

Landesrecht Schleswig-Holstein

Öffentliches Recht in Schleswig-Holstein

Eine prüfungsorientierte Darstellung

von

Prof. Dr. Florian Becker, Prof. Dr. Christoph Brüning

1. Auflage

Öffentliches Recht in Schleswig-Holstein – Becker / Brüning

schnell und portofrei erhältlich bei beck-shop.de DIE FACHBUCHHANDLUNG

Thematische Gliederung:

Besonderes Verwaltungsrecht - Gesamtdarstellungen



Verlag C.H. Beck München 2014

Verlag C.H. Beck im Internet:

www.beck.de

ISBN 978 3 406 63882 4

Den Widerspruch muss der Betroffene bei der die Verfügung erlassende Behörde grundsätzlich innerhalb eines Monats ab Bekanntgabe des Verwaltungsaktes erheben (§ 70 Abs. 1 S. 1 VwGO). Handelt es sich dabei um eine Polizeiverfügung, wird diese in der Regel mündlich ergehen. Dies ist gemäß § 108 Abs. 2 S. 1 LVwG ausdrücklich zulässig, jedoch ist die Regelung des § 58 VwGO zu beachten. Nach dessen Abs. 1 beginnt die Widerspruchsfrist erst mit Erteilung der Rechtsmittelbelehrung. Dies soll sicherstellen, dass dem Bürger mit Ergehen des Verwaltungsaktes auch der Weg aufgezeigt wird, gegen die Maßnahme vorzugehen. Ist der Verfügung keine oder nur eine unrichtige Rechtsmittelbelehrung beigelegt, so läuft eine Widerspruchsfrist von einem Jahr ab Bekanntgabe (§ 58 Abs. 2 S. 1 VwGO). Da eine Rechtsmittelbelehrung gemäß § 58 Abs. 1 VwGO schriftlich oder elektronisch zu erfolgen hat, läuft bei polizeilichen Anordnungen somit in der Regel eine einjährige Widerspruchsfrist.

Der Verwaltungsakt bietet spätestens ab diesem Zeitpunkt (aus den genannten Gründen aber auch oftmals schon vor seiner Bestandskraft) der Behörde eine Rechtsgrundlage für **Vollstreckungs- bzw. Vollzugshandlungen**, wenn die Verfügung auf ein Tun oder Unterlassen gerichtet ist (§ 228 Abs. 1 LVwG). In Schleswig-Holstein sind die Vorschriften über den Vollzug von Verwaltungsakten, anders als in anderen Ländern, allgemein, also nicht nur für den Bereich des Polizei- und Ordnungsrechts, in den §§ 228 ff. LVwG geregelt. Die Vollstreckung erfolgt mit den Mitteln der Ersatzvornahme, des Zwangsgeldes oder des unmittelbaren Zwangs (§ 235 Abs. 1 LVwG).

Es gilt aber auch zu beachten, dass die Polizei- und Ordnungsverwaltung gegebenenfalls auch ohne zugrunde liegenden Verwaltungsakt im Wege des **sofortigen Vollzugs** (§ 230 LVwG) vorgehen kann. In weniger dringlichen Fällen ist ein Verwaltungsakt zwar erforderlich, das Vollstreckungsverfahren kann allerdings abgekürzt werden (§ 236 Abs. 1 S. 2 LVwG).

Dies zeigt, dass die Behörde gegenüber dem Bürger im Vorteil ist: Dieser muss sich seine Vollstreckungsgrundlagen für die Durchsetzung seiner Rechte erst gerichtlich erstreiten (siehe für das zivilrechtliche Rechtsverhältnis § 704 ZPO). Demgegenüber kann die Behörde sich ihren Vollstreckungstitel durch Erlass eines Verwaltungsakts selbst schaffen.

Im Anschluss an die Vollstreckung stellt sich meist die Frage nach den für die Vollstreckung zu erhebenden Gebühren und den für die Vollstreckung verauslagten **Kosten**, die die handelnde Behörde bei dem Bürger zurückverlangen möchte. Die Kostentragungspflichten werden in § 249 LVwG sowie in der Landesverordnung über die Kosten im Vollzugs- und Vollstreckungsverfahren weiter präzisiert.

