

# Polizei- und Ordnungsrecht

Autoren: Carsten K. Fischer, Helmut Hildebrandt (†)

8. AUSGABE 2018

überarbeitet von: Carsten K. Fischer

© Verwaltungsakademie Berlin

Der Nachdruck sowie jede Art von Vervielfältigung und Weitergabe ist nur mit der Genehmigung durch die Verwaltungsakademie Berlin gestattet.

## ÄNDERUNGSDIENST

Der Lehrbrief unterliegt einer ständigen Anpassung an neue Entwicklungen aus Politik, Wirtschaft und Verwaltung. Wünsche, Anregungen, Ergänzungen und Verbesserungsvorschläge zu diesem Lehrbrief richten Sie bitte mit dem Stichwort LEHRBRIEF an die:

Verwaltungsakademie Berlin  
Ausbildungszentrum  
Turmstraße 86  
10559 Berlin  
› [service@vak.berlin.de](mailto:service@vak.berlin.de)

[www.vak.berlin.de](http://www.vak.berlin.de)

# Polizei- und Ordnungsrecht

**AUTOREN:**

**Carsten K. Fischer,  
Helmut Hildebrandt (†)**

## INHALTSVERZEICHNIS

<b>VORBEMERKUNGEN</b>	<b>6</b>
<hr/>	
<b>1. DER WANDEL DES FORMELLEN UND MATERIELLEN POLIZEIBEGRIFFS</b>	<b>8</b>
1.1 Der Staat als Friedens- und Ordnungsmacht	8
1.2 Zur Geschichte des Polizeibegriffs	8
1.3 Die heutige Funktion des Polizei- und Ordnungsrechts	12
<hr/>	
<b>2. EIN GRUNDBEGRIFF DES POLIZEI- UND ORDNUNGSRECHTS – DIE GEFAHR</b>	<b>15</b>
<hr/>	
<b>3. EIN GRUNDBEGRIFF DES POLIZEI- UND ORDNUNGSRECHTS – DIE ÖFFENTLICHE SICHERHEIT ODER ORDNUNG</b>	<b>22</b>
<hr/>	
<b>4. ZUSTÄNDIGKEITEN BEI DER GEFAHRENABWEHR</b>	<b>28</b>
<hr/>	
<b>5. DIE ERMESSENSAUSÜBUNG DER VERWALTUNG</b>	<b>33</b>
<hr/>	
<b>6. DAS ÜBERMAßVERBOT (GRUNDSATZ DER VERHÄLTNISSMÄßIGKEIT)</b>	<b>37</b>
<hr/>	
<b>7. VERANTWORTLICHE PERSONEN (ADRESSATEN)</b>	<b>43</b>
7.1 Begriffsbestimmungen	44
7.2 Weitere Probleme der Adressatenregelung	45
7.3 Die unmittelbare Ausführung einer Maßnahme	46
<hr/>	
<b>8. DIE INANSPRUCHNAHME VON NICHT VERANTWORTLICHEN PERSONEN</b>	<b>50</b>
<hr/>	
<b>9. DIE GENERALKLAUSEL IM POLIZEI- UND ORDNUNGSRECHT</b>	<b>54</b>
<hr/>	
<b>10. STANDARDMAßNAHMEN</b>	<b>59</b>

---

<b>11. GRUNDLAGEN DER ORDNUNGSVERFÜGUNG</b>	<b>66</b>
---	-----------

---

<b>12. BEISPIELE ZUM BISHERIGEN STOFF</b>	<b>68</b>
---	-----------

---

<b>13. DIE ORDNUNGSBEHÖRDLICHE / POLIZEILICHE ERLAUBNIS</b>	<b>77</b>
---	-----------

---

<b>14. DER VERWALTUNGSZWANG: DIE ZWANGSWEISE DURCHSETZUNG VON ORDNUNGSBEHÖRDLICHEN MAßNAHMEN</b>	<b>79</b>
14.1 Die Rechtsgrundlagen und Mittel des Verwaltungszwanges	81
14.2 Weitere Grundlagen des Verwaltungszwanges	82
14.3 Weitere Voraussetzungen des Verwaltungszwanges	82
14.4 Zwangsmittelandrohungen (Muster)	86

---

<b>15. DIE ORDNUNGSVERFÜGUNG IN DER PRAXIS</b>	<b>89</b>
15.1 Allgemeines	89
15.2 Lösungsschema für den Vermerk und die Ordnungsverfügung	97

---

<b>16. ÜBERPRÜFUNG DES LERNERFOLGS</b>	<b>106</b>
16.1 Lösungen zu den Kontrollfragen	106
16.2 Übungsklausur	126
16.2.1 Klausuraufgabe	126
16.2.2 Lösungshinweise	129

---

<b>17. GRUNDSÄTZE DES ORDNUNGSWIDRIGKEITENRECHTS IN STICHWORTEN</b>	<b>134</b>
---	------------

---

**HINWEIS**

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird an einigen Stellen auf die gleichzeitige Verwendung männlicher und weiblicher Sprachformen verzichtet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten für beiderlei Geschlecht.

## VORBEMERKUNGEN

Ziel dieses Lehrbriefes soll es sein, Ihnen Grundkenntnisse des Polizei- und Ordnungsrechts (POR) des Landes Berlin zu vermitteln. Grundkenntnisse bedeutet, dass dieser Lehrbrief weder ein Fachbuch und die Arbeit damit ersetzt noch den Dozenten oder die Dozentin. Von ihm/ihr werden Sie die Feinheiten, die möglichen Abweichungen bei einzelnen Begriffen ebenso kennenlernen, wie unterschiedliche Arbeitsweisen und Anwendungen in den unterschiedlichen Behörden und insbesondere das Vorgehen bei der Bearbeitung konkreter Fallgestaltungen. Jeder Dozent, jede Dozentin wird nach Zusammensetzung der Unterrichtsgemeinschaft unterschiedliche Schwerpunkte bei den Lehrinhalten setzen. Diese Besonderheiten kann der Lehrbrief in seiner Allgemeinheit nicht berücksichtigen.

Die Kenntnisse des POR sind für Sie als neue oder erfahrene Verwaltungsangehörige wichtig, weil weniger die Polizei – wie vielleicht die Überschrift vermuten lässt – für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zuständig ist, sondern überwiegend der Teil der Verwaltung, dem Ordnungsaufgaben durch Gesetz übertragen wurden. Die im Gesetz genannten Ordnungsbehörden sind sowohl die Senats- als auch Bezirksverwaltungen, aber auch einige andere Landesbehörden (siehe § 2 ASOG Bln).

Im Lehrplan sind für die Erarbeitung des Lehrstoffes 18 Doppelstunden von 90 Minuten (einschließlich Klausur) vorgesehen. Der Kurs schließt mit einer zwei- oder dreistündigen Klausur ab. In der dienstbegleitenden Unterweisung der Verwaltungsfachangestellten wird die Fallbearbeitung in weiteren 18 Doppelstunden (einschließlich Klausur) geübt und dies ebenfalls mit einer zwei- oder dreistündigen Klausur abgeschlossen.

Folgen Sie unseren Empfehlungen, dann wird es sicher gelingen:

1. Für die Arbeit mit dem Lehrbrief benötigen Sie Gesetzestexte, die Sie zum Beispiel auf der Internetseite der Verwaltungsakademie Berlin finden: **[www.berlin.de/vak/downloads/rechtsgrundlagen/](http://www.berlin.de/vak/downloads/rechtsgrundlagen/)**. Sie können sich auch das jährlich erscheinende Buch von Sören Kirchner, Die Gesetze über die Berliner Verwaltung, Kulturbuch-Verlag GmbH Berlin beschaffen. Gefordert wird in diesem Fall die zum Beginn Ihrer Ausbildung bzw. Ihres Kurses aktuelle Auflage (zurzeit der Drucklegung dieses Lehrbriefes: 69. Auflage, 1. September 2018). Sie benötigen außerdem das Grundgesetz (GG), das Sie zum Beispiel bei der **Berliner Landeszentrale für politische Bildung ([www.berlin.de/politische-bildung](http://www.berlin.de/politische-bildung))** im Amerika Haus am Bahnhof Zoologischer Garten kostenfrei als Publikation erhalten. Weitere Gesetze können Sie unter **[gesetze.berlin.de](http://gesetze.berlin.de)** (Berliner Landesrecht), **[www.gesetze-im-internet.de](http://www.gesetze-im-internet.de)** (Bundesrecht) und **[www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu)** (EU-Recht) tagesaktuell abrufen und bei Bedarf ausdrucken.
2. Besorgen Sie sich für die Arbeit mit dem Programm ein Stück Pappe, steifes undurchsichtiges Papier oder ähnliches in der Größe DIN A 5 und einen weichen Bleistift.

3. Beginnen Sie mit einem neuen Abschnitt in Ihren eigenen Lernphasen immer erst dann, wenn Sie sicher sind, das bisher vermittelte Wissen zu beherrschen; folgen Sie sonst den Hinweisen. Die Abschnitte bauen aufeinander auf und arbeiten mit Wiederholungen; hier wird vorhandenes Wissen überprüft und eingeübt.

#### **Arbeitshinweise:**

Hier noch einige Hinweise, die Ihnen den Umgang mit dem Lehrbrief und das Erarbeiten des Stoffes erleichtern sollen:

- a) Benutzen Sie die Pappe o. ä., um jenen Teil der Seite abzudecken, den Sie noch nicht bearbeiten. So werden auch die Antworten auf alle Verständnisfragen verdeckt, damit Sie diese nicht schon vorher lesen können.
- b) Die Antworten auf die Fragen sollten Sie schriftlich formulieren, um sich so selbst besser kontrollieren zu können. Gleichzeitig wird so der Stoff auch besser aufgenommen und verarbeitet. Dazu können Sie einen extra Block benutzen und die Antworten aufschreiben. Sie können auch die vorgedruckten Linien benutzen, dann aber mit einem weichen Bleistift schreiben und nicht aufdrücken. So können Sie falsche Antworten ausradieren und die Linien erneut nutzen.

#### **Lernfortschritte:**

Damit Sie jeweils Ihre Lernfortschritte überprüfen können, werden nach den meisten größeren Kapiteln Fragen gestellt, die Sie beantworten sollten. Die richtigen Antworten finden Sie im Anhang, so dass Sie nicht die Antworten sofort lesen können.

Es kann durchaus sein, dass keine wörtliche Übereinstimmung zwischen Ihren Antworten und den Darstellungen des Lehrbriefes festzustellen ist. Dies ist auch nur selten zu erwarten und kein Grund zur Beunruhigung. Nur bei Definitionen ist es zu erwarten und auch notwendig.

---

*Der Lernerfolg ist eng an den Lehrbrief geknüpft – das heißt er wird nur eintreten, wenn Sie den Aufforderungen immer wieder folgen. Insbesondere wenn Sie aufgefordert werden, Texte zu lesen, tun Sie es bitte. Dies gilt auch bei Paragraphen, die zitiert werden und deren Inhalt sie nicht kennen. Lösen Sie die Fragen bitte nur nach den im Lehrbrief vorgegebenen Verfahren.*

---



**MERKE**



LERNZIELE

# 1. DER WANDEL DES FORMELLEN UND MATERIELLEN POLIZEIBEGRIFFS

## DER / DIE LERNENDE SOLL

01. begreifen, weshalb der Polizeibegriff heute unterschiedliche Bedeutungen haben kann und hat,
02. erklären können, in welchen Zusammenhängen man dieses Wissen anwenden soll und
03. dieses Wissen auf Beispiele anwenden können.

### 1.1 Der Staat als Friedens- und Ordnungsmacht

**Schutz des Bürgers** Der Schutz des Bürgers nach innen und nach außen ist elementarer und klassischer Zweck des Staates. Hieraus leitet der Staat seine »eigentliche und letzte« Rechtfertigung her, so hat es das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) in einem Urteil festgestellt (BVerfGE 49, 24 (56 f.), Urteil vom 1. August 1978).

Schon 1794 hat das »Allgemeine Landrecht für die preußischen Staaten« die Pflicht des Staates betont,

**»sowohl die äußere als innere Ruhe und Sicherheit zu erhalten, und einen jeden bey dem Seinigen gegen Gewalt und Störungen zu schützen« (§ 2, Teil II, Titel 13).**

Der Staat habe

**»für die Sicherheit seiner Unterthanen, in Ansehen ihrer Personen, ihrer Ehre, ihrer Rechte und ihres Vermögens zu sorgen« (§ 1, Teil II, Titel 17).**

Hierfür bedarf der Staat nicht nur einer Zwangsmacht, sondern auch des Monopols der Anwendung von Zwang, um so die Menschen voreinander zu schützen.

**Staatliches Gewaltmonopol** Daher wird das staatliche Gewaltmonopol zu einem Wesenselement des Staates der Neuzeit. Herkömmlich wird dabei der Schutz nach außen dem Militär, der Schutz nach innen der Polizei übertragen. Dieser Begriff »Polizei« hat aber in seiner Geschichte eine erhebliche Wandlung durchgemacht, über die man einiges wissen sollte.

### 1.2 Zur Geschichte des Polizeibegriffs

**Antike** Die staatliche Aufgabe, der Bevölkerung Sicherheit im Innern zu geben, war schon in den Hauptkulturen der Antike (Ägypten, Griechenland und Römisches Reich) bekannt und Zeugnisse dieser Tätigkeit haben wir heute zum Beispiel aus dem Jahre 2.300 v. Chr.

In den Verfügungen der französischen Könige tauchte der Begriff mit dem »Pour garder le bien public une très bonne police« im frühen 15. Jahrhundert zum ersten Mal im europäischen Sprachraum auf.

Der Begriff »policey« (auch polletzey, pollicey) tauchte in Deutschland etwa in der 2. Hälfte des 15. Jahrhunderts auf und war Anfang des 16. Jahrhunderts allgemein gebräuchlich. Gebräuchlich im Sinne einer »guten Ordnung des Gemeinwesens« als Sammelbegriff jeder innerstaatlichen Ordnung schlechthin. »Policey« meint Staatstätigkeit oder auch Verwaltung, »gute policey« insbesondere eine sichere, dem friedlichen Zusammenleben dienende Ordnung, die nach mittelalterlicher wie nach absolutistischer Auffassung nicht nur auf die Gefahrenabwehr beschränkt ist, sondern auch die Wohlfahrt fördern sollte. Auch wenn es vielleicht noch nicht ganz einsichtig ist, zum besseren Verständnis sollte man doch etwas über den Begriffswandel wissen.

»Policey«

In der Zeit der Aufklärung (spätes 17. Jahrhundert bis ca. zur französischen Revolution) wandte man sich dann gegen die absolutistische Staatsmacht und die sich daraus ergebende väterliche Bevormundung durch den Monarchen. Der Staat sollte die individuelle Freiheit nur soweit einschränken dürfen, als dieses um der kollektiven Sicherheit und Freiheit willen unumgänglich war. Statt Staatsbeglückung wurde private Glückseligkeit gefordert.

Aufklärung

Nach dem Entwurf eines »Allgemeinen Gesetzbuches für die preußischen Staaten« (1791) durften Staatsgesetze bürgerliche Freiheiten und Rechte nicht weiter einschränken, als es der »gemeinschaftliche Endzweck« erfordere. Dieser Satz fiel aber der Schlussrevision zum Opfer.

Der bis zum 20. Jahrhundert geltende § 10 Titel 17 Teil II des von Friedrich Wilhelm II. am 1. Juni 1794 in Kraft gesetzten »Allgemeinen Landrechts für die preußischen Staaten« enthielt dennoch das Erforderlichkeitsprinzip (»nötigen«) und wurde so zum Ursprung des modernen Polizei- und Ordnungsrechts.

**»Die nöthigen Anstalten zur Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung und zur Abwendung der dem Publiko oder einzelnen Mitgliedern desselben bevorstehenden Gefahren zu treffen, ist das Amt der Polizey.«**

Hiermit wurde die noch als Staatszweck anerkannte Wohlfahrtspflege und Wohlfahrtsförderung als Polizeiaufgabe nicht mehr akzeptiert.

Das Preußische Oberverwaltungsgericht stellte 88 Jahre später in seinem berühmten gewordenen sogenannten »Kreuzberg-Urteil« 1882 fest, dass ausschließlich Gefahrenabwehr Aufgabe der Polizei sei.

Diese kurzen Hinweise mögen genügen. Wer mehr dazu lesen will, wird später Literaturhinweise finden.

Das Allgemeine Landrecht für die preußischen Staaten war ein umfassendes Gesetzgebungswerk, dessen Rechtsgedanken zum Teil heute noch herangezogen werden.

ALR (1794)

BGB (1900) Es galt in Preußen bis zur Einführung des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) am 1. Januar 1900; einzelne Teile wurden in der Rechtsprechung der Bundesrepublik Deutschland bis in die 1950er Jahre verwendet.

**Was verstand man nun unter »Polizey« als Tätigkeit?**

Kehren wir noch einmal in die Frühzeit zurück, als die Germanen das zum Selbstschutz der Sippen erforderliche Fehderecht hatten. Es war meist gewohnheitsrechtlich geregelt und wurde im Frankenreich durch die Landfriedensordnung abgelöst. Im Vordergrund stand hier aber nicht nur die Gefahrenabwehr, sondern die überwiegend grausam gehandhabte nachträgliche Ahndung des begangenen Friedensbruches.

Es fehlte noch jede Vorstellung darüber – und es gab auch keine Verwaltung dafür – wie man die Untertanen vor den Gefahren des Lebens schützen könne. Es gab weder eine einheitliche Organisation noch eine Zusammenfassung der verschiedenen (polizeilichen) Tätigkeiten. Dort, wo polizeiliche Aufsicht oder Zwang notwendig war, übte der Dorfvorsteher die Aufgaben der Flurpolizei, der Münzmeister die der Münzpolizei (meist verbunden mit der Markt-, Maß- und Gewichtspolizei) aus.

Polizeifunktionen von verschiedensten Stellen wahrgenommen

Erst im Mittelalter bildeten sich in den Städten ständige Sicherheitswachen, die aus den Stadtwächtern, einschließlich Nachtwächtern, Knechten und Söldnern bestand. Hinzu kamen in unruhigen Zeiten Scharwachen, überwiegend aus Zunftgesellen unter Führung eines Knechtes eingesetzte Gruppen. Allen oblag die Überwachung unzähliger Polizeivorschriften über Brandhilfen (vorsorglicher Brandschutz), Aufruhr, Schlägereien, Betteln, Saufen, Fluchen, Huren, unschickliches Benehmen, Verstoß gegen Kleiderordnungen usw.

Daneben gab es in den Städten sogenannte Büttel (Gerichtspolizei), die den Straftäter dem Gericht vorzuführen hatten und den Verurteilten dem Henker zuführten, an den Pranger stellten usw. Wie diese auch immer bezeichnet wurden, was diese auch für Aufgaben übernahmen: Es war alles andere als eine Polizeiorganisation im heutigen Sinne.

Polizei im heutigen Sinne seit Beginn des 19. Jahrhundert.

Polizei war also vorzugsweise eine Aufgabe, die von verschiedenen (wir würden heute sagen) Verwaltungsstellen wahrgenommen wurde. Erst zu Beginn des 19. Jahrhunderts wurden Polizeieinheiten im heutigen Sinne gebildet, so in Berlin durch Königliche Kabinettsorder vom 25. März 1809 das »Polizey-Präsidium der Residenz Berlin«, um ein Gegengewicht zu den Selbstverwaltungsbehörden zu haben.

Die preußische Schutzmannschaft, aus der später auch Revierkriminalbeamte entstanden und noch später eine eigene Kriminalpolizei zur Aufklärung strafbarer Handlungen, war uniformiert und als eigene Behörde nicht der Stadtverwaltung unterstellt. Dennoch war auch diese Organisation nicht ausschließlich für die Gefahrenabwehr zuständig.

Der polizeiliche Gedanke der Gefahrenabwehr war immer noch durchsetzt vom Prinzip staatlicher Lenkung, Pflege, Fürsorge, und so entstand aus der Aufgabe, aus der Funktion heraus, die funktionelle Unterscheidung zwischen Verwaltungspolizei und Sicherheitspolizei.

Verwaltungspolizei  
Sicherheitspolizei

Zur Verwaltungspolizei rechnete man alle auf einem bestimmten Gebiet sachverständig und spezialisiert, zumeist verwaltungstechnisch auch verselbständigt, arbeitenden Behörden, die neben der Gefahrenabwehr auch andere Verwaltungsaufgaben nichtpolizeilicher Art hatten. So gab es zum Beispiel die Bau-, Gewerbe-, Feuer-, Gesundheits-, Feld-, Forst-, Fischerei-, Lotterie-, Waffen-, Veterinär-, Presse-, Vereins-, Lebensmittel-, Lichtspiel-, Theater-, Obdachlosenpolizei, um nur einige zu nennen.

Aufgaben der  
Verwaltungspolizei

Manche dieser Aufgaben wurden von der Behörde des Polizeipräsidenten der Stadt wahrgenommen, die Mehrzahl aber nicht. Sie gehörten zu den Magistratsverwaltungen und hatten mit der Polizeiorganisation nur den Namen gemeinsam.

Die nicht spezialisierte rein Gefahren abwehrende (exekutive) Sicherheitsfunktion wurde von der sogenannten Sicherheitspolizei wahrgenommen. Ihr fiel die unaufschiebbare, das heißt im normalen Verwaltungsverfahren nicht mögliche Abwehr aller auftretenden polizeilichen Gefahren zu.

Aufgaben der  
Sicherheitspolizei

Materieller und formeller Polizeibegriff, das heißt Aufgabe und Organisation, fielen ab 1947 unter der Regie der Besatzungsmächte in Teilen Deutschland auseinander, die reine Trennung erfolgte nicht überall. So lassen sich institutionell (das heißt organisatorisch) heute zwei Gruppen von Bundesländern feststellen:

- › die das sogenannte Trennungs- oder Ordnungsbehörden-system eingeführt haben (sogenannte Entpolizeilichung) und solche,
- › die im Einheitssystem organisatorisch alle Behörden zusammengefasst haben, die Polizeiaufgaben im Sinne des materiellen Polizeibegriffs wahrnehmen.

Dazu erfahren Sie mehr im nächsten Kapitel.

### 1.3 Die heutige Funktion des Polizei- und Ordnungsrechts



**MERKSATZ**

*Es ist mindestens zwischen einem **formellen** und **materiellen** Polizeibegriff zu unterscheiden. Der **institutionelle** Polizeibegriff spielt eine Nebenrolle.*

Einerseits werden (materielle) Polizeiaufgaben nicht nur von (formellen) Polizeibehörden, sondern auch von anderen Behörden wahrgenommen. Andererseits erledigen die formellen Polizeibehörden nicht nur (materielle) Polizeiaufgaben, sondern haben auch andere, zusätzliche Kompetenzen (zum Beispiel die Verfolgung strafbarer Handlungen).

Der institutionelle (organisatorische) Polizeibegriff hebt darauf ab, ob Gefahrenabwehr vorrangig bei den Behörden der allgemeinen Verwaltung liegt (Bayern, Berlin, Brandenburg, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen) oder ob alle Behörden, die Aufgaben im Sinne des materiellen Polizeibegriffs durchführen, zusammengefasst sind (Baden-Württemberg, Bremen, Saarland, Sachsen).

formeller  
Polizeibegriff

› Polizei im formellen Sinn umfasst alle Aufgaben, für die die Polizeibehörden zuständig sind, ohne dass es auf den (materiellen) Inhalt ankommt. Daher gehören zur Polizei im formellen Sinne sowohl materiell-polizeiliche als auch andere (bloß formelle) Funktionen, zum Beispiel die Mitwirkung bei der Strafverfolgung.

materieller  
Polizeibegriff

› Der materielle Polizeibegriff wird durch die Funktion bestimmt. Polizei im materiellen Sinn ist die Aufgabe, von der Allgemeinheit oder dem Einzelnen Gefahren abzuwehren, durch die die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bedroht wird.

**Lesen Sie die §§ 1 bis 4 ASOG Berlin (ASOG Bln) sowie die Anlage zu § 2 Abs. 4 Satz 1 ASOG Bln, den Zuständigkeitskatalog Ordnungsaufgaben (ZustKat Ord)!**

zur Vertiefung

- › Berg/Knape/Kiworr, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht für Berlin, 10. Auflage 2009, Verlag Deutsche Polizeiliteratur (nur noch antiquarisch erhältlich und in Bibliotheken)
- › Möller/Warg, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht; mit Verwaltungszwang und Bescheidtechnik, 6. Auflage 2011, Kohlhammer Deutscher Gemeindeverlag
- › Pewestorf/Söllner/Tölle, Polizei- und Ordnungsrecht – Kommentar, 2. Auflage 2017, Carl Heymanns Verlag



FRAGEN ZUR SELBSTKONTROLLE

1. **Was versteht man unter dem Begriff des »staatlichen Gewaltmonopols«?**
2. **Welche Aufgabe hat man immer ganz allgemein mit »Polizeiaufgabe« bezeichnet?**
3. **Seit wann etwa kennt man nach unserem Wissen Polizeiaufgaben?**
4. **Wann taucht denn der Begriff »policey« im deutschen Sprachraum auf?**
5. **Was meinte man damals nach heutigen Begriffen damit?**
6. **Was meinte man damals mit »guter policey« nach heutigem Verständnis?**
7. **Was wurde bis zum »Allgemeinen Gesetzbuch für die preußischen Staaten«, oder auch »Allgemeines Landrecht für die preußischen Staaten« genannt, als Polizeiaufgabe angesehen?**
8. **Welche Aufgabe blieb nach dem Gesetz übrig, obwohl die Behörden es anders sahen?**
9. **Was änderte bzw. bestätigte das »Kreuzberg-Urteil« 1882?**
10. **Welche Aufgaben haben die zuständigen Behörden nach dem ASOG Bln?**
11. **Welche Behörde(n) hat (haben) Gefahren abzuwehren?**
12. **Wie nennt man diese gesetzliche Aufgabenübertragung im ASOG Bln?**



FRAGEN ZUR SELBSTKONTROLLE

- 13. Wer ist Ordnungsbehörde im Sinne des ASOG Bln?

---
- 14. Gibt es auch andere Behörden, die Gefahren abzuwehren haben?

---
- 15. Wer ist Sonderbehörde im Sinne des ASOG Bln in Berlin?

---
- 16. Welche Aufgabe haben die Ordnungsbehörden und die Polizei?

---

## 2. EIN GRUNDBEGRIFF DES POLIZEI- UND ORDNUNGSRECHTS – DIE GEFAHR



### LERNZIELE

#### DER / DIE LERNENDE

04. muss die einzelnen Gefahrenarten auseinanderhalten und fehlerfrei darstellen können und
05. sie später auf unterschiedliche Beispiele anwenden können.

#### Was ist eine Gefahr?

Dazu kann man viele Antworten geben. So verdrängen die meisten Menschen, dass man sich grundsätzlich ständig in Gefahr befindet. Das Leben selbst ist nämlich gefährlich – lebensgefährlich – denn es endet immer tödlich.

#### Ist das die Gefahr im Sinne des Polizei- und Ordnungsrechts?

---

*Unter einer Gefahr im polizei- und ordnungsrechtlichen Sinne versteht man jede Sachlage, die, wenn sie ungehindert weiter abläuft, bei objektiver Betrachtung (mit gesundem Menschenverstand) mit hinreichender Wahrscheinlichkeit (es ist also keineswegs ganz sicher) in absehbarer Zeit (also keinesfalls sofort) einen Schaden (eine Störung) an der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung herbeiführt.*

---



### MERKSATZ

Die Klammersätze sind Erläuterungen, die in der Sache nichts anderes sagen. Diese doch schon etwas spezielle Definition (das heißt inhaltliche Bestimmung) ist aber nur das halbe Problem, denn die Gefahr muss der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung drohen.

Bedrohung der öffentlichen Sicherheit oder öffentlichen Ordnung

Bleiben wir zunächst bei den verschiedenen Gefahrenzuständen, die das Gesetz kennt und fassen zusammen:



**MERKSATZ**

---

*Die Aufgabe der Ordnungsbehörden und der Polizei ist es, Gefahren von der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung abzuwehren oder anders – den Eintritt des Schadens (einer Störung) zu verhindern und so kann man auch sagen, Gefahrenabwehr bedeutet zu verhindern, dass eine Störung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung eintritt.*

---

**ÜBUNG**



**ÜBUNG**

Ist Ihnen nun klar geworden, dass nicht jede Gefahr die Behörden zum Einschreiten berechtigt?

Erst einmal muss diese Gefahr der

.....

drohen und außerdem steigert das Gesetz mit den möglichen Grundrechtseingriffen auch die einzelnen Gefahrenarten hinsichtlich ihrer Folgen und zeitlichen Nähe.

**LÖSUNG**

Haben Sie geschrieben »öffentlichen Sicherheit oder Ordnung«? Hervorragend! Lesen Sie § 17 Abs. 1 ASOG Bln!



Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung

Die Voraussetzung für ein Einschreiten der Ordnungsbehörden und der Polizei ist – wie man es nennt – das Vorliegen einer konkreten Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung.

**ÜBUNG**

§ 17 Abs. 1 ASOG Bln gibt uns eine Legaldefinition, also eine Begriffsbestimmung durch das Gesetz, für das Vorhandensein einer konkreten Gefahr und diese lautet:

.....  
(Lösung A)  
bevorstehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung.

Dieses bedeutet aber nichts weiter als:

.....  
.....  
.....  
.....

(Lösung B)

**LÖSUNG**

**A**  
Die im einzelnen Falle bevorstehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung.

**B**  
Eine Sachlage, die bei ungehindertem Ablauf des objektiv zu erwartenden Geschehens im Einzelfall mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einer Störung (einem Schaden) der sogenannten Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung führen wird.



**ÜBUNG**



Das Gesetz lässt aber auch schon unter anderen Voraussetzungen Maßnahmen der Ordnungsbehörden und der Polizei zu. Lesen Sie § 21 Abs. 2 Nr. 1 und 3 und § 36 Abs. 4 und 5 ASOG Bln!

Diese Gefahrenzustände sind nicht konkret, sondern noch reichlich abstrakt. Es besteht hier die allgemeine Besorgnis (nach allgemeiner menschlicher Erfahrung), dass bei einer bestimmten Art von Verhaltensweisen generell die hinreichende Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung möglich ist.

Stellen wir die Möglichkeiten gegenüber:

Gefahrendefinitionen	ABSTRAKTE GEFAHR	KONKRETE GEFAHR
	Es besteht eine allgemeine Besorgnis, dass bei einer bestimmten und häufiger vorkommenden Verhaltensweise generell die hinreichende Wahrscheinlichkeit eines <b>SCHADENSEINTRITTS</b> möglich ist.	Hier muss in einem zu beurteilenden Einzelfall in überschaubarer Zeit mit einem <b>SCHADENSEINTRITT</b> gerechnet werden.
	Beide Gefahrenarten beinhalten die Wahrscheinlichkeit des zu erwartenden Schadenseintritts.	
	typische/generelle Fälle	Einzelsachverhalte nach Zeit, Ort, Umständen wahrnehmbar

weitere Gefahrenbegriffe

Das Gesetz kennt aber auch noch andere Gefahrenbegriffe, so

› **Die gegenwärtige Gefahr**

Hier werden erhöhte Anforderungen an den Gefahrenbegriff in zeitlicher Hinsicht gestellt, das heißt das schädigende Ereignis steht unmittelbar bevor oder hat schon begonnen.

› **Die gegenwärtige erhebliche Gefahr**

Die Erheblichkeit wird hier nach der Schwere der Beeinträchtigung von Rechtsgütern bestimmt. Dieses ist jeweils anhand einer Prüfung der vom Grundgesetz vorgegebenen Wertordnung möglich.

Feststellung des Bundesverwaltungsgerichts: »Je größer und folgenschwerer der mögliche eintretende Schaden ist, desto geringer sind die Anforderungen, die an die Prüfung einer Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts zu stellen sind.« (BVerwGE 45, 51 (57), Urteil vom 26. Februar 1974).

**Lesen Sie dazu den § 16 Abs. 1 Ziffer 1 ASOG Bln!**

Identisch (gleichzusetzen) ist der im ASOG Bln auch benutzte Begriff.

› **Die gegenwärtige Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit einer Person**

Hier wird neben der gegenwärtig erheblichen Gefahr noch eine Gefährdung bedeutender Rechtsgüter vorausgesetzt, wobei nach dem zeitlichen Aspekt (gegenwärtig) dann ein sofortiges Einschreiten erwartet werden kann.

**Lesen Sie dazu die §§ 20 Abs. 3 Nr. 1 und 36 Abs. 1 Nr. 3 ASOG Bln!**

› **Die Gefahr für Leib und Leben**

Hier ist als Voraussetzung eine drohende Gefahr für die Gesundheit oder das Leben mindestens eines Menschen gefordert. Gesundheitsgefahr ist dabei aber nicht schon jede unerhebliche Körperverletzung.

