

Kompendien

für Studium, Praxis und Fortbildung

Dietrich G. Rühle

Polizei- und Ordnungsrecht Rheinland-Pfalz

7. Auflage



Nomos

Kompendien

für Studium, Praxis und Fortbildung

Dietrich G. Rühle

Polizei- und Ordnungsrecht Rheinland-Pfalz

7. Auflage



Nomos

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-6091-6 (Print)

ISBN 978-3-7489-0118-1 (ePDF)

7. Auflage 2019

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2019. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Der rheinland-pfälzische Gesetzgeber nimmt sich demnächst der Regelung für Veranstaltungen an, die keine Versammlungen sind und nicht unter die Versammlungsstättenverordnung fallen (s. Rn. G 6). Auch wird er die jüngere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Schutz persönlicher Daten im POG umsetzen (s. Rn. 91 a. E.). Darüber hinaus steht aber noch dringend ein ganz anderer Bereich an, der den rechtlichen und tatsächlichen Erfordernissen angepasst werden muss.

In vielen Fällen des Alltags ist im Bereich der Gefahrenabwehr der kommunale Vollzugsbeamte der erste Ansprechpartner des Bürgers. Nur leider ist er für diese Aufgabe meistens weder ausreichend ausgebildet noch ausgerüstet. Seit Jahrzehnten verlagert der Gesetz- und Ordnungsgeber zu Recht ordnungsbehördliche Aufgaben von der Polizei auf die kommunalen Vollzugsbeamten. Mit der Reform des Polizei- und Ordnungsbehördengesetzes 1993 hat man Polizei und kommunalen Vollzugsdienst auch formal getrennt. Das entspricht dem nach dem Krieg eingeführten angelsächsischem Prinzip, wonach die Polizei für die Polizeiaufgaben im engeren Sinne freigehalten werden soll, also für die Aufgaben, die die polizeiliche Ausbildung erfordern, wie Verbrechens- und Gewaltbekämpfung, Freiheitseingriffe oder Anwendung von Schusswaffen. Allerdings hat man es versäumt, mit diesen Aufgabenzuwächsen der kommunalen Vollzugsbeamten auch die dazu notwendige qualitative Aufwertung zu schaffen. Polizeivollzugsbeamte genießen eine hochwertige 3-jährige theoretische, sportliche und praktische Ausbildung und werden auch danach noch massiv weitergeschult. Diesem hohen Niveau hat in Rheinland-Pfalz der kommunale Vollzugsdienst nichts auch nur annähernd Vergleichbares entgegenzusetzen. Um kommunaler Vollzugsbeamter zu sein, muss man zumindest für die erste Zeit keinerlei aufgabenbezogene Kenntnisse haben oder irgendwelche berufsbezogenen Qualifikationen mitbringen. So finden sich auch tatsächlich bei vielen kleineren Ordnungsbehörden Vollzugsbeamte, die vor Monaten noch Schreiner oder Metzger waren. Diese wissen manchmal gar nichts vom Ordnungsrecht und haben auch keinerlei körperliche Ausbildung für diese Tätigkeit. Ein für die Vollzugsbediensteten selbst und für andere geradezu gefährlicher Zustand. Zwar müssen die meisten irgendwann einen 10-wöchigen Lehrgang bei der Polizei absolvieren. Das ist aber kaum ausreichend für die übertragenen Aufgaben. Manche sind selbst davon ausgenommen, z. B. die Absolventen des 2. Einstiegsamts bei der zentralen Verwaltungsschule Rheinland-Pfalz, obwohl dort keinerlei Vorbereitung auf den körperlichen Einsatz stattfindet.

Auch ansonsten ist die Behandlung des kommunalen Vollzugsdienstes stiefmütterlich. Die große Mehrheit dieser *Vollzugsbeamten*, insbesondere in den kleineren Ordnungsbehörden ist gar nicht verbeamtet, sondern nur nach dem TVöD beschäftigt. Das ist bei dieser verletzungsgefährdeten Tätigkeit ein deutlicher Unterschied in der Versorgung. Zudem gibt es für den kommunalen Vollzugsdienst keinerlei landeseinheitliches Auftreten. Jede Kommune bestimmt Kleidung, Ausstattung und sogar die Bezeichnung des Vollzugsdienstes für sich alleine. Wenn die Kleidung oder die Gestaltung der Fahrzeuge bei den einen blau, bei den anderen grün oder bei wieder anderen zivil ist, drückt dieser Vollzugsdienst wenig Autorität aus. Und hilfreich ist es auch nicht, dass die Vollzugsbeamten der großen kreisfreien Städte fast wie Polizei ausgerüstet ist, während in kleinen Gemeinden manche Vollzugsbeamte ohne jede Ausrüstung hinausgeschickt werden. Das wird noch dadurch unterstrichen, dass

