

LEITSÄTZE UND SCHAUBILDER NR. 5

POLIZEIVERFÜGUNG, POLIZEIVERORDNUNG

a) Polizeiverfügung

Rechtmäßigkeit einer Polizeiverfügung

I. Ermächtigungsgrundlage [Einordnung der Gefahr, Welche Gefahr soll abgewehrt werden? Wo ist dieser Gefahrenbereich geregelt? Prüfung der Tatbestandsvoraussetzungen erst unter III.]

1. *Spezialgesetze* [L&S Nr.9]

- a) Bundesrechtliche
- b) Landesrechtliche

2. *Standardmaßnahmen* nach dem zweiten Abschnitt des PolG [L&S Nr 7-9]

3. *Polizeiliche Generalklausel* (§§ 1, 3 PolG) [L&S Nr.2]

II. Formelle Rechtmäßigkeit

1. *Zuständigkeit der Behörde* [sachlich, örtlich, instantiell, ggf. funktionell, s. L&S Nr.12]

- a) Spezialgesetze (1) bundesrechtliche (2) landesrechtliche
- b) Polizeigesetz (§§ 59 ff. PolG)

2. *Form und Verfahren*

- a) Spezialgesetze (1) bundesrechtliche (2) landesrechtliche
- b) Polizeigesetz
- c) LVwVfG (z.B. §§ 11, 12, 13, 28, 29, 37 I-V, 39, 41)

III. Materielle Rechtmäßigkeit

1. *Prüfung der Tatbestandsvoraussetzungen der Ermächtigungsgrundlage*

- a) Polizeilich geschütztes Rechtsgut [insbes. öffentliche Sicherheit oder Ordnung, L&S Nr.2]
- b) konkrete Gefahr/Störung [L&S Nr.3]
- c) ggf. weitere Voraussetzungen

2. *Auswahl des Adressaten* [L&S Nr.4]

- a) Bestimmung nach Spezialgesetzen oder Standardmaßnahmen, sonst
- b) Polizeigesetz: (1) Verhaltensstörer § 6 PolG (2) Zustandstörer § 7 PolG
- (3) subsidiär: Notstandspflichtiger § 9 PolG

3. *Allgemeine Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen*

- a) Bestimmtheit (§ 37 I LVwVfG)
- b) Möglichkeit der Ausführung (1) tatsächliche Unmöglichkeit (2) rechtliche Unmöglichkeit [ggf. begleitende Duldungsverfügung]
- c) Kein Verstoß gegen sonstige Rechtsvorschriften

4. *Pflichtgemäße Ermessensausübung* (vgl. § 3 PolG) [L&S Nr.4]

- Entschließungsermessen und Auswahlermessen
- Fehler bei Ermessensüberschreitung, Ermessensnichtgebrauch und Ermessens Fehlgebrauch
- Verhältnismäßigkeit des Grundrechtseingriffs (vgl. § 5 PolG)
- Pflicht zum Einschreiten, Ermessensreduzierung auf Null

Abgrenzung der Polizeiverfügung

Die Polizeiverfügung ist ein Verwaltungsakt im Sinne des § 35 LVwVfG. Im Gegensatz zum schlichten Verwaltungshandeln enthält er eine rechtliche Regelung. Von innerdienstlichen Rechtsakten unterscheidet er sich dadurch, dass die getroffene Regelung auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet ist. Diese Eigenschaft kommt zwar auch der Polizeiverordnung zu. Sie ist aber abstrakt-generell. Ihre Regelung betrifft nicht den konkreten Einzelfall, sondern eine unbestimmte Vielzahl von Fällen. Eine Allgemeinverfügung und damit ein Verwaltungsakt im Sinne des § 35 Satz 2 LVwVfG liegt auch dann vor, wenn sich die Regelung an einen nach allgemeinen Merkmalen bestimmten oder bestimmbaren Personenkreis richtet. Verkehrszeichen sind als Allgemeinverfügungen zu qualifizieren.

