



HEMMER / WÜST / HEIN

POLIZEI- UND ORDNUNGSRECHT RHEINLAND-PFALZ

Das Prüfungswissen

- für Studium
- und Examen

2. Auflage

Polizei- und Ordnungsrecht Rheinland-Pfalz

Hemmer/Wüst/Hein

Das Skript ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere des Nachdrucks, der Wiedergabe auf photomechanischem oder ähnlichem Wege und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, der Hemmer/Wüst-Verlagsgesellschaft vorbehalten.

Hemmer/Wüst Verlagsgesellschaft
Hemmer/Wüst/Hein, Polizei- und Ordnungsrecht/Rheinland-Pfalz

ISBN 978-3-86193-936-8

2. Auflage 2020

Polizei- und Ordnungsrecht Rheinland-Pfalz mit der hemmer-Methode

Wer in vier Jahren sein Studium abschließen will, kann sich einen Irrtum in Bezug auf Stoffauswahl und -aneignung nicht leisten. Hoffen Sie nicht auf leichte Rezepte und den einfachen Rechtsprechungsfall. Hüten Sie sich vor Übereinfachung beim Lernen. Stellen Sie deswegen frühzeitig die Weichen richtig.

Dem **Polizei- und Ordnungsrecht** kommt eine große praktische Bedeutung zu. Dieser Umstand schlägt sich auch im Examen nieder. Vertiefte Kenntnisse in diesem Rechtsgebiet sind deshalb unverzichtbar. Dabei kommt es neben der Aneignung von Fakten auch und vor allem auf das Beherrschen der typischen öffentlich-rechtlichen Fallsystematik an. Problemstellungen dürfen nicht nur isoliert gelernt werden, vielmehr müssen sie im Kontext der examenstypischen Klausur richtig eingeordnet werden können. Um diesem Umstand gerecht zu werden, wurde dieses **Skript klausurspezifisch konzipiert**. Durch die Aufteilung in verschiedene wird die richtige Einordnung polizeirechtlicher Fragestellungen in die Klausurlösung ermöglicht. Das Skript vermittelt am richtigen Ort sowohl für den Einsteiger als auch den Fortgeschrittenen vertiefendes Verständnis einzelner materiell-rechtlicher und prozessualer Probleme.

Die **hemmer-Methode** vermittelt Ihnen die **erste richtige Einordnung** und das **Problembewusstsein**, welches Sie brauchen, um an einer Klausur bzw. dem Ersteller nicht vorbeizuschreiben. Häufig ist dem Studierenden nicht klar, warum er schlechte Klausuren schreibt. Wir geben Ihnen **gezielte Tipps!** Vertrauen Sie auf unsere **Expertenkniffe**.

Durch die ständige Diskussion mit unseren Kursteilnehmerinnen und Kursteilnehmern ist uns als erfahrenen Repetitoren klar geworden, welche **Probleme** die Studierenden haben, ihr **Wissen anzuwenden**. Wir haben aber auch von unseren Kursteilnehmerinnen und Kursteilnehmern profitiert und von ihnen erfahren, welche **Argumentationsketten** in der Prüfung zum Erfolg geführt haben.

Die **hemmer-Methode** gibt **jahrelange Erfahrung** weiter, erspart Ihnen viele schmerzliche Irrtümer, setzt richtungsweisende Maßstäbe und begleitet Sie als **Gebrauchsanweisung** in Ihrer Ausbildung:

1. Grundwissen:

Die **Grundwissenskripten** sind für die Studierenden in den ersten Semestern gedacht. In den Theoriebänden Grundwissen werden leicht verständlich und kurz die wichtigsten Rechtsinstitute vorgestellt und das notwendige Grundwissen vermittelt. Die Skripten werden durch den jeweiligen Band unserer **Reihe „Die wichtigsten Fälle“** ergänzt.

2. Basics:

Das Grundwerk für Studium und Examen. Es schafft schnell **Einordnungswissen** und mittels der hemmer-Methode richtiges Problembewusstsein für Klausur und Hausarbeit. Wichtig ist, **wann und wie** Wissen in der Klausur angewendet wird.

3. Skriptenreihe:

Vertiefendes Prüfungswissen: Über 1.000 Klausuren wurden auf ihre „essentials“ abgeklopft.

Anwendungsorientiert werden die für die Prüfung nötigen Zusammenhänge umfassend aufgezeigt und wiederkehrende Argumentationsketten eingeübt.

Gleichzeitig wird durch die **hemmer-Methode** auf **anspruchsvollem Niveau** vermittelt, nach welchen Kriterien Prüfungsfälle beurteilt werden. Mit dem Verstehen wächst die Zustimmung zu Ihrem Studium. Spaß und Motivation beim Lernen entstehen erst durch Verständnis.

Lernen Sie, durch Verstehen am juristischen Sprachspiel teilzunehmen. Wir schaffen den „background“, mit dem Sie die innere Struktur von Klausur und Hausarbeit erkennen: **„Problem erkannt, Gefahr gebannt“**. Profitieren Sie von unserem **strategischen Wissen**. Wir werden Sie mit unserem know-how auf das Anforderungsprofil einstimmen, das Sie in Klausur und Hausarbeit erwartet.

Die Theoriebände Grundwissen, die Basics, die Skriptenreihe und der Hauptkurs sind als **modernes, offenes und flexibles Lernsystem** aufeinander abgestimmt und ergänzen sich ideal. Die **studentenfreundliche Preisgestaltung** ermöglicht den **Erwerb als Gesamtwerk**.

4. Hauptkurs:

Schulung am examenstypischen Fall mit der Assoziationsmethode. Trainieren Sie unter professioneller Anleitung, was Sie im Examen erwartet und wie Sie bestmöglich mit dem Examensfall umgehen.

Nur wer die Dramaturgie eines Falles verstanden hat, ist in Klausur und Hausarbeit auf der sicheren Seite! Häufig hören wir von unseren Kursteilnehmenden: **„Erst jetzt hat Jura richtig Spaß gemacht“**.

Die Ergebnisse unserer Kursteilnehmerinnen und Kursteilnehmer geben uns Recht. Maßstab ist der Erfolg. Die Examensergebnisse zeigen, dass unsere Kursteilnehmenden überdurchschnittlich abschneiden.

Die Examensergebnisse unserer Kursteilnehmerinnen und Kursteilnehmer können auch Ansporn für Sie sein, intelligent zu lernen: Wer nur auf vier Punkte lernt, landet leicht bei drei.

Lassen Sie sich aber nicht von diesen Supernoten verschrecken, sehen Sie dieses Niveau als Ansporn für Ihre Ausbildung.

Wir hoffen, mit unserem Gesamtangebot bei der Konkretisierung des Rechts mitzuwirken und wünschen Ihnen **viel Spaß beim Durcharbeiten** unserer Skripten.

