVG NRW, Beschl. v. 09.11.2010 – 5 B 1475/10.

52 Vgl. dazu Fall 1 und weitere Nachweise bei Schenke Rdnr. 50 FN 30.

53 Schenke Rdnr. 49, 197 d.

54 Schenke Rdnr. 150 FN 371.

55 Schenke Rdnr. 49 mit Beispielen; L/D-Rachor F Rdnr. 703.

56 P/S/K § 7 Rdnr. 18.

57 P/S/K a.a.O. Rdnr. 20; Schoch Rdnr. 54, 56; Gusy Rdnr. 179, 313; Knemeyer Rdnr. 443.

58 Wie lange stellt sich die Situation den Behörden? Wie häufig treten diese Situationen auf? Lassen sich die Situationen in hinreichend bestimmbare Befugnisnormen fassen?

59 Zu weiteren Kritikpunkten vgl. BVerwG NVwZ 2007, 1439, 1441; Götz § 8 Rdnr. 9.

3. Nach einer weiteren Auffassung, die insbes. von der Rspr. vertreten wird (**Meinung 3**), sind die Kriterien der Meinung 1 und 2 für die Anwendbarkeit der Generalklausel bei intensiven Grundrechtseingriffen nicht heranzuziehen.⁶⁰ Vielmehr sei nur zu prüfen, ob im konkreten Fall eine Standardermächtigung oder eine Befugnisnorm des besonderen Polizei- und Ordnungsrechts anwendbar ist, wobei weniger auf die Identität des Handlungsgebots abzustellen sei, sondern vielmehr auf die Zielrichtung der jeweiligen Standardermächtigung bzw. speziellen Befugnisnorm.⁶¹ **25**

Beispiel: Meldeauflage bedeutet, dass der Adressat sich regelmäßig innerhalb eines bestimmten Zeitraums auf einer Polizeiwache zu melden hat. Diese Rechtsfolge ist weitgehend identisch mit der der Vorladung (z.B. gemäß § 10 PolG).

Der Adressat einer Meldeauflage soll jedoch weder sachdienliche Hinweise zur Gefahrenabwehr machen noch erkennungsdienstliche Maßnahmen an sich durchführen lassen, sodass aus diesem Grunde die Standardermächtigung der Vorladung für Meldeauflagen nicht anwendbar ist.

Als äußerste Grenze für die Anwendung der Generalermächtigung werden Maßnahmen angesehen, die eine Freiheitsentziehung des Betroffenen darstellen.⁶²

4. Stellungnahme: Der Meinung 3 sollte aus Gründen der besseren Handhabbarkeit und wegen Vermeidung der Abgrenzungsschwierigkeiten der anderen beiden Meinungen gefolgt werden. **26**

Klausurhinweis: Auch in einer Examensklausur sollte ohne Entfaltung des Meinungsstreits der Meinung 3 gefolgt werden; anders bei einer Hausarbeit.

C. Formelle Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen

I. Zuständigkeit;⁶³ störende Hoheitsträger

1. Definition und Abgrenzung

Zuständigkeitsnormen regeln, welche konkrete Behörde im Einzelfall ein bestimmtes Gesetz (z.B. das OBG) durchführen oder einen bestimmten Aufgabenbereich (z.B. Abwehr von Gefahren für das Grundwasser) wahrnehmen darf. Zu unterscheiden sind sachliche, instanzielle und örtliche Zuständigkeit. **27**

a) Die **sachliche Zuständigkeit** bezieht sich auf den Inhalt der wahrzunehmenden Inhalte und Befugnisse. **28**

Beispiele: Gemäß §§ 1 Abs. 1 und 5 Abs. 1 OBG sind die Ordnungsbehörden für die Abwehr von Gefahren zuständig; gemäß § 138 S. 1 und 2 LWG obliegen den Wasserbehörden die Aufgaben nach dem WasserhaushaltsG und nach dem LandeswasserG.

⁶⁰ So ausdrücklich BVerwG a.a.O.

