

Inhaltsverzeichnis

	Randnummer
1. Einführung in das Recht der Gefahrenabwehr	001
1.1 Begriff des Rechts der Gefahrenabwehr	001
1.2 Geschichtliche Entwicklung des Rechts der Gefahrenabwehr	002
1.3 Einordnung des Rechts der Gefahrenabwehr in die deutsche Rechtsordnung	017
1.4 Einteilung des Rechts der Gefahrenabwehr	018
1.4.1 Polizeirecht	018
Besonderes Polizeirecht	019
Allgemeines Polizeirecht	020
1.4.2 Ordnungsrecht	021
Besonderes Ordnungsrecht	022
Allgemeines Ordnungsrecht	023
1.5 Erkenntnisquellen für das Recht der Gefahrenabwehr	024
1.5.1 Verbindliche Erkenntnisquellen	025
1.5.1.1 Übernationale Erkenntnisquellen	026
Völkerrechtliche Erkenntnisquellen	027
Völkerrechtliche Verträge	028
Allgemeine Regeln des Völkerrechts	029
Verwaltungsabkommen	030
Entscheidungen des Internationalen Gerichtshofs	031
Europarechtliche Erkenntnisquellen	032
Primäres Europarecht	033
Sekundäres Europarecht	034
Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs	035
1.5.1.2 Nationale Erkenntnisquellen	036
1.5.1.2.1 Rechtssätze	037
Geschriebene Rechtssätze	038
Grundgesetz	039
Einfache Bundesgesetze	040
Rechtsverordnungen des Bundes	041
Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen	042
Einfache Landesgesetze	043
Rechtsverordnungen des Landes	044
Ordnungsbehördliche Verordnungen der örtlichen Ordnungs- behörden und der Kreisordnungsbehörden	045
Satzungen der Kommunen	046
Ungeschriebene Rechtssätze	047

1.5.1.2.2	Verbindliche Erkenntnisquellen, die keine Rechtssätze sind	048
	Entscheidungen der Verfassungsgerichte	048
	Verwaltungsvorschriften und allgemeine Weisungen	049
	Verbindliche Einzelweisungen der Aufsichtsbehörden	050
	Verbindliche Einzelweisungen von Vorgesetzten	051
	Verwaltungsakte	052
	Verträge	053
	Privatrechtliche (fiskalische) Verträge	053
	Öffentlich-rechtliche Verträge	054
1.5.2	Unverbindliche Erkenntnisquellen	055
	Entscheidungen anderer Gerichte als der Verfassungsgerichte	056
	Fachschrifttum	057
1.6	Reihenfolge der Anwendung der Erkenntnisquellen zum Recht der Gefahrenabwehr	058
2.	Organisation der Ordnungsbehörden	062
2.1	Zweigleisigkeit im Recht der Gefahrenabwehr	062
	Vollzugshilfe	063
	Amtshilfe	064
2.2	Polizei: Behörden und Aufsicht	065
2.3	Ordnungsbehörden: Behörden und Aufsicht	071
2.3.1	Arten von Ordnungsbehörden	071
	Staatliche und kommunale Ordnungsbehörden	071
	Sonderordnungsbehörden	073
	Allgemeine Ordnungsbehörden	074
2.3.2	Aufsicht	076
2.3.2.1	Aufsichtsbehörden	076
	Aufsichtsbehörden über Sonderordnungsbehörden	076
	Aufsichtsbehörden über allgemeine Ordnungsbehörden	077
2.3.2.2	Aufsichtsmittel	078
	Mittel der Sonderaufsicht	079
	Unterrichtungs- und Prüfungsrecht	079
	Weisungsrecht	080
	Rechtmäßigkeitsweisungen	080
	Zweckmäßigkeitsweisungen	081
	Allgemeine Zweckmäßigkeitsweisungen	081
	Besondere Zweckmäßigkeitsweisungen	082
	Organleihe	083
	Selbsteintritt	085
	Beauftragung und Recht, eine Aufgabe an sich zu ziehen	085
	Mittel der allgemeinen Kommunalaufsicht	085