Wir würden uns freuen, mit Ihnen in unserem Hauptkurs und mit der **hemmer-Methode** gemeinsam Verständnis an der Juristerei zu trainieren. Nur wer erlernt, was ihn im Examen erwartet, lernt richtig!

So leicht ist es, uns kennenzulernen: Probegören ist jederzeit in den jeweiligen Kursorten möglich.

1. KAPITEL: EINFÜHRUNG	1
A. Bedeutung des Polizei- und Ordnungsrechts für die Examensklausur	1
B. Grundbegriffe	1
I. Historische Entwicklung des Polizeibegriffs	2
II. Polizeibegriffe	3
1. KAPITEL: EINFÜHRUNG	1
A. Bedeutung des Polizei- und Ordnungsrechts für die Examensklausur	1
B. Grundbegriffe	1
I. Historische Entwicklung des Polizeibegriffs	2
II. Polizeibegriffe	3
1. Materieller Polizeibegriff.....	3
2. Institutioneller Polizeibegriff	4
3. Formeller Polizeibegriff	4
III. Rechtsvorschriften des Polizei- und Ordnungsrechts	4
1. Polizei- und Ordnungsbehördengesetz (POG).....	5
2. Landesverordnung über die Zuständigkeit der allgemeinen Ordnungsbehörden (OrdnungsbehördenZuVO)	5
3. Strafprozessordnung (StPO).....	6
4. Ordnungswidrigkeitengesetz (OWiG)	6
5. Sonstige Rechtsvorschriften	6
IV. Gesetzgebungskompetenzen und MEPOIG	7
1. Gesetzgebungskompetenzen auf dem Gebiet des Polizei- und Ordnungsrechts	7
a) Grundsatz	7
b) Ausnahmen	7
2. Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes der Länder (MEPOIG).....	8
C. Gefahrenabwehrbehörden nach dem POG	8
I. Gefahrenabwehrbehörden.....	9
1. Ordnungsbehörden	9
2. Allgemeine Ordnungsbehörden	9
3. Sonderordnungsbehörden	10
II. Polizei des Landes.....	10
III. Weitere Vollzugskräfte.....	11
D. Bundespolizei und private Sicherheitsdienste	13
I. Die Bundespolizei und weitere Polizeien des Bundes	13
II. Private Sicherheitsdienste	14
2. KAPITEL: DIE KLAUSUR IM POLIZEI- UND ORDNUNGSRECHT	15
A. Grundproblematik	15
B. Klausurbearbeitungsvorgang	15
§ 1 FORTSETZUNGSFESTSTELLUNGSKLAGE	17
A. Zulässigkeit der Fortsetzungsfeststellungsklage, § 113 I S. 4 VwGO analog / direkt	17
I. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs, § 40 I S. 1 VwGO	17
1. Öffentlich-rechtliche Streitigkeit	17
2. Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art.....	17

3. Abdrängende Sonderzuweisung.....	18
a) § 23 I EGGVG bzw. § 98 II S. 2 StPO bei Strafverfolgung.....	18
b) Sonderkonstellation im materiellen Gutachten.....	22
c) Freiheitsentzug, § 15 II S. 1 POG.....	23
d) Wohnungsdurchsuchung, § 21 I S. 2 POG.....	25
e) Untersuchen von Personen, § 11a III S. 2 POG.....	25
II. Statthaftigkeit der Fortsetzungsfeststellungsklage, § 113 I S. 4 VwGO analog / direkt.....	25
1. Vorliegen eines Verwaltungsakts gem. § 35 S. 1 VwVfG.....	26
a) Ausgangspunkt: Regelung i.S.d. § 35 S. 1 VwVfG.....	26
b) Maßnahmen auf Grundlage der Generalklausel (§ 9 I S. 1 HS 1 POG) und Einzelmaßnahmen nach den §§ 9a - 42 POG.....	27
c) Maßnahmen der modernen Datenerhebung und Datenverarbeitung.....	28
aa) Grundlegendes.....	29
bb) Sonderproblem: Auskunftsanspruch, Vernichtung von Akten und Löschung von Daten.....	29
d) Zwangsmaßnahmen, (§ 57 I POG i.V.m.) § 61 LVwVG.....	30
aa) Androhung von Zwangsmitteln.....	30
bb) Anwendung von Zwangsmitteln.....	31
e) Unmittelbare Ausführung, § 6 I POG.....	32
f) Verpflichtung zu einer Geldleistung.....	33
g) Einzelfallregelung und Allgemeinverfügung.....	34
2. Erledigung des VA, § 43 II VwVfG.....	35
a) Erledigung des VA nach Klageerhebung.....	35
b) Erledigung des VA vor Klageerhebung.....	35
III. Klagebefugnis analog § 42 II VwGO.....	36
IV. Widerspruchsverfahren.....	37
1. Erledigung des VA nach Ablauf der Widerspruchsfrist (aber vor Klageerhebung!).....	37
2. Erledigung des VA vor Ablauf der Widerspruchsfrist (aber vor Klageerhebung!).....	37
V. Klagefrist.....	38
1. Erledigung des VA nach Ablauf der Klagefrist.....	38
2. Erledigung des VA vor Ablauf der Klagefrist.....	38
a) Mindermeinung.....	38
b) Herrschende Meinung.....	38
VI. Besonderes Feststellungsinteresse.....	39
1. Konkrete Wiederholungsgefahr.....	39
2. Rehabilitationsinteresse.....	40
3. Präjudizialität für Ersatzansprüche.....	40
4. Schwerwiegender oder sich typischerweise schnell erledigender Grundrechtseingriff.....	41
a) Schwerwiegender Grundrechtseingriff.....	41
b) Sich typischerweise schnell erledigender Grundrechtseingriff.....	42
VII. Klagegegner.....	42
1. Ordnungsbehörde.....	42
2. Polizeibehörde.....	43
VIII. Sonstige Sachentscheidungsvoraussetzungen.....	43
B. Objektive Klagehäufung, § 44 VwGO.....	43
C. Begründetheit der Fortsetzungsfeststellungsklage.....	44
I. Ermächtigungsgrundlage für Primärmaßnahmen.....	45
1. Allgemeines.....	45
2. Systematik der Ermächtigungsgrundlagen.....	46
a) Spezialgesetzliche Befugnisse, § 9 II POG.....	46
b) Standardbefugnisse nach § 9 I S. 1 HS 2 POG i.V.m. §§ 9a - 42 POG.....	47
aa) Grundlegendes.....	47
bb) Sonderproblem: Durchsetzung von Standardmaßnahmen.....	48
c) Generalklausel, § 9 I S. 1 HS 1 POG.....	48
aa) Grundlegendes.....	48
bb) Sonderproblem: Wesentlichkeitstheorie.....	49