⁶¹ BVerwG a.a.O.; Franz/Günther NWVBl. 2006, 201, 206 FN 47; Unkroth Jura 2008, 464, 467 FN 30.

⁶² BVerwG a.a.O.; OVG Nds NVwZ-RR 2007, 103: Vollständige Abriegelung eines Ortes für mehrere Stunden durch Polizeikräfte ist nur Freiheitsbeschränkung.

⁶³ Gute Einführung bei Collin/Függmann JuS 2005, 694.

- 29 b)** Da Aufgaben der Gefahrenabwehr von unterschiedlichen Behördeninstanzen wahrgenommen werden können, muss des Weiteren festgelegt werden, welche der verschiedenen Behördeninstanzen im konkreten Einzelfall zur Durchführung eines Gesetzes oder eines Aufgabenbereiches zuständig ist; **instanzielle Zuständigkeit**.

aa) So besteht im Bereich der allgemeinen Ordnungsbehörden eine vierstufige Behördenhierarchie: Die untersten drei Ebenen ergeben sich aus § 3 OBG (örtliche Ordnungsbehörde, Kreisordnungsbehörde, Landesordnungsbehörde), während die oberste „Ordnungsbehörde“ nach § 7 OBG das jeweils zuständige Ministerium ist.

Beispiele: Im Bereich der Gewerbeüberwachung das Landesministerium für Wirtschaft; im Bereich des Umweltrechts das Landesumweltministerium; im Bereich des OBG das Innenministerium.

bb) Bei Sonderordnungsbehörden ist die Behördenhierarchie im Sonderordnungsgesetz selbst geregelt und regelmäßig dreistufig (z.B. oberste, obere und untere Wasserbehörde gemäß § 136 LWG).

cc) Regelmäßig ist die unterste Behördeninstanz instanziell zuständig, meist kraft ausdrücklicher Regelung (vgl. z.B. § 5 Abs. 1 OBG). Sofern eine ausdrückliche Regelung fehlt, wie z.B. im LandeswasserG, ergibt sich die grds. instanzielle Zuständigkeit der untersten Instanz kraft Verwaltungsgewohnheitsrechts.

Also ist zur Bekämpfung wasserrechtlicher Gefahren grds. die untere Wasserbehörde instanziell zuständig.

dd) Regelmäßig wird im Gesetz die **instanzielle** Zuständigkeit nicht gesondert geregelt, sondern **zusammen mit der sachlichen** Zuständigkeit.

Beispiel: § 5 Abs. 1 S. 1 OBG: „Für die Aufgaben der Gefahrenabwehr sind die örtlichen Ordnungsbehörden zuständig.“

- 30 c)** Da es in NRW zahlreiche örtliche Ordnungsbehörden oder untere Wasserbehörden gibt, muss schließlich noch geklärt werden, welche konkrete Behörde im jeweiligen Fall **örtlich zuständig** ist.

Regelmäßig ergibt sich die **örtliche Zuständigkeit** von allgemeinen und Sonderordnungsbehörden aus § 4 OBG. Danach ist örtlich zuständig die Ordnungsbehörde, in deren Bezirk die zu schützenden Interessen verletzt oder gefährdet werden.

In Einzelfällen kann ergänzend § 3 VwVfG NRW herangezogen werden, z.B. bei baurechtlichen VAen § 3 Abs. 1 Nr. 1 VwVfG NRW, der im Rahmen von § 44 Abs. 2 Nr. 3 VwVfG NRW Bedeutung erlangt.

- 31 d)** Vereinzelt wird noch unterschieden die **funktionelle Zuständigkeit**, welche die Unterscheidung zwischen eigenständiger Aufgabenwahrnehmung (Wahrnehmungskompetenz) und deren Beaufsichtigung durch Fach- und Rechtsaufsichtsbehörden betrifft und relevant wird beim sog. Selbsteintritt von Aufsichtsbehörden, z.B. gemäß § 10 OBG oder gemäß § 123 Abs. 2 GO NRW.⁶⁴

⁶⁴ Vgl. im Einzelnen P/S/K § 6 Rdnr. 15; vertiefend zur Unterscheidung der verschiedenen Zuständigkeiten P/S/K § 6 Rdnr. 1 f.; Maurer § 21 Rdnr. 44 f.