man dem kommunalen Vollzugsdienst die Sonderrechte nach § 35 und § 38 StVO verweigert, obwohl diese ebenfalls wie Polizei, Feuerwehr oder Krankenwagen zur Rettung von Leib und Leben vor Ort sein müssen. Ähnlich ist es mit dem digitalen Notfunk. Und warum man die kommunalen Vollzugsbeamten einerseits zwar trotz allem für geeignet hält, Ordnungsverfügungen zu erlassen, aber andererseits diese Verfügungen anders als bei der Polizei nicht kraft Gesetzes sofort vollziehbar sind, bleibt weiterhin unerfindlich. Sogar die eher harmlosen Maßnahmen der Hilfspolizeibeamten, die lediglich untergeordnet Aufgaben im Straßenverkehr ausführen, sind sofort vollziehbar.

Problematisch ist, inwieweit die kommunalen Vollzugsbeamten bewaffnet sein sollen. Selbstverständlich ist, dass jede Ausrüstung immer voraussetzt, dass der jeweilige Bedienstete daran auch intensiv und wiederholt ausgebildet ist. Das gilt sowohl für eventuelle Sonderrechte im Straßenverkehr als auch für Waffen oder waffenähnliche Geräte. Der Schlagstock ist bereits jetzt dem Grunde nach zugelassen. Und Schusswaffen gehören nur in die Hände der Polizei. Derzeit wird neben dem Einsatz von sog. Jet-Protektoren (gegen Tiere) über die Ausrüstung mit Tasern (Elektroschockgeräte, s. Rn. B 22 und J 11) zur reinen Selbstverteidigung diskutiert. Diese Geräte sind nicht ungefährlich und dürfen selbstverständlich nicht an nicht daran Ausgebildete gegeben werden. Selbst die Polizei geht mit dieser Ausrüstung sehr restriktiv um. Andererseits, wenn ein Ordnungshüter zB durch einen Messerangriff in Lebensgefahr kommt, haben Polizeibeamte immer noch die Möglichkeit, von der Schusswaffe Gebrauch zu machen. Der kommunale Vollzugsbeamte begibt sich notgedrungen in Gefahr, ohne sich irgendwie verteidigen zu können.

Man kann auch darüber nachdenken, ob man nicht die Polizei weiter entlasten könnte, indem man von ihr untergeordnete Aufgaben der Gefahrenabwehr auf den kommunalen Vollzugsdienst verlagert. In Betracht kommen hier z. B. Unfallaufnahmen, die Verfolgung von Rotlichtverstößen oder die Kontrolle von Durchfahrtsverboten (StVO Verkehrszeichen Nr. 250, roter Rand auf weißem Grund).

Man wird über kurz oder lang nicht an einer grundlegenden Reform des kommunalen Vollzugsdienstes vorbeikommen.

