

Rechtsverordnung oder Allgemeinverfügung – zur Wahl der richtigen Handlungsform

B a c h e l o r a r b e i t
der Hochschule Meißen (FH) und Fortbildungszentrum
zum Erwerb des Hochschulgrades
Bachelor of Laws (LL.B.)

Vorgelegt von
Artur, Nafts
aus Freiberg

Meißen, 02.09.2021

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	4
Tabellenverzeichnis	4
Abkürzungsverzeichnis	5
1 Einleitung	6
1.1 Zur Wahl der Methodik	6
1.2 Inhaltlicher Aufbau	7
2 Erläuterung der themenrelevanten Begriffe	8
2.1 Handlungsformen der Verwaltung	8
2.2 Rechtsverordnung	9
2.2.1 Rechtsverordnung auf Bundesebene	10
2.2.2 Rechtsverordnung auf Landesebene	11
2.2.3 Rechtsverordnung auf Kommunalebene	11
2.2.4 Polizeiverordnung auf Kommunalebene	12
2.2.5 Zusammenfassung der Ergebnisse	13
2.3 Allgemeinverfügung	14
2.3.1 Personelle Allgemeinverfügung	15
2.3.2 Dingliche Allgemeinverfügung	15
2.3.3 Allgemeinverfügung auf Bundesebene	16
2.3.4 Allgemeinverfügung auf Landesebene	16
2.3.5 Allgemeinverfügung auf Kommunalebene	16
3 Darstellung der untersuchten Sachverhalte	16
3.1 Freie Hansestadt Bremen	17
3.2 Landeshauptstadt Dresden	18
3.3 Köln	18
3.4 Festlegung: Bestandteile des Vergleichs	19
4 Vergleich	19
4.1 Regelungsgegenstand	19
4.2 Einzelfall oder abstrakter Sachverhalt	20
4.2.1 Ordnungsrechtliche Allgemeinverfügung Köln	21
4.2.2 Polizeirechtliche Rechtsverordnung Bremen	22
4.2.3 Polizeirechtliche Rechtsverordnung Dresden	24
4.2.4 Individuelle oder generelle Regelung	25
4.2.5 Zwischenergebnis	25
4.3 Konkrete oder abstrakte Gefahr	26
4.3.1 In Bremen	30
4.3.2 In Dresden	33
4.3.3 In Köln	34
4.3.4 Zwischenergebnis	36
4.4 Zeitlicher Geltungsbereich	36
4.4.1 Bundesrechtliche Allgemeinverfügungen und Rechtsverordnungen	36
4.4.2 Landesrechtliche Allgemeinverfügungen und Rechtsverordnungen	37
4.4.3 Kommunalrechtliche Allgemeinverfügungen und Rechtsverordnungen ..	37
4.4.4 Zwischenergebnis	39
4.5 Räumlicher Geltungsbereich	40

4.5.1	Kommunalebene	40
4.5.2	Zwischenergebnis	41
4.6	Rechtsprinzip – de minimis.....	42
4.6.1	Rechtsprinzip – de minimis auf Kommunalebene	43
5	Darstellung der Ergebnisse	44
6	Schlussteil	45
6.1	Fazit	45
	Kernsätze	46
	Literaturverzeichnis.....	47
	Rechtsprechungsverzeichnis	48
	Rechtsquellenverzeichnis	48
	Eidesstattliche Versicherung.....	51

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Uni Würzburg	8
Abbildung 2: nach Kingreen, T. und Poscher, P., S.121, Rn. 20.	27

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Einordnung der Handlungsformen	8
Tabelle 2: Zusammenfassung der relevanten Ergebnisse	44

Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Erläuterung
AllgVf	Allgemeinverfügung
BMVI	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
BremPolG	Bremisches Polizeigesetz
BremPolVO	Bremische Polizeiverordnung über das Verbot des Führens von gefährlichen Gegenständen
BRN	Bunte Republik Neustadt
GG	Grundgesetz
IfSG	Infektionsschutzgesetz
OBG NRW	Ordnungsbehördengesetz Nordrhein-Westfalen
OVG	Oberverwaltungsgericht
PolVO	Polizeiverordnung
Rn	Randnummer
RVO	Rechtsverordnung
SächsAVwDSozwDAPO	Sächsische Ausbildungs- und Prüfungsordnung allgemeiner Verwaltungsdienst und sozialwissenschaftlicher Dienst
SächsCoronaSchVO	Sächsische Corona-Schutz-Verordnung
SächsNatSchG	Sächsisches Naturschutzgesetz
SächsPolG	Sächsisches Polizeigesetz
SächsStrVRG	Sächsisches Straßenverkehrsrechtsgesetz
VG	Verwaltungsgericht
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WHG	Wasserhaushaltsgesetz

1 Einleitung

In Deutschland haben die Rechtsverordnungen auf Bundesebene eine große Bedeutung. Die Straßenverkehrsordnung ist z. B. eine Rechtsverordnung, die für das ganze Bundesgebiet gilt. Auch die zuständigen Behörden auf Kommunalebene bedienen sich offensichtlich gerne dieser Handlungsform. Denn für den Landkreis Meißen gelten zurzeit 167 Rechtsverordnungen, die Naturschutzgebiete, Landschaftsschutzgebiete und Flächenhafte Naturdenkmäler regeln¹. Gemeinden erlassen häufig Polizeiverordnungen zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und/oder Ordnung. Das Instrument der Rechtsverordnung bietet für die zuständige Behörde ein effektives Mittel, um auf Situationen reagieren zu können. Im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie ist die Corona-Schutz-Verordnung des Freistaates Sachsen zu nennen, die ein wichtiges Regelungsinstrument darstellt. Aber auch die Allgemeinverfügung bietet im Falle der Corona-Pandemie ein geeignetes Instrument. Die Landkreise in Sachsen erlassen AllgVf zur Absonderung von engen Kontaktpersonen, Verdachtspersonen und positiv auf das Coronavirus getesteten Personen.

Da es mitunter schwierig sein kann zu bestimmen, ob denn nun die Rechtsverordnung oder die Allgemeinverfügung zu verwenden ist, hat diese Bachelorarbeit mit dem Titel *Rechtsverordnung oder Allgemeinverfügung – zur Wahl der richtigen Handlungsform*, das Ziel beide Handlungsformen gegenüberzustellen und die Merkmale herauszuarbeiten, die entweder auf die Handlungsform der Rechtsverordnung bzw. die der Allgemeinverfügung hindeuten. Dabei sollen beide Handlungsformen weder im Gutachtenstil geprüft werden noch soll eine Prüfung einzelner Bestandteile im Hinblick auf Verfassungskonformität etc. erfolgen. Das Ziel ist eine geeignete Gegenüberstellung beider Handlungsformen, um dadurch herauszufinden, wann welche Regelung die geeignetere ist. Gibt es Sachverhalte, die durch beide Formen regelbar sind oder ist die Verwaltung an strikte Vorgehensweisen bzw. das Gesetz gebunden und hat keine Wahlfreiheit?

1.1 Zur Wahl der Methodik

Zur Bearbeitung des Themas habe ich mich für die Methodik der Literaturarbeit² entschieden. Denn dieses Vorgehen erlaubt es mir, mich mit unterschiedlichen Textquellen auseinanderzusetzen und eine geeignete Lösung für die Aufgabenstellung zu finden. Es ist möglich mit dieser Methode die Meinungen aus der Fachliteratur, Gerichtsurteile,

¹ Vgl. <http://www.kreis-meissen.org/3741.html>, Stand 30.08.2021 um 16:23 Uhr.

² Vgl. <https://www.scribbr.de/methodik/literaturarbeit/>, Stand 30.08.2021 um 08:45 Uhr.

Artikel aus Fachzeitschriften und Gesetzestexten gegenüberzustellen und eine rechtlich zulässige Lösung zu erarbeiten.

Das Thema *Rechtsverordnung oder Allgemeinverfügung – zur Wahl der richtigen Handlungsform*, ist empirisch sehr schwer zu bearbeiten. Eine Befragung würde wenig Sinn machen, denn nur die wenigsten Menschen kennen sich mit RVO und AllgVf so tiefgründig aus, dass eine Befragung verwertbare Ergebnisse liefern würde. Außerdem sollen mit Befragungen hauptsächlich Meinungen erfasst werden, um sie dann empirisch aufzubereiten. Das Ziel meiner Arbeit ist es jedoch Merkmale zu bestimmen, die einer Behörde beim Entscheidungsprozess helfen sollen, wenn sie sich nicht sicher ist, ob nun eine RVO oder eine AllgVf die richtige Handlungsform darstellt. Aufbauend auf dieser Untersuchung soll eine Zusammenfassung bzw. ein Leitfaden entstehen, den eine zuständige Behörde bei schwierigen Entscheidungen zu Rate ziehen kann.

Ein Experteninterview scheint ebenfalls geeignet zu sein. Allerdings habe ich davon Abstand genommen. Da ich mir nicht sicher war, ob ich genug Experten finden kann, die sich Zeit für ein Experteninterview nehmen würden.

1.2 Inhaltlicher Aufbau

Kapitel 1 der Arbeit beschäftigt sich mit einer kurzen Erläuterung zur Wahl der Methodik.

Im Kapitel 2 werden die relevanten Begriffe definiert und falls nötig erläutert, dieses Kapitel bildet den Anfang des Hauptteils. Allerdings werden nicht alle relevanten Begriffe in diesem Kapitel erläutert, da es sinnvoller ist einige Begriffe beim Vergleich, also im Kapitel 4 zu erläutern. Da diese so beim Leser mehr Wirkung entfalten.

Im Kapitel 3 wird der Hauptteil fortgesetzt und die drei relevanten Sachverhalte werden ausführlich dargestellt.

Im Kapitel 4 findet der Vergleich der beiden Handlungsformen statt. Hier werden die drei Regelungen (Bremen, Dresden, Köln) gegenübergestellt und themenbezogen untersucht. Kapitel 5 bildet den Abschluss des Hauptteils. Die Ergebnisse der Arbeit werden tabellarisch zusammengefasst.

Kapitel 6 bildet den Abschluss der Arbeit.

2 Erläuterung der themenrelevanten Begriffe

2.1 Handlungsformen der Verwaltung³

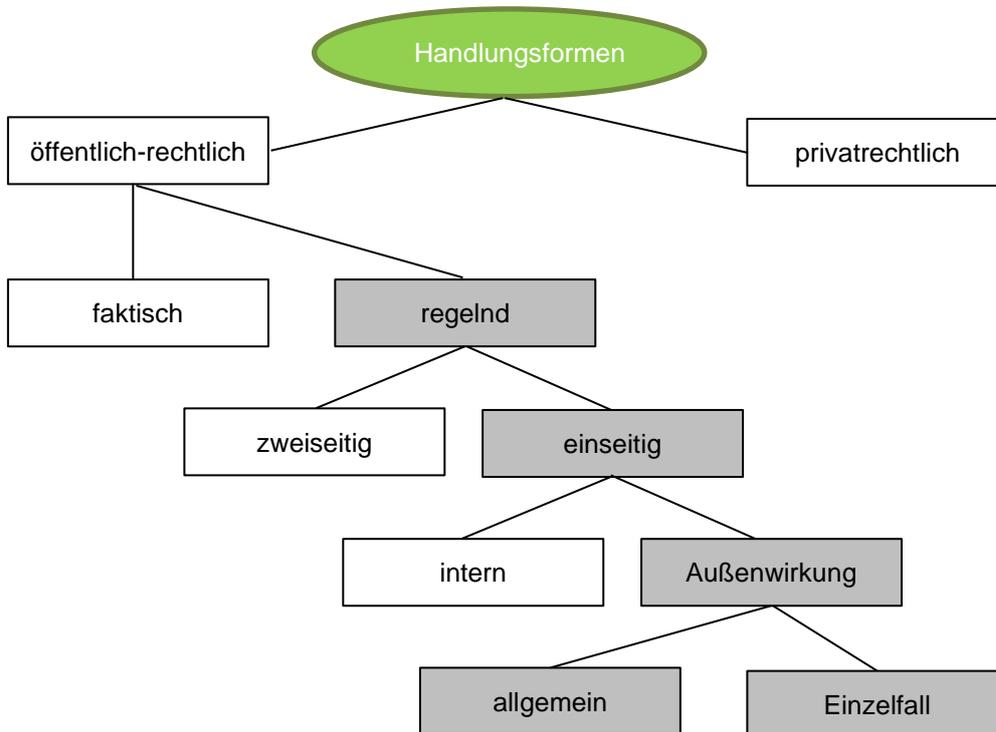


Abbildung 1: Uni Würzburg

Die Verwaltung kann sowohl privatrechtlich als auch öffentlich-rechtlich handeln. Das Handeln auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts lässt sich in faktisches Handeln und in regelnde Maßnahmen einteilen. AllgVf und RVO wirken nach Außen, d. h. es sind Vorschriften, die außerhalb der Verwaltung ihre Wirkung entfalten, indem sie den Bürger zu einem Tun, Dulden oder Unterlassen auffordern (Über-/Unterordnungsverhältnis). Die Verwaltung erlässt die Maßnahme und der Bürger ist verpflichtet Folge zu leisten, wenn er den Tatbestand der Regelung erfüllt. Die Einteilung der regelnden Maßnahmen kann nach Sachverhalt und Adressatenkreis erfolgen (siehe Tabelle 1⁴).

Adressat Sachverhalt	individuell	generell
konkret	konkret-individuell	konkret-generell Allgemeinverfügung
abstrakt	abstrakt-individuell	abstrakt-generell Rechtsverordnung

Tabelle 1: Einordnung der Handlungsformen

³ Vgl. Abbildung: <https://wuecampus2.uni-wuerzburg.de/moodle/mod/page/view.php?id=73508>, Stand: 20.08.2021, 12:03 Uhr.