STICHWORTVERZEICHNIS

Die Zahlen verweisen auf die Randnummern.

Abrissverfügung	169	Auskunftsanspruch	286
Abschlepp-		Auskunftsverweigerungsrecht	250
fälle	200, 238, 356, 417, 518, 529, 530 ff.	Auslagen	404, 409, 509, 522, 533, 536
Abschleppkosten	529, 533	Auslagerstattungsanspruch	408, 525
Abstrakte Gefahr	89, 363, 589, 594	Austauschmittel	195
Abstrakte Normenkontrolle	604	Auswahlmessen ...	114, 166, 173, 175, 453, 479
Adäquanztheorie	139	Außerordentliche Zuständigkeit	37
Adressatneutrale Sicher-		Automatisierte Datei	249
stellung	359, 362, 393, 395, 548		
Adressatneutraler Realakt	238, 388, 394	Bahnpolizei	215
Aktive Duldung	199	Befehlsermächtigungen	233
Alkoholverbot	594	Befriedetes Besitztum	337
Allgemein bestehende Gefahr	89	Befristetes Aufenthaltsverbot	287 f.
Allgemeine Gefahr	89	Befugnisnorm	15
Allgemeinen Ordnungsbehörden	5	Behördenleitervorbehalt	245
Allgemeiner Folgenbeseitigungsanspruch ...	388	Beitreibung	425 ff., 504, 511
Allgemeines Ordnungsrecht	4, 32	Beitreibung von Zwangsgeld	481, 498
Allgemeinverfügung	54, 539	Bekanntgabe des Durchsuchungsgrundes ...	347
Altlasten	176	Belehrungspflicht über Vernichtungs-	
Amtshilfe	493	anspruch	347
Androhung	496, 502	Beliehene	46
Androhung der Ersatzvornahme	464, 533	Bemessung des Zwangsgeldes	477
Androhung des Schusswaffengebrauchs	468	Bereichsspezifischer Datenschutz	247
Androhung des		Bereitschaftspolizei-Abteilungen	215
Zwangsmittels	429 f., 435, 454 ff., 499	Beschlagnahme	358
Androhung unmittelbaren Zwangs	467 f.	Besichtigen	340
Androhung von Ersatzvornahme	457, 466	Besondere Verfahrensanforderungen bei	
Androhung von Zwangsgeld	457, 465	Standardmaßnahmen	240
Angemessenheit	196	Besondere Vollzugshilfe	492
Anhörung	52, 500, 533	Bestimmtheit	202
Annexantrag	392, 420	Bestimmtheitsgrundsatz	79
Anordnungsbefugnis	244 ff.	Betreten von Wohnungen	334, 336, 340
Anscheinsgefahr	95, 98, 103, 133, 361,381, 404, 511, 525, 533	Beugehaft	444
Anscheinsstörer	103, 133, 525, 533, 560	Brechmittelvergabe	326
Anspruch auf Berichtigung von Daten	286	Dateien	249
Anspruch auf Einschreiten	189	Datenerhebung	251
Anspruch auf ermessensfehlerfreie		verdeckte	252 f.
Entscheidung	189	Datenträger	249
Anspruch auf Löschung von Daten	286	Datenübermittlung	278 ff.
Anwendung der Ersatzvornahme	480, 532 f.	Datenverarbeitung	247, 249
Anwendung des Zwangsmittels	479, 504	Datenverarbeitung (im engeren Sinne) ...	274 ff.
Anwendung unmittelbaren Zwangs	484 f.	Dereliktion	117 ff.
Anwesenheitsrecht	331, 345	Differenzierter Wahrscheinlichkeitsmaßstab ...	87
Äquivalenztheorie	138	Divergenz von Vollzugsbehörde und Erlass-	
Atypische Eingriffsmaßnahmen	22 ff.	behörde	437
Aufgabenzuweisungen	17	Doppelfunktionale Maßnahme	216, 219, 344
Aufklärungspflicht	250	Doppelte Verhältnismäßigkeitsprüfung	499
Auflage	138	Dringende Gefahr	92, 343
Aufsicht	112	Drohender Selbstmord	61, 302
Ausführungsermächtigungen	233	Druckwerke	209, 360