**Lesen Sie dazu § 30 Abs. 1 Nr. 1 ASOG Bln!**

› **Die dringende Gefahr**

Hier wird vorausgesetzt, dass Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die Voraussetzungen des § 36 Abs. 4 Nr. 1 und/oder 2 ASOG Bln vorliegen. Hier wurde eine Anpassung an den Art. 13 GG vorgenommen.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts liegt eine dringende Gefahr im Sinne des Art. 13 Abs. 4, Abs. 7 GG vor, wenn eine Sachlage oder ein Verhalten bei ungehindertem Ablauf des objektiven Geschehens mit hinreichender Wahrscheinlichkeit ein wichtiges Rechtsgut schädigen wird.

Das bedeutet, dass die bezeichneten Orte nur zum Schutz bedeutsamer Rechtsgüter betreten werden dürfen, wobei aber eine potentielle Gefährdung genügt. Auch hier gilt, dass der wahrscheinliche Schadenseintritt umso weiter entfernt sein kann, je bedeutender das gefährdete Rechtsgut ist.

---

*Bei der dringenden Gefahr sind Schäden für bedeutsame Rechtsgüter oder solche für weniger bedeutsame, dafür aber großen Ausmaßes zu erwarten. Ein unmittelbares Bestehen dieser Gefahr ist jedoch nicht erforderlich. Der Begriff soll das Betreten von Wohnungen zum Zweck der Durchsuchung erleichtern.*

---



**MERKSATZ**

**Lesen Sie den § 36 Abs. 1 Abs. 4 ASOG Bln!**

› **Gefahr im Verzug**

Dieses ist ein Begriff, der später in das Polizei- und Ordnungsrecht hineingekommen ist und eigentlich eine Zuständigkeit abgrenzt. Im Strafprozessrecht gilt für Wohnungsdurchsuchungen der Richtervorbehalt. Das bedeutet, ohne richterliche Anordnung ist das Betreten und Durchsuchen von Wohnungen gegen den Willen des Betroffenen unzulässig,

► es sei denn, es besteht Gefahr im Verzug.

Dies ist in das Polizei- und Ordnungsrecht übernommen worden und bedeutet, dass die richterliche Anordnung nur dann fehlen darf, wenn mit der Durchsuchung nicht gewartet werden kann, ohne den angestrebten Erfolg tatsächlich zu gefährden. Diese zeitliche Forderung ist sehr eng auszulegen,

- ▶ soll heißen, wenn immer möglich, eine Durchsuchung vom Richter anordnen lassen.

**Lesen Sie die §§ 36 und 37 ASOG Bln!**

› **Anscheinsgefahr**

Nun kann es ja auch vorkommen, dass hinterher festzustellen ist, es lag keine Gefahr vor – es hatte nur den Anschein.

**Beispiel:**

Die Polizei findet bei einer Fahrzeugkontrolle Ende April an einer Zufahrtsstraße in Berlin im Kofferraum des Fahrzeugs der szenetypisch gekleideten A. mehrere Flaschen und behält diese ein, weil sie den durch das Aussehen des Flascheninhalts und den stechenden Geruch im Kofferraum gerechtfertigten Eindruck hat, dass die Flaschen Benzin oder eine andere brennbare Flüssigkeit enthalten und somit als Brandsätze geeignet sein könnten. Später stellt sich heraus, dass die Flaschen ein nicht brennbares Lösungsmittel enthielten, das bei neuartigen Maltechniken verwendet wird.

Jeder vernünftig denkende Mensch muss bei objektiver Betrachtung in diesem einzelnen Fall zu der Überzeugung kommen, wenn hier nichts geschieht, besteht die Wahrscheinlichkeit, dass Menschen an ihrem Eigentum, an ihrer Gesundheit oder sogar an ihrem Leben in absehbarer Zeit geschädigt werden können (Gefahr für die öffentliche Sicherheit), nämlich wenn der offensichtliche Brandsatz am 1. Mai geworfen wird.



**MERKSATZ**

---

*Da in dem geschilderten Sachverhalt Leben und Gesundheit gefährdet sind, ist an den Begriff »Wahrscheinlichkeit« nur eine geringe Anforderung zu stellen.*

---

putativ  
(lateinisch)  
vermeintlich

› **Scheingefahr** (auch Putativgefahr genannt)

Hier irrt die Behörde nicht über das Vorliegen einer Gefahr, sondern sie betrachtet einen Sachverhalt als gefährlich, obwohl sie bei »objektiver Betrachtung« hätte erkennen müssen, dass keine Gefahr vorlag.

**Beispiel:**

Die Polizei findet bei einer Fahrzeugkontrolle Ende April an einer Zufahrtsstraße in Berlin im Kofferraum mehrere Flaschen, deren Inhalt von außen nicht feststellbar ist. Auf Befragen will die szenetypisch gekleidete A. keine Auskunft geben. Da die Beamten den Verdacht haben, dass die Flaschen als Brandsätze bei der »Revolutionären 1. Mai-Demo« dienen sollen, stellen sie sie sicher. Bei der Analyse im Untersuchungsinstitut wird festgestellt, dass es sich um Rotwein handelt.





**LERNZIELE**

**3. EIN GRUNDBEGRIFF DES POLIZEI- UND ORDNUNGSRECHTS – DIE ÖFFENTLICHE SICHERHEIT ODER ORDNUNG**

**DER / DIE LERNENDE**

- 06. muss die einzelnen Begriffe öffentliche Sicherheit oder öffentliche Ordnung fehlerfrei darstellen und
- 07. sie später auf unterschiedliche Beispiele anwenden können.

öffentliche Sicherheit  
**oder**  
Ordnung

Die Aufgabenzuweisung (§ 1 ASOG Bln) führt aus, dass die Gefahrenabwehr (oder die Abwehr von Gefahren) der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung zu gelten habe. Dabei ist regelmäßig die »oder«-Entscheidung zu treffen.

**ÖFFENTLICHE SICHERHEIT**

**ÖFFENTLICHE ORDNUNG**

Die **öffentliche Sicherheit** umfasst elementare Individualrechtsgüter (Rechtsgüter des Einzelnen) wie Leben, Gesundheit, Freiheit, Vermögen und Ehre, aber auch die Staats- und Rechtsordnung (den Bestand des Staates und seiner Einrichtungen).

Die **öffentliche Ordnung** umfasst die auf allgemeiner Anschauung beruhenden (nicht in Gesetzen geschriebenen) Regeln über die unerlässlichen Voraussetzungen für ein geordnetes und gedeihliches menschliches Zusammenleben.



Nicht erst die Verletzung der Rechtsordnung, sondern schon der Aufruf zum Rechtsbruch gefährdet die öffentliche Sicherheit oder Ordnung ohne Rücksicht darauf, ob eine Nichtbefolgung einer Norm straf- oder bußgeldbewehrt ist.

Da das Gemeinschaftsleben nicht bis ins einzelne normiert werden kann (und sicher nach dem Freiheitsbegriff der Verfassung auch nicht werden soll), ist ein sogenannter Auffangtatbestand notwendig, der ein Einschreiten der Behörden bei unanständigem oder anstößigem Verhalten einzelner in der Öffentlichkeit gestattet.

Die Rechtsordnung umfasst auch den Schutz privater Rechte durch die Polizei – nicht aber durch die Ordnungsbehörden.

Der unbestimmte Rechtsbegriff »Öffentliche Ordnung« weist also auf die jeweils herrschenden sozialen und ethischen Anschauungen.



Der Begriff »öffentlich« ist die strikte Abgrenzung zur privaten Sphäre jedes einzelnen Bürgers. Geschützt ist die Allgemeinheit vor dem einzelnen oder der einzelne immer nur als Teil der Allgemeinheit.

Dieses hört sich schwierig an, bei der Darstellung von Beispielen wird es sicher klarer.

Sehen wir uns Beispiele an:

ÜBUNG



ÜBUNG

**Beispiel 01:**

- › Ein Fußgänger ist im Begriff, bei für ihn rotem Licht der Verkehrsampel (LZA) die Fahrbahn zu betreten und zu überqueren. Weit und breit ist kein herannahendes Fahrzeug zu sehen.
- › **Liegt eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung vor? Begründen Sie ihre Darstellung!**

---

---

---

---

---

ÜBUNG



ÜBUNG

**Beispiel 02:**

- › Auf einem Parkplatz in einem Ausflugsgebiet in Berlin steht ein Cabriolet mit herunter geklapptem Verdeck. Auf dem Beifahrersitz liegt für jeden Menschen sichtbar eine Damenhandtasche, offensichtlich teure Markenware und aus wertvollem Leder.
- › **Liegt eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung vor? Kann ich meine Handtasche nicht liegen lassen, wo ich will? Begründen Sie Ihre Darstellung!**

---

---

---

---

---

**ÜBUNG**

**Beispiel 03:**

- › Mieter eines Hauses rufen im Bezirksamt an und teilen mit, dass im gegenüberliegenden Haus zu sehen ist, dass seit einem Unwetter vor einigen Tagen auf dem Dach einige Dachziegel lose sind. Sie wollen dieses mitteilen, da ja der Wetterbericht soeben für die Abendstunden erneut eine Sturmwarnung herausgegeben hat.
  
- › **Liegt eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung vor? Begründen Sie Ihre Darstellung.**



**ÜBUNG**

---

---

---

---

---



## LÖSUNG

### 01.

Es liegt eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit vor. Die LZA-Regelung ergibt sich aus einem Gesetz (bzw. einer Verordnung), die Nichtbeachtung ist eine Ordnungswidrigkeit. Das Gesetz ist Teil der Rechtsordnung, das heißt Teil der öffentlichen Sicherheit. Der Bruch des Gesetzes ist somit auch immer eine Gefahr und auch der Versuch immer eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit.

### 02.

Auch hier liegt eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit vor. Alle menschliche Erfahrung lehrt, dass die Tasche mit hoher Wahrscheinlichkeit gestohlen wird (gestohlen werden könnte). Das Eigentum von Menschen gehört aber zu den Sicherheitsgütern (den Individualrechtsgütern). Wird die Tasche gestohlen, liegt eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit vor, die Wahrscheinlichkeit (die Möglichkeit) stellt die Gefahr dar. Ohne Zweifel gehört die Sicherung des Eigentums erst einmal grundsätzlich zu den von jedem selbst zu übernehmenden Aufgaben. Dennoch, es soll auch vergessliche Menschen geben. Ist die Tasche vorsätzlich, das heißt auch im Wissen um die möglichen Folgen im Auto zurückgelassen worden, ändert dieses grundsätzlich nichts an der Betrachtung.

### 03.

Es liegt eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit vor. Der Sturm wird – und wenn er nicht kommt, ändert dieses nichts an der Betrachtung – in der kommenden Nacht mit hoher Sicherheit die Ziegel auf die Straße fegen; Fußgänger könnten verletzt werden, vorbeifahrende Kfz. könnten beschädigt werden. Die Gesundheit und das Eigentum gehören zu den Individualrechtsgütern und sind somit Teil der öffentlichen Sicherheit.

Mit diesen Beispielen und den Folgerungen ist nur über die Probleme »Gefahr« und die »öffentliche Sicherheit oder Ordnung« etwas gesagt. Nichts über die Zuständigkeit, kein Wort über die notwendige Maßnahme o. ä.



FRAGEN ZUR SELBSTKONTROLLE

17. Was ist eine Gefahr?
18. Was ist eine »konkrete Gefahr« im Sinne des ASOG Bln und wo finden wir den Begriff?
19. Was versteht man unter »gegenwärtige erhebliche Gefahr« und wo finden Sie den Begriff?
20. Was verstehen Sie unter »gegenwärtige Gefahr für Leib, Leben oder Gesundheit einer Person« und wo liegt der Unterschied zu 19.?
21. Was verstehen Sie unter einer »Gefahr für Leib und Leben« und wo finden Sie den Begriff?
22. Was verstehen Sie unter einer »dringenden Gefahr« und wo finden Sie den Begriff?
23. Was wissen Sie über den Begriff »Gefahr im Verzug« und wo wird er benutzt?
24. Wann sprechen wir von einer abstrakten Gefahr?
25. Können Sie sich etwas unter einer latenten Gefahr vorstellen?\*
26. Wann besteht eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung?
27. Was ist das spezielle Problem bei der »gegenwärtigen erheblichen Gefahr«?
28. Wann spricht man von »Gefahr im Verzug«?

\* latent bedeutet = versteckt, verborgen, ruhend



**LERNZIELE**

## 4. ZUSTÄNDIGKEITEN BEI DER GEFAHRENABWEHR

**DER / DIE LERNENDE SOLL**

- 08. einen allgemeinen Überblick über die unterschiedlichen Zuständigkeiten erhalten und
- 09. die jeweilige Bedeutung für die Zuordnung erkennen.

Die sachliche und örtliche Zuständigkeit ist eine formellrechtliche Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit einer hoheitlichen Maßnahme.

sachliche  
Zuständigkeit

**Grundsätzliche Probleme haben Sie im Verwaltungsrecht erörtert!  
Lesen Sie die §§ 2 bis 5 ASOG Bln! Lesen Sie den ZustKat Ord!**

**ÜBUNG**



**ÜBUNG**

- 01. Wer ist in Berlin für die Gefahrenabwehr sachlich zuständig?
- 02. Wo findet man dieses für den Einzelfall geregelt?

01.

---

---

---

---

02.

---

---

---

---

Erinnern Sie sich an die Inhalte des Abschnitts »Die heutige Funktion des Polizei- und Ordnungsrechts«? Dort haben wir dieses unter anderen Gesichtspunkten schon einmal besprochen.

Für die Erledigung staatlicher Aufgaben ist es im Rechtsstaat bedeutsam, ob die sachlich zuständige Behörde handelt.

---

*Die Bedeutung haben Sie mit dem Satz gelernt, dass der von einer sachlich absolut unzuständigen Behörde erlassene Verwaltungsakt von Anfang an nichtig ist.*

---



**MERKSATZ**

Für die Gefahrenabwehr sind die Ordnungsbehörden zuständig (so § 2 Abs. 1 ASOG Bln). Ordnungsbehörden sind die Senatsverwaltungen und die Bezirksämter. Nachgeordnete Ordnungsbehörden sind die Sonderbehörden der Hauptverwaltung, die für Ordnungsaufgaben zuständig sind. Wer im Einzelfall für welche Ordnungsaufgabe zuständig ist, ergibt sich aus der Anlage zu § 2 Abs. 4 Satz 1 ASOG Bln, dem ZustKat Ord.

Ordnungsbehörden

Die Polizei ist gemäß § 4 ASOG Bln nur dann für die Gefahrenabwehr zuständig, wenn die an sich zuständige Ordnungsbehörde nicht rechtzeitig tätig werden kann (dies nennt man Subsidiarität) oder man kann auch sagen:

Subsidiaritätsprinzip

Die Polizei ist nur subsidiär zuständig und dieses bedeutet, sie ist zuständig, wenn die eigentlich zuständige Ordnungsbehörde es nicht rechtzeitig schafft. Generell lässt sich also sagen, dass die Ordnungsbehörden und die Polizei zur Gefahrenabwehr verpflichtet sind.

Weiter muss man aber auch feststellen, dass sich als Rechtsgrundlage für die Gefahrenabwehr nicht nur das ASOG Bln anwenden lässt, es gibt eine Vielzahl von Spezialgesetzen des Bundes und der Länder auf diesem Gebiet, in denen den Ordnungsbehörden und der Polizei Aufgaben der Gefahrenabwehr übertragen wurden, das heißt aus denen sich sachliche Zuständigkeiten ergeben.

Ohne Anspruch auf Vollständigkeit sollen hier nur einige Gesetze aufgeführt werden, in denen Vorschriften zur Gefahrenabwehr enthalten sind und die die Ordnungsbehörden und die Polizei im Einzelfall anzuwenden haben und die der Anwendung des ASOG Bln vorgehen.

Die spezialgesetzliche Regelung geht dem ASOG Bln vor.

### **Sonderordnungsrecht des Bundes**

- › Asylverfahrensgesetz,
- › Atomgesetz,
- › Ausländergesetz,
- › Betäubungsmittelgesetz,
- › Bundesimmissionsschutzgesetz,
- › Gewerbeordnung,
- › Infektionsschutzgesetz,
- › Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch,

- › Sprengstoffgesetz
- › Straßenverkehrsgesetz
- › Vereinsgesetz
- › Versammlungsgesetz
- › Waffengesetz

**Sonderordnungsrecht des Landes (hier: Berlin)**

- › Bauordnung für Berlin
- › Berliner Straßengesetz
- › Berliner Landesfischereigesetz
- › Hundegesetz
- › Katastrophenschutzgesetz
- › Landes-Immissionsschutzgesetz Berlin
- › Landesjagdgesetz
- › Meldegesetz
- › Nichtraucherschutzgesetz
- › Pressegesetz
- › Rettungsdienstgesetz
- › Schulgesetz
- › Spielhallengesetz Berlin

Wenn ein Spezialgesetz anzuwenden ist, wird nicht allgemein geprüft, ob eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung besteht, sondern, ob der bestimmte Tatbestand erfüllt ist.

**§ 19 Gaststättengesetz**

Aus besonderem Anlass kann der gewerbsmäßige Ausschank alkoholischer Getränke vorübergehend für bestimmte Zeit und für einen bestimmten örtlichen Bereich ganz oder teilweise verboten werden, wenn dieses zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung erforderlich ist.

Das Gaststättengesetz ist ein typisches Spezialgesetz, in dem eine Bestimmung Gefahren abwehrenden Charakters enthalten ist.

Bestimmungen  
Gefahren abwehrenden  
Charakters

**Wie lautet diese typische Bestimmung und wer wäre in Berlin für ein Verbot sachlich zuständig?**

Der Gefahren abwehrende Ordnungscharakter ergibt sich aus der Formulierung »wenn dieses zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung erforderlich ist«. Sachlich zuständig für das Verbot wäre nach Nr. 21 Buchst. e) ZustKat Ord das Bezirksamt auf dem Gebiet der Wirtschaft.

sachliche  
Zuständigkeit

Ein weiteres **Beispiel**:  
Für die Versammlungsaufsicht ist nach Nr. 23 Abs. 2  
ZustKat Ord der Polizeipräsident in Berlin sachlich zuständig.

**Während einer Streifenfahrt entdecken Polizeivollzugsbeamte der Schutzpolizei eine unangemeldete Demonstration, die eine gefährliche Verkehrslage verursacht.**

Die Versammlungsbehörde hat typische Ordnungsaufgaben, das heißt sie ist Ordnungsbehörde. Die Entgegennahme von Demonstrationsanmeldungen, die Erteilung von Auflagen und als letzte Möglichkeit das Verbot von Demonstrationen gehören zu ihren Ordnungsaufgaben.

Dieser Behördenteil des Polizeipräsidenten in Berlin ist Teil der Verwaltung und hat mit der Exekutivpolizei (Schutz- und Kriminalpolizei) nichts zu tun, obwohl er sogar im Landeskriminalamt (LKA 55 – ordnungsbehördlicher Staatsschutz) angesiedelt ist. In anderen Bundesländern sind auch andere Behörden und nicht die Polizei (-behörde) mit dieser Aufgabe betraut.

Die Schutzpolizei, die auch zur Behörde »Der Polizeipräsident in Berlin« gehört, kann nun zur Abwehr einer im Einzelfall bestehenden Gefahr den Verkehr umleiten oder die Demonstration auflösen. Eine richtige Antwort muss diese beiden Aspekte genau trennen.

Die örtliche Zuständigkeit beschränkt die Behörde auf ihr Hoheitsgebiet, wie es in der Verfassung von Berlin (und anderen Gesetzen) bestimmt ist (Art. 4 Abs. 1 VvB; § 1 Abs. 1 VwVfG Bln i.V.m. § 3 Abs. 1 VwVfG bzw. spezialgesetzliche Regelung).

örtliche Zuständigkeit

Die Senatsverwaltungen (Hauptverwaltung) einschließlich der Sonderbehörden der Hauptverwaltung, die für Ordnungsaufgaben zuständig sind, sind im gesamten Land Berlin, die Bezirksämter jeweils in ihrem Verwaltungsbezirk örtlich zuständig. Die Besonderheiten zum Beispiel der Bundespolizei, der deutschen Zollverwaltung, der Bundeswehr (zum Beispiel Feldjäger) usw. sollen hier nicht näher betrachtet werden.

---

*Bei der Falllösung prüfen Sie zuerst die sachliche und erst dann die örtliche Zuständigkeit!*

---



**MERKSATZ**



FRAGEN ZUR SELBSTKONTROLLE

---

29. Was versteht man unter sachlicher Zuständigkeit?

---

30. Was versteht man unter örtlicher Zuständigkeit?

---

## 5. DIE ERMESSENSAUSÜBUNG DER VERWALTUNG



### LERNZIELE

#### DER / DIE LERNENDE SOLL

10. die Grundsätze der Ermessensausübung auf Befragen präzise darstellen,
11. Ermessensfehler erörtern und
12. das Wissen auf Beispiele anwenden können.

Sie müssten das Thema aus dem Fach Verwaltungsrecht beherrschen.

#### ÜBUNG

01. Was bedeutet: »Die Verwaltung übt Ermessen aus.«?
02. Wodurch erkennt man im Gesetz, dass die Behörde berechtigt oder verpflichtet ist, Ermessen auszuüben?
03. Welche Arten von Ermessen kennen wir und was bedeuten sie?
04. Wo und in welchem Zusammenhang regelt das ASOG Bln Ermessensfragen?
05. Welche Ermessensfehler kennen Sie?



### ÜBUNG

01.

---

---

---

02.

---

---

---

03.

---

---

---

04.

---

---

---

05.

---

---

---



**LÖSUNG**

**01.**

Das Opportunitätsprinzip des § 12 ASOG BIn verpflichtet die Ordnungsbehörden und die Polizei zu entscheiden, ob sie beim Vorliegen einer Gefahr einschreiten (tätig werden) wollen und wie sie dieses zu tun gedenken.

**02.**

Die Verpflichtung zur Ermessensausübung – auf die richtige Ermessensausübung hat der Bürger einen Rechtsanspruch – ergibt sich aus den Worten »Ermessen«, »kann«, »darf«, »ist befugt«, »soll« o. ä.



## LÖSUNG

### 03.

Die Ermessenslehre unterscheidet demgemäß zwei Arten des Ermessens:

- a) Entschließungsermessen (ob eingeschritten wird)
- b) Auswahlermessen (wie eingeschritten wird)

Wenn eine Behörde Ermessen auszuüben hat, muss sie dieses in jedem Fall tun, es steht ihr jedoch grundsätzlich frei, ob sie die vorgesehene Rechtsfolge verwirklichen will oder nicht.

Das Auswahlermessen ermächtigt die Verwaltung zu entscheiden, wie sie die Rechtsfolge insgesamt verwirklichen will. Das bedeutet vor allem, dass sie unter mehreren (den sonstigen gesetzlichen Vorgaben entsprechenden) Mitteln das aussuchen darf, das ihr am zweckmäßigsten erscheint. Das bedeutet auch, dass sie unter mehreren Personen (siehe dazu unter Adressaten) denjenigen oder diejenige(n) nehmen darf, der/die am ehesten in der Lage ist (sind), die Gefahr zu beseitigen.

### 04.

Im ASOG Bln ergibt sich die Pflicht zur Ermessensausübung an mehreren Stellen. So deutlich im § 17 Abs. 1 ASOG Bln (Die Ordnungsbehörden und die Polizei »können«) als auch im § 12 ASOG Bln (sowohl Entschließungs- als auch Auswahlermessen) und im § 40 VwVfG.

### 05.

Ziel der Ermessensausübung ist die optimale Gefahrenabwehr, deshalb ist die Behörde verpflichtet, die Erfordernisse der Bürger, der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu wahren. Ein Ermessensfehler liegt vor:

- › wenn eine Rechtsfolge gesetzt wurde, die vom Gesetz nicht zugelassen ist (Ermessensüberschreitung), zum Beispiel der gesetzliche Rahmen wurde nicht beachtet, der falsche Adressat gewählt oder das Übermaßverbot missachtet,
- › wenn das Ermessen nicht ausgeübt wurde (Ermessensunterschreitung) zum Beispiel bei Entschlusslosigkeit oder Nichtgebrauch von Ermessen, weil eine Handlungspflicht angenommen wurde,
- › bei Ermessensfehlgebrauch, zum Beispiel Verfahrensfehler, Unsachlichkeit, Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz usw.

ÜBUNG



ÜBUNG

Was bedeutet Ermessensreduzierung auf Null?

---

---

---

Generell hat der Bürger bei Vorliegen einer Gefahr keinen Anspruch auf Einschreiten der Behörde, sondern nur auf sachgerechte Ermessensausübung und dies kann bedeuten:

**kein Einschreiten, weil**

- › die Gefahr in absehbarer Zeit vorbei ist,
- › die Folgen eines Einschreitens größer sein können als der zu erwartende Schaden,
- › ein Einschreiten von jedermann als unsinnig empfunden würde.

Es gibt aber auch Sachverhalte, in denen nach herrschender Rechtsprechung »jeder vernünftig denkende Bürger ein Einschreiten der Behörde einfach erwarten kann«. Dies ist der Fall, wenn die zu erwartende Gefahr Rechtsgüter wie das Leben, die Gesundheit oder auch erhebliche Sachwerte betreffen würde. Ebenso aber auch, wenn die Behörde mit einem Nichteinschreiten gegen den Gleichheitsgrundsatz verstoßen würde, dann ist das Ermessen auf Null reduziert, das heißt sie muss tätig werden.

## 6. DAS ÜBERMAßVERBOT (GRUNDSATZ DER VERHÄLTNISSMÄßIGKEIT)



### LERNZIELE

#### DER / DIE LERNENDE SOLL

13. die Grundsätze des Übermaßverbots präzise wissen,
14. sie inhaltlich genau darstellen können,
15. sie auch in einzelnen Sachverhalten erörtern können und
16. auf Beispiele anwenden können.

#### RECHTSSTAATSPRINZIP

Aus dem **Rechtsstaatsprinzip** Art. 20 Abs. 3 GG ist als übergreifende Leitregel allen staatlichen Handelns der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (Übermaßverbot) abzuleiten (so das BVerfG).

#### WESEN DER GRUNDRECHTE

Aus dem **Wesen der Grundrechte**, die als Freiheitsanspruch des Bürgers gegenüber dem Staat gelten, ergibt sich, dass jede Einschränkung nur so weit gehen darf, wie es zum Schutz öffentlicher Interessen unbedingt notwendig ist (so das BVerfG).

Aus diesen Gründen begrenzt dieser Grundsatz jegliches Handeln der öffentlichen Gewalt. Er wurde vor allem im Polizei- und Ordnungsrecht entwickelt, gilt aber heute im gesamten Recht (auch im Vollstreckungsrecht) und hat seine besondere Bedeutung bei der Ermessensausübung.

Begrenzung der öffentlichen Gewalt

#### Lesen Sie § 11 ASOG Bln!

Die einzelnen Begriffe wurden in der Vergangenheit sehr unterschiedlich genutzt, hatten jedoch immer die gleiche Bedeutung. Insoweit kann es passieren, dass in der Literatur – wenn Sie zum Beispiel ein älteres Lehrbuch lesen – auch andere Formulierungen genutzt werden. So ist der frühere Begriff der »Notwendigkeit« heute identisch mit »Erforderlichkeit«.

---

#### *Die Hauptelemente sind heute*

- › *Geeignetheit,*
  - › *Erforderlichkeit,*
  - › *Angemessenheit*  
(*Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne*).
- 



### MERKSATZ



**MERKSATZ**

---

*Ausprägung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes  
ist auch die Austauschbefugnis sowohl des Mittels  
(siehe § 12 Abs. 2 ASOG Bln) als auch des Adressaten.*

---

**Auch dieses Thema müssten Sie aus dem Fach Verwaltungsrecht beherrschen. Zur Erinnerung die Skizze auf der nächsten Seite.**



(nach dem Grundsatz des geringstmöglichen Eingriffs)

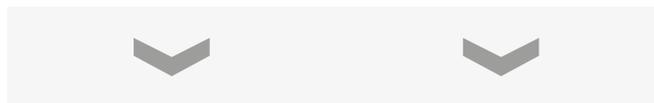
sinnleich mit Notwendigkeit:

1. Die Maßnahme muss die Gefahr beseitigen, also geeignet sein.
2. Die Erforderlichkeit gebietet Beschränkung auf das geringstmögliche Maß des Eingriffs.
3. Der Eingriff muss unentbehrlich sein, um das Ziel zu erreichen.
4. Verbot des sachlichen und zeitlichen Übermaßes

1. Die Verhältnismäßigkeit fordert Interessen- und Rechtsgüterabwägung

**und**

2. die Entscheidung für das objektiv wertvollere Interesse oder Rechtsgut, das heißt auch eine erforderliche und geeignete Maßnahme hat zu unterbleiben, wenn sonst



Geeignetheit

Verbot, objektiv ungeeigneter, rechtlich oder tatsächlich unmöglicher Maßnahmen

Erforderlichkeit  
(mildestes Mittel)

Wenn mehrere geeignete und verhältnismäßige Maßnahmen zur Verfügung stehen, dann ist die für den Betroffenen und die Allgemeinheit voraussichtlich am wenigsten nachteilige Maßnahme zu wählen

- a) objektiv wertvollere Interessen oder Rechtsgüter (siehe dazu § 11 Abs. 1 ASOG Bln)

**oder**

- b) gleichwertige Interessen oder Rechtsgüter des einzelnen oder der Allgemeinheit in größerem Umfange beeinträchtigt werden als durch die ursächliche Gefahr.



Die Maßnahme darf:

1. in der Regel Leben oder Gesundheit nicht gefährden

**und**

2. nicht an der Erfüllung anderweitiger Pflichten hindern.

Verbot des zeitlichen Übermaß

Anschließend ist § 11 Abs. 3 ASOG Bln zu beachten. Eine polizeiliche oder ordnungsbehördliche Maßnahme ist nur solange zulässig, bis ihr Zweck erreicht ist oder sich zeigt, dass er nicht erreicht werden kann.

**Wann ist eine Maßnahme als geeignete Maßnahme anzusehen?**

Wenn sie objektiv geeignet ist, die Gefahr einzuschränken oder zu beseitigen und wenn die tatsächliche und rechtliche Möglichkeit besteht, sie durchzuführen. Wenn eine Maßnahme die Gefahr nicht beseitigt, so ist sie untauglich.

**Wann ist eine Maßnahme als die erforderliche Maßnahme anzusehen?**

Wenn sie unter anderen denkbaren und geeigneten Maßnahmen den einzelnen und die Allgemeinheit am wenigsten beeinträchtigt, es also zum angestrebten Ziel kein anderes gleich wirksames Mittel gibt, das den Einzelnen oder die Allgemeinheit weniger belastet.

**Wann ist die Angemessenheit gewahrt?**

Wenn eine Maßnahme nicht zu einem Ergebnis führt, das erkennbar außer Verhältnis zu dem angestrebten Erfolg steht.

**Sehen wir uns Beispiele an:**

1. Ein Bauherr hat auf seinem Grundstück entgegen dem Bauplanungsrecht eine Garage errichtet. Genau dort soll einmal die Straße verbreitert werden und deshalb fordert die zuständige Ordnungsbehörde, dass die Garage abgerissen wird.

ÜBUNG



ÜBUNG

01. Was sagt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit dazu?

---

---

---

02. Der Hauseigentümer eines baufälligen Hauses wird von der zuständigen Behörde aufgefordert, sein Haus abzureißen, weil dieses unmittelbar an einem Weg steht, der ständig von Fußgängern benutzt wird. Der Eigentümer legt Widerspruch mit der Begründung ein, dass er das Haus trotz erheblich höherer Kosten nicht abreißen, sondern ausbauen will. Die Bauarbeiten dazu beginnen in spätestens drei Wochen.

**ÜBUNG**

02. Was ist im Hinblick auf das Übermaßverbot zu dem Beispiel zu sagen?

---

---

---



**ÜBUNG**

03. Der Eigentümer eines baufälligen Hauses bekommt die Aufforderung, sein Haus abzureißen. Er legt Widerspruch mit dem Hinweis ein, dass dann nach allen Erkenntnissen der Bautechnik das Nachbarhaus in einen abrisssreifen Zustand geraten wird.

**ÜBUNG**

03. Was gebietet hier das Übermaßverbot?

---

---

---



**ÜBUNG**

04. Nachdem auf einer Straße ein Tanklastwagen umgestürzt war, lief eine nicht mehr feststellbare Menge Heizöl in ein angrenzendes Laubengelände. Die Ordnungsbehörde ordnet das weitflächige und fünf Meter tiefe Abtragen des Erdreiches an.

ÜBUNG



ÜBUNG

04. Entspricht diese Anordnung der Erforderlichkeit und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit?

---

---

---



LÖSUNG

01.

Nach einem älteren Urteil des Oberverwaltungsgerichtes Berlin widerspricht die Anordnung zum Abriss der Garage jedenfalls solange dem Übermaßverbot, wie die Straße nicht gebaut wird. Damit sei die Anordnung bis zu diesem Zeitpunkt unverhältnismäßig.

02.

Seit 1961 gehört es zur gesicherten Rechtsprechung (OVG Münster, Beschluss vom 29. Dezember 1961 – 7 B 581/61) – und so schreibt es der § 12 Abs. 2 Satz 2 ASOG Bln auch vor, dass das Angebot des Verantwortlichen anzunehmen sei (sogenanntes Austauschmittel). Die wesentlich höheren Kosten haben die Behörde nicht zu interessieren. Für die drei Wochen bis Baubeginn ist deshalb eine andere Maßnahme zu treffen.