II. Erlaubnisse

Gefahrenabwehr aufgrund von Gefahrenabwehrverfügungen ist notwendigerweise reaktiv, da die Verfügung einzelfallbezogen nur auf eine konkrete Gefahr hin erfolgen kann. Es gibt allerdings auch aktive Gestaltungsmög-

lichkeiten durch die Verwaltung, um eine typischerweise mit Gefahren verbundene Situation gar nicht erst auftreten zu lassen.

- 30 Als eine solche präventive Regelung wirkt die in vielfältigen Spezialgesetzen vorgesehene Steuerung individuellen Verhaltens durch Verbotsgesetze in Verbindung mit **Erlaubnisvorbehalten**. Diese Konstruktion findet sich in vielen Bereichen des Wirtschaftsverwaltungsrechts, etwa hinsichtlich des Betriebens von Gaststätten (§ 2 Abs. 1 GastG) oder umweltschädlichen Anlagen (§ 4 BImSchG) oder der besonderen Nutzung öffentlicher Straßen und Wege (§ 21 Abs. 1 StrWG SH).
- 31 Die genannten Tätigkeiten können Gefahren mit sich bringen und sind daher nicht erlaubt, ohne dass die zuständige Behörde zuvor die Gelegenheit hatte, sich von der Unbedenklichkeit der Person und der von ihr ausgeübten Tätigkeit zu überzeugen.
- 32 Zur Bekämpfung der Gefahren findet eine **präventive Kontrolle** statt, deren Wirksamkeit dadurch abgesichert wird, dass die fragliche Tätigkeit ohne eine solche Kontrolle nicht durchgeführt werden darf. Im Falle des Betriebes einer genehmigungspflichtigen Anlage findet die präventive Kontrolle im Laufe des Genehmigungsverfahrens statt. Dabei wird geprüft, inwieweit von der Anlage in Zukunft Gefahren für die Allgemeinheit ausgehen werden. Erfolgt keine absolut positive Prognose, bleiben neben der Versagung der Genehmigung die Möglichkeiten, eine mit **Nebenbestimmungen** (§ 107 LVwG) versehene Genehmigung zu erteilen oder nach erfolgter Genehmigung weitere Anordnungen zur Bekämpfung der Gefahr zu treffen.
- 33 Bei der Frage, ob eine Erlaubnis im Einzelfall zu erteilen ist, sind die durch das Verbot hervorgerufenen **Grundrechtsbeeinträchtigungen** zu berücksichtigen (VG Schleswig, NJW 2001, 387 (387)). Daher ist im Regelfall, sofern die Tatbestandsvoraussetzungen vorliegen, eine Erlaubnis auszusprechen.
- 34 Zu differenzieren ist zwischen präventiven und repressiven Verboten. Bei **präventiven Verboten mit Erlaubnisvorbehalt** zielt der Gesetzgeber nicht darauf ab, eine Tätigkeit grundsätzlich zu verhindern. Vielmehr soll ihre Vereinbarkeit mit materiell rechtlichen Vorschriften im Vorfeld sichergestellt werden. Die Erlaubnis stellt sodann die grundrechtlich garantierte Freiheit wieder her, erweitert den Rechtskreis des Betroffenen aber nicht. Beispielhaft ist die Baugenehmigung zu nennen, die der in Art. 14 Abs. 1 GG wurzelnden Baufreiheit zur Geltung verhilft, nachdem im Baugenehmigungsverfahren die Vereinbarkeit mit materiellem Baurecht festgestellt wurde.
- 35 Anders ist dies bei **repressiven Verboten mit Befreiungsvorbehalt**. In diesen Fällen missbilligt und untersagt der Gesetzgeber ein Verhalten, welches er als sozial schädlich oder unerwünscht einstuft. Für die Ausübung einer entsprechenden Tätigkeit bedarf es einer Befreiung von dem Verbot, die jedoch **nur ausnahmsweise** bewilligt werden kann. Mithin erweitert ein entsprechender Dispens den Rechtskreis. In diese Kategorie fällt etwa die in § 31 Abs. 2 BauGB vorgesehene Befreiung von den Festsetzungen des Bebauungsplans (*Maurer*, Allg. VerwR, § 9 Rn. 51 ff.).