II. Formelle Rechtmäßigkeit.....	51
1. Zuständigkeit.....	51
a) Sachliche Zuständigkeit („Aufgabeneröffnung“)	51
aa) Grundsatz	51
bb) Ausnahme 1: Zuständigkeit der Sonderordnungsbehörden.....	52
cc) Ausnahme 2: Exklusive Zuständigkeit der Polizei.....	52
dd) Sonderproblem: Schutz privater Rechte, § 1 III POG	56
b) Örtliche Zuständigkeit	57
aa) Handeln der Polizei	57
bb) Handeln der allgemeinen Ordnungsbehörde	58
2. Verfahren	58
3. Sonstige formelle Voraussetzungen	59
III. Materielle Rechtmäßigkeit.....	59
1. Subsumtion unter § 9 II POG i.V.m. Spezialgesetz.....	59
2. Allgemeine Ausführungen zur Subsumtion unter die Standardbefugnisse und die Generalklausel	60
a) Öffentliche Sicherheit.....	60
aa) Unversehrtheit der geschriebenen Rechtsordnung.....	60
bb) Unversehrtheit der Individualrechtsgüter.....	61
cc) Grundlegende Einrichtungen/Veranstaltungen des Staates	64
b) Öffentliche Ordnung.....	65
c) Gefahrenbegriff.....	66
aa) Grundlegende Definition.....	66
bb) Konkrete und abstrakte Gefahr	67
cc) Verminderte Eingriffsvoraussetzungen	68
dd) Gefahrqualifikationen.....	69
ee) „Anscheinsgefahr“ und „Putativgefahr“.....	70
ff) Latente Gefahr.....	72
gg) Gefahrenverdacht und Gefahrerforschungsmaßnahmen	73
3. Subsumtion unter die Standardbefugnisse, § 9 I S. 1 HS 2 POG	76
a) Befragung und Auskunftspflicht, § 9a POG.....	76
b) Identitätsfeststellung und Prüfung von Berechtigungsscheinen, § 10 POG.....	80
c) Erkennungsdienstliche Maßnahmen, § 11 POG	83
d) Medizinische und molekulargenetische Untersuchungen, § 11a POG	85
e) Vorladung, § 12 POG	86
f) Meldeaufgabe, § 12a POG	88
g) Platzverweisung, Wohnungsverweisung, Aufenthaltsverbot sowie Kontakt- und Näherungsverbot, § 13 POG	88
aa) Grundlegendes	88
bb) Regelungsinhalt des § 13 I POG (Platzverweisung)	89
cc) Regelungsinhalt des § 13 II POG (Wohnungsverweisung).....	90
dd) Regelungsinhalt des § 13 III POG (Aufenthaltsverbot)	91
ee) Regelungsinhalt des § 13 IV POG (Kontakt- und Näherungsverbot).....	93
h) Gewahrsam, §§ 14 - 17 POG	93
aa) Begriff	94
bb) Regelungsinhalt.....	94
cc) Sonderproblem: Sportgroßveranstaltungen	96
dd) Sonderregelungen, § 14 II, III POG	97
ee) Besondere Verfahrensvoraussetzungen	97
i) Durchsuchungen, §§ 18 - 21 POG	98
aa) Durchsuchung und Untersuchung von Personen, § 18 POG	99
bb) Durchsuchung von Sachen, § 19 POG	101
cc) Betreten und Durchsuchen von Wohnungen, §§ 20, 21 POG	104
j) Moderne Datenerhebung und Datenverarbeitung, §§ 26 - 42 POG.....	107
aa) Erhebung personenbezogener Daten, § 26 POG	108
bb) Datenerhebung durch den Einsatz technischer Mittel, §§ 27 - 27b POG	110
cc) Besondere Mittel der verdeckten Datenerhebung, § 28 POG.....	110
dd) Präventive Wohnraumüberwachung, § 29 POG	111
ee) Aufzeichnung von Anrufen, § 30 POG	112
ff) Telekommunikationsüberwachung, § 31 POG.....	112
gg) Identifizierung oder Lokalisierung von mobilen Telekommunikationsendgeräten, § 31a POG	113
hh) Auskunft über Nutzungsdaten, § 31b POG, und Bestandsdaten, § 31f POG.....	113
ii) Onlinedurchsuchung, § 31c POG.....	114

jj)	Unterbrechung oder Verhinderung der Telekommunikation, § 31d POG	114
kk)	Funkzellenabfrage, § 31e POG	114
ll)	Polizeiliche Beobachtung (sog. Ausschreibung), § 32 POG	114
mm)	Speicherung, Veränderung, Nutzung und Übermittlung erhobener Daten, §§ 33 - 42 POG	115
4.	Subsumtion unter die Generalklausel, § 9 I S. 1 HS 1 POG	119
5.	Verantwortlichkeit, §§ 4, 5 und 7 I POG	119
a)	Begriff der Verantwortlichkeit	120
aa)	Grundsatz	120
bb)	Ausnahmen	121
cc)	Sonderproblem	123
b)	Verhaltensverantwortlicher, § 4 POG	124
c)	Zustandsverantwortlicher, § 5 POG	124
d)	Anscheinsverantwortlicher	127
e)	Unmittelbare Ausführung, § 6 I POG	128
f)	Inanspruchnahme Nichtverantwortlicher, § 7 I POG	129
6.	Gefahrenabwehrrechtliche Handlungsgrundsätze	130
a)	Bestimmtheit, § 37 I VwVfG	130
b)	Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, § 2 POG	131
aa)	§ 2 I POG	131
bb)	§ 2 II POG	133
cc)	§ 2 III POG	133
c)	Ermessensausübung, § 3 POG bzw. § 40 VwVfG	133
D.	Rechtmäßigkeit gefahrenabwehrrechtlicher Sekundärmaßnahmen	136
I.	Ermächtigungsgrundlage	137
II.	Formelle Rechtmäßigkeit	139
III.	Materielle Rechtmäßigkeit	139
1.	Gestrecktes Verfahren, § 61 I LVwVG	139
a)	Allgemeine Vollstreckungsvoraussetzung	140
aa)	Vollstreckungsfähigkeit	140
bb)	Wirksamkeit des Grund-VA	140
cc)	Vollstreckbarkeit	141
dd)	Nichtbefolgung des Grund-VA	142
b)	Besondere Vollstreckungsvoraussetzungen	142
aa)	Ersatzvornahme, §§ 62 I Nr. 1, 63 LVwVG	143
bb)	Zwangsgeld, §§ 62 I Nr. 2, 64 LVwVG	143
cc)	Unmittelbarer Zwang, §§ 62 I Nr. 3, 65 LVwVG i.V.m. §§ 57 II, 58 - 66a POG	144
dd)	Androhung der Zwangsanwendung	145
ee)	Festsetzung	146
ff)	Ordnungsgemäße Anwendung	146
gg)	Adressat	146
hh)	Kein Vorliegen von Vollstreckungshindernissen	146
c)	Ermessen und Verhältnismäßigkeit	146
2.	Sofortvollzug, § 61 II POG	147
a)	Rechtmäßigkeit des hypothetischen Grund-VA	148
b)	Besondere Voraussetzungen des § 61 II LVwVG	148
c)	Sonstige Voraussetzungen	148
3.	Abgrenzung zur unmittelbaren Ausführung	148
a)	Systematische Stellung	148
b)	Abgrenzung zum Sofortvollzug nach § 61 II LVwVG	149
c)	Prüfung des § 6 I POG	150
IV.	Verletzung eines subjektiven Rechts	151
IV.	Versammlungsrecht	151
1.	Anwendungsbereich des VersG	152
a)	Versammlungsbegriff	152
b)	Öffentlichkeit einer Versammlung	153
c)	Anwendbarkeit des POG bei öffentlichen Versammlungen	154
2.	Formelle Rechtmäßigkeit	157