03.

Aus dem Übermaßverbot ergibt sich deutlich (siehe Skizze), dass eine angeordnete Maßnahme selbst nicht dazu führen darf, dass eine neue, andere, polizeiliche Gefahr auftritt.

04.

Wegen der überragenden Bedeutung des Wasserhaushaltes für das Wohl der Allgemeinheit ist einerseits der Anspruch an die Wahrscheinlichkeitsbetrachtung eines Schadenseintritts gering, weil das bedrohte Schutzgut sehr hoch einzustufen ist. Wenn das so ist, so führt das Bundesverwaltungsgericht in einem Urteil (BVerwG, Urteil vom 10. Februar 1978 - 4 C 25.75) aus, ergibt sich daraus, dass auch die Grenze für die Unverhältnismäßigkeit sehr hoch anzusetzen sei. Diese Anordnung kann im Einzelfall sehr wohl rechtmäßig sein.

## 7. VERANTWORTLICHE PERSONEN (ADRESSATEN)



### LERNZIELE

#### DER / DIE LERNENDE SOLL

17. die unterschiedlichen Adressaten präzise benennen und
18. sie auch in einzelnen Beispielen anwenden können.

Adressat ist immer derjenige, gegen den die Behörde ihre Maßnahmen richten darf. Die Bezeichnungen sind sehr unterschiedlich; so haben wir im Verkehrsrecht den Halter oder den Führer eines Fahrzeuges, im Gaststättengesetz den Inhaber der Erlaubnis oder im Versammlungsrecht den Veranstalter.

Definition »Adressat«

Im Polizei- und Ordnungsrecht sprechen wir von dem Ordnungspflichtigen oder im ASOG Bln auch von dem Verantwortlichen. Da im Polizei- und Ordnungsrecht von einer Gefahr gesprochen wird, für deren Herbeiführung diese Person verantwortlich ist, und die am Ende dann zu einer Störung wird, sprechen wir auch vom Störer. Alle Begriffe werden mit gleichem Inhalt genutzt. Es handelt sich um die Person (Personen), die nach dem Gesetz von der Behörde bei Vorliegen einer Gefahr in Anspruch genommen werden dürfen, gegen die sie ihre Maßnahmen (Grundrechtseingriffe bzw. Rechtsfolgen) richten darf.

---

*Voraussetzung ist immer die Verursachung,  
nicht aber die Schuld, Wissen, Einsichtsfähigkeit,  
Anwesenheit o. ä.*

---



### MERKSATZ

Sowohl rechtlich als auch faktisch unterliegt die Ordnungspflicht von Hoheitsträgern bestimmten Einschränkungen. Natürlich können auch juristische Personen des öffentlichen Rechts, Organe des Staates oder auch andere Träger öffentlicher Gewalt Gefahren im Sinne des Polizei- und Ordnungsrechts verursachen, jedoch gibt es die ordnungsrechtliche Eigenverantwortung von Hoheitsträgern, so dass sich hier die Tätigkeit der Ordnungsbehörde auf eine Mitteilung mit der Erinnerung an die Verantwortung beschränkt, zum Beispiel unerträgliche Geräuschbelästigungen durch Militärflughafen, Panzer o. ä., durch Pausenlärm in der Schule, Baufälligkei öffentlicher Gebäude usw.

Auch Hoheitsträger sind nach Art. 20 Abs. 3 GG unbestritten an die Normen des Polizei- und Ordnungsrechts gebunden, soweit nicht gesetzliche Ausnahmen bestehen (zum Beispiel § 35 StVO).

Im hoheitlichen Bereich bestehen aber zwingende Zuständigkeiten, die auch von den Polizei- und Ordnungsbehörden nicht durchbrochen werden dürfen, denn sonst wären diese in solchen Fällen Oberbehörde über alle anderen. Deshalb sind sie in diesen Fällen auch nicht befugt, Weisungen an andere Behörden zu erlassen, soweit es bei diesen nicht um rein fiskalisches (also privatrechtliches) Handeln geht.

Eine Ordnungsverfügung wäre im Übrigen auch nicht durchzusetzen (siehe dazu § 17 Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz – VwVG) und damit entsteht dann auch die Frage, ob es sich überhaupt um eine geeignete Maßnahme handelt.

**Lesen Sie die §§ 13 und 14 ASOG Bln!**

---

## 7.1 Begriffsbestimmungen

### **Aufsichtspflichtiger/Betreuer:**

Diese Pflicht kann sich aus dem Gesetz ergeben, zum Beispiel Eltern, Lehrer, Erzieher, Vormund etc. Aber auch durch Vertrag (mündlich oder schriftlich) zum Beispiel Babysitter oder ältere Geschwister durch Auftrag der Mutter.

### **Auftraggeber:**

Ist jeder, der einen anderen zur Vornahme einer Verrichtung (Arbeit) bestellt, der Arbeitgeber gegenüber dem Arbeitnehmer – auch der Wohnungseigentümer, der seinen Nachbarn oder Bruder zum Streichen, Putzen o. ä. bestellt.

### ÜBUNG



### ÜBUNG

Der Eigentümer eines Kfz. wird von der Polizei angerufen, man habe sein gestohlenen Fahrzeug als Schrotthaufen gefunden. Da die Möglichkeit besteht, dass in absehbarer Zeit Motor- und Getriebeöl ausläuft, wird er aufgefordert, den Schrotthaufen abzuholen und fachgerecht zu beseitigen. Der Eigentümer weigert sich mit Hinweis auf den Dieb, der den Wagen zu Schrott gefahren habe. Im Übrigen wolle er diesen Rest auch nicht mehr.

**Was ist dazu zu sagen?**



### LÖSUNG

Der erste Einwand ist unbeachtlich, denn niemand übt mehr tatsächlich Gewalt gegen den Willen des Eigentümers aus, ebenso ist der zweite Einwand unbeachtlich (so § 14 Abs. 4 ASOG Bln).

## 7.2 Weitere Probleme der Adressatenregelung

Fassen wir erst noch einmal zusammen: Adressat einer Maßnahme ist derjenige, der von einer behördlichen Maßnahme in Anspruch genommen wird. Diese Person ist quasi das Ziel staatlicher Eingriffe. In der Gefahrenabwehr wird er Verantwortlicher (auch: Störer) genannt.

Anders als im Strafrecht oder im Zivilrecht gelten hier nicht die Prinzipien des Verschuldens, sondern in der Regel das Prinzip der Unmittelbarkeit der Verursachung (Verursacherprinzip).

»Verursacherprinzip«

Innerhalb des ASOG Bln und auch außerhalb gibt es auch andere Adressatenregelungen. Die §§ 13 und 14 ASOG Bln sind dann nicht anzuwenden.

### Beispiel:

Bei der Identitätsfeststellung nach § 21 ASOG Bln ist der Adressat nach Abs. 2 Nr. 1 die Person, die sich an einem gefährlichen Ort aufhält, nach Nr. 3 die Person, die sich in unmittelbarer Nähe eines gefährdeten Objekts aufhält.

Nicht immer ist klar zu erkennen, wer als Verursacher im polizei- und ordnungsrechtlichen Sinne anzusehen ist. Entscheidend ist, wer die Gefahrengrenze objektiv und unmittelbar überschritten hat, egal aus welchen Gründen.

Dieses kann auch durch mehrere Personen gleichzeitig geschehen. Entweder sind sie alle Adressaten durch die Verhaltensverantwortlichkeit oder Zustandsverantwortlichkeit oder auch zum Teil in der einen oder anderen Form.

mehrere  
Verantwortliche

Die Auswahl erfolgt im Rahmen des Ermessens.

### Dieses wird vernünftig angewendet, wenn man sich folgende Fragen beantwortet:

- › Auf welchem Wege kann die Gefahr am schnellsten und auch am wirkungsvollsten abgewendet werden?
- › Wer ist im Einzelfall am besten zur Beseitigung der Gefahr geeignet und fähig?
- › Wer steht der Ursache der Gefahr am nächsten?
- › Wen belastet die Inanspruchnahme am wenigsten?
- › Wer kann den Gefahrenzustand mit dem geringsten Aufwand beseitigen?

Dieses sind die Fragen nach der

- › Effektivität,
- › Leistungsfähigkeit,
- › Sachnähe und
- › Zumutbarkeit.

Es kann und soll niemand in der Ausübung seines Ermessens festgelegt oder bevormundet werden. Dennoch sollen für die sachgerechte Ausübung einige Faustregeln helfen, die aber nicht absolut gelten, sondern nur helfen sollen.

**Faustregeln:**

Verhaltens-  
verantwortlichkeit  
geht vor Zustands-  
verantwortlichkeit!

- › Bei mehreren Verhaltensverantwortlichen ist grundsätzlich der heranzuziehen, der die letzte Ursache gesetzt hat.
- › Grundsätzlich geht Verhaltensverantwortlichkeit vor Zustandsverantwortlichkeit.
- › Auch mehrere Personen (aber auch nicht alle) können gleichzeitig herangezogen werden.
- › Entscheidend ist immer die rasche und wirksame Gefahrenabwehr.



**MERKSATZ**

---

*Die Ausübung des Auswahlermessens zwischen den Verantwortlichen kann vom Verwaltungsgericht auf Ermessensfehler untersucht werden. Es ist deshalb immer genau zu begründen.*

---

So ist zum Beispiel immer zu überlegen, ob nicht die Inanspruchnahme der Eltern eher ermessensfehlerfrei ist, als die von Kindern, weil diese nicht unbedingt geeignet sind, die Gefahr zu beseitigen. Ähnliches kann auch für den Geschäftsführer gegenüber dem Verrichtungsgehilfen gelten.

---

**7.3 Die unmittelbare Ausführung einer Maßnahme**

**Lesen Sie den § 15 ASOG Bln!**

**ÜBUNG**



**ÜBUNG**

**01.** Was hat die »unmittelbare Ausführung« mit der Adressatenfrage zu tun?

---

---

---

**ÜBUNG**

**02.** Was versteht man unter »unmittelbarer Ausführung«?



**ÜBUNG**

---

---

---

**LÖSUNG**

**01.**

Im § 15 Abs. 1 ASOG Bln wird unmittelbar auf die Adressaten hingewiesen.

**02.**

Die Behörde kann die notwendige Maßnahme selbst oder durch einen beauftragten Dritten ausführen lassen, um so die Gefahr zu beseitigen. Voraussetzung dafür ist, dass der Verantwortliche nicht oder nicht rechtzeitig zu erreichen ist. Eine weitere Voraussetzung ist, dass es sich um eine sogenannte vertretbare Handlung handelt, zum Beispiel kann man eine notwendige Unterschrift so nicht erhalten (nicht vertretbare Handlung).



Weitere Anmerkungen wird Ihr/e Dozent/in geben.

ÜBUNG



ÜBUNG

In der Stadt besteht Sturmwarnung.

Für den Nachmittag sind Sturmböen um Windstärke 11 bis 12 zu erwarten. Durch das Radio werden die Bürger ständig gewarnt. Ein besorgter Hausbesitzer ruft beim Bezirksamt an, weil sein Nachbar sich trotz mehrerer Gespräche weigert, eine locker herumhängende Blechabdeckung auf seinem Schuppen abzunehmen oder zu befestigen.

Der Anrufer fürchtet nun, dass das große schwere Blech durch den Sturm herabgerissen werden könnte, sein Haus, seine Garage oder sein Auto beschädigen könnte, aber auch auf die stark befahrene Straße geweht werden könnte.

Der Nachbar gibt gegenüber der Ordnungsbehörde an, dass er das Haus zwar alleine mit seiner Familie bewohne, nicht aber Eigentümer sei. Für den schlechten Zustand sei aber der Eigentümer verantwortlich, der wohne aber im Ausland, lasse sich nie blicken, die Miete wird auf ein Konto in Südamerika überwiesen.

**Wer ist der richtige Adressat?**



LÖSUNG

Der Bewohner des schadhaften Hauses ist als Inhaber der tatsächlichen Gewalt ohne Zweifel der richtige Adressat der Behörde (§ 14 Abs. 1 ASOG Bln). Die Maßnahme kann auch gegen den Eigentümer gerichtet werden (§ 14 Abs. 3 Satz 1 ASOG Bln), jedoch ist diese überhaupt nicht erfolgversprechend und damit ungeeignet.

Da Verantwortlicher sowohl der Nachbar als auch der Eigentümer sind, kann sich die Maßnahme gegen beide richten. Da die Angelegenheit eilt, ein Verantwortlicher nicht willens, der andere nicht zu erreichen ist, kann die Sache nach § 15 ASOG Bln entweder durch eine Firma erledigt werden oder, da es sehr eilt, durch die Behörde selbst – hier die Feuerwehr (§ 3 ASOG Bln – Hilfszuständigkeit für das Bezirksamt).



FRAGEN ZUR SELBSTKONTROLLE

**A.**  
**Verantwortlichkeit für das Verhalten von Personen**  
**(Verhaltensverantwortlicher bzw. -störer)**

31. **Wer ist grundsätzlich für das Verhalten von Personen verantwortlich?**

32. **Wer ist außerdem bei wem verantwortlich?**

33. **Wir haben dann noch einen anderen Personenkreis. Wer ist gemeint?**

34. **Welche Ausnahmen kennt das Gesetz?**

**B.**  
**Verantwortlichkeit für Tiere oder den Zustand von Sachen**  
**(Zustandsverantwortlicher bzw. -störer)**

35. **Wer ist grundsätzlich verantwortlich, wenn von einem Tier oder dem Zustand einer Sache eine Gefahr ausgeht?**

36. **Wer ist sonst noch verantwortlich?**

37. **Wer ist bei einer herrenlosen Sache (oder einem Tier) verantwortlich?**



**LERNZIELE**

## 8. DIE INANSPRUCHNAHME VON NICHT VERANTWORTLICHEN PERSONEN

**DER / DIE LERNENDE SOLL**

- 19. darstellen können, unter welchen Umständen der/die Nichtverantwortliche in Anspruch genommen werden darf und
- 20. dieses in Beispielen darlegen können.

**Lesen Sie § 16 ASOG Bln!**

Da jeder Bürger erst einmal erwarten kann, dass ihn die Behörden nicht in Anspruch nehmen, sondern ihn in Ruhe lassen, ergehen alle ordnungsbehördlichen Maßnahmen zuerst an den Verantwortlichen oder die Behörde wird die Gefahr selbst abwehren.

»polizeilicher Notstand«

Wenn nun aber diese beiden Möglichkeiten in einer besonderen Situation nicht zum Ziel führen können, spricht man von einer polizeilichen oder ordnungsbehördlichen Notstandssituation oder verkürzt vom polizeilichen Notstand.

Derjenige, der die Gefahrensituation weder durch sein Verhalten verursacht hat noch aus der Zustandshaftung verantwortlich ist, aber selbst oder durch seine Mittel die Gefahr abwehren könnte, kann dann als Notstandspflichtiger in Anspruch genommen werden, wenn alle im Gesetz genannten Voraussetzungen erfüllt sind.

**ÜBUNG**



**ÜBUNG**

**A.** Diese Voraussetzungen kann man in drei Punkten zusammenfassen:

Voraussetzungen einer Notstandssituation

**01.**

---

**02.**

---

**03.**

---

**ÜBUNG**

**B.** Suchen Sie im ASOG Bln, ob und in welcher Höhe der Notstandspflichtige bezahlt wird.

**ÜBUNG**


---



---



---

**LÖSUNG****A.**

Die Voraussetzung ist, dass die Maßnahme nicht an den Verantwortlichen zu richten ist und eine erhebliche Gefahr vorliegt. Dieses bedeutet, dass der Schadenseintritt für ein bedeutsames Rechtsgut (zum Beispiel Leben und Gesundheit) in allernächster Zeit mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit bevorsteht.

Die Behörde darf aus objektiven Gründen nicht in der Lage sein, einen Verantwortlichen in Anspruch zu nehmen oder mit eigenen Mitteln die Gefahr abzuwehren.

Dieses kann der Fall sein, weil:

- 01.** es überhaupt keinen Verantwortlichen gibt, zum Beispiel die Gefahr wird durch Wildtiere, durch Naturkatastrophen o. ä. verursacht oder
- 02.** es rechtlich oder tatsächlich unmöglich ist, den Verantwortlichen in Anspruch zu nehmen, zum Beispiel der Verantwortliche ist tot, überhaupt nicht oder zeitlich nicht erreichbar (zum Beispiel im Ausland) oder
- 03.** der Verantwortliche tatsächlich mit eigenen Mitteln nicht in der Lage ist, die Gefahr zu beseitigen zum Beispiel er kann ohne Kran eine bestimmte Last nicht bewältigen.





**LÖSUNG**

**B.**

Bei der Inanspruchnahme nach § 16 ASOG Bln ist für einen erlittenen Schaden ein angemessener Ausgleich zu gewähren.

Die Rechtsgrundlage dafür sind die §§ 59 und 60 ASOG Bln.

Eine rechtliche Unmöglichkeit liegt auch vor, wenn er objektiv in der Lage ist, die Gefahr zu beseitigen, der bei ihm dann eintretende Schaden aber außer Verhältnissen bzw. er gesundheitlich gefährdet oder getötet werden könnte.



**MERKSATZ**

---

*Ein Nichtverantwortlicher darf nur dann in Anspruch genommen werden, wenn ohne Rücksicht auf fiskalische Überlegungen es für die Behörde objektiv unmöglich ist, die Gefahr selbst abzuwehren.*

---

Der Nichtverantwortliche darf durch die Ausführung der behördlichen Weisung nicht selbst erheblich gefährdet werden oder an der Durchführung höherwertiger Pflichten (gemessen an der Gefahr) gehindert werden.

**ÜBUNG**



**ÜBUNG**

Wenn Sie nun noch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachten, welche Pflichten ergeben sich noch für die Behörde?

---

---

---

**LÖSUNG**

Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gebietet, dass der Nichtverantwortliche nicht mehr als zur Abwehr der Gefahr unerlässlich in Anspruch genommen wird. Alle Maßnahmen sind in sachlicher und zeitlicher Hinsicht auf das Mindestmaß zu beschränken und daraufhin auch ständig zu überprüfen.



---

*Jede Frist ist so kurz wie möglich zu bemessen!*

---



**MERKSATZ**



## LERNZIELE

## 9. DIE GENERALKLAUSEL IM POLIZEI- UND ORDNUNGSRECHT

### DER / DIE LERNENDE SOLL

21. die einzelnen Begriffe der Eingriffsbefugnis kennen lernen und einordnen können,
22. die Subsidiaritätskette des Gefahren abwehrenden Rechts begreifen und erörtern können,
23. die einzelnen Möglichkeiten, die sich aus der Generalklausel ergeben, erkennen und anwenden können,
24. dieses Wissen an Beispielen demonstrieren und
25. auch wenig wahrscheinliche Sachverhalte vernünftig lösen und die Lösung aus der Generalklausel heraus begründen können.

§ 17 ASOG Bln steht im Gesetz am Beginn des Abschnittes, der mit dem Begriff »Allgemeine und besondere Befugnisse« überschrieben ist. Die allgemeine Befugniklausel des § 17 Abs. 1 ASOG Bln wird, weil sie generell die notwendigen Maßnahmen zur Rechtsfolge erklärt, seit alter Zeit mit dem Begriff »Generalklausel« verwendet. Die Bedeutung ist aber, verglichen etwa mit dem § 14 PVG (Polizeiverwaltungsgesetz aus dem Jahre 1931, galt bis 1975), durch die besonderen Befugnisse (sogenannte Standardmaßnahmen) erheblich zurückgegangen. Stützten Polizei- und Ordnungsbehörden bis zum ASOG Bln noch alle Maßnahmen auf diesen § 14 PVG – der unbestimmte Rechtsbegriff »notwendige Maßnahme« war aber durch die Rechtsprechung bis in die einzelnen Maßnahmen hinein definiert – werden im ASOG Bln die einzelnen Eingriffsbefugnisse (orientiert an der erwähnten Rechtsprechung aus dem Jahr 1882) genau beschrieben.

doppelte  
Subsidiarität

Diese doppelte Subsidiarität, die so entstanden ist, muss – wie wir noch erörtern werden – unbedingt beachtet werden.

Dennoch bleibt die Generalklausel wichtig, muss doch die Behörde jene Maßnahmen darauf stützen, die unter den Standardmaßnahmen nicht aufgeführt werden. Daneben oder besser vorrangig gibt es aber auch eine Vielzahl ordnungsbehördlicher und polizeilicher Ermächtigungsgrundlagen in einer Reihe von Bundes- und Landesgesetzen zu speziellen Bereichen der Gefahrenabwehr.

Die allgemeinen Ordnungs- und Polizeigesetze der Länder haben daneben subsidiären (das heißt der Aushilfe dienenden) Charakter. Die Begründung dafür liegt in der juristischen Auslegungsregel:



## MERKSATZ

---

*Das spezielle Gesetz geht dem allgemeinen Gesetz vor.  
(lat.: *lex specialis derogat legi generali*)*

---

Daher gibt es heute eine Subsidiaritätskette, die man sich auch als Dreierschritt Subsidiaritätskette der Gefahrenabwehr merken kann.

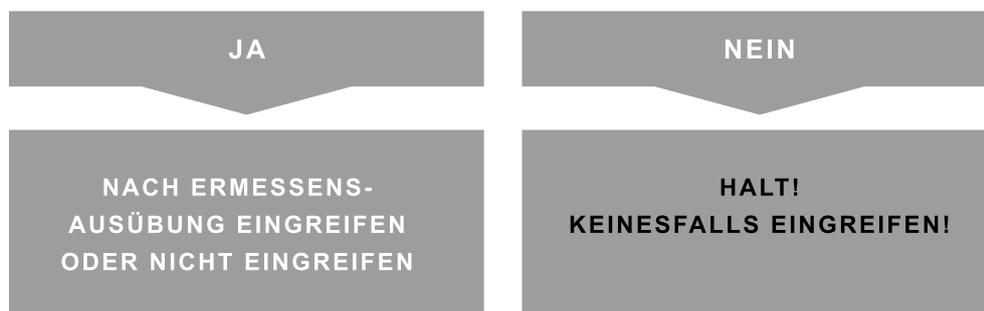
01. Gibt ein spezielles Gesetz den Ordnungsbehörden (der Polizei) Befugnisse?



02. Enthält das ASOG Bln eine den Fall betreffende Standardermächtigung?



03. Ist ein solcher Eingriff nach dem ASOG Bln insgesamt zulässig?




---

*Diesen Dreierschritt der Subsidiarität sollten Sie sich merken! Ihn nicht zu beachten bedeutet, eine falsche Ermächtigungsgrundlage zu benutzen und damit den Verwaltungsakt fehlerhaft zu erlassen!*

---



**MERKSATZ**

**Was ist die notwendige Maßnahme?**

Welche Maßnahmen im Einzelfall zulässig sind, ist eigentlich nur im Wege einer negativen Abgrenzung zu erklären.

So gehören nicht dazu:

- › jene Eingriffe, die zu den sogenannten Standardmaßnahmen der §§ 18 - 51 ASOG Bln gehören. Bei spezielleren Vorschriften ist zu prüfen, ob diese Eingriffe unter welchen Bedingungen greifen. Sind Maßnahmen aufgrund dieser Bestimmungen unzulässig, darf keinesfalls auf die Generalklausel zurückgegriffen werden.
- › jene Eingriffe, die in den Standardmaßnahmen zwar nicht geregelt sind, die aber das Gesetz ausschließen will. So ist eine Blutentnahme nach dem ASOG Bln zum Beispiel nicht möglich (siehe § 66 ASOG Bln).

Weiterhin gehört immer dazu, dass eine im Einzelfall bevorstehende Gefahr vorhanden ist und dass die Einzelbegriffe des Übermaßverbots berücksichtigt werden.

Dies bedeutet dann auch, dass die Generalklausel nicht Eingriffsermächtigung bei einer schon eingetretenen Störung (realisierte Gefahr) sein kann, es sei denn, aus dieser Störung gehen erneut Gefahren hervor.

Für die Ordnungsbehörden ist ein häufiger Anwendungsfall, dass in Spezialnormen ein allgemeiner Verbotstatbestand genannt ist, das heißt ein bestimmtes Verhalten gefordert wird, ohne dass Eingriffsbefugnisse vorgesehen sind.

So werden zum Beispiel die Maßnahmen zum Jugendschutz nach dem Jugendschutzgesetz (Ausnahme: § 8 JuSchG) und zum Schutz der Grünanlagen nach dem Grünanlagengesetz (Ausnahme: § 8 GrünanlG) mit § 17 Abs. 1 ASOG Bln durchgesetzt.

Mit Hilfe des ASOG Bln muss die Behörde mögliche Maßnahmen (§§ 11 und 12 ASOG Bln) auswählen und die polizeipflichtige Person, den Verantwortlichen (§§ 13 und 14 ASOG Bln), bestimmen.

§ 17 Abs. 2 ASOG Bln beschreibt das Verhältnis von Spezialnormen bzw. Standardmaßnahmen zur Generalklausel des § 17 Abs. 1 ASOG Bln.

**Lesen Sie § 17 ASOG Bln!**



## FRAGEN ZUR SELBSTKONTROLLE

38. **Wie lautet die Tatbestandsseite der Generalklausel?**

39. **Welche Rechtsfolge tritt dann unter welchen Umständen ein?**

40. **Was versteht man unter dem Begriff des staatlichen Gewaltmonopols?**

41. **Seit wann kennt man Polizeiaufgaben und was bedeutete der Begriff?**

42. **Was bedeutet Gefahrenabwehr?**

43. **Was veränderte das »Kreuzberg-Urteil«?**

44. **Welche Behörden haben in Berlin die Aufgabe der Gefahrenabwehr?**

45. **Was ist eine Gefahr im polizei- und ordnungsrechtlichen Sinne?**

46. **Wie definiert man den Begriff »öffentliche Sicherheit«?**

47. **Wann spricht man von einer gegenwärtigen erheblichen Gefahr?**

48. **Wann besteht Gefahr im Verzug?**

49. **Wann spricht man von einer Anscheinsgefahr?**

50. **Nennen Sie einige Sonderordnungsrechte des Bundes sowie des Landes Berlin:**



FRAGEN ZUR SELBSTKONTROLLE

---

51. Was verstehen Sie unter Ermessensausübung der Verwaltung?

---

52. Welche Hauptelemente gehören zum Übermaßverbot und was versteht man darunter?

---

53. Wie unterscheiden sich im Polizei- und Ordnungsrecht »Verantwortlicher« und »Verursacher«?

---

54. Wer kann aus der Verhaltensverantwortlichkeit heraus Adressat im Polizei- und Ordnungsrecht sein?

---

## 10. STANDARDMAßNAHMEN

Unter diesem Begriff versteht man die im ASOG Bln gesondert geregelten Spezialermächtigungen, die der Anwendung der Generalklausel (§ 17 Abs. 1 ASOG Bln) als Spezialermächtigung vorausgehen.

Dabei geht es zum Beispiel um Durchsuchungen von Wohnungen, Sachen oder Personen, Gewahrsam, Platzverweis, Sicherstellung aber auch um die Identitätsfeststellung oder erkennungsdienstliche Maßnahmen. Zugleich gehören dazu aber auch die Bestimmungen der Datenerhebung, -speicherung und -verwertung.

Die Regelung in speziellen Normen, das heißt das Herauslösen aus der Generalklausel – auf diese wurden nahezu alle Maßnahmen bis zum ASOG Bln als Eingriffsermächtigung gestützt – hat mehrere und verschiedene Gründe. So greifen einige in die persönliche Freiheit ein und nach Art. 104 GG müssen die darin enthaltenen Formen beachtet werden. Diese enthält die Generalklausel nicht.

Das »Volkszählungsurteil« des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 65, 1, Urteil vom 15. Dezember 1983) zum informationellen Selbstbestimmungsrecht hat ebenfalls sehr enge Grenzen gesetzt, die in der Generalklausel nicht enthalten sind.

Das Gesetz regelt mit den Standardmaßnahmen die dort angeführten Sachverhalte abschließend, das heißt eine inhaltlich entsprechende Maßnahme darf nicht auf die Generalklausel gestützt werden. Wenn also der Tatbestand des Gesetzes (zum Beispiel § 20 ASOG Bln) nicht erfüllt ist, darf eine Person auch nicht vorgeladen werden.

Damit ergibt sich eindeutig, dass die Beschaffung und Verwertung von Informationen zur Gefahrenabwehr nur und ausschließlich unter Beachtung der §§ 24 bis 28 und der §§ 42 bis 51 ASOG Bln erfolgen darf.

Auch die Anwendung der Standardmaßnahmen unterliegt den Bestimmungen des Verwaltungsverfahrens, zum Beispiel der Beachtung des Übermaßverbots.

---

*Die Anwendung der Standardmaßnahme geht der Generalklausel vor.*

---



**MERKSATZ**

ÜBUNG



ÜBUNG

Nehmen Sie den Gesetzestext des ASOG Bln und lesen Sie!

01. Dürfen alle Standardmaßnahmen auch von den Ordnungsbehörden angewandt werden?
02. Welche Bestimmungen gelten ausschließlich für die Polizei?
03. Wer ist Polizei im Sinne des ASOG Bln?
04. Ist die Polizei für die Gefahrenabwehr sachlich zuständig?
05. Wer ist in Berlin für die Gefahrenabwehr zuständig?
06. Sind die Standardmaßnahmen auch Maßnahmen zur Gefahrenabwehr?
07. Ist das Vorliegen einer Gefahr die Voraussetzung für die Anwendung von Standardmaßnahmen?
08. Unterliegt die Anwendung der Standardmaßnahmen dem Ermessen?
09. Was bedeutet der Begriff »Gefahr im Verzug« im § 37 ASOG Bln?
10. Dürfen Bedienstete der Ordnungsbehörden Standardmaßnahmen auch mit unmittelbarem Zwang durchsetzen?
11. Was geschieht, wenn eine Ordnungsbehörde eine Maßnahme selbst nicht mit unmittelbarem Zwang durchsetzen kann, weil sie nicht über das entsprechende Personal verfügt?

01.

---

---

---

02.

---

---

---

03.

---

---

---

04.

---

---

---

05.

---

---

---

06.

---

---

---

07.

---

---

---

08.

---

---

---

09.

---

---

---

10.

---

---

---

11.

---

---

---



### LÖSUNG

**01.** Nur soweit dies im Tatbestand jedes einzelnen Paragraphen bestimmt ist.

**02.** Es sind:

- a) Identitätsfeststellung auf der Kontrollstelle (§ 21 Abs. 2 ASOG Bln) und auf der Dienststelle (§ 21 Abs. 3, Satz 3 ASOG)
- b) Medizinische und Molekulargenetische Untersuchungen (§ 21a ASOG Bln)
- c) Erkennungsdienstliche Maßnahmen (§ 23 ASOG Bln)
- d) Datenerhebung bei öffentlichen Veranstaltungen (§ 24 ASOG Bln)
- e) Datenerhebung an gefährdeten Objekten (§ 24a ASOG Bln)
- f) Datenerhebung an öffentlichen Verkehrseinrichtungen (§ 24b ASOG Bln)
- g) Anlassbezogene automatische Kennzeichenfahndung (§ 24c ASOG Bln)
- h) Observation und Einsatz technischer Mittel (§ 25 ASOG Bln)
- i) Datenerhebung durch V-Personen und verdeckte Ermittler (§ 26 ASOG Bln)
- j) Polizeiliche Beobachtung (§ 27 ASOG Bln)
- k) Aufenthaltsverbot (§ 29 Abs. 2 ASOG Bln)
- l) Wegweisung und Betretungsverbot (§ 29a ASOG Bln)
- m) Blockierung des Mobilfunkverkehrs (§ 29b ASOG Bln)
- n) Gewahrsam (§ 30 ASOG Bln)
- o) Durchsuchung auf der Kontrollstelle (§§ 34 Abs. 2, Abs. 3 und 35 Abs. 2 ASOG Bln)
- p) Betreten und Durchsuchen von Wohnungen in bestimmten Fällen (§ 36 Abs. 2 und 3 ASOG Bln)

**LÖSUNG**

- 03.** Polizei im Sinne des ASOG Bln ist die Behörde »Der Polizeipräsident in Berlin« (§ 4 ASOG Bln).
- 04.** Ja, aber nur, wenn die Ordnungsbehörden dazu nicht in der Lage sind (§ 4 ASOG Bln).
- 05.** Grundsätzlich sind dafür die Ordnungsbehörden zuständig (§ 2 ASOG Bln).
- 06.** Auch die Standardmaßnahmen dienen der Gefahrenabwehr.
- 07.** Es ergibt sich so durch den Tatbestand.  
Oft ist der Begriff auch als Tatbestandsmerkmal zu finden.
- 08.** Ja, es wird regelmäßig das Wort »kann« verwendet (Ausnahmen beachten!).
- 09.** Gefahr im Verzug im Sinne des § 37 Abs.1 ASOG Bln liegt immer dann vor, wenn mit der Einholung eines richterlichen Durchsuchungsbefehls so viel Zeit vergeht, dass der Erfolg der Durchsuchung entfällt.
- 10.** Ja, soweit sie Bedienstete haben, die im § 3 Nrn. 5 und 6 UZwG Berlin aufgeführt sind.
- 11.** Sind diese nicht vorhanden, so hat die Ordnungsbehörde die Polizeibehörde um Vollzugshilfe zu ersuchen (§ 52 Abs. 1 ASOG Bln).



