

Polizei- und Ordnungsrecht in Nordrhein-Westfalen: Polizeirecht NRW

Studienbuch mit Fällen

von

Prof. Dr. Hans-Michael Wolfgang, Dr. Michael Hendricks, Matthias Merz

3., überarbeitete Auflage

Polizei- und Ordnungsrecht in Nordrhein-Westfalen: Polizeirecht NRW – Wolfgang / Hendricks / Merz

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

Thematische Gliederung:

Polizei-, Sicherheitsrecht



Verlag C.H. Beck München 2011

Verlag C.H. Beck im Internet:

www.beck.de

ISBN 978 3 406 61578 8

Beispiele:

Überwachende Maßnahmen der Polizei wie Kontrollgänge und Streifenfahrten.⁶⁸⁰
Wissenserklärungen wie Presseerklärungen, Auskünfte und Warnungen.⁶⁸¹

Einige Befugnisnormen im nordrhein-westfälischen Polizei- und Ordnungsrecht sehen behördliche Handlungen vor, die auf einen **tatsächlichen** und nicht auf einen rechtlichen Erfolg gerichtet sind. 466

Beispiel:

Die in § 24 PolG NRW geregelte Speicherung personenbezogener Daten hat keinen Anordnungscharakter und ist somit kein Verwaltungsakt.

In den **Generalklauseln** von PolG NRW und OBG NRW ist normiert, dass die „notwendigen Maßnahmen“ ergriffen werden können. Dass dies in Form des Verwaltungsaktes erfolgt, ist nicht zwingend. Die Generalklauseln ermächtigen insofern ebenfalls zur Gefahrenabwehr durch Verwaltungsrealakt.⁶⁸² 467

Im Bereich der **Standardmaßnahmen** und der **Verwaltungsvollstreckung** ist oft umstritten, ob die direkt gegenüber dem Bürger wirkende Maßnahme nur als schlichtes Verwaltungshandeln zu beurteilen ist, oder ob (auch) ein Verwaltungsakt vorliegt. Teilweise wird vertreten, schlichtes Handeln gegenüber dem Bürger beinhaltet immer auch einen Verwaltungsakt, der konkludent die Duldung der jeweiligen Maßnahme anordnet. Die gegenteilige Auffassung sieht hierin die unnötige und unzulässige Fiktion eines Verwaltungsaktes (siehe auch Rn. 115 ff.).⁶⁸³ 468

1. Rechtmäßigkeit belastender Realakte

Belastende Verwaltungsrealakte müssen wie Verwaltungsakte nach dem Vorbehalt des Gesetzes durch eine **Ermächtigungsgrundlage** gedeckt sein, von der formell und materiell fehlerfrei Gebrauch gemacht werden muss. Als Ermächtigungsgrundlagen kommen die Generalklauseln, spezialgesetzliche Rechtsgrundlagen, die Befugnisnormen der Standardmaßnahmen und Vorschriften aus dem Bereich der Verwaltungsvollstreckung in Betracht. Bezüglich der formellen Rechtmäßigkeit ist vor allem die Zuständigkeit von Bedeutung; in materieller Hinsicht müssen die Eingriffsvoraussetzungen erfüllt sein, und der Realakt muss von der angeordneten Rechtsfolge gedeckt sein.⁶⁸⁴ 469

2. Rechtmäßigkeit nicht belastender Realakte

Bei nicht belastenden Maßnahmen muss der Realakt zwar nicht auf einer Ermächtigungsgrundlage beruhen; er muss jedoch mit dem **geltenden Recht** 470

⁶⁸⁰ Vgl. *Drews/Wacke/Vogel/Martens*, Gefahrenabwehr, S. 341.

⁶⁸¹ *Schenke*, in: Steiner, BesVerwR, Rn. 332 m. N.

⁶⁸² *Schenke*, in: Steiner, BesVerwR, Rn. 332.

⁶⁸³ *Schenke*, in: Steiner, BesVerwR, Rn. 77 f. und *Schoch*, JuS 1995, 215 (218 m. w. N.).

⁶⁸⁴ *Schoch*, JuS 1995, 215 (218); *Schenke*, in: Steiner, BesVerwR, Rn. 333.

in Einklang stehen.⁶⁸⁵ Soweit sie nicht in Rechte des Bürgers eingreifen, sind Realakte durch die Aufgabenzuweisungsnorm und das kompetenzmäßige behördliche Handeln gedeckt.⁶⁸⁶

3. Rechtsschutz bei Realakten

471 Da Verwaltungsrealakte keine Verwaltungsakte sind, scheiden verwaltungsprozessuale Rechtsbehelfe aus, die einen Verwaltungsakt zum Gegenstand haben; Anfechtungs-, Verpflichtungs- und Fortsetzungsfeststellungsklage sind unstatthaft.⁶⁸⁷ Der Bürger kann jedoch durch negative **Leistungsklage** auf Unterlassung des schlichten Verwaltungshandelns klagen. Hat sich die Beeinträchtigung durch den Realakt schon erledigt, kommt eine **Feststellungsklage** i. S. d. § 43 I VwGO in Betracht.⁶⁸⁸

IV. Gefahrenabwehr durch Rechtsverordnung

472 Nach § 26 I bzw. § 27 I i. V. m. § 25 S. 1 OBG NRW können bestimmte Ministerien bzw. die Ordnungsbehörden zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung ordnungsbehördliche Verordnungen erlassen. Durch diese Vorschriften werden die genannten Stellen zu der dritten bedeutenden Handlungsform der Gefahrenabwehr ermächtigt: der Rechtsverordnung.⁶⁸⁹

473 Rechtsverordnungen sind Rechtsnormen, die von Exekutivorganen erlassen werden. Sie unterscheiden sich von formellen Gesetzen dadurch, dass sie nicht direkt vom Parlament, sondern von einem anderen Normgeber – der Verwaltung – gesetzt werden.⁶⁹⁰ Bei der Abgrenzung der Rechtsverordnung vom Verwaltungsakt in Form der Allgemeinverfügung gem. § 35 S. 2 VwVfG NRW können Probleme auftreten.⁶⁹¹ Eine Rechtsverordnung liegt nur vor, wenn durch die staatliche Maßnahme eine **unbestimmte Anzahl von Fällen** geregelt wird und hierdurch eine **unbestimmte Anzahl von Personen betroffen** ist; sie hat als Gesetz im materiellen Sinne abstrakt-generelle Wirkung.⁶⁹²

⁶⁸⁵ Peine, AllgVerwR, Rn. 313.

⁶⁸⁶ Schoch, JuS 1995, 215 (218).

⁶⁸⁷ Vgl. Schoch, JuS 1995, 215 (218).

⁶⁸⁸ Maurer, AllgVerwR, § 15 Rn. 7; Schenke, in: Steiner, BesVerwR, Rn. 335.

⁶⁸⁹ BayVerfGH, NVwZ-RR 2005, 176; Schoch, Jura 2005, 600 ff.

⁶⁹⁰ Maurer, AllgVerwR, § 4 Rn. 16.

⁶⁹¹ OVG NRW, JA 2010, 398 (Verbot von Glasflaschen durch Allgemeinverfügung); Götz, § 22 Rn. 14.; Schenke, in: Steiner, BesVerwR, Rn. 319 ff. m. w. N.

⁶⁹² Schenke, in: Steiner, BesVerwR, Rn. 319; Maurer, AllgVerwR, § 4 Rn. 16; vgl. auch die Umschreibung in § 25 S. 1 OBG NRW: „... Gebote oder Verbote, die für eine unbestimmte Anzahl von Fällen an eine unbestimmte Anzahl von Personen gerichtet sind ...“.

Merke:

Sobald

- ein Organ der Exekutive
- mit einer Anordnung eine unbestimmte Anzahl von Fällen regelt
- und hierdurch eine unbestimmte Anzahl von Personen betroffen ist, liegt eine **Rechtsverordnung** vor.

474

Die Gefahrenabwehr durch Rechtsverordnung war bereits im preußischen Polizeiverwaltungsgesetz (prPVG) vorgesehen. § 24 prPVG definierte: *Polizeiverordnungen sind polizeiliche Gebote oder Verbote, die für eine unbestimmte Anzahl von Fällen an eine unbestimmte Anzahl von Personen gerichtet sind.*⁶⁹³ Rechtsverordnungen zur Gefahrenabwehr hatten seit jeher eine große Bedeutung. In den letzten Jahrzehnten ist ihre Relevanz allerdings zurückgegangen, da viele Materien, die zuvor Gegenstand von Gefahrenabwehrverordnungen waren, in eigenen Gesetzen (z.B. BauO NRW, BImSchG) niedergelegt wurden. In Teilbereichen ist jedoch nach wie vor Raum und Bedarf für den Erlass von polizei- oder ordnungsbehördlichen Verordnungen.⁶⁹⁴

Beispiele:

Verordnungen zum Verkehrsrecht auf Skipisten; Umwelt-Schadensanzeige-Verordnung.

1. Rechtmäßigkeitsanforderungen

Bei der Rechtsverordnung handelt es sich um eine Maßnahme der Exekutive. Diese ist nach Art. 20 III GG an Gesetz und Recht gebunden. Eine Rechtsverordnung ist – wie ein belastender Verwaltungsakt – rechtmäßig, wenn sie auf einer Ermächtigungsgrundlage beruht und weder formell noch materiell zu beanstanden ist.

a) Ermächtigungsgrundlage

Nach Art. 70 Verf NRW⁶⁹⁵ kann die Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung nur durch Gesetz erteilt werden, welches Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung bestimmt. Zum Erlass einer Rechtsverordnung ist daher eine formell-gesetzliche Ermächtigungsgrundlage erforderlich, die diesen Anforderungen genügt.

Im nordrhein-westfälischen Gefahrenabwehrrecht ergibt sich aus den §§ 25–27 OBG NRW die Befugnis, zur Abwehr von Gefahren Verordnungen

⁶⁹³ Vgl. *Drews/Wacke/Vogel/Martens*, Gefahrenabwehr, S. 357 f.

⁶⁹⁴ *Schenke*, in: Steiner, BesVerwR, Rn. 317.

⁶⁹⁵ Pendant zu Art. 80 GG, der unmittelbar nur für Rechtsverordnungen gilt, die auf einem Bundesgesetz beruhen.

gen zu erlassen. Soweit in anderen Bundesländern keine besondere Ermächtigunggrundlage existiert, wird zu ihrem Erlass auf die Generalklauseln zurückgegriffen.⁶⁹⁶ In Nordrhein-Westfalen scheidet ein Rückgriff auf § 14 I OBG NRW aus, da die §§ 25–27 OBG NRW spezieller sind. Auch auf § 8 I PolG NRW kann keine Verordnung gestützt werden. Zum einen hängt dies mit der generellen Subsidiarität polizeilichen Handelns gegenüber dem Einschreiten der Ordnungsbehörden zusammen; zudem legitimiert § 8 I PolG NRW nur zur Gefahrenbekämpfung „im einzelnen Fall“, d.h. nicht zu abstrakt-generellen Anordnungen.⁶⁹⁷ In Nordrhein-Westfalen gibt es daher **nur ordnungsbehördliche Verordnungen** und keine Polizeiverordnungen.

b) Formelle Rechtmäßigkeit

479 Eine Rechtsverordnung ist formell rechtmäßig, wenn sie von einer zuständigen Stelle im richtigen Verfahren und in der richtigen Form erlassen worden ist.⁶⁹⁸ Für die ordnungsbehördlichen Verordnungen ergibt sich die **Zuständigkeit** aus § 26 und § 27 OBG NRW. Sie können vom Innenministerium im Benehmen mit dem betroffenen Fachministerium, den Landesordnungsbehörden, den Kreisen oder den örtlichen Ordnungsbehörden erlassen werden.⁶⁹⁹ Bezüglich des **Verfahrens** sind vor allem die Vorlagepflichten zu beachten. So ist vorgesehen, dass ministerielle Verordnungen dem Landtag vorzulegen und auf dessen Verlangen hin aufzuheben sind (§ 26 III OBG NRW). Die Verkündung der ordnungsbehördlichen Verordnungen ist in § 33 OBG NRW geregelt. Sie erfolgt im Gesetz- und Verordnungsblatt bzw. in den Regierungsamtsblättern. Verordnungen der örtlichen Ordnungsbehörden oder der Kreisordnungsbehörden sind an der Stelle zu verkünden, die für die öffentliche Bekanntmachung von Satzungen vorgesehen ist (§ 33 S. 2 OBG NRW). Die zu beachtende **Form** ist in § 30 OBG NRW niedergelegt. Einzelne Formanforderungen sind hier genau beschrieben. So muss die Verordnung beispielsweise nach § 30 Nr. 2 OBG NRW in der Überschrift als „ordnungsbehördliche Verordnung“ bezeichnet sein.

c) Materielle Rechtmäßigkeit

480 Eine Rechtsverordnung ist materiell rechtmäßig, wenn sie inhaltlich mit der Ermächtigunggrundlage vereinbar ist. Je nach normsetzender Stelle beruht eine ordnungsbehördliche Verordnung in Nordrhein-Westfalen auf § 26 I i. V. m. § 25 OBG NRW oder auf § 27 I i. V. m. § 25 OBG NRW. Tatbestandsvoraussetzung ist jeweils eine „Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung“. Anders als in § 14 I OBG NRW verwendet der Gesetzgeber hier nicht die Worte „eine im einzelnen Falle bestehende Gefahr“. Es

⁶⁹⁶ Schoch, JuS 1995, 215 (220); Schoch, in: Schmidt-Aßmann/Schoch, BesVerwR, 2. Kap. Rn. 271, 273.

⁶⁹⁷ Wagner, PolG NRW, Rn. 28 vor §§ 2 und 3.

⁶⁹⁸ Schenke, in: Steiner, BesVerwR, Rn. 323 f.

⁶⁹⁹ Vgl. Gussy, Rn. 405.

muss also keine konkrete Gefahr vorliegen, wie dies bei der Generalklausel der Fall ist. Vielmehr reicht es für den Erlass einer Verordnung aus, dass eine **abstrakte Gefahr** vorliegt.⁷⁰⁰

Da die abstrakte Gefahr nicht auf den konkreten Einzelfall bezogen ist, muss von einem abstrakt umschriebenen Sachverhalt ausgegangen werden. Es kommt daher nicht darauf an, dass eine weniger intensive Gefahr vorliegt als bei der konkreten Gefahr; vielmehr ist der zu untersuchende Bezugspunkt ein anderer. Bei der Frage, ob eine konkrete Gefahr vorliegt, ist ein Einzelfall zu untersuchen; bei der Frage, ob eine abstrakte Gefahr vorliegt, sind **Fallgruppen** der Bezugspunkt.⁷⁰¹ Eine abstrakte Gefahr kann bejaht werden, wenn die Sachverhalte, an welche die Rechtsverordnung anknüpft, nach der Lebenserfahrung geeignet sind, im Regelfall Gefahren zu verursachen.⁷⁰²

Liegen die tatbestandlichen Voraussetzungen der Ermächtigungsgrundlage vor, so steht es im **Ermessen des Verordnungsgebers**, ob und wie er durch abstrakt-generelle Anordnungen tätig wird; er hat sein Entschließungs- und sein Auswahlmessen rechtmäßig auszuüben.⁷⁰³ Insbesondere ist darauf zu achten, dass hierbei nicht gegen höherrangiges Recht, z. B. das Übermaßverbot oder gegen die Grundrechte verstoßen wird.⁷⁰⁴ Aber auch gegen die sonstigen inhaltlichen Vorgaben des OBG NRW darf nicht verstoßen werden. Die Verordnung muss nach § 29 I 1 OBG NRW inhaltlich hinreichend bestimmt sein. Sie darf nicht lediglich den Zweck verfolgen, die den Ordnungsbehörden obliegenden Aufgaben zu erleichtern (§ 29 I 2 OBG NRW). Sie muss mit Verordnungen höherer Behörden vereinbar sein (§ 28 OBG NRW).

Da auch die Vorschriften über die Inanspruchnahme von Störern und Nichtstörern (§§ 17 bis 19 OBG NRW) anwendbar sind, darf sich eine ordnungsbehördliche Verordnung grundsätzlich nur an Personen richten, die abstrakt für die potentielle Gefahr **verantwortlich** sind.⁷⁰⁵ Eine Verpflichtung von Nichtstörern kommt nur in ganz seltenen Ausnahmefällen in Betracht.⁷⁰⁶

In ordnungsbehördlichen Verordnungen können nicht nur Ge- und Verbote ausgesprochen, sondern gemäß § 31 OBG NRW auch Geldbußen für Fälle schuldhafter Zuwiderhandlung angeordnet werden. Eine Bestimmung der Verordnung muss dann ausdrücklich die Ordnungswidrigkeit der Handlung feststellen und auf das Ordnungswidrigkeitengesetz verweisen.⁷⁰⁷

⁷⁰⁰ Gusy, Rn. 407.

⁷⁰¹ Götz, § 6 Rn. 21; Gusy, Rn. 407.

⁷⁰² Schenke, in: Steiner, BesVerwR, Rn. 327; Schoch, in: Schmidt-Aßmann/Schoch, BesVerwR, 2. Kap. Rn. 275; vgl. auch oben Rn. 235 ff.

⁷⁰³ Schoch, JuS 1995, 215 (220 m. w. N.).

⁷⁰⁴ Schenke, in: Steiner, BesVerwR, Rn. 331.

⁷⁰⁵ Schoch, JuS 1995, 215 (220); Drews/Wacke/Vogel/Martens, Gefahrenabwehr, S. 448 f.

⁷⁰⁶ Schenke, in: Steiner, BesVerwR, Rn. 329.

⁷⁰⁷ Gusy, Rn. 408.

485 **Merke:**

- Zum Erlass einer ordnungsbehördlichen Verordnung ist keine konkrete Gefahr erforderlich; es reicht das Vorliegen einer abstrakten Gefahr aus.
- Die abstrakte Gefahr bestimmt sich nicht einzelfall-, sondern fallgruppenbezogen. Eine abstrakte Gefahr liegt vor, wenn die Fallgruppen, an die die Verordnung anknüpft, nach der Lebenserfahrung geeignet sind, im Regelfall Gefahren zu verursachen.
- Eine ordnungsbehördliche Verordnung darf sich grundsätzlich nur an Störer und nur unter den Voraussetzungen des § 19 OBG NRW an Nichtstörer richten.

2. Folgen von Rechtsverstößen

- 486 Ist die ordnungsbehördliche Verordnung **rechtmäßig**, so ist sie wirksam und muss von den Normadressaten beachtet werden. Wird gegen eine wirksame Rechtsverordnung verstoßen, so liegt eine Verletzung der Rechtsordnung und damit eine Störung der öffentlichen Sicherheit vor. Gegen diese Störung der öffentlichen Sicherheit kann im Wege einer Einzelverfügung vorgegangen werden (sog. unselbständige Verfügung).⁷⁰⁸ Ist die ordnungsbehördliche Verordnung jedoch **rechtswidrig**, so ist sie nichtig.⁷⁰⁹ Sie entfaltet in einem solchen Fall keine Rechtswirkung und braucht dann von niemandem beachtet zu werden.⁷¹⁰

3. Rechtsschutzmöglichkeiten

- 487–500 Wird gegen den Bürger aufgrund einer ordnungsbehördlichen Verordnung ein Verwaltungsakt erlassen, so kann er nach durchgeführtem Widerspruchsverfahren Anfechtungsklage vor dem Verwaltungsgericht erheben. Hat sich der Verwaltungsakt bereits erledigt, kommt eine Fortsetzungsfeststellungsklage in Betracht. Das Gericht prüft in beiden Fällen **inzident** die Wirksamkeit – also Rechtmäßigkeit – der Verordnung. Rechtsschutzmöglichkeiten, direkt gegen Verordnungen vorzugehen, bestehen in Nordrhein-Westfalen nicht. Das Landesrecht enthält keine nach § 47 I Nr. 2 VwGO erforderliche Bestimmung zur Zulässigkeit eines Normenkontrollantrages.⁷¹¹

⁷⁰⁸ Vgl. *Würtenberger*, in: Achterberg/Püttner, BesVerwR, Rn. 306 u. 314.

⁷⁰⁹ *Drews/Wacke/Vogel/Martens*, S. 360; siehe auch *Maurer*, AllgVerwR, § 13 Rn. 17.

⁷¹⁰ Zur Überprüfung der Rechtmäßigkeit eines auf einer ordnungsbehördlichen Verordnung beruhenden Verwaltungsaktes vgl. Übersicht 8 im Anhang.

⁷¹¹ Zum Normenkontrollantrag, *VGH BW*, JuS 2010, 373 (Normenkontrollantrag; Unwirksamkeit einer Polizeiverordnung).