3. Materielle Rechtmäßigkeit	157
a) Maßnahmen bei öffentlichen Versammlungen in geschlossenen Räumen	157
aa) Verbot, § 5 VersG	158
bb) Auflösung und andere Maßnahmen, § 13 VersG	158
cc) Weitere Befugnisse	158
dd) Ermessensausübung	158
b) Maßnahmen bei öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel	159
aa) Verbot oder Auflage, § 15 I VersG	159
bb) Verbot oder Auflagenerteilung, § 15 II VersG	162
cc) Auflösung, § 15 III VersG	162
dd) Auflösung, § 15 IV VersG	164
ee) Weitere Befugnisse	164
c) Gefahrenabwehrrechtliche Handlungsgrundsätze	164

§ 2 ANFECHTUNGSKLAGE, § 42 I ALT. 2 VwGO 165

A. Zulässigkeit der Anfechtungsklage 165

I. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs gem. § 40 I S. 1 VwGO	165
II. Statthaftigkeit der Anfechtungsklage	165
1. Vorliegen eines Verwaltungsakts gem. § 35 VwVfG	166
2. Keine Erledigung des Verwaltungsakts	166
a) Erledigung durch Zeitablauf	167
b) Erledigung durch veränderte tatsächliche Umstände	168
c) Keine Erledigung, sofern Vollstreckungsmaßnahmen rückgängig gemacht werden können	168
d) Keine Erledigung in Kostenbescheidfällen	169
e) (Keine) Erledigung in Sicherstellungsfällen	169
f) (Keine) Erledigung in Androhungsfällen	170
III. Klagebefugnis, § 42 II VwGO	170
IV. Vorverfahren, § 68 I S. 1 VwGO	171
V. Klagefrist, § 74 I VwGO	171
VI. Klagegegner, § 78 I Nr. 1 VwGO	171
VII. Sonstige Sachurteilsvoraussetzungen	171

B. Objektive Klagehäufung, § 44 VwGO 171

C. Begründetheit der Anfechtungsklage 171

I. Rechtmäßigkeit des Verwaltungsakts	171
1. Überprüfung gefahrenabwehrrechtlicher Primärmaßnahmen	171
a) Sicherstellung, § 22 POG	172
b) Verwertung, Vernichtung, Herausgabe, §§ 24, 25 POG	175
2. Überprüfung gefahrenabwehrrechtlicher Kostenbescheide	176
a) Ermächtigungsgrundlage	176
b) Formelle Rechtmäßigkeit des Kostenbescheids	178
c) Materielle Rechtmäßigkeit des Kostenbescheids	178
aa) Inzidentprüfung der (Vollstreckungs-)Maßnahme	178
bb) Ersatzfähige Kosten und Kostenhöhe	179
cc) Richtiger Kostenschuldner	181
dd) Ermessen und Verhältnismäßigkeit	182
d) Sonderproblem: Rückforderung (vermeintlich) zu Unrecht gezahlter Kosten	183
3. Sonderproblem: Kostenbescheide nach Abschleppen	183
a) Grundlegendes	183
b) Abschleppen ohne Verkehrszeichen	184
c) Abschleppen mit Verkehrszeichen	187
d) Abschleppen bei nachträglich aufgestelltem Verkehrszeichen	190
e) Abschleppen zum Schutz des Eigentümers	192
II. Rechtmäßigkeit der Androhung einer ordnungsbehördlichen Vollstreckungsmaßnahme	192
1. Ermächtigungsgrundlage	193
2. Formelle Rechtmäßigkeit	193

3. Materielle Rechtmäßigkeit	193
a) Allgemeine Androhungsvoraussetzungen	193
b) Besondere Androhungsvoraussetzungen	194
aa) Grundlegende Voraussetzungen	194
bb) Vom jeweiligen Zwangsmittel abhängige Androhungsvoraussetzungen	195
c) Adressat der Androhung	195
d) Nichtvorliegen vollstreckungshindernder Einwände	195
e) Verhältnismäßigkeit und Ermessen	196
III. Rechtmäßigkeit der Festsetzung eines Zwangsgeldes	196
IV. Rechtmäßigkeit der Ersatzzwangshaft	197
V. Verletzung subjektiv-öffentlicher Rechte	197
§ 3 ALLGEMEINE FESTSTELLUNGSKLAGE, § 43 VWGO	198
A. Zulässigkeit der Feststellungsklage	198
I. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs	198
II. Statthaftigkeit der allgemeinen Feststellungsklage	198
III. Subsidiarität, § 43 II S. 1 VwGO	199
IV. Klagebefugnis	200
V. Vorverfahren und Klagefrist	200
VI. Berechtigtes Feststellungsinteresse, § 43 I VwGO	200
VII. Klagegegner	201
VIII. Sonstige Sachurteilsvoraussetzungen	201
B. Begründetheit der Feststellungsklage	201
I. Standardbefugnisse und Generalklausel als Ermächtigungsgrundlage gefahrenabwehrrechtlicher Realakte	202
II. Formelle Rechtmäßigkeit	203
III. Materielle Rechtmäßigkeit	203
IV. Keine subjektive Rechtsverletzung erforderlich	204
§ 4 VERPFLICHTUNGSKLAGE, § 42 I Alt. 2 VWGO	205
A. Zulässigkeit der Verpflichtungsklage	205
I. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs, § 40 I S. 1 VwGO	205
II. Statthaftigkeit der Verpflichtungsklage	206
1. Anspruch auf gefahrenabwehrrechtliches Einschreiten	206
2. Obdachlosenfälle	206
3. Vernichtung erkennungsdienstlicher Unterlagen, Aktenvernichtung und Auskunftsanspruch	207
III. Klagebefugnis, § 42 II VwGO	208
1. Allgemeines	208
2. Möglicher Anspruch auf gefahrenabwehrrechtliches Handeln	208
a) Individualinteresse	209
aa) Generalklausel, § 9 I S. 1 HS 1 POG	209
bb) Spezial- und Standardbefugnisse	209
b) Ermessen	210
IV. Sonstige Sachurteilsvoraussetzungen	210
B. Begründetheit der Verpflichtungsklage	210
I. Anspruch auf gefahrenabwehrrechtliches Einschreiten	210
II. Vernichtung erkennungsdienstlicher Unterlagen	212
III. Aktenvernichtungsfälle	212