## FRAGEN ZUR SELBSTKONTROLLE

55. Welche Aufgabe hat sich historisch als sogenannte Polizei- und Ordnungsaufgabe entwickelt?
56. Wem ist diese Aufgabe heute in Berlin durch Gesetz übertragen?
57. Was ist eine Gefahr im polizei- und ordnungsrechtlichen Sinn?
58. Was verstehen wir unter dem Begriff »öffentliche Sicherheit«?
59. Was verstehen wir unter dem Begriff »öffentliche Ordnung«?
60. Was ist eine »abstrakte Gefahr«?
61. Welche Gefahrenart berechtigt die Behörden zum Einschreiten?
62. Wodurch unterscheiden sich »Anscheinsgefahr« und »Scheingefahr«?
63. Was bedeutet die Formel, dass die spezialgesetzliche Regelung dem ASOG Bln vorgeht?
64. Nennen Sie einige Sonderordnungsrechte des Landes:
65. Nennen Sie einige Sonderordnungsrechte des Bundes:
66. Wann ist eine Ordnungsbehörde örtlich zuständig?
67. Wann ist eine Ordnungsbehörde sachlich zuständig?
68. Wann ist der Polizeipräsident in Berlin für die Abwehr von Gefahren zuständig?



## FRAGEN ZUR SELBSTKONTROLLE

- 
69. Was bedeutet im § 17 Abs. 1 ASOG Bln der Begriff »die Behörden können die ...«?
- 
70. Was versteht man insgesamt unter dem Begriff »Ermessen« im Gefahren abwehrenden Bereich?
- 
71. Was bedeutet der Begriff »Ermessensreduzierung auf Null«?
- 
72. Übt die Behörde in diesem (71.) Fall kein Ermessen mehr aus?
- 
73. Was versteht man unter Selbstbindung der Verwaltung im Ermessensbereich?
- 
74. Gibt es im Gefahren abwehrenden Recht einen Anspruch des Bürgers auf ein Einschreiten der Behörde? Begründung?
- 
75. Was versteht man unter dem Adressaten im Polizei- und Ordnungsrecht?
- 
76. Aus welchen Grundsätzen heraus kann man im Polizei- und Ordnungsrecht Adressat sein?
- 
77. Welche Verfahren und Grundsätze gelten, wenn mehrere Adressaten vorhanden sind?
- 
78. Wann darf die Behörde die nichtverantwortliche Person in Anspruch nehmen?
-



LERNZIELE

## 11. GRUNDLAGEN DER ORDNUNGSVERFÜGUNG

### DER / DIE LERNENDE SOLL

26. etwas über den Begriff der Ordnungsverfügung zur Gefahrenabwehr gehört haben und diesen inhaltlich ausfüllen können.

Keine Bedeutung mehr!

Eine der wichtigsten Handlungsformen der Behörden zur Gefahrenabwehr ist die Ordnungs- oder auch Polizeiverfügung. Dem Begriff kommt heute keine Bedeutung mehr zu, er ist deshalb im ASOG Bln nicht erwähnt.

Sie ist ein Verwaltungsakt (früher kannte man diesen Begriff nicht) und unterliegt damit den formalen Bestimmungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes über den Verwaltungsakt. Der Begriff der Verfügung musste früher im Gesetz enthalten sein, weil man nur gegen sie klagen konnte.

Heute kann man gegen jede Maßnahme der Verwaltung klagen.

Verfügungen – so hieß es einmal im § 40 PVG – sind

**»Anordnungen der Polizeibehörden, die an bestimmte Personen oder einen bestimmten Personenkreis ergehen und ein Ge- oder Verbot oder die Versagung, Einschränkung oder Zurücknahme einer rechtlich vorgesehenen polizeilichen Erlaubnis oder Bescheinigung enthalten«.**



MERKSATZ

---

*Obwohl der Begriff der Ordnungsverfügung im ASOG Bln nicht ausdrücklich erwähnt wird, hat er seine Bedeutung und sollte deshalb bekannt sein.*

---

### **Nehmen Sie das Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) zur Hand!**

Da es im ASOG Bln keine einschränkenden Regeln (anders als in den Gesetzen anderer Bundesländer) gibt, kann sie formfrei, das heißt schriftlich, mündlich oder mit Hilfe von Zeichen ergehen.

### **Lesen Sie § 37 Abs. 2 VwVfG!**

Für die Ordnungsbehörden wird der schriftliche Erlass der Regelfall sein und damit ergeben sich eine Reihe von Pflichten: Pflichten der Ordnungsbehörden

- › Die Verfügung muss ihrem Inhalt nach bestimmt sein (§ 37 Abs. 1 VwVfG), das heißt der Adressat muss zweifelsfrei erkennen können, was von ihm verlangt wird.
- › Diese Bestimmung kann insbesondere deshalb nicht hoch genug eingeschätzt werden, weil die Verfügung unter Umständen mit Zwang durchgesetzt werden kann oder muss.
- › Zulässig ist es, dem Ordnungspflichtigen die Auswahl zwischen mehreren Mitteln zu lassen, ihm ist aber präzise mitzuteilen, welcher Erfolg einzutreten hat.
- › Die schriftlich erlassene Verfügung bedarf einer schriftlichen Begründung, weil der Ordnungspflichtige wissen muss, warum etwas von ihm gefordert wird (§ 39 Abs. 1 VwVfG).
- › Hierbei müssen die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe der Entscheidung dargestellt werden.
- › Dies ist insbesondere für die Ermessensfrage von großer Bedeutung.
- › Zu beachten sind auch die unterschiedlichen Wirkungen der Rechtsbehelfsbelehrung, zum Beispiel bei dem Erlass einer Verfügung, die nicht schriftlich erging.

**Lesen Sie dazu, insbesondere zur Schriftform, noch einmal im Lehrbrief Verwaltungsrecht nach!**



**LERNZIELE**

## 12. BEISPIELE ZUM BISHERIGEN STOFF

**DER / DIE LERNENDE SOLL**

- 27. das erworbene Wissen auf Beispiele anwenden können und dieses mit den Lösungen demonstrieren.

Wir haben die grundsätzlichen Fragen des Polizei- und Ordnungsrechts erörtert und wollen das erworbene Wissen nun an Beispielen festigen und verdeutlichen.

**Zum Begriff der Ortssatzung** (auch autonome Satzung)

Die Ortssatzung ist eine Rechtsnorm, die von unterstaatlichen Verbänden (zum Beispiel Gemeinden), also von juristischen Personen des öffentlichen Rechts, erlassen wird. Das Recht, diese zu erlassen, beruht auf staatlicher Verleihung, muss in einem ordentlichen Verfahren geschehen, durch die staatliche Aufsichtsinstanz genehmigt und durch amtliche Bekanntmachung veröffentlicht werden.

**Zum Arbeitsverfahren**

Lesen Sie sich das Beispiel durch und dann die dazugehörigen Fragen, lesen Sie das Beispiel noch einmal durch, beantworten Sie dann die Fragen und begründen Sie Ihre Antwort.

**ÜBUNG**



**ÜBUNG**

Der Grundstückseigentümer G. kommt seiner durch die Ortssatzung vorgegebenen Pflicht, die Straße zu säubern, nicht nach. Die Satzung enthält wohl das Reinigungsgebot, nicht aber die Ermächtigung zum Erlass einer darauf gerichteten Ordnungsverfügung. Dennoch erlässt die Behörde eine solche Verfügung.

**01.**

Darf die Behörde dieses und auf welche Bestimmung stützt sie sich?

---

---

---

---

**ÜBUNG**

Der Fahrer F. eines Pkw parkt diesen am 5. August ordnungsgemäß am Straßenrand und fliegt nach Neuseeland in den Urlaub. Am 1. September sollen auf der gegenüberliegenden Seite der Fahrbahn zur Verlegung von Wasserrohren Ausgrabungsarbeiten beginnen, die den Verkehrsraum der Straße dann natürlich stark einengen. Die Straßenbaufirma stellt mit Einwilligung der Straßenverkehrsbehörde am 27. August in diesem Bereich Halteverbotschilder auf. Mit Beginn der Bauarbeiten wird das Fahrzeug nach dem missglückten Versuch, den Halter zu erreichen, umgesetzt, ein Bußgeldbescheid erlassen und der Halter aufgefordert, die entstandenen Kosten zu bezahlen (Kosten der Umsetzung). Der Bußgeldbescheid wird vom Gericht mangels Verschulden aufgehoben.

**02.**

- › Muss der Halter die Kosten der Umsetzung bezahlen?
- › Begründen Sie mit der Rechtsgrundlage Ihre Darstellung!

---



---



---



---

**ÜBUNG****ÜBUNG**

Ein Polizist fordert einen Hundebesitzer auf, seinen Boxer auf der Straße immer anzuleinen, obwohl es keine Anhaltspunkte dafür gibt, dass der Hund gefährlich ist. Diesen Einwand des Hundebesitzers erwidert der Beamte mit dem Hinweis, er sei schon mehrfach von großen Hunden gebissen worden, diese seien eben grundsätzlich gefährlich.

**03.**

- › Ist die Anordnung zulässig?
- › Welche Gefahr liegt vor?

---



---



---

**ÜBUNG**

ÜBUNG



ÜBUNG

In einem Kurort gebietet die Ortssatzung, dass die Strandpromenade mit Hunden nur dann betreten werden darf, wenn diese angeleint sind. Einem Kurgast, der seinen sieben Wochen alten Welpen immer ohne Leine laufen lässt, schreibt die zuständige Ordnungsbehörde eine Ordnungsverfügung mit dem Inhalt, dass er in Zukunft die Satzung zu beachten habe.

04.

Ist der Erlass dieser Ordnungsverfügung zulässig? Begründung:

---

---

---

---

ÜBUNG



ÜBUNG

A. fällt in seinem Garten eine große alte Buche, um an dieser Stelle einen Goldfischteich anzulegen. Nach ortsrechtlichen Bestimmungen ist das Fällen solcher Bäume von einer Genehmigung abhängig. Diese hat A. nicht beantragt, weil ihm klar war, dass diese nicht zu erhalten sein wird. Als das Amt von dem Sachverhalt Kenntnis erhält, wird A. durch eine Verfügung aufgefordert, diesen Bruch der öffentlichen Sicherheit zu beseitigen und einen neuen Baum zu pflanzen. Als Rechtsgrundlage dafür wird die Generalklausel genannt.

05.

- › Welche Gefahr liegt vor?
- › Ist die Verfügung zulässig?  
Begründung:

---

---

---

**ÜBUNG**

A. betreibt in einer alten Kiesgrube in der Schutzzone eines Wasserwerkes eine genehmigte Deponie für wasserwirtschaftlich unbedenklichen Bauschutt. B. verkippt dort mit Zustimmung des A. Bodenaushub, bei dem später der Verdacht entsteht, er könnte Arsen enthalten. Die zuständige Ordnungsbehörde erlässt eine Verfügung, in der A. aufgefordert wird, wegen der möglichen Grundwasservergiftung einen Kontrollbrunnen zu betreiben. A. lehnt dieses mit dem Hinweis ab, dass B. ihm vorher ausdrücklich mitgeteilt habe, dass der Bodenaushub unbedenklich sei und dieser ja auch die Gefahr, sollte denn eine bestehen, verursacht habe. B. selbst bestätigt erneut, dass er nichts von Arsenresten wissen konnte, da entnommene Bodenproben unbedenklich waren.

**06.**

- › Liegt überhaupt eine Gefahr vor?
- › Ist A. der richtige Adressat (Begründung)?
- › Was ist zu den Einwänden von A. und B. zu sagen?

---



---



---



---

**ÜBUNG****ÜBUNG**

In Klausuren und Prüfungsarbeiten findet man häufiger den Satz: »Da eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung vorlag, musste die zuständige Behörde auch eingreifen.«

**07.**

Stimmt diese Aussage oder nicht? Begründung:

---



---



---

**ÜBUNG**





**ÜBUNG**

**ÜBUNG**

Auf dem Gelände der Fa. X. wird an einem Feiertag zufällig festgestellt, dass ein Heizöltank leck ist und Öl auf das Gelände gelangt und im Erdboden versickert. Die Feuerwehr dichtet das Leck, Räumgeräte der Bereitschaftspolizei tragen den verseuchten Boden ab. Gegen die Kostenrechnung wehrt sich X. mit dem Bemerkung, auf Aufforderung der zuständigen Behörde hätten auch seine Arbeiter die Gefahr beseitigt, er hätte dazu aufgefordert werden müssen, bevor die Behörde so eigenmächtig handeln darf.

**09.**

- › Wie beurteilen Sie den Sachverhalt? Eine ausführliche Begründung:
  
- › Liegt hier überhaupt eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung vor? Begründung:
  
- › Muss die Behörde einschreiten oder ist das Ermessen auf Null reduziert? Ausführliche Begründung:

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



### LÖSUNG

Die Sachverhalte und deren Ergebnisse sind sämtlich durch Oberverwaltungsgerichte in den vergangenen Jahren entschieden und in Lehrbüchern zu finden.

**01.** Auch die Ortssatzung ist materiell ein Gesetz, mithin Teil der Rechtsordnung und damit Schutzgut der öffentlichen Sicherheit. Ein Verstoß gegen das in der Satzung enthaltene Reinigungsgebot stellt eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit dar, aus der durch den Dauercharakter erneut Gefahren für die öffentliche Sicherheit hervorgehen. Da das spezielle Gesetz keine Eingriffsbefugnis enthält, eine Standardmaßnahme ebenfalls nicht anzuwenden ist, bleibt die Generalklausel des jeweiligen Bundeslandes zulässige Eingriffsbefugnis zur Gefahrenabwehr.

**02.** Da ein Verkehrszeichen als Allgemeinverfügung mit seiner Aufstellung öffentlich bekannt gegeben und damit gegenüber jedermann, der selbst oder dessen Fahrzeug in diesen Wirkungsbereich gelangt, wirksam wird, galt das Halteverbot auch gegenüber F. Diese Verfügung gilt als zugestellt, unabhängig davon, ob sie gesehen werden kann oder gesehen wird. Die Verschuldensfrage ist unerheblich im Polizei- und Ordnungsrecht, entscheidend ist nur, dass das andauernde Parken im Halteverbot als Verstoß gegen die StVO eine gegenwärtige Gefahr für die öffentliche Sicherheit darstellt, die ein Umsetzen im Sofortvollzug ermöglicht, hier sogar erforderlich machte. Damit hat F. die Kosten zu bezahlen.

**03.** Hier handelt es sich um eine typische Scheingefahr (Putativgefahr). Aufgrund seiner Lebenserfahrung ist sich der einschreitende Beamte nicht bewusst, dass er von einem objektiv falschen oder unvollständigen Tatsachenbild ausgeht. Er ist der Auffassung, die Gefahr subjektiv richtig und vollständig erkannt zu haben. Dennoch handelte er rechtswidrig.

**04.** Bei der Gefahrenabwehr gilt der Satz, dass das spezielle Gesetz dem allgemeinen vorgeht. Dieses ist zu prüfen und hier offensichtlich der Fall (Ortssatzung). In solchem Fall muss nur geprüft werden, ob der Tatbestand des Gesetzes erfüllt ist. Auch ein nur sieben Wochen alter Welpen ist ein Hund im Sinne des Gesetzes und unterliegt den Tatbestandsmerkmalen. (Nicht geprüft wurden hier Ermessen und Übermaßverbot).



## LÖSUNG

**05.** A. hat ohne Zweifel mit dem Fällen der Buche die öffentliche Sicherheit verletzt, weil er gegen eine öffentlich-rechtliche Norm verstoßen hat. Diese »Handlung der Normverletzung« ist jedoch beendet und wirkt auch nicht mehr in die Zukunft – sie ist abgeschlossen. Das Abholzverbot wird nicht weiter verletzt, weil der Baum entfernt ist. Damit besteht auch keine Gefahr mehr für die öffentliche Sicherheit, die Verfügung kann also nicht auf die Generalklausel gestützt werden. (Die Anordnung einer Neupflanzung könnte sich nur aus einem Spezialgesetz ergeben).

**06.** Der Verdacht, dass der Bodenaushub Arsen enthalten könnte, das durch Sickerwasser in das Grundwasser einfließen könnte, rechtfertigt die Annahme einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit.

Gefährdet ist die Gesundheit und das Leben von Menschen, denn Arsen ist hochgiftig, deshalb gilt hier – je höher die gefährdeten Rechtsgüter anzusetzen sind, desto geringer sind die Anforderungen an die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts – der Verdacht ist somit ausreichend. Adressaten sind sowohl A. (aus der Zustandshaftung) als auch B. (aus der Verhaltenshaftung). Die Inanspruchnahme des A. als Zustandsverantwortlicher ist zweckmäßig und auch ermessensfehlerfrei, weil er die tatsächliche Sachherrschaft über das Grundstück hat, leistungsfähig ist und am besten den Brunnen betreiben kann.

**07.** Dieser Satz enthält schwerwiegende Fehler.

Die Ermessensausübung ist generell daran gebunden, dass eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung vorliegt. Ohne Gefahr gibt es keine Ermessensausübung, weil der Tatbestand des Gesetzes nicht erfüllt ist. Weiterhin ist die Ermessensausübung kein Recht, sondern die Pflicht der Verwaltung, das heißt weil eine Gefahr vorliegt, muss Ermessen ausgeübt werden.

**08.** Hier sind ja schon zum Schutz der Nachtruhe Verkehrszeichen aufgestellt worden. Eine Ermessensreduzierung auf Null kann es nicht geben, dazu ist die mögliche Gesundheitsgefährdung zu gering. Im Bereich des Auswahlermessens hat aber bei sachgerechter Ausübung niemand einen Anspruch auf eine bestimmte Art der Amtsausübung, das heißt die Aufstellung der Verkehrszeichen genügt. Weitere Ansprüche kann K. nicht stellen.



### LÖSUNG

**09.** Wenn ein Heizöltank leckt und damit die Flüssigkeit in den Erdboden gelangen kann, sprechen wir doch von einer gegenwärtigen Gefahr (das schädigende Ereignis hat schon begonnen). Da weiterhin der Schaden an einem bedeutenden Rechtsgut (Gesundheit oder auch Leben) zu befürchten ist, sprechen wir von einer gegenwärtigen erheblichen Gefahr für die öffentliche Sicherheit. Da die an sich zuständige Ordnungsbehörde nicht tätig wird (Feiertag), müssen Polizei und Feuerwehr subsidiär tätig werden, das heißt sie sind sachlich zuständig. Die Behörden werden in unmittelbarer Ausführung tätig. Dieses setzt voraus, dass der Verantwortliche nicht oder nicht rechtzeitig erreicht werden kann.

Im Erdboden versickerndes Öl gehört zu den höchsten Gefährdungen, so dass keine Zeit verloren gehen darf, das heißt die unmittelbare Ausführung ist eine Maßnahme, die im Rahmen des Ermessens zulässig angewendet wurde. Die Arbeitsunterlage lässt nicht erkennen, ob X. als Inhaber der tatsächlichen Gewalt oder als Eigentümer in Anspruch genommen wird. Sie lässt weiterhin nicht erkennen, dass bei der Inanspruchnahme ein Unterschied zu machen ist, so dass davon auszugehen ist, dass der richtige Adressat in Anspruch genommen wurde.

Die Maßnahmen (Leck abdichten und Erdreich abtragen) sind erforderlich (notwendig), da sie objektiv dazu beitragen, die Gefahr zu beseitigen. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wurde beachtet, da die Folgen der Gefahr erhebliche Gesundheitsstörungen sein können, die Maßnahme nur in das Vermögen des X. geringfügig eingreift. Die Maßnahme war zumutbar, denn höherwertige Interessen wurden nicht berührt. Von X wurde nichts gefordert, was für ihn tatsächlich oder rechtlich unmöglich war. Die Maßnahme stellte das mildeste Mittel dar. Die Gesundheit des X. war nicht gefährdet. Die Einwendungen bei der Kostenerhebung sind deshalb rechtlich unbeachtlich.

## 13. DIE ORDNUNGSBEHÖRDLICHE / POLIZEILICHE ERLAUBNIS



### LERNZIELE

#### DER / DIE LERNENDE SOLL

28. neben der Verfügung auch etwas über die ordnungsbehördliche Erlaubnis gehört haben und
29. den Begriff definieren und inhaltlich ausfüllen können.

Zu den Verwaltungsakten, die die Verwaltungsbehörden erlassen, gehören neben den Verfügungen auch die Erlaubnisse oder Bescheinigungen.

Dieses Instrumentarium der Gefahrenabwehr ist regelmäßig das im Gesetz vorgesehene Verbot mit Erlaubnisvorbehalt und ergibt sich aus Spezialgesetzen oder auch aus den Verordnungen zur Gefahrenabwehr, die in Berlin durch den Senat auf Grund der §§ 55ff. ASOG Bln erlassen werden können.

Verbot mit  
Erlaubnisvorbehalt

Es geht dabei immer um Sachverhalte, deren Ingangsetzung der Normgeber für so gefahrenträchtig hält, dass er Kontrollmechanismen einbaut, die dann von Anfang an wirksam sind.

Die Zulässigkeit des Handelns, die Rechtmäßigkeit eines bestimmten Verhaltens, wird dabei von einer vorherigen behördlichen Zustimmung abhängig gemacht, deren Erteilung entweder von personenbezogenen oder sachbezogenen Voraussetzungen oder von beidem abhängt.

Im Unterschied zur Verfügung stellt hier aber der Normgeber auf abstrakte Gefahren ab, deren Quelle nur typusmäßig besteht, nicht aber individuell, das heißt nicht in jedem Einzelfall bestimmbar ist.

Es handelt sich aber nicht um ein endgültiges Verbot, sondern um ein vorläufiges (präventives) Verbot.

endgültiges und  
vorläufiges Verbot

Man kann auch sagen, dass die Erlaubnis eine im Grunde bestehende, nur noch von einer Voraussetzung abhängige, Berechtigung enthält. Die Erteilung wird zurückgestellt, um das Vorliegen der Voraussetzungen des Gesetzes zu prüfen. Stellt sich bei der Überprüfung dann aber heraus, dass die Voraussetzungen für die Erteilung nicht vorliegen, dann wird ein endgültiges Verbot ausgesprochen, das heißt die Erlaubnis wird verweigert.

#### **Dies geschieht durch eine Verfügung.**

Denn es handelt sich »um die Versagung einer rechtlich vorgesehenen Erlaubnis«. Siehe dazu noch einmal die Definition der Verfügung. Zu prüfen wäre für die Verfügung das Nichtvorliegen der im Tatbestand aufgeführten Merkmale.



**MERKSATZ**

---

*Obwohl auch der Begriff der Erlaubnis im ASOG Bln nicht ausdrücklich erwähnt wird, hat er seine Bedeutung.*

---

**Beispiel:**

Die Teilnahme am Straßenverkehr mit Kraftfahrzeugen enthält eine Vielzahl von theoretisch möglichen, das heißt abstrakten Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung.

Deshalb ist die Voraussetzung persönlicher Art die Fahrerlaubnis (abhängig von der Prüfung, § 2 StVO), die sachlicher Art die regelmäßige Hauptuntersuchung des Kraftfahrzeuges durch den TÜV (§ 29 StVZO).

## 14. DER VERWALTUNGSZWANG: DIE ZWANGSWEISE DURCHSETZUNG VON ORDNUNGSBEHÖRDLICHEN MAßNAHMEN



### LERNZIELE

#### DER / DIE LERNENDE SOLL

30. die Rechtsgrundlagen des Verwaltungszwanges genau darstellen,
31. die einzelnen Zwangsmittel inhaltlich erörtern und deren Anwendung für den Einzelfall begreifen und darstellen sowie
32. die Erkenntnisse auf Beispiele anwenden und erörtern können.

Das Verwaltungsvollstreckungsrecht gibt der Behörde die Möglichkeit, bestimmte Verwaltungsakte mit Zwang durchzusetzen oder sogar ohne vorangegangenen Verwaltungsakt mit Zwangsmaßnahmen zu arbeiten. Diese Erzwingung von Handlungen, Duldungen oder Unterlassungen wird auch als Verwaltungszwang bezeichnet.

Verwaltungs-  
vollstreckungsrecht

Zwar sind alle Regelungen des Verwaltungsrechts darauf ausgerichtet, dass der Bürger den Verwaltungsanordnungen freiwillig folgt, denn alles Handeln soll ja nicht nur rechtmäßig, sondern auch für den Bürger verständlich, nachvollziehbar und einsichtig sein.

So ist das Ziel der Anhörung (§ 28 Abs. 1 VwVfG) und die Begründungspflicht (§ 39 Abs. 1 VwVfG) eindeutig auch darauf abgestellt, dass der Adressat von der Notwendigkeit und Rechtmäßigkeit überzeugt wird – um so die Durchsetzung mit sogenannten Zwangsmitteln zu vermeiden. Deshalb sollte immer wieder versucht werden, dass die Anwendung von Zwang die Ausnahme bleibt, wenn auch nicht übersehen werden darf, dass sie im Einzelfall zur Gefahrenabwehr notwendig ist.

Ziel: Adressat  
überzeugen!

Das Recht muss auch gegenüber dem durchgesetzt werden, der es nicht beachtet oder – wie heute offensichtlich immer häufiger – seine Interessen ohne Rücksicht auf andere oder rechtliche Regelungen durchzusetzen versucht. Zwangsmittel kommen zum einen in Betracht, wenn zu erkennen ist, dass ein Verwaltungsakt von dem Adressaten nicht freiwillig befolgt werden wird.

Dennoch steht nicht das Zwangsmittel im Vordergrund, mehr der psychologische Druck auf den Adressaten, wenn ihm im normalen Verfahren schon das Zwangsmittel angedroht wird und ihm dabei die nachteiligen Folgen einer Weigerung vor Augen geführt werden.

Dabei erlaubt ihm die Frist, sich die Dinge noch einmal zu überlegen. Auch hier steht doch im Vordergrund, den Adressaten zu bewegen, den geforderten Verwaltungsakt selbst zu befolgen. Erst wenn der so ausgeübte Druck immer noch nicht zum Erfolg führt, werden letztlich Zwangsmittel angewendet.

Zum anderen kann aber der Einsatz von Zwangsmitteln auch notwendig werden, wenn zur Abwehr von Gefahren schnellstens eine Maßnahme durchgeführt werden muss, aber aus Eilgründen keine Verfügung mehr erteilt werden kann, entweder

- › weil der Verantwortliche nicht vorhanden ist,
- › zeitgerecht nicht erreichbar ist oder
- › keine Zeit mehr für den Erlass einer Verfügung vorhanden ist.

**ÜBUNG**



**ÜBUNG**

**01.**  
Welche Voraussetzungen sind gemeint  
(vielleicht erinnern Sie sich aus dem Verwaltungsrecht)?

**02.**  
Können Sie sich unter diesen drei Grundsätzen etwas vorstellen  
(sollten Sie aus dem Verwaltungsrecht können) oder – noch besser –  
diese darstellen?

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



## LÖSUNG

**01.** Da gibt es mehrere Möglichkeiten:

- › Dem Rechtsmittel (oder anderem Rechtsbehelf – siehe auch § 58 Abs. 1 VwGO) ist keine aufschiebende Wirkung beigelegt (§ 80 Abs. 2 VwGO).
- › Der Verwaltungsakt ist unanfechtbar oder
- › der sofortige Vollzug (so der Gesetzestext, gemeint ist aber die sofortige Vollziehung) ist angeordnet.

**02.** Nach § 80 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) gibt es Verwaltungsakte, gegen die es natürlich Rechtsmittel (-behelfe) gibt (geben muss nach Art. 19 Abs. 4 GG),

- › diesen ist aber keine aufschiebende Wirkung eigen, so zum Beispiel bei unaufschiebbaren Maßnahmen der Vollzugspolizei gem. § 80 Abs. 2 Nr. 2 VwGO oder
- › die Rechtsmittelfrist (-behelfsfrist) ist regelmäßig einen Monat nach Zustellung des Verwaltungsakts (Va) abgelaufen. Damit ist der VA unanfechtbar oder
- › der vorgesehene Rechtsweg wurde beschritten, ein Rechtsmittel gegen das Gerichtsurteil gibt es nicht mehr. Damit ist er auch unanfechtbar oder
- › nach § 80 Abs. 2 VwGO ist die sofortige Vollziehung angeordnet.

---

### 14.1 Die Rechtsgrundlagen und Mittel des Verwaltungszwanges

Rechtsgrundlage sind die Bestimmungen des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes (VwVG) und – soweit es den unmittelbaren Zwang betrifft – das Gesetz über die Anwendung unmittelbaren Zwanges bei der Ausübung öffentlicher Gewalt durch Vollzugsbeamte des Landes Berlin (UZwG Bln).

Diese zweite Bestimmung ist nur der Vollständigkeit halber genannt worden; die Anwendung durch Ordnungsbehörden ist nur beschränkt vorgesehen.

**Lesen Sie die §§ 16 – 18 VwVG!**

---

### 14.2 Weitere Grundlagen des Verwaltungszwanges

unmittelbarer Zwang    Im § 12 VwVG ist der unmittelbare Zwang unter anderem damit definiert, dass die Behörde die Handlung selbst vornehmen kann.

unmittelbare Ausführung    Im § 15 ASOG Bln ist die unmittelbare Ausführung unter anderem damit definiert, dass eine Behörde eine Maßnahme selbst ausführen kann.

- › **Ist dieses identisch,**
- › **ist es deckungsgleich oder**
- › **handelt es sich um zwei unterschiedliche Verfahren im Verwaltungsrecht?**

Weiterhin kennen wir den sofortigen Vollzug (§ 6 Abs. 2 VwVG).

- › **Lesen Sie die angegebenen Rechtsgrundlagen!**
- › **Denken Sie über den Zweck, den Sinn der einzelnen Vorschrift nach!**

---

### 14.3 Weitere Voraussetzungen des Verwaltungszwanges

Nachdem wir uns über die gesetzlichen Befugnisse für die Anwendung von Zwangsmitteln klar geworden sind, müssen wir uns noch weitere Voraussetzungen ansehen.

**Lesen Sie § 4 UZwG Bln!**

ÜBUNG



ÜBUNG

01.

Welche Grundsätze sind vor der Anwendung unmittelbaren Zwanges zu bedenken?

a)

---

b)

---

c)

---

**ÜBUNG**

**02.**

Oder wie haben wir den Komplex zusammengefasst genannt?



**ÜBUNG**

**02.**

---

---

---

---

**ÜBUNG**

**WAS BEDEUTET NUN IM EINZELNEN:**

**03.**

Geeignetheit der Maßnahme?

**04.**

Erforderlichkeit der Maßnahme?

**05.**

Das zeitliche und sachliche Übermaß?

**06.**

Die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme?



**ÜBUNG**

**03.**

---

---

---

---

04.

---

---

---

---

05.

---

---

---

---

06.

---

---

---

---



**LÖSUNG**

01. a) Geeignetheit  
b) Erforderlichkeit  
c) Angemessenheit (Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn)

02. Das Übermaßverbot. Es gebietet der Verwaltung bei allen Tätigkeiten, das heißt also auch bei der Anwendung von Zwangsmitteln, die oben genannten Grundsätze zu beachten.



## LÖSUNG

**03. bis 06.** Der Grundsatz der Erforderlichkeit enthält die Begriffe Geeignetheit, Notwendigkeit und den Grundsatz des mildesten Mittels. Er gebietet die Beschränkung auf das geringst mögliche Maß des Eingriffs (des Zwangsmittels).

Der Eingriff (das Zwangsmittel) muss unentbehrlich sein, um das Ziel (die Durchsetzung des Va) zu erreichen.

Jedes sachliche oder zeitliche Übermaß ist verboten (das heißt das Zwangsmittel darf nicht schärfer sein und nicht länger dauern als unbedingt notwendig).

Die Geeignetheit verbietet die Anwendung ungeeigneter Zwangsmittel oder die Herbeiführung rechtlich unzulässiger Folgen.

Die Anwendung des mildesten Mittels verlangt, dass immer dann, wenn mehrere geeignete und verhältnismäßige Zwangsmittel zur Verfügung stehen, dasjenige angewendet wird, das den Betroffenen und die Allgemeinheit voraussichtlich am wenigsten beeinträchtigt.

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit erfordert:

- a) Interessen- und Rechtsgüterabwägung und
- b) die Entscheidung für das objektiv wertvollere Interesse oder Rechtsgut, das heißt auch erforderliche und geeignete Zwangsmittel dürfen nicht angewendet werden, wenn dadurch höherrangige Rechtsgüter beschädigt werden  
  
oder  
  
gleichwertige Rechtsgüter durch die Zwanganwendung in größerem Umfang beeinträchtigt werden als durch die dem Va zugrunde liegende Gefahr.
- c) Außerdem darf durch die Anwendung des Zwangsmittels vorsätzlich weder Leben noch Gesundheit des Adressaten beschädigt werden.

Zum Schluss sei noch an eine Selbstverständlichkeit erinnert:

Wird jemand durch die Anwendung von unmittelbarem Zwang verletzt, so ist ihm Beistand zu leisten und ärztliche Hilfe zu verschaffen, sobald die Situation dies zulässt (§ 5 UZwG Bln).

