

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. Entfernungsgelote, § 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 Näherungsverbot, § 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. Rückführungsgewahrsam (§ 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 |