3.	Handlungsformen der Ordnungsbehörden	086
3.1	Überblick über die verschiedenen Handlungsformen	086
3.1.1	Verwaltungsrealakte	086
3.1.2	Verwaltungsvorakte	087
3.1.3	Verwaltungsakte	088
	Ordnungsverfügung	089
	Selbstständige Ordnungsverfügung	091
	Unselbstständige Ordnungsverfügung	092
	Einzelverfügung	094
	Allgemeinverfügung	095
	Sammelverfügung	096
	Handlungsverfügung	097
	Duldungsverfügung	098
	Unterlassungsverfügung	100
	Versagung ordnungsbehördlicher Erlaubnisse	101
	Einschränkung ordnungsbehördlicher Erlaubnisse	102
	Zurücknahme ordnungsbehördlicher Erlaubnisse	106
	Einzelanordnung	113
	Ordnungsbehördliche Erlaubnisse und Bescheinigungen	115
	Gebundene Erlaubnis	117
	Freie Erlaubnis	118
	Kontrollerlaubnis	119
	Ausnahmeerlaubnis	120
	Grunderlaubnis	125
	Zusatzerlaubnis	125
	Zusicherung	127
	Zwangsmittelandrohung und Zwangsmittelfestsetzung	129
3.1.4	Verträge	130
	Öffentlich-rechtliche Verträge	130
	Koordinationsrechtliche Verträge	131
	Subordinationsrechtliche Verträge	132
	Privatrechtliche Verträge	134
3.1.5	Rechtssätze	136
	Ordnungsbehördliche Verordnungen	137
	Allgemeinverbindliche Anordnungen	139
	Satzungen	141
3.2	Ordnungsverfügungen	144
3.2.1	Ermächtigungsgrundlagen	145
	Spezialermächtigungen	147
	Spezialermächtigungen außerhalb des OBG	147
	Sofortiger Vollzug	148
	Sonstige Spezialermächtigungen außerhalb des OBG	149
	Spezialermächtigungen im OBG	150
	Generalermächtigung	151

3.2.2	Zuständigkeit der Ordnungsbehörde	158
	Sachliche Zuständigkeit	159
	Instanzielle Zuständigkeit	166
	Örtliche Zuständigkeit	167
	Funktionelle Zuständigkeit	168
3.2.3	Einhaltung der allgemeinen Verfahrensgrundsätze	177
	Deutschsprachigkeit	178
	Nichtförmlichkeit	179
	Einfachheit und Zweckmäßigkeit	180
	Schriftlichkeit	181
	Beteiligtenöffentlichkeit	182
3.2.4	Fehlen von Ausschließungsgründen und Besorgnis der Befangenheit	183
3.2.5	Amtswegigkeit	184
3.2.6	Sachverhaltsermittlung	185
3.2.7	Vorliegen der Anforderungen an Beteiligte	186
	Beteiligter	186
	Beteiligungsfähigkeit	186
	Handlungsfähigkeit	186
	Hinzuziehung Dritter als Beteiligte	186
3.2.8	Einhaltung der Verfahrensvorschriften gegenüber Beteiligten	187
	Anhörung	187
	Vorliegen der Anforderungen an gesetzliche Vertreter, Bevollmächtigte und Beistände	189
	Auskunft und Akteneinsicht	194
	Geheimhaltung	196
3.2.9	Durchprüfung der Ermächtigungsgrundlage und Ermessens- ausübung	197
3.2.9.1	Die ordnungsbehördlichen Standardmaßnahmen	198
	Befragung	199
	Vorladung	200
	Erhebung von Personaldaten zur Vorbereitung für die Hilfeleistung und das Handeln in Gefahrenfällen	201
	Identitätsfeststellung	202
	Prüfung von Berechtigungsscheinen	203
	Datenerhebung bei öffentlichen Versammlungen und Ansammlungen	204
	Platzverweisung	205
	Gewahrsam	206
	Durchsuchung von Personen	207
	Durchsuchung von Sachen	208
	Betreten und Durchsuchung von Wohnungen	209
	Sicherstellung	210

3.2.9.2	Die ordnungsbehördliche Generalklausel (Generalmächtigung)	211
	Öffentliche Sicherheit	213
	Öffentliche Ordnung	214
	Störung	216
	Gefahr	216
	Selbstgefährdung	219
	Anscheinsgefahr	225
	Scheingefahr (Putativgefahr)	226
	Latente Gefahr	227
	Gefahrenverdacht	227
	Die Ermessensausübung	229
	Selbstbindung des Ermessens	231
	Ermessensreduktion auf Null	232
	Entschließungs- und Auswahlermessen	235
	Verhältnismäßigkeit	236
	Anspruch auf ordnungsbehördliches Einschreiten	238
3.2.10	Adressaten der Ordnungsverfügung	239
3.2.10.1	Verhaltensstörung	244
	Verhaltensstörer	244
	Aufsichtspflichtiger	248
	Geschäftsherr	250
	Unterlassungsstörer	257
3.2.10.2	Zustandsstörung	260
	Gegenwärtiger Eigentümer	260
	Inhaber der tatsächlichen Gewalt	262
	Rechtmäßiger Inhaber der tatsächlichen Gewalt	263
	Rechtswidriger Inhaber der tatsächlichen Gewalt	264
	Anerkannter Inhaber der tatsächlichen Gewalt	266
	Früherer Eigentümer	267
3.2.10.3	Organisationen als Störer	269
3.2.10.4	Behörden als Störer	270
3.2.10.5	Mehrheit von Störern	272
	Unteilbarkeit der Ordnungspflicht	274
	Verhaltensstörer möglichst vor Zustandsstörer	275
	Mehrfachstörer möglichst vor Einfachstörer	278
	Leistungsfähigkeit	279
	Nähe zur Gefahr	282
	Örtliche Nähe zur Gefahr	282
	Zeitliche Nähe zur Gefahr	283
	Verhältnismäßigkeit	284
3.2.10.6	Inanspruchnahme nicht verantwortlicher Personen	286
3.2.11	Anordnung der sofortigen Vollziehung	289
	Zuständigkeit	309
	Besonderes öffentliches Interesse oder überwiegendes Interesse eines Beteiligten	314

	Erlassen	318
	Besondere Anordnung	319
3.2.12	Zwangsmittelandrohung	327
	Vollziehbarer Verwaltungsakt	328
	Verbindung der Zwangsmittelandrohung mit dem Verwaltungsakt	332
	Zuständigkeit	333
	Grundsätzlich keine Zwangsmittelandrohung gegen Behörden	334
	Keine Anhörung erforderlich	335
	Zwangsmittel	336
	Ersatzvornahme	337
	Zwangsgeld	339
	Unmittelbarer Zwang	341
	Auswahl des Zwangsmittels	342
	Erfüllungsfrist	346
3.2.13	Bestimmtheit	351
3.2.14	Schriftform	354
3.2.15	Begründung	359
3.2.16	Rechtsbehelfsbelehrung	363
3.2.17	Bekanntgabe der Ordnungsverfügung	382
	Formlose postalische Übermittlung	385
	Zustellung	387
3.2.18	Maßnahmen der Ordnungsbehörde nach Erlass der Ordnungsverfügung	404
	Mitteilung an andere Behörden	404
	Ersatzvorschlagsrecht des Adressaten der Ordnungsverfügung	405
	Aufhebung einer Ordnungsverfügung mit Dauerwirkung	406
	Übergang der Ordnungspflicht auf einen anderen	407
3.3	Ordnungsbehördliche Erlaubnis	408
3.3.1	Erfordernis einer Erlaubnis	409
3.3.2	Anspruchsgrundlage für die Erlaubnis	410
3.3.3	Zuständigkeit der Erlaubnisbehörde	411
3.3.4	Antrag auf Erteilung der Erlaubnis	413
	Anhörung	428
	Beteiligung anderer Behörden	432
	Sachbescheidungsinteresse	433
3.3.5	Inhaltliche Entscheidung über den Erlaubnisantrag	434
	Negative Bindungswirkung der vorgreiflichen Entscheidung	435
	Nebenbestimmungen zur Erlaubnis	438
	Befristung	442
	Bedingung	443
	Widerrufsvorbehalt	444

	Auflage	445
	Auflagenvorbehalt	448
	Teilerlaubnis	452
	Versagung der Erlaubnis	453
	Erteilung der Erlaubnis	454
3.3.6	Anordnung der sofortigen Vollziehung selbstständiger Nebenbestimmungen	455
3.3.7	Zwangsmittelandrohung im Hinblick auf selbstständige Nebenbestimmungen	456
3.3.8	Die Kostenentscheidung	457
3.3.9	Maßnahmen der Ordnungsbehörde nach Erteilung der Erlaubnis	463
	Verlängerung von Erlaubnissen	464
	Nachträgliche Anordnung von Nebenbestimmungen	465
	Aufhebung von Erlaubnissen	467
	Rücknahme von Erlaubnissen	467
	Widerruf von Erlaubnissen	468
	Rückforderung ordnungsbehördlicher Bescheinigungen	470
3.4	Vollzug von Ordnungsverfügungen	471
3.4.1	Der mehrstufige Vollzug	475
	Voraussetzungen des Vollzugs	476
	Verfahren des Vollzugs	481
	Zwangsmittelandrohung	482
	Zwangsmittelfestsetzung	483
	Zwangsmittelanwendung	484
3.4.2	Der sofortige Vollzug	488
3.4.3	Kostenerhebung für Vollzugsmaßnahmen	495
3.5	Ordnungsbehördliche Verordnungen	499
	Ermächtigungsgrundlage	501
	Zuständigkeit	504
	Inhalt	507
	Veröffentlichung	510
	Inkrafttreten	511
	Außerkräfttreten	513
	Aufhebung	514
4.	Rechtsschutz gegen Maßnahmen der Ordnungsbehörden	516
4.1	Rechtsschutz im Hinblick auf Verwaltungsakte	517
4.1.1	Anfechtungswiderspruch	518
	Vorüberlegungen	521
	Zulässigkeit des Widerspruchs	524
	Gegebensein des Verwaltungsrechtswegs	525
	Statthaftigkeit des Widerspruchs	526
	Einhaltung der Form des Widerspruchs	537

	Einhaltung der Widerspruchsfrist	538
	Widerspruchsbefugnis	552
	Keine Erledigung des Widerspruchsverfahrens	553
	Sachbescheidungsinteresse	555
	Verfahrenspflichten der Behörde bei zulässigem Widerspruch	556
	Begründetheit des Widerspruchs	560
	Rechtmäßigkeit des Verwaltungsakts	561
	Formelle Rechtmäßigkeit	562
	Zuständigkeit	562
	Fehlen von Ausschluss- und Befangenheitsgründen	563
	Anhörung	564
	Begründung	565
	Schriftform	566
	Richtige Bekanntgabe	567
	Materielle Rechtmäßigkeit	568
	Ermächtigungsgrundlage	569
	Pflichtgemäße Ermessensausübung	570
	Verhältnismäßigkeit	571
	Richtiger Adressat des Verwaltungsakts	572
	Bestimmtheit des Verwaltungsakts	573
	Zulässiger Inhalt des Verwaltungsakts	574
	Zweckmäßigkeit des Verwaltungsakts	575
	Rechtsverletzung des Widerspruchsführers	576
	Insbesondere: Anfechtungswiderspruch gegen einen Kosten-	
	bescheid für Ersatzvornahme oder unmittelbaren Zwang im	
	Wege des sofortigen Vollzugs	577
4.1.2	Verpflichtungswiderspruch	579
	Zulässigkeit des Widerspruchs	581
	Gegebensein des Verwaltungsrechtswegs	582
	Statthaftigkeit des Widerspruchs	583
	Einhaltung der Form des Widerspruchs	584
	Einhaltung der Widerspruchsfrist	585
	Widerspruchsbefugnis	586
	Keine Erledigung des Widerspruchsverfahrens	587
	Sachbescheidungsinteresse	588
	Verfahrenspflichten der Behörde bei zulässigem Widerspruch	589
	Begründetheit des Widerspruchs	590
	Rechtmäßigkeit der Ablehnung	591
	Formelle Rechtmäßigkeit	592
	Zuständigkeit	592
	Fehlen von Ausschluss- und Befangenheitsgründen	593
	Anhörung	594
	Erforderliche Mitwirkung einer anderen Behörde	595
	Begründung	596
	Form	597
	Richtige Bekanntgabe	598

	Materielle Rechtmäßigkeit	599
	Rechtsgrundlage für die Ablehnung	599
	Pflichtgemäße Ermessensausübung	600
	Verhältnismäßigkeit	601
	Zweckmäßigkeit der Ablehnung	602
	Rechtsverletzung des Widerspruchsführers	603
4.1.3	Beendigung des Widerspruchsverfahrens	604
	Beendigung des Widerspruchsverfahrens durch Vergleichsvertrag ..	605
	Beendigung des Widerspruchsverfahrens durch Bescheid	606
	Abhilfebeseid	607
	Kostenentscheidung	610
	Begründung	611
	Rechtsbehelfsbelehrung	612
	Zustellung	613
	Widerspruchsbescheid	614
	Stattgebender Widerspruchsbescheid	621
	Begründung	622
	Kostenentscheidung	623
	Rechtsbehelfsbelehrung	624
	Zustellung	625
	Zurückweisender Widerspruchsbescheid	626
	Begründung	627
	Kostenentscheidung	628
	Rechtsbehelfsbelehrung	629
	Zustellung	630
	Teils stattgebender, teils zurückweisender Widerspruchs- bescheid	631
4.1.4	Antrag an die Behörde auf Aussetzung der Vollziehung	632
4.1.5	Anfechtungsklage	633
	Zulässigkeit der Anfechtungsklage	634
	Deutsche Gerichtsbarkeit	634
	Zuständigkeit des Gerichts	635
	Ordnungsgemäße Besetzung des Gerichts	638
	Form der Klage	639
	Inhalt der Klage	640
	Klagefrist	641
	Fehlende anderweitige Rechtshängigkeit	642
	Fehlende Rechtskraft	643
	Durchführung des Widerspruchsverfahrens	644
	Beteiligtenfähigkeit	645
	Passivlegitimation	646
	Handlungsfähigkeit	647
	Prozessvertretung	648
	Klagebefugnis	649
	Allgemeines Rechtsschutzbedürfnis	650

	Begründetheit der Anfechtungsklage	651
	Rechtswidrigkeit des Verwaltungsakts	652
	Formelle Rechtswidrigkeit	652
	Materielle Rechtswidrigkeit	653
	Rechtsverletzung des Klägers	654
4.1.6	Verpflichtungsklage	655
	Zulässigkeit der Verpflichtungsklage	656
	Begründetheit der Verpflichtungsklage	657
	Rechtswidrigkeit der Ablehnung oder Unterlassung	658
	Rechtsverletzung des Klägers	660
4.2	Rechtsschutz gegen ordnungsbehördliche Verordnungen und Satzungen zur Gefahrenabwehr	661
	Widerspruch	662
	Normenkontrollantrag	663
	Inzidentkontrolle	665
	Verfassungsbeschwerde	666
4.3	Einstweiliger Rechtsschutz durch das Verwaltungsgericht	667
	Antrag auf Anordnung oder Wiederherstellung der auf- schiebenden Wirkung	668
	Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung	669
5.	Ausgleichsansprüche im Recht der Gefahrenabwehr	675
5.1	Amtshaftungsanspruch	676
5.2	Aufopferungsanspruch	681
5.3	Folgenbeseitigungsanspruch	693

Seite

Verzeichnis der Abbildungen	14
--	----

Abkürzungsverzeichnis	15
------------------------------------	----

Anhang

Prüf- und Aufbauschemata

A Gutachten im Hinblick auf den Erlass einer Ordnungsverfügung	287
B Aufbau einer Ordnungsverfügung	288
C Gutachten im Hinblick auf die Erteilung einer ordnungsbehördlichen Erlaubnis	293
D Aufbau einer ordnungsbehördlichen Erlaubnis	294
E Prüfschema bezüglich der Erfolgsaussichten eines Widerspruchs im Recht der Gefahrenabwehr	296

	Seite
Musterfall und Beispiele	
→ Sachverhalt	298
→ Gutachten	299
→ Ordnungsverfügung (»klassische« Form)	306
→ Ordnungsverfügung (»moderne« Form)	311
→ Schreiben an Beschwerdeführer (Antragsteller)	316
Beispiel für eine Ordnungsverfügung aus dem Gaststättenrecht	317
Beispiel für eine ordnungsbehördliche Erlaubnis im Gaststättenrecht	324
Beispiel für eine ordnungsbehördliche Erlaubnis im Wasserrecht	326
Beispiel für eine ordnungsbehördliche Verordnung eines Ministeriums	330
Beispiel für eine ordnungsbehördliche Verordnung einer örtlichen Ordnungsbehörde	338
Beispiel für eine ordnungsbehördliche Verordnung einer Landes- ordnungsbehörde	339
Stichwortverzeichnis	341