§ 5 ALLGEMEINE LEISTUNGSKLAGE	215
A. Klage auf Herausgabe sichergestellter Sachen	215
B. Klage auf Unterlassung der Datenerhebung durch den Einsatz technischer Mittel, §§ 27 - 27b POG	216
I. Datenerhebung durch den Einsatz technischer Mittel, § 27 POG.....	216
II. Datenerhebung in öffentlich zugänglichen öffentlichen Räumen, § 27 I POG	217
III. Datenerhebung bei öffentlichen Veranstaltungen und Ansammlungen, § 27 II POG	218
IV. Datenerhebung an gefährlichen Orten und gefährdeten Objekten, § 27 III POG	219
V. Datenerhebung zur Eigen- und Drittsicherung in öffentlich zugänglichen Räumen, § 27 IV POG	220
VI. Verfahrensregelungen, § 27 V, VI, VII POG.....	220
VII. Mobile Bild- und Tonaufzeichnungsgeräte, § 27a POG.....	221
VIII. Anlassbezogene Kennzeichenerfassung, § 27b POG	221
 § 6 DAS WIDERSPRUCHSVERFAHREN, §§ 68 ff. VwGO	 223
A. Anfechtungswiderspruch	223
B. Verpflichtungswiderspruch	224
 § 7 SCHADENSERSATZ- UND ENTSCHÄDIGUNGSANSPRÜCHE	 225
A. Ansprüche aus § 68 I, II POG	225
I. Anspruch aus § 68 I S. 1 POG	225
1. Inanspruchnahme aufgrund § 7 I POG	226
2. Rechtmäßigkeit der Inanspruchnahme	227
II. Anspruch aus § 68 I S. 2 POG	227
III. Anspruch aus § 68 II POG.....	228
IV. Schaden und Unmittelbarkeitszusammenhang	228
V. Art und Umfang des Anspruchs aus § 69 POG.....	228
VI. Verjährung und Ausgleichsverpflichteter	230
VII. Sonderproblem: Regressanspruch nach § 73 I POG.....	230
B. Weitere Anspruchsgrundlagen	231
I. Amtshaftung, Art. 34 GG i.V.m. § 839 BGB	231
II. Enteignender und enteignungsgleicher Eingriff sowie Aufopferungsanspruch	231
III. (Vollzugs-)Folgenbeseitigungsanspruch	232
IV. Sonderfall: Öffentlich-rechtliche Verwahrung	232
V. Spezialgesetzliche Normierungen	233
C. Ansprüche bei rechtswidriger Unterlassung gefahrenabwehrrechtlicher Maßnahmen	233
D. Prozessuale Geltendmachung der Ansprüche	234
I. Entschädigungsansprüche nach § 68 POG	234
II. Aufwendungsersatzansprüche nach §§ 72 III, 73 POG	234
III. Amtshaftungsansprüche, § 839 BGB, Art. 34 GG	234
IV. Ansprüche aus öffentlich-rechtl. Verwahrungsverhältnis	234

§ 8 RECHTSSCHUTZ GEGEN GEFAHRENABWEHRVERORDNUNGEN	235
A. Das Normenkontrollverfahren, § 47 I VwGO	235
I. Zulässigkeit des Normenkontrollantrags	235
1. Entscheidung des OVG nur im Rahmen seiner Gerichtsbarkeit	236
2. Statthaftigkeit	237
3. Antragsberechtigung und Antragsbefugnis	237
a) Antragsberechtigung	237
b) Antragsbefugnis	237
aa) Natürliche und juristische Personen	237
bb) Behörden	237
4. Antragsfrist	238
5. Vorbehalt zugunsten der Landesverfassungsgerichtsbarkeit	238
6. Ordnungsgemäße Antragstellung	238
7. Allgemeines Rechtsschutzbedürfnis	239
a) Rechtsmissbrauch und Verwirkung	239
b) Verhältnis zu Anfechtungs- und Verpflichtungsklage	239
c) Objektives Kontrollinteresse der Behörde	239
8. Antragsgegner	239
II. Begründetheit des Normenkontrollantrages	239
1. Ermächtigungsgrundlage	240
2. Formelle Voraussetzungen	241
a) Zuständigkeit	241
aa) Verbandszuständigkeit	241
bb) Organzuständigkeit	242
b) Verfahren	242
aa) Zustimmungserfordernis, § 43 III S. 1 u. 2 POG	243
bb) Vorlagepflicht	243
c) Formerfordernisse	243
aa) Formvorgaben des § 46 POG	243
bb) Ausfertigung und Verkündung	244
cc) Inkrafttreten	244
3. Materielle Voraussetzungen	244
a) Gültigkeit der Ermächtigungsgrundlage	245
aa) Formelle Voraussetzungen	246
bb) Materielle Voraussetzungen	246
b) Subsumtion unter die Ermächtigungsgrundlage	247
aa) Handelt es sich um eine Verordnung i.S.d. § 43 I POG?	247
bb) Abwehr abstrakter Gefahren, § 9 I S. 2 POG i.V.m. § 43 I POG	247
cc) Richtiger Adressat	249
dd) Bestimmtheit	249
ee) Unmöglichkeitsverbot	249
ff) Ermessen und Verhältnismäßigkeit	250
c) Vereinbarkeit der Verordnung mit höherrangigem Recht	250
3. Keine subjektive Rechtsverletzung nötig	251
III. Entscheidung	251
B. Vorläufiger Rechtsschutz nach § 47 VI VwGO	252
C. Begründetheit einer Anfechtungsklage gegen einen VA auf Grundlage einer Gefahrenabwehrverordnung	252
D. Begründetheit einer Anfechtungsklage bei sog. unselbstständigen Verfügungen	253
§ 9 EINSTWEILIGER RECHTSSCHUTZ	254

1. KAPITEL: EINFÜHRUNG

A. Bedeutung des Polizei- und Ordnungsrechts für die Examensklausur

Bedeutung der Polizei- und Ordnungsrechtsklausur

Das Polizei- und Ordnungsrecht hat eine nicht unerhebliche Examensrelevanz. Etwa jede dritte öffentlich-rechtliche Klausur der Ersten juristischen Staatsprüfung in Rheinland-Pfalz hat polizei- und ordnungsrechtliche Probleme zum Prüfungsgegenstand. Ebenso große Bedeutung kommt diesem Rechtsgebiet im Assessorexamen zu.