⁴ Vgl. Abbildung nach www.juracademy.de/allgemeines-verwaltungsrecht/verwaltungsakt-einzelfall.html und https://www.uni-trier.de/fileadmin/fb5/prof/OEF005/Angela_Verwaltungsrecht/20080423/Einzelfall.pdf, Stand 20.08.2021, 14:07 Uhr.

2.2 Rechtsverordnung

„Rechtsverordnungen sind Rechtsnormen (also abstrakt-generelle Rechtssätze), die nicht vom Parlament, in einem der Verfassung entsprechenden Verfahren, erlassen werden, sondern von der Exekutive.“⁵ Ulrich Ramsauer kommt in seinem Aufsatz zu einem anderen Ergebnis und meint: „Eine Rechtsverordnung ist eine Rechtsnorm, die sich auf eine gesetzliche Verordnungsermächtigung stützt. [...] Eine Rechtsverordnung setzt begrifflich nicht voraus, dass die getroffenen Regelungen abstrakt-genereller Natur sind und das gegenüber dem Bürger materielles Recht gesetzt wird.“⁶ Im Grundgesetz und besonders im Artikel 80 GG finden sich keine Formulierungen, welche die Rechtsverordnung darauf beschränken eine Maßnahme abstrakt-genereller Natur zu sein. Die Landesverfassungen des Freistaates Sachsen, die Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen und die Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen beschränken Rechtsverordnungen ebenfalls nicht nur darauf eine abstrakt-generelle Maßnahme zu sein. Daher ist auf Bundes- und Landesebene eine systematische Einordnung der Rechtsverordnung als abstrakt-generelle Maßnahme, die eine Vielzahl von Sachverhalten regelt und an eine Vielzahl von Personen adressiert ist, nicht möglich.

Ulrich Ramsauer meint: „Maßgebend für das anwendbare Verfahrensrecht, die Anfechtbarkeit und die Verbindlichkeit ist nicht, ob die Regelungen abstrakt-genereller oder individuell-konkreter Natur sind, sondern ob sie „als“ Gesetz, Rechtsverordnung, Satzung, also in der für diese Rechtsnormen maßgeblichen Form von den hierfür zuständigen Gremien bzw. Personen erlassen worden sind.“⁷ Dieser Auffassung nach liegt eine Rechtsverordnung dann vor, wenn es eine gesetzliche Verordnungsermächtigung gibt, dieser Verordnungsermächtigung von dem in der Verordnungsermächtigung genannten Verordnungsgeber als Ermächtigungsgrundlage verwendet wird und der Verordnungsgeber das Zitiergebot und die für den Erlass von Rechtsverordnungen maßgeblichen Formvorschriften beachtet. So kann z. B. eine sächsische Gemeinde A eine Rechtsverordnung auf Grundlage einer landesrechtlichen Ermächtigungsgrundlage erlassen, die eine abstrakt-generelle Maßnahme darstellt, während die sächsische Gemeinde B parallel eine Rechtsverordnung auf der gleichen Ermächtigungsgrundlage erlassen kann, die konkret-genereller Natur ist. Beide Handlungsformen wären als Rechtsverordnung zulässig, soweit sie von den zulässigen Behörden in einer zulässigen Form erlassen wurden.

⁵ Peine, Franz-Joseph: Allgemeines Verwaltungsrecht. 9., neu bearbeitete Aufl. Heidelberg, 2008.

⁶ Ramsauer, Ulrich: JURIDICA INTERNATIONAL, Seite 83 Nr. 4, 21/2014.

⁷ Ebd., Seite 74, Zeile 2-5.

Solange der Verordnungsgeber also nicht gegen höherrangiges, insbesondere Verfassungsrecht verstößt, ist er frei in der Ausgestaltung seiner Rechtsverordnungen und darf nicht nur abstrakt-generelle Rechtsverordnungen erlassen.⁸

2.2.1 Rechtsverordnung auf Bundesebene

Als Rechtsverordnungen auf Bundesebene gelten die Rechtsverordnungen, die entweder von der Bundesregierung oder einer Bundesbehörde erlassen wurden. Die Voraussetzungen für den Erlass einer Rechtsverordnung auf Bundesebene bzw. die Voraussetzungen zum Erlass einer Rechtsverordnung auf Landesebene, durch Bundesermächtigung, finden sich im Artikel 80 GG. Nach Artikel 80 Abs. 1 GG dürfen die Bundesregierung, ein Bundesminister oder die Landesregierungen ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen. Diese Ermächtigung erfolgt durch Gesetz und dieses Gesetz muss Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung bestimmen. Außerdem ist das Zitiergebot zu beachten und sollte im Gesetz vorgesehen sein, dass die Verordnungsermächtigung weiter übertragen werden darf, dann bedarf es zur Übertragung der Ermächtigung einer Rechtsverordnung. Absatz 2 des Artikel 80 GG regelt die Zustimmung des Bundesrates bei speziellen Rechtsverordnungen. Im Abs. 3 des Artikel 80 GG wird die Zuleitung von Vorlagen, durch den Bundesrat, an die Bundesregierung geregelt. Der Artikel 80 Abs. 4 GG stellt es den Ländern frei eine gesetzliche Regelung zu erlassen, auch wenn eine Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen vorliegt.

In der Fachliteratur findet sich eine Aufteilung der Rechtsverordnung in sogenannte „Pflichtrechtsverordnungen“ und „Kann-Rechtsverordnungen“.⁹ Im ersten Fall liegt also eine Verpflichtung des Verordnungsgebers vor, Verordnungen zu erlassen, während im zweiten Fall der Verordnungsgeber selbst über den Erlass einer Rechtsverordnung entscheiden darf. Eine solche Verpflichtung zum Erlass einer Rechtsverordnung findet sich z. B. im § 28b Abs. 6 IfSG, während es dem Verordnungsgeber in § 17 Abs. 5 IfSG freigestellt wird eine Rechtsverordnung zu erlassen. Weiterhin kann eine Aufteilung in gesetzesvertretende, gesetzesergänzende und gesetzesändernde Rechtsverordnungen vorgenommen werden.¹⁰

Beispiele für Rechtsverordnungen auf Bundesebene sind die Straßenverkehrsordnung, die Coronavirus-Einreiseverordnung des Bundes und die SARS-CoV-2-Arbeitsschutzverordnung. Als Beispiel für eine Rechtsverordnung, die aufgrund eines Bundesgesetzes auf Länderebene erlassen wurde, dient die Sächsische Corona-Schutz-Verordnung.

⁸ Ramsauer, Ulrich: JURIDICA INTERNATIONAL, Seite 83 Nr. 5, 21/2014.

⁹ Gassner, Kathi: Kompendium Verwaltungsrecht. 2., neu bearbeitete Aufl. Stuttgart, 2019.

¹⁰ Isensee, Josef; Kirchhof, Paul: Handbuch des Staatsrechts. 3., Aufl. Heidelberg, 2007.

2.2.2 Rechtsverordnung auf Landesebene

Auf Landesebene sind beim Erlass von Rechtsverordnungen grundsätzlich zwei Vorgehensweisen (Ermächtigungsgrundlage durch Bundesgesetz i. V. m. Bundesrechtlicher Verordnungsermächtigung oder Ermächtigung durch Landesverfassung i. V. m. Landesrechtlicher Verordnungsermächtigung) möglich. Die Landesregierung kann sich bei der ersten Vorgehensweise einer Ermächtigungsgrundlage bedienen, die auf Bundesebene erlassen wurde, siehe Sächsische Corona-Schutz-Verordnung.

Bei der zweiten Vorgehensweise stützen sich die zuständigen Behörden auf die Möglichkeit, die ihnen die Landesverfassung zur Verfügung stellt. In Sachsen regelt Artikel 75 Abs. 1 der Verfassung des Freistaates Sachsen den Erlass von Verordnungen. Die Sächsische Landesverfassung verlangt dabei eine gesetzliche Ermächtigung zum Erlass einer Verordnung, dabei müssen Inhalt, Zweck, Ausmaß der erteilten Ermächtigung bestimmt werden und das Zitiergebot wird ebenfalls als Voraussetzung genannt. Ein Beispiel für solch ein Vorgehen ist die SächsAVwDSozwDAPO, die Ihre Ermächtigungsgrundlage im § 30 des Sächsischen Beamtengesetzes findet.

2.2.3 Rechtsverordnung auf Kommunalebene

Rechtsverordnungen gelten als Kommunale Rechtsverordnungen, wenn sie von einer zuständigen Kommunalbehörde erlassen wurden. Dabei kann eine Unterscheidung nach der Herkunft der Verordnungsermächtigung getroffen werden. Somit stehen dem Verordnungsgeber auf Kommunalebene zwei Vorgehensweisen offen. Entweder bedient sich die zuständige kommunale Behörde einer Bundesrechtlichen Verordnungsermächtigung i. V. m. einer Landesrechtlichen Verordnungsermächtigung oder der kommunale Verordnungsgeber stützt seine Maßnahme nur auf eine Landesrechtliche Verordnungsermächtigung. Diese Unterscheidung findet sich nicht in der von mir untersuchten Fachliteratur. Es ist jedoch sinnvoll diese Unterscheidung zu treffen, da sich durch die unterschiedlichen Ermächtigungsgrundlagen z. B. andere Konstellationen für den Rechtsweg ergeben. So muss z. B. eine Bundesrechtliche Ermächtigungsgrundlage im Falle einer Klage durch ein Bundesgericht und eine Landesrechtliche Ermächtigungsgrundlage im Falle einer Klage durch ein Landesgericht überprüft werden.

Die Rechtsverordnungen auf Kommunalebene bieten eine Regelungsmöglichkeit, die auf viele Bereiche anwendbar ist. So regelt die Landeshauptstadt Dresden u.a. die Parkgebühren, die Festsetzung von Überschwemmungsgebieten, Naturschutzgebieten und Landschaftsschutzgebieten durch Verordnung. Am Beispiel der

Parkgebührenverordnung der Landeshauptstadt Dresden ist deutlich zu erkennen, dass die Verordnungsermächtigung durch ein Bundesgesetz erteilt wird und eine Übertragung der Verordnungsermächtigung durch Rechtsverordnung möglich ist (§ 6a Abs. 6 S. 2 u. Abs. 7 des Straßenverkehrsgesetzes). Dadurch besteht nach § 25 SächsStrVRG die Möglichkeit für Gemeinden, Parkgebühren auf Grundlage einer Rechtsverordnung zu erheben.

Bei der Festlegung des Landschaftsschutzgebietes „Dresdener Heide“ ging Dresden einen ähnlichen Weg, jedoch ergibt sich die Verordnungsermächtigung in diesem Falle aus einem Sächsischen Gesetz. Die §§ 19, 22a und § 50 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 des SächsNatSchG bilden die Grundlage für die Verordnung der Landeshauptstadt Dresden zur Festsetzung des Landschaftsschutzgebietes „Dresdner Heide“.

Weder das Straßenverkehrsgesetz, das SächsStrVRG noch das SächsNatSchG definieren die Rechtsverordnung als eine abstrakt-generelle Maßnahme. Natürlich ist bei der Fülle der Verordnungsermächtigungen, in der Bundesrepublik Deutschland, nicht auszuschließen, dass es wohlmöglich eine Verordnungsermächtigung für die Kommunalebene gibt, die die Rechtsverordnung als abstrakt-generelle Maßnahme definiert. Dies wäre jedoch als Ausnahme zu behandeln und nicht als Regel. Für die weitere Bearbeitung der Bachelorarbeit wird jedoch davon ausgegangen, dass die Kommunalen Rechtsverordnungen ebenfalls nicht nur in Form einer abstrakt-generellen Regelung erlassen werden dürfen, so wie es bereits in Bezug auf Bundes- und Landesebene erläutert wurde.

2.2.4 Polizeiverordnung auf Kommunalebene

Polizeiverordnungen sind Rechtsverordnungen, die von einer zuständigen Polizeibehörde erlassen wurden. Die Bezeichnung Polizeiverordnung findet in den Ländern mit Einheitssystem Verwendung, während Länder, die das Trennsystem durchgesetzt haben, diese Rechtsverordnungen als Verordnungen, Verordnungen zur Gefahrenabwehr, Verordnungen über die öffentliche Sicherheit, Verordnungen über die öffentliche Sicherheit oder Ordnung, Gefahrenabwehrverordnungen oder ordnungsbehördliche Verordnungen bezeichnen.¹¹

Die Rechtsverordnungen auf Bundes- und Landesebene sind nicht auf abstrakt-generelle Regelungen beschränkt, denn es finden sich weder im Grundgesetz noch in den drei, für die Bachelorarbeit relevanten Landesverfassungen, Regelungen, die eine solche Beschränkung verlangen. Dies gilt auch grundsätzlich für kommunale

¹¹ Vgl. Kingreen, T.; Poscher, R.: Polizei- und Ordnungsrecht mit Versammlungsrecht, S. 356, Rn. 1.

Rechtsverordnungen, die sich nicht mit dem Bereich der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung befassen. Dies ist bei Polizeiverordnungen auf Kommunalebene nicht der Fall. Hier definiert der Gesetzgeber die Polizeiverordnungen als Gebote oder Verbote, die für eine unbestimmte Zahl von Fällen (abstrakt) an eine unbestimmte Zahl von Personen (generell) gerichtet sind. § 25 des OBG NRW, § 48 BremPolG und § 9 Abs.1 SächsPolG definieren Ordnungsbehördliche Verordnungen bzw. Polizeiverordnungen als „Gebote oder Verbote“ die für eine „unbestimmte Anzahl von Fällen“ an eine „unbestimmte Anzahl von Personen“ gerichtet sind. Die ordnungsbehördlichen Verordnungen bzw. Polizeiverordnungen unterscheiden sich im Merkmal der Abstraktheit von den Rechtsverordnungen auf Bundes-, Landes- und anderer Verordnungen auf Kommunalebene. Während auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene Verordnungen grundsätzlich nicht nur als abstrakt-generelle Regelungen erlassen werden dürfen, müssen polizeirechtliche Rechtsverordnungen auf Kommunalebene dem Gesetze nach abstrakt-generelle Regelungen sein.