b) Polizeiverordnung

Polizeiverordnung

Polizeiverordnungen i.S.d. Polizeigesetzes sind Rechtsverordnungen, die polizeiliche Gebots- oder Verbotsvorschriften enthalten. Sie werden entweder aufgrund der Generalermächtigung des § 10 I i.V.m. § 1 I PolG oder auf Grund landesrechtlicher Spezialgesetze erlassen, die ausdrücklich zum Erlass einer „Polizeiverordnung“ ermächtigen. Die §§ 10-17 PolG gelten nur für diese Polizeiverordnungen, nicht aber für andere Verordnungen der Gefahrenabwehr. Auf Polizeiverordnungen finden außerdem die allgemeinen Vorschriften und Rechtsgrundsätze über Rechtsverordnungen Anwendung, sofern das Polizeigesetz keine abweichenden Regelungen trifft. Zum Erlass von Polizeiverordnungen sind die allgemeinen Polizeibehörden (§ 62 PolG) ermächtigt, die instanzuell konkurrierend zuständig sind. Im Kollisionsfall geht die Polizeiverordnung der höheren Polizeibehörde nach § 11 PolG vor.

Die Gebote und Verbote einer Polizeiverordnung sind abstrakt und generell gefasst. Sie gelten für eine unbestimmte Anzahl von Fällen und richten sich an eine unbestimmte Vielzahl von Personen. Die Polizeiverordnung ist insbesondere gegenüber der Allgemeinverfügung abzugrenzen, die beide generelle Regelungen enthalten. Im Gegensatz zur Rechtsverordnung erfasst die Allgemeinverfügung jedoch nur einen bestimmten Sachverhalt.

Eine Polizeiverordnung darf nur Gebote und Verbote enthalten, die der Gefahrenabwehr dienen. Es ist auch möglich, ein präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt einzuführen. Die Polizeiverordnung kann nach § 18 I PolG Bußgelder vorsehen. Eine Ermächtigung für die Aufnahme eigenständiger Strafvorschriften oder Bestimmungen der Zwangsvollstreckung besteht hingegen nicht. Ebenso dürfen in einer Polizeiverordnung keine Zuständigkeiten geregelt werden.

Im Gegensatz zur Polizeiverfügung setzt die Polizeiverordnung keine konkrete, sondern eine abstrakte Gefahr tatbestandlich voraus. Die abstrakte Gefahr

unterscheidet sich von der konkreten Gefahr nicht durch den Grad der Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts, sondern durch den Bezugspunkt der Gefahrenprognose und durch die Betrachtungsweise. Eine konkrete Gefahr liegt vor, wenn in dem zu beurteilenden konkreten Einzelfall in überschaubarer Zukunft mit dem Schadenseintritt hinreichend wahrscheinlich gerechnet werden kann; eine abstrakte Gefahr ist gegeben, wenn eine generell-abstrakte Betrachtung für bestimmte Arten von Verhaltensweisen oder Zuständen zu dem Ergebnis führt, dass mit hinreichender Wahrscheinlichkeit ein Schaden im Einzelfall einzutreten pflegt und daher Anlass besteht, diese Gefahr mit generell-abstrakten Mitteln, also einem Rechtssatz zu bekämpfen; das hat zur Folge, dass auf den Nachweis der Gefahr eines Schadenseintritts im Einzelfall verzichtet werden kann. Auch die Feststellung einer abstrakten Gefahr verlangt eine in tatsächlicher Hinsicht genügend abgesicherte Prognose. Es müssen bei abstrakt-genereller Betrachtung hinreichende Anhaltspunkte vorhanden sein, die den Schluss auf den drohenden Eintritt von Schäden rechtfertigen.

Rechtmäßigkeit einer Polizeiverordnung

I. Ermächtigungsgrundlage zum Erlass einer „Polizeiverordnung“ (vgl. § 10 II PolG)

1. Bestimmung der Ermächtigungsgrundlage

- a) Spezialgesetze (vgl. § 10 II PolG)
- b) § 10 I i.V.m. § 1 I PolG

2. *Verfassungsmäßigkeit der Ermächtigungsgrundlage* [insbes. hinreichende Bestimmung von Inhalt, Zweck und Ausmaß (Art. 61 I 2 LVerf, vgl. Art. 80 I 2 GG); § 10 PolG entspricht dieser Anforderung]