1

Gerade Studierende in den mittleren Semestern werden regelmäßig spätestens in der Übung für Fortgeschrittene mit zumindest einer Klausur aus diesem Bereich konfrontiert.

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 Referendar-examens geeignet. Darüber hinaus ist es auch zur Vorbereitung auf das Assessorexamen konzipiert.

2

Methode des Skripts

Die Methode dieses Skripts liegt darin, dass - anders als bei herkömmlichen Lehrmaterialien - der relevante Stoff in die klausurtypischen Klagearten eingearbeitet ist.

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

Einstieg

Einsteigerinnen und Einsteiger erhalten durch das Erarbeiten der übersichtlichen Grundstrukturen, die ihm das Skript darlegt, einen ersten Überblick über das Rechtsgebiet. Sie können daher zunächst einmal die an den Grundaufbau anschließenden Fallvarianten beim ersten Durchgang guten Gewissens übergehen.

Der Grundstoff inklusive der vertiefenden Varianten und der Exkurse soll Studierende auf ihren ersten Kontakt mit dem Landesprüfungsamt vorbereiten. Ihm soll hierdurch eine für das vorliegende Rechtsgebiet größtmögliche Examenssicherheit vermittelt werden.

Bedeutung im Assessorexamen

Referendarinnen und Referendaren dient dieses Skript sowohl zur Wiederholung als auch zur Vertiefung des Stoffgebietes. Hierzu sind insbesondere die in den Exkursen für Fortgeschrittene und in den Fußnoten näher ausgeführten Sonderproblemkreise gedacht. Diese sollten gegebenenfalls durch die angegebenen Literatur- und Rechtssprechungshinweise vertieft werden.

B. Grundbegriffe

Grundbegriffe des Polizei- und Ordnungsrechts

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 Polizei und allgemeiner Ordnungsbehörde für den ersten Einstieg in die Materie äußerst hilfreich.

3

I. Historische Entwicklung des Polizeibegriffs

hemmer-Methode: Das Wissen um die geschichtliche Entstehung des heutigen Polizeibegriffs dient lediglich dem besseren Verständnis der Materie. Bei entsprechender „Vorliebe“ des Prüfers kann dieses Thema aber auch im Rahmen einer mündlichen Prüfung zur Sprache kommen.

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.¹

4

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 in Deutschland die Bezeichnung „Polizey“ auf. Zu dieser Zeit wurde dies als der gesamte Bereich einer „guten Ordnung des Gemeinwesens“ verstanden.²

5

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, der bisweilen als „innere Verwaltung“ bezeichnet wird.

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

Begriffsverengung auf Gefahrenabwehr

Unter dem Einfluss der Aufklärung fand schließlich eine Begriffsverengung auf die Aufgabe der Gefahrenabwehr statt.³ Den Polizeibehörden verblieben dennoch umfangreiche Eingriffsbefugnisse.

6

Die Polizeibehörden wurden intern weitestgehend in die Fachpolizeien als sog. „Verwaltungspolizeien“ und in die „Vollzugspolizei“ für Eilfälle untergliedert. So entstand das Polizeibehördensystem, das im preußischen PolizeiVwG vom 01.06.1931 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.

7

Nachkriegszeit: Entpolizeilichung

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 grundsätzlich wieder zur Ländersache werden sollte (Dezentralisierung des Deutschen Reichs). Darüber hinaus wurden die Kompetenzen auf die Gefahrenabwehr zurückgeführt.

1 Vgl. hierzu v. Unruh, DVBl. 1972, 469.

2 Zur Vertiefung: Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 2; Kingreen/Poscher, § 1 Rn. 2; 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.

3 Letztlich führte das Kreuzberg-Urteil des PreußOVG vom 14.06.1882 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 im bayerischen „Polizeistrafgesetzbuch“ von 1861).

Trennungssystem

Ausgehend hiervon wurde in der überwiegenden Zahl der Bundesländer eine klare, auch behördenmäßige Trennung der sog. „inneren Verwaltung“ (sog. Ordnungs- oder Gefahrenabwehrbehörden) von den Polizeibehörden (sog. Vollzugspolizei) herbeigeführt. Hierfür hat sich die Bezeichnung als sog. Trennungs- oder Ordnungssystem eingebürgert.⁴

8

Charakteristisch für das Trennungssystem ist regelmäßig eine Kodifizierung der materiellen und organisatorischen Regeln des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts in einem eigenständigen Polizeigesetz und einem eigenständigen Ordnungsbehördengesetz (z.B. Bayern und NRW).⁵ Ohne eine vergleichbare (klare) gesetzliche Trennung folgen auch Rheinland-Pfalz und Hessen dem Trennungssystem.⁶

hemmer-Methode: Aus dem Umstand erklärt sich auch der Doppelname Polizei- und Ordnungsrecht, wenngleich sich ggü. der Bezeichnung als Polizeirecht keine sachlich-inhaltlichen Unterschiede ergeben. Nur die durch die Polizeibehörden vorzunehmende, der Gefahrenabwehr dienende Tätigkeit wird als Polizeirecht bezeichnet. Davon zu unterscheiden ist die Gefahrenabwehrtätigkeit durch andere Behörden (sog. Ordnungsbehörden), die den Gegenstand des Ordnungsrechts bildet.

*Einheitssystem/
Polizeibehördensystem*

Dagegen wurde in einigen Bundesländern⁷ 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. Hierfür hat sich die Bezeichnung als sog. Einheitssystem bzw. Polizeibehördensystem eingebürgert.⁸

9

Bezüglich der neuen Bundesländer muss in der Frage der Behördenorganisation differenziert werden: Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen haben sich dem Trennungssystem angeschlossen, während Sachsen das Einheitsmodell eingeführt hat.⁹

II. Polizeibegriffe

1. Materieller Polizeibegriff

materieller Begriff: staatliche Gefahrenabwehrtätigkeit

Der materielle Polizeibegriff hat sich nach Herauslösung der Sorge für die Wohlfahrt¹⁰ des Einzelnen aus den Polizeiaufgaben gebildet. Er umfasst nach heute h.M. jene (mit Befehls- und Zwangsgewalt verbundene) staatliche Tätigkeit, welche inhaltlich dadurch gekennzeichnet ist, dass sie der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung dient.¹¹

10

Der materielle Polizeibegriff umfasst dabei alle Verwaltungstätigkeiten im Bereich der Gefahrenabwehr und ist unabhängig von der jeweils handelnden Behörde und ihrer Organisation.¹² Von diesem Begriffsverständnis geht auch § 1 I POG aus.

4 Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 14; Kingreen/Poscher, Polizei- und Ordnungsrecht, § 2 Rn. 23 ff.