Duldungsgebot	476	Fahrradparken	537
Duldungsverfügung	118	Fälligkeit von Auslagen	517
Durchführungsbefugnis	244	Fälligkeit von Gebühren	516
Durchsuchung	266	Fernmeldeverkehrüberwachung	273
Durchsuchung der Wohnung	349	Festhalten von Personen	299
Durchsuchung von Kleidungsstücken	332	Festsetzung	429, 465, 496, 503, 533
Durchsuchung von Personen	323, 325	Festsetzung der Ersatzvornahme	474
Durchsuchung von Sachen	330 ff.	Festsetzung durch verwaltungsrechtlichen Vertrag	474
Durchsuchung von Wohnungen	334, 341	Festsetzung eines Zwangsmittels ...	430, 435, 470
Durchsuchungsgründe	324, 327 f., 331, 333	Festsetzung von Zwangsgeld	429 f., 477, 477
Effektivitätsprinzip	174	Festsetzungsverjährung	516
Eigensicherung	328	Fiktiver GrundVA	112, 533
Eilfall	208	Fiktives Wegfahrgebot	540, 546
Eilfallzuständigkeit	222	Finaler Rettungsschuss	485
Einaktiges Verwaltungszwangsverfahren	430	Fingerabdrücke	270
Einheitssystem	2	Fiskalische Verwaltung	44
Einsatz verdeckter Ermittler	272	Folgenbeseitigungsanspruch	389, 396
Einschließende Begleitung	208	Folgenbeseitigungslast	189
Einweisungsverfügung	125	Form der Ordnungsverfügung	53 f.
Einzelrechtsnachfolge	159, 161 f.	Formelle Ordnungspflicht	39 ff.
Enteignung	373, 378	Formeller Polizeibegriff	3
Entlastungsbeweis	113	Freiheitsbeschränkung	300
Entschädigung	103, 569	Freiheitsentziehung	300, 303
Entschädigungs- anspruch	365, 367, 386, 572, 579	Freizügigkeit	386, 388
Rechtsweg	571 f.	Fremdvornahme	442, 480, 522
Entschließungs- eressen	177, 180, 183, 189, 479	Funktionelle Zuständigkeit	31
Enumerationsprinzip	230	Funktionsfähigkeit staatlicher Einrichtungen	58
Erforderlichkeit einer Ermächtigungs- grundlage	19	Gebot der gerechten Lasten- verteilung	175
Erhebliche Gefahr	92, 125, 343	Gebühren	403, 410, 508, 523
Erkennungsdienstliche Maßnahmen	268 f.	Gefahr	68, 85, 87 ff.
Erlassbehörde	436	Gefahr für Leib oder Leben	91
Erlaubnisvorbehalt	78	Gefahr im Verzug	37, 50, 90, 342
Ermächtigungsgrundlage	4, 15 ff.	Gefährderanschreiben	208
Ermessen	177	Gefährdete Person	295
Ermessensfehler	127, 178, 479	Gefahrenabwehr	1, 17, 208
Ermessensfehlergebrauch	127, 181	Gefahrenverdacht	95, 99, 198, 290, 343, 361, 375, 381, 404, 423, 511, 525, 533, 594
Ermessensmangel	179	Gefahrerforschungseingriff	104, 343, 375
Ermessensnichtgebrauch	179 f.	Gefahrerforschungsmaßnahmen	423
Ermessensreduzierung auf Null	179, 183	Gefahrzeichen	538
Ermessensspielraum	179	Gegenwärtige Gefahr ...	50, 90, 125, 361, 499, 533
Ermessensüberschreitung	182	Gelenktes Ermessen	187
Ermessensunterschreitung	127, 179	Gemeine Gefahr	93
Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft	218	Generalklausel	19
Ersatzansprüche	364 f., 386	Gesamtrechtsnachfolge	159, 161 f.
Ersatzvornahme	432 f., 441, 451 f.	Geschäftsherr	111
Ersatzzwangshaft	444, 466	Gesellschafter	111
Erstattungsanspruch	516, 580	Gestrecktes Verfahren	429
Erwerbswirtschaftliche Betätigung	44	Gewahrsam	297
Erzwingungsfrist	459	Gewahrsamsgründe	302 ff.
Exkulpationsmöglichkeit	113	Gewaltinhaber	120, 122 f.
Exmittierungs-VA	131	Grenzen der Verantwortlichkeit	152

Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung	247	Kreisfreie Städte	35
Grundrechte	61, 182	Kriminalpolizei	215
Grundrechtsschutz	245 f.	Kriminalstrafen	444
Grundsatz der Erforderlichkeit	308	Künstlerischer Stau	208
Grundsatz der offenen Datenerhebung	251	Kumulationsverbot	476
Grundsatz des Interventionsminimums	314	L	
GrundVA	429 f.	Längerfristiges Aufenthaltsverbot	288
H		Latente Gefahr	87
Haftrichter	313	Latenter Störer	136, 151
Haftungsreduktion	152	Legalisierungswirkung	148, 155
Handeln auf Anordnung	479, 492	Legalitätsprinzip	177, 217
Handlungsermessen	479	Lehre vom adressatneutralen VA	359
Handlungsgebot	476	Lehre von der elastischen Gesetzesbindung ...	48
Handlungshaftung	108	Lehre von der Sozialadäquanz	141
Handlungsverbot	476	Löschen von Daten	284 ff.
Heranziehungsverbot	174	M	
Herausgabe des Erlöses	397	Materielle Ordnungspflicht	48
Herausgabeanspruch der sichergestellten Sache	367, 387 ff.	Materieller Polizeibegriff	3
Hilfsmittel der körperlichen Gewalt	448	Mehraktiges Verwaltungszwangsverfahren ...	429
Hypothetischer GrundVA	496, 499, 533	Meldeauflage	208 ff.
I		Menschenwürde	78
Identitätsfeststellung	259 ff., 328	Miteigentümer	118
Immissionen	343	Mittelauswählermessen	177, 182
Individualinteressen	188	Mittelbare Datenerhebung	251
Individualrechtsgüter	56, 189	N	
Ingewahrsamnahme	311, 313	Nachbarschaft	343
Inhaber der tatsächlichen Gewalt	119	Nachschau	325 f., 340
Innenausgleich	176	Nachträgliches Aufstellen eines Halteverbotes	542
Insolvenzverwalter	108	Nachwirkende Ordnungspflicht	117
Inanzielle Zuständigkeit	29	Neue Androhung	469
Institutioneller Polizeibegriff	3	Nicht automatisierte Datei	249
Intendiertes Ermessen	187	Nichtgeschäftsfähiger	112
Interlokale Freizügigkeit	289	Nichtrechtsfähige privatrechtliche Vereinigungen	107
Interterritoriale Freizügigkeit	289	Nichtstörer	106, 125, 133, 140, 239
J		Nichtvermögensschäden	564
Juristische Personen	107	Niederschrift	346, 354
K		Notstandsinsanspruchnahme	129
Kausalitätstheorien	136 f.	Notstandspflichtiger	125
Kernbereich privater Lebensgestaltung	255	Nutzung von Daten	276
Kernbereichsschutz	252	Nutzungsuntersagung	424
Kollektive Schutzgüter	55, 57	O	
Konkrete Gefahr	68, 89	Objektive Rechtsordnung	55, 59, 136
Konkreter Normkontrollantrag	604	Objektive Schutzpflicht der staatlichen Organe	61
Körperliche Gewalt	447 f., 451 f., 479	Objektive Theorie	146
Kosten der Ersatzvornahme	443, 521, 533	Objektive Wertmaßstäbe des GG	75
Kosten der Sicherstellung	400, 533	Objektiver Gefahrbegriff	96
Kosten des unmittelbaren Zwangs	519 f.	Observation	271
Kosten des Verwaltungszwangs	507 ff., 525 ff.	Öffentliche Ordnung	67, 69
Kostenansprüche gegen den Bürger	12	Öffentliche Sicherheit	55, 63, 67, 131, 136, 589
Kostenbescheid	420 f.	Öffentlich-rechtliche Verwahrung	125
Kostenerstattungsanspruch	48	Opferposition	152, 197
Kostengläubiger	525	Opportunitätsprinzip	177, 217
Kostenschuldner	525	Ordnungsbehördliche Verfügung	14
Kostenvoranschlag	464	Ordnungsbehördliche Verordnungen	582 ff.
Kreis	34		

Ordnungspflicht	595	Rechtsstaatsprinzip	19, 80, 191, 202
Ordnungspflichtige Personen	107	Rechtswidrigkeitstheorie	141
Ordnungsrechtliche Verantwortlichkeit	105	Rechtswidrigkeitszusammenhang	440, 456
Ordnungswidrigkeiten	3	Reduzierung des Störerauswahlmessens ...	122
Organkompetenz	592 f.	Regelnde Anwendung	504
Organleihe	214	Religionsgemeinschaften	46
Örtliche Zuständigkeit	30	Repressive Zuständigkeit	216
Parkscheinautomaten	538	Reservefunktion	83
Parkuhren	538	Richterliche Durchsuchungsanordnung	349
Parlamentsgesetz	583	Richterliche Entscheidung	301
Passiver Störer	110	Richtervorbehalt	245, 301, 313, 342
Personenbezogene Daten	249	Richtzeichen	538
Personenmehrheiten	111	Risiko	87
Pflicht zum Handeln	184	Risikomanagement	1
Pflichtiger	103, 114, 402, 404, 427, 525, 533	Risikozurechnung	142
Platzverweis	150, 287	Rückführungsgewahrsam	303
Polizeibehörden, Aufbau	213	Rückkehrverbot	293 ff.
Polizeifestigkeit der Presse	209, 360	Sachliche Zuständigkeit	28 f., 39
Polizeifestigkeit von Versammlungen	210	Sammelunterkünfte	337
Polizeikosten	217	Sanierungsverfügung	165
Polizeiliche Verfügungen	64, 207	Sankt-Pauli-Privileg	75
Polizeipflichtige Personen	107	Schaden	86, 562 ff.
Polizeirechtliche Verantwortlichkeit	105	Schadensersatz	569
Präventive Zuständigkeit	216	Schadensersatzansprüche	365
Presseerzeugnisse	209	Scheingefahr	97
Primäre Zuständigkeit	222	Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung	255
Primärebene	103, 114, 134, 174	Schutzgewahrsam	302
Private Sicherheit	62	Schutzpolizei	215
Privatrechtliche Organisationsformen	43	Sekundärebene	103, 134, 175
Prostitution	136, 144	Sekundärzuständigkeit	222
Putativgefahr	95	Selbstbindung der Verwaltung	186
Qualifizierter Platzverweis	288 ff.	Selbsteintritt von Aufsichtsbehörden	31
Rasterfahndung	281	Selbstgefährdung des Adressaten	63
Räumungsklage vor den Zivilgerichten	131	Selbstmord	63
Räumungsverfügung	131	Selbstständige Sonderordnungsbehörden	8
Realakt	359, 393 f., 501, 504	Selbstvornahme	442, 452, 480, 522
Rechtliche Unmöglichkeit	194	Sicherstellung ...	125, 355 ff., 365, 387 ff., 531, 533
Rechtmäßigkeit des GrundVA	440	Sicherstellung einer Sache	354
Rechtsmittelbelehrung	54	Sicherstellung von Fotoapparaten	209
Rechtsnachfolge	161	Sicherstellungsanordnung	392 f.
Rechtsnachfolge in abstrakte Verantwortlichkeit	164	Sicherstellungsgründe	361 f.
Rechtsnachfolge in abstrakte Verhaltensverantwortlichkeit	165	Sittenwidrigkeit	70
Rechtsnachfolge in die konkrete Verantwortlichkeit	167	Sofortvollzug	112, 430, 474, 489 ff., 532 f.
Rechtsnachfolge in Ordnungspflicht	161, 169	Sondernutzung	547
Rechtsnatur des Abschleppens	541	Sonderordnungsbehörden	6
Rechtsschutz des Betroffenen	11	Sonderordnungsrecht	4, 124
Rechtsschutz des Wohnungsinhabers	348 ff.	Sonderpolizeirecht	212
Rechtsschutz gegen ordnungsbehördliche Verordnungen	541	Sozialadäquanztheorie	141
		Sozialnorm	75
		Sozialrelevanz	78
		Speichern von Daten	249, 274
		Sperren von Daten	284 ff.
		Standard- ermächtigungen	21, 52, 231 f., 239

Standardmaßnahme	231	Untersuchung der Person	327
Standardmaßnahmen gegenüber		Unvertretbare Verpflichtung	443
Abwesenden	238	VA -Befugnis für den Kostenbescheid	411, 416
Stilllegungsverfügung	424	Verändern von Daten	275
Störender Hoheitsträger	38	Verantwortlicher	404, 511
Störer	106, 404, 511	Verantwortlichkeit bei Rechtsnachfolge	159
Störerauswahlermessen	48, 166, 173 f., 180	Verbandskompetenz	591
Störerforschungseingriff	137, 173, 198	Verbot aktiver Sterbehilfe	61
Störermehrheit	166, 173	Verbot der Datenerhebung zu	
Störung	85, 88, 125	unbestimmten Zwecken	251
Strafverfolgung	3	Verbot der Doppelbestrafung	444
Subjektive Theorie	146	Verbot widersprüchlichen Verhaltens	157
Subjektiver Gefahrbegriff	96	Verbringung	329
Subsidiarität	4, 115	Verbringungsgewahrsam	287, 303
Subsidiarität der ordnungsrechtlichen		Verdachtsstörer	103, 133 f., 198, 404,
Generalklausel zu Standard-		511, 525, 535, 560
ermächtigungen	21	Verfassungsrechtliche Wertmaßstäbe	84
Subsidiarität des Allgemeinen Ordnungsrechts		Verfolgung von Straftaten	208
zum Sonderordnungsrecht	232	Verhaltenshaftung	115, 133
Subsidiarität des ordnungsbehördlichen		Verhaltenspflichten	60
Einschreitens gegenüber zivilgerichtlichem		Verhaltensstörer	133, 136, 166
Rechtsschutz	131	Verhaltensverantwortlichkeit	115
Subsidiaritätsklausel	115, 124, 314	Verhältnismäßigkeit	191 f., 479, 533, 589
Tatsächliche Unmöglichkeit	194	Verhältnismäßigkeit betreffend das konkret	
Taugliche Sicherstellungsgegenstände	360	gewählte Mittel	192
Teilnahme am Straßenverkehr	44	Verhältnismäßigkeit des Gewahrsams	314
Theorie der rechtswidrigen Verursachung	140	Verhältnismäßigkeit in zeitlicher	
Theorie der unmittelbaren Verursachung	142	Hinsicht	191, 201
Titelfunktion des wirksamen VA	424	Verhältnismäßigkeitsgrundsatz	182
Tötung von Tieren	375	Verjährung	158, 570
Tötungsspiele	74	Verkehrseinrichtungen	537 ff.
Trennungssystem	2	Verkehrszeichen	537 ff.
Treu und Glauben	390	Vermögensschaden	563
Übermaßverbot	182, 442	Vernichtung sichergestellter Sachen	375
Überwachungspflicht	45	Vernichtung von Sachen	375 ff.
Umsetzung	541	Vernichtungsanordnung	379
Unbestimmte Rechtsbegriffe	80	Vernichtungsgründe	376, 382
Unbrauchbarmachung von Sachen	375 ff.	Verordnungsermessen	598
Unechter Gewahrsam	300	Verrichtung	113
Unmittelbare Datenerhebung	251	Verrichtungsgehilfe in Ausführung der	
Unmittelbarer Zwang	435, 446 ff., 450, 452	Verrichtung	113
Unmittelbarkeitsgrundsatz	251	Vertrauensschutz	199
Unmittelbarkeitstheorie	146	Vertretbare Handlung	441, 480, 553
Unmittelbarkeitszusammenhang	116, 565	Verursachungsverdacht	104, 137, 173, 198
Unselbstständige Ordnungsverfügung	18	Verursachungsverdachtsstörer	198
Unselbstständige Sonderordnungsbehörden ...	7	Verwahrinteresse	533
Unterbindungsgewahrsam	308	Verwahrkosten	534
Unterbringungsmöglichkeiten für		Verwahrung	354 ff., 533
Obdachlose	126	Verwaltungsprivatrechtliches Handeln	43
Unterlassen	110	Verwaltungsrechtliches Schuld-	
Unterrichtungsansprüche	286	verhältnis	365, 552
Unterrichtungspflichten	353	Verwaltungsvollstreckung	422 ff.
Untersagung der Fortführung eines		Verwaltungsvorschriften	13
Gewerbes	424	Verwaltungszwang	425 ff.
		Verwertung	368 ff., 382 f.

Verwertung einer Sache	397	Waffen	449
Verwertung nach abfallrechtlichen		Wagenburg	361 f.
Vorschriften	372	Warnerklärungen	17
Verwertung nach straßenrechtlichen		Warnfunktion	454, 464
Vorschriften	372	Warnung vor Radarfalle	208
Verwertungsanordnung	374	Wasserschutzpolizei	215
Verwertungsgrund	368, 382	Wegfahrgebot	208, 532 ff., 537
Verwirkung	157	Wohnung	337 ff.
Verzicht	156	Wohnungsinhaber	339
Videoüberwachung	271	Wohnungsverweisung	293 ff.
V-Leute	272	Zahlungsverjährung	516
Volkszählungsurteil	247	Zeitliches Übermaßverbot	312
Vollstreckbarer Räumungstitel	131	Zeitweiliges Vollstreckungshindernis	194
Vollstreckungsbehörde	426	Zitiergebot	289
Vollstreckungsfähiger GrundVA	422 ff.	Zurechnungszusammenhang	142
Vollstreckungshindernis	486 ff.	Zurückbehaltungsrecht	534 f.
Vollstreckungshindernis wegen rechtlicher		Zusatzverantwortlichkeit	112
Unmöglichkeit	490	Zuständigkeit	27 ff.
Vollstreckungsschuldner	427, 511	Zuständigkeitsnormen	16, 27
Vollzugsbehörde	426, 433, 436 f., 533	Zustandshaftung	116, 120, 124, 134
Vollzugsdienstkräfte	450, 483	Zustandsstörer	116, 133, 166
Vollzugsfolgenbeseitigungs-		Zustandsverantwortlichkeit	152
anspruch	131, 388, 528	Zwangsgeld	432, 443 f., 466, 475 ff.
Vollzugshilfe	422 ff., 492 ff.	Zwangsräumung	432
Vorbehalt des Gesetzes	19, 313, 433	Zwangsweise Vorführung	267
Vorführung	328	Zwecktauglichkeit	193
Vorladung	267	Zweckveranlasser	136, 143, 146 f.
Vorrang des Gesetzes	314	Zweckveranlassers	174
Vorrang zivilgerichtlichen Rechtsschutzes	64	Zwergenweitwurf	74
Vorschriftszeichen	538		