---

#### 14.4 Zwangsmittellandrohung (Muster)

Die Formulierung einer Zwangsgeldandrohung muss eindeutig sein, das heißt es muss für den/die Adressaten/in erkennbar sein, dass es sich um eine Drohung für den Fall handelt, dass er/sie der Anordnung nicht folgt. Bei Ersatzvornahme muss eine Kostenveranschlagung ausgesprochen werden.

Die Bemessung des Zwangsgeldes ist eine Ermessensentscheidung von 1 Cent bis 50.000 € (§ 8 Abs. 1 VwVfG Bln i.V.m. § 11 VwVG). Die Verwaltungsgerichtsbarkeit akzeptiert in Berlin jedoch nicht weiter begründete Zwangsgeldbeträge, wenn diese nicht erkennbar im Missverhältnis zum erstrebten Erfolg stehen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass Sie Ermessensüberlegungen unterlassen dürfen.

Bei unmittelbarem Zwang muss die zu erwartende Zwangshandlung dargestellt werden. Die folgenden Musterformulierungen sollen Ihnen später bei der Bescheid-erstellung helfen.

##### **Muster einer Zwangsmittellandrohung (Ersatzvornahme):**

**Sollten Sie meine Anordnung nicht befolgen, werde ich gegen Sie die Ersatzvornahme festsetzen. Das heißt, ich werde eine Fachfirma mit der Durchführung der Arbeiten auf Ihre Kosten beauftragen. Ich veranschlage die Kosten auf 1.500 €. Das Recht auf Nachforderung bleibt unberührt. Ich drohe Ihnen dieses Zwangsmittel gemäß § 6 Abs. 1, §§ 9, 10, 13 VwVG in Verbindung mit § 8 Abs. 1 VwVfG Bln an.**

##### **Muster einer Zwangsmittellandrohung (Zwangsgeld):**

**Sollten Sie meine Anordnung nicht befolgen, werde ich gegen Sie ein Zwangsgeld in Höhe von [angemessener Betrag bis zu 50.000 €] festsetzen. Ich drohe Ihnen dieses Zwangsmittel gemäß § 6 Abs. 1, §§ 9, 11, 13 VwVG in Verbindung mit § 8 Abs. 1 VwVfG Bln an. Sollte das Zwangsgeld uneinbringlich sein, das heißt, Sie zahlen nicht freiwillig und Vollstreckungsmaßnahmen bleiben ohne Erfolg, werde ich bei dem Verwaltungsgericht Berlin die Anordnung der Ersatzzwangshaft, wie dies § 16 VwVG vorsieht, beantragen. Dies gilt auch, falls Sie zahlungsunfähig, zum Beispiel wegen Sozialleistungsbezug, sein sollten.**

##### **Muster einer Zwangsmittellandrohung (unmittelbarer Zwang):**

**Sollten Sie meine Anordnung nicht befolgen, werde ich gegen Sie unmittelbaren Zwang festsetzen. Das heißt, ich werde meine Anordnung gegen Sie mit der Ausübung von körperlicher Gewalt gegen Sachen [muss näher beschrieben werden] und ggf. mit der Ausübung von körperlicher Gewalt gegen Personen [muss näher beschrieben werden] im Wege der Vollzugshilfe durch die Polizei durchsetzen. Ich drohe Ihnen dieses Zwangsmittel gemäß § 6 Abs. 1, §§ 9, 12, 13 VwVG in Verbindung mit § 8 Abs. 1 VwVfG Bln an.**



## FRAGEN ZUR SELBSTKONTROLLE

79. Welche Rechtsgrundlage gibt es für die Anwendung von Verwaltungszwang?
80. Auf welches Ziel muss alles Verwaltungshandeln im Hinblick auf den Zwang ausgerichtet sein?
81. Welches Ziel hat die Anwendung von Zwangsmitteln?
82. Wann erst darf das Zwangsmittel die »ultima ratio«, das letzte Mittel, sein?
83. Welches Ziel hat die Anwendung von Verwaltungszwang?
84. Können Sie sich vorstellen, welche Voraussetzung gegeben sein muss, damit Verwaltungszwang überhaupt angewendet werden darf?
85. Welche Zwangsmittel kennt das VwVG?
86. Welche Voraussetzungen müssen gegeben sein, wenn Zwangsmittel angewendet werden sollen und was versteht man darunter?
87. Welche Maßnahmen müssen der Anwendung von Zwangsmitteln vorausgehen?
88. Wie definiert man den Begriff »Ersatzvornahme«?
89. Was versteht man unter dem Begriff »Zwangsgeld« bzw. »Ersatzzwangshaft«?
90. Kann Zwang auch gegen Behörden angewendet werden?
91. Was versteht man unter dem Begriff »Unmittelbarer Zwang«?



FRAGEN ZUR SELBSTKONTROLLE

---

**92. Können Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Ordnungsbehörden unmittelbaren Zwang anwenden?**

---

**93. Wen wird die Ordnungsbehörde dazu holen? Gibt es dafür eine Rechtsgrundlage? Wie nennt man solche Hilfe?**

---

**94. Können Geldforderungen auch mit Zwangsmitteln eingetrieben werden?**

---

**95. Kann neben einem Verwarnungsgeld oder Bußgeld auch Zwangsgeld angedroht werden?**

---

**96. Selbstvornahme als unmittelbarer Zwang liegt vor, wenn ...**

---

**97. Selbstvornahme in Form der unmittelbaren Ausführung liegt vor, wenn ...**

---

**98. Sofortiger Vollzug liegt vor, wenn ...**

---

## 15. DIE ORDNUNGSVERFÜGUNG IN DER PRAXIS



### LERNZIELE

#### DER / DIE LERNENDE SOLL

33. den Zusammenhang von VA und dessen Durchsetzung mit Hilfe von Zwangsmitteln lernen und darstellen können.

### 15.1 Allgemeines

Natürlich werden Sie im Unterricht noch mit einem umfangreichen Prüfungsschema vertraut gemacht werden, mit dem Sie die Rechtmäßigkeit des VA und dessen Durchsetzung mit Zwangsmitteln zu prüfen haben. Sie finden dieses Schema im Kapitel 15.2 dieses Lehrbriefs.

Wir wollen hier aus Übungsgründen zunächst ein verkürztes Verfahren anwenden und als Voraussetzung gelten lassen, dass der Erlass des VA allen Anforderungen entspricht.

**Beantworten Sie also nur die jeweils gestellten Fragen!**

#### ÜBUNG

**Sachverhalt:** Der Tankstellenbesitzer T. betreibt auf seinem Grundstück eine Kfz.-Münzwaschanlage. Als er diese auch an Sonn- und Feiertagen öffnet, untersagt dieses die zuständige Ordnungsbehörde.

Angesichts des guten Geschäfts denkt T. nicht daran, der sogenannten Untersagungsverfügung nachzukommen. Daraufhin wird der sofortige Vollzug angeordnet und eine Zwangsgeldandrohung erlassen. T. zeigt sich unbeeindruckt und hat seine Anlage weiter geöffnet.

Nun setzt die Behörde durch im »Wochentakt« erlassene Verfügung für jeden Fall der Öffnung an Wochenenden Zwangsgelder in Höhe von zunächst jeweils 300 € bis zuletzt 3.000 € insgesamt 6.600 € fest.

#### 01.

Welche Voraussetzung muss gegeben sein, damit ein Zwangsgeld eingesetzt werden kann und ist diese hier gegeben?

#### 02.

Welches Zwangsmittel soll hier eingesetzt werden?



### ÜBUNG

**ÜBUNG**



**ÜBUNG**

**03.**

Ist es zulässig, dies wiederholt und unbegrenzt zu tun?

**04.**

Welche Grundsätze sind dabei zu beachten und wurden diese beachtet?

**05.**

Kann außerdem die Ordnungswidrigkeit mit einer Geldbuße geahndet werden? Begründung?

**06.**

Was könnte die Behörde noch tun, wenn das Zwangsmittel keinen Erfolg hat?

**01.**

---

---

---

---

**02.**

---

---

---

---

**03.**

---

---

---

---

04.

---

---

---

---

05.

---

---

---

---

06.

---

---

---

---

**LÖSUNG**

Wir haben festgelegt, dass davon auszugehen ist, dass die erlassene Verfügung allen gesetzlichen Anforderungen entspricht. Damit ist gegeben, dass dieser VA eine Rechtsmittelbelehrung enthielt, er war anfechtbar, ein eingelegtes Rechtsmittel hätte aufschiebende Wirkung gehabt.

T. will dem VA nicht folgen.

Jede Verfügung der Ordnungsbehörde ist erst einmal als rechtliches Solvensgebot darauf angelegt, dass der Adressat dieser freiwillig folgt. Wird der Verfügung wie hier nicht gefolgt, kann der Rechtsstaat aber die Geltung des Rechts gegenüber jedermann nicht in Frage stellen lassen. Das missachtete Recht bedarf der Durchsetzung – durch Anwendung von Zwangsmitteln.

Mit der Anordnung des sofortigen Vollzuges ist eine, mit der Androhung des Zwangsmittels eine weitere Voraussetzung geschaffen. Nachdem T. der Verfügung nicht folgt, ist das Zwangsmittel festzusetzen und die Höhe des Zwangsgeldes zu benennen.





### LÖSUNG

**01.** Die Voraussetzungen ergeben sich aus § 6 VwVG. Danach muss der VA entweder unanfechtbar sein oder der sofortige Vollzug muss angeordnet sein oder dem Rechtsmittel ist keine aufschiebende Wirkung beigelegt.

**02.** Eingesetzt werden soll Zwangsgeld, ein Zwangsmittel, das vorwiegend aber nicht ausschließlich zur Durchsetzung sogenannter unvertretbarer Handlungen eingesetzt wird.

**03.** Da das Zwangsgeld nicht der Ahndung von Unrecht dient, sondern ein Beugemittel zur Durchsetzung eines VA ist, ist es auf diese Funktion ausgerichtet. Deshalb darf es so lange, auch mehrmals, angewendet werden, bis der Adressat der Verfügung folgt, aber auch nicht länger.

**04.** Zu beachten ist das Übermaßverbot:

- › Das Zwangsgeld ist ein geeignetes Mittel, denn es führt objektiv zum Ziel. T. muss nicht zahlen, wenn er dem VA folgt.
- › Es ist auch unentbehrlich, denn die Herstellung des gesetzlichen Zustandes muss angestrebt werden.
- › Es ist auch das mildeste Mittel, denn die Anwendung unmittelbaren Zwanges wäre schärfer und eine Ersatzvornahme ist nicht anzuwenden.
- › Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wurde beachtet, indem dem ständigen Rechtsbruch ein Vermögenseingriff gegenübersteht (dem T. sogar noch ausweichen kann, indem er der Verfügung folgt).

**05.** Da wie vorher schon angeführt das Zwangsgeld nicht der Ahndung von Unrecht dient, kann es neben einer Geldbuße oder Geldstrafe verhängt werden.

**06.** Letztlich müsste man dann unmittelbaren Zwang anwenden, das heißt das Grundstück zum Beispiel absperren und jeden Zutritt unterbinden.



## ÜBUNG

### ÜBUNG

**Sachverhalt:** Die zuständige Bauordnungsbehörde verfügt gegenüber dem Grundstückseigentümer E., die nicht schon abgestürzten Teile einer Stützmauer auf seinem Grundstück zu entfernen. Diese Mauer war vor ca. 50 Jahren von der Stadt, der damals das Grundstück gehörte, errichtet worden, um das Abrutschen eines Hanges zu vermeiden. E. hatte das Grundstück vor einem Jahr gekauft und sich im Kaufvertrag verpflichtet, diese Mauer zu sanieren. Dieser vertraglichen Verpflichtung kam er bislang nicht nach.

Wegen der Gefahr für vorbeigehende Passanten wird eine Frist von fünf Tagen gesetzt, die sofortige Vollziehung angeordnet und die Ersatzvornahme mit einem Kostenaufwand von ca. 5.000 € angedroht.

Als E. untätig bleibt, erfolgt die Festsetzung der Ersatzvornahme. E. unternimmt nichts. Daraufhin führt die von der Behörde beauftragte Fa. F. die Arbeiten mit einem Kostenaufwand von 4.378 € durch.

#### 01.

Welche Voraussetzungen mussten für die Anwendung der Ersatzvornahme gegeben sein und wurden diese hier beachtet?

#### 02.

Welches Zwangsmittel soll eingesetzt werden und wie ist dieses definiert?

#### 03.

Welche Grundsätze sind für die Anwendung zu beachten und geschah dies?

#### 01.

---



---



---



---

#### 02.

---



---



---



---

03.

---

---

---

---



### LÖSUNG

**01.** Mit jedem erlassenen VA ist eine Rechtsmittelbelehrung schriftlich dem Adressaten zugegangen, das heißt bis zum Ablauf ist der VA noch anfechtbar und jedes eingelegte Rechtsmittel hat aufschiebende Wirkung.

Soll diese entfallen, so muss mit der schriftlichen Androhung des Zwanges die sofortige Vollziehung angeordnet werden. Dabei muss eine vernünftige Frist gesetzt werden. Das vorgesehene Zwangsmittel muss benannt werden und bei der Ersatzvornahme müssen die voraussichtlichen Kosten bekannt gegeben werden. Wenn innerhalb der Frist der Verfügung nicht gefolgt wird, ist das Zwangsmittel festzusetzen, und das Zwangsmittel wird dann – so wie festgesetzt – angewendet.

**02.** Eingesetzt wird die Ersatzvornahme (§ 10 VwVG), das heißt die Behörde kann die geforderte Handlung selbst vornehmen oder – wie es hier geschieht – durch einen beauftragten Dritten auf Kosten des Pflichtigen vornehmen lassen.

**03.** Die Grundsätze werden unter dem Oberbegriff »Übermaßverbot« zusammengefasst, das heißt die Erforderlichkeit mit Geeignetheit und mildestem Mittel und die Prüfung der Verhältnismäßigkeit.

Wenn Sie diese durchgeprüft haben, werden Sie feststellen, dass diese beachtet wurde.

Wie wir schon festgestellt haben ist eine der wichtigsten Handlungsformen der Behörden, die mit der Gefahrenabwehr beauftragt sind, die Ordnungsverfügung (Polizeiverfügung).

### ÜBUNG



### ÜBUNG

Wie ist diese Verfügung definiert? Erinnern Sie sich?

---

---

---

---

Die Verfügung ist eine Anordnung der Ordnungsbehörde (der Polizeibehörde), die an bestimmte Personen oder einen bestimmten Personenkreis ergeht und Ge- oder Verbot oder die Versagung, Einschränkung oder Zurücknahme einer rechtlich vorgesehenen ordnungsbehördlichen (polizeilichen) Erlaubnis oder Bescheinigung enthält.

Sie ist ein VA und unterliegt damit den formellen Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG). Soweit es – wie in Berlin – keine einschränkenden Vorschriften in den Polizei- und Ordnungsgesetzen gibt, kann sie formfrei, das heißt schriftlich, mündlich oder durch Zeichen erlassen werden.

Formfreier Erlass bedeutet aber nicht, dass auch das Verfahren formfrei ist – Ausnahmen gibt es bei Gefahr im Verzug oder der unmittelbaren Ausführung. Deshalb gelten für den Erlass des VA die Formvorschriften des VwVfG und sind zu beachten.

#### ÜBUNG

Welche Formvorschriften sind zu beachten?

---

---

---

---

Sehen Sie sich das Schema an und Sie werden an den aufgeführten Bestimmungen (nachlesen) jede Formvorschrift erkennen! Die Reihenfolge und Position mag in den Behörden unterschiedlich sein. Es gibt keinen allgemeinverbindlichen Aufbau. Ihr/e Dozent/in wird Ihnen die rechtlichen Grenzen erläutern.



#### ÜBUNG

## SCHEMA

Briefkopf (vgl. § 1 Abs. 1 VwVfG Bln, §§ 35, 37 Abs. 3 VwVfG)  
Behörde, Aktenzeichen, Bearbeiter/in, Zimmer, Telefon, Datum

V

### 1. Zustellungsart

- › §§ 1 Abs. 1, 7 VwVfG Bln,  
§ 41 Abs. 5 VwVfG i. V. m. §§ 2 ff. VwZG,  
§§ 5 Abs. 4, 7 Abs. 1 VwZG beachten,
- › § 8 Abs. 1 VwVfG Bln, § 13 Abs. 7 VwVG

### Adressat/in

- › § 1 Abs. 1 VwVfG Bln, §§ 35, 41 VwVfG

### Anrede (siehe GGO I)

### Tenor

- › § 1 Abs. 1 VwVfG Bln, § 37 Abs. 1 VwVfG

### Begründung

- > § 1 Abs. 1 VwVfG Bln, § 39 Abs. 1 VwVfG

### Zwangsmittelandrohung

- › § 8 Abs. 1 VwVfG Bln,  
§ 6 Abs. 1, §§ 9 ff. VwVG, ggf. § 16 VwVG

### Rechtsbehelfsbelehrung

- › § 1 Abs. 1 VwVfG Bln, § 37 Abs. 6 VwVfG,
- › § 8 Abs. 1 VwVfG Bln, § 18 VwVG; §§ 69 ff. VwGO

### Anordnung der sofortigen Vollziehung

- › § 80 Abs. 2 Nr. 4, Abs. 3 VwGO.

### Grußformel (siehe GGO I)

Im Auftrag  
Bearbeiter/in

- 2. Wv (siehe GGO I; i. d. R. Termin zur Kontrolle der Maßnahme)  
I.A.

---

## 15.2 Lösungsschema für den Vermerk und die Ordnungsverfügung

Dieses Lösungsschema wird Ihnen helfen, einen ordnungsrechtlichen Sachverhalt, der zu einer Ordnungsverfügung (Grundverwaltungsakt zur Gefahrenabwehr) führt, zu bearbeiten und eine verwaltungsgerichtsfeste Entscheidung in Gestalt eines Vermerks und einer Verfügung auszufertigen.

Der Umgang mit dem Schema erfordert Übung und zunächst Anleitung durch Ihren Dozenten bzw. Ihre Dozentin. Die Reihenfolge der zu prüfenden Punkte ist nicht verbindlich. Sie werden mit fortschreitender Übung feststellen, dass Sie von der unten stehenden Reihenfolge zum Teil abweichen können und dies die Bearbeitung bestimmter Fälle beschleunigt.

Es hat sich als hilfreich erwiesen, Fälle mit diesem Lösungsschema in kleinen Gruppen (drei bis vier Teilnehmende) zu diskutieren und zu lösen. Ihr Dozent bzw. Ihre Dozentin wird Sie bei der Gruppenarbeit unterstützen.

### I. Prüfung von Sach- und Rechtslage (»Vermerk«)

#### A Tatbestandsvoraussetzungen

##### a) Formelle Rechtmäßigkeit<sup>1</sup>

###### 1. Sachliche Zuständigkeit

gemäß § 4 Abs. 2 AZG i.V.m. §§ 2 - 5 ASOG Bln,  
ZustKat Ord (zu § 2 Abs. 4 Satz 1 ASOG Bln)

Beachte: Eine spezialgesetzliche Regelung ist möglich und zuerst zu prüfen, sie findet aber i.d.R. Anwendung unter Zuhilfenahme von 1.2.

1.1 Polizei (PolPräs) gemäß § 5 Abs. 1 ASOG Bln

1.1.1 § 1 Abs. 2 ASOG Bln: zuständig aufgrund von Spezialnormen,  
zum Beispiel § 53 OWiG, analog § 163 StPO, § 758 Abs. 3 ZPO;

1.1.2 § 1 Abs. 3 ASOG Bln: zuständig für Verhütung von Straftaten;

1.1.3 § 1 Abs. 4 ASOG Bln: zuständig für Schutz privater Rechte;

1.1.4 § 1 Abs. 5 ASOG Bln: Vollzugshilfe für andere Behörden und  
sonstige öffentliche Stellen gemäß §§ 52 - 54 ASOG Bln;

1.1.5 § 4 ASOG Bln: zuständig für unaufschiebbare Maßnahmen  
(»subsidiär«, lat. = zur Aushilfe dienend, für die eigentlich  
zuständige Behörde).

---

1      Beachte: ggf. Unbeachtlichkeit oder Heilung von  
Verfahrens- und/oder Formfehlern gem. §§ 45, 46 VwVfG.

1.2 Ordnungsbehörden (einschl. nachgeordnete Ordnungsbehörden)

1.2.1 § 2 Abs. 2 ASOG Bln: Senatsverwaltungen,  
siehe Nrn. 1 - 14, 37 ZustKat Ord;

1.2.2 § 2 Abs. 2 ASOG Bln: Bezirksämter,  
siehe Nrn. 15 - 22c, 37 ZustKat Ord;

1.2.3 § 2 Abs. 3 ASOG Bln: Sonderbehörden der  
Hauptverwaltung mit Ordnungsaufgaben  
(nachgeordnete Ordnungsbehörden),  
siehe Nrn. 23 - 36 ZustKat Ord;

1.3 § 3 ASOG Bln: Hilfszuständigkeit der Berliner Feuerwehr.

## 2. Örtliche Zuständigkeit

2.1 Eine spezialgesetzliche Regelung ist  
möglich und zuerst zu prüfen.

2.2 Dienstkräfte der Polizei dürfen Amtshandlungen  
im gesamten Land Berlin vornehmen (§ 6 ASOG Bln, Art. 4 VvB).  
Diese Regelung bezieht sich im Wesentlichen auf  
Polizeivollzugskräfte.

2.3 Die zehn Senatsverwaltungen und die 14 Sonderbehörden  
der Hauptverwaltung mit Ordnungsaufgaben

- › Der Polizeipräsident in Berlin (PolPräs),
- › Landesamt für Arbeitsschutz und technische Sicherheit (LAGeSi),
- › Berliner Feuerwehr,
- › Landesamt für Mess- und Eichwesen Berlin-Brandenburg (LME),
- › Berliner Forsten,
- › Fischereiamt,
- › Pflanzenschutzamt,
- › Landesamt für Bergbau, Geologie  
und Rohstoffe Brandenburg (LBGR),
- › Landesamt für Flüchtlingsangelegenheiten (LAF),
- › Landesamt für Gesundheit und Soziales Berlin (LAGeSo),
- › Landesamt für Bürger- und Ordnungsangelegenheiten (LABO),
- › Landesdenkmalamt,
- › Verkehrslenkung Berlin (VLB) und die
- › Gemeinsame Obere Luftfahrtbehörde Berlin-Brandenburg (LuBB)

sind im gesamten Land Berlin zuständig gem.

§ 1 Abs. 1 VwVfG Bln i. V. m. § 3 Abs. 1 VwVfG und Art. 4 VvB.

2.4 Innerhalb ihrer Bezirksgrenzen sind die 12 Bezirksämter  
grundsätzlich für die Orte, an denen eine Gefahr besteht,  
einschl. des Aufenthaltsortes gefährlicher Personen,  
zuständig (§ 1 Abs. 1 VwVfG Bln i. V. m. § 3 Abs. 1 VwVfG).

**3. Beachtung der allgemeinen Verfahrensanforderungen**

nach § 9ff. VwVfG, insbesondere Form  
(grundsätzlich Formfreiheit gem. § 1 Abs. 1,  
§ 5 Abs. 1 VwVfG Bln i.V.m., §§ 10, 37 Abs. 2  
Satz 1 VwVfG; siehe Spezialgesetz bzw. FörmVfVO)

**4. Anhörungserfordernis prüfen**

(§ 1 Abs. 1 VwVfG Bln i.V.m. § 28 VwVfG)

**b) Materielle Rechtmäßigkeit****5. Ermächtigungsgrundlage (Tatbestandsseite, Rechtsfolgeseite)**

Nach dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 GG) und dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der öffentlichen Verwaltung muss die Polizei- oder Ordnungsbehörde aufgrund ihrer Befugnisnorm ermächtigt sein, in das Recht der/des Bürgerin/Bürgers einzugreifen. Es muss also geprüft werden, ob die tatbestandsmäßigen Voraussetzungen zur Anwendung der Befugnisnorm gegeben sind (»Subsumtion«, lat. = Einordnung). Es kann dann die Rechtsfolge der Befugnisnorm abgeleitet werden (siehe Beispiel). Ermächtigungsgrundlagen sind:

5.1 Spezialnormen des Polizei- und Ordnungsrechts (Straßenverkehrsgesetz, Bauordnung für Berlin, Gewerbeordnung, Hundegesetz Berlin usw.), in denen neben dem Tatbestand auch bestimmt sein kann, welche Maßnahmen zur Gefahrenabwehr zu treffen sind. Auch die zur Beseitigung der Gefahr pflichtigen Personen können bestimmt sein.

5.2 Spezialnormen des Polizei- und Ordnungsrechts (zum Beispiel Lebensmittelhygiene-Verordnung), in denen nur ein allgemeiner Verbotstatbestand genannt ist. Das ermächtigende Spezialgesetz (im Falle der Lebensmittelhygiene-Verordnung ist dies das Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch) bestimmt, welche Maßnahmen zur Gefahrenabwehr zu treffen sind. Auch die zur Beseitigung der Gefahr pflichtigen Personen können bestimmt sein.

5.3 Spezialnormen des Polizei- und Ordnungsrechts (zum Beispiel Berliner Straßengesetz), in denen nur ein allgemeiner Verbotstatbestand genannt ist. Liegt keine spezielle gesetzliche Ermächtigung vor, muss die Behörde mit Hilfe des ASOG Bln (§ 17 Abs. 2, führt nach Ausschluss der besonderen Befugnisse in der Regel zu § 17 Abs. 1) mögliche Maßnahmen (§§ 11, 12) auswählen und die polizeipflichtige Person (§§ 13, 14) bestimmen (s. u.).

5.4 Spezialermächtigungen des ASOG Bln (§§ 18 - 41, Besondere Befugnisse – Standardmaßnahmen – sowie §§ 42 - 51, Befugnisse für die weitere Datenverarbeitung).

5.5 § 17 Abs. 1 ASOG Bln, die sogenannte Generalklausel, die nur in Betracht kommt, wenn eine Spezialnorm bzw. -ermächtigung nicht vorliegt. Um die Generalklausel anwenden zu können, muss eine im einzelnen Falle bestehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung vorliegen (Gefahrenstatbestand).

## B. Rechtsfolge

### 6. **Maßnahme zur Gefahrenabwehr: Ermessensverwaltung oder gebundene Verwaltung**

#### 6.1 Entschluss zum Handeln (»ob«):

6.1.1 Ermessensverwaltung: Die Ordnungsbehörden und die Polizei müssen ihre Maßnahmen laut § 12 Abs. 1 ASOG Bln nach pflichtgemäßem Ermessen treffen. Dies kann auch bei Sondergesetzen (§ 53 OWiG, § 163 StPO usw.) zutreffen. Die rechtlichen Grenzen des Ermessens sind zu beachten (§ 114 VwGO, § 40 VwVfG), denn sowohl eine Ermessensüberschreitung als auch eine Ermessensunterschreitung, sogenannte Ermessensfehler, bedeuten in der Regel die Rechtswidrigkeit der Maßnahme. Besonders zu beachten ist die Ermessensreduzierung auf Null, das heißt bei einer erheblichen Gefährdung wesentlicher Rechtsgüter (erhebliche Gefahr, Gefahr für Leib und Leben, dringende Gefahr, gemeine Gefahr) müssen Polizei bzw. Ordnungsbehörde eingreifen. Der Ermessensspielraum der Verwaltung ist aufgrund der Umstände soweit reduziert, dass die Verwaltung trotz Ermessens nur noch eine fehlerfreie Entscheidung treffen kann.

6.1.2 gebundene Verwaltung: Der Gesetzgeber kann die Behörde auch zum Handeln verpflichten (zum Beispiel § 39 Abs. 2 Satz 1 Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch). Dann existiert kein Entschließungsermessen.

#### 6.2 Auswahl der Maßnahme (»wie«):

6.2.1 Ermessensverwaltung: Die Ordnungsbehörden und die Polizei müssen ihre Maßnahmen laut § 11 Abs. 1 ASOG Bln nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit treffen. Dabei sind zu berücksichtigen:

##### 6.2.1.1

Die Maßnahme muss geeignet sein (§ 11 Abs. 1 ASOG Bln), das heißt der/die Pflichtige muss tatsächlich und rechtlich in der Lage sein, die Maßnahme auszuführen. Die Maßnahme muss dabei geeignet sein, die Gefahr abzuwehren.

##### 6.2.1.2

Die Maßnahme muss das mildeste Mittel darstellen (§ 11 Abs. 1 ASOG Bln), das heißt es muss die Maßnahme ausgewählt werden, die die/den Einzelne/n und die Allgemeinheit am wenigsten beeinträchtigt. Gemäß § 12 Abs. 2 ASOG Bln kann der/die Betroffene beantragen, dass eine andere, ebenso wirksame Maßnahme, die die Allgemeinheit jedoch nicht stärker als die ursprüngliche Maßnahme beeinträchtigen darf, zur Gefahrenabwehr getroffen wird (»Austauschmittel«).

## 6.2.1.3

Die Maßnahme muss im engeren Sinn verhältnismäßig sein (§ 11 Abs. 2 ASOG Bln), das heißt nach Abwägung der zu berücksichtigenden Rechtsgüter (zum Beispiel öffentliche Sicherheit oder Ordnung gegenüber Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit) darf die Maßnahme nicht zu einem Nachteil für das durch die Maßnahme zu schützende Rechtsgut führen, der zu dem Erfolg unverhältnismäßig ist.

6.2.2 gebundene Verwaltung: Der Gesetzgeber kann im Wege der gebundenen Verwaltung auch die Maßnahme vorschreiben (zum Beispiel § 78 Abs. 1 Bauordnung für Berlin). Damit entfällt aber nicht die Prüfung, ob die Maßnahme im engeren Sinn verhältnismäßig ist.

Die Maßnahme muss auch bei der gebundenen Verwaltung im engeren Sinn verhältnismäßig sein (§ 11 Abs. 2 ASOG Bln), das heißt nach Abwägung der zu berücksichtigenden Rechtsgüter (zum Beispiel öffentliche Sicherheit oder Ordnung gegenüber Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit) darf die Maßnahme nicht zu einem Nachteil für das durch die Maßnahme zu schützende Rechtsgut führen, der zu dem Erfolg unverhältnismäßig ist.

## 7. **Eingriff in Grundrechte** (wird i. d. R. im Rahmen von 6.2.1.3 bzw. 6.2.2 geprüft)

Die Befugnisnorm und die aus ihr resultierende Maßnahme muss ausreichen, um in das jeweilige Grundrecht der/des Bürgerin/Bürgers eingreifen zu können. Die Grundrechte müssen dabei unterschieden werden:

7.1 Grundrechte unter Regelungsvorbehalt: Das Grundrecht enthält einen Vorbehalt, der es dem Parlament oder der Regierung erlaubt, die jeweilige Grundrechtsausübung durch weitere Normen auszugestalten (zum Beispiel Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG).

7.2 Grundrechte unter Gesetzesvorbehalt (= Schrankenvorbehalt): Eine Einschränkung des Grundrechts ist durch oder aufgrund eines Gesetzes möglich. Im Rahmen dieser Einschränkung sind staatliche Eingriffe gerechtfertigt.

Es wird unterschieden zwischen dem einfachen Gesetzesvorbehalt, bei dem an das einschränkende Gesetz keine besonderen Anforderungen gestellt werden (Art. 2 Abs. 2 Satz 3, 6 Abs. 3, 8 Abs. 2, 10 Abs. 2 Satz 1 GG) und dem qualifiziertem Gesetzesvorbehalt, bei dem an das einschränkende Gesetz vom Grundgesetz besondere materielle Anforderungen gestellt werden (Art. 11 Abs. 2, 13 Abs. 2 bis 5, Abs. 7, 16 Abs. 1 Satz 2 GG). Die Einschränkung muss unter strenger Berücksichtigung der Grundrechte geboten sein und Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG (Zitiergebot) beachtet werden.

7.3 Grundrechte ohne Vorbehalt/uneinschränkbare Grundrechte (zum Beispiel Art. 1 Abs. 1 GG): Diese Grundrechte haben so genannte immanente Schranken, das heißt Inhalt und Reichweite eines uneinschränkbar Grundrechtes sind in jedem konkreten Fall durch Abwägung mit den anderen betroffenen Rechtsgütern aus dem Grundgesetz festzustellen.

## 8. Verantwortlichkeit:

Die Verantwortlichkeit, auch Polizeipflichtigkeit genannt, ist im Polizei- und Ordnungsrecht nicht abhängig von einem etwaigen Verschulden oder der Schuldfähigkeit der/des Pflichtigen. Sie ist auch nicht übertragbar oder abwälzbar. Die Verantwortlichkeiten sind wie folgt geregelt:

8.1 Regelung durch Spezialnorm, üblicherweise Eigentümer/in (zum Beispiel des Grundstückes), Halter/in (des Kraftfahrzeuges) usw. Nicht in jeder Spezialnorm besteht eine solche Regelung. Fehlt sie, sind die §§ 13, 14 ASOG Bln anzuwenden, wie dies § 13 Abs. 4 bzw. § 14 Abs. 5 ASOG Bln fordern. Bei den Spezialermächtigungen des ASOG Bln (§§ 18 - 51) sind die Verantwortlichen teilweise benannt. Fehlt die Benennung, ergibt sich die Verantwortlichkeit ebenfalls aus den §§ 13, 14 ASOG Bln.

8.2 Verantwortlichkeit für das Verhalten einer Person (§ 13 ASOG Bln), entweder die Person selbst (§ 13 Abs. 1 ASOG Bln) oder andere Personen für sie (§ 13 Abs. 2 und Abs. 3 ASOG Bln, »Verhaltensverantwortlichkeit«).

8.3 Verantwortlichkeit für Tiere oder den Zustand einer Sache (§ 14 ASOG Bln), entweder der/die Inhaber/in der tatsächlichen Gewalt (§ 14 Abs. 1 ASOG Bln) oder der/die Eigentümer/in (§ 14 Abs. 3 ASOG Bln), gegebenenfalls auch der/die ehemalige Eigentümer/in einer herrenlosen Sache oder eines Tieres gemäß § 14 Abs. 4 ASOG Bln (»Zustandsverantwortlichkeit«).

8.4 Inanspruchnahme von nicht verantwortlichen und nicht verdächtigen Personen (§ 16 ASOG Bln), die besonders strenge Anforderungen stellt. Der/Die Inanspruchgenommene erwirbt den Schadensausgleichsanspruch gemäß § 59 ASOG Bln (»polizeilicher Notstand«).

Wenn mehrere Personen für die Gefahr verantwortlich sind, muss die Polizei bzw. die Ordnungsbehörde darunter die Person auswählen, die der Gefahr zeitlich, örtlich und sachlich am nächsten ist und die Gefahr dabei am schnellsten und besten beseitigen kann. Dies ist wiederum eine Frage des Auswahlermessens.

## 9. Auswahl eines Zwangsmittels

Das Zwangsmittel dient dazu, die Einsicht des/der Verantwortlichen in die Maßnahme zu verstärken. Die Behörde kann das im Grundverwaltungsakt angedrohte Zwangsmittel mittels eines gesonderten Verwaltungsaktes erst festsetzen, wenn der/die Verantwortliche die Verpflichtung innerhalb der Frist nicht befolgt hat. § 8 Abs. 1 VwVfG Bln i. V. m. §§ 6 Abs. 1, 9ff VwVG regeln den Verwaltungszwang. Die Androhung des Zwangsmittels stellt einen eigenen Verwaltungsakt dar, der mit dem Grundverwaltungsakt verbunden werden kann. Er soll mit ihm verbunden werden, wenn die sofortige Vollziehung (s. u.) angeordnet wird, wie dies § 13 Abs. 2 VwVG vorsieht. Es ist auszuwählen zwischen den Zwangsmitteln:

- 9.1 Ersatzvornahme (§ 10 VwVG),
- 9.2 Zwangsgeld (§ 11 VwVG),
- 9.3 Unmittelbarer Zwang (§ 12 VwVG).

Die Androhung des Zwangsmittels ist zuzustellen, wie dies § 8 Abs. 1 VwVfG Bln i. V. m. § 13 Abs. 7 VwVG vorschreibt. Bitte beachten Sie, dass der Gesetzgeber die zwangsweise Durchsetzung einer Maßnahme auch im Spezialgesetz regeln kann. (zum Beispiel Auflösung einer verbotenen oder auflagenwidrigen Versammlung gemäß § 15 Abs. 3 Versammlungsgesetz).

### 10. Überlegungen zur sofortigen Vollziehung

Sie werden zumeist § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO zu beachten haben. Es genügt, im Vermerk zu formulieren: »Aus den in der Verfügung genannten Gründen wird die sofortige Vollziehung angeordnet.« § 80 Abs. 3 VwGO enthält jedoch den Passus »...ist das besondere Interesse an der sofortigen Vollziehung des Verwaltungsakts schriftlich zu begründen.« Das besondere öffentliche Interesse an der sofortigen Vollziehung muss über das hinausgehen, das den für sofort vollziehbar erklärten Verwaltungsakt selbst rechtfertigt. Verwenden Sie die Argumente aus der Güterabwägung (Punkte 6.2.1.3 bzw. 6.2.2 bzw. 7.). Fehlt die Begründung im Grundverwaltungsakt oder heißt es lediglich: »...im öffentlichen Interesse...« oder wird sie bloß formelhaft gegeben, ist die sofortige Vollziehung nicht erfolgt, im Falle eines Widerspruches entfaltet sich der so genannte Suspensiveffekt (aufschiebende Wirkung des Widerspruches).

Die aufschiebende Wirkung entfällt durch Gesetz (§ 80 Abs. 2 Nr. 3 VwGO), wenn Ihr ermächtigendes Gesetz (vgl. 5.) dies vorschreibt (zum Beispiel § 39 Abs. 7 Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch). Dann genügt der Hinweis darauf.

Rechtsbehelfe gegen die Androhung von Zwangsmitteln haben gem. § 80 Abs. 2 Nr. 3 VwGO i.V.m. § 4 AGVwGO keine aufschiebende Wirkung, weil die Androhung des Zwangsmittels eine »Maßnahme in der Verwaltungsvollstreckung« ist.

## II. Form der Entscheidung (»Verfügung«)

### 1. Allgemeine Hinweise

- › In der Begründung sind die Gesetze mit voller Bezeichnung und Fundstellen zu nennen (Fußnoten oder Anlagen verwenden). In Klausuren genügt jedoch regelmäßig die Angabe der Abkürzung des Gesetzes (zum Beispiel ASOG Bln, VwVfG).
- › Die Subsumtion muss mindestens in den Grundzügen erkennbar sein.
- › Tragende Ermessenserwägungen, Argumente und Verhältnismäßigkeit müssen erörtert werden, auf Argumente der Beteiligten muss eingegangen werden.
- › Das Ergebnis jeder Einzelfallprüfung ist an den Anfang stellen (zum Beispiel »...liegt eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit vor, weil ...«)



**MERKSATZ**

---

*Für die /den Adressatin/Adressaten  
immer verständlich schreiben,  
er/sie muss weder Jurist/in  
noch Verwaltungsbedienstete/r sein.*

---

Die Bestimmungen der GGO I hinsichtlich der äußeren Form der Verfügung sind anzuwenden. Die §§ 37 ff VwVfG regeln Grundsätzliches für den Verwaltungsakt. Der Verwaltungsakt beinhaltet:

**2. Aufbau der Ordnungsverfügung**

<b>BEHÖRDE, GESCHÄFTSZEICHEN</b>	<b>DATUM</b>
<b>BEARBEITER/IN: NAME</b>	<b>APP.</b>

V

**1. ZUSTELLUNGSART**

(§§ 1 Abs. 1, 7 VwVfG Bln, § 41 Abs. 5 VwVfG i. V. m. §§ 2 ff. VwZG; §§ 5 Abs. 4, 7 Abs. 1 VwZG beachten; insbesondere Zustellungserfordernis der Zwangsmittelandrohung gem. § 8 Abs. 1 VwVfG Bln, § 13 Abs. 7 VwVG beachten)

**ADRESSAT ODER ADRESSATIN**

(§ 1 Abs. 1 VwVfG Bln, §§ 35, 41 VwVfG); in der Regel der/die Pflichtige, ggf. Rechtsanwalt/Rechtsanwältin oder anderer Vertreter/in)

**ANREDE** (siehe GGO I)

**TENOR**

(§ 1 Abs. 1 VwVfG Bln i.V.m. § 37 Abs. 1 VwVfG), das heißt es muss eine hinreichend bestimmte Maßnahme, die an eine bestimmte Person bzw. an einen bestimmten Personenkreis (im Falle einer Allgemeinverfügung) gerichtet ist, angeordnet werden. Die Anordnung muss zum Zweck der Gefahrenabwehr ausgesprochen werden und so präzise wie möglich formuliert sein. Die zugrunde liegende Spezialnorm oder Spezialermächtigung des ASOG Bln (§§ 18 - 51) bzw. die Generalklausel (§ 17 Abs. 1 ASOG Bln) kann bereits hier benannt werden. Die Angabe von §§ ist jedoch nicht erforderlich und soll unterbleiben, wenn die Entscheidung dadurch schwerer verständlich wird. Die Maßnahme soll nicht erst nach der Darstellung des Sachverhalts oder gar über die gesamte Verfügung verstreut ausgesprochen werden. Der/Die Adressat/in sollte auf den ersten Blick erkennen können, was von ihm/ihr verlangt wird.

**BEGRÜNDUNG**

(§ 1 Abs. 1 VwVfG Bln i.V.m. § 39 Abs. 1 VwVfG), in der der festgestellte Sachverhalt, soweit für die rechtliche Bewertung wichtig oder zwischen den Beteiligten unter Umständen auch strittig und die angewendeten Rechtsvorschriften ausgeführt sind. Die Frage der Zuständigkeit und wichtige Verfahrensfragen (Anhörung), können entfallen, falls dies nicht strittig ist. Die in dem Vermerk (vgl. Punkte 5 - 8) ausgearbeitete Rechtslage wird in dieser Reihenfolge abgearbeitet, einschließlich der Begründung einer möglichen Ermessensausübung (§ 1 Abs. 1 VwVfG Bln i.V.m. §§ 39 Abs. 1 und 40 VwVfG). Die nicht zutreffenden Prüfungsergebnisse können dabei jedoch ausgespart werden. (U. U.) Rechtsgrundlage für eine Gebührenfestsetzung.

**ZWANGSMITTELANDROHUNG**

(§ 8 Abs. 1 VwVfG Bln i. V. m. §§ 6 Abs. 1, 9 ff VwVG), bei Zwangsgeld gegen natürliche Personen mit Hinweis auf § 16 VwVG – oder spezialgesetzliche Regelung; Begründung des Entschließungs- und Auswahlermessens betr. der Zwangsmittelauswahl, ggf. auch der Höhe des Zwangsgeldes.

**RECHTSBEHELFSBELEHRUNG**

(§ 1 Abs. 1 VwVfG Bln, § 37 Abs. 6 VwVfG; § 8 Abs. 1 VwVfG Bln, § 18 VwVG; §§ 69 ff. VwGO) – Es genügt in Klausuren die Angabe »nach Muster« mit Bezeichnung des Musters (Widerspruch bzw. Klage).

### **ANORDNUNG DER SOFORTIGEN VOLLZIEHUNG**

mit ausführlicher Begründung der besonderen Eilbedürftigkeit, insbesondere warum die aufschiebende Wirkung eines Widerspruchs nicht hingenommen werden kann (§ 80 Abs. 2 Nr. 4, Abs. 3 VwGO). Hier muss die Güterabwägung erkennbar sein. Bei spezialgesetzlichem Wegfall der aufschiebenden Wirkung Hinweis darauf geben. Der Hinweis auf die Möglichkeit eines Antrages auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung beim Verwaltungsgericht (§ 80 Abs. 5 VwGO) soll gegeben werden.

### **GRUßFORMEL (siehe GGO I)**

Im Auftrag  
Name

2. **Wv (i. d. R. Termin zur Kontrolle der Maßnahme)**  
I.A.

## **16. ÜBERPRÜFUNG DES LERNERFOLGS**

---

### **16.1 Lösungen zu den Kontrollfragen**

Sie finden hier die Lösungen zu den in den Kapiteln gestellten Kontrollfragen. Sollten Sie im Einzelfall keine Antwort gewusst haben oder Ihre Antwort merklich von der Lösungserwartung abweichen, müssen Sie zum Kapitel zurückkehren und den jeweiligen Punkt erneut bearbeiten. Sie benötigen das Grundlagenwissen, um Fälle des Polizei- und Ordnungsrechts in der Praxis rechtssicher und bürgerorientiert bearbeiten zu können.



**KAPITEL 1:  
DER WANDEL DES FORMELLEN UND  
MATERIELLEN POLIZEIBEGRIFFS**

1. **Was versteht man unter dem Begriff des »staatlichen Gewaltmonopols«?**  
Staatliches Gewaltmonopol bedeutet, dass nur der Staat im Besitz der Zwangsmacht ist, das heißt grundsätzlich darf nur der Staat Gewalt anwenden, wenn es notwendig ist.

---

2. **Welche Aufgabe hat man immer ganz allgemein mit »Polizeiaufgabe« bezeichnet?**  
Polizeiaufgabe (ohne dass sie immer so benannt wurde) war es immer, die innere Sicherheit aufrecht zu erhalten.

---

3. **Seit wann etwa kennt man nach unserem Wissen Polizeiaufgaben?**  
Durch archäologische Funde wissen wir, dass schon etwa 2.300 v. Chr. solche Aufgaben von dazu bestimmten Männern wahrgenommen wurden.

---

4. **Wann taucht denn der Begriff »policey« im deutschen Sprachraum auf?**  
Der Begriff tauchte etwa in der zweiten Hälfte des 15. Jahrhunderts in unserem Sprachraum auf; er wurde aus dem französischen Sprachraum übernommen.

---

5. **Was meinte man damals nach heutigen Begriffen damit?**  
Wir würden heute sagen, mit dem Begriff bezeichnete man die damals bestehende Verwaltung (die auch nicht mit der heutigen vergleichbar ist).

---

6. **Was meinte man damals mit »guter policey« nach heutigem Verständnis?**  
Damit meinte man eine sichere, dem friedlichen Zusammenleben von Menschen dienende Ordnung, in der nicht nur die »Innere Sicherheit« gewährleistet werden sollte, sondern in der auch das Glück der Untertanen gefördert wurde (Wohlfahrtspflege).

---

7. **Was wurde bis zum »Allgemeinen Gesetzbuch für die preußischen Staaten«, oder auch »Allgemeines Landrecht für die preußischen Staaten« genannt, als Polizeiaufgabe angesehen?**  
Bis in das Zeitalter des Absolutismus wurden als Aufgaben der (inneren) Verwaltung die Gefahrenabwehr, die Wohlfahrtspflege und die Wohlfahrtsförderung beschrieben.



BEANTWORTUNG DER FRAGEN ZUR SELBSTKONTROLLE

- 
8. Welche Aufgabe blieb nach dem Gesetz übrig, obwohl die Behörden es anders sahen?  
Das »Allgemeine Landrecht für die preußischen Staaten« führte die Polizeiaufgabe auf die Gefahrenabwehr zurück.
- 
9. Was änderte bzw. bestätigte das »Kreuzberg-Urteil« 1882?  
Das sogenannte Kreuzberg-Urteil des Preußischen Obergerichtspräsidenten in Berlin von 1882 stellte gegenüber der Verwaltung diesen Grundsatz klar heraus und bemerkte in dem Urteil, dass es nicht Aufgabe der Polizei sei, Wohlfahrtspflege zu betreiben.
- 
10. Welche Aufgaben haben die zuständigen Behörden nach dem ASOG Bln?  
Nach § 1 Abs. 1 ASOG haben die zuständigen Behörden die Aufgabe, Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren. Diese Aufgabe nennt man auch Gefahrenabwehr.
- 
11. Welche Behörde(n) hat (haben) Gefahren abzuwehren?  
Wie sich aus § 2 Abs. 1 ASOG Bln ergibt, sind für die Gefahrenabwehr die Ordnungsbehörden zuständig.
- 
12. Wie nennt man diese gesetzliche Aufgabenübertragung im ASOG Bln?  
Diese gesetzliche Aufgabenübertragung bezeichnet man juristisch mit dem Begriff der sachlichen Zuständigkeit.
- 
13. Wer ist Ordnungsbehörde im Sinne des ASOG Bln?  
Ordnungsbehörden sind (so die §§ 2 Abs. 2 und 3 ASOG Bln) die Senatsverwaltungen und die Bezirksamter. Nachgeordnete Ordnungsbehörden sind die Sonderbehörden der Hauptverwaltung, die für Ordnungsaufgaben zuständig sind.
- 
14. Gibt es auch andere Behörden, die Gefahren abzuwehren haben?  
Nach § 3 ASOG Bln ergibt sich eine Hilfszuständigkeit der Berliner Feuerwehr bei der Gefahrenabwehr und nach § 4 ASOG Bln eine eigene sachliche Zuständigkeit der Polizei bei der Gefahrenabwehr.

**Beachte:** Beide werden nur tätig, wenn die an sich zuständigen Behörden die Gefahr nicht oder nicht rechtzeitig abwehren können!



- 
15. **Wer ist Sonderbehörde im Sinne des ASOG Bln in Berlin?**
- › Der Polizeipräsident in Berlin – PolPräs (als Behörde, nicht als Person)
  - › Landesamt für Arbeitsschutz und technische Sicherheit – LAGetSi
  - › Berliner Feuerwehr
  - › Landesamt für Mess- und Eichwesen Berlin-Brandenburg – LME
  - › Berliner Forsten
  - › Fischereiamt
  - › Pflanzenschutzamt
  - › Landesamt für Bergbau, Geologie und Rohstoffe Brandenburg – LBGR
  - › Landesamt für Flüchtlingsangelegenheiten – LAF
  - › Landesamt für Gesundheit und Soziales Berlin – LAGeSo
  - › Landesamt für Bürger- und Ordnungsangelegenheiten – LABO
  - › Landesdenkmalamt
  - › Verkehrslenkung Berlin – VLB
  - › Gemeinsame Obere Luftfahrtbehörde Berlin-Brandenburg – LuBB
- 

16. **Welche Aufgabe haben die Ordnungsbehörden und die Polizei?**  
 Die Ordnungsbehörden und die Polizei haben die Aufgabe, Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren, oder: Aufgabe der Ordnungsbehörden und der Polizei ist die Gefahrenabwehr.

**KAPITEL 3:  
 EIN GRUNDBEGRIFF DES POLIZEI- UND ORDNUNGSRECHTS –  
 DIE ÖFFENTLICHE SICHERHEIT ODER ORDNUNG**

---

17. **Was ist eine Gefahr?**  
 Es muss mit hinreichender Wahrscheinlichkeit (dieses ist die Abgrenzung zur bloßen Eignung oder Möglichkeit) die Folge eines Schadenseintritts bestehen.

Es wird bei vernünftiger Betrachtung des Sachverhalts eine Prognose über den voraussichtlichen Ablauf eines Geschehens (eines Sachverhalts) verlangt, wobei die Gründe für den Schadenseintritt überwiegen müssen, falls der Ablauf nicht unterbrochen wird.

Eine Gewissheit wird nicht verlangt. Maßstab ist eine vernünftige Betrachtung aus der Lebens- und/oder Berufserfahrung heraus.

Man kann auch sagen, eine Vielzahl von Menschen müsste bei gleicher Betrachtung zum gleichen Schluss kommen.



18. Was ist eine »konkrete Gefahr« im Sinne des ASOG Bln und wo finden wir den Begriff?

Im § 17 Abs. 1 ASOG Bln wird der Begriff »konkret« umschrieben mit »im Einzelfall bestehend«, so dass man definieren kann: Eine konkrete Gefahr liegt immer dann vor, wenn im Einzelfall eine Sachlage besteht, die, wenn sie unbedingt weiter abläuft bei objektiver Betrachtung mit hinreichender Wahrscheinlichkeit in absehbarer Zeit zu einem Schaden an der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung führt.

19. Was versteht man unter »gegenwärtige erhebliche Gefahr« und wo finden Sie den Begriff?

Eine gegenwärtige Gefahr liegt vor, wenn das schädigende Ereignis der konkreten Gefahr nicht erst in absehbarer Zeit eintritt, sondern der Eintritt unmittelbar bevorsteht oder schon begonnen hat. Sie ist erheblich, wenn dabei die Rechtsgüter selbst in der Wertordnung des Grundgesetzes hoch angesiedelt sind oder die Beeinträchtigung sehr schwer sein wird.

Dabei gilt dann, dass die Prüfung der Wahrscheinlichkeit immer geringer werden kann, je höher das wahrscheinlich gefährdete Rechtsgut ist.

**Wenn möglicherweise das Leben geschädigt werden kann, bedarf es einer geringeren Prüfung der Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts als bei einer geringfügigen Vermögensschädigung.**

Die Begriffe sind in den §§ 16 Abs. 1 Nr. 1; 20 Abs. 3 Nr. 1 und 36 Abs. 1 Nr. 3 ASOG Bln zu finden.

20. Was verstehen Sie unter »gegenwärtige Gefahr für Leib, Leben oder Gesundheit einer Person« und wo liegt der Unterschied zu 19.?

Hier ist präzise auf die Rechtsgüter Leib, Leben oder Gesundheit abgestellt und da gilt die oben beschriebene Darstellung. Gleichzeitig ist dieses der Unterschied zur gegenwärtigen erheblichen Gefahr.

Dieser Begriff ist in den §§ 20 Abs. 3 Nr. 1 und 36 Abs. 1 Nr. 3 ASOG Bln zu finden.

21. Was verstehen Sie unter einer »Gefahr für Leib und Leben« und wo finden Sie den Begriff?

Bei einer Gefahr für Leib oder Leben müssen genau diese bedroht sein. Diesen Begriff finden Sie im § 30 Abs. 1 Nr. 1 ASOG Bln.



22. Was verstehen Sie unter einer »dringenden Gefahr« und wo finden Sie den Begriff?

Bei einer Sachlage, bei der Schäden für bedeutsame Rechtsgüter oder solche für weniger bedeutsame, dafür aber großen Ausmaßes zu erwarten sind, spricht man von einer dringenden Gefahr. Ein unmittelbares Bevorstehen dieser Gefahr ist nicht erforderlich. Die dringende Gefahr ist abgestellt auf das Betreten bestimmter Räume. Der Begriff ist in Art. 13 Abs. 4, Abs. 7 GG sowie § 36 Abs. 4 ASOG Bln zu finden.

23. Was wissen Sie über den Begriff »Gefahr im Verzug« und wo wird er benutzt?

Gefahr im Verzug liegt immer dann vor, wenn bis zum Eintreffen einer richterlichen Ermächtigung nicht gewartet werden kann, weil sonst der angestrebte Erfolg nicht mehr erreicht werden kann.

24. Wann sprechen wir von einer abstrakten Gefahr?

Eine abstrakte Gefahr besteht immer dann, wenn man annehmen muss, dass bei einer bestimmten Verhaltensweise die hinreichende Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintrittes möglich ist. Die Teilnahme am öffentlichen Straßenverkehr ist immer abstrakt gefährlich.

25. Können Sie sich etwas unter einer latenten Gefahr vorstellen?

Bei einer latenten Gefahr tritt die Gefahr, das heißt die Wahrscheinlichkeit eines Schadens (einer Störung) zunächst nicht zutage, sie schlummert (ruht) aber schon in den näheren Umständen und wird durch das Hinzutreten anderer Umstände dann wirksam.

- › Eine Wohnsiedlung wird auf einer ehemaligen Mülldeponie gebaut.
- › Sickerwasser bringt nach Jahren bestimmte Stoffe in gasförmigem Zustand an die Oberfläche und diese lösen Hautallergien aus.

26. Wann besteht eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung?

Eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung besteht immer dann, wenn bei einem Lebenssachverhalt unter der Bedingung, dass er ungestört abläuft und bei objektiver Betrachtung mit hinreichender Wahrscheinlichkeit ein Schaden an den Rechtsgütern des einzelnen oder an den Regeln, die ein gedeihliches Zusammenleben ermöglichen, eintritt.




---

27. Was ist das spezielle Problem bei der »gegenwärtigen erheblichen Gefahr«?

Es muss zu dem obigen Sachverhalt noch die Schwere der möglichen Rechtsgüterverletzung hinzukommen, wobei das schädigende Ereignis dann unmittelbar bevorstehen muss. Dabei gilt für die Betrachtung der Wahrscheinlichkeit, dass die Anforderungen mit der Schwere der Tat geringer werden.

---

28. Wann spricht man von »Gefahr im Verzug«?

Mit einer notwendigen richterlichen Anordnung kann nicht gewartet werden, ohne dass der Erfolg der notwendigen Maßnahme entfällt.

---

**KAPITEL 4:  
ZUSTÄNDIGKEITEN BEI DER GEFAHRENABWEHR**

---

29. Was versteht man unter sachlicher Zuständigkeit?

Die sachliche Zuständigkeit ergibt sich aus der Aufgabenübertragung durch ein Gesetz.

---

30. Was versteht man unter örtlicher Zuständigkeit?

Örtlich ist eine Behörde immer innerhalb der Grenzen zuständig, die im Grundgesetz bzw. der Verfassung des Landes etc. beschrieben sind.

---

**KAPITEL 7:  
VERANTWORTLICHE PERSONEN (ADRESSATEN)**

**A.  
VERANTWORTLICHKEIT FÜR DAS VERHALTEN VON PERSONEN  
(VERHALTENSVERANTWORTLICHER BZW. -STÖRER)**

---

31. Wer ist grundsätzlich für das Verhalten von Personen verantwortlich?

Jeder ist erst einmal für sich selbst verantwortlich. Wer eine Gefahr verursacht, kann und soll für die Beseitigung in Anspruch genommen werden (so der § 13 Abs. 1 ASOG Bln).

---



**32. Wer ist außerdem bei wem verantwortlich?**

Nach diesem Grundsatz muss man unterscheiden:

- a) Wenn der Verursacher, der Verantwortliche nach § 13 Abs. 1 ASOG Bln, noch nicht 14 Jahre alt ist, so können die Maßnahmen außerdem auch gegen den Aufsichtspflichtigen gerichtet sein.
- b) Wenn für den Verursacher ein Betreuer bestellt ist, so können im Rahmen seines Aufgabenbereichs die Maßnahmen auch gegen ihn gerichtet werden.

**33. Wir haben dann noch einen anderen Personenkreis. Wer ist gemeint?**

Nach § 13 Abs. 3 ASOG Bln kann auch jemand in Anspruch genommen werden, wenn er eine Person zur Verrichtung (sogenannte Verrichtungsgehilfen) bestellt hat. Hier ist also erst einmal der Verrichtungsgehilfe als auch der Auftraggeber dieser Verrichtung in Anspruch zu nehmen.

**34. Welche Ausnahmen kennt das Gesetz?**

Diese Bestimmungen gelten nicht, wenn andere Gesetze andere Regelungen beschreiben oder auch wenn das ASOG Bln andere Regelungen beschreibt.

**B.  
VERANTWORTLICHKEIT FÜR TIERE ODER  
DEN ZUSTAND VON SACHEN  
(ZUSTANDSVERANTWORTLICHER BZW. -STÖRER)**

**35. Wer ist grundsätzlich verantwortlich, wenn von einem Tier oder dem Zustand einer Sache eine Gefahr ausgeht?**

Verantwortlich ist immer der Inhaber der tatsächlichen Gewalt über die Sache oder das Tier. Dieses ist allgemein mit dem Begriff des Besitzes identisch. Dieser Grundsatz gilt generell und unabhängig von der Frage, wie der Besitz zustande gekommen ist und ausgeübt wird.

**36. Wer ist sonst noch verantwortlich?**

Daneben ist auch der Eigentümer verantwortlich, wenn er den Besitz mit Willen weitergegeben hat. Sonst bleibt es bei dem Besitzer, dem Inhaber der tatsächlichen Gewalt.



- 
37. **Wer ist bei einer herrenlosen Sache (oder einem Tier) verantwortlich?**  
Im Sinne des Gefahren abwehrenden Rechts kann Eigentum eigentlich nicht aufgegeben werden, der Eigentümer bleibt immer verantwortlich.

**KAPITEL 9:  
DIE GENERALKLAUSEL IM POLIZEI- UND ORDNUNGSRECHT**

- 
38. **Wie lautet die Tatbestandsseite der Generalklausel?**  
Die Ordnungsbehörden und die Polizei können die Rechtsfolge setzen, um eine im Einzelfall bestehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit abzuwehren.

- 
39. **Welche Rechtsfolge tritt dann unter welchen Umständen ein?**  
Die Rechtsfolge ist »die notwendige Maßnahme«, die folgen kann, das heißt die Rechtsfolge zu setzen liegt im Ermessen der Behörde.

- 
40. **Was versteht man unter dem Begriff des staatlichen Gewaltmonopols?**  
Das staatliche Gewaltmonopol bedeutet, dass nur der Staat im Besitz von Zwangsmacht ist, das heißt, abgesehen von Notwehrrechten darf nur der Staat legitim Gewalt anwenden.

- 
41. **Seit wann kennt man Polizeiaufgaben und was bedeutete der Begriff?**  
Polizeiaufgabe war es immer, den Frieden im Inneren zu sichern (ohne es so zu benennen) und ist mindestens seit der Antike bekannt.

- 
42. **Was bedeutet Gefahrenabwehr?**  
Gefahrenabwehr bedeutet die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung.

- 
43. **Was veränderte das »Kreuzberg-Urteil«?**  
Das Kreuzberg-Urteil des preußischen Oberverwaltungsgerichtes stellt fest, dass Polizeiaufgabe ausschließlich die Gefahrenabwehr sei, nicht aber die Wohlfahrtspflege.

- 
44. **Welche Behörden haben in Berlin die Aufgabe der Gefahrenabwehr?**  
In Berlin sind es die Ordnungsbehörden und die Polizei, als Hilfsbehörde die Feuerwehr. Ordnungsbehörden sind die Senatsverwaltungen und die Bezirksämter, nachgeordnete Ordnungsbehörden sind die Sonderbehörden der Hauptverwaltung, die für Ordnungsaufgaben zuständig sind (Polizei, Feuerwehr und andere Landesämter).



- 
45. **Was ist eine Gefahr im polizei- und ordnungsrechtlichen Sinne?**  
 Eine Gefahr im polizei- und ordnungsrechtlichen Sinn liegt vor bei einem Sachverhalt, der, wenn er unbehindert weiter abläuft bei objektiver Betrachtung mit hinreichender Wahrscheinlichkeit in absehbarer Zeit zu einem Schaden (Störung) an der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung führen wird.
- 
46. **Wie definiert man den Begriff »öffentliche Sicherheit«?**  
 Zum unbestimmten Rechtsbegriff des Polizei- und Ordnungsrechts »öffentliche Sicherheit« rechnet man die Individualgüter, die Rechtsgüter des Einzelnen (Leben, Gesundheit, Freiheit, Ehre und Vermögen), aber auch das Vermögen juristischer Personen. Es gehören weiter dazu der Bestand des Staates und seiner Einrichtungen (dazu gehört u. a. auch der Schutz der Rechtsordnung).
- 
47. **Wann spricht man von einer gegenwärtigen erheblichen Gefahr?**  
 Von einer gegenwärtigen erheblichen Gefahr spricht man immer dann, wenn einmal das schädigende Ereignis (Störung) schon begonnen hat oder der Beginn unmittelbar bevorsteht. Hinzu kommt (erheblich) die Schwere der Beeinträchtigung der Rechtsgüter.
- 
48. **Wann besteht Gefahr im Verzug?**  
 Von Gefahr im Verzug spricht man immer dann, wenn mit der beabsichtigten Maßnahme nicht gewartet werden kann, ohne dass der Erfolg in Frage gestellt ist, das heißt für eine richterliche Anordnung (die Zeit dafür) oder auch für ein gestrecktes Verfahren (vorausgehender VA mit Zwangsmitteln) ist die Zeit zu kurz und die Maßnahme wäre dann nicht mehr erfolgreich.
- 
49. **Wann spricht man von einer Anscheinsgefahr?**  
 Von einer Anscheinsgefahr spricht man immer dann, wenn die Behörde bei ihrem Einschreiten bei genauer Prüfung davon ausgehen muss, dass eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung vorliegt.  
 Erst im Nachhinein ist festzustellen, dass bestimmte Sachverhalte, die dazu führten, dass keine Gefahr vorlag, der Behörde nicht bekannt sein konnten.
- 
50. **Nennen Sie einige Sonderordnungsrechte des Bundes sowie des Landes Berlin:**  
 Hier gibt es eine Vielzahl, je sechs oder sieben sollten Sie schon genannt haben. Kontrollieren Sie selbst Ihre Aufzählung.




---

**51. Was verstehen Sie unter Ermessensausübung der Verwaltung?**  
Die Regeln der Ermessensausübung ergeben sich aus dem Verwaltungsverfahrensgesetz.

Um das Ermessen wirklich sachgerecht ausüben zu können, muss man die durch die Rechtsnorm eingeräumten Alternativen erkennen und alle für und gegen sie sprechenden Argumente sammeln und werten.

Maßstab ist die gesetzliche Zielvorstellung (§ 40 VwVfG), das heißt hier die Gewährleistung von Sicherheit oder Ordnung, des Gleichheitssatzes und die Beachtung des Übermaßverbots.

Dabei sind wiederum besonders die nicht selten kollidierenden öffentlichen und privaten Interessen abzuwägen. Voraussetzung dafür ist die umfassende Kenntnis des Sachverhalts.

---

**52. Welche Hauptelemente gehören zum Übermaßverbot und was versteht man darunter?**

Das Übermaßverbot bedeutet, dass die Verwaltung bei ihrer Tätigkeit die Grundsätze der Erforderlichkeit und der Verhältnismäßigkeit zu beachten hat.

Zur Erforderlichkeit (auch Notwendigkeit) gehört, dass das Mittel objektiv geeignet sein muss, die Gefahr einzuschränken oder zu beseitigen. Es darf nicht länger dauern, als unbedingt notwendig und muss, wenn mehrere Mittel zur Verfügung stehen, das am wenigsten beeinträchtigende sein.