III. Verordnungen

Ein weiteres präventives Mittel der Gefahrenabwehr stellen ordnungsbehördliche Verordnungen dar. Vielfältige Ermächtigungsgrundlagen im Sonderordnungsrecht, aber auch in den allgemeinen Gefahrenabwehrgesetzen verleihen der Ordnungsbehörde, nicht aber der Polizei, die Befugnis, **bereichsspezifische Nichtstörerpflichten** zu normieren (§ 175 Abs. 1 LVwG). Sie dienen der schnellen Reaktion auf unvorhergesehene Entwicklungen, wenn neuartige Gefahren auftreten, deren Bekämpfung nicht bis zum Erlass eines Parlamentsgesetzes warten kann und denen in generell-abstrakter Form begegnet werden muss oder die lediglich eine lokale Bedeutung haben, so dass eine Befassung des Landesparlaments mit den sich hieraus ergebenden Fragen nicht tunlich ist. 36

Die grundsätzliche Zulässigkeit der Delegation von Gesetzgebungskompetenzen durch das Parlament an die Verwaltung ergibt sich aus Art. 38 LVerf SH, der Art. 80 GG für die parallele Berechtigung des Bundesgesetzgebers ähnelt. 37

Bedenklich an dieser Form der Rechtssetzung ist, dass die Ermächtigungsgrundlage, auf der sie basiert (§ 175 LVwG), kaum den ebenfalls an Art. 80 GG angelehnten verfassungsrechtlichen Bedingungen des Art. 38 LVerf SH im Hinblick auf „Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung“ genügt. Der gesetzgeberische Rückgriff auf eine solche Generalklausel zum Erlass ordnungsbehördlicher Verordnungen ist aber wohl dennoch unbedenklich, weil ihre Aussage „in jahrzehntelanger Entwicklung durch Rechtsprechung und Lehre nach Inhalt, Zweck und Ausmaß hinreichend präzisiert, in ihrer Bedeutung geklärt und im juristischen Sprachgebrauch verfestigt ist“ (BVerfGE 54, 143 (144 f.); BVerwG, NVwZ 2003, 95 ff.). 38

Maßstäbe für die **formelle Rechtmäßigkeit** sind neben dieser Norm auch in den §§ 53 ff. LVwG festgeschrieben. Insbesondere kann eine Verordnung nicht konkludent ergehen. Eine formell rechtswidrige Verordnung ist, anders als ein an formellen Fehlern leidender Verwaltungsakt, stets nichtig. Dies folgt daraus, dass eine dem § 112 Abs. 3 LVwG entsprechende Norm für die Rechtsverordnung nicht existiert. Sachlich zuständig für den Erlass einer Verordnung ist jede allgemeine Ordnungsbehörde entsprechend dem räumlichen Umfang der abzuwehrenden Gefahr (§ 175 Abs. 1 LVwG). Gemäß § 55 Abs. 4 LVwG bedürfen Verordnungen über die öffentliche Sicherheit der Kreise und Städte mit mehr als 20.000 Einwohnern der Genehmigung der zuständigen obersten Landesbehörde. Die §§ 56 ff. LVwG stellen weiterhin spezielle Anforderungen an Form, Inhalt und Bekanntmachung der Verordnung. 39

In **materieller Hinsicht** muss – abgesehen von den allgemeinen inhaltlichen Anforderungen der §§ 57, 58 LVwG – eine Verordnung nach § 175 Abs. 1 LVwG der Abwehr von Gefahren dienen. Im Gegensatz zur Polizeiverfügung, die eine konkrete Gefahr erfordert, kann, da die Verordnung für eine unbestimmte Zahl von Anwendungsfällen erlassen wird, nur eine 40

abstrakte Gefahr gemeint sein. Demnach muss auch die Gefahrenabwehrverordnung wie die Verfügung auf einer in tatsächlicher Hinsicht genügend abgesicherten Prognose beruhen. Da aber die Verordnung anders als die Gefahrenabwehrverfügung nicht auf der Stelle erlassen werden kann, muss zum Zeitpunkt der behördlichen Entscheidung über die Verordnung, anders als im Falle der Anscheinsgefahr beim Verwaltungsakt, die Gefahr auch objektiv vorliegen.

