



HEMMER / WÜST / CHRISTENSEN / KÜBBELER

# POLIZEI- UND ORDNUNGSRECHT NORDRHEIN-WESTFALEN

Das Prüfungswissen

- für Studium
- und Examen

5. Auflage

<b>1. Kapitel: Einführung .....</b>	<b>1</b>
<b>A. Bedeutung des Polizei- und Ordnungsrechts für den Studenten.....</b>	<b>1</b>
<b>B. Bedeutung des Polizei- und Ordnungsrechts für den Rechtsreferendar .....</b>	<b>1</b>
<b>C. Grundbegriffe .....</b>	<b>1</b>
I. Historische Entwicklung des Polizeibegriffs .....	2
II. Polizeibegriffe .....	3
1. Materieller (funktioneller) Polizeibegriff.....	3
2. Formeller Polizeibegriff .....	3
3. Institutioneller Polizeibegriff .....	4
III. Rechtsvorschriften des Polizei- und Ordnungsrechts .....	4
1. Polizeirecht.....	5
a) Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen: PolG NRW .....	5
b) Gesetz über die Organisation und die Zuständigkeit der Polizei im Lande Nordrhein-Westfalen: POG NRW .....	5
c) StPO - Strafprozessordnung .....	5
d) OWiG - Ordnungswidrigkeitengesetz .....	5
e) Sonstige Rechtsvorschriften .....	6
2. Ordnungsrecht .....	6
a) Gesetz über Aufbau und Befugnisse der Ordnungsbehörden: OBG NRW.....	6
b) Spezialgesetzliches Ordnungsrecht .....	6
c) Sonstige Rechtsvorschriften .....	7
IV. Gesetzgebungskompetenzen / MEPOG .....	7
1. Gesetzgebungskompetenzen auf dem Gebiet des Polizei- und Ordnungsrechts.....	7
a) Grundsatz.....	7
b) Ausnahmen .....	7
2. MEPOG - Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes der Länder .....	8
<b>D. Verhältnis von Ordnungsbehörden und Polizei.....</b>	<b>8</b>
<b>E. Organisation der Polizei .....</b>	<b>9</b>
I. Nordrhein-westfälische staatliche Polizei .....	9
1. Polizei des Landes, §§ 2, 3 POG NRW .....	9
2. Kreispolizeibehörden .....	10
3. Bereitschaftspolizei .....	10
4. Landeskriminalamt, § 13 POG NRW .....	10
II. Polizei des Bundes .....	11
1. Bundespolizei.....	11
2. Landeskriminalamt .....	11
3. Sonstige Polizeien des Bundes .....	11
III. Privatpolizei.....	12
<b>2. Kapitel: Die Polizeirechtsklausur.....</b>	<b>13</b>
<b>A. Grundproblematik .....</b>	<b>13</b>
<b>B. Klausurbearbeitungsvorgang .....</b>	<b>13</b>

<b>§ 1 Fortsetzungsfeststellungsklage, § 113 I S. 4 VwGO analog / direkt .....</b>	<b>15</b>
<b>A. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs .....</b>	<b>15</b>
I. Öffentlich-rechtliche Streitigkeit nicht-verfassungsrechtlicher Art .....	16
II. Anderweitige gerichtliche Zuweisung .....	16
1. § 23 I EGGVG oder § 98 II S. 2 StPO direkt / analog .....	16
2. § 36 II 1 PolG NRW .....	20
<b>B. Zulässigkeit der Fortsetzungsfeststellungsklage .....</b>	<b>21</b>
I. Statthaftigkeit der FFK, § 113 I S. 4 VwGO analog / direkt .....	21
1. VA als Gegenstand des Klagebegehrens .....	22
a) Polizeimaßnahmen aufgrund der Eingriffsbefugnisse aus §§ 8, 34 - 46 PolG NRW .....	22
b) Polizeimaßnahmen zur Datenerhebung und -verarbeitung, §§ 9 – 33 PolG NRW .....	23
aa) Datenerhebungsmaßnahmen, §§ 9 – 21 PolG NRW .....	23
bb) Datenverarbeitungsmaßnahmen, §§ 22 – 33 PolG NRW .....	24
c) Zwangsmaßnahmen, §§ 50 ff. PolG NRW .....	24
aa) Androhung von Zwangsmitteln .....	24
bb) Die Anwendung von Zwangsmitteln .....	25
2. Erledigung des VA .....	27
3. Erledigung vor/nach Klageerhebung .....	28
a) Erledigung des VA nach Klageerhebung .....	28
b) Erledigung des VA vor Klageerhebung .....	28
c) Ist die Analogie überhaupt nötig? .....	28
II. Klagebefugnis, § 42 II VwGO analog .....	29
III. Widerspruchsverfahren .....	29
IV. Klagefrist .....	29
V. Fortsetzungsfeststellungsinteresse .....	30
1. Konkrete Wiederholungsgefahr .....	31
2. Rehabilitationsinteresse .....	31
3. Schwerer Grundrechtseingriff .....	32
4. Vorbereitung eines Amtshaftungsprozesses .....	32
VI. Übrige allgemeine Sachentscheidungsvoraussetzungen .....	33
1. Klagegegner, § 78 I Nr. 1 VwGO .....	33
a) Eigenständiges polizeiliches Handeln .....	33
b) Amtshilfe, §§ 4 ff. VwVfG NRW .....	33
c) Vollzugshilfe, §§ 47 ff. PolG NRW .....	35
2. Beteiligtenfähigkeit, § 61 VwGO .....	36
3. Prozessfähigkeit, § 62 VwGO .....	37
4. Sonstige Sachentscheidungsvoraussetzungen .....	37
<b>C. Begründetheit der Fortsetzungsfeststellungsklage .....</b>	<b>37</b>
I. Rechtmäßigkeit einer polizeilichen Primärmaßnahme .....	38
1. Ermächtigungsgrundlage .....	39
a) Systematik der Befugnisse .....	39
b) Spezialgesetzliche Befugnisse außerhalb des PolG NRW, § 8 II S. 1 PolG NRW .....	40
c) Standardbefugnisse nach § 8 I HS. 2 i.V.m. §§ 9 - 46 PolG NRW .....	40
d) Generalklausel, § 8 I HS. 1 PolG NRW .....	41