5 Hierzu zählen auch Berlin, Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein.

6 Hufen/Jutzi/Proelß, § 4 Rn. 4.

7 Z.B. Baden-Württemberg, Bremen, Saarland, Sachsen.

8 Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 15; Kingreen/Poscher, Polizei- und Ordnungsrecht, § 2 Rn. 23.

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

10 Die Wohlfahrtsaufgaben werden von den Sozialbehörden wahrgenommen.

11 Rühle, B Rn. 1; Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 2; Götz/Geis, § 2 Rn. 13.

12 Exekutiver Gegenbegriff hierzu ist die allgemeine Verwaltung.

2. Institutioneller Polizeibegriff

*institutioneller Polizeibegriff:
Vollzugspolizei*

Der institutionelle Polizeibegriff resultiert aus der dem Trennungssystem immanenten Unterscheidung des POG zwischen allgemeinen Ordnungsbehörden und der Polizei. 11

Nach dem institutionellen Polizeibegriff gehören zur Polizei alle Angehörigen der besonderen staatlichen Einrichtung der Polizei. Dieser Polizeibegriff ist den §§ 1 I, 76 POG zugrunde gelegt. Polizei ist demnach der gesamte Organisationsapparat, d.h. der Inbegriff der Dienstkräfte, Einrichtungen und Sachmittel, die der Erfüllung polizeilicher Aufgaben dienen. Polizei nach dem institutionellen Polizeibegriff des POG ist damit die Vollzugspolizei.

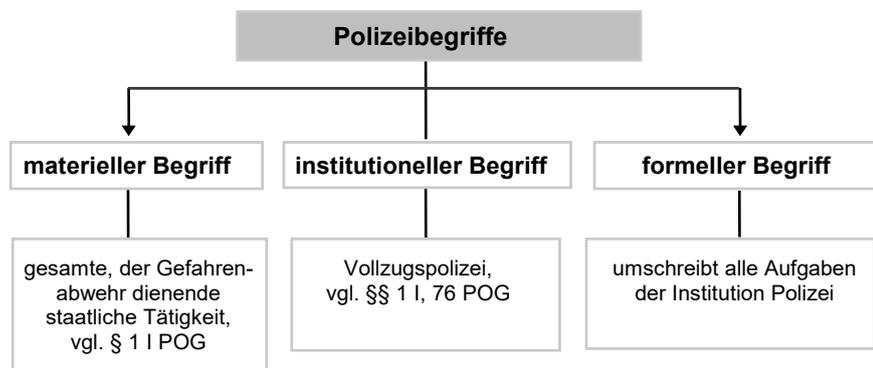
nicht: allg. Ordnungsbehörden

Die übrigen durch das POG mit Aufgaben und Befugnissen ausgestatteten allgemeinen Ordnungsbehörden i.S.v. § 1 I POG sind hingegen „entpolizeilichte Verwaltungsbehörden“.¹³ 12

3. Formeller Polizeibegriff

formeller Begriff: Aufgabenumschreibung

Der formelle Polizeibegriff umschreibt alle Aufgaben der Polizei im institutionellen Sinne (Vollzugspolizei), unabhängig von ihrer materiellen Qualifikation.¹⁴ Dies sind die Aufgaben der Gefahrenabwehr (Präventivbereich) sowie der Strafverfolgung und der Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten (Repressivbereich). Letzteres zeigt insbesondere § 1 II POG, wonach die Polizei auch die durch andere Rechtsvorschriften zugewiesenen weiteren Aufgaben zu erfüllen hat. 13



hemmer-Methode: Klausurrelevanz hat lediglich der institutionelle Polizeibegriff. Die Erläuterungen der übrigen Begriffe sollen das Verständnis fördern. Nicht selten wird die Kenntnis sämtlicher Begriffe aber in der mündlichen Prüfung von den Studenten erwartet. Merke Sie sich also: Nach dem eingeschränkt institutionellen Polizeibegriff ist Polizei nur die rheinland-pfälzische Vollzugspolizei! Dies sind die dem Bürger gegenüberstehenden Beamten in Uniform mit Landeswappen und mit Schirmmütze.

III. Rechtsvorschriften des Polizei- und Ordnungsrechts

hohe Klausurrelevanz von Spezialgesetzen

In der Polizei- und Ordnungsrechtsklausur wird vom Klausurbearbeiter die Anwendung einer Vielzahl spezieller Gesetze des Landes- und Bundesrechts verlangt. 14

¹³ Rühle, A Rn. 12; Hufen/Jutzi/Proelß, § 4 Rn. 4.

¹⁴ Rühle, B Rn. 1; Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 16; Hufen/Jutzi/Proelß, § 4 Rn. 3.

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. Polizei- und Ordnungsbehördengesetz (POG)

Regelungsinhalte

Regelungsinhalte des POG:

Aufgaben der allg. Ordnungsbehörden und der Polizei (§ 1 POG)

- ⇒ Ermächtigungsgrundlagen für gefahrenabwehrrechtliche Maßnahmen (§§ 9 ff. POG)
- ⇒ Verantwortlichkeit (§§ 4, 5 und 7 POG)
- ⇒ gefahrenabwehrrechtliche Handlungsgrundsätze (§§ 2, 3 POG)
- ⇒ Vollstreckungsmaßnahmen (§§ 57 ff. POG)
- ⇒ Entschädigungsansprüche (§§ 68 ff. POG)
- ⇒ Organisation der Polizei (§§ 76 ff. POG)
- ⇒ Organisation der Ordnungsbehörden (§§ 88 ff. POG)

15

2. Landesverordnung über die Zuständigkeit der allgemeinen Ordnungsbehörden (OrdnungsbehördenZuVO)

Verordnung auf Grundlage des § 90 I POG

Die OrdnungsbehördenZuVO¹⁵ hat ihren Ausgangspunkt in § 90 I POG, wonach die Landesregierung die sachliche Zuständigkeit der allgemeinen Ordnungsbehörden durch Rechtsverordnung regelt.

16

- ⇒ Ausgangspunkt ist hierbei § 1 OrdnungsbehördenZuVO, wonach grds. die allgemeinen örtlichen Ordnungsbehörden (§§ 88 I Nr. 1, 89 I POG) die Aufgaben der Gefahrenabwehr wahrnehmen.
- ⇒ § 4 OrdnungsbehördenZuVO bestimmt, dass besondere landesrechtliche Zuweisungsbestimmungen außerhalb des POG Vorrang gegenüber der OrdnungsbehördenZuVO haben.¹⁶ Dies sind § 7 ZuVO im Straßenverkehrsrecht,¹⁷ § 12 LHundG,¹⁸ § 10 LFtG¹⁹ etc. Ist eine solche Bestimmung einschlägig, kommt die OrdnungsbehördenZuVO nicht zur Anwendung.
- ⇒ In § 2 OrdnungsbehördenZuVO sind ausschließliche Zuständigkeiten der Kreisordnungsbehörden (§§ 88 I Nr. 2, 89 II POG) geregelt. Auch diese Normierungen geht dem § 1 OrdnungsbehördenZuVO vor.