Zur Verhältnismäßigkeit gehört die Güterabwägung an den Maßstäben des GG. Dieses bedeutet, dass die Folgen, die sich aus der behördlichen Maßnahme ergeben können, nicht höher sein dürfen, als sie sich aus der ursprünglichen Gefahr ergeben könnten.

Weiterhin gehört dazu die Zumutbarkeit, das heißt keine Maßnahme darf das Leben oder die Gesundheit des Adressaten beeinträchtigen und ihn auch nicht an der Erfüllung höherwertiger Pflichten hindern.

---

**53. Wie unterscheiden sich im Polizei- und Ordnungsrecht »Verantwortlicher« und »Verursacher«?**

Neben dem, der unmittelbar die Gefahr verursacht hat, gibt es auch Personen in der Verhaltenshaftung und Zustandshaftung, die verantwortlich sein können, obwohl sie die Gefahr überhaupt nicht verursacht haben, sie nicht einmal kennen und von dieser nicht einmal wissen müssen.



- 
54. **Wer kann aus der Verhaltensverantwortlichkeit heraus Adressat im Polizei- und Ordnungsrecht sein?**

Im Rahmen der Verhaltenshaftung ist jeder Mensch für sein Verhalten erst einmal selbst verantwortlich. Wenn der Betreffende selbst die Ursache setzt, muss er die Gefahr auch beseitigen.

Daneben gibt es den Aufsichtspflichtigen für Kinder, der von der Gefahr nicht einmal wissen muss. Dieses gilt auch für den bestellten Betreuer.

Für den Verrichtungsgehilfen kann in Anspruch genommen werden, wer die Verrichtung bestellt hat.

**KAPITEL 10:  
STANDARDMAßNAHMEN**

- 
55. **Welche Aufgabe hat sich historisch als sogenannte Polizei- und Ordnungsaufgabe entwickelt?**

Polizei- oder auch Ordnungsaufgabe ist die Gefahrenabwehr.

- 
56. **Wem ist diese Aufgabe heute in Berlin durch Gesetz übertragen?**

Nach § 1 ASOG Bln ist diese Aufgabe in Berlin den Ordnungsbehörden und der Polizei übertragen.

- 
57. **Was ist eine Gefahr im polizei- und ordnungsrechtlichen Sinn?**

Eine Gefahr im polizei- und ordnungsrechtlichen Sinn liegt vor bei einem Sachverhalt, der, wenn er unbehindert weiter abläuft bei objektiver Betrachtung mit hinreichender Wahrscheinlichkeit in absehbarer Zeit zu einem Schaden (Störung) an der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung führen wird.

- 
58. **Was verstehen wir unter dem Begriff »öffentliche Sicherheit«?**

Die öffentliche Sicherheit umfasst elementare Individualrechtsgüter des einzelnen Menschen wie Leben, Gesundheit, Freiheit und Ehre natürlicher Personen sowie das Vermögen natürlicher und juristischer Personen. Es gehören weiter dazu die Staats- und Rechtsordnung (der Staat und seine Einrichtungen).

- 
59. **Was verstehen wir unter dem Begriff »öffentliche Ordnung«?**

Die öffentliche Ordnung umfasst die auf allgemeiner Anschauung beruhenden (nicht in Gesetzen geschriebenen) Regeln über die unerlässlichen Voraussetzungen für ein geordnetes und gedeihliches Zusammenleben von Menschen.



- 
- 60. Was ist eine »abstrakte Gefahr«?**  
 Unter einer abstrakten Gefahr versteht man eine allgemeine Besorgnis, dass bei einer bestimmten Verhaltensweise generell die hinreichende Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts möglich ist.
- 
- 61. Welche Gefahrenart berechtigt die Behörden zum Einschreiten?**  
 Generell berechtigt auch die abstrakte Gefahr zum Erlass von Rechtsverordnungen. Im Einzelfall muss aber in überschaubarer Zeit mit einem Schadenseintritt zu rechnen sein (konkrete Gefahr).
- 
- 62. Wodurch unterscheiden sich »Anscheinsgefahr« und »Scheingefahr«?**  
 Die Anscheinsgefahr ist eigentlich nur im Nachhinein (lat.: ex post) zu beurteilen. Im Moment des Tätigwerdens, des Einschreitens der Behörde, wiesen alle Merkmale darauf hin, dass eine Gefahr vorliegt und erst im Nachhinein kann man feststellen, dass die Behörde irrte.
- Sie irrte, weil sie bestimmte Merkmale trotz aller Anstrengungen vorher nicht wissen konnte.
- Anders bei der Scheingefahr – hier hätte die Behörde bei sorgfältiger Arbeit erkennen können (müssen), dass keine Gefahr vorlag.
- 
- 63. Was bedeutet die Formel, dass die spezialgesetzliche Regelung dem ASOG Bln vorgeht?**  
 Die Gefahrenabwehr ist nicht nur im ASOG Bln geregelt, sondern viel öfter in spezialisierten Regelungen. Diese sind vor dem ASOG Bln anzuwenden. Das ASOG Bln gilt nur aushilfswise (subsidiär).
- 
- 64. Nennen Sie einige Sonderordnungsrechte des Landes:**  
 Lesen Sie unter Zuständigkeiten bei der Gefahrenabwehr.
- 
- 65. Nennen Sie einige Sonderordnungsrechte des Bundes:**  
 Lesen Sie unter Zuständigkeiten bei der Gefahrenabwehr.
- 
- 66. Wann ist eine Ordnungsbehörde örtlich zuständig?**  
 Die örtliche Zuständigkeit ist die territoriale Begrenzung, die sich für eine Behörde aus dem Gesetz und der Verfassung ergibt.




---

**67. Wann ist eine Ordnungsbehörde sachlich zuständig?**  
Die sachliche Zuständigkeit ist die Aufgabenübertragung durch Gesetz.

---

**68. Wann ist der Polizeipräsident in Berlin für die Abwehr von Gefahren zuständig?**  
Die Polizeibehörde ist einmal dann zuständig, wenn ihr durch Gesetz Ordnungsaufgaben übertragen worden sind.

Sonst ist sie für die Gefahrenabwehr nur zuständig, wenn die an sich zuständigen Ordnungsbehörden nicht oder nicht rechtzeitig die Gefahr abwehren können.

---

**69. Was bedeutet im § 17 Abs. 1 ASOG Bln der Begriff »die Behörden können die ...«?**  
»Können« ist ein typischer Begriff im Gesetz, der auf die Ausübung von Ermessen hinweist.

Voraussetzung dafür ist, die Kenntnis der vom Gesetz eingeräumten Alternativen und deren Bewertung nach Sammlung aller für und gegen sie sprechenden Argumente.

---

**70. Was versteht man insgesamt unter dem Begriff »Ermessen« im Gefahren abwehrenden Bereich?**  
Das Opportunitätsprinzip unterscheidet zwei Arten des Ermessens:

- a) das Entschließungsermessen und
- b) das Auswahlermessen

Nach dem Entschließungsermessen hat die Behörde zu prüfen, ob sie die Rechtsfolge verwirklichen will oder nicht.

Das Auswahlermessen ermächtigt die Verwaltung zu unterscheiden, welches von mehreren Mitteln sie anwenden will und unter mehreren Adressaten zu wählen.

---

**71. Was bedeutet der Begriff »Ermessensreduzierung auf Null«?**  
Das Opportunitätsprinzip findet seine Grenze, wenn die von der Behörde noch tolerierbare Schädlichkeitsgrenze überschritten wird. Ob dieses im Einzelfall so ist, hängt von der Wertigkeit des bedrohten Rechtsgutes aber auch von der Intensität der Gefahr und von den mit dem Einschreiten der Behörde verbundenen Risiken ab. Bei schweren Gefahren für Leben oder Gesundheit von Menschen oder sehr schweren Vermögensschäden wird die Entscheidung zum Tätigwerden der Behörde wohl die einzig richtige Ermessensausübung sein.

---




---

**72. Übt die Behörde in diesem (71.) Fall kein Ermessen mehr aus? Dennoch hat die Behörde auch in diesem Fall erst einmal ihr Ermessen auszuüben.**

---

**73. Was versteht man unter Selbstbindung der Verwaltung im Ermessensbereich?**  
 Insbesondere um den Gleichheitssatz zu beachten kann die Behörde durch Ausführungsvorschriften zu einem Gesetz oder einer Verordnung für immer wieder vorkommende (typische) Sachverhalte vorschreiben, wie diese zu behandeln sind. Dieses schließt nicht aus, dass zu prüfen ist, ob ein typischer Sachverhalt vorliegt und gegebenenfalls sonst eine andere Ermessensentscheidung zu treffen.

---

**74. Gibt es im Gefahren abwehrenden Recht einen Anspruch des Bürgers auf ein Einschreiten der Behörde? Begründung?**  
 Da die Ermessensausübung dazu führen soll, im Einzelfall die bestmögliche Entscheidung zu treffen, kann eine korrekte Ausübung auch zu dem Urteil führen, hier gerade nicht einzuschreiten.  
 Diese Pflicht und das Recht kann nicht dadurch beeinträchtigt werden, dass der Bürger im Einzelfall die Behörde zu einem anderen Verhalten zwingen kann.

---

**75. Was versteht man unter dem Adressaten im Polizei- und Ordnungsrecht?**  
 Adressat ist der im Gesetz so bezeichnete Verantwortliche.  
 An ihn kann die Behörde ihre Maßnahmen richten.

---

**76. Aus welchen Grundsätzen heraus kann man im Polizei- und Ordnungsrecht Adressat sein?**  
 Verantwortlich ist die Person, die durch ihr Verhalten oder den Zustand ihrer Sachen eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung kausal herbeigeführt hat. Dazu kommen weitere Personen, die in den §§ 13 und 14 ASOG Bln genannt werden.

---



77. Welche Verfahren und Grundsätze gelten, wenn mehrere Adressaten vorhanden sind?

Die Auswahl unter mehreren Personen erfolgt nach pflichtgemäßem Ermessen. Dabei gibt es mehrere Faustregeln (das heißt keine absolut für den Einzelfall geltenden):

- › Verhaltensverantwortlichkeit geht vor Zustandsverantwortlichkeit.
- › Bei mehreren Verantwortlichen ist der heranzuziehen, der die letzte Ursache gesetzt hat. Auch mehrere Personen können gleichzeitig herangezogen werden. Entscheidend ist immer die rasche und wirksame Gefahrenabwehr.
- › Die Grundsätze »Effektivität, Leistungsfähigkeit, Sachnähe, Zumutbarkeit« sind die Grundlagen aller Entscheidungen.

78. Wann darf die Behörde die nichtverantwortliche Person in Anspruch nehmen?

Wenn eine erhebliche Gefahr vorliegt, der Verantwortliche nicht in Anspruch genommen werden kann und die Behörde selbst oder durch einen beauftragten Dritten die Gefahr nicht beseitigen kann. Dabei darf der Nichtverantwortliche weder gefährdet noch an der Ausübung höherwertiger Pflichten gehindert werden.

**KAPITEL 14:  
DER VERWALTUNGSZWANG: DIE ZWANGSWEISE DURCHSETZUNG VON ORDNUNGSBEHÖRDLICHEN MAßNAHMEN**

79. Welche Rechtsgrundlage gibt es für die Anwendung von Verwaltungszwang?

Rechtsgrundlage ist das Verwaltungsvollstreckungsrecht, besser das Verwaltungsvollstreckungsgesetz.

80. Auf welches Ziel muss alles Verwaltungshandeln im Hinblick auf den Zwang ausgerichtet sein?

Jedes Verwaltungshandeln muss erst einmal darauf gerichtet sein, den Zwang zu vermeiden. Dieses wird am ehesten erreicht, wenn das Handeln einsichtig und nachvollziehbar ist.

81. Welches Ziel hat die Anwendung von Zwangsmitteln?

Das erste Ziel liegt eigentlich in der Drohung mit der Möglichkeit.



- 
82. Wann erst darf das Zwangsmittel die »ultima ratio«, das letzte Mittel, sein?  
Erst wenn dieses erfolglos bleibt, in der Möglichkeit, den Pflichtigen zu zwingen.
- 
83. Welches Ziel hat die Anwendung von Verwaltungszwang?  
Zwang ist immer das letzte Mittel bzw. Weisheit (lat. ultima ratio), in der Regel sollte es ohne gehen. Ziel jedes Verwaltungszwanges kann und darf es nur sein, unter Beachtung des Übermaßverbots einen erlassenen Verwaltungsakt zu vollstrecken.
- 
84. Können Sie sich vorstellen, welche Voraussetzung gegeben sein muss, damit Verwaltungszwang überhaupt angewendet werden darf?  
Die Voraussetzung ist ein Verwaltungsakt, bei dem die Voraussetzungen des § 6 Abs. 1 VwVG gegeben sind.
- 
85. Welche Zwangsmittel kennt das VwVG?  
Zwangsmittel sind gemäß § 9 VwVG:
- a) Ersatzvornahme (definiert im § 10 VwVG)
  - b) Zwangsgeld (definiert im § 11 VwVG), ersatzweise Ersatzzwangshaft (§ 16 VwVG)
  - c) Unmittelbarer Zwang (definiert im § 12 VwVG)
- 
86. Welche Voraussetzungen müssen gegeben sein, wenn Zwangsmittel angewendet werden sollen und was versteht man darunter?  
Voraussetzung ist regelmäßig (es gibt Ausnahmen) ein rechtmäßig erlassener Verwaltungsakt. Lesen Sie noch einmal im Lehrbrief Verwaltungsrecht oder die §§ 35 ff. VwVfG nach!
- Die Anwendung von Zwangsmitteln ist zulässig (lesen Sie § 6 Abs. 1 VwVG), wenn :
- a) der VA unanfechtbar geworden ist, das heißt die Frist für ein Rechtsmittel oder einen anderen Rechtsbehelf (§ 58 VwGO) ist verstrichen, Rechtsmittel wurden nicht eingelegt, der Rechtsweg wurde ausgeschöpft, das heißt das Urteil ist endgültig,
  - b) die sofortige Vollziehung angeordnet ist, das heißt die sofortige Vollziehung nach § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO (nachlesen) ist angeordnet und damit entfällt die aufschiebende Wirkung,
  - c) dem Rechtsmittel oder einem anderen Rechtsbehelf keine aufschiebende Wirkung beigelegt ist, das heißt Sachverhalte liegen vor, die im § 80 Abs. 1, 2 und 3 VwGO (nachlesen) aufgeführt sind.



**87. Welche Maßnahmen müssen der Anwendung von Zwangsmitteln vorausgehen?**

Wenn Zwangsmittel nicht sofort, das heißt ohne vorangegangenen VA eingesetzt werden können (siehe § 6 Abs. 2 VwVG), müssen sie

a) schriftlich angedroht werden, das heißt der Adressat muss erkennen, dass der VA bei Nichtbefolgung mit Zwangsmitteln durchgesetzt wird. Er muss erkennen, welches Zwangsmittel die Behörde anwenden wird, es muss eine vernünftige Frist zur Befolgung gesetzt werden und es darf nur ein Zwangsmittel (also keine Auswahl) bestimmt werden.

Die Höhe des Zwangsgeldes muss angedroht werden und bei der Ersatzvornahme müssen die voraussichtlichen Kosten veranschlagt werden.

b) festgesetzt und angewendet werden, das heißt wenn dem VA innerhalb der Frist nicht gefolgt wird, muss das angedrohte Zwangsmittel festgesetzt und gemäß dieser Festsetzung auch angewendet werden.

**88. Wie definiert man den Begriff »Ersatzvornahme«?**

Die Ersatzvornahme kann als Zwangsmittel nur für Handlungen festgesetzt werden, die vertretbar vorgenommen werden können. So lässt sich zum Beispiel eine Unterschrift nicht durch die Ersatzvornahme erzwingen.

Man versteht darunter die Vornahme der geforderten Handlung durch einen Dritten auf Kosten des Pflichtigen, zum Beispiel die Straßenreinigung durch eine beauftragte Firma anstelle des Eigentümers.

**89. Was versteht man unter dem Begriff »Zwangsgeld« bzw. »Ersatzzwangshaft«?**

Das Zwangsgeld wird festgesetzt und notfalls auch die Eintreibung vollstreckt, um den Adressaten des VA zu zwingen, der Forderung der Behörde nachzukommen.

Sollte dieses uneinbringlich sein, das heißt der Adressat kein Geld haben und auch keine Pfändung möglich sein, so kann das Verwaltungsgericht auf Antrag der Behörde den Adressaten in Haft nehmen, um so die Erfüllung des VA zu erzwingen.

**90. Kann Zwang auch gegen Behörden angewendet werden?**

Nur wenn es ein Gesetz erlaubt, das heißt regelmäßig nicht.



91. Was versteht man unter dem Begriff »Unmittelbarer Zwang«?

Im § 12 VwVG haben Sie die Formel »zwingen« oder »selbst vornehmen« gefunden, wobei der Begriff »zwingen« nicht viel aussagt. Haben Sie weiter gesucht? Sind Sie dann auf das »Gesetz über die Anwendung unmittelbaren Zwanges bei der Ausübung öffentlicher Gewalt durch Vollzugsbeamte des Landes Berlin (UZwG Bln)« gekommen?

Dann haben Sie – oder Sie sollten es jetzt tun – die Definition im § 2 Abs. 1 UZwG gelesen:

**»Jede Einwirkung auf Personen oder Sachen (gegen den zu vermutenden Willen) durch körperliche Gewalt, durch Hilfsmittel der körperlichen Gewalt und durch Waffen«.**

und deren Definition:

- › Das heißt körperliche Gewalt ist jede Einwirkung auf Personen oder Sachen, zum Beispiel eben die Tatsache, dass jemand angefasst wird, seine Tasche in die Hand genommen oder zur Seite geschoben wird.
- › Die Hilfsmittel sind ebenso wie Waffen aufgezählt und nur die dienstlich gelieferten Waffen (siehe § 8 Abs. 1 UZwG) oder Hilfsmittel (siehe § 19 UZwG) dürfen benutzt werden.

92. Können Beamte der Ordnungsbehörden unmittelbaren Zwang anwenden?

Auch für diese Antwort mussten Sie in einem anderen Gesetz nachlesen. Im § 3 Nrn. 5 und 6 UZwG ist deutlich herausgestellt, dass auch Verwaltungsbedienstete mit der Anwendung von Zwang beauftragt sein können, jedoch sind sie nicht mit Waffen oder Hilfsmitteln der körperlichen Gewalt dienstlich ausgerüstet.

93. Wen wird die Ordnungsbehörde dazu holen? Gibt es dafür eine Rechtsgrundlage? Wie nennt man solche Hilfe?

§ 52 Abs. 1 ASOG Bln bestimmt, dass die Polizei auf Ersuchen Vollzugshilfe leistet, wenn unmittelbarer Zwang gegen Personen anzuwenden ist und die zuständigen Behörden dazu nicht in der Lage sind.

94. Können Geldforderungen auch mit Zwangsmitteln eingetrieben werden?

Auch dieses lässt das VwVG (§ 1) zu.

95. Kann neben einem Verwarnungsgeld oder Bußgeld auch Zwangsgeld angedroht werden?

Dieses ist natürlich möglich. Beide haben doch ganz unterschiedliche Ziele.




---

**96. Selbstvornahme als unmittelbarer Zwang liegt vor, wenn ...**

Wir haben grundsätzlich festgestellt, dass die regelmäßige Voraussetzung für die Anwendung von Zwangsmitteln ein bestandskräftiger Verwaltungsakt ist. Wir haben weiter festgestellt, dass dabei bestimmte Formen zu beachten sind. Die Anwendung von Zwangsmitteln bedeutet nun, dass dieser gegen den Willen des Adressaten, das heißt weil dieser den VA nicht befolgen will, durchgesetzt werden kann.

---

**97. Selbstvornahme in Form der unmittelbaren Ausführung liegt vor, wenn ...**

Ganz anders die unmittelbare Ausführung. Diese setzt voraus, wie es das Gesetz formuliert, dass der Adressat nicht oder nicht rechtzeitig erreicht werden kann. Die Logik sagt dazu, dass deshalb ein bestandskräftiger VA nicht erlassen werden konnte.

---

**98. Sofortiger Vollzug liegt vor, wenn ...**

Der sofortige Vollzug ist nun ein besonderes, ein beschleunigtes Verfahren. Hier kann sowohl ein VA erlassen worden sein als auch – weil die Dringlichkeit der Gefahrenabwehr es erfordert – der Erlass eines VA fehlen.

Im ersten Fall führt die Dringlichkeit nur dazu, dass einem Rechtsmittel (Rechtsbehelf) keine aufschiebende Wirkung beigelegt ist. Im zweiten Fall handelt es sich um die Anwendung von Zwangsmitteln ohne vorangegangenen VA.

---

---

## 16.2 Übungsklausur

Am Ende Ihres Kurses schreiben Sie eine zwei- oder dreistündige Klausur. Hier haben Sie die Gelegenheit, das Erlernte praxisbezogen zu überprüfen und einen typischen Fall des Polizei- und Ordnungsrechts zu bearbeiten. Das Niveau des Falls entspricht einer Abschlussprüfung im Ausbildungsberuf Verwaltungsfachangestellte/r. Die Zeitvorgabe in der Abschlussprüfung ist maximal 120 Minuten.

Bitte beachten Sie, dass die folgende Aufgabe wahrscheinlich Ihre erste schriftliche Fallbearbeitung ist und Sie über keine Übung an einer Vielzahl von Fällen verfügen. Fehlende Routine bedeutet mehr Zeitaufwand. Wenn Sie für die Fallbearbeitung deutlich mehr als 120 Minuten benötigen, ist dies normal und entspricht Ihrer jetzigen Lernsituation.

### 16.2.1 Klausuraufgabe

**Sachverhalt:** Herr Dr. Thomas Klöppke mit Wohnort im Kurfürstendamm 211, 10719 Berlin (Verwaltungsbezirk Charlottenburg-Wilmersdorf) möchte sich schnell und einfach durch den Stadtverkehr bewegen. Dazu hat er sich ein besonders leichtes Fahrrad gekauft, das weder über eine Gangschaltung noch Bremsen und Beleuchtung und Front- bzw. Heckrückstrahler verfügt, ein sogenanntes »Fixie«. Die Polizei hat ihn wiederholt beobachtet, wie er auf seinem »Fixie« durch die Stadt fährt und teilt dies der zuständigen Behörde mit.

Auf Vorhalt der zuständigen Behörde erklärt Herr Dr. Klöppke telefonisch, dass er sein »Fixie« liebe wie es ist. Auf keinen Fall werde er Veränderungen daran vornehmen, denn Gewicht sei alles. Sein »Fixie« erlaube ihm, sich frei von Ballast zu entfalten und schnell im Straßenverkehr unterwegs zu sein. Er lasse sich auch keine Vorschriften machen, wie er mit seinem Eigentum umzugehen habe.

#### ÜBUNG



#### ÜBUNG

Sie sind Sachbearbeiter/in in der zuständigen Behörde.

- › Prüfen Sie Sach- und Rechtslage in einem Vermerk.
- › Fertigen Sie die Verfügung zur Gefahrenabwehr.

## HINWEISE

- › Der Sachverhalt ist gegeben, bitte bauen Sie keine weiteren Aspekte ein.
- › Sie müssen Vermerk und Verfügung ausformulieren. Ihr/e Dozent/in wird Sie bei Formulierungsfragen unterstützen, Sie sollen jedoch Ihren Stil, soweit es geht, behalten dürfen.
- › Beschreiben Sie nicht Heft- ( $\geq 2$  cm) und Korrekturrand ( $\geq 5$  cm).
- › Verwenden Sie zur Falllösung das Lösungsschema aus Kapitel 15.2.
- › Die Verfügung enthält nur die anzuwendenden Ergebnisse Ihres Vermerks.
- › Verweise aus der Verfügung in den Vermerk («siehe Vermerk» o. ä.) sind nicht zulässig.
- › »Rechtsbehelfsbelehrung (nach Muster)« mit Angabe des Rechtsbehelfs genügt.
- › Sie sind Schlusszeichner/in.
- › Die unten stehende Lösung enthält die Punkte im Vermerk nur in Stichworten. Ihre vollständige Lösung, Vermerk und Verfügung, muss ausformuliert sein und die Begründungen Ihrer Ergebnisse enthalten.

## HILFSMITTEL

Gesetzestexte auf der Internetseite der Verwaltungsakademie Berlin [www.berlin.de/vak/downloads/rechtsgrundlagen/](http://www.berlin.de/vak/downloads/rechtsgrundlagen/), alternativ: Sören Kirchner, Die Gesetze über die Berliner Verwaltung, Kulturbuch-Verlag GmbH Berlin (zurzeit der Drucklegung dieses Lehrbriefes: 69. Auflage, 1. September 2018).

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – GG

## HILFSMITTEL

- › Auszug aus der Verordnung über die Zulassung von Fahrzeugen zum Straßenverkehr (Fahrzeug-Zulassungsverordnung – FZV)

### **§ 1 Anwendungsbereich**

Diese Verordnung ist anzuwenden auf die Zulassung von Kraftfahrzeugen mit einer bauartbedingten Höchstgeschwindigkeit von mehr als 6 km/h und die Zulassung ihrer Anhänger.

- › Auszug aus der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung (StVZO)

### **§ 16 Grundregel der Zulassung**

(1) Zum Verkehr auf öffentlichen Straßen sind alle Fahrzeuge zugelassen, die den Vorschriften dieser Verordnung [...] entsprechen, [...]

### **§ 17 Einschränkung und Entziehung der Zulassung**

(1) Erweist sich ein Fahrzeug, das nicht in den Anwendungsbereich der Fahrzeug-Zulassungsverordnung fällt, als nicht vorschriftsmäßig, so kann die Verwaltungsbehörde dem Eigentümer oder Halter eine angemessene Frist zur Behebung der Mängel setzen und nötigenfalls den Betrieb des Fahrzeugs im öffentlichen Verkehr untersagen oder beschränken; der Betroffene hat das Verbot oder die Beschränkung zu beachten.

### **§ 65 Bremsen**

(1) Alle Fahrzeuge müssen eine ausreichende Bremse haben, die während der Fahrt leicht bedient werden kann und ihre Wirkung erreicht, ohne die Fahrbahn zu beschädigen. Fahrräder müssen zwei voneinander unabhängige Bremsen haben.

### **§ 67 Lichttechnische Einrichtungen an Fahrrädern**

(3) Fahrräder müssen mit einem nach vorn wirkenden Scheinwerfer für weißes Licht ausgerüstet sein. [...] Fahrräder müssen mit mindestens einem nach vorn wirkenden weißen Rückstrahler ausgerüstet sein.

(4) Fahrräder müssen an der Rückseite mit:

1. einer Schlussleuchte für rotes Licht, [...],
2. mindestens einem roten Rückstrahler, [...] ausgerüstet sein

### **§ 68 Zuständigkeiten**

(1) Diese Verordnung wird von den nach Landesrecht zuständigen Behörden ausgeführt.

(2) Örtlich zuständig ist, soweit nichts anderes vorgeschrieben ist, die Behörde des Wohnorts, [...]

## 16.2.2 Lösungshinweise

### 1. Vermerk (zur besseren Übersichtlichkeit in Stichpunkten; bei Einsendungen und Klausuren wird Satzform verlangt)

- › **sachliche Zuständigkeit:** gemäß § 4 Abs. 2 AZG, § 2 Abs. 2, 4 ASOG Bln, Nr. 33 Abs. 8 Buchst. a ZustKat Ord = Aufgaben der höheren und der unteren Verwaltungsbehörde nach der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung, also das LABO;
- › **örtliche Zuständigkeit:** § 68 Abs. 1 StVZO, die Behörde des Wohnortes von Herrn Dr. Klöppke, Berlin, also auch daher das LABO;
- › **Verfahrensart:** Das Verwaltungsverfahren ist gem. § 1 Abs. 1 VwVfG Bln, § 10 Satz 1 VwVfG nichtförmlich durchzuführen, weil keine besonderen Rechtsvorschriften für die Form des Verfahrens bestehen, insbesondere weil die Anlage zu § 1 FörmVfVO die vorliegende Sache nicht enthält;
- › **Anhörung:** Ausweislich des Sachverhalts («Auf Vorhalt der zuständigen Behörde erklärt Herr Dr. Klöppke telefonisch,...») ist die Anhörung gem. § 1 Abs. 1 VwVfG Bln, § 28 Abs. 1 VwVfG erfolgt;
- › **Ermächtigungsgrundlage (Tatbestands- und Rechtsfolgesseite):** Die Spezialnorm (StVZO) beinhaltet in §§ 16 Abs. 1, 65 Abs. 1, 67 Abs. 3 und Abs. 4 die Tatbestandsseite, nämlich die Erfordernis von zwei unabhängigen Bremsen, Front- (weiß) und Heckbeleuchtung (rot) sowie Rückstrahlern an Front (weiß) und Heck (rot) an einem Fahrrad, damit es zum Verkehr auf öffentlichen Straßen zugelassen ist. Darüber verfügt das im Eigentum von Herrn Dr. Klöppke befindliche Fahrrad nicht.

Die Rechtsfolgesseite bei der Gefahrenabwehr hat der Ordnungsgeber ebenfalls in der Spezialnorm (StVZO) geregelt. Nach § 17 Abs. 1 i.V.m. § 1 FZV kann die Verwaltungsbehörde dem Eigentümer oder Halter eine angemessene Frist zur Behebung der Mängel setzen und nötigenfalls den Betrieb des Fahrzeugs im öffentlichen Verkehr untersagen oder beschränken;

- › **Eingriff in Grundrechte/grundrechtliche Überlegungen:** Herr Dr. Klöppke kann sich auf Art. 14 Abs. 1 GG, die Eigentumsfreiheit sowie sein Recht auf freie Entfaltung (Art. 2 Abs. 1 GG) berufen. Dem gegenüber steht neben der Rechtsordnung (StVZO) die Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs mit den darin enthaltenen Schutzgütern der Art. 2 Abs. 1, Abs. 2 und 14 Abs. 1 GG.

Unter grundrechtlichen Aspekten wäre ein möglicher behördlicher Eingriff verhältnismäßig, vgl. § 11 Abs. 2 ASOG Bln, denn die Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs mit den darin enthaltenen Schutzgütern der Art. 2 Abs. 1, Abs. 2 und 14 Abs. 1 GG überwiegt (anhand konkreter Gefährdungssituationen wie Anhalteweg, Sichtbarkeit usw. auszuführen). Die Eigentumsfreiheit (Art. 14 Abs. 1 GG) steht zum einen unter Regelungs vorbehalt und zum anderen wird sie im Kern auch nicht beeinträchtigt.

Herr Dr. Klöppke kann sein Fahrrad entweder rechtskonform ausgestattet im Verkehr auf öffentlichen Straßen verwenden (siehe Auswahlermessen) oder ohne Änderung der Ausstattung auf nichtöffentlichen Straßen und Flächen;

› **Entschließungsermessen:** Die Behörde findet in § 17 Abs. 1 StVZO eine Kann-Vorschrift. Die Reduzierung des Entschließungsermessens auf Null wird jedoch bejaht, weil Schäden für die körperliche Unversehrtheit zu befürchten sind. Dies ist anhand der verletzten Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit zu begründen. Sollte der/die Bearbeiter/in keine Ermessensreduzierung auf Null erkennen, muss das Entschließungsermessen anderweitig dargelegt und mit dem Ergebnis des behördlichen Eingriffs ausgeübt werden;

› **Auswahlermessen (Maßnahme):** Es kommt die Anordnung der Nachrüstung des Fahrrads mit Bremsen, Beleuchtung und Rückstrahlern im Wege der Gesetzeswiederholenden Verfügung in Frage, die die Anforderungen von § 11 Abs. 1 ASOG Bln erfüllt. Die Nebenbestimmung / Frist (§ 1 Abs. 1 VwVfG Bln, § 36 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG) ist mit einer Frist, die eine Erledigung zulässt, etwa eine Woche, zu bestimmen. Es kann auch der Betrieb des Fahrzeugs im öffentlichen Verkehr gänzlich untersagt werden. Die Lösungsvorschläge des/der Bearbeiters/in werden gemäß Darlegung beurteilt;

› **Verantwortliche/r:** Die Verantwortlichkeit ist in § 17 Abs. 1 StVZO geregelt. Herr Dr. Klöppke ist als Eigentümer pflichtig;

› **Zwangsmittelandrohung:** Die Androhung der Ersatzvornahme gemäß § 8 Abs. 1 VwVfG Bln, §§ 6 Abs. 1, 9, 10, 13 VwVG ist dem Wesen nach grundsätzlich möglich und geeignet und müsste dann bei Kostenveranschlagung ange droht werden. Hinsichtlich der Kostenveranschlagung werden alle erkennbar nicht außer Verhältnis stehenden Beträge anerkannt, je Anordnung etwa 100 bis 200 €. Jedoch ist unwahrscheinlich, dass die Behörde bzw. ein Dritter gegen den Willen von Herrn Dr. Klöppke Änderungen am Fahrrad vornehmen kann. Damit wäre die Ersatzvornahme untunlich. Praxisnäher ist die Androhung eines Zwangsgeldes gemäß § 8 Abs. 1 VwVfG Bln, § 6 Abs. 1, §§ 9, 11, 13 VwVG bis zu 50.000 € (§ 11 Abs. 3 VwVG in Verbindung mit § 8 Abs. 1 VwVfG Bln), um seinen Willen zu beugen. Vorstellbar sind 100 bis 200 € je Anordnung, ausgewählt werden jeweils 150 €;

› **Anordnung der sofortigen Vollziehung:** Vornahme gemäß § 80 Abs. 2 Nr. 4 und Begründung des öffentlichen Interesses, Begründung erfolgt unter Zuhilfenahme der Gefahrenerörterung; weitere Ausführungen siehe Verfügung.

**2. Verfügung (ausformulierter Textvorschlag)**

LABO-OrdStra 123-8911/2017

01.11.2017

Bearbeiter: Leuchter

1234

V

**1. Mit Postzustellungsurkunde**

Herrn  
 Dr. Thomas Klöppke  
 Kurfürstendamm 211  
 10719 Berlin

**Nachrüsten einer Brems- und Beleuchtungsanlage  
 einschließlich Rückstrahlern an Ihrem Fahrrad (sogenanntes »Fixie«)**

Sehr geehrter Herr Dr. Klöppke, ich ordne die Instandsetzung Ihres  
 Fahrrades an, so dass dieses den Vorschriften der StVZO entspricht  
 und somit für den öffentlichen Straßenverkehr zugelassen ist.

Die Maßnahme beinhaltet konkret:

1. die Nachrüstung einer Beleuchtungsanlage, welche aus einem  
 weißen Frontscheinwerfer und weißen Rückstrahler nach vorne  
 sowie einer roten Rückleuchte und roten Rückstrahler nach  
 hinten besteht.
2. Außerdem ist eine Bremsanlage nachzurüsten, die aus  
 zwei voneinander unabhängigen Bremsen besteht.

Ich gebe Ihnen die Frist, diese Maßnahmen bis zum  
 30. November 2017 durchzuführen.

**Begründung:**

Dem Landesamt für Bürger- und Ordnungsangelegenheiten wurde bekannt,  
 dass Sie wiederholt mit einem Fahrrad, sogenanntes »Fixie«, am öffentli-  
 chen Straßenverkehr teilnehmen, ohne dass dieses den Anforderungen der  
 StVZO entspricht. Gemäß § 1 Abs. 1 VwVfG Bln i.V.m. § 28 Abs. 1 VwVfG  
 hatten Sie die Möglichkeit, sich zu dem Sachverhalt zu äußern. Sie erklär-  
 ten dazu telefonisch, dass Sie keinerlei Maßnahmen und Veränderungen  
 an Ihrem Fahrrad vornehmen werden und begründeten dies mit dem Recht  
 auf Eigentum und dessen Gebrauch. Außerdem sei das schnelle Fahren mit  
 dem besonders leichten »Fixie« Ausdruck Ihrer freien Entfaltung.

Gemäß §§ 16 Abs. 1, 65 Abs. 1, 67 Abs. 3 und 4 StVZO sind Fahrräder nur zum öffentlichen Straßenverkehr zugelassen, wenn sie über zwei voneinander unabhängige Bremsen verfügen und mit einem weißen Frontscheinwerfer und weißen Rückstrahler nach vorne sowie einem roten Rücklicht und roten Rückstrahler nach hinten ausgestattet sind. Über diese wesentlichen Sicherheitsmerkmale verfügt Ihr Fahrrad nicht. Ohne diese ist das Fahren nur unter erheblichen Gefahren möglich und eine Teilnahme am öffentlichen Straßenverkehr nicht zugelassen.

Deshalb ordne ich gemäß § 17 Abs. 1 i.V.m. § 1 FZV die Nachrüstung der o.g. Komponenten an. Auch wenn Sie sich auf Art. 14 Abs. 1 GG und Art. 2 Abs. 1 GG berufen, verweise ich darauf, dass die Eigentumsfreiheit unter gesetzlicher Inhaltsbestimmung und gesetzlichem Schrankenvorbehalt, hier der StVZO, steht. Außerdem wird durch die Maßnahme Ihre Eigentumsfreiheit im Kern auch nicht beeinträchtigt, da Sie das Fahrrad entweder rechtskonform ausgestattet im öffentlichen Straßenverkehr nutzen können oder ohne Nachrüstung auf nicht-öffentlichen Straßen und Flächen. Das Recht auf freie Entfaltung Ihrer Persönlichkeit dürfen Sie nur in Anspruch nehmen, soweit Sie nicht gegen die verfassungsmäßige Ordnung, hier die StVZO, verstoßen.

Dem gegenüber steht die öffentliche Sicherheit und die in Art. 2 Abs. 1 und 2 und Art. 14 Abs. 1 GG genannten Schutzgüter der Allgemeinheit. Da in diesem Fall mit einer erheblichen Gefährdung für andere Verkehrsteilnehmer zu rechnen ist und Schäden für die körperliche Unversehrtheit zu befürchten sind, beschränkt sich gem. § 11 Abs. 1 und 2 ASOG Bln die Maßnahme ausschließlich auf die Nachrüstung einer kompletten Brems- und Beleuchtungsanlage. Ohne diese sicherheitsrelevanten Komponenten sind Sie nicht für andere Verkehrsteilnehmer sichtbar und in Ihrem eigenen Sichtfeld stark eingeschränkt. In Gefährdungssituationen ist eine schnelle Bremsreaktion und ein damit verbundener, kurzer Bremsweg auch nicht möglich. Somit reduziert sich hier mein Ermessen auf Null.

Als Eigentümer und Nutzer dieses Fahrrades richte ich deshalb gemäß § 17 Abs. 1 StVZO die o.g. Maßnahme gegen Sie.

**Zwangsmittelandrohung:**

Sollten Sie meine Anordnungen zu 1. und 2. nicht befolgen, werde ich gegen Sie jeweils ein Zwangsgeld in Höhe von 150 € festsetzen. Ich drohe Ihnen dieses Zwangsmittel gemäß § 6 Abs. 1, §§ 9, 11, 13 VwVG in Verbindung mit § 8 Abs. 1 VwVfG Bln an. Sollte das Zwangsgeld uneinbringlich sein, das heißt, Sie zahlen nicht freiwillig und Vollstreckungsmaßnahmen bleiben ohne Erfolg, werde ich bei dem Verwaltungsgericht Berlin die Anordnung der Ersatzzwangshaft, wie dies § 16 VwVG vorsieht, beantragen. Dies gilt auch, falls Sie zahlungsunfähig, zum Beispiel wegen Sozialleistungsbezug, sein sollten.

**Rechtsbehelfsbelehrung:** (nach Muster/Widerspruch)

**Anordnung der sofortigen Vollziehung:**

Ich ordne die sofortige Vollziehung dieses Bescheids im überwiegenden öffentlichen Interesse gem. § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO an. Das bedeutet, dass Sie die darin bezeichneten Verpflichtungen auch dann zu dem angegebenen Zeitpunkt zu erfüllen haben, wenn Sie von dem Rechtsmittel Gebrauch machen. Es liegt im überwiegenden öffentlichen Interesse, die körperliche Unversehrtheit der Allgemeinheit sicherzustellen. Durch das Fehlen der sicherheitsrelevanten Komponenten, hier Brems- und Beleuchtungsanlage, sind Sie nicht für andere Verkehrsteilnehmer sichtbar und in Ihrem eigenen Sichtfeld stark eingeschränkt. In Gefährdungssituationen ist eine schnelle Bremsreaktion und ein damit verbundener, kurzer Bremsweg auch nicht möglich.

Auch wenn Sie sich auf Art. 14 Abs. 1 GG und Art. 2 Abs. 1 GG berufen, verweise ich darauf, dass die Eigentumsfreiheit unter gesetzlicher Inhaltsbestimmung und gesetzlichem Schrankenvorbehalt, hier der StVZO, steht. Außerdem wird durch die Maßnahme Ihre Eigentumsfreiheit im Kern auch nicht beeinträchtigt, da Sie das Fahrrad entweder rechtskonform ausgestattet im öffentlichen Straßenverkehr nutzen können oder ohne Nachrüstung auf nicht-öffentlichen Straßen und Flächen. Das Recht auf freie Entfaltung Ihrer Persönlichkeit dürfen Sie nur in Anspruch nehmen, soweit Sie nicht gegen die verfassungsmäßige Ordnung, hier die StVZO, verstoßen.

Dem gegenüber steht die öffentliche Sicherheit und die in Art. 2 Abs. 1 und 2 und Art. 14 Abs. 1 GG genannten Schutzgüter der Allgemeinheit. Da in diesem Fall mit einer erheblichen Gefährdung für andere Verkehrsteilnehmer zu rechnen ist und Schäden für die körperliche Unversehrtheit zu befürchten sind, beschränkt sich gem. § 11 Abs. 1 und 2 ASOG Bln die Maßnahme ausschließlich auf die Nachrüstung einer kompletten Brems- und Beleuchtungsanlage einschließlich Rückstrahlern.

Sie können gemäß § 80 Abs. 5 VwGO beim Verwaltungsgericht Berlin die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung beantragen.

Hochachtungsvoll  
Im Auftrag

Leuchter

2. **Wv 01.12.2017**

I.A.  
**Leu**

## 17. GRUNDSÄTZE DES ORDNUNGSWIDRIGKEITENRECHTS IN STICHWORTEN

Neben dem Eingriffsrecht, das wir in den vergangenen Kapiteln kennengelernt haben, gibt es auch ein Sanktionsrecht, das von den Ordnungsbehörden ausgeübt wird. Dabei geht es nicht um die Abwehr einer Gefahr, denn diese ist regelmäßig beendet, wenn das Sanktionsrecht Anwendung findet.

Auslöser eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens – wie auch des Strafverfahrens – ist der begangene Rechtsbruch. Der Täter soll gemäßregelt werden. Das Ordnungswidrigkeitengesetz ist die von Bundes- und Landesbehörden anzuwendende Rechtsgrundlage. Ergänzend gelten die in § 46 Abs. 1 OWiG genannten Gesetze und landesrechtlichen Vorschriften.

### § 46 OWiG

(1) Für das Bußgeldverfahren gelten, soweit dieses Gesetz nichts anderes bestimmt, sinngemäß die Vorschriften der allgemeinen Gesetze über das Strafverfahren, namentlich der Strafprozessordnung, des Gerichtsverfassungsgesetzes und des Jugendgerichtsgesetzes.

Der Gesetzgeber bedroht schwerwiegende Delikte (Vergehen und Verbrechen) mit Kriminalstrafen (Freiheitsentzug und Geldstrafe). Das Ordnungswidrigkeitengesetz hingegen soll Gesetzesverletzungen erfassen, die nach allgemeiner gesellschaftlicher Auffassung nicht als strafwürdig angesehen werden.

Anders als die in der Regel umfassend zuständigen Strafverfolgungsbehörden, sind die Ordnungsbehörden streng fachlich orientiert zuständig und verfügen in der Regel über Fachpersonal (zum Beispiel Umweltingenieure/innen, Bauingenieure/innen, Humanmediziner/innen, Veterinärmediziner/innen). Wegen dieser Sachkunde hat der Gesetzgeber die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten den Verwaltungsbehörden übertragen.

### § 35 OWiG

(1) Für die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten ist die Verwaltungsbehörde zuständig, soweit nicht hierzu nach diesem Gesetz die Staatsanwaltschaft oder an ihrer Stelle für einzelne Verfolgungshandlungen der Richter berufen ist.

(2) Die Verwaltungsbehörde ist auch für die Ahndung von Ordnungswidrigkeiten zuständig, soweit nicht hierzu nach diesem Gesetz das Gericht berufen ist.

### § 36 OWiG

(1) Sachlich zuständig ist

1. die Verwaltungsbehörde, die durch Gesetz bestimmt wird,
2. mangels einer solchen Bestimmung
  - a) die fachlich zuständige oberste Landesbehörde oder
  - b) der fachlich zuständige Bundesminister, soweit das Gesetz von Bundesbehörden ausgeführt wird.

(2) Die Landesregierung kann die Zuständigkeit nach Absatz 1 Nr. 2 Buchstabe a durch Rechtsverordnung auf eine andere Behörde oder sonstige Stelle übertragen. Die Landesregierung kann die Ermächtigung auf die oberste Landesbehörde übertragen.

### § 37 OWiG

(1) Örtlich zuständig ist die Verwaltungsbehörde, in deren Bezirk  
1. die Ordnungswidrigkeit begangen oder entdeckt worden ist oder  
2. der Betroffene zur Zeit der Einleitung des Bußgeldverfahrens seinen Wohnsitz hat.

(3) Hat der Betroffene im räumlichen Geltungsbereich dieses Gesetzes keinen Wohnsitz, so wird die Zuständigkeit auch durch den gewöhnlichen Aufenthaltsort bestimmt.

Aus diesen eigenständigen Regelungen ist bereits erkennbar, dass das Ordnungswidrigkeitenrecht eine besondere Position im Verwaltungsrecht innehat, vgl. dazu § 1 Abs. 1 VwVfG Bln i.V.m. § 2 Abs. 2 Nr. 2 VwVfG.

Die Verwaltungsbehörde muss nach pflichtgemäßem Ermessen entscheiden, ob sie ein Verfahren einleitet und wie sie es abschließt. Anders als im Strafverfahren gilt dabei nicht das Legalitätsprinzip. Der Grundsatz »in dubio pro reo« (lat., etwa: »im Zweifel zugunsten des Betroffenen«) findet seinen Ausdruck im Opportunitätsprinzip.

### § 47 OWiG

(1) Die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten liegt im pflichtgemäßen Ermessen der Verfolgungsbehörde. Solange das Verfahren bei ihr anhängig ist, kann sie es einstellen.

(2) Ist das Verfahren bei Gericht anhängig und hält dieses eine Ahndung nicht für geboten, so kann es das Verfahren mit Zustimmung der Staatsanwaltschaft in jeder Lage einstellen. Die Zustimmung ist nicht erforderlich, wenn durch den Bußgeldbescheid eine Geldbuße bis zu einhundert Euro verhängt worden ist und die Staatsanwaltschaft erklärt hat, sie nehme an der Hauptverhandlung nicht teil. Der Beschluss ist nicht anfechtbar.

(3) Die Einstellung des Verfahrens darf nicht von der Zahlung eines Geldbetrages an eine gemeinnützige Einrichtung oder sonstige Stelle abhängig gemacht oder damit in Zusammenhang gebracht werden.

Neben einer Einstellung des Verfahrens kann die Verwaltungsbehörde zu der Überzeugung gelangen, dass eine Ahndung geboten ist. Eine Möglichkeit der Ahndung stellt die Geldbuße dar. Damit soll der/die Betroffene angehalten werden, bestimmte gesetzliche Pflichten einzuhalten. Die Geldbuße kann aber auch der Gewinnabschöpfung dienen, um wirtschaftliche Vorteile, die mit der Begehung der Ordnungswidrigkeit erzielt werden konnten, rückgängig zu machen. Die Geldbuße ist keine Strafe, obwohl der/die Betroffene sie zumeist so empfindet. Strafen dürfen nur von ordentlichen Gerichten verhängt werden (Gewaltenteilung).

### § 17 OWiG

(1) Die Geldbuße beträgt mindestens fünf Euro und, wenn das Gesetz nichts anderes bestimmt, höchstens eintausend Euro.

(2) Droht das Gesetz für vorsätzliches und fahrlässiges Handeln Geldbuße an, ohne im Höchstmaß zu unterscheiden, so kann fahrlässiges Handeln nur mit der Hälfte des angedrohten Höchstbetrages der Geldbuße geahndet werden.

(3) Grundlage für die Zumessung der Geldbuße sind die Bedeutung der Ordnungswidrigkeit und der Vorwurf, der den Täter trifft. Auch die wirtschaftlichen Verhältnisse des Täters kommen in Betracht; bei geringfügigen Ordnungswidrigkeiten bleiben sie jedoch in der Regel unberücksichtigt.

(4) Die Geldbuße soll den wirtschaftlichen Vorteil, den der Täter aus der Ordnungswidrigkeit gezogen hat, übersteigen. Reicht das gesetzliche Höchstmaß hierzu nicht aus, so kann es überschritten werden.

Die zulässige Höhe der Geldbuße wird durch das OWiG oder das anzuwendende (Spezial)-Gesetz bestimmt. Das Jugendschutzgesetz – JuSchG sieht zum Beispiel Geldbußen bis zu 50.000 Euro vor. Vielfach sind die Verwaltungsbehörden bei der Bemessung von Bußgeldern anderweitig gebunden: Bußgeldkataloge sehen bestimmte Bußgelder bei bestimmten Zuwiderhandlungen vor. Die Prüfung einer Ordnungswidrigkeit wird nach strafrechtlichen Grundsätzen vorgenommen:

### § 1 OWiG

(1) Eine Ordnungswidrigkeit ist eine rechtswidrige und vorwerfbare Handlung, die den Tatbestand eines Gesetzes verwirklicht, das die Ahndung mit einer Geldbuße zulässt.

(2) Eine mit Geldbuße bedrohte Handlung ist eine rechtswidrige Handlung, die den Tatbestand eines Gesetzes im Sinne des Absatzes 1 verwirklicht, auch wenn sie nicht vorwerfbar begangen ist.

Es muss also geprüft werden, ob der/die Betroffene tatbestandsmäßig, rechtswidrig und vorwerfbar gehandelt hat. Der Tatbestand eines Gesetzes ist die Beschreibung einer gedachten menschlichen Tätigkeit mit Hilfe abstrakter Begriffe. Diese Tätigkeit wird bei der Subsumtion hinsichtlich des objektiven Tatbestandes (Was ist passiert? – zum Beispiel: Der Gastwirt schenkt einem Kind Bier aus.) und des subjektiven Tatbestandes (Wie ist es passiert? – zum Beispiel: Der Gastwirt wusste, dass es ein Kind ist und wollte ihm das Bier ausschenken.) geprüft. Der subjektive Tatbestand unterscheidet Fahrlässigkeit und Vorsatz.

Hat der/die Betroffene tatbestandsmäßig gehandelt, hat er/sie in der Regel rechtswidrig gehandelt. Liegen jedoch Rechtfertigungsgründe vor, ist die Rechtswidrigkeit ausgeschlossen.

Aus gesetzlichen (zum Beispiel § 35 der Straßenverkehrs-Ordnung – StVO: Einsatzfahrten) oder sachlichen Gründen (zum Beispiel in Folge einer ernsthaften Bedrohung) können ordnungswidrige Handlungen gerechtfertigt sein.

### **§ 15 OWiG**

(1) Wer eine Handlung begeht, die durch Notwehr geboten ist, handelt nicht rechtswidrig.

(2) Notwehr ist die Verteidigung, die erforderlich ist, um einen gegenwärtigen rechtswidrigen Angriff von sich oder einem anderen abzuwenden.

(3) Überschreitet der Täter die Grenzen der Notwehr aus Verwirrung, Furcht oder Schrecken, so wird die Handlung nicht geahndet.

### **§ 16 OWiG**

Wer in einer gegenwärtigen, nicht anders abwendbaren Gefahr für Leben, Leib, Freiheit, Ehre, Eigentum oder ein anderes Rechtsgut eine Handlung begeht, um die Gefahr von sich oder einem anderen abzuwenden, handelt nicht rechtswidrig, wenn bei Abwägung der widerstreitenden Interessen, namentlich der betroffenen Rechtsgüter und des Grades der ihnen drohenden Gefahren, das geschützte Interesse das beeinträchtigte wesentlich überwiegt. Dies gilt jedoch nur, soweit die Handlung ein angemessenes Mittel ist, die Gefahr abzuwenden.

Waren Tatbestandsmäßigkeit und Rechtswidrigkeit festzustellen, hat der/die Betroffene in der Regel auch vorwerfbar gehandelt.

### **§ 12 OWiG**

(1) Nicht vorwerfbar handelt, wer bei Begehung einer Handlung noch nicht vierzehn Jahre alt ist. Ein Jugendlicher handelt nur unter den Voraussetzungen des § 3 Satz 1 des Jugendgerichtsgesetzes vorwerfbar.

(2) Nicht vorwerfbar handelt, wer bei Begehung der Handlung wegen einer krankhaften seelischen Störung, wegen einer tiefgreifenden Bewusstseinsstörung oder wegen Schwachsinn oder einer schweren anderen seelischen Abartigkeit unfähig ist, das Unerlaubte der Handlung einzusehen oder nach dieser Einsicht zu handeln.

Grundsätzlich können nur vorsätzlich begangene Ordnungswidrigkeiten geahndet werden.

### **§ 10 OWiG**

Als Ordnungswidrigkeit kann nur vorsätzliches Handeln geahndet werden, außer wenn das Gesetz fahrlässiges Handeln ausdrücklich mit Geldbuße bedroht.

Tatbestands- und Verbotsirrtum werden im Ordnungswidrigkeitenrecht nicht ausdrücklich unterschieden. Folgen wir den strafrechtlichen Grundsätzen, an denen sich das Ordnungswidrigkeitenrecht in weiten Zügen orientiert, beschreibt § 11 Abs. 1 OWiG den Tatbestandsirrtum:

**§ 11 Abs. 1 OWiG**

Wer bei Begehung einer Handlung einen Umstand nicht kennt, der zum gesetzlichen Tatbestand gehört, handelt nicht vorsätzlich. Die Möglichkeit der Ahndung wegen fahrlässigen Handelns bleibt unberührt.

Wie aus den vielfältigen Aspekten ersichtlich, muss die Verwaltungsbehörde den Sachverhalt nicht nur fachlich beurteilen, sondern auch unter prozessualen Gesichtspunkten prüfen. Sie hat dieselben Rechte und Pflichten wie die Staats- bzw. Staatsanwaltschaft und ermittelt eigenverantwortlich, wie dies § 46 Abs. 2 OWiG vorsieht.

**§ 46 Abs. 2 OWiG**

Die Verfolgungsbehörde hat, soweit dieses Gesetz nichts anderes bestimmt, im Bußgeldverfahren dieselben Rechte und Pflichten wie die Staatsanwaltschaft bei der Verfolgung von Straftaten.

Damit gelten die Vorschriften der Strafprozessordnung – StPO – und die übrigen Vorschriften der allgemeinen Gesetze über das Strafverfahren unter Maßgabe des § 46 Abs. 1 OWiG (s. o.) sowie die Richtlinien für das Straf- und Bußgeldverfahren – RiStBV –.

§ 46 Abs. 1 OWiG (s. o.) in Verbindung mit § 160 Abs. 1 und Abs. 2 StPO regeln die Aufklärungspflicht der Verwaltungsbehörde. Sie muss den Sachverhalt erforschen, wobei Beweisen eine zentrale Bedeutung zukommt.

**§ 160 StPO**

(1) Sobald die Staatsanwaltschaft durch eine Anzeige oder auf anderem Wege von dem Verdacht einer Straftat Kenntnis erhält, hat sie zu ihrer EntschlieÙung darüber, ob die öffentliche Klage zu erheben ist, den Sachverhalt zu erforschen.

(2) Die Staatsanwaltschaft hat nicht nur die zur Belastung, sondern auch die zur Entlastung dienenden Umstände zu ermitteln und für die Erhebung der Beweise Sorge zu tragen, deren Verlust zu besorgen ist.

Ähnlich wie § 28 Abs. 1 VwVfG die Anhörung der am Verwaltungsverfahren Beteiligten vorsieht, ist auch dem/der im Ordnungswidrigkeitenverfahren Betroffenen die Gelegenheit zum rechtlichen Gehör einzuräumen.

**§ 55 OWiG**

(3) § 163a Abs. 1 der Strafprozessordnung ist mit der Einschränkung anzuwenden, dass es genügt, wenn dem Betroffenen Gelegenheit gegeben wird, sich zu der Beschuldigung zu äußern.

**§ 163a StPO**

(1) Der Beschuldigte ist spätestens vor dem Abschluss der Ermittlungen zu vernehmen, es sei denn, dass das Verfahren zur Einstellung führt. (...) In einfachen Sachen genügt es, dass ihm Gelegenheit gegeben wird, sich schriftlich zu äußern.

Nach Abschluss der Ermittlungen kann die Verwaltungsbehörde noch immer entscheiden, ob sie das Verfahren einstellen will (§ 47 Abs. 1 OWiG). Es kommt auch eine Verwarnung (mit oder ohne Verwarnungsgeld), die einen mitwirkungsbedürftigen Verwaltungsakt eigener Rechtsnatur aus Anlass einer Ordnungswidrigkeit darstellt, gemäß

**§ 56 OWiG**

(1) Bei geringfügigen Ordnungswidrigkeiten kann die Verwaltungsbehörde den Betroffenen verwarnen und ein Verwarnungsgeld von fünf bis fünfundfünfzig Euro erheben. Sie kann eine Verwarnung ohne Verwarnungsgeld erteilen.

(2) Die Verwarnung nach Absatz 1 Satz 1 ist nur wirksam, wenn der Betroffene nach Belehrung über sein Weigerungsrecht mit ihr einverstanden ist und das Verwarnungsgeld entsprechend der Bestimmung der Verwaltungsbehörde entweder sofort zahlt oder innerhalb einer Frist, die eine Woche betragen soll, bei der hierfür bezeichneten Stelle oder bei der Post zur Überweisung an diese Stelle einzahlt. Eine solche Frist soll bewilligt werden, wenn der Betroffene das Verwarnungsgeld nicht sofort zahlen kann oder wenn es höher ist als zehn Euro.

(3) Über die Verwarnung nach Absatz 1 Satz 1, die Höhe des Verwarnungsgeldes und die Zahlung oder die etwa bestimmte Zahlungsfrist wird eine Bescheinigung erteilt. Kosten (Gebühren und Auslagen) werden nicht erhoben.

(4) Ist die Verwarnung nach Absatz 1 Satz 1 wirksam, so kann die Tat nicht mehr unter den tatsächlichen und rechtlichen Gesichtspunkten verfolgt werden, unter denen die Verwarnung erteilt worden ist.

Der Bußgeldbescheid stellt eine Ahndung dar und muss besonderen Formvorschriften genügen.

**§ 66 OWiG**

(1) Der Bußgeldbescheid enthält

1. die Angaben zur Person des Betroffenen und etwaiger Nebenbeteiligter,
2. den Namen und die Anschrift des Verteidigers,
3. die Bezeichnung der Tat, die dem Betroffenen zur Last gelegt wird, Zeit und Ort ihrer Begehung, die gesetzlichen Merkmale der Ordnungswidrigkeit und die angewendeten Bußgeldvorschriften,

4. die Beweismittel,
5. die Geldbuße und die Nebenfolgen.

(2) Der Bußgeldbescheid enthält ferner

1. den Hinweis, dass
  - a) der Bußgeldbescheid rechtskräftig und vollstreckbar wird, wenn kein Einspruch nach § 67 eingelegt wird,
  - b) bei einem Einspruch auch eine für den Betroffenen nachteilige Entscheidung getroffen werden kann,
2. die Aufforderung an den Betroffenen, spätestens zwei Wochen nach Rechtskraft oder einer etwa bestimmten späteren Fälligkeit (§ 18)
  - a) die Geldbuße oder die bestimmten Teilbeträge an die zuständige Kasse zu zahlen oder
  - b) im Falle der Zahlungsunfähigkeit der Vollstreckungsbehörde (§ 92) schriftlich oder zur Niederschrift darzutun, warum ihm die fristgemäße Zahlung nach seinen wirtschaftlichen Verhältnissen nicht zuzumuten ist, und
3. die Belehrung, dass Erzwingungsgeld (§ 96) angeordnet werden kann, wenn der Betroffene seiner Pflicht nach Nummer 2 nicht genügt.

(3) Über die Angaben nach Absatz 1 Nr. 3 und 4 hinaus braucht der Bußgeldbescheid nicht begründet zu werden.

Gegen den Bußgeldbescheid kann der/die Betroffene binnen zwei Wochen nach Zustellung Einspruch erheben. Der Einspruch hat aufschiebende Wirkung hinsichtlich der Zahlungsverpflichtung. Über ihn entscheidet das Amtsgericht (in Berlin: Tiergarten), wenn die Verwaltungsbehörde und die Staats- bzw. Anwaltschaft ihm nicht abhelfen wollen. Um die Entscheidung herbeizuführen, übersendet die Verwaltungsbehörde den Vorgang der Staats- bzw. Anwaltschaft mit der Bitte um Vorlage beim Amtsgericht (in Berlin: Tiergarten).

#### **§ 69 OWiG**

- (1) Ist der Einspruch nicht rechtzeitig, nicht in der vorgeschriebenen Form oder sonst nicht wirksam eingelegt, so verwirft ihn die Verwaltungsbehörde als unzulässig. Gegen den Bescheid ist innerhalb von zwei Wochen nach Zustellung der Antrag auf gerichtliche Entscheidung nach § 62 zulässig.
- (2) Ist der Einspruch zulässig, so prüft die Verwaltungsbehörde, ob sie den Bußgeldbescheid aufrechterhält oder zurücknimmt. Zu diesem Zweck kann sie
  1. weitere Ermittlungen anordnen oder selbst vornehmen,
  2. von Behörden und sonstigen Stellen die Abgabe von Erklärungen über dienstliche Wahrnehmungen, Untersuchungen und Erkenntnisse (§ 77a Abs. 2) verlangen. Die Verwaltungsbehörde kann auch dem Betroffenen Gelegenheit geben, sich innerhalb einer zu

bestimmenden Frist dazu zu äußern, ob und welche Tatsachen und Beweismittel er im weiteren Verfahren zu seiner Entlastung vorbringen will; dabei ist er darauf hinzuweisen, dass es ihm nach dem Gesetz freistehe, sich zu der Beschuldigung zu äußern oder nicht zur Sache auszusagen.

(3) Die Verwaltungsbehörde übersendet die Akten an die Staatsanwaltschaft, wenn sie den Bußgeldbescheid nicht zurücknimmt und nicht nach Absatz 1 verfährt; sie vermerkt die Gründe dafür in den Akten, soweit dies nach der Sachlage angezeigt ist. Die Entscheidung über einen Antrag auf Akteneinsicht und deren Gewährung (§ 49 Abs. 1 dieses Gesetzes, § 147 der Strafprozessordnung) erfolgen vor Übersendung der Akten.

(4) Mit dem Eingang der Akten bei der Staatsanwaltschaft gehen die Aufgaben der Verfolgungsbehörde auf sie über. Die Staatsanwaltschaft legt die Akten dem Richter beim Amtsgericht vor, wenn sie weder das Verfahren einstellt noch weitere Ermittlungen durchführt.

(5) Bei offensichtlich ungenügender Aufklärung des Sachverhalts kann der Richter beim Amtsgericht die Sache unter Angabe der Gründe mit Zustimmung der Staatsanwaltschaft an die Verwaltungsbehörde zurückverweisen; diese wird mit dem Eingang der Akten wieder für die Verfolgung und Ahndung zuständig. Verneint der Richter beim Amtsgericht bei erneuter Übersendung den hinreichenden Tatverdacht einer Ordnungswidrigkeit, so kann er die Sache durch Beschluß endgültig an die Verwaltungsbehörde zurückgeben. Der Beschluß ist unanfechtbar.

Hat der/die Betroffene nach dem Ergebnis der Ermittlungen möglicherweise strafbar gehandelt, ist das Verfahren an die Strafverfolgungsbehörde abzugeben.

#### **§ 41 OWiG**

(1) Die Verwaltungsbehörde gibt die Sache an die Staatsanwaltschaft ab, wenn Anhaltspunkte dafür vorhanden sind, dass die Tat eine Straftat ist.

Zur Vertiefung:

- › Wieser, Handbuch des Bußgeldverfahrens, 8. Auflage 2018, Boorberg Verlag
- › Kleczewski, Ordnungswidrigkeitenrecht, 1. Auflage 2010, Vahlen Verlag (nur noch antiquarisch erhältlich und in Bibliotheken)

## **IMPRESSUM**

Verwaltungsakademie Berlin  
Ausbildungszentrum  
Turmstraße 86  
10559 Berlin  
› (030) 90229 – 8080 | Service-Telefon  
› [service@vak.berlin.de](mailto:service@vak.berlin.de)  
› [www.vak.berlin.de](http://www.vak.berlin.de)

## **REDAKTION UND KOORDINATION**

Anne Pfänder, ABZ 2, VAK Berlin

## **GESTALTUNG UND SATZ | AUSGABE 2018**

C.CONCEPT . Catherina Deinhardt  
[www.cconcept-gestaltung.de](http://www.cconcept-gestaltung.de)

[www.vak.berlin.de](http://www.vak.berlin.de)



Die Verwaltungsakademie Berlin ist der zentrale Bildungsdienstleister für die Verwaltung des Landes Berlin. Als Exzellenz-Zentrum für lebenslanges Lernen steht die Verwaltungsakademie für

- › Aktive Begleitung von Veränderungsprozessen
- › Impulse, Qualität, Praxisnähe
- › Kundenorientierung, Flexibilität, Professionalität
- › Mitarbeiterorientierung, Transparenz, Teilhabe
- › Aktualität, Interaktivität, Mobilität
- › Verbindung von Erfahrung und Innovation

Erfahren Sie mehr über unser Veranstaltungsangebot und kontaktieren Sie unsere Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner. Wir beraten Sie gerne persönlich und individuell.

[www.vak.berlin.de](http://www.vak.berlin.de)



VERWALTUNGS AKADEMIE BERLIN  
GEGRÜNDET 1919