Kapitel K. Vollstreckung

Literatur: *Arzt*, Europäische Menschenrechtskonvention und polizeilicher Todesschuss, DÖV 2007, 230; *ders.*, Die Polizei 2009, Gezielter Todesschuss – Zulässigkeit und Voraussetzungen nach der EMRK, 52; *Beisel*, Straf- und verfassungsrechtliche Problematiken des finalen Rettungsschusses, JA 1998, 721; *Bergmann/Schumacher*, Die Kommunalhaftung, 2. Auflage 1996; *Brühl*, Die Prüfung der Rechtmäßigkeit des Verwaltungszwangs im gestreckten Verfahren, JuS 1997, 926, 1021; JuS 1998, 65; *Buschmann/Schiller*, Rechtsstaatliche Regelung für den polizeilichen Todesschuss in NRW, NWVBl. 2007, 249; *Drews/Wacke/Vogel/Martens*, Gefahrenabwehr, S. 520 ff.; *Erichsen*, Vorläufiger Rechtsschutz nach § 80 Abs. 1–4 VwGO, Jura 1984, 414; *Erichsen/Rauschenberg*, Verwaltungsvollstreckung, Jura 1998, 31; *Gintzel*, Gezielter Todesschuss – Zulässigkeit und Voraussetzungen nach der EMRK, Die Polizei 2009, 114; *Gusy*, Verwaltungsvollstreckungsrecht am Beispiel der Vollstreckung von Polizeiverfügungen, JA 1990, 296 u. 339; *Kästner*, Unmittelbare Maßnahmen der Gefahrenabwehr, JuS 1994, 361; *Klenke*, Rechtsfragen im Zusammenhang mit ordnungsbehördlichen Reaktionen auf das verbotswidrige Abstellen von Kraftfahrzeugen im öffentlichen Verkehrsraum, NWVBl. 1994, 288; *Knemeyer*, Rn. 355 ff.; *Kugelman*, Unmittelbare Ausführung von Maßnahmen und sofortige Anwendung von Verwaltungszwang durch die Polizei, DÖV 1997, 153; *Lisken*, Pro&Contra, Einführung des polizeilichen Todesschusses?, ZRP 2004, 31; *Maurer*, AllgVerwR, § 20; *Möller/Wilhelm*, 4. Abschnitt 5; *Oldiges*, Kostenerstattung einer Gemeinde für polizeiliche Gefahrenabwehr, JuS 1989, 616; *Peters*, Das Eilverfahren – Vollstreckung von Verwaltungsakten bei Gefahr in Verzug, VBIBW 1988, 54; *Pewestorf*, Die Berufung des Amtsträgers auf die Jedermannsrechte, JA 2009, 43; *Pielow*, Der sog. finale Todes- oder Rettungsschuß – Dargestellt am Beispiel des Polizeigesetzes Nordrhein-Westfalen, Jura 1991, 482; *Pietzner*, Rechtsschutz in der Verwaltungsvollstreckung, Verwaltungsarchiv Bd. 84 (1993), 261; *Schenke*, in: Steiner, BesVerwR, Rn. 281 ff.; *Schenke/Baumeister*, Probleme des Rechtsschutzes bei der Vollstreckung von Verwaltungsakten, NVwZ 1993, 1; *Schmitt-Kammerer*, Die Sofortbefugnisse im Polizei- und Ordnungsbehördenrecht – Insbesondere: unmittelbare Ausführung und sofortiger Vollzug, NWVBl. 1989, 389; *Schoch*, JuS 1995, 307; *Schwabe*, Rechtsfragen zum Abschleppen verbotswidrig abgestellter Fahrzeuge, NJW 1983, 369; *Westenberger*, Der Einsatz des finalen Rettungsschusses in Hamburg, DÖV 2003, 627; *Witzstrock*, Der polizeiliche Todesschuß, Diss. iur. Bremen 2001; *Württemberg*, in: Achterberg/Püttner, BesVerwR, Rn. 316 ff.

Rechtsprechung: *EGMR*, NJW 2005, 3405 (Schusswaffengebrauch der Polizei beim Anhalten eines Fahrers nach einem Verkehrsverstoß); *BVerfGE* 115, 118 (Ermächtigung zum Abschuss eines Flugzeuges); *BVerwG*, NJW 1978, 656 (Kosten der Ersatzvornahme); *BVerwGE* 26, 162 („Verwaltungsakt, gerichtet auf Duldung“); *BVerwG*, NJW 1997, 1021 (Ersatzvornahme); *OVG Hamburg*, NVwZ-RR 2009, 995 (Sicherstellung eines verbotswidrig abgestellten Fahrzeugs); *OVG Koblenz*, NVwZ 1994, 715 (Ersatzvornahme); *OVG Nds*, NVwZ 1984, 323 (*Heranziehung* zu Polizeikosten); *OVG NRW*, DVBl. 1986, 784 (Erstattung von Polizeikosten bei Zwangsmittel gegen Behörden); *OVG Sachsen*, NJW 2009, 2551 (Abschleppmaßnahme als Ersatzvornahme); *VGH BW*, VBIBW 1995, 486 (Abgrenzung der Handlungshaftung von der Zustandshaftung); *VGH BW*, VBIBW 1996, 32 (Sofortvollzug, mehraktige Vollstreckung); *VGH BW*, VBIBW 1998, 19 (Dereliktion während der Verwaltungsvollstreckung).

I. Einführung

501 Durch Verwaltungsakt begründete Pflichten werden in der Regel dadurch erfüllt, dass der Adressat die behördliche Anordnung befolgt und das geforderte Verhalten vornimmt. Möglich ist aber auch, dass der Adressat die Verfügung nicht befolgt. Dies kann daran liegen, dass er sich nicht für verpflichtet hält, weil er z. B. annimmt, die Anordnung sei unwirksam. Es kann auch sein, dass er sein individuelles Interesse über die rechtliche Verpflichtung stellt und er die Anordnung aus diesem Grunde nicht beachten will. Das Recht darf in diesen Fällen jedoch nicht dem Unrecht weichen. Zur effektiven Gefahrenabwehr muss die Möglichkeit bestehen, noch nicht vollzogene Verwaltungsakte mit Zwang durchzusetzen.⁷¹² Befolgt ein Adressat die behördliche Anordnung nicht, so kommt der Vollzug des Verwaltungsaktes im Rahmen der sog. Verwaltungsvollstreckung in Betracht. Verwaltungsvollstreckung ist die **zwangsweise Durchsetzung öffentlich-rechtlicher Verpflichtungen durch eine Behörde** in einem verwaltungseigenen Verfahren.⁷¹³

502 Bei den **Rechtsgrundlagen** des Verwaltungszwangs ist in Nordrhein-Westfalen zu differenzieren. Die §§ 55 ff. VwVG NRW enthalten allgemeine Regelungen darüber, wie Landesbehörden Handlungen, Duldungen oder Unterlassungen erzwingen können. Da sich im OBG NRW keine eigenen Vorschriften zur Verwaltungsvollstreckung finden, ist bei Zwangsmaßnahmen von Ordnungsbehörden auf die §§ 55 ff. VwVG NRW zurückzugreifen. Im Polizeirecht hingegen sind seit 1980 in den §§ 50 ff. PolG NRW Vorschriften niedergelegt, die die Erzwingung von Polizeiverfügungen regeln.⁷¹⁴ Diese Vorschriften sind bei Zwangsmaßnahmen von Polizeibehörden einschlägig. Die §§ 55 ff. VwVG NRW und die §§ 50 ff. PolG NRW sind in ihren wesentlichen Zügen inhaltsgleich.

II. Vollstreckbare Verwaltungsakte

503 Sowohl nach den §§ 55 ff. VwVG NRW als auch nach den §§ 50 ff. PolG NRW können nur Verwaltungsakte durchgesetzt werden, die auf die Vornahme einer Handlung, auf Duldung oder auf Unterlassung gerichtet sind (vgl. § 55 I VwVG NRW und § 50 I PolG NRW). Vollstreckbar sind daher nur **befehlende Verwaltungsakte**, die ein Ge- oder Verbot enthalten; diese stellen materiell vollstreckbare Verwaltungsakte dar.⁷¹⁵ Feststellende oder

⁷¹² Vgl. zur Rechtfertigung des Verwaltungszwangs im Polizei- und Ordnungsrecht: *Würtenberger*, in: *Achterberg/Püttner, BesVerwR*, Rn. 316; *Drews/Wacke/Vogel/Martens*, *Gefahrenabwehr* S. 520 ff.

⁷¹³ *Maurer*, *AllgVerwR*, § 20 Rn. 1.

⁷¹⁴ Mit den Änderungen des PolG im Jahre 1980 sollte das Gesetz dem ME PolG angeglichen werden; vgl. *Tegtmeyer/Vahle*, *PolG NRW*, Einführung 1.3.

⁷¹⁵ *Erichsen*, *Jura* 1998, 31, 33; *Schoch*, *JuS* 1995, 307 (309).