- 41 Eine Verordnung zur Gefahrenabwehr normiert **Verhaltenspflichten**. Zusätzliche Konkretisierungen sind nicht erforderlich. Soweit die Verordnung einen Bußgeldtatbestand ausdrücklich enthält, erfolgt die **Durchsetzung** dieser verordneten Rechtspflichten durch die Androhung von Bußgeldern. Die Verordnung ist aber darüber hinaus als Gesetz im materiellen Sinne Element der „öffentlichen Sicherheit“ (vgl. §§ 174, 176 LVwG). Seine Verletzung stellt eine Gefahr bzw. bereits einen Schaden dar, der einen eingreifenden Verwaltungsakt der Gefahrenabwehrbehörden ermöglicht.
- 42 Adressat einer Verordnung kann nur der potenziell Ordnungspflichtige sein. Sie muss sich also an diejenigen Personen richten, die durch ihre Handlungen für die abzuwehrende Gefahr verantwortlich sind oder für eine Sache haften, von der ihrerseits eine Gefahr ausgeht.
- 43 Bezüglich des Inhalts kommt dem Ordnungsgeber ein Normsetzungsermessen zu. Dieses muss innerhalb der durch Gesetz und Verfassung gezogenen Grenzen ordnungsgemäß ausgeübt werden. Es ist darauf zu achten, dass die verwendeten Begrifflichkeiten nicht zu allgemein und unbestimmt sind, sondern sie eine Ausgestaltung der umzusetzenden gesetzlichen Grundlage für den geregelten Lebensbereich darstellen. Dabei darf das abverlangte Verhalten dem Bürger nicht unmöglich sein. Auch darf die Normsetzung nicht allein der Erleichterung ordnungsbehördlicher Aufgaben dienen (§ 58 Abs. 4 LVwG).
- 44 Hinsichtlich der Maßnahmen der Gefahrenabwehr steht es dem Ordnungsgeber frei, eigenständige und abschließende Instrumentarien zur Abwehr der Gefahr zu regeln. Diese können einerseits präventiv ausgestaltet sein als normatives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt. Dann bedarf der Bürger für eine bestimmte Tätigkeit einer Genehmigung, die ihm bei Vorliegen der sonderrechtlichen Gefahr zu versagen ist. Andererseits kann der Ordnungsgeber auch allein reaktive Gefahrabwehrmaßnahmen vorsehen.
- 45 Rechtsschutz gegen eine Landesverordnung ist nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO nur dann gegeben, wenn Landesrecht dies bestimmt. Eine solche Regelung existiert in Schleswig-Holstein in § 5 AGVwGO. Danach entscheidet das Schleswig-Holsteinische Oberverwaltungsgericht in Schleswig über die Gültigkeit der Rechtsverordnung mit Wirkung inter omnes. Daneben wäre nur eine Anfechtungsklage gegen den auf der Grundlage der Verordnung erlassenen Verwaltungsakt möglich, in deren Rahmen das Verwaltungsgericht auch die Vereinbarkeit der Verordnung mit höherrangigem Recht überprüft. Kommt es dabei zu dem Ergebnis, dass eine Vereinbarkeit nicht besteht, kann es die Verordnung allerdings nicht einfach für ungültig erklären, da dieser Ausspruch nur im Rahmen der Normenkontrolle nach § 47 VwGO durch das Oberverwaltungsgericht möglich ist.

Das Verwaltungsgericht kann die Norm nur mit Wirkung zwischen den konkreten Parteien für unanwendbar erklären.