15 Landesverordnung über die Zuständigkeit der allgemeinen Ordnungsbehörden, Hufen/Jutzi/Westenberger Nr. 41.

16 Hufen/Jutzi/Proelß, § 4 Rn. 23.

17 Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts, Hufen/Jutzi/Westenberger Nr. 112.

18 Landesgesetz über gefährliche Hunde (LHundG), Hufen/Jutzi/Westenberger Nr. 42.

19 Landesgesetz über den Schutz der Sonn- und Feiertage, Hufen/Jutzi/Westenberger Nr. 14.

3. Strafprozessordnung (StPO)²⁰

StPO

Die StPO regelt die Aufgabe der Polizeibehörden zur Strafverfolgung (§ 163 StPO i.V.m. § 1 II POG) und die Eingriffsbefugnisse für Strafverfolgungsmaßnahmen (Repressivmaßnahmen). Ihre Regelungen sind abschließend. Nur hinsichtlich der Art und Weise der Anwendung unmittelbaren Zwangs sind §§ 57 ff. POG anzuwenden. Die StPO ist im Grunde keine polizeirechtliche Kodifikation, sondern begründet lediglich Aufgaben der Polizeibehörden bei der Strafverfolgung.

17

4. Ordnungswidrigkeitengesetz (OWiG)²¹

OWiG

Das OWiG enthält die Aufgabe der Polizeibehörden zur Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten (Repressivbereich, § 53 OWiG i.V.m. § 1 II POG) sowie die hierfür erforderlichen Befugnisse. Ebenso wie die StPO zählt auch das OWiG nicht zum Polizeirecht im eigentlichen Sinne der Gefahrenabwehr.

18

5. Sonstige Rechtsvorschriften

weitere Spezialbefugnisse

Weitere Spezialbefugnisse für Präventivmaßnahmen der Gefahrenabwehrbehörden sind außerhalb des POG geregelt. Solche finden sich z.B. im Versammlungsgesetz (VersG),²² Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB).²³ Diese Regelungen sind *leges speciales* zu denen des (allgemeinen) POG.

19

Das besondere Gefahrenabwehrrecht umfasst u.a.:

- ⇒ Versammlungsrecht (VersG)
- ⇒ allgemeines Gewerberecht (GewO, LMAMG)
- ⇒ Gaststättenrecht als besonderes Gewerberecht (GastG)
- ⇒ Immissionsschutzrecht (BImSchG; LImSchG)
- ⇒ Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB)
- ⇒ Wasserrecht (WHG, LWG)
- ⇒ Bauordnungsrecht (LBauO)
- ⇒ Feiertagsgesetz (LFtG)
- ⇒ Bodenschutzrecht (BBodSchG, LBodSchG)
- ⇒ Denkmalschutzrecht (DSchG, LDSG)
- ⇒ Straßenverkehrsrecht (StVG, StVO, StVZO)
- ⇒ Nichtraucherschutzgesetz (NichtraucherSchG)²⁴
- ⇒ Vereinsrecht (VereinsG)

20 Schönfelder Nr. 90.

21 Schönfelder Nr. 94.

22 Sartorius Nr. 435.

23 Sartorius Ergänzungsband Nr. 862.

24 Hufen/Jutzi/Westenberger Nr. 104. Zur Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes vgl. VerfGH Rheinland-Pfalz, LKRZ 2010, 216.

IV. Gesetzgebungskompetenzen und MEPOIG

1. Gesetzgebungskompetenzen auf dem Gebiet des Polizei- und Ordnungsrechts

a) Grundsatz

Länderkompetenz

Gemäß Art. 30, 70 I GG ist das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht, das der präventiven Gefahrenabwehr dient, ein Teil der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder.²⁵

20

b) Ausnahmen

Bundeskompentenz

Das Grundgesetz sieht abweichend von der grundsätzlichen Länderzuständigkeit zahlreiche spezielle gefahrenabwehrrechtliche Materien vor, die dem Bundesgesetzgeber zugewiesen werden.

21

aa) Im Polizeirecht hat der Bund gem. Art. 73 I Nr. 5 und Nr. 10 GG die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für die Bundespolizei (frühere Bezeichnung: Bundesgrenzschutz),²⁶ die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in der Kriminalpolizei, den Bereich des Verfassungsschutzes, die Errichtung eines Bundeskriminalamts sowie die internationale Verbrechensbekämpfung. Zur Bekämpfung der Gefahren des internationalen Terrorismus wurde mit der Föderalismusreform Art. 73 I Nr. 9a GG aufgenommen.

Zudem steht dem Bund gem. Art. 73 I Nr. 3 GG die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für die Freizügigkeit, das Pass-, Melde- und Ausweiswesen, Ein- und Auswanderung sowie Auslieferung zu. Zu beachten ist auch das im Zuge der Föderalismusreform in Art. 73 I Nr. 12 GG aufgenommene Waffen- und Sprengstoffrecht.

bb) Darüber hinaus bestehen für den Bund auch konkurrierende Gesetzgebungskompetenzen, insbesondere im Wirtschaftsverwaltungsrecht (Art. 74 I Nr. 11 GG), Gesundheitswesen (Art. 74 I Nr. 19 GG) und Immissionsschutzrecht (Art. 74 I Nr. 24 GG).

Versammlungsrecht

Die Bundeskompetenz für das Versammlungsrecht aus Art. 74 I Nr. 3 GG a.F. wurde im Zuge der Föderalismusreform den Ländern zurückgegeben. Das VersG des Bundes bleibt in jedem Bundesland allerdings solange in Kraft, wie es für einzelne Bundesländer nicht durch ein Landesversammlungsgesetz ersetzt wird, vgl. Art. 125a I GG.²⁷

hemmer-Methode: Rheinland-Pfalz hat (anders als z.B. Bayern, Niedersachsen, Sachsen und Sachsen-Anhalt)²⁸ von der Ermächtigung des Art. 125a I S. 2 GG bislang keinen Gebrauch gemacht, womit das Versammlungsgesetz des Bundes weiterhin maßgeblich ist.

25 Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 23.

26 Gemäß Artikel 1 des Gesetzes vom 21. Juni 2005 (BGBl. I S. 1818) ist der Bundesgrenzschutz (BGSG) am 1. Juli 2005 in Bundespolizei (BPolG, Sartorius Nr. 90) umbenannt worden.

27 VGH Kassel, NVwZ-RR 2011, 519 (520) = DVBl. 2011, 707; Degenhart, NVwZ 2006, 1209.

28 Hufen/Jutzi/Proelß, § 4 Rn. 1; Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 360; Trurnit, Jura 2014, 486 (486).