

# Inhaltsverzeichnis

	Seite
Vorwort .....	5
Abkürzungsverzeichnis .....	17
Literaturverzeichnis .....	25

## Einleitung

I.	Rechtsgrundlagen des Ordnungs- und Polizeirechts in Nordrhein-Westfalen .....	29
II.	Ziele, Zweck und Regelungsstruktur des Ordnungsbehördengesetzes ....	31
	1. Grundsatzgesetzgebung .....	31
	2. Bewahrung und Verstärkung rechtsstaatlicher Prinzipien in der Eingriffsverwaltung .....	31
	3. Die Verschränkung mit dem Aufsichtsproblem („Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung“) .....	32
III.	Regelungsstruktur und wesentliche Regelungen des Gesetzes .....	36
IV.	Zukunft des Ordnungsrechts .....	38
	1. Gesellschaftspolitische Dimension .....	38
	2. Sicherheitspolitische Dimension .....	40

## Teil I Aufgaben und Organisation der Ordnungsbehörden

<b>§ 1 Aufgaben der Ordnungsbehörden</b>	43
I. Allgemeines zum Anwendungsbereich des OBG	43
1. Regelungstechnik des Gesetzgebers in § 1	43
2. Zuständigkeiten bei Gefahr im Verzug und Selbstverständnis der Ordnungsbehörden	44
II. Absatz 1	45
1. Allgemeines	45
2. Begriff der „Gefahr“	46
3. Störung	49
4. Schaden	50
5. Weitere Ausprägungen des Gefahrbegriffs im Rahmen von § 1 Absatz 1	50
6. Gefahrenverdacht, Gefahrerforschungseingriff	53
7. Gefahrenvorsorge	56
8. „Gefahrenarten“ des Gefahrenabwehrrechts: Tatbestandsvoraussetzungen und Eingriffsschwellen („Gefahrstufen“)	57
a. Konkrete Gefahr	57

b. Abstrakte Gefahr .....	58
c. Gegenwärtige Gefahr .....	59
d. Gefahr im Verzug .....	59
e. Dringende Gefahr .....	60
f. Erhebliche Gefahr .....	60
g. Gemeine Gefahr .....	60
h. Weitere spezialgesetzliche Eingriffs- bzw. Handlungsvorausset- zungen .....	61
9. Schutzgut: öffentliche Sicherheit .....	61
a. Unverletzlichkeit der Rechtsordnung .....	61
b. Bestand und Einrichtungen des Staates .....	64
c. Rechte und Rechtsgüter des Einzelnen .....	66
10. Schutzgut: öffentliche Ordnung .....	69
a. Definition .....	69
b. Rechtspolitischer Streit um verfassungsrechtliche Zulässigkeit und Angemessenheit .....	69
III. Spezialgesetzliche Zuständigkeiten, Subsidiarität, Absatz 2 .....	74
1. Allgemeines .....	74
2. Materien im Einzelnen .....	76
IV. Absatz 3 .....	80
<b>§ 2 Vollzugshilfe der Polizei</b> .....	81
I. Allgemeine Abgrenzung: Zuständigkeit der Polizei und der Ordnungs- behörden .....	81
II. Schreibtischarbeit hier – Unaufschiebbarkeit dort .....	82
III. Weitergabe von Eingaben und Anzeigen etc. ....	83
IV. Pflicht der Polizei zur Vollzugshilfe .....	83
V. Ordnungspartnerschaft .....	85
VI. Verhältnis Vollzugshilfe – Amtshilfe .....	85
<b>§ 3 Aufbau</b> .....	87
I. Allgemeines .....	87
II. Begriff der örtlichen Ordnungsbehörden .....	87
III. Offene Aufgabenzuschreibung .....	89
IV. Begriff der „Sonderordnungsbehörde“ .....	90
V. Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung .....	90
VI. Auftragsangelegenheiten nach Bundes- bzw. Landesrecht .....	91
VII. Abgrenzung der Zuständigkeiten der Ordnungsbehörden zu anderen Zuständigkeiten bei sog. Großveranstaltungen .....	92
VIII. Landesordnungsbehörden (Absatz 2) .....	94