IV. Realakte

Zunehmende Bedeutung im Recht der Gefahrenabwehr kommen Realakten der Gefahrenabwehrbehörden zu. Es handelt sich um informelles, **tatsächliches Handeln**, das mangels eines Regelungscharakters keine rechtlich verbindliche Wirkung entfaltet. Beispiele für Realakte sind Warnungen, Mitteilungen oder Hinweise der Behörde. 46

Diese Handlungsform bringt aufgrund ihrer Informalität die Gefahr der Loslösung von rechtlichen Bindungen mit sich. Aus dem Blickwinkel der Gefahrenabwehr ist die **fehlende Vollstreckbarkeit** problematisch. Seitens des Betroffenen entstehen häufig **Lücken im Rechtsschutz** und auch der grundrechtliche Eingriffsbegriff deckt diese Grundrechtsbeschränkungen nicht immer ab. 47

Obwohl derartige Handeln nicht an den Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen von Verfügungen, Erlaubnissen und Verordnungen zu messen ist, ist den für die Gefahrenabwehr zuständigen Behörden gegenüber dem Bürger nicht vollkommen freie Hand gegeben. So bleibt es selbstverständlich bei einer Bindung an die Grundrechte (Art. 1 Abs. 3 GG), das Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG) und andere verfassungsrechtliche Grundsätze; insbesondere das Verhältnismäßigkeitsprinzip (vgl. weiterführend *Maurer*, Allg. VerwR, § 15 Rn. 3 ff.). 48

C. Organisationsrecht der Polizei- und Ordnungsbehörden

I. Allgemeine Organisationsgrundsätze

Die **Zuständigkeit** der handelnden Behörde ist Grundvoraussetzung für die Rechtmäßigkeit von Gefahren abwehrenden Maßnahmen. Handelt eine nicht zuständige Stelle, führt dies zwar nicht zur Nichtigkeit einer Maßnahme i.S.d. § 113 LVwG (vgl. aber § 113 Abs. 2 Nr. 3 LVwG), wohl aber zu deren formeller Rechtswidrigkeit. 49

Es muss zwischen sachlicher (§ 165 LVwG) und örtlicher Zuständigkeit (§ 166 LVwG) unterschieden werden. Die **sachliche Zuständigkeit** ist eine Berechtigung und Verpflichtung zur Vornahme bestimmter Aufgaben innerhalb des Sachbereichs der Gefahrenabwehr. Die **örtliche Zuständigkeit** bezieht sich entweder auf den räumlichen Wirkungskreis des Trägers der zuständigen Behörde (kommunale, oberste Landes- und Landesoberbehörden) oder auf einen zugewiesenen Teil des Wirkungsbereichs. 50

Die Zuweisung der sachlichen in Kombination mit der örtlichen Zuständigkeit hat ein Entscheidungsmonopol einer ganz bestimmten Behörde zur Folge. Dies entspricht dem **Verbot der Doppelzuständigkeit**, wonach der 51

Betroffene sich nicht mehreren, sich gegebenenfalls widersprechenden Anordnungen ausgesetzt sehen soll.

- 52 Die Gefahrenabwehr erfolgt nach § 163 Abs. 1 LVwG im Grundsatz durch (allgemeine) **Ordnungsbehörden** und durch die **Polizei**. Der Begriff der Ordnungsbehörden wird in § 164 Abs. 1 LVwG definiert, der der Polizei wird in § 164 Abs. 2 LVwG und im Schleswig-Holsteinischen Polizeiorganisationsgesetz (POG) näher präzisiert.

II. Allgemeine Ordnungsbehörden

- 53 Aus § 164 Abs. 1 LVwG ergibt sich die folgende Qualifizierung von Behörden als allgemeine Ordnungsbehörden:

Sachlich/instanziell	Behörde (§ 164 Abs. 1 LVwG)	
Land	Landesordnungsbehörde ist jedes Ministerium in seinem Geschäftsbereich, § 164 Abs. 1 Nr. 1 LVwG	
Kreis (Kreisordnungsbehörde)	Kreis	Städte 1. kreisangehörig über 20.000 Einwohner, vgl. § 22 Abs. 2 LVwG 2. kreisfrei
	Landrat	Bürgermeister
	§ 164 Abs. 1 Nr. 2 LVwG	
Ort (Örtliche Ordnungsbehörde)	Amtsfreie Gemeinde	Amt
	Bürgermeister	Amtsvorsteher/Amtsleiter (ehrenamtlich)
	§ 164 Abs. 1 Nr. 3 LVwG	

III. Polizeibehörden

- 54 Zur Polizei werden nach § 164 Abs. 2 LVwG die nach Landesrecht errichteten Behörden der Polizei gezählt. Diese Errichtung ist mittels des Polizeiorganisationsgesetzes (POG) geschehen:

Sachlich/instanziell	Behörde
Land	Innenministerium als <i>oberste</i> Landespolizeibehörde (§ 1 Abs. 2 Nr. 1 POG); angegliederte Behörden: Polizeiverwaltungsamt (§ 2 POG) und Landeskriminalamt (§ 3 POG). Polizeidirektionen (§ 4 Abs. 1 POG) als <i>untere</i> Landesbehörden.

IV. Sonderordnungsbehörden

Schließlich existieren Sonderordnungsbehörden, deren Zuständigkeit 55 durch besondere Rechtsvorschriften für einen speziellen Gefahrenbereich festgesetzt wurde. Diese spezielleren Regelungen verdrängen die Zuständigkeiten der allgemeinen Ordnungsbehörden und der Polizei.

Sachlich/instanziell	Behörde (vgl. z.B. § 3 Landesnaturschutzgesetz)
Land	§ 164 Abs. 1 Nr. 4 LVwG i.V.m. § 2 Abs. 1 Nr. 1 LNatSchG
Mittlere Ebene (selten)	§ 2 Abs. 1 Nr. 2 LNatSchG
Untere Ebene	§ 2 Abs. 1 Nr. 4 LNatSchG

V. Die Zuständigkeit als Rechtmäßigkeitsvoraussetzung

1. Zuständigkeit der Ordnungsbehörden

a) Örtliche Zuständigkeit (§ 166 LVwG)

Die örtliche Zuständigkeit regelt § 166 LVwG. Als Grundsatz legt Absatz 1 der Norm die Kompetenz der Ordnungsbehörde fest, in deren Bezirk die zu schützenden Interessen verletzt oder gefährdet wurden. Maßgeblich ist somit der **Erfolgsort**. Dieser muss sich nicht zwangsläufig mit dem Handlungsort decken. Auch die strafprozessrechtlichen Anknüpfungspunkte des Wohn- oder Aufenthaltsortes einer Person (vgl. §§ 8, 9 StPO) bzw. eines Störers sind dem Gefahrenabwehrrecht fremd.

Betrifft eine Gefahr übergreifend **mehrere benachbarte Bezirke**, so kann 57 die gemeinsame Fachaufsichtsbehörde nach Absatz 2 eine der beteiligten Behörden im Hinblick auf eine erhöhte Zweckmäßigkeit für allein zuständig erklären.

Absatz 3 sichert die Handlungsfähigkeit der Gefahrenabwehrbehörden 58 bei **Gefahr im Verzug**. Danach besteht im Falle unaufschiebbarer Maßnahmen der Ordnungsbehörde eines angrenzenden Gebietes eine Eintrittsmöglichkeit. Aufgrund des Verbots der Doppelzuständigkeit ist für den konkreten Fall die eintretende Behörde dann allein und nicht etwa nur neben der am Erfolgsort ansässigen Stelle zuständig.

b) Sachliche Zuständigkeit (§ 165 LVwG)

Aus § 165 Abs. 1 LVwG ergibt sich hinsichtlich der sachlichen Zuständigkeit 59 der Grundsatz, dass die **Ordnungsbehörden vor der Polizei** zuständig sind. Eine vorrangige Kompetenz der Polizei bedarf stets einer ausdrücklichen Rechtsvorschrift, die ihr die Zuständigkeit überträgt. Solche abweichenden Regelungen existieren unter anderem im Hinblick auf Verkehrsregelungsmaßnahmen und Eilmaßnahmen im Straßenverkehr (§ 44 Abs. 2

StVO) und Gefahrenfeststellungen (§ 168 Abs. 1 Nr. 1 LVwG). Von besonderer Bedeutung ist die polizeiliche Zuständigkeit für gefahrenabwehrende Eilentscheidungen (§ 168 Abs. 1 Nr. 3 LVwG).