[Problem: Außerkrafttreten der ermächtigenden Norm. Fortgeltung? Arg.: Rechtssicherheit, Gegenarg.: Funktionseinheit von Ermächtigungsnorm und RVO]

II. Formelle Rechtmäßigkeit

1. Zuständigkeit der Behörde [s. L & S Nr. 12]

- a) Spezialgesetze
- b) Polizeigesetz

(1) sachlich: § 13 S. 1 iVm §§ 61, 62 PolG: allgemeine Polizeibehörden, fachlich zuständige Ministerium, § 13 S. 2 PolG: Bürgermeister bei Ortspolizeibehörden

(2) örtlich: § 13 PolG: Geschäftsbereich/Dienstbezirk

(3) instanziell: §§ 13, 66 IV PolG Parallelzuständigkeit, Rangordnung ggfs. nach § 11 PolG

(4) funktional: Behördenleiter/Ständiger Vertreter (gewohnheitsrechtliche Verfestigung)

2. Form und Verfahren

- a) Spezialgesetze
- b) Polizeigesetz

(1) Formerfordernisse (Art. 61 I 3 LVerf, § 12 PolG – Abs. 1: Mussvorschriften, Abs. 2: Sollvorschriften)

(2) Zustimmungsvorbehalt (§ 15 PolG)

(3) Vorlagepflicht (§ 16 PolG)

c) Ausfertigung und Verkündung (Art. 63 II LVerf, Verkündungsgesetz – Dürig Nr. 16)

III. Materielle Rechtmäßigkeit

1. Prüfung der Tatbestandsvoraussetzungen der Ermächtigungsgrundlage

- a) Polizeilich geschütztes Rechtsgut [insbes. öffentliche Sicherheit oder Ordnung]
- b) abstrakte Gefahr/Störung

<p>c) ggf. weitere Voraussetzungen</p> <p>2. Adressaten der abstrakt-generellen Regelung</p> <p>a) Bestimmung nach Spezialgesetzen, im Übrigen</p> <p>b) Polizeigesetz: (1) Verhaltensstörer § 6 PolG (2) Zustandstörer § 7 PolG (3) subsidiär: Notstandspflichtiger § 9 PolG [seltener Ausnahmefall]</p> <p>3. Allgemeine Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen</p> <p>a) Bestimmtheit (Rechtsstaatsprinzip, bei Bußgeldvorschriften: Art. 103 II GG)</p> <p>b) Weitere Verfassungsprinzipien: Grundrechte [s. auch 4. a)], Rückwirkungsverbot, Einschätzungs- und Prognoseraum des Ordnungsgebers</p> <p>c) Möglichkeit der Ausführung (1) tatsächliche Unmöglichkeit (2) rechtliche Unmöglichkeit</p> <p>d) Kein Verstoß gegen sonstige Rechtsvorschriften (§ 11 PolG) [keine Beeinträchtigung der Kompetenz- und Aufgabenbereich anderer juristischer Personen des öffentlichen Rechts, insbes. kommunale Selbstverwaltungsgarantie]</p> <p>e) Problem: Wiederholende Verordnungsteile</p> <p>4. Pflichtgemäße Ermessensausübung (§§ 3, 5 PolG)</p> <p>a) Verhältnismäßigkeit des Grundrechtseingriffs</p> <p>b) Kein Ermessens Fehlgebrauch durch sachfremde Erwägungen</p> <p>IV. Geltungsdauer</p> <p>1. Inkrafttreten (§ 12 III PolG)</p> <p>2. Höchstdauer (§ 17 PolG)</p> <p>3. Aufhebung</p> <p>a) durch erlassende Behörde (allgemeiner Rechtsgrundsatz)</p> <p>b) durch höhere Behörde (§ 16 II PolG)</p>
--

Abgrenzung der Rechtsverordnung vom Verwaltungsakt			
		betrifft den Sachverhalt	
		<i>abstrakt</i>	<i>konkret</i>
betrifft den Adressaten	<i>generell</i>	materielles Gesetz (u.a. RVO)	Allgemeinverfügung (VA nach § 35 S. 2 LVwVfG)
	<i>individuell</i>	Einzelfallgesetz (grds. unzulässig, Art. 19 I 1 GG)	Einzelverfügung (VA nach § 35 S. 1 LVwVfG)