Der § 48 des BremPolG benennt die Gefahrenabwehr als Zweck, der auf der Grundlage des BremPolG erlassenen Polizeiverordnungen, während § 9 Abs. 1 SächsPolG sich der Formulierung „zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben“ bedient. Die Aufgaben der Sächsischen Polizei sind in § 1 SächsPolG geregelt. Die § 48 BremPolG und § 9 Abs. 1 SächsPolG bilden die Verordnungsermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung in Form einer Polizeiverordnung. Die § 49 BremPolG und § 64 Abs. 1 SächsPolG regeln die Zuständigkeit der Ortspolizeibehörden.

Die Gefahrenabwehr ist der Zweck, den die Ortspolizeibehörden mit dem Erlass von Verordnungen verfolgen. Dabei kommt es auf das Vorliegen einer abstrakten Gefahr an, denn nur dann ist der Erlass einer Rechtsverordnung durch die Generalklausel der Ermächtigungsgrundlage abgedeckt.¹²

2.2.5 Zusammenfassung der Ergebnisse

Da sich die Rechtsverordnungen auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene von den Polizeiverordnungen der Ortspolizeibehörden im Kriterium der Abstraktheit unterscheiden, ist es ratsam die unterschiedlichen Verordnungsermächtigungen miteinander zu vergleichen und die Merkmale zu abstrahieren, die grundsätzlich für alle Rechtsverordnungen gelten. Bei diesem Vergleich ist festzustellen, dass die erlassenen Rechtsverordnungen auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene Regelungen sind:

- die von der Exekutive erlassen werden,

¹² Vgl. Kingreen, T.; Poscher, R.: Polizei- und Ordnungsrecht mit Versammlungsrecht, S. 361, Rn. 15.

- einer Verordnungsermächtigung in gesetzlicher Form bedürfen,
- diese gesetzliche Verordnungsermächtigung muss Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung bestimmen
- unter Beachtung des Zitiergebots.

Die gesetzliche Vorgabe, dass die Verordnungsermächtigung auch übertragen werden kann, die Vorgabe der Beteiligung des Bundesrates bei bestimmten Bundesverordnungen nach Artikel 80 GG etc. sind auch wichtig, jedoch zu vernachlässigen, da es darum geht, Voraussetzungen zu bestimmen, die für jede Verordnung gelten, egal ob Bundes-, Landes- oder Kommunalverordnung.

Zum Schluss ist festzuhalten, dass die zwei untersuchten Polizeiverordnungen diese Merkmale ebenfalls aufweisen, mit dem Zusatz das die untersuchten Polizeirechtsverordnungen laut Ermächtigungsgrundlage abstrakt-generelle Maßnahmen sein müssen (Vgl. § 48 BremPolG und § 9 Abs.1 SächsPolG).

2.3 Allgemeinverfügung

Bremen und Nordrhein-Westfalen haben ein eigenes VwVfG, dieses unterscheidet sich in den Regelungen zur Allgemeinverfügung nicht vom VwVfG des Bundes, welches in Sachsen Anwendung findet. Die Allgemeinverfügung ist in § 35 VwVfG geregelt, danach ist eine Allgemeinverfügung ein „Verwaltungsakt“, also eine hoheitliche Maßnahme, einer Behörde, auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts, zur Regelung eines Einzelfalls, mit Außenwirkung. Diese Form eines VA richtet sich an einen nach „allgemeinen Merkmalen bestimmten“ oder „bestimmbaren Personenkreis“ oder betrifft „die öffentlich-rechtliche Eigenschaft einer Sache“ oder „ihre Benutzung durch die Allgemeinheit“. Somit lassen sich zwei Formen der Allgemeinverfügung unterscheiden. Da die Allgemeinverfügung ein VA ist, gelten für sie die gleichen Vorschriften in Bezug auf Bekanntgabe, Wirksamkeit, Nichtigkeit etc.

Der Handlungsformenlehre nach sind VA konkret-individuelle Maßnahmen, denn sie regeln einen Einzelfall, z. B. die Erteilung einer Baugenehmigung. Die Allgemeinverfügung unterscheidet sich dadurch, dass sie an einen „nach allgemeinen Merkmalen bestimmten“ oder „bestimmbaren Personenkreis“ (§ 35 VwVfG Satz 2) gerichtet ist. Das Kriterium individuell wird durch das Kriterium generell ersetzt, weil durch die Allgemeinverfügung ein bestimmter bzw. bestimmbarer Personenkreis angesprochen wird. In diesem Punkt ähnelt die Allgemeinverfügung einer Rechtsnorm, da auch eine Rechtsnorm grundsätzlich eine Vielzahl von Personen anspricht. Dies macht die Allgemeinverfügung aber nicht zur Rechtsnorm. Ulrich Ramsauer fasst es wie folgt zusammen: „Da die

Verwaltungsbehörden nur im Rahmen gesetzlicher Ermächtigungen (Delegation oder Autonomie) zum Erlass von Rechtsnormen berechtigt sind, dürfen sie aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht mit Hilfe des Instruments der Allgemeinverfügung abstrakt-generelle Normsetzung betreiben¹³.“

In Ramsauers Aufsatz findet sich zur Definition der Allgemeinverfügung eine Aussage, die im Kern mit anderer Fachliteratur übereinstimmt. „Die Allgemeinverfügung ist ein Verwaltungsakt, der sich auf einen Personenkreis bezieht, der bei seinem Erlass noch nicht feststeht. Da Verwaltungsakte nach dem verfassungsrechtlichen Konzept der Gewaltenteilung grundsätzlich nicht abstrakt-genereller Natur sein dürfen, ist der Erlass von Allgemeinverfügungen auf konkrete, d.h. bei Erlass bereits vorliegende Anlässe oder bestehende Sachen beschränkt.“¹⁴ Es stellt sich jedoch die Frage, wann ist eine Regelung noch konkret und wann ist die Grenze zur abstrakten Regelung überschritten? Diese Frage ist nicht leicht zu beantworten und bietet einen weiten Argumentationsspielraum. Daher ist in der Praxis für jeden Sachverhalt eine umfassende Abwägung vorzunehmen, um eine rechtskonforme Einordnung treffen zu können.

2.3.1 Personelle Allgemeinverfügung

Ulrich Ramsauer fasst die personelle Allgemeinverfügung, wie folgt zusammen: „[...] die personale Allgemeinverfügung muss gegenüber dem betroffenen Personenkreis eine konkrete Regelung treffen. Konkret ist die Regelung dann, wenn sie von den verpflichteten Personen in einer konkreten Situation ein konkretes Verhalten (Tun, Dulden oder Unterlassen) verlangt.“¹⁵ Als Beispiel dienen hier vor allem die aktuellen Allgemeinverfügungen der Sächsischen Landkreise zur Absonderung von engen Kontaktpersonen, Verdachtspersonen und positiv auf das Coronavirus getesteten Personen. Diese Allgemeinverfügungen verlangen von den verpflichteten Personen, also den Kontaktpersonen, Verdachtspersonen und positiv auf das Coronavirus getesteten Personen, in einer konkreten Situation, der Seuchengefahr durch Corona, ein konkretes Tun, Dulden oder Unterlassen, also die Absonderung für eine festgelegte Anzahl von Tagen.

2.3.2 Dingliche Allgemeinverfügung

Die dingliche Allgemeinverfügung regelt die öffentlich-rechtliche Eigenschaft einer Sache oder ihre Benutzung durch die Allgemeinheit. Durch eine Allgemeinverfügung lassen sich also z. B. „[...] bewegliche und unbewegliche Sachen dem Gemeindegebrauch oder

¹³ Ramsauer, Ulrich: JURIDICA INTERNATIONAL 21/2014, gesetzl. Def der AV, Seite 76, Zeile 12-15.

¹⁴ Ebd., IV Fazit, Seite 82, Nr. 2.

¹⁵ Vgl. Ramsauer, Ulrich: JURIDICA INTERNATIONAL 21/2014 personelle AV, Seite 76, Zeile 8.

auch dem Verwaltungsgebrauch widmen.“¹⁶ Ein zweiter Anwendungsbereich für dingliche Allgemeinverfügungen ist die Regelung der Benutzung einer Sache durch die Allgemeinheit. So könnten z. B. Gemeinden die Benutzung von Museen, Schwimmbädern, Bibliotheken¹⁷etc. durch eine Allgemeinverfügung regeln. Diese Form der Regelung spielt jedoch eine untergeordnete Rolle, da die Regelung in den genannten Fällen meistens per Benutzungssatzung erfolgt.

2.3.3 Allgemeinverfügung auf Bundesebene

Die Ermächtigung zum Erlass von AllgVf ergibt sich aus Bundesgesetzen. Aktuell dient das IfSG als eine wichtige Grundlage für den Erlass von Allgemeinverfügungen. Das Bundesministerium für Gesundheit hat auf Grundlage des § 5 Abs. 2 Nr. 6 Buchstabe b IfSG die Allgemeinverfügung zur Sicherstellung der flächendeckenden Verteilung von Impfstoffen gegen COVID-19 an Arztpraxen und Betriebsärztinnen und Betriebsärzten erlassen.

2.3.4 Allgemeinverfügung auf Landesebene

Die zuständigen Landesbehörden können sich beim Erlass sowohl einer landesrechtlichen als auch einer bundesrechtlichen Ermächtigungsgrundlage bedienen.

2.3.5 Allgemeinverfügung auf Kommunalebene

Die zuständigen Behörden auf Kommunalebene können sich ebenfalls bunderechtlicher und landesrechtlicher Ermächtigungsgrundlagen bedienen. So kann eine zuständige Landkreisbehörde § 100 Abs. 1 WHG nutzen, um eine Allgemeinverfügung zur Beschränkung der Wasserentnahme aus oberirdischen Gewässern zu erlassen.

3 Darstellung der untersuchten Sachverhalte

Die Frage, ob eine Rechtsverordnung oder eine Allgemeinverfügung erlassen werden darf, ist in vielen Fällen nicht einfach zu beantworten. Denn zur Regelung von Sachverhalten stehen Behörden grundsätzlich beide Handlungsformen zur Verfügung, solange es eine Ermächtigungsgrundlage gibt und die jeweiligen Voraussetzungen erfüllt sind. Somit hat die zuständige Behörde beim Erlass nach rechtlichen Gesichtspunkten zu

¹⁶ Vgl. Ramsauer, Ulrich: JURIDICA INTERNATIONAL 21/2014, Seite 78 Zeile 1-2.

¹⁷ Vgl. ebd., Seite 78, bb).

entscheiden, welche Handlungsform in der konkreten Situation die Richtige ist. Dabei muss die erlassende Behörde u.a. den Bestimmtheitsgrundsatz und den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz beachten. Auch darf weder die Rechtsverordnung noch die Allgemeinverfügung gegen höherrangiges Recht verstoßen. Um die Merkmale zu bestimmen, die entweder auf die eine oder die andere Handlungsform hindeuten, bietet es sich an ähnliche Situationen zu betrachten, die von unterschiedlichen Behörden, durch unterschiedliche Handlungsformen geregelt wurden.

3.1 Freie Hansestadt Bremen

Im ersten Beispiel hat die Freie Hansestadt Bremen eine *Polizeiverordnung über das Verbot des Führens von gefährlichen Gegenständen* (Inkrafttreten: 04.07.2014) erlassen. Diese Verordnung wurde auf Grundlage des § 49 in Verbindung mit § 50 Absatz 2 des Bremischen Polizeigesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 06. Dezember 2001 erlassen. Grund für den Erlass dieser Polizeiverordnung war die „[...] Abwehr einer Abstrakten Gefahr.“¹⁸ Die Zuständigkeit zum Erlass einer solchen Verordnung ist gegeben¹⁹. Abschließend bleibt festzuhalten, dass die Polizeiverordnung formell rechtmäßig ist und wirksam verkündet wurde²⁰. Das Obergericht der Freien Hansestadt Bremen wirft jedoch in seinem Urteil Fragen der materiellen Rechtmäßigkeit auf und erklärt das in der Polizeiverordnung enthaltene Mitführverbot (Glasflaschen und Trinkgläser) Abgabeverbot (Glasflaschen und Trinkgläser) und die Ausnahmebestimmungen (Glasflaschen und Trinkgläser²¹) für unwirksam. Das OVG Bremen stellt mit seinem Urteil fest, dass eine solche Regelung in Form einer Polizeiverordnung unwirksam ist, zumindest was die oben genannten Verbote angeht. Es drängt sich jedoch die Frage auf, ob solch eine Regelung auch in Form einer Allgemeinverfügung hätte erfolgen können. Das Stadtamt Bremen hätte auch unter den Voraussetzungen des § 10 Abs. 1 BremPolG eine AllgVf erlassen können, die ein Glasbehältnisverbot regelt, wenn alle anderen Voraussetzungen gegeben sind. Aus § 65 Abs. 1 Nr. 2 BremPolG ergibt sich, dass die Gemeinden als Ortspolizeibehörden Aufgaben der Gefahrenabwehr wahrnehmen können und nach § 67 Abs. 2 Nr. 1 BremPolG ist das Stadtamt der Stadtgemeinde Bremen zuständig. Grundsätzlich stehen dem Stadtamt also beide Handlungsformen zur Verfügung, da es für beide Regelungen eine gesetzliche Ermächtigungsgrundlage gibt.

¹⁸ Vgl. Urteil des OVG der Freien Hansestadt Bremen 1. Senat, Rn. 17, Zeile 6.

¹⁹ Vgl. ebd., Rn. 24 Zeilen 5-7.