2. Formelle Rechtmäßigkeit .....	41
a) Zuständigkeit .....	41
aa) Sachliche Zuständigkeit, §§ 10 – 14 POG NRW .....	42
bb) Örtliche Zuständigkeit, §§ 7 - 9 POG NRW .....	49
cc) Beispielsfall .....	50
b) Verfahren .....	50
c) Sonstige formelle Voraussetzungen .....	50
3. Materielle Rechtmäßigkeit .....	51
a) Subsumtion unter die Standardbefugnisse .....	51
b) Subsumtion unter die Generalklausel .....	81
aa) Öffentliche Sicherheit .....	82
bb) Öffentliche Ordnung .....	84
cc) Sonderfall § 118 OWiG .....	85
dd) Gefahrenbegriff .....	87
4. Ermessensausübung, § 3 PolG NRW .....	95
a) Entschließungsermessen .....	95
b) Gestaltungsermessen .....	95
aa) Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, § 2 PolG NRW .....	96
bb) Bestimmtheit, § 37 I VwVfG NRW .....	98
c) Auswahlermessen (Adressat, §§ 4, 5, 6 PolG NRW) .....	98
aa) Begriff der Verantwortlichkeit .....	99
bb) Verhaltensverantwortlicher, § 4 PolG NRW .....	102
cc) Zustandsverantwortlicher, § 5 PolG NRW .....	103
dd) Rechtsnachfolge in Polizeipflichtigkeit .....	104
ee) Anscheinsstörer .....	107
ff) Inanspruchnahme Nichtverantwortlicher, § 6 PolG NRW .....	108
5. Verletzung eines subjektiven Rechts .....	108
II. Rechtmäßigkeit von polizeilichen Sekundärmaßnahmen .....	108
<b>D. Fallvarianten im Versammlungsrecht .....</b>	<b>109</b>
I. Allgemeines .....	109
II. Vorgehen in der Klausur .....	111
1. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs .....	111
2. Zulässigkeit der Fortsetzungsfeststellungsklage .....	112
a) FFK als statthafte Klageart .....	112
b) Klagebefugnis, § 42 II VwGO .....	112
c) Sonstige Zulässigkeitsvoraussetzungen .....	114
3. Begründetheit der FFK bei Versammlungsrechtsfällen .....	114
a) formelle Rechtmäßigkeit .....	114
b) Materielle Rechtmäßigkeit .....	115
aa) Ermächtigungsgrundlage aus dem Versammlungsgesetz .....	115
bb) Ausnahmsweise Anwendbarkeit des PolG NRW .....	116
cc) Versammlungsrechtliche Befugnisse .....	118
c) Ermessen .....	122
4. Zwangsmittel .....	124
<b>§ 2 Allgemeine Feststellungsklage, § 43 I VwGO .....</b>	<b>125</b>
<b>A. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs .....</b>	<b>125</b>
<b>B. Zulässigkeit der allgemeinen Feststellungsklage .....</b>	<b>126</b>
I. Statthafte der allgemeinen Feststellungsklage .....	126
1. Grundsätzlich .....	126
2. Subsidiarität .....	126
II. Klagebefugnis .....	127
III. Widerspruchsverfahren .....	127

IV. Klagefrist.....	127
V. Feststellungsinteresse.....	127
VI. Übrige allgemeine Sachentscheidungsvoraussetzungen .....	128
<b>C. Klagehäufung .....</b>	<b>128</b>
<b>D. Begründetheit der allgemeinen Feststellungsklage.....</b>	<b>128</b>
I. Ermächtigungsgrundlage.....	128
1. Ersatzvornahme, § 52 PolG NRW .....	129
2. Zwangsgeld, § 53 PolG NRW .....	130
3. Unmittelbarer Zwang, §§ 55, 57 ff. PolG NRW.....	130
II. Formelle Rechtmäßigkeit.....	130
III. Materielle Rechtmäßigkeit .....	131
1. Normalvollzug, § 50 I PolG NRW.....	131
a) Allgemeine Vollstreckungsvoraussetzung: vollstreckbarer Grund-VA als Titel.....	132
aa) wirksamer VA, der auf Handlung, Duldung oder Unterlassung gerichtet ist .....	132
bb) Unanfechtbarkeit oder Rechtsmittel ohne aufschiebende Wirkung oder Voraussetzungen des § 50 II PolG NRW gegeben .....	132
cc) Muss der Verwaltungsakt rechtmäßig sein?.....	133
b) Art und Weise der Vollstreckung.....	134
aa) Androhung der Zwangsanwendung mit Fristsetzung .....	134
bb) Festsetzung.....	134
cc) Ordnungsgemäße Anwendung .....	134
c) Kein Vorliegen von Vollstreckungshindernissen .....	134
d) Ermessen, § 3 I PolG NRW .....	135
2. Sofortvollzug, § 50 II PolG NRW.....	135
a) Rechtmäßigkeit des fingierten Grund-VA .....	135
b) Besondere Voraussetzungen des § 50 II PolG NRW .....	136
c) Sonstige Voraussetzungen .....	136
IV. Abschließender Beispielfall: Finaler Rettungsschuss .....	136
<b>§ 3 Anfechtungsklage, § 42 I Alt. 1 VwGO .....</b>	<b>144</b>
<b>A. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs .....</b>	<b>144</b>
<b>B. Zulässigkeit.....</b>	<b>144</b>
I. Statthaftigkeit der Anfechtungsklage .....	144
1. Sicherstellung von Sachen .....	145
2. Polizeiliche Kostenbescheide .....	146
II. Ansonsten keine Besonderheiten.....	146
<b>C. Begründetheit der Anfechtungsklage.....</b>	<b>146</b>
I. Rechtmäßigkeit des VA .....	146
1. Rechtsgrundlage des Kostenbescheids .....	147
2. Formelle Rechtmäßigkeit des Kostenbescheids .....	147
3. Materielle Rechtmäßigkeit des Kostenbescheids.....	147
a) Rechtfertigung dem Grunde nach.....	147
b) Rechtfertigung der Höhe nach .....	148
c) Richtiger Kostenschuldner .....	149
II. Verletzung subjektiv-öffentlicher Rechte .....	149
<b>D. Fallvariante: Abschleppfälle .....</b>	<b>149</b>

<b>§ 4 Verpflichtungsklage, § 42 I ALT. 2 VwGO .....</b>	<b>159</b>
<b>A. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs .....</b>	<b>159</b>
<b>B. Zulässigkeit der Verpflichtungsklage .....</b>	<b>160</b>
I. Statthaftigkeit der Verpflichtungsklage .....	160
II. Klagebefugnis, § 42 II VwGO .....	160
1. Möglichkeit eines Anspruchs auf polizeiliches Handeln .....	160
a) Vorfrage.....	161
b) Individualinteresse .....	161
2. Generalklausel, § 8 I Hs. 1 PolG NRW .....	161
<b>§ 5 Die allgemeine Leistungsklage im Polizeirecht.....</b>	<b>162</b>
<b>§ 6 Die allgemeine Feststellungsklage.....</b>	<b>166</b>
<b>§ 7 Objektive Klagenhäufung, § 44 VWGO.....</b>	<b>166</b>
<b>§ 8 Das Widerspruchsverfahren, §§ 68 ff. VwGO .....</b>	<b>167</b>
<b>§ 9 Schadensersatz- und Entschädigungsansprüche für polizeil. Handeln .....</b>	<b>168</b>
<b>A. Ansprüche bei rechtmäßiger Maßnahme .....</b>	<b>168</b>
I. Verantwortliche, §§ 4, 5 PolG NRW .....	168
II. „Anscheinsstörer“ .....	168
III. Ansprüche des Nichtverantwortlichen, § 6 PolG NRW .....	169
1. Gesetzliche Unfallversicherung .....	169
2. § 67 PolG NRW i.V.m. § 39 I lit. a OBG NRW .....	169
<b>B. Ansprüche bei rechtswidriger Maßnahme .....</b>	<b>169</b>
I. Verantwortlicher, §§ 4, 5 PolG NRW .....	169
1. Amtshaftung, § 839 BGB, Art. 34 GG .....	169
2. Ansprüche nach dem PolG NRW .....	170
II. „Anscheinsstörer“ .....	170
III. Nichtverantwortlicher, § 6 PolG NRW .....	170
<b>C. Ansprüche bei rechtswidriger Unterlassung einer polizeilichen Maßnahme.....</b>	<b>171</b>
<b>D. Sonderfall: Schadensersatzansprüche bei öffentlich-rechtlicher Verwahrung nach § 44 PolG NRW .....</b>	<b>171</b>
<b>E. Prozessuale Geltendmachung der Ansprüche .....</b>	<b>172</b>
I. Amtshaftungsansprüche, § 839 BGB, Art. 34 GG .....	172
II. Entschädigungsansprüche nach § 67 PolG NRW i.V.m. § 39 I OBG NRW .....	173
III. Gesetzliche Unfallversicherungsansprüche .....	173
IV. Ansprüche aus öffentlich-rechtlichem Verwahrungsverhältnis .....	173

<b>§ 10 Handeln der Polizei im repressiven Bereich.....</b>	<b>174</b>
<b>A. Straftatenverfolgung, § 163 StPO .....</b>	<b>174</b>
I. Rechtsweg zu den ordentlichen Gerichten.....	174
II. Zulässigkeit eines Antrags.....	175
1. Antragsarten.....	175
a) Anfechtungsantrag, § 28 I S. 1 EGGVG .....	175
b) Folgenbeseitigungsantrag, § 28 I S. 2 EGGVG .....	175
c) Fortsetzungsfeststellungsantrag, § 28 I S. 4 EGGVG .....	175
2. Beschwer, § 24 I EGGVG .....	175
3. Feststellungsinteresse, § 28 I S. 4 EGGVG .....	175
4. Beschwerdeverfahren, § 24 II EGGVG.....	176
5. Antragsfrist .....	176
6. Zuständigkeit.....	176
III. Begründetheit des Antrags .....	176
<b>B. Ordnungswidrigkeitenverfolgung, § 53 I OWiG .....</b>	<b>177</b>
I. Ordnungswidrigkeiten außerhalb des Straßenverkehrsrechts .....	177
1. Aufgabe (sachliche Zuständigkeit).....	177
2. Befugnisse .....	177
3. Verwarnungen.....	177
II. Ordnungswidrigkeiten nach dem Straßenverkehrsrecht .....	177
1. Aufgabe (sachliche Zuständigkeit).....	177
2. Befugnisse .....	178
3. Verwarnungen.....	178
III. Rechtsbehelfe .....	178
1. Ordnungswidrigkeiten außerhalb des Straßenverkehrsrechts .....	178
a) Maßnahmen der Polizei als Ermittlungsorgan .....	178
b) Verwarnungen, §§ 56, 57 II, 58 OWiG .....	178
2. Ordnungswidrigkeiten nach dem Straßenverkehrsrecht .....	179
a) Anordnungen, Verfügungen und sonstige polizeiliche Maßnahmen .....	179
b) Bußgeldbescheide .....	179
c) Verwarnungen .....	179
<b>3. Kapitel: Die Ordnungsrechtsklausur.....</b>	<b>180</b>
<b>§ 1 Die Anfechtungsklage, § 42 I Alt. 1 VwGO .....</b>	<b>181</b>
<b>A. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs .....</b>	<b>181</b>
I. Öffentlich-rechtliche Streitigkeit .....	181
II. Nichtverfassungsrechtlicher Art.....	181
III. Keine anderweitige gerichtliche Zuweisung .....	181
<b>B. Zulässigkeit.....</b>	<b>181</b>
I. Anfechtungsklage als statthafte Klageart, § 42 I Alt. 1 VwGO .....	181
1. VA-Qualität von Vollstreckungsmaßnahmen im Allgemeinen .....	182
a) Androhung von Zwangsmitteln als VA .....	182
b) Festsetzung des Zwangsmittels als VA .....	183
c) Anwendung des Zwangsmittels als VA .....	183
2. Kostenverfügung für Zwangsmaßnahmen nach dem VwVG NW als VA.....	183

3. Vorbereitungshandlungen als VA .....	184
4. Allgemeinverfügung .....	184
5. Das Hundegesetz .....	186
II. Besondere und allgemeine Sachurteilsvoraussetzungen .....	186
1. Amtshilfe, Vollzugshilfe .....	186
2. VAe des Landratsamts.....	187
<b>C. Begründetheit.....</b>	<b>187</b>
I. Rechtmäßigkeit einer Primärmaßnahme nach dem OBG NRW .....	187
1. Ermächtigungsgrundlage .....	188
2. Formelle Rechtmäßigkeit des angefochtenen VA .....	189
a) Zuständigkeit.....	189
aa) Sachliche Zuständigkeit .....	189
bb) Örtliche Zuständigkeit.....	190
cc) Organkompetenz .....	190
b) Verfahren.....	191
c) Form .....	192
d) Bekanntgabe .....	192
e) Begründung.....	192
3. Materielle Rechtmäßigkeit des angefochtenen VA.....	193
a) Rechtmäßigkeit der Rechtsgrundlage .....	193
b) Subsumtion unter die gefundene Befugnisnorm.....	193
aa) Rechtmäßigkeit von VAen aufgrund eines Spezialgesetzes .....	193
bb) Verweis auf einige Standardbefugnisse aus dem PolG NRW in § 24 OBG NRW.....	194
cc) Generalklausel des § 14 I OBG NRW .....	194
dd) Verantwortlichkeit .....	195
4. Ermessen, § 16 OBG NRW .....	195
a) Entschließungsermessen.....	195
b) Gestaltungsermessen .....	195
c) Auswahlermessen, §§ 17, 18, 19 OBG NRW .....	196
5. Fallvarianten.....	197
a) „Altlastenfälle“ .....	197
aa) Ermächtigungsgrundlage für Gefahrerforschungseingriff .....	197
bb) Maßnahmerichtung .....	199
b) Obdachlosenfälle .....	202
II. Rechtmäßigkeit von Maßnahmen nach dem VwVG NW .....	206
1. Rechtmäßigkeit einer Vollstreckungsmaßnahme nach dem VwVG NW .....	208
a) Ermächtigungsgrundlage .....	208
b) formelle Rechtmäßigkeit .....	209
aa) Zuständigkeit, § 56 I VwVG NW .....	209
bb) Verfahren .....	209
c) materielle Rechtmäßigkeit.....	209
aa) allgemeine Vollstreckungsvoraussetzungen: vollstreckbarer Grund-VA als Titel, § 55 I VwVG NW .....	209
bb) Art und Weise der Vollstreckung.....	210
cc) keine vollstreckungshindernden Einwände nach Erlass des Verwaltungsaktes.....	211
d) Ermessen hinsichtlich der Vollstreckung, insbesondere Verhältnismäßigkeit .....	211
2. Rechtmäßigkeit der Androhung eines Zwangsmittels .....	211
a) Angemessenheit der in der Androhung zu setzenden Frist.....	212
b) Numerus clausus der Zwangsmittel.....	212
3. Rechtmäßigkeit von Kostenbescheiden nach dem VwVG NW .....	213
a) Rechtsgrundlage .....	214
b) Formelle Rechtmäßigkeit .....	214
c) Materielle Rechtmäßigkeit.....	214
aa) Rechtfertigung dem Grunde nach .....	214
bb) Rechtfertigung der Höhe nach .....	215
cc) richtiger Kostenschuldner .....	215
III. Verletzung subjektiv-öffentlicher Rechte .....	215



<b>§ 2 Die ordnungsbehördliche Verordnung</b> .....	<b>216</b>
<b>A. Rechtsschutz gegen eine rechtswidrige VO</b> .....	<b>216</b>
<b>B. Begründetheit einer Anfechtungsklage gegen einen VA, der aufgrund einer VO ergangen ist</b> .....	<b>217</b>
I. Ermächtigungsgrundlage für VA.....	217
II. Formelle Rechtmäßigkeit des VA .....	217
III. Materielle Rechtmäßigkeit des VA .....	217
1. Wirksamkeit der Verordnung .....	217
a) Ermächtigungsgrundlage für VO.....	218
b) Formelle Rechtmäßigkeit der Verordnung .....	218
aa) Zuständigkeit .....	219
bb) Verfahren beim VO-Erlass .....	219
cc) Form.....	220
c) Materielle Rechtmäßigkeit der VO .....	220
aa) Gültigkeit der Ermächtigungsgrundlage .....	220
bb) Subsumtion unter die Ermächtigungsgrundlage .....	221
IV. Ermessen bezüglich des VA .....	223
V. Rechtsverletzung.....	223
<b>§ 3 Die Verpflichtungsklage, § 42 I Alt. 2 VwGO</b> .....	<b>224</b>
<b>A. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs</b> .....	<b>224</b>
<b>B. Zulässigkeit</b> .....	<b>224</b>
I. Verpflichtungsklage als statthafte Klageart, § 42 I Alt. 2 VwGO .....	224
II. Klagebefugnis, § 42 II VwGO .....	225
1. Ausgangspunkt: möglicher <i>Anspruch</i> des Klägers? .....	225
2. Ermessen der Behörde .....	225
III. Klagegegner.....	226
IV. Sonstige Sachurteilsvoraussetzungen .....	226
<b>C. Beiladung</b> .....	<b>226</b>
<b>D. Begründetheit</b> .....	<b>226</b>
I. Anspruch auf Erlass eines VA aufgrund des OBG NRW .....	226
II. Anspruch auf Erlass anderer VAe .....	227
III. Verletzung subjektiv-öffentlicher Rechte .....	228
<b>§ 4 Fortsetzungsfeststellungsklage (FFK), § 113 I S. 4 VwGO (analog)</b> .....	<b>229</b>
<b>A. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs und Zulässigkeit</b> .....	<b>229</b>
<b>B. Begründetheit, § 113 I S. 4 VwGO</b> .....	<b>229</b>
I. Rechtswidrigkeit des erledigten VA bzw. Anspruch auf den versagten, erledigten VA .....	229
II. Verletzung in subjektiv-öffentlichen Rechten .....	230

---

§ 5 Allgemeine Leistungsklage .....	231
§ 6 Die allgemeine Feststellungsklage, § 43 VwGO.....	231
§ 7 Die objektive Klagehäufung, § 44 VwGO .....	231
§ 8 Das Widerspruchsverfahren, §§ 68 ff. VwGO .....	231
§ 9 Einstweiliger Rechtsschutz.....	232
§ 10 Schadensersatz- und Entschädigungsansprüche.....	238

## 1. KAPITEL: EINFÜHRUNG

### A. Bedeutung des Polizei- und Ordnungsrechts für den Studenten

*Bedeutung der Polizei- und Ordnungsrechtsklausur*

Das Polizei- und Ordnungsrecht hat eine nicht unerhebliche Examenrelevanz.

1

Aber auch der Student in den mittleren Semestern wird regelmäßig spätestens in der Übung für Fortgeschrittene mit zumindest einer Klausur aus dem Polizei- oder Ordnungsrecht konfrontiert.

*Methode des Skripts*

Dieses Skript ist durch seinen besonderen, von Lehrbüchern und anderweitigen Lehrmaterialien abweichenden Aufbau sowohl für den Einsteiger in diese Materie als auch für Kandidaten des Referendarexamens geeignet. Darüber hinaus ist es auch für Referendare zur Vorbereitung auf die Zweite Juristische Staatsprüfung konzipiert.

2

Die grundlegende Innovation im Rahmen dieses Skripts liegt darin, dass, anders als bei herkömmlichen Lehrmaterialien, der *relevante Stoff* in die klausurfalltypischen prozessualen *Klagearten eingearbeitet* ist.

Zum einen ist gerade das Verwaltungsprozessrecht ein (häufig unterschätzter) wesentlicher Bestandteil von Polizei- und Ordnungsrechtsklausuren. Zum anderen ist durch die Darstellung der korrekten Verortung von Problemkreisen in einer Klausur eine verständlichere und somit effizientere Stoffvermittlung möglich.

*für Einsteiger v.a. Grundstrukturen von Bedeutung*

Der Einsteiger erhält durch das Erarbeiten der übersichtlichen Grundstrukturen, die ihm das Skript darlegt, einen ersten Überblick über das Rechtsgebiet. Er kann daher zunächst einmal die an den Grundaufbau anschließenden Fallvarianten beim ersten Durchgang guten Gewissens übergehen.

3

Der Grundstoff inklusive der vertiefenden Varianten und der Exkurse soll den Studenten auf seinen ersten Kontakt mit dem Landesjustizprüfungsamt vorbereiten. Ihm soll hierdurch eine für das vorliegende Rechtsgebiet *größtmögliche Examenssicherheit* vermittelt werden.

### B. Bedeutung des Polizei- und Ordnungsrechts für den Rechtsreferendar

*verstärkte Bedeutung im 2. Examen*

Dem *Referendar* dient dieses Skript sowohl zur Wiederholung als auch zur notwendigen Vertiefung des Stoffgebietes. Hierzu sind insbesondere die in den Exkursen für Fortgeschrittene und in den Fußnoten näher ausgeführten Sonderproblemkreise gedacht.

4

### C. Grundbegriffe

*Grundbegriffe des Polizeirechts*

Die verschiedenen Polizeibegriffe sowie deren historische Entwicklung sind für das Systemverständnis unerlässlich. Darüber hinaus ist eine Darstellung der wichtigsten einschlägigen Gesetze und des Verhältnisses von Ordnungs- und Polizeibehörden für den ersten Einstieg in die Materie äußerst hilfreich.

5

## I. Historische Entwicklung des Polizeibegriffs

hemmer-Methode: Das Wissen um die geschichtliche Entstehung des heutigen Polizeibegriffes dient lediglich dem besseren Verständnis der Materie. Aber Achtung: Sie ist ein beliebtes Thema für die mündliche Prüfung im Referendarexamen. Zur Vorbereitung auf diese empfiehlt es sich, insbesondere auch die Fußnoten genauer zu studieren. Bei manchen Professoren hat man mit einigen rechtsgeschichtlichen Kenntnissen schnell „einen Stein im Brett“.

*Ursprung: griechisch „politeia“*

Der Ursprung der Bezeichnung Polizei liegt in der griechischen Vokabel „politeia“, die in den griechischen Stadtstaaten gleichbedeutend mit der Verfassung des Stadtstaates und dem Status der in ihm lebenden Menschen war. „Politeia“ umschrieb somit die gesamte Staatsverwaltung.<sup>1</sup>

6

Der Begriff wurde später von den Römern ins Lateinische („politia“) übernommen. Schon im 14./15. Jahrhundert war er in Frankreich gebräuchlich.

*Deutschland, 15. Jahrhundert: „Polizey“*

Erst im 15. Jahrhundert tauchte die Bezeichnung „Polizey“ in Deutschland auf. Man verstand zu dieser Zeit darunter den gesamten Bereich einer „guten Ordnung des Gemeinwesens“.<sup>2</sup>

*Reduzierung auf „innere Verwaltung“*

Während des 17./18. Jahrhunderts trat eine Veränderung des Polizeibegriffes ein. Aus dem globalen Begriff wurden die äußeren Staatsgeschäfte, das Finanzwesen, das Militärwesen und die Justiz ausgegrenzt. Übrig blieb der Bereich, unter dem man heute die Tätigkeit innerer Verwaltung versteht.

7

Bis zur Mitte des 19. Jahrhundert umfasste die Bezeichnung Polizei nun beinahe die gesamte innere Verwaltung, nämlich die Gefahrenabwehr und die sog. Wohlfahrtspflege (Daseinsvorsorge).

*Begriffsverengung auf Gefahrenabwehr*

Unter dem Einfluss der Aufklärung fand schließlich eine Begriffsverengung auf die Aufgabe der Gefahrenabwehr statt.<sup>3</sup> Den Polizeibehörden verblieben dennoch umfangreiche Eingriffskompetenzen.

8

Man untergliederte die Polizeibehörden intern weitestgehend in die Fachpolizeien als sog. „Verwaltungspolizeien“ und in die „Vollzugspolizei“ für Eilfälle. So entstand das Polizeibehördensystem, das klassisch im preußischen PolizeiverwG vom 1. Juni 1931 normiert wurde.

*NS-Regime*

Während des Nationalsozialismus wurde der auf die Gefahrenabwehr verengte Polizeibegriff erneut auf die Wohlfahrtspflege ausgeweitet. Die Polizeibehörden wurden zum Instrument der zentralistisch organisierten NS-Diktatur und hatten die Kompetenz zur Betätigung auf allen Gebieten des öffentlichen Lebens.

9

<sup>1</sup> Vgl. hierzu von Unruh, DVBl. 1972, 469.

<sup>2</sup> Zur Vertiefung: Knemeyer, AöR Band 92, 153 ff. Die Bezeichnung „Polizey“ wurde erstmals in einer bischöflichen Verordnung von 1476 für die Stadt Würzburg kodifiziert. Ferner fand sie ihren Niederschlag in den Reichspolizeiordnungen von 1530, 1548 und 1577. „Gute Polizey“ umfasste neben der Aufrechterhaltung einer „öffentlichen Sicherheit und Ordnung“ eine Vielzahl von Handlungsanweisungen an die Bürger, z.B. Fragen der Berufsausübung, wirtschaftliche Organisation, Religion, auch zivilrechtliche Vorschriften wie z.B. das Vormundschaftsrecht.

<sup>3</sup> Letztlich führte das „Kreuzbergerurteil“ des PreußOVG vom 14.6.1882 dazu, dass § 10 II ALR (Allgemeines Landrecht für preußische Staaten von 1794), der der Polizei in einer Generalklausel nur noch die Aufgabe der Gefahrenabwehr zuwies, nun erstmals beachtet wurde. Schon Jahrzehnte vorher hatten die süddeutschen Staaten die Kompetenzen der Polizei auf die Gefahrenabwehr beschränkt. Es wurden für einzelne Fälle der Gefahrenverursachung Übertretungstatbestände geschaffen (so z.B. im bayerischen „Polizeistrafgesetzbuch“ von 1861).

<i>Nachkriegszeit: Entpolizeilichung</i>	<p>Nach dem Zusammenbruch Deutschlands beschlossen die Alliierten im Februar 1945 auf der Konferenz von Jalta, dass im Zuge einer sog. Entpolizeilichung der Verwaltung zum einen die Polizei wieder zur Länderangelegenheit werden sollte. Darüber hinaus wurden die Kompetenzen auf die Gefahrenabwehr zurückgeführt.</p>	10
<i>Trennsystem / Ordnungsbehörden-system</i>	<p>Weiterhin wurde in einigen Bundesländern, so auch in Nordrhein-Westfalen, eine klare, auch behördenmäßige <i>Trennung der inneren Verwaltung von der Vollzugspolizei</i> herbeigeführt.<sup>4</sup></p> <p>Es entstand das <i>Trennsystem</i>, auch Ordnungsbehördensystem genannt.</p> <p><b>hemmer-Methode: Folge dieses Systems ist die Auftrennung in die Teilgebiete Polizeirecht und Ordnungsrecht. Da auch im Rahmen der Klausur insoweit zu differenzieren ist, wird in diesem Skript</b>  ⇒ in Kapitel 2 "Die Polizeirechtsklausur" (Rn. 37 ff.) und  ⇒ in Kapitel 3 "Die Ordnungsrechtsklausur" (Rn. 408 ff.) erörtert.</p>	11
<i>Einheitssystem / Polizeibehörden-system</i>	<p>Dagegen wurde in den übrigen Bundesländern<sup>5</sup> eine einheitliche Polizeiverwaltung i.w.S. beibehalten bzw. später wieder eingeführt. Hier führen sowohl die Behörden der inneren Verwaltung als auch die Vollzugsdienstkräfte die Bezeichnung Polizei.</p> <p>Bezüglich der neuen Bundesländer muss in der Frage der Behördenorganisation differenziert werden: Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen haben sich dem Trennsystem angeschlossen, während Sachsen das Einheitsmodell eingeführt hat.<sup>6</sup></p> <p>Tatsächlich sind auch in diesem sog. <i>Polizeibehördensystem</i> bzw. <i>Einheitssystem</i> die vollzugspolizeilichen Aufgaben von denen der übrigen Polizeibehörden getrennt. Allerdings handelt es sich im Unterschied zum Ordnungsbehördensystem nur um eine innerbehördliche Aufgabenverteilung. Die Rechtsgrundlagen und die Behördenorganisation nach außen sind nicht getrennt.</p>	12
<b>II. Polizeibegriffe</b>		
<b>1. Materieller (funktioneller) Polizeibegriff</b>		
<i>materieller Begriff: alle Gefahrenabwehrbehörden</i>	<p>Nach dem materiellen Polizeibegriff wurden mit Polizei alle die Behörden bezeichnet, denen die Aufgabe der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und/oder Ordnung zukommt. Polizeibehörden sind danach <i>alle Gefahrenabwehrbehörden</i>.<sup>7</sup></p>	13
<b>2. Formeller Polizeibegriff</b>		
<i>formeller Begriff: Aufgabenumschreibung</i>	<p>Der formelle Polizeibegriff umschreibt <i>alle Aufgaben der Polizei im institutionellen Sinne</i>. Dies sind die Aufgaben der Gefahrenabwehr (Präventivbereich) und der Strafverfolgung (Repressivbereich).</p>	14

4 So auch in anderen Bundesländern, die zur amerikanischen oder britischen Besatzungszone gehörten: Berlin, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Bayern.

5 Z.B. Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Saarland, Bremen.

6 Schoch, Grundfälle zum Polizei- und Ordnungsrecht, JuS 1994, 395 ff.; Knemeyer/Müller, NVwZ 1993, 437 f.; Meterkord/Müller, DVBl. 1993, 985.

7 Götz, Allg. Polizei- und Ordnungsrecht, § 3, Rn. 13.

### 3. Institutioneller Polizeibegriff

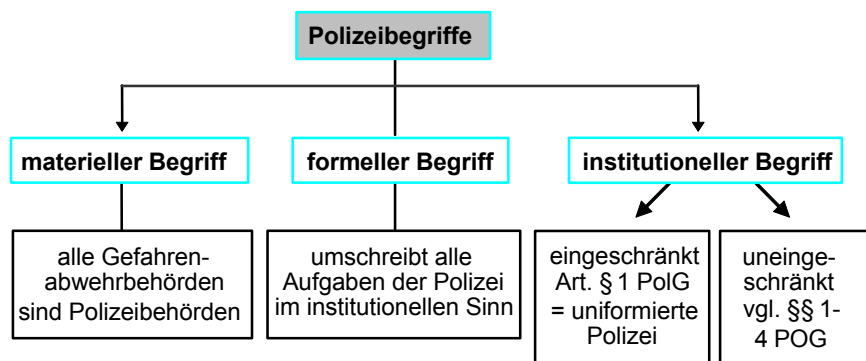
*uneingeschränkt-institutionell:*

a) Nach dem *uneingeschränkt*-institutionellen Polizeibegriff gehören zur Polizei alle Angehörigen der besonderen staatlichen Einrichtung der Polizei. 15

Dieser Polizeibegriff ist dem POG NRW zugrunde gelegt, vgl. §§ 2 - 4 POG NRW. Polizei ist demnach der gesamte Organisationsapparat, d.h. der Inbegriff der Dienstkräfte, Einrichtungen und Sachmittel, die der Erfüllung polizeilicher Aufgaben dienen.

*eingeschränkt-institutionell: § 1 PolG NRW*

b) Unter den *eingeschränkt*-institutionellen Polizeibegriff fallen nur die nach außen als Vollzugskräfte in Erscheinung tretenden Angehörigen der besonderen staatlichen Einrichtung (Institution) Polizei. Dieser Begriff ist § 1 PolG NRW zugrunde gelegt. Danach gelten die Regelungen des PolG NRW nur für die *uniformierte Vollzugspolizei*. 16



**hemmer-Methode:** Klausurrelevanz hat lediglich der institutionelle Polizeibegriff. Die Erläuterungen der übrigen Begriffe sollen das Verständnis fördern. Häufig wird die Kenntnis sämtlicher Begriffe aber in der mündlichen Prüfung von den Studenten erwartet.

**Merke also:** Eingeschränkt institutioneller Polizeibegriff: Danach ist Polizei i.S.d. § 1 PolG NRW nur die nordrhein-westfälische Vollzugspolizei!

Dies sind die dem Bürger gegenüber tretenden Beamten in Uniform mit Staatswappen und mit Schirmmütze. Nur sie haben die Befugnisse aus dem PolG NRW!

Wenn also nachfolgend der Begriff Polizei verwendet wird, bezeichnet er nur die Vollzugskräfte i.S.d. § 1 PolG NRW.

### III. Rechtsvorschriften des Polizei- und Ordnungsrechts

*hohe Klausurrelevanz von Spezialgesetzen*

Sowohl in der Polizei- als auch in der Ordnungsrechtsklausur wird vom Klausurersteller die Anwendung einer Vielzahl spezieller Gesetze des Landes- und Bundesrechts verlangt. 17

**hemmer-Methode:** Gerade der *Anfänger* ist zunächst von der Fülle der Rechtsnormen im Gefahrenabwehrrecht und ihrem Verhältnis zueinander verwirrt. Mit diesem Abschnitt soll ein *sanfter Einstieg* mittels einer Erläuterung der wichtigsten relevanten Gesetze ermöglicht werden.

## 1. Polizeirecht

wichtigste Gesetze für die Polizeirechtsklausur

PolG NRW

### a) Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen: PolG NRW

Das PolG NRW gilt für das Handeln der Polizei im eingeschränkt institutionellen Sinne, § 1 PolG NRW.

18

#### Regelungsinhalte des PolG NRW:

- ⇒ Eingriffsbefugnisse für Gefahrenabwehrmaßnahmen (Präventivmaßnahmen) §§ 8, 9 ff., 34 ff. PolG NRW;
- ⇒ Zuständigkeit der Polizei, § 1 PolG NRW;
- ⇒ Verantwortlichkeit (Adressat), §§ 4, 5, 6 PolG NRW;
- ⇒ Polizeiliche Handlungsgrundsätze, §§ 2, 3 PolG NRW;
- ⇒ Vollstreckung polizeilicher VAe, §§ 50 ff. PolG NRW;
- ⇒ Folgen des Handelns der Polizei, § 67 PolG NRW i.V.m. § 39 OBG NRW.

### b) Gesetz über die Organisation und die Zuständigkeit der Polizei im Lande Nordrhein-Westfalen: POG NRW

POG NRW

Wie sich aus den §§ 2 - 4 POG NRW ergibt, gilt das POG NRW für alle Angehörigen der besonderen staatlichen Einrichtung Polizei. Es regelt die *institutionelle Ordnung*, also die innere Organisation der Polizei des Landes Nordrhein-Westfalen.

19

Relevant für die Klausur sind vor allem die Regelungen zur sachlichen (§§ 10 – 14 POG NRW) und örtlichen (§§ 7 – 9 POG NRW) Zuständigkeit (vgl. dazu Rn. 92 ff.), welche im Rahmen der formellen Rechtmäßigkeit vom polizeilichen Maßnahmen anzusprechen ist.

### c) StPO - Strafprozessordnung

StPO

Die StPO regelt die Aufgabe der Polizei zur Strafverfolgung (§ 163 StPO) und die Eingriffsbefugnisse für Strafverfolgungsmaßnahmen (*Repressivmaßnahmen*). Ihre Regelungen sind abschließend. Nur hinsichtlich der Art und Weise der Anwendung unmittelbaren Zwanges darf auf die §§ 58 - 66 PolG NRW zurückgegriffen werden, vgl. § 57 I PolG NRW.

20

**hemmer-Methode: Die StPO kennt keine allgemeinen Vollstreckungsregelungen (wie etwa §§ 50 ff. PolG NRW oder 55 ff. VwVG NW). Die Ermächtigung zur Vollstreckung folgt unmittelbar aus den Eingriffsbefugnissen (vgl. Rn. 402).**

### d) OWiG - Ordnungswidrigkeitengesetz

OWiG

Das OWiG enthält die Aufgabe der Polizei zur Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten (§ 53 OWiG - Repressivbereich) sowie die hierfür erforderlichen Befugnisse.

21

### e) Sonstige Rechtsvorschriften

sonstige

Weitere Spezialbefugnisse für Präventivmaßnahmen der Polizei sind außerhalb des PolG NRW geregelt. Solche finden sich z.B. im Versammlungsgesetz (VersammlG, Sartorius Nr. 435), Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB, Sartorius Ergänzungsband Nr. 862) u.a.

22

Diese Regelungen sind *leges speciales* zu denen des PolG NRW.

## 2. Ordnungsrecht

wichtigste Gesetze für die Ordnungsrechtsklausur

### a) Gesetz über Aufbau und Befugnisse der Ordnungsbehörden: OBG NRW

OBG NRW

Das OBG NRW ist bei Tätigwerden der allgemeinen Ordnungsbehörden einschlägig. Diese werden in § 3 OBG NRW bestimmt (Gemeinden, Kreise und Bezirksregierungen).

23

#### Regelungsinhalte des OBG NRW:

- ⇒ Eingriffsbefugnisse für Handeln durch VAe, § 14 I OBG NRW bzw. § 24 OBG NRW i.V.m. den dort genannten Vorschriften des PolG NRW;
- ⇒ Zuständigkeit der Gefahrenabwehr, § 1 OBG NRW;
- ⇒ Verantwortlichkeit (Adressat), §§ 17, 18, 19 OBG NRW;
- ⇒ Verhältnismäßigkeit und Ermessen, §§ 15, 16 OBG NRW;
- ⇒ Folgen ordnungsbehördlichen Handelns, §§ 39 ff. OBG NRW.

Es ist somit ähnlich wie das PolG NRW für die Polizei geregelt, nur dass es für die allgemeinen Ordnungsbehörden gilt.

Darüber hinaus enthält das OBG NRW in den §§ 25 ff. OBG NRW eine Reihe von *Verordnungsermächtigungen*. Vorschriften für das Verfahren beim Erlass von Verordnungen finden sich in den §§ 30, 33 f. OBG NRW (dazu ausführlich unter Rn. 493 ff.)

### b) Spezialgesetzliches Ordnungsrecht

Spezialgesetze

In einer Vielzahl von spezialgesetzlich geregelten Rechtsgebieten wird neben den allgemeinen Ordnungsbehörden sog. Sonderordnungsbehörden der Aufgabenbereich eröffnet.

24

#### Das besondere Ordnungsrecht umfasst u.a.:

- ⇒ Versammlungsrecht (VersammlG);
- ⇒ Allgemeines Gewerberecht (GewO);
- ⇒ Gaststättenrecht als besonderes Gewerberecht (GastG);
- ⇒ Immissionsschutzrecht (BImSchG);
- ⇒ Baurecht (BauO NRW)
- ⇒ und Vereinsrecht (VereinsG).