- 60 Fehlt es aber an einer solchen Regelung, sind die Ordnungsbehörden zuständig (§ 165 Abs. 1 LVwG). Dabei ist die örtliche Ordnungsbehörde zuständig, soweit keine besondere **Rechtsvorschrift** eine **Ausnahme** bildet (§ 165 Abs. 2 LVwG). Solche Rechtsvorschriften werden nach Maßgabe des § 26 Abs. 2 LVwG erlassen, wenn Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit, personelle und sachliche Mittel oder die erforderliche Sachkunde einer Behörde dies nahe legen. In vielen wesentlichen Rechtsbereichen wurde die sachliche Zuständigkeit der unterschiedlichen Ebenen der Ordnungsbehörden durch Gesetz, Zuständigkeitsverordnung oder Ausführungsverordnung abweichend geregelt. Dazu zählen Atomgesetz, Immissionsschutzgesetz, Gewerbeordnung, Ladenschlussgesetz, Naturschutzgesetz, Personenbeförderungsgesetz, Straßenverkehrsrecht, Versammlungsgesetz, Waffengesetz und Wassergesetz. In diesen Fällen wurde die sachliche Zuständigkeit durch Rechtsvorschrift in der Regel der Kreisordnungsbehörde übertragen und damit der prinzipiell zuständigen örtlichen Ordnungsbehörde gemäß § 165 Abs. 2 LVwG entzogen.
- 61 Der örtlichen Ordnungsbehörde bleibt damit eine Zuständigkeit nur für die nicht geregelten Fälle oder ein **Selbsteintrittsrecht bei Gefahr im Verzuge** (§ 165 Abs. 3 LVwG). Kann die zuständige Behörde nicht ohne eine Verzögerung erreicht werden und ist hierdurch der Erfolg des Eingreifens beeinträchtigt, ist zum einen jede örtlich zuständige Ordnungsbehörde (höher oder niedriger) bei Gefahr im Verzuge auch sachlich zuständig (§ 165 Abs. 3 LVwG) und zum anderen die Polizei bei unaufschiebbar notwendigen Maßnahmen ebenfalls zuständig (§ 166 Abs. 1 i.V.m. § 168 Abs. 1 Nr. 3 LVwG). Die Begriffe „Gefahr im Verzuge“ und „unaufschiebbare Maßnahme“ sind dabei identisch (*Schipper*, in: *Schipper u.a., POR in S-H*, 5. Aufl. 2010 Rn. 100). Die Eilzuständigkeit ist nach diesen Kriterien gegeben, wenn ohne das sofortige Einschreiten der Polizei der drohende Schaden eintreten würde (*Knemeyer*, *POR*, Rn. 94).
- 62 Eine Besonderheit bildet der Fall, in dem der Verwaltungsträger selbst gestört wird. Insoweit hat jeder Verwaltungsträger eine primäre Zuständigkeit zur Abwehr von Störungen der eigenen Tätigkeit, wobei allerdings die Rechtsgrundlage für Abwehrhandlungen nicht immer einfach zu ermitteln ist. Soweit Störung von außen den behördlichen Ablauf stören (etwa Straßenlärm bei Staatsprüfung), hat der gestörte Verwaltungsträger ohnehin keine Sonderrechte. Soweit eine Störung durch *Benutzer* der Behörde o.ä. erfolgt, also eine Sonderverbindung zwischen Einrichtung und Störer besteht, kann diese bei einem privatrechtlichen Nutzungsverhältnis nicht hoheitlich abwehrend tätig werden. In öffentlich-rechtlichen Zwangseinrichtungen (Schulen, Gefängnisse) unterliegen belastende Regelungen einem Gesetzesvorbehalt. In der Leistungsverwaltung wird die nicht normierte „Anstaltsgewalt“ als Ermächtigungsgrundlage für abwehrende Eingriffe herangezogen. Oder die Einrichtungsordnung wird als Nebenbestimmung zu dem den Nutzer zulassenden Verwaltungsakt behandelt, so