²⁰ Vgl. ebd., Rn. 23 und Rn. 31.

²¹ Vgl. ebd., Rn. 75.

3.2 Landeshauptstadt Dresden

Der Bürgermeister der Landeshauptstadt Dresden hat zum Stadtteilstadt Bunte Republik Neustadt 2018 eine Polizeiverordnung erlassen. Diese Verordnung regelt in § 3 einen Erlaubnisvorbehalt für sämtliche Veranstaltungen und Aktivitäten im Verkehrsraum, die über den straßenrechtlichen Gemeindegebrauch hinausgehen. Außerdem regelt § 5 den Lärmschutz, § 6 Entzündungsverbote und § 7 bestimmt, dass Haus- und Grundstücksein- und -ausfahrten freizuhalten sind. In § 4 Abs. 1 und 2 PolVO BRN 2018 wird das für den Vergleich relevante Verbote geregelt. Außerdem regelt dieser Paragraf Ausnahmen vom Glasflaschen- und Gläserverbot. Die unterschiedlichen Verbotregelungen der PolVO BRN legen nahe, dass die zuständigen Behörden in Dresden davon ausgehen, dass ein Regelungsbedarf für das Stadtteilstadt Bunte Republik Neustadt besteht. Aus dem Verordnungstext ist zu erkennen, dass die Landeshauptstadt vor allem auf ein Gläser- und Glasflaschenverbot, den Lärmschutz und den Brandschutz Wert legt. Bereits 2010 wurde eine Polizeiverordnung erlassen, die dieselben Verbote beinhaltete. Also kann davon ausgegangen werden, dass den zuständigen Ordnungsbehörden Zahlen bzw. Erfahrungsberichte zu vergangenen Stadtteilstädten vorliegen, die das Handeln der Behörde erfordern. Den Polizeibehörden in Sachsen stehen grundsätzlich beide Handlungsformen zur Verfügung. Aus § 3 Abs. 1 SächsPolG ergibt sich die Ermächtigungsgrundlage zum Erlass von Allgemeinverfügungen und aus § 9 Abs. 1 SächsPolG ergibt sich die Ermächtigungsgrundlage zum Erlass von Polizeiverordnungen.

3.3 Köln

Die Stadt Köln und die Polizei hatten in den vergangenen Jahren beobachtet, wie besonders zu Zeiten des Kölner Straßenkarnevals die Benutzung von Glasbehältnissen mit erheblichen Gefahren verbunden ist. Dabei stellen nicht nur Delikte und Straftaten mit zur Hilfenahme von z. B. Glasflaschen ein Problem dar²². Auch unachtsam weggeworfene Flaschen und die damit verbundene Scherbenbildung²³ stellen eine erhebliche Gefahr für unachtsame Besucher dar. Ebenfalls gestalten sich die Aufräumarbeiten oft als schwierig und kostenintensiv. Maßnahmen wie z. B. das Aufstellen von mehr Mülltonnen und Sammelcontainern brachten nicht den erhofften Erfolg. Daher wurde für die Karnevalstage 2010 eine Allgemeinverfügung erlassen, die ein Mitführungs- und Benutzungsverbot für Glasbehältnisse²⁴ beinhaltet.

²² Vgl. Allgemeinverfügung für die Karnevalstage 2010, Seite 6, Zeile 10-11.

²³ Vgl. ebd., Seite 6, Zeile 1-9.

²⁴ Vgl. ebd., Seite 1.

3.4 Festlegung: Bestandteile des Vergleichs

In den drei Fällen wurden Glasbehältnisse offensichtlich als Gefahrenquelle erkannt und unterliegen deshalb einem Verbot. Die drei Fälle stellen vergleichbare Sachverhalte dar und die damit verbundenen Probleme wurden unterschiedlich gelöst. In Bremen entschied man sich eine Polizeiverordnung zu erlassen, die u.a. das Mitführungsverbot (Glasflaschen und Trinkgläser), das Abgabeverbot (Glasflaschen und Trinkgläser) und die Ausnahmebestimmungen (Glasflaschen und Trinkgläser) regelt. In Dresden ging man einen ähnlichen Weg und regelt das Glasbehältnisverbot im Rahmen einer PolVO, die sich mit weiteren Gefahrenquellen beschäftigt. Die laut § 14 Abs. 1 OBG NRW zuständige Ordnungsbehörde in Köln wählte die Allgemeinverfügung als Handlungsform, mit deren Hilfe sie das Mitführungs- und Benutzungsverbot für Glasbehältnisse durchsetzte. Die Ordnungsbehörden der drei Städte gehen also davon aus, dass das Mitführen und Benutzen von Glasflaschen und Trinkgläsern, zu bestimmten Zeiten, an bestimmten Orten eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung darstellt.

Es stellt sich jedoch die Frage, warum man in Bremen und Dresden dieser Gefahr in Form einer Polizeiverordnung und Köln in Form einer Allgemeinverfügung begegnet. Um diese Frage zu beantworten, bietet es sich an die drei Maßnahmen miteinander zu vergleichen.

Bei diesem Vergleich können diese drei Regelungen bezüglich folgender Bestandteile verglichen werden:

- Welcher **Regelungsgegenstand** lässt sich der Maßnahme entnehmen?
- Was wird geregelt (**Einzelfall oder abstrakter Sachverhalt**)?
- Bezieht sich die Regelung auf eine **abstrakte** oder auf eine **konkrete Gefahr**?
- Wie weit ist der **zeitliche Geltungsbereich** gefasst?
- Wie weit ist der **räumliche Geltungsbereich** gefasst?
- **Bedeutsamkeit**

4 Vergleich

4.1 Regelungsgegenstand

Beim Vergleich des Regelungsgegenstandes fällt auf, dass die Polizeiverordnung der Freien Hansestadt Bremen das Verbot des Führens von gefährlichen Gegenständen regelt, dabei werden Flaschen und Trinkgläser²⁵ als gefährliche Gegenstände definiert. Die

²⁵ Vgl. § 1 Abs. 2 Nr. 6 Polizeiverordnung über das Verbot des Führens von gefährlichen Gegenständen (Inkrafttreten: 04.07.2014).

Allgemeinverfügung der Stadt Köln regelt ein Mitführungs- und Benutzungsverbot für Glasbehältnisse. Betrachtet man also Beide Handlungsformen vom Standpunkt eines Glasflaschenverbots, dann greifen beide in etwa gleich stark in die Persönlichkeitsrechte der betroffenen Personen ein. Denn beide verbieten das Mitführen und Benutzen von Glasbehältnissen, in einem durch die Regelung definierten Bereich, zu einem bestimmten zeitlichen Geltungsbereich, auch wenn sich Verordnung und Verfügung unterschiedlicher Formulierungen bedienen.

Hinsichtlich des Regelungsgenstandes, also dem Verbot des Mitführens und Benutzens von Glasbehältnissen scheint die Allgemeinverfügung als die geeignetere Lösung. Die Ermächtigungsgrundlage im vorliegenden Fall, also § 14 OBG NRW beschränkt die Maßnahme der Allgemeinverfügung auf eine im einzelnen Falle bestehende Gefahr, während die Ermächtigungsgrundlage der Bremischen Polizeiverordnung, § 49 i. V. m. § 48 BremPolG, der zuständigen Ordnungsbehörde die Ermächtigung für den Erlass von Verordnungen für eine unbestimmte Zahl von Fällen gibt. Dadurch darf die Ordnungsbehörde in Köln nur Maßnahmen treffen, die notwendig sind, um eine im Einzelfall bestehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren, während die Ordnungsbehörde in Bremen weitreichendere Kompetenzen durch ihre Ermächtigungsgrundlage erhält, obwohl diese nicht unbedingt notwendig wären für ein Glasflaschenverbot. Bei solch einem Verbot sollte die Ordnungsbehörde zum Mittel der Allgemeinverfügung greifen.

Somit ist die Wahrscheinlichkeit geringer, dass eine Ordnungsbehörde ihre Kompetenz überschreitet, indem sie durch die Verordnung mehr regelt, als sie erlaubterweise im Stande gewesen wäre zu regeln. So wie es das Stadtamt Bremen in seiner Polizeiverordnung fälschlicherweise getan hat. Denn die Aufnahme der Glasflaschen und Trinkgläser in den Verbotskatalog der Polizeiverordnung wurde u.a. damit begründet, dass man eine Gefahrenvorsorge vornehmen wollte. Dies setzt im Gegensatz zur Feststellung einer Gefahr, die eine bloße Rechtsanwendung voraussetzt, eine Risikobewertung voraus. Das OVG Bremen hat in seinem Urteil klargestellt, dass politisch geprägte Abwägungsentscheidungen außerhalb der Kompetenz der Exekutive liegen,²⁶ und somit nicht Teil einer Verordnung sein dürfen.

4.2 Einzelfall oder abstrakter Sachverhalt

Diese systematische Einordnung der Maßnahmen aus Bremen, Dresden und Köln ist klar von der Bestimmung der Gefahrenart in allen drei Fällen abzugrenzen. Es ist also

²⁶ Vgl. Urteil des OVG der Freien Hansestadt Bremen 1. Senat, Rn. 50, Zeile 15-20.

unzulässig sich für eine abstrakt-generelle Regelung zu entscheiden und dann die notwendige abstrakte Gefahr zu unterstellen. Beim Erlass von RVO und AllgVf muss eine Ordnungsbehörde zunächst bestimmen, ob eine Gefahr vorliegt, danach muss die Gefahrenart ermittelt werden und erst dann kann sich die zuständige Behörde für eine zulässige Handlungsform entscheiden. Da diese Arbeit aber drei bereits erlassene Regelungen untersucht, ist es ratsam mit der systematischen Einordnung zu beginnen und erst danach die durch die Ordnungsbehörden unterstellten Gefahrenarten zu untersuchen.

4.2.1 Ordnungsrechtliche Allgemeinverfügung Köln

Die Kölner Ordnungsbehörde hat ihren Sachverhalt mit einer Allgemeinverfügung geregelt. Solch eine AllgVf ist eine konkret-generelle Maßnahme. Es stellt sich an dieser Stelle die Frage, ob denn das Mitführungs- und Benutzungsverbot von Glasbehältnissen in Köln auch wirklich als eine Einzelfallregelung zu behandeln ist oder ob damit schon eine Vielzahl von Fällen geregelt wird. Denn schließlich wird zehntausenden Menschen das Mitführen und Benutzen von Glasbehältnissen verboten. Bei Ruffert heißt es zum Thema Einzelfall „[...] denn das Merkmal „Einzelfall“ wird bei der Allgemeinverfügung kraft gesetzlicher Anordnung durch den Bezug zum konkreten Sachverhalt und nicht zu den Adressaten hergestellt.“²⁷ Die Konkretheit der Allgemeinverfügung bleibt also auch dann gewahrt, wenn mit ihr viele Menschen angesprochen werden, solange es einen Bezug zum Sachverhalt gibt. Ulrich Ramsauer äußert sich ähnlich: „Um in diesen Fällen noch von einer Verfügung im (konkreten) Einzelfall sprechen zu können, wird man einen zeitlich und räumlich begrenzten Bereich und einen Anlass verlangen müssen, der den Geltungsbereich der Verfügung in beiderlei Hinsicht angemessen begrenzt.“²⁸ Die Angemessenheit solch einer Begrenzung bietet Diskussionsstoff und könnte unter Umständen, bei den zuständigen Behörden, zu falschen Entscheidungen führen. soll es jedoch nicht darum gehen, den zuständigen Behörden die Entscheidung über eine angemessene Begrenzung vorwegzunehmen. Hätte der Kölner Sachverhalt durch eine Allgemeinverfügung geregelt werden können?

Der Kölner Karneval ist der zu prüfende Sachverhalt, also liegt hier ein konkreter Sachverhalt vor oder nicht? Die Konkretheit der Kölner Regelung liegt vor, da der Sachverhalt, also das Mitführen und Benutzen von Glasbehältnissen hier als ein Sachverhalt zusammengefasst werden kann, denn die Maßnahme bezieht sich auf eine zeitlich und räumlich konkret aufgetretene Gefahr, nämlich die Gefahr, die von Glasbehältnissen zur

²⁷ Ruffert, Matthias: Allgemeines Versammlungsrecht, S.616, Rn. 36.

²⁸ Ramsauer, Ulrich: JURIDICA INTERNATIONAL 21/2014 Seite 77.

Karnevalszeit ausgeht. Außerdem ergibt sich die Konkretheit dieser Maßnahme, aus dem Anlass, denn die Menschen haben sich versammelt, um Karnevalsfeierlichkeiten abzuhalten.²⁹ Beide Argumente sprechen dafür, dass das Kriterium der Konkretheit erfüllt ist.

Sollte Köln z. B. versuchen mit der gleichen Allgemeinverfügung ein Mitführ- und Benutzungsverbot für ein parallel stattfindendes Stadtfest zu regeln, dann wäre das Kriterium der Konkretheit nicht erfüllt. Denn man hätte zwei Anlässe. Zum einen das Stadtfest und zum anderen die Karnevalsfeierlichkeiten.

Die zuständige Ordnungsbehörde in Köln hat sich also beim Kriterium Konkretheit für die richtige Handlungsform, nämlich die Allgemeinverfügung entschieden.