<b>§ 4 Örtliche Zuständigkeit</b> .....	95
I. Allgemeines .....	95
II. Ortsprinzip .....	96
III. Fälle aus der Rechtspraxis .....	97
IV. Rechtsfolgen bei Verletzung der Zuständigkeitsvorschrift .....	98
<b>§ 5 Sachliche Zuständigkeit</b> .....	100
I. Allgemeines .....	100
II. Sachlich-instanzielle Zuständigkeit der örtlichen Ordnungsbehörde (Ortsprinzip) .....	100
III. Ausnahme vom allgemeinen Ortsprinzip (Absatz 2) .....	101
IV. Grundsatz der einheitlichen Zuständigkeit .....	102
V. Absatz 3 .....	103
VI. Rechtsfolgen bei Verstößen gegen die sachliche Zuständigkeit .....	104
<b>§ 6 Außerordentliche Zuständigkeit</b> .....	105
I. Allgemeines .....	105
II. Absatz 1 .....	106
III. Absatz 2 .....	109
IV. Absatz 3 .....	110
<b>§ 7 Aufsichtsbehörden</b> .....	111
I. Allgemeines .....	111
II. Regelungsfelder der Sonderaufsicht .....	112
III. Hierarchische Gliederung der Aufsichtsverwaltung .....	113
IV. Zusammenarbeitsregelungen .....	114
<b>§ 8 Unterrichtsrecht</b> .....	115
I. Allgemeines .....	115
II. Rangfolge von Aufsichtsmitteln, Ermessen .....	115
III. Unterrichtsrecht und Unterrichtspflicht .....	116
<b>§ 9 Weisungsrecht gegenüber örtlichen und Kreisordnungsbehörden</b> .....	118
I. Allgemeines .....	118
II. Absatz 1: Rechtmäßigkeit .....	118
1. Legalitäts- oder Opportunitätsprinzip? .....	119
2. Pflicht zur Beanstandung .....	119
III. Absatz 2: Zweckmäßigkeit .....	120
1. Vorrangige Regelungen, ausgeschlossene Gesetzgebungsfelder .....	120
2. Begrenztheit des Fachweisungsrechts .....	121
3. Absatz 2 Buchstabe a) .....	122
4. Absatz 2 Buchstabe b) .....	123
IV. Absatz 3 .....	125

## Inhaltsverzeichnis

---

V. Absatz 4 .....	125
VI. Absatz 5 .....	126
VII. Durchsetzung der Weisungen .....	127
VIII. Rechtsschutz gegen Aufsichtsmaßnahmen nach § 9 und Haftung .....	127
<b>§ 10 Selbsteintritt</b> .....	129
I. Allgemeines .....	129
II. Einzelfragen .....	129
<b>§ 11 Befugnisse der Kommunalaufsichtsbehörden</b> .....	131
I. Allgemeines .....	131
II. Durchsetzung fachaufsichtlicher Weisungen durch die Kommunalaufsicht .....	131
<b>§ 12 Sonderordnungsbehörden</b> .....	133
I. Allgemeines .....	133
II. Einzelne Rechtsmaterien .....	137
III. Anwendbarkeit ordnungsbehördlicher Vorschriften auf Sonderordnungsbehörden (Absatz 2) .....	139
<b>§ 13 Dienstkräfte der Ordnungsbehörden</b> .....	140
I. Allgemeines .....	140
II. Satz 1 .....	140
III. Satz 2 .....	141
IV. Satz 3 .....	141

## Teil II Befugnisse der Ordnungsbehörden

### Abschnitt 1 Ordnungsverfügungen

<b>§ 14 Voraussetzungen des Eingreifens</b> .....	143
I. Allgemeines .....	143
1. Historische und verfassungsrechtliche Einordnung .....	143
2. Handlungsform Ordnungsverfügung – „Maßnahme“ .....	144
3. „Im einzelnen Falle“ .....	146
4. Generalklausel, gefahrenabwehrrechtliche „Standardmaßnahmen“, Verfügungen auf der Grundlage ordnungsbehördlicher Verordnungen (§ 25) .....	146
5. Inhaltliche Bestimmtheit der Maßnahme .....	148
6. Anzeige- und Genehmigungspflichten .....	149
7. Beweislast .....	149
II. Absatz 1 .....	150
1. Gefahr bzw. Störung .....	150
2. Öffentliche Sicherheit oder Ordnung .....	151

3.	Maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Ordnungsverfügung .....	151
4.	Duldungspflichten des Bürgers .....	152
5.	Duldung durch die Behörde .....	152
III.	Absatz 2 .....	152
IV.	Kasuistik zu § 14 (nach in der Verwaltungspraxis relevanten Stichworten geordnet) .....	153
V.	Durchsetzung der Ordnungsverfügung – Verwaltungszwang nach dem Verwaltungsvollstreckungsgesetz NRW .....	162
1.	Rechtsgrundlage des Verwaltungszwangs: Verwaltungsvollstreckungsgesetz NRW in Verbindung mit der Ausführungsverordnung .....	162
2.	Gestreckter Vollzug (§ 55 Abs. 1 VwVG) der ordnungsbehördlichen Verfügung .....	163
3.	Unmittelbare Ausführung (§ 55 Abs. 2 VwVG) der ordnungsbehördlichen Verfügung .....	165
4.	Zwangsmittel .....	167
5.	Zusammenhang von Grundverfügung, Verwaltungszwang und Kostenbescheid .....	167
<b>§ 15 Grundsatz der Verhältnismäßigkeit .....</b>		<b>170</b>
I.	Grundlagen .....	170
1.	Zur Terminologie .....	170
2.	Herleitung, Bedeutung und Rang des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes .....	170
3.	Anwendungsbereich .....	172
4.	Gestufte Verhältnismäßigkeitsprüfung .....	173
II.	Gestufte Prüfung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes .....	174
1.	Verfolgung eines legitimen Zwecks .....	174
2.	Grundsatz der Eignung .....	174
3.	Grundsatz der Erforderlichkeit .....	179
4.	Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne .....	183
III.	Rechtsfolge eines Verstoßes und gerichtliche Kontrolle .....	184
IV.	Einzelfälle aus verschiedenen Bereichen .....	185
<b>§ 16 Ermessen .....</b>		<b>195</b>
I.	Historie .....	195
II.	Allgemeines .....	196
III.	Die Bedeutung des Zwecks der Ermessensermächtigung und der sonstigen ermessensleitenden Gesichtspunkte für die Rechtmäßigkeit des Ermessenshandelns .....	197

## Inhaltsverzeichnis

---

IV.	Ermessensfehler .....	199
1.	Allgemeines .....	199
2.	Ermessensüberschreitung .....	201
a.	Allgemeines .....	201
b.	Ermessensüberschreitung durch Ermessensausübung bei Ermessensreduzierung auf Null .....	202
3.	Ermessensunterschreitung bzw. Ermessensnichtgebrauch .....	204
4.	Ermessensfehlerhaftigkeit „im engeren Sinne“, Ermessensfehlge- brauch .....	206
<b>Vor § 17</b>	<b>Allgemeines zur ordnungsrechtlichen Verantwortlichkeit</b> .....	209
I.	Der Verantwortliche: „Störer“ .....	209
II.	Polizeipflichtigkeit der Hoheitsträger .....	213
III.	Allgemeine Regeln der Störerauswahl nach Ermessen – Effektivität der Gefahrenabwehr .....	215
IV.	Kostentragungspflicht des Störers .....	217
<b>§ 17</b>	<b>Verantwortlichkeit für das Verhalten von Personen</b> .....	224
I.	Absatz 1 .....	224
1.	Begriff der Verhaltensverantwortlichkeit .....	224
2.	Begriff der Verursachung .....	225
II.	Absatz 2 .....	227
III.	Absatz 3 .....	227
IV.	Absatz 4 .....	228
V.	Rechtsnachfolge bei der Verhaltensverantwortlichkeit .....	228
VI.	Kasuistik zu § 17 .....	233
<b>§ 18</b>	<b>Verantwortlichkeit für den Zustand von Sachen</b> .....	236
I.	Allgemeines .....	236
II.	Absatz 1 .....	237
1.	Tatbestandselemente der Vorschrift .....	237
2.	Kasuistik .....	240
III.	Absatz 2 .....	243
1.	Satz 1 .....	243
2.	Satz 2 .....	244
IV.	Absatz 3 .....	246
V.	Ende der Zustandshaftung .....	247
VI.	Rechtsnachfolge bei der Zustandsverantwortlichkeit .....	247
<b>§ 19</b>	<b>Inanspruchnahme nicht verantwortlicher Personen</b> .....	251
I.	Allgemeines .....	251
II.	Absatz 1 .....	252

III.	Absätze 2 und 3 .....	255
IV.	Kasuistik zur Inanspruchnahme Nichtverantwortlicher .....	255
V.	Die problematische Rechtsfigur des sogenannten „Zweckveranlassers“ .....	257
<b>§ 20</b>	<b>Form</b> .....	261
I.	Allgemeines .....	261
II.	Absatz 1 .....	261
III.	Absatz 2 .....	262
IV.	Begründung .....	263
V.	Bekanntgabe der Anordnungen .....	263
<b>§ 21</b>	<b>Wahl der Mittel</b> .....	264
I.	Allgemeines .....	264
II.	Anwendungsfälle .....	264
III.	Frist (Satz 3) .....	265
<b>§ 22</b>	<b>Fortfall der Voraussetzungen</b> .....	267
I.	Allgemeines .....	267
II.	Satz 1 .....	267
III.	Schriftlichkeit (Satz 2) .....	268
<b>§ 23</b>	<b>Versagung ordnungsbehördlicher Erlaubnisse</b> .....	269
<b>§ 24</b>	<b>Geltung des Polizeigesetzes</b> .....	271
I.	Bedeutung und Umfang der Verweisung auf das Polizeigesetz .....	271
II.	Die Standardermächtigungen im Einzelnen .....	274
 <b>Abschnitt 2 Ordnungsbehördliche Verordnungen</b>		
<b>§ 25</b>	<b>Allgemeines</b> .....	313
I.	Allgemeines .....	313
II.	Rechtsnatur und Bedeutung der ordnungsbehördlichen Verordnung .....	314
III.	Die ordnungsbehördliche Verordnung im System der behördlichen Handlungsformen .....	317
IV.	Inhalt ordnungsbehördlicher Verordnungen .....	320
V.	Rechtsschutz gegen ordnungsbehördliche Verordnungen .....	321
<b>§ 26</b>	<b>Verordnungsrecht der Ministerien</b> .....	325
I.	Ermächtigung der Ministerien nach Absatz 1 .....	325
II.	Subsidiaritätsregelung des Absatzes 2 .....	326
III.	Vorlagepflicht gegenüber dem Landtag nach Absatz 3 .....	326
<b>§ 27</b>	<b>Verordnungsrecht der Ordnungsbehörden</b> .....	328
I.	Überblick .....	328

II.	Generalmächtigung und Spezialermächtigungen .....	328
III.	Die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 27 Absatz 1 .....	332
IV.	Die Rechtsfolgenseite .....	338
V.	Einzelfälle ordnungsbehördlicher Verordnungen .....	340
VI.	Subsidiäre Kompetenz der Landesordnungsbehörden bzw. Kreise nach Absatz 2 und 3 .....	349
VII.	Absatz 4: Organkompetenz im Bereich der örtlichen und Kreisordnungsbehörden .....	350
<b>§ 28 Vorrang höherer Rechtsvorschriften .....</b>		<b>351</b>
I.	Rangordnung der Verordnungen (Absatz 1) .....	351
II.	Ergänzung durch rangniedere Verordnungen (Absatz 2) .....	353
<b>§ 29 Inhalt .....</b>		<b>355</b>
I.	Bestimmtheitsgebot (Absatz 1 Satz 1) .....	355
1.	Inhaltliche Anforderungen .....	355
2.	Rechtsfolgen bei Verstoß gegen Bestimmtheitserfordernis .....	358
3.	Beispiele aus der Rechtspraxis .....	358
II.	Keine bloße Aufsichtserleichterung (Absatz 1 Satz 2) .....	360
III.	Hinweise auf externe Regelungen (Absatz 2) .....	361
<b>§ 30 Form .....</b>		<b>363</b>
I.	Allgemeines .....	363
II.	Die Formerfordernisse im Einzelnen .....	364
1.	Überschrift (Nummer 1) .....	364
2.	Bezeichnung als Ordnungsbehördliche Verordnung (Nummer 2) ....	364
3.	Bezugnahme auf Ermächtigungsgrundlage (Nummer 3) .....	364
4.	Hinweis auf Zustimmung anderer Stellen (Nummer 4) .....	365
5.	Bezeichnung des örtlichen Geltungsbereichs (Nummer 5) .....	366
6.	Datum des Erlasses der Verordnung .....	366
7.	Bezeichnung der erlassenden Behörde .....	366
<b>§ 31 Zuwiderhandlungen gegen ordnungsbehördliche Verordnungen .....</b>		<b>367</b>
I.	Allgemeines .....	367
II.	Geldbuße und Einziehung (Absatz 1) .....	368
III.	Zuständige Behörde und Verfahren (Absatz 2) .....	368
IV.	Hinweis auf Strafvorschrift (Absatz 3) .....	369
<b>§ 32 Geltungsdauer .....</b>		<b>370</b>
I.	Sinn der Regelung .....	370
II.	Höchstgeltungsdauer (Absatz 1) .....	370
III.	Änderungs- und Aufhebungsverordnung (Absatz 2) .....	371



<b>§ 33 Verkündung, Inkrafttreten</b> .....	372
I. Ausfertigung und Verkündung (Absatz 1) .....	372
II. Zeitpunkt des Inkrafttretens (Absatz 2) .....	373
III. Grenzen der Rückwirkung von ordnungsbehördlichen Verordnungen ...	374
<b>§ 34 Änderung oder Aufhebung</b> .....	375
I. Zuständigkeit für Änderung und Aufhebung (Absatz 1) .....	375
II. Aufhebung der Verordnung durch Aufsichtsbehörde (Absatz 2) .....	377
<b>§ 35 (aufgehoben)</b> .....	379
<b>§ 36 (aufgehoben)</b> .....	379
<b>§ 37 Wirkung von Gebietsveränderungen</b> .....	379
I. Bedeutung der Vorschrift .....	379
II. Eingliederung von Gebietsteilen (Absatz 1) .....	379
III. Bildung eines neuen Ordnungsbehördenbezirks (Absatz 2) .....	380
IV. Publizität (Absatz 3) .....	380
<b>§ 38 Sonstige Anordnungen</b> .....	382
<b>Teil III Allgemeine Bestimmungen</b>	
<b>§ 39 Zur Entschädigung verpflichtende Maßnahmen</b> .....	383
I. Das ordnungsrechtliche Haftungsregime .....	383
II. Außerhalb des Ordnungsbehördengesetzes geregelte Haftung .....	385
1. Amtshaftung – Verschuldensabhängiger Restitutionsanspruch .....	385
2. Folgenbeseitigungsanspruch .....	393
III. Haftung der Ordnungsbehörden nach § 39 OBG .....	394
1. Anspruch des Nichtstörers nach § 39 Absatz 1 Buchstabe a) .....	395
2. Anspruch wegen rechtswidriger Maßnahme nach § 39 Absatz 1 Buchst. b) .....	399
3. Haftungsausschlussgründe nach § 39 Abs. 2 .....	401
<b>§ 40 Art, Inhalt und Umfang der Entschädigungsleistung</b> .....	403
I. Umfang der Entschädigung (Absätze 1 und 4) .....	403
II. Form und Modalitäten der Entschädigung (Absätze 2, 3 und 5) .....	405
<b>§ 41 Verjährung des Entschädigungsanspruchs</b> .....	406
Verjährung: Verweisung auf die Vorschriften des BGB .....	406
<b>§ 42 Entschädigungspflichtiger</b> .....	407
I. Entschädigungspflichtiger Rechtsträger (Absatz 1) .....	407
II. Regress gegen Störer (Absatz 2) .....	407

<b>§ 43 Rechtsweg für Entschädigungs-, Ersatz- und Erstattungsansprüche</b> .....	409
I. Rechtsweg für Entschädigungsansprüche .....	409
II. Rechtsweg für Regressansprüche .....	410
<b>§ 44 Einschränkung von Grundrechten</b> .....	411
I. Zitiergebot nach Bundes- und Landesverfassung .....	411
II. Zitativvorschriften in OBG und PolG .....	412
<b>§ 45 Kosten</b> .....	413
<b>§ 46 Gebühren</b> .....	415
I. Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage .....	415
II. Kosten der Sicherstellung und Ersatzvornahme .....	415
III. Gebühren und Auslagen .....	415
<b>§ 47 Überleitung der Zuständigkeiten</b> .....	417
<b>§ 48 Besondere Regelungen über die Zuständigkeit</b> .....	418
<b>§ 49 (aufgehoben)</b> .....	420
<b>§ 50 (aufgehoben)</b> .....	420
<b>§ 51 Übergangsvorschrift zu § 41</b> .....	421
<b>§ 52 Schlussbestimmung</b> .....	422
Stichwortverzeichnis .....	423