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	13
Literaturverzeichnis	21
A. Die geschichtliche Entwicklung des Polizeirechts	23
I. Der Begriff Polizei	23
II. Vom Absolutismus zur Gefahrenabwehr	23
1. Polizei zur Bevormundung des Bürgers	23
2. Der Durchbruch des Prinzips der bloßen Gefahrenabwehr	24
a) Preußen	24
b) Süddeutschland	24
III. Rückfall im 20. Jahrhundert	24
1. Weimarer Republik (1919 bis 1933)	24
2. Polizei im NS-Staat (1933 bis 1945)	25
IV. Neuorganisation der Polizei nach dem 2. Weltkrieg	27
1. Entwicklung in Westdeutschland seit 1945	27
2. Polizei in der „DDR“ (1949 bis 1990)	28
3. Polizeirecht und -organisation in Rheinland-Pfalz seit 1947	29
B. Aufgaben, Organisation, Zuständigkeiten der allgemeinen Ordnungsbehörden und der Polizei	31
I. Aufgabe der Gefahrenabwehr	31
1. Materieller und formeller Polizeibegriff	31
2. Anwendbarkeit des POG	31
II. Die Polizei	34
1. Die Organisation der Polizei in Rheinland-Pfalz	34
2. Zuständigkeiten der Polizei	39
III. Die Ordnungsbehörden	44
1. Organisation der Ordnungsbehörden in Rheinland-Pfalz	44
2. Zuständigkeit der allgemeinen Ordnungsbehörden	48
IV. Einschreiten zugunsten privater Rechte	50
V. Andere Vollzugskräfte	52
1. Kommunale Vollzugsbeamte	52
2. Hilfspolizeibeamte	57
3. Weitere Personen mit polizeilichen Befugnissen	58
VI. Amtshilfe, §§ 4 ff. VwVfG / § 1 Abs. 1 LVwVfG, insbesondere Vollzugshilfe nach den §§ 96 ff. POG	59
VII. Kriminalprävention, § 1 Abs. 9 POG	60
VIII. Gefahrenabwehr durch Private, insbesondere freiwilliger Polizeivollzugsdienst	61
C. Die Schutzgüter des POG	62
I. Allgemeines	62
II. Die öffentliche Sicherheit	62
1. Individualrechtsgüter	62
a) Absolute Rechte	63
b) Relative Rechte	65

2. Kollektivrechtsgüter	65
a) Die objektive Rechtsordnung	66
b) Existenz und Funktionieren der Träger hoheitlicher Gewalt, ihrer Einrichtungen und Veranstaltungen	67
III. Die öffentliche Ordnung	68
D. Die Gefahr und ähnliche Rechtsbegriffe	75
I. Gefahr iSd Gefahrenabwehr	75
II. Die konkrete Gefahr	75
III. Steigerungsformen der konkreten Gefahr	78
1. Die gegenwärtige Gefahr	78
2. Die Gefahr im Verzug	79
3. Die erhebliche Gefahr	79
4. Die dringende Gefahr	79
5. Die Gefahr für Leib und Leben	80
6. Die gemeine Gefahr	80
IV. Irrtümlich angenommene konkrete Gefahr	81
1. Die Anscheinsgefahr	81
2. Scheingefahr (Putativgefahr)	83
V. Abstrakte Gefahr, § 9 Abs. 1 S. 2 POG	84
VI. Gefahrenverdacht	85
VII. Latente Gefahr	87
VIII. Drohende Gefahr	88
E. Die Adressaten	90
I. Die Regeln der Adressaten allgemein	90
II. Verhaltensverantwortlichkeit nach § 4 POG	92
1. Verhaltensverantwortlichkeit für eigenes Verhalten, § 4 Abs. 1 POG	92
a) In Betracht kommende Person	92
b) Relevantes Verhalten	95
c) Ursächlichkeit	97
2. Verantwortlichkeit für fremdes Verhalten	100
a) Verantwortlichkeit des Aufsichtspflichtigen für Kinder	100
b) Verantwortlichkeit für den Verrichtungsgehilfen	101
III. Verantwortlichkeit für Tiere und den Zustand von Sachen	102
1. Anwendungsbereich des § 5 POG	102
2. Inhaber der tatsächlichen Sachgewalt	106
3. Berechtigter an der Sache oder dem Tier	108
4. Aufgabe des Eigentums an einer Sache oder einem Tier	109
5. Opfergedanke	110
IV. Anschein und Verdacht	112
1. Anscheinsverantwortlichkeit	112
2. Verdachtsverantwortlichkeit	113
V. Latenter Verursacher	114
VI. Rechtsnachfolge in polizeirechtliche Verantwortlichkeit	115
VII. Heranziehung von Nichtverantwortlichen	116
1. Personenkreis	116
2. Voraussetzungen	116
VIII. Auswahl der Adressaten	119

F. Rechtsfolgenseite allgemein	122
I. Allgemeine Rechtmäßigkeit	122
1. Bestimmtheit der Verfügung	122
2. Möglichkeit, die Verfügung zu befolgen	122
3. Gleichbehandlung	125
4. Kein Verstoß gegen gesetzliche Vorgaben	127
II. Umfang der behördlichen Entscheidungsbefugnis	127
1. Arten von Rechtsfolgen	127
2. Das Ermessen	127
3. Ermessensüberschreitung	128
4. Richtige Ermittlung des Sachverhalts	128
5. Gebrauch des Ermessens	129
6. Ermessensunterschreitung	130
7. Sachgemäße Erwägungen	130
8. Richtige Gewichtung der Belange	131
9. Einhalten der Denkgesetze	131
10. Folgen von Ermessensmängeln	131
III. Verhältnismäßigkeit einer Maßnahme, §§ 2 und 3 Abs. 2 S. 2 POG	132
1. Geeignetheit	132
2. Erforderlichkeit	133
3. Angemessenheit	133
IV. Austauschmittel	134
V. Anspruch des Bürgers auf Tätigwerden der Ordnungskräfte	136
1. Möglichkeit, die Forderung zu erfüllen	136
2. Betroffenheit subjektiver Rechte	137
3. Ermessensreduzierung auf Null	137
G. Die Eingriffsermächtigungen des POG	139
I. Allgemeines	139
1. Spezialregelungen außerhalb des POG	139
2. Versammlungen, Veranstaltungen und Ansammlungen	139
a) Öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel	140
b) Öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen	141
c) Nichtöffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen	142
d) Veranstaltungen und Ansammlungen	143
3. Verhältnis Generalklausel zu Standardmaßnahmen des POG	144
4. Allgemeines zu den Standardmaßnahmen des POG	146
5. Konkurrenz der Standardmaßnahmen nach dem POG und der StPO	147
6. Handlungsformen	149
II. Die Generalklausel, § 9 Abs. 1 S. 1 POG	150
III. Kontrolleingriffe, §§ 9a ff. POG	153
1. Befragung und Auskunftspflicht, § 9a POG	153
a) Schleierfahndung, § 9a Abs. 4 POG	155
2. Identitätsfeststellung nach § 10 Abs. 1 und 2 POG	156
a) Tatbestände des § 10 Abs. 1 POG	157
b) Rechtsfolgen	158
3. Prüfung von Berechtigungsscheinen, § 10 Abs. 3 POG	159
4. Erkennungsdienstliche Maßnahmen nach § 11 POG	159
5. Medizinische und molekulargenetische Untersuchungen, § 11a POG	162

6. Vorladung, § 12 POG	162
7. Meldeauflagen, § 12a POG	164
IV. Entfernungsgedote, § 13 POG	165
1. Allgemeine Platzverweisung, § 13 Abs. 1 POG	166
2. Wohnungsverweisung, § 13 Abs. 2 POG, Art. 13 Abs. 7 GG	168
3. Kontakt und Nherungsverbot, § 13 Abs. 4 POG	170
4. Aufenthaltsverbot, § 13 Abs. 3 POG	171
V. Eingriffe in die Bewegungsfreiheit, §§ 14 ff. POG	173
1. Unterschiedliche Formen des Eingriffs in die Bewegungsfreiheit	173
2. Der Schutzgewahrsam (§ 14 Abs. 1 Nr. 1 POG)	175
3. Der Vorbeuge- oder Sicherungsgewahrsam (§ 14 Abs. 1 Nr. 2 POG)	176
4. Der Durchsetzungsgewahrsam (§ 14 Abs. 1 Nr. 3 POG)	179
5. Der Gewahrsam zum Schutz privater Rechte (§ 14 Abs. 1 Nr. 4 POG)	181
6. Der Sorgerechtsgewahrsam (§ 14 Abs. 2 POG)	181
7. Rckfhrungsgewahrsam (§ 14 Abs. 3 POG),	184
8. Besondere Regeln für die Freiheitsentziehung, §§ 15 ff. POG	184
a) Die richterliche Entscheidung	184
b) Die Behandlung der festgehaltenen Person, §§ 16 ff. POG	187
c) Dauer der Freiheitsentziehung, § 17 POG	190
d) Rechtsschutz	190
VI. Durchsuchungen und Betreten, §§ 18 ff. POG	191
1. Die Durchsuchungen von Personen, § 18 POG	191
a) Tatbestände	191
b) Rechtsfolge	193
2. Die Untersuchung von Personen	194
3. Die Durchsuchung von Sachen, § 19 POG	195
a) Tatbestände	195
b) Rechtsfolge	196
4. Betreten und Durchsuchung von Wohnungen, § 20 f. POG	197
a) Schutz aus Art. 13 GG	197
b) Betreten und Durchsuchen der Wohnung, § 20 POG	199
c) Besondere Verfahrensregeln für die Durchsuchung, § 21 POG	205
VII. Sicherstellung, §§ 22 ff. POG	206
1. Begriff	206
2. Sicherstellen von Personenaufnahmen	211
3. Sicherstellen von Fahrzeugen; Abschleppen und	213
4. Sicherstellen von Wohnungen	219
5. Sicherstellen von Druckwerken	220
VIII. Umgang mit personenbezogenen Daten, §§ 26 ff. POG	222
1. Allgemeines	222
2. Besonderer Schutz vor Datenerhebung, §§ 39a und b POG	224
a) Der Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung, § 39a POG	224
b) Schutz von Berufsgeheimnisträgern, § 39b POG	225
3. Datengewinnung, §§ 26 bis 32 POG	226
a) Allgemein, § 26 POG	226
b) Übertragung und Aufzeichnung an öffentlichen Orten, § 27 POG	231
c) Besondere Mittel der verdeckten Datenerhebung, § 28 POG	237

d)	Heimliches Belauschen oder Ausspähen einer Person in ihrer Wohnung, § 29 POG, Art. 13 Abs. 4 und 5 GG	240
e)	Anrufaufzeichnung bei der Behörde, § 30 POG	245
f)	Überwachung der Telekommunikation, § 31 POG	246
g)	Identifizierung und Lokalisierung von mobilen Telekommunikationsendgeräten, § 31a POG	249
h)	Auskunft über Nutzungsdaten beim Provider, § 31b POG	251
i)	Onlinedurchsuchung, § 31c POG	253
j)	Unterbrechung oder Verhinderung der Telekommunikation, § 31d POG	256
k)	Funkzellenabfrage, § 31e POG	256
l)	Auskunft über Bestandsdaten, § 31f POG	257
m)	Polizeiliche Beobachtung, § 32 POG	259
4.	Der weitere Umgang mit erhobenen personenbezogenen Daten	260
a)	Datenspeicherung und -nutzung, § 33 POG	260
b)	Vorratsdatenspeicherung	262
c)	Datenübermittlung, §§ 34 bis 36 POG	263
d)	Datenabgleich, §§ 37 f. POG	264
e)	Berichtigung, Löschung und Sperrung von Daten, § 39 POG	266
f)	Weitere datenschutzrechtliche Pflichten, §§ 40 ff. POG	267
H.	Die Gefahrenabwehrverordnung (GVO)	268
I.	Abgrenzung gegen andere Formen des Verwaltungshandelns	268
II.	Formelle Rechtmäßigkeit einer Gefahrenabwehrverordnung	269
III.	Materielle Rechtmäßigkeit der Gefahrenabwehrverordnung	270
IV.	Bußgeldbestimmung	272
I.	Die Durchsetzung ordnungsrechtlicher Maßnahmen	274
I.	Die öffentlich-rechtliche Zwangsvollstreckung	274
1.	Rechtsnatur und Vorschriften	274
2.	Die öffentlich-rechtlichen Zwangsmittel	275
a)	Die Ersatzvornahme, § 63 LVwVG	276
b)	Das Zwangsgeld, § 64 LVwVG	277
c)	Der unmittelbare Zwang, § 65 LVwVG, §§ 57 ff. POG	282
3.	Die formellen Vollstreckungsvoraussetzungen	285
a)	Zuständigkeit	285
b)	Die Androhung	287
4.	Die materiellen Vollstreckungsvoraussetzungen	291
5.	Verhältnismäßigkeit	298
6.	Die sofortige Anwendung der Ersatzvornahme und des unmittelbaren Zwanges, § 61 Abs. 2 LVwVG	300
7.	Rechtsnachfolge im Zwangsverfahren	301
II.	Die unmittelbare Ausführung, § 6 POG	304
III.	Anspruch der Behörde auf Kostenerstattung	308
IV.	Rechtsbehelfe gegen das Vollstreckungsverfahren	311
V.	Prüfungsvorschläge	312
J.	Ausgleichsansprüche nach §§ 68 ff POG	314
I.	Ausgleichspflicht	314
II.	Schaden und Ausgleich	315
III.	Anspruchsgegner	316

K. Die Ordnungsverfügung	318
I. Anforderungen an eine Ordnungsverfügung	318
1. Formelle Anforderungen	318
2. Materielle Anforderungen	319
3. Rechtsschutz	319
II. Gutachterliche Prüfung einer Ordnungsverfügung	320
III. Beispiel einer Ordnungsverfügung	323
Stichwortverzeichnis	327