4.2.2 Polizeirechtliche Rechtsverordnung Bremen

Bei der Polizeiverordnung der Freien Hansestadt Bremen wird aus dem Verordnungstext deutlich, dass Glasflaschen und Trinkgläser³⁰ nur einen Teil der verbotenen Gegenstände ausmachen. Durch die Polizeiverordnung wird das Mitführen von zehn benannten Gegenständen verboten, weiterhin finden sich noch die Formulierungen „[...] Metallrohre oder diesen Gegenständen in der Wirkung gleichstehende Gegenstände, mit denen durch Hieb oder Stoß auf Personen oder Sachen eingewirkt werden kann,³¹ und „[...] oder zweckentfremdet angeschärfte Werkzeuge,³². Es wird also eine unbestimmte Anzahl von Gegenständen verboten, die dafür geeignet sind Leib und Leben einer betroffenen Person zu schädigen. Außerdem regelt das Verbot Ausnahmen, die es bestimmten Personen erlauben die verbotenen Gegenstände mitzuführen. An dieser Stelle muss die Frage gestellt werden, ob die Regelung bereits abstrakt ist, wenn durch sie eine unbestimmte Zahl von Gegenständen verboten wird. Denn § 48 des BremPolG bestimmt, dass Polizeiverordnungen der „Gefahrenabwehr“ dienende „Gebote oder Verbote“ sind, die für eine „unbestimmte Zahl von Fällen“ an eine „unbestimmte Zahl von Personen“ gerichtet sind. Die Polizeiverordnung in Bremen müsste also eine unbestimmte Zahl von Fällen regeln, um die Voraussetzungen der Ermächtigungsgrundlage zu erfüllen. Die abstrakte Natur der Regelung in Bremen lässt sich nicht daraus ableiten, dass mit ihr eine unbestimmte Zahl von gefährlichen Gegenständen verboten wird. Wäre dies der Fall, dann könnten zuständige Behörden missbräuchlich Allgemeinverfügungen

²⁹ Vgl. Ramsauer, Ulrich: JURIDICA INTERNATIONAL 21/2014 Seite 77.

³⁰ § 1 der PolVO Bremen Verbot des Führens von gefährlichen Gegenständen (Inkrafttreten: 04.07.2014).

³¹ Ebd. § 1 Abs. 2 Nr. 2 der PolVO.

³² Ebd. § 1 Abs. 2 Nr. 5 der PolVO.

zu Rechtsnormen (Polizeiverordnungen) aufwerten, indem sie grundsätzlich eine unbestimmte Zahl von Gegenständen oder zusätzliche Paragrafen aufnehmen.

Bei Allgemeinverfügungen kann noch von einer Verfügung im konkreten Einzelfall gesprochen werden, wenn ein zeitlicher und räumlicher begrenzter Bereich und ein Anlass vorhanden sind. Diese müssen jedoch so gewählt werden, dass sie den Geltungsbereich der Verfügung angemessen begrenzen.³³ Hier ist es ratsam eine Negativabgrenzung vorzunehmen, um zu bestimmen welche Eigenschaften die Voraussetzung für eine abstrakte Natur einer Maßnahme darstellen. Nach dieser Abgrenzung, zum konkreten Einzelfall, besitzen Maßnahmen eine abstrakte Natur, wenn sie keinen einheitlichen Anlass haben und der zeitliche und räumliche Bereich so weit gefasst ist, dass man von keiner angemessen Begrenzung mehr sprechen kann.

Die Polizeiverordnung über das Verbot des Führens von gefährlichen Gegenständen der Freien Hansestadt Bremen ist als eine abstrakte Regelung einzuordnen. Zunächst fehlt es an einem Anlass, der eine angemessene Begrenzung darstellen würde. Solch ein angemessen begrenzter Anlass wäre z. B. gegeben, wenn sich die Menschen aufgrund eines Stadtfestes in einem durch die Ordnungsbehörden definierten Bereich versammeln würden. Auch kann beim zeitlichen Geltungsbereich, im Hinblick auf die Konkretheit, von keiner angemessenen Begrenzung gesprochen werden, da die Verordnung täglich gelten soll bis zu ihrem Außerkrafttreten. Somit ist der zeitliche Geltungsbereich so weit gefasst, dass kein konkreter Bezug zu einem Einzelfall hergestellt werden kann. Der räumliche Geltungsbereich ist ebenfalls zu weit gefasst, um eine konkrete Maßnahme zu rechtfertigen. Denn im Verbotsbereich befinden sich Bahnhöfe, Museen, Geschäfte etc. Insgesamt ein Bereich in dem sich täglich tausende Menschen aufhalten. Somit kann von keiner räumlich angemessenen Begrenzung des Geltungsbereichs ausgegangen werden, die es noch erlauben würde hier von einem konkreten Einzelfall zu sprechen. Mit diesem weit gefassten räumlichen, zeitlichen Geltungsbereich und dem fehlenden angemessen begrenzten Anlass, ist ein konkreter Einzelfall in Bremen auszuschließen und daher kommt auch keine Allgemeinverfügung zur Regelung der Situation in Frage.

In Bremen handelt es sich um eine unbestimmte Anzahl von Sachverhalten, die durch Rechtsverordnung in Form einer Polizeiverordnung geregelt werden dürfen. Eine Regelung durch Allgemeinverfügung ist unter den beschriebenen Voraussetzungen und Umständen nicht zulässig, denn es wird eine unbestimmte Anzahl von Sachverhalten geregelt. Dies übersteigt die Regelungsmöglichkeit einer Allgemeinverfügung, die nur als konkret-generelle Maßnahme zulässig ist.

³³ Vgl. Ramsauer, Ulrich: JURIDICA INTERNATIONAL 21/2014 Seite 77.

4.2.3 Polizeirechtliche Rechtsverordnung Dresden

Die Polizeiverordnung der Landeshauptstadt Dresden wurde auf Grundlage des § 9 Abs. 1 SächsPolG erlassen. Dieser Paragraph verlangt, dass die erlassenen Polizeiverordnungen abstrakt-generelle Regelungen sind. Sie regeln also eine unbestimmte Anzahl von Fällen und richten sich an eine unbestimmte Anzahl von Personen.

Die Dresdener PolVO BRN 2018 regelt mehrere Verbote. Diese Verbote betreffen Glasflaschen und Gläser, den Lärmschutz, den Brandschutz und die Freihaltung von Haus- und Grundstücksein- und -ausfahrten. Reicht dies aus, um hier von einer unbestimmten Anzahl von Fällen und einer unbestimmten Anzahl von Personen auszugehen, die durch eine abstrakt-generelle Maßnahme regelbar sind?

Ramsauer ist der Meinung, dass man im Zusammenhang mit Allgemeinverfügungen noch von einem Einzelfall ausgehen kann, wenn ein räumlich und zeitlich angemessen begrenzter Bereich bestimmbar ist und es einen Anlass gibt, der ebenfalls angemessen begrenzt ist.³⁴ In Dresden liegt ein Anlass für die Zusammenkunft der Menschen vor. Die Menschen finden sich aufgrund des Stadtteilfestes BRN 2018 auf dem durch die PolVO BRN 2018 gekennzeichneten Verbotsgelände ein. Die Frage ist, ob der Anlass angemessen begrenzt ist, um hier noch von einem Sachverhalt sprechen zu können. Ein Stadtfest, ein Schützenfest, Karneval etc. sind besondere jährliche Ereignisse, die zeitlich auf mehrere Stunden oder wenige Tage begrenzt sind. Es ist also sinnvoll im Falle Dresdens von einem angemessen begrenzten Anlass zu sprechen, denn es handelt sich um keinen Sachverhalt, der eine Dauer von mehreren Wochen oder sogar mehreren Monaten aufweist. Der Sachverhalt in Dresden ist ebenfalls zeitlich und räumlich begrenzt, denn aus der vorliegenden Rechtsverordnung wird deutlich, dass sie nur vom 15. Juni 2018, 15 Uhr bis zum 18. Juni 2018, 6 Uhr gelten soll. Also möchte Dresden offensichtlich einen Sachverhalt regeln, der zeitlich konkretisiert ist. Auch räumlich liegt ein begrenzter Bereich vor, den die Stadt in ihrer Verordnung festlegt. Legt man Ramsauers Auffassung zu Grunde, dann ist im Falle Dresdens von einem Einzelfall auszugehen, der nicht durch eine Rechtsverordnung nach § 9 Abs. 1 SächsPolG geregelt werden darf.

§ 35 Satz 2 VwVfG bestimmt, dass AllgVf Verwaltungsakte sind, die sich an einen bestimmten oder bestimmbaren Personenkreis richten. Ein solcher Personenkreis lässt sich im Falle BRN 2018 bestimmen, denn die Besucher des Stadtteilfestes BRN 2018

³⁴ Vgl. Ramsauer, Ulrich: JURIDICA INTERNATIONAL 21/2014 Seite 77.

lassen sich durch die Eigenschaft, Besucher des Stadtteilstestes BRN 2018 zu sein, klar von den Bürgern und Einwohnern Dresdens abgrenzen.

All diese Argumente und Indizien sprechen dafür, dass in Dresden kein abstrakter Sachverhalt vorliegt, der einer Regelung durch RVO bedarf, sondern ein Einzelfall dem mit einer AllgVf zu begegnen ist.

4.2.4 Individuelle oder generelle Regelung

Die Bestimmung des Adressatenkreises ist in allen drei Fällen unproblematisch, denn sowohl die Allgemeinverfügung als auch die Rechtsverordnung in Form einer Polizeiverordnung sind Maßnahmen genereller Natur, d.h. sie richten sich beide an eine Vielzahl von Personen. Die Allgemeinverfügung in Köln richtet sich an eine unbestimmte Zahl von Menschen, nämlich an all die Menschen, die sich im durch die Allgemeinverfügung zeitliche und räumlich festgelegten Verbotsbereich aufhalten. Der Adressatenkreis in Bremen ist ebenfalls generell einzustufen, denn vom Verbot sind laut Polizeiverordnung alle Menschen betroffen, die sich im gekennzeichneten Gebiet zum Verbotzeitpunkt aufhalten und nicht unter die Ausnahmeregelungen fallen. Die Polizeiverordnung BRN 2018, der Landeshauptstadt Dresden, ist ebenfalls als generell einzustufen, denn mit ihr wird eine Vielzahl von Personen angesprochen, nämlich die Personen, die sich im räumlichen und zeitlichen Geltungsbereich der PolVO BRN 2018 aufhalten. Dies entspricht der Handlungsformenlehre, danach sind Rechtsverordnungen abstrakt-generelle und Allgemeinverfügungen konkret-generelle Regelungen.

4.2.5 Zwischenergebnis

Die Argumente und Indizien, die sich aus den drei betrachteten Sachverhalten ergeben, sprechen dafür, dass gerade bei örtlich und zeitlich begrenzten Zusammenkünften von Menschen, die sich aus einem gemeinsamen Anlass zusammenfinden, ein Einzelfall anzunehmen ist. Denn die Ordnungsbehörde möchte eine Situation regeln, die sich örtlich auf einen konkreten Bereich beschränkt. Dieser Bereich könnte ein Festplatz, ein Marktplatz, ein Stadtteil etc. sein. Zeitlich ist solch ein Ereignis ebenfalls begrenzt, denn Stadtfeste, Schützenfeste, Karnevalsfeierlichkeiten etc. dauern in der Regel nur Stunden bzw. wenige Tage an. Der Anlass ist ebenfalls eindeutig, denn die Menschen finden sich in der Regel nur auf einem solchen Gelände ein, wenn sie an den Feierlichkeiten teilnehmen möchten.

Die Landeshauptstadt Dresden hat bei der Auswahl der Handlungsform einen Fehler gemacht. Denn das Stadtteilstest BRN 2018 stellt einen Einzelfall dar, der durch eine

Allgemeinverfügung zu regeln ist. Die Ordnungsbehörde in Köln handelt richtig, indem sie die Karnevalfeierlichkeiten als einen Einzelfall einordnet. Der Hansestadt Bremen sind ebenfalls keine Vorwürfe zu machen, da sich im Falle Bremens kein Einzelfall feststellen lässt, handelt die Ordnungsbehörde richtig, indem sie sich für eine abstrakte Maßnahme in Form der PolVO entscheidet.

Die Ordnungsbehörde bzw. Ortpolizeibehörde hat hier keinen Ermessensspielraum, sobald ein Einzelfall vorliegt, kann die Behörde nicht durch Rechtsverordnung regeln und sobald ein abstrakter Sachverhalt vorliegt, kann sie nicht durch eine konkrete Maßnahme, z. B. eine Allgemeinverfügung handeln.

4.3 Konkrete oder abstrakte Gefahr

Es ist bereits bekannt, dass an den Erlass von Polizeiverordnungen im Vergleich zum Erlass von Allgemeinverfügung höhere Anforderungen geknüpft sind, aber auch unterschiedliche Voraussetzungen, wie z. B. verschiedene Ermächtigungsgrundlagen. Diese höhere Anforderungsgrenze äußert sich u.a. darin, dass der Erlass einer Polizeiverordnung das Vorliegen einer abstrakten Gefahr verlangt, während bei der Allgemeinverfügung die konkrete Gefahr als Voraussetzung vorliegen muss.

Polizeiverordnungen sind ihrer gesetzlichen Definition nach abstrakt-generelle Maßnahmen, während Allgemeinverfügungen nach dem § 35 VwVfG konkret-generelle Maßnahmen sind. Hier drängt sich jedoch die Frage auf, was denn das ausschlaggebende Kriterium sei, für die Wahl der Handlungsform durch die Ordnungsbehörde. Darf die Ordnungsbehörde frei entscheiden, mit welcher Maßnahme, sie welcher Gefahrensituation begegnet? Oder anders gesagt: „Darf die Ordnungsbehörde sich für die Allgemeinverfügung entscheiden, weil sie meint es wäre ein konkreter Sachverhalt zu regeln, obwohl die Situation eine abstrakte Gefahr darstellt?“ Für die Ordnungsbehörde besteht keine Wahlfreiheit, denn die Regelung einer abstrakten Gefahr ist an eine abstrakt-generelle Maßnahme gebunden. „Ihr [der abstrakten Gefahr] ist mit abstrakt-generellen Mitteln – d. h. mit dem Erlass von Rechtsverordnungen – zu begegnen.“³⁵ Die Bindung der konkret-generellen Maßnahmen an eine konkrete Gefahr ergibt sich aus der Definition in der Fachliteratur. „Dies [konkrete Gefahren] sind die aus einem konkreten, nach Ort und Zeit bestimmten oder bestimmbareren Sachverhalt entstehenden Gefahren, die den Anlaß zu polizeilichem Handeln geben.“³⁶ Die konkrete Gefahr ist also an einen konkreten Sachverhalt gebunden. Die Entscheidung in der Verwaltungspraxis, wann denn ein solcher

³⁵ Knemeyer, F.-L.: Polizei- und Ordnungsrecht, S. 62, Rn. 91.

³⁶ Ebd., S. 60, Rn. 88.

nach Ort und Zeit konkret bestimmter bzw. bestimmbarer Sachverhalt vorliegt, ist schwer zu treffen und stellt eine Fehlerquelle beim Entscheidungsprozess dar.

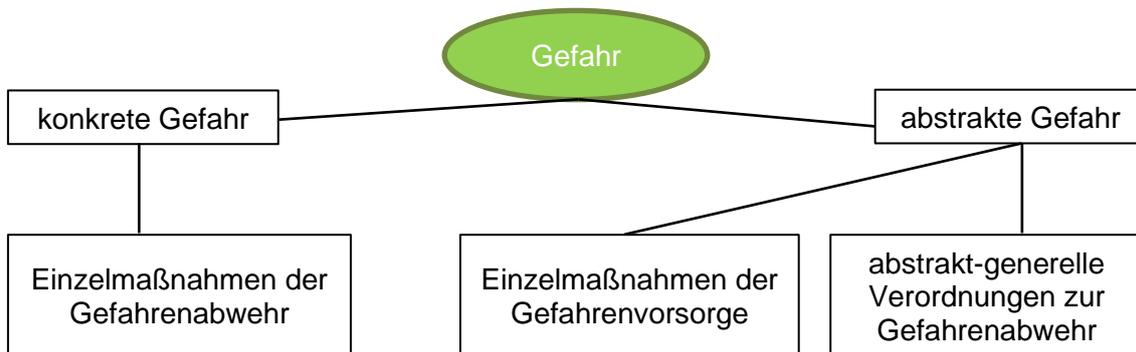


Abbildung 2: nach Kingreen, T. und Poscher, P., S.121, Rn. 20.

Bei der Entscheidung, welche Handlungsform die Richtige ist, muss zuallererst bestimmt werden, ob überhaupt eine Gefahr vorliegt. Dies könnte die Ordnungsbehörde z. B. nachweisen, indem sie sich auf die Fallzahlen aus den vergangenen Jahren stützt und empirisch nachweisen kann, dass auch in diesem Jahr mit einer Gefahrensituation zu rechnen ist. Der Gefahrenbegriff wird in § 2 BremPolG definiert. In der Fachliteratur wird die Gefahr als ein Zustand definiert: „[...] der nach verständiger, auf allgemeiner Lebenserfahrung beruhender Beurteilung, in näherer Zeit (bei ungehindertem Ablauf des objektiv zu erwartenden Geschehens) den Eintritt eines Schadens für die öffentliche Sicherheit und/oder Ordnung – die polizeilichen Schutzgüter – erwarten läßt.“³⁷. Da die ordnungsrechtliche AllgVf als Regelung nur für die konkrete Gefahr in Betracht kommt und mit der ordnungsrechtlichen bzw. polizeirechtlichen RVO nur abstrakten Gefahren zu begegnen ist, muss die zuständige Ordnungsbehörde bzw. Ortspolizeibehörde bestimmen, welche Gefahrenart vorliegt. Erst nachdem eine Gefahr vorliegt und diese Gefahr eingeordnet wurde, kann die Ordnungsbehörde in Form der AllgVf. bzw. RVO handeln. Die Einordnung der Gefahr in die konkrete Gefahr und die für den Erlass einer Polizeiverordnung bereits ausreichende abstrakte Gefahr³⁸ kann die Ordnungsbehörde unter Umständen vor große Herausforderungen stellen, denn nicht immer ist eine trennscharfe Zuordnung der Gefahr möglich. Kingreen und Poscher meinen, „Ein und dieselbe Sachlage, ein und dasselbe Verhalten kann eine konkrete und eine abstrakte Gefahr, aber auch entweder nur eine konkrete oder nur eine abstrakte Gefahr bergen.“³⁹ Die Ordnungsbehörde muss ebenfalls beachten, dass die konkrete und abstrakte Gefahr in keinem Abstufungsverhältnis zueinanderstehen, d. h. eine der beiden Gefahren ist nicht die intensivere, sondern eine andere⁴⁰. Es darf also nicht fälschlicherweise davon

³⁷ Knemeyer, F.-L.: Polizei- und Ordnungsrecht, S. 60, Rn. 87.

³⁸ Vgl. Urteil des OVG der Freien Hansestadt Bremen 1. Senat, Rn. 49 Zeile 1-2.

³⁹ Kingreen, Thorsten; Poscher, Ralf: Polizei- und Ordnungsrecht mit Versammlungsrecht, S.116, Rn. 11.

⁴⁰ Vgl. ebd., S.116, Rn. 11.

ausgegangen werden, dass die konkrete Gefahr die intensivere sei und deshalb die Regelung dieser, einer Rechtsnorm in Form einer PolVO bedarf und nicht die bloße Regelung durch eine Allgemeinverfügung, die einen VA darstellt.

Die Ordnungsbehörde muss sich bei der Einordnung der Gefahrenart einer Vorgehensweise bedienen, die wiederholbar ist und die sowohl vor dem Erlass der Maßnahme als auch im Falle einer gerichtlichen Überprüfung argumentativ widerspruchsfrei belegbar ist. Kingreen und Poscher meinen: „Die Wahrscheinlichkeitsurteile, die der konkreten und abstrakten Gefahr zugrunde liegen, beziehen sich auf Kausalverläufe und auf Schadensereignisse, die sich zu einem gewissen Grad konkretisieren lassen. Dabei kann die Konkretisierung sowohl in sachlicher und personeller als auch in räumlicher und zeitlicher Dimension möglich sein.“⁴¹ Diesen Ausführungen nach liegt eine konkrete Gefahr bei einem Schadensereignis dann vor, wenn diese vier Merkmale so konkret wie möglich bestimmt bzw. bestimmbar sind. Auch Knemeyer betont, dass für das Vorliegen einer konkreten Gefahr ein nach Ort und Zeit bestimmter oder bestimmbarer Sachverhalt vorliegen muss.⁴² Die drei Autoren vertreten offensichtlich den Standpunkt, dass eine Gefahr durch Ort und Zeit konkretisiert wird. Kingreen und Poscher fügen dieser Konkretisierung der Gefahr die sachlich-personelle Dimension hinzu.

Beispiel: Die Gemeinde A möchte zum Stadtfest 2018, welches am Freitag 16:00 Uhr beginnt und am Sonntag um 20:00 Uhr endet, eine Allgemeinverfügung erlassen, die das Mitführen und Benutzen von Glasbehältnissen, auf dem gekennzeichneten Stadtfestgelände, für die gesamte Dauer des Stadtfestes verbietet. In den letzten Jahren kam es vor allem zum Missbrauch von Glasflaschen als Waffen. Aber auch Scherben verursachten Schäden an Personen und Fahrzeugreifen. Da die zuständige Ordnungsbehörde der Stadt hier von einer konkreten Gefahr ausgeht, erlässt sie eine ordnungsrechtliche Allgemeinverfügung. Wenn sich die Schadensereignisse konkretisieren lassen, dann liegt eine konkrete Gefahr.

Bevor die zuständige Ordnungsbehörde der Gemeinde A eine Allgemeinverfügung erlassen kann, die bei konkreten Gefahren die richtige Handlungsform darstellt, muss sie ein, durch Argumente untermauertes, Wahrscheinlichkeitsurteil⁴³ fällen. Dabei muss die Frage gestellt werden, ob das Mitführen und Benutzen von Glasbehältnissen auf Stadtfesten mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu Schäden für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung führt. Solch eine Prognose kann auf Erfahrungen aus vergangenen Stadtfesten und auf empirisch erfasste Tatsachen gestützt werden. Die Ordnungsbehörde könnte beispielsweise Bezug darauf nehmen, wie viele Besucher des Stadtfestes in den

⁴¹ Kingreen, T.; Poscher, R.: Polizei- und Ordnungsrecht mit Versammlungsrecht, S.116, Rn. 13.

⁴² Knemeyer, F.-L.: Polizei- und Ordnungsrecht, S. 60, Rn. 88.

⁴³ Vgl. Kingreen, T.; Poscher, R.: Polizei- und Ordnungsrecht mit Versammlungsrecht, S.116, Rn. 13.

letzten Jahren aufgrund von Schnittverletzungen, die durch Scherben verursacht wurden, medizinisch behandelt werden mussten. Denkbar wäre auch zu prüfen, ob Glasflaschen nicht nur dazu benutzt wurden Menschen zu verletzen, sondern ob mit ihnen Sachen beschädigt bzw. zerstört wurden oder ob beispielsweise die Reifen von Einsatzfahrzeugen (Rettungsdienst, Feuerwehr, Polizei etc.) beschädigt wurden. „Dabei gilt, dass je größer die drohende Schädigung ist, desto geringer die Anforderungen an die Wahrscheinlichkeit sind [...]“⁴⁴ Da der Schaden, der durch eine Scherbe am Leib und Leben eines Menschen verursacht werden kann, höher ist als z. B. der Schaden, den eine Scherbe an einem Fahrzeugreifen verursacht, sind in solchen Fällen die Anforderungen an die Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts deutlich geringer als die Anforderungen an einen Schadenseintritt in Form eines kaputten Fahrzeugreifens. Aus der Sicht der Verwaltung wäre es also ratsam, vor allem mögliche Schadensereignisse, in ihre Begründung aufzunehmen, die Leib und Leben des Menschen bedrohen. Die Prognose aufzustellen und argumentativ mit Zahlen und Fakten zu untermauern, dass beim Stadtfest 2018 wieder mit Schäden durch Glasbehältnisse und Scherben zu rechnen ist, sollte kein Problem für die zuständige Ordnungsbehörde darstellen. Jedoch sollte eine Behörde immer bedenken, dass es zu einer Überprüfung im Falle einer Klage durch ein Gericht kommen kann. Die Behörde sollte also stets darauf achten bei ihrer Prognose solche Argumente, Erfahrungen und empirische Daten auszuwählen, dass möglichst keine Widersprüche und Fragen auftreten. Das Stadtfest in unserem Beispiel beginnt am Freitag um 16:00 Uhr und endet am Sonntag um 20:00 Uhr. Sollte man z. B. in den letzten Jahren die Erfahrung gemacht haben, dass Schadensereignisse, die durch Glasbehältnisse und Scherben verursacht wurden, sich vor allem in den späten Abend und Nachstunden häufen, ist es ratsam beim Erlass einer Allgemeinverfügung den zeitlichen Geltungsbereich so zu wählen, dass er sich an den Erfahrungen der letzten Jahre orientiert. In unserem Beispiel wäre es ratsam den Geltungsbereich des Verbots nicht schon am Freitag um 16:00 Uhr beginnen zu lassen, sondern auf Freitag 20:00 Uhr festzusetzen. Solch ein Vorgehen ist auch für den Samstag und Sonntag sinnvoll. Dadurch wird vermieden Verbote zu erlassen, die vor Gericht nicht standhalten. So wie es in Bremen passiert ist.⁴⁵

In **sachlicher Hinsicht** ist hier von Schadensereignissen auszugehen, die durch Glasbehältnisse entstehen, darunter fallen Schnitte und andere Verletzungen, die durch den Gebrauch von Glasbehältnissen als Waffen entstehen. Bei den Vorüberlegungen, die im Vorfeld des Erlasses einer ordnungsrechtlichen Allgemeinverfügung stattfinden, ist es durchaus nachvollziehbar, dass die Ordnungsbehörden aufgrund von Erfahrungen

⁴⁴ Kingreen, T.; Poscher, R.: Polizei- und Ordnungsrecht mit Versammlungsrecht, S.114, Rn. 7.

⁴⁵ Urteil des OVG der Freien Hansestadt Bremen 1. Senat, Rn. 64 – 67.

zu Stadtfesten aus den letzten Jahren Glasflaschen und Gläser als eine Gefahr auf Stadtfesten ausmachen. Natürlich ist auf einem Stadtfest auch mit anderen Schadensereignissen zu rechnen, die nicht von Glasbehältnissen oder Scherben ausgehen. Es spricht jedoch nichts dagegen, Glasbehältnisse und Scherben als die Hauptursache von Schadensereignissen zu bewerten.

In **personeller Hinsicht** betreffen die befürchteten Schadensereignisse, denen die Ordnungsbehörde in Form einer Allgemeinverfügung begegnen möchte, alle Besucher des Stadtfestes. Es stellt sich die Frage, ob hier eine ausreichende Konkretisierung möglich ist. Die Besucher finden sich mehrheitlich aus dem gleichen Anlass auf dem Stadtfestgelände ein, nämlich die Teilnahme an den Feierlichkeiten. Das Stadtfest ist örtlich begrenzt und die zeitliche Begrenzung betrifft wenige Tage. Es handelt sich also um einen nach allgemeinen Merkmalen bestimmten oder bestimmbaren Personenkreis, nämlich die Besucher des Stadtfestes, die sich klar von anderen Personenkreisen abgrenzen lassen, der in § 35 Satz 2 VwVfG genannt wird. In personeller Hinsicht sind die befürchteten Schadensereignisse ausreichend konkret.

In **räumlicher Hinsicht** sind die Schadensereignisse ebenfalls ausreichend konkretisiert, denn mit ihnen ist vor allem auf dem Gelände des Stadtfestes zu rechnen.

In **zeitlicher Hinsicht** kann ebenfalls von einer ausreichenden Konkretisierung gesprochen werden, denn das Stadtfest ist auf wenige Tage im Jahr begrenzt. Bei 365 Tagen im Jahr und befürchteten Schadensereignissen, die nur an zwei bis drei Tagen auftreten können, kann sicherlich von einer ausreichenden Konkretisierung gesprochen werden.

Es liegt also ein befürchtetes Schadensereignis vor, welches sich in sachlicher, personeller und räumlicher, zeitlicher Hinsicht ausreichend konkretisieren lässt. Dies deutet darauf hin, dass es sich hier um eine konkrete Gefahr handelt. Deshalb dürfte die zuständige Ordnungsbehörde

4.3.1 In Bremen

Kann in Bremen von einer abstrakten Gefahr ausgegangen werden? Das OVG Bremen äußert sich in seinem Urteil, wie folgt: „[...] und zum Begriff der abstrakten Gefahr ausgeführt, dass sie dann gegeben ist, wenn eine generell-abstrakte Betrachtung für bestimmte Arten von Verhaltensweisen oder Zuständen zu dem Ergebnis führt, dass mit hinreichender Wahrscheinlichkeit ein Schaden im Einzelfall einzutreten pflegt“.⁴⁶ Dieser Definition nach liegt eine abstrakte Gefahr immer dann vor, wenn bestimmte Arten von

⁴⁶ Urteil des OVG der Freien Hansestadt Bremen 1. Senat, Rn. 50 Zeile 9-12.

Verhaltensweisen oder Zuständen mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden führen. „[Die] abstrakte Gefahr [ist] auf den (hypothetischen) typischen Fall bezogen.“⁴⁷

Von einer abstrakten Gefahr kann im Falle der Freien Hansestadt Bremen nicht ausgegangen werden, denn das würde bedeuten, dass durch das Führen von Glasflaschen und Trinkgläsern, in einem bestimmten Bereich der Stadt (Verbotsbereich durch Brem-PolVO definiert) zu einer bestimmten Uhrzeit (laut BremPolVO 22:00 – 06:00 Uhr) mit hinreichender Wahrscheinlichkeit ein Schaden für die öffentliche Sicherheit eintreten würde⁴⁸. Es müsste also ein hypothetischer Fall konstruierbar sein, der besagt, dass bereits das Führen von Glasbehältnissen typischerweise zu Schäden führt. Dazu müsste man entweder die allgemeine Lebenserfahrung bemühen oder sich auf empirische Untersuchungen stützen. Zumindest was die Lebenserfahrung angeht ist solch eine Annahme schwierig vorstellbar. Kingreen und Poscher vertreten denselben Standpunkt und meinen ein Glasflaschenverbot, in einem Vergnügungsviertel, durch Rechtsverordnung sei unzulässig. Sie stützen ihre Aussage darauf, dass mit mitgeführten Glasflaschen typischerweise keine Straftaten begangen werden, bzw. werden Glasflaschen nicht typischerweise zur Scherbenbildung missbraucht, welche dann zu Verletzungen führen können.⁴⁹ Die Argumentation des OVG Bremen und die Argumentation von Kingreen und Poscher sind nachvollziehbar, denn wie bereits angesprochen, führt das bloße Mitführen von Glasflaschen nicht typischerweise zu Schäden. Wäre dies der Fall, dann müsste ja das bloße Anliefern von Glasflaschen oder das Verbringen von Glasflaschen zur Wohnung eine abstrakte Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung darstellen.

Laut OVG Bremen und Kingreen und Poscher kann im vorliegenden Fall von keiner abstrakten Gefahr ausgegangen werden. Die Ausführungen des OVG Bremen, die dieselbe Meinung vertreten sind ebenfalls nachvollziehbar. Es drängt sich jedoch die Frage auf, ob die zuständige Ordnungsbehörde der Freien Hansestadt Bremen in Form der Allgemeinverfügung hätte handeln können. Also die Regelungen über Glasflaschen- und Trinkgläserverbot aus der Polizeiverordnung über das Verbot des Führens von gefährlichen Gegenständen entfernen und in einer Allgemeinverfügung zusammenfassen, die nur ein Glasflaschen- und Trinkgläserverbot bestimmt. Somit wäre das befürchtete Schadensereignis zumindest in sachlicher Hinsicht ausreichend konkretisiert, denn es würde Verletzungen durch den Missbrauch von Glasflaschen und Trinkgläser betreffen. Würde Bremen sich für eine Regelung durch Allgemeinverfügung entscheiden, dann müsste das Schadensereignis auch in personeller Hinsicht konkreter sein. Dies ist beim

⁴⁷ Urteil OVG der Freien Hansestadt Bremen 1. Senat, Rn. 49, Zeile 7.

⁴⁸ Vgl. ebd., Rn. 59, Zeile 1-4.

⁴⁹ Vgl. Kingreen, T.; Poscher, R.: Polizei- und Ordnungsrecht mit Versammlungsrecht, S.116, Rn. 10.

vorliegenden Sachverhalt nicht der Fall, denn ein mögliches Schadensereignis in Bremen würde tausende Menschen täglich betreffen, eine ausreichende Konkretisierung des Personenkreises in Hinsicht auf das Schadensereignis ist nicht möglich. Die Konkretisierung des Schadensereignisses in räumlicher Hinsicht ist ebenfalls nicht möglich, da ein sehr weitläufiges Gebiet der Stadt betroffen wäre. In zeitlicher Hinsicht ist ebenfalls keine angemessene Konkretisierung des Schadensereignisses möglich, da die Regelung täglich von 22 Uhr bis 6 Uhr gelten soll. Es gibt beim vorliegenden Sachverhalt keine Anhaltspunkte, die auf das Vorliegen einer konkreten Gefahr hindeuten.

Sollte sich Bremen dennoch für die Regelung durch Allgemeinverfügung entscheiden, dann müsste das Verbot nur Glasflaschen und Trinkgläser betreffen. Weiterhin müsste das Verbot so gewählt werden, dass aus personeller Hinsicht das Schadensereignis angemessen konkretisiert wird, dies könnte man erreichen indem man den räumlichen und zeitlichen Bereich der Regelung so weit reduziert, dass das zu befürchtende Schadensereignis aus einer konkreten Gefahr resultiert. Solch ein Vorgehen ist fragwürdig, denn man würde in so einem Falle zuerst die Handlungsform entscheiden und die Regelung nicht nach dem Sachverhalt auswählen, sondern den Sachverhalt so weit „reduzieren“, dass er durch die gewünschte Handlungsform der Allgemeinverfügung noch regelbar ist. Dies würde unweigerlich zu unzureichenden bzw. ausschweifenden Regelungen führen. Rechtlich ist solch eine Herangehensweise nicht zu vertreten. Sicherlich ist solch ein Vorgehen theoretisch möglich, jedoch sollte in der Verwaltungspraxis darauf geachtet werden, dass zuerst das Vorliegen einer Gefahr bestimmt wird, diese Gefahr zweifelsfrei eingeordnet wird und erst dann kann die Wahl der Maßnahme erfolgen.

Im Falle der Freien Hansestadt Bremen liegt also weder eine abstrakte noch eine konkrete Gefahr vor, d. h. der Sachverhalt in der Freien Hansestadt Bremen darf weder durch Allgemeinverfügung noch durch eine Verordnung in Form einer polizeirechtlichen Rechtsverordnung geregelt werden. Die Freie Hansestadt Bremen könnte auf die Möglichkeit zurückgreifen ein formelles Gesetz zu erlassen. Dieses Vorgehen wurde von Bremen gewählt und am 14.04.2017 trat das Gesetz über das Verbot des Mitführens und der Abgabe von Glasflaschen oder Trinkgläsern in bestimmten Gebieten in Kraft.

4.3.2 In Dresden

Auch in der Landeshauptstadt Dresden entschied man sich dazu, wie in der Freien Hansestadt Bremen, ein Glasflaschen- und Gläserverbot im Rahmen einer Polizeiverordnung zu regeln. Die Ermächtigungsgrundlage zum Erlass einer polizeirechtlichen Rechtsverordnung (auch Polizeiverordnung genannt) ergibt sich aus den § 9 Abs. 1 SächsPolG. Die Dresdener Polizeiverordnung wurde vom Bürgermeister erlassen, deshalb gilt für sie der § 14 SächsPolG zu beachten. Da die Dresdener PolVO BRN 2018 Ordnungswidrigkeiten regelt, ist zusätzlich § 17 SächsPolG zu beachten. Es lassen sich keine Formfehler feststellen.

Kingreen und Poscher vertreten den Standpunkt, dass das Mitführen von Glasflaschen keine abstrakte Gefahr darstellen kann.⁵⁰ Diese Auffassung wird vom OVG Bremen geteilt.⁵¹ Die PolVO BRN 2018 ist ähnlich zu bewerten, wie die der Freien Hansestadt Bremen. Das bloße Mitführen und Benutzen von Glasflaschen stellt keine abstrakte Gefahr dar.⁵² Die Polizeiverordnung der Landeshauptstadt Dresden, zum Stadtteilsternfest BRN 2018, ist daher zumindest unwirksam hinsichtlich des in § 4 Abs. 1 und 2 PolVO BRN 2018 geregelten Glasflaschen- und Gläserverbotes. Denn in Dresden fehlt das Vorliegen einer abstrakten Gefahr, bezüglich Glasflaschen und Gläsern, die Voraussetzung ist für den Erlass einer Polizeiverordnung. Die Polizeiverordnung der Freien Hansestadt Bremen wurde bezüglich des Glasflaschen- und Gläserverbots für teilunwirksam erklärt.⁵³ In Dresden ist eine solche gerichtliche Entscheidung ebenfalls zu befürworten.

Im Falle Dresdens ist jedoch eine Regelung durch Allgemeinverfügung denkbar. Denn das Glasflaschen- und Gläserverbot darf weder durch Rechtsverordnung noch als Teil einer Rechtsverordnung geregelt werden. Es müsste jedoch eine konkrete Gefahr vorliegen. Da der Bürgermeister der Landeshauptstadt Dresden in Form einer Polizeiverordnung gehandelt hat, ist davon auszugehen, dass zumindest eine fundierte Gefahrenprognose vorliegt.

Es stellt sich jedoch die Frage, ob die Gefahr als eine konkrete identifiziert werden kann. Eine Konkretisierung der Schadensereignisse nach Kingreen und Poscher⁵⁴ bietet eine Möglichkeit die Gefahrenart zu bestimmen. In sachlicher Hinsicht befürchtet Dresden offensichtlich Verletzungen, die durch Glasflaschen, Gläser und Scherben verursacht werden. Sonst wäre es vermutlich zu keinem Verbot in Form des § 4 Abs. 1 und 2 PolVO BRN 2018 gekommen. In personeller Hinsicht wären von dem Schadensereignis die Besucher des Stadtteilsternfestes BRN 2018 und möglicherweise die Anwohner betroffen. Hier

⁵⁰ Vgl. Kingreen, T.; Poscher, R.: Polizei- und Ordnungsrecht mit Versammlungsrecht, S.116, Rn. 10.

⁵¹ Vgl. Urteil des OVG der Freien Hansestadt Bremen 1. Senat, Rn. 59, Zeile 1-4.

⁵² Vgl. ebd., Rn. 59, Zeile 1-4.

⁵³ Vgl. ebd., Tenor.

⁵⁴ Vgl. Kingreen, T.; Poscher, R.: Polizei- und Ordnungsrecht mit Versammlungsrecht, S.116, Rn. 13.

stellt sich die Frage, ob eine ausreichende Konkretisierung möglich ist. Zumindest die Besucher halten sich aus einem gemeinsamen Anlass, nämlich der Zusammenkunft zum Stadtfest, in dem Gebiet auf. Dieser Anlass ist zusätzlich örtlich und zeitlich begrenzt, da die Feierlichkeiten für wenige Tage in einem vergleichsweise kleinen Gebiet stattfinden. In räumlicher Hinsicht ist die Konkretisierung der Schadensereignisse möglich, da hier „nur“ das Gebiet eines Stadtteils betroffen ist. In zeitlicher Hinsicht ist eine Konkretisierung der Schadensereignisse ebenfalls möglich. Da in § 4 Abs. 1 Nr. 3 und Abs. 2 PolVO BRN 2018 zeitliche Ausnahmen vom Verbot bestimmt sind, dieses Vorgehen deutet darauf hin, dass die befürchteten Schadensereignisse sich hauptsächlich auf bestimmte Stunden konzentrieren. Diese vier Merkmale deuten darauf hin, dass hier eine konkrete Gefahr vorliegt. Daher sollte die Landeshauptstadt Dresden auf die Regelung durch Allgemeinverfügung ausweichen. Die Allgemeinverfügung der Stadt Köln für die Karnevalstage 2010 ist hier als Paradebeispiel für eine gelungene Regelung zu nennen. Dieses Vorgehen ist jedoch nur für den § 4 PolVO BRN 2018 (Glasflaschen- und Gläserverbot) ratsam. Die anderen Verbote, wie z. B. der Lärmschutz aus § 5 und der Brandschutz aus § 6 PolVO BRN 2018 können durchaus auf einer abstrakten Gefahr fußen und sind daher nicht durch eine Allgemeinverfügung regelbar.

4.3.3 In Köln

Die Stadt Köln geht einen anderen Weg und benennt in ihrer Allgemeinverfügung einen Sachverhalt, nämlich das Mitführungs- und Benutzungsverbot von Glasbehältnissen an den Karnevalstagen 2010. Somit wird die Allgemeinverfügung den Voraussetzungen des § 14 OBG gerecht. Dort heißt es: „Die Ordnungsbehörden können die notwendigen Maßnahmen treffen, um eine im einzelnen Falle bestehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung (Gefahr) abzuwehren.“ Das OBG gibt den Ordnungsbehörden ein Instrument an die Hand, welches sie nutzen können, um eine konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren. Laut OVG Nordrhein-Westfalen liegt eine konkrete Gefahr vor, „[...] wenn bei ungehindertem Ablauf des Geschehens in überschaubarer Zukunft mit einem Schaden für Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung hinreichend wahrscheinlich gerechnet werden kann. [...]“⁵⁵. Die Ordnungsbehörde der Stadt Köln beschränkt sich in ihrer Maßnahme auf eine im einzelnen Falle Bestehende Gefahr, nämlich dem Mitführen und Benutzen von Glasbehältnissen zur Karnevalszeit, außerhalb geschlossener Räume, in einem bestimmten Bereich der Stadt. Kann in Köln noch von einer konkreten Gefahr gesprochen werden, die die Grundlage für den Erlass einer Allgemeinverfügung bildet? Im Falle der Situation in Köln kann

⁵⁵ Urteil OVG für das Land NRW 5. Senat, Aktenzeichen 5 A 2382/10, Rn. 34, Zeilen 3-5.

von einer konkreten Gefahr gesprochen werden, denn Köln geht in sachlicher Hinsicht vor allem von Schadensereignissen aus, die in Form von Verletzungen durch Glasbehältnisse zu befürchten sind.⁵⁶ In personeller Hinsicht wären die Leute von dem befürchteten Schadensereignis betroffen, die sich zum Feiern zusammenfinden. Hier muss man zwar von tausenden Personen ausgehen, jedoch ist hier zumindest ein gewisser Grad der Konkretisierung möglich, da die Personen sich aus einem bestimmten Anlass (dieser Anlass ist ebenfalls räumlich und zeitlich begrenzt) zusammenfinden. In personeller Hinsicht ist auch zu beachten, dass Köln Ausnahmen für das Mitführungs- und Benutzungsverbot bestimmt. Nach 1. Mitführungs- und Benutzungsverbot von Glasbehältnissen Satz 2 Allgemeinverfügung der Stadt Köln für die Karnevalstage 2010 sind Getränke lieferanten und Personen, die die Glasbehältnisse zum häuslichen Gebrauch erworben haben, vom Verbot ausgenommen. Diese Formulierung konkretisiert das Schadensereignis in personeller Hinsicht maßgebend. Denn dadurch kann man davon ausgehen, dass die Ordnungsbehörde der Stadt Köln, bei der Bestimmung der Gefahrenart davon ausging, dass konkret die Feiernden und nicht alle Menschen im räumlichen Bereich von einem befürchteten Schadensereignis betroffen sein können. Die räumliche und zeitliche Konkretisierung der Schadensereignisse in Köln sind ebenfalls ausreichend. Denn die Ordnungsbehörde der Stadt Köln orientiert sich an den Erfahrungen aus den vergangenen Jahren und geht davon aus, dass mit den befürchteten Schadensereignissen in räumlicher und zeitlicher Hinsicht, in einem bestimmten Bereich der Stadt, in einem bestimmten Zeitraum zu rechnen ist. Somit ist die räumlich-zeitliche Dimension ebenfalls konkretisiert. Das befürchtete Schadensereignis zum Karneval in Köln ist so konkret, dass hier mit sehr großer Sicherheit von einer konkreten Gefahr ausgegangen werden kann.

Die Ordnungsbehörde hat im Falle der vorliegenden Gefahr keine Wahlfreiheit. Bei einer konkreten Gefahr muss sie zur Einzelmaßnahme greifen, hier zur Allgemeinverfügung und einer abstrakten Gefahr kann sie nur mit Hilfe einer abstrakt-generellen Regelung begegnen. Die Ordnungsbehörde der Stadt Köln hat sich für die richtige Handlungsform entschieden, während die Ortspolizeibehörde der Freien Hansestadt grobe Fehler begangen hat. Denn ein generelles Glasflaschenverbot, welches nicht nur kurzzeitig gilt, in Form einer Polizeiverordnung scheidet daran, da das bloße Mitführen und Benutzen von Glasflaschen und Trinkgläsern an sich keine abstrakte Gefahr darstellt⁵⁷ und die Ordnungsbehörde mit solch einer Maßnahme eine Gefahrenvorsorge betreiben würde, die die ordnungsbehördliche Kompetenz überschreitet.⁵⁸

⁵⁶ Vgl. AllgVf Köln Karneval 2010, Begründung zu Nr. 1.

⁵⁷ Urteil des OVG der Freien Hansestadt Bremen 1. Senat, Rn. 59, Zeile 1-4.

⁵⁸ ebd. Rn. 50, Zeile 14-19.

4.3.4 Zwischenergebnis

Sobald eine konkrete Gefahr vorliegt, darf die Ordnungsbehörde bzw. Ortspolizeibehörde nicht durch eine abstrakte Regelung handeln. Die zuständige Behörde darf bei abstrakten Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung auch nur in Form einer abstrakt-generellen Regelung reagieren. Bei konkreten Gefahren darf die zuständige Behörde nur in Form einer konkret-generellen Maßnahme handeln. Die Behörde hat keinen Ermessensspielraum und kann beim Vorliegen einer der beiden Gefahren nur in der vorgegebenen Handlungsform Regelungen erlassen.

4.4 Zeitlicher Geltungsbereich

Rechtsverordnungen und Allgemeinverfügungen bzw. Ordnungsrechtliche Allgemeinverfügungen und Polizeiverordnungen weisen unterschiedliche zeitliche Geltungsbereiche auf, daher bietet sich eine Betrachtung dieser Maßnahmen auf Bundes-, Landes-, und Kommunalebene an.

4.4.1 Bundesrechtliche Allgemeinverfügungen und Rechtsverordnungen

Die Allgemeinverfügung zur Sicherstellung der flächendeckenden Verteilung von Impfstoffen gegen COVID-19 an Arztpraxen und Betriebsärztinnen und Betriebsärzten vom 12. Juli 2021 ist eine Allgemeinverfügung, die vom Bundesministerium für Gesundheit erlassen wurde. Sie kann nach Nr. 8 aufgehoben werden oder tritt spätestens am 31. Dezember 2021 außer Kraft. Es finden sich auch Rechtsverordnungen auf Bundesebene, die einen ähnlich langen zeitlichen Geltungsbereich ausweisen. Hier ist z. B. die Coronavirus-Einreiseverordnung des Bundesministeriums für Gesundheit zu nennen. Die am 1. August 2021 in Kraft und mit Ablauf des Jahres 2021 außer Kraft tritt. Es finden sich auch AllgVf auf Bundesebene, die nur wenige Tage bzw. wenige Wochen gültig sind, z. B. die AllgVf des BMVI über ein Verbot von Flügen aus dem Vereinigten Königreich und Nordirland in die Bundesrepublik Deutschland⁵⁹.

Auf Bundesebene kann nicht davon ausgegangen werden, dass RVO grundsätzlich einen längeren Geltungsbereich im Vergleich zu AllgVf haben. Der zeitliche Geltungsbereich orientiert sich vielmehr am zu regelnden Sachverhalt und an der Ermächtigungsgrundlage. Sollte die Regelung des Sachverhalts eine mehrere Wochen oder sogar Monate andauernde Gültigkeit der RVO bzw. AllgVf erfordern, dann ist dies zulässig.

⁵⁹ Vgl. AllgVf BMVI, Aktenzeichen: LF 10/6194.1/1-10.

Solange die Behörde mit ihrer Maßnahme nicht gegen höherrangiges Recht, insbesondere Verfassungsrecht, verstößt.

4.4.2 Landesrechtliche Allgemeinverfügungen und Rechtsverordnungen

In Sachsen ist ein ähnliches Vorgehen, wie auf Bundesebene zu beobachten. Die Sächsische Corona-Schutz-Verordnung vom 24. August 2021 tritt spätestens am 22. September 2021 außer Kraft. Hier liegt also ein zeitlicher Geltungsbereich vor, der weniger als einen Monat beträgt. Die AllgVf über den Vollzug des Infektionsschutzgesetzes zur Verhinderung der Verbreitung der Coronavirus Krankheit⁶⁰ vom 25. August 2021 tritt spätestens mit Ablauf des 22. September 2021 außer Kraft.

Die Geltungsdauer von AllgVf und Rechtsverordnungen richtet sich nach der Ermächtigungsgrundlage und nach dem zu regelnden Sachverhalt. So wie auf Bundesebene.

4.4.3 Kommunalrechtliche Allgemeinverfügungen und Rechtsverordnungen

Vergleicht man den zeitlichen Geltungsbereich der Polizeiverordnung der Freien Hansestadt Bremen und die Polizeiverordnung der Landeshauptstadt Dresden mit der Allgemeinverfügung der Stadt Köln, stellt man einen erheblichen Unterschied fest. Die Polizeiverordnung der Freien Hansestadt Bremen regelt u.a. ein generelles Glasflaschen- und Trinkgläserverbot, täglich von 22 Uhr bis 6 Uhr. Da in der Verordnung keine Aussage bezüglich der Einschränkung der Tage gemacht wird, an denen das Mitführ- und Abgabeverbot von Glasflaschen und Trinkgläser gilt, sind diese in der Verordnung enthaltenen Verbote täglich gültig, bis zum Außerkrafttreten der Polizeiverordnung. Die Allgemeinverfügung der Stadt Köln hingegen benennt einen konkreten Zeitraum, an dem das Mitführungs- und Benutzungsverbot gültig ist, nämlich vom 11. Februar 2010, 8 Uhr bis 16. Februar 2010, 8 Uhr. Die PolVO BRN 2018 weist einen ähnlich kurzen Geltungsbereich, wie die AllgVf der Stadt Köln auf, nämlich vom 15. Juni 2018, 15 Uhr bis 18. Juni 2018, 6 Uhr.

Beim Lesen dieser drei, oder auch anderer kommunaler Rechtsverordnungen bzw. Allgemeinverfügungen könnte der Leser auf die Idee kommen, dass Verordnungen immer dann zum Einsatz kommen, wenn ein Verbot immer wiederkehrend gelten soll, z. B. ein Glasflaschenverbot von Freitag 22:00 Uhr – Montag 06:00 Uhr, in einem bestimmten Bereich einer Stadt. Und die Allgemeinverfügungen kommen immer nur dann zum Einsatz, wenn eine Behörde, ein Verbot aussprechen möchte, welches Stunden, Tage oder

⁶⁰ AllgVf: Vollzug des IfSG Maßnahmen anlässlich der Corona-Pandemie Anordnung von Hygieneauflagen zur Verhinderung der Verbreitung der Coronavirus Krankheit-2019 (COVID-19).

wenige Wochen gelten soll. Diese Annahme ist grundsätzlich richtig. Jedoch richtet sich die Geltungsdauer einer Allgemeinverfügung nach dem Bestehen bzw. Nichtbestehen der für den Erlass notwendigen Voraussetzungen, während die maximale Geltungsdauer einer Polizeiverordnung vom Gesetzgeber geregelt ist.

Die Allgemeinverfügung der Stadt Köln (Benutzungs- und Mitführungsverbot von Glasflaschen) gilt für die Karnevalstage 2010, dies lässt sich sowohl aus der Überschrift als auch aus dem Verfügungstext erkennen. Dies bedeutet zwangsläufig, dass die Allgemeinverfügung mit Ablauf dieses Zeitraumes außer Kraft tritt. Darüber hinaus benennt die Ermächtigungsgrundlage (§14 OBG), die im einzelnen Fall bestehende Gefahr als Voraussetzung für den Erlass von Allgemeinverfügungen. Fällt diese im einzelnen Falle bestehende (konkrete) Gefahr weg, dann fehlt es also an der Voraussetzung für das Fortbestehen einer Allgemeinverfügung und somit kann auch die Allgemeinverfügung keine rechtsverbindliche Wirkung mehr entfalten. Im konkreten Beispiel (Allgemeinverfügung der Stadt Köln für die Karnevalstage 2010) wäre also eine Person die am 16. Februar 2010, um beispielsweise 09:00 Uhr im Geltungsbereich der Allgemeinverfügung Glasbehältnisse mitführt bzw. benutzt nicht mehr von der Allgemeinverfügung betroffen. Denn dieser Zeitpunkt ist nicht mehr von der Allgemeinverfügung abgedeckt. Ebenfalls fällt das befürchtete Schadensereignis weg, denn die konkrete Gefahr, die durch die Benutzung von Glasbehältnissen an Karnevalstagen ausgeht, besteht mit dem Ende der Karnevalsfeierlichkeiten nicht mehr. Auch wäre der räumliche Geltungsbereich nicht mehr erfasst, da der räumliche Geltungsbereich nur in Verbindung mit einem zeitlichen Geltungsbereich Bestand hat. Jedoch lässt sich bei den aller meisten Allgemeinverfügungen bereits aus dem Titel bzw. Verfügungstext deutlich erkennen, wie lange diese gültig sind. Daher stellt sich die Frage nach dem Bestehen der konkreten Gefahr nicht mehr. Darüber hinaus regelt § 22 OBG NRW auch die Aufhebung von Allgemeinverfügungen, dort Ordnungsverfügung genannt, mit fortdauernder Wirkung. Personen, die von einer Ordnungsverfügung betroffen sind, die fortdauernde Wirkung ausübt und bei der die Voraussetzungen einer Ordnungsverfügung entfallen, können die Aufhebung der Verfügung verlangen (§ 22 Ordnungsbehördengesetz NRW).

Die in Köln zuständige Ordnungsbehörde handelte also voll im Rahmen ihrer Kompetenz, als sie ein Verbot erließ, dass für wenige Tage galt. Auch die Rechtsprechung hält im Falle eines Glasbehältnisverbots wenige Tage für angemessen. So heißt es im Urteil des VG Düsseldorf: „Das aus Art. 2 Abs. 1 GG resultierende Recht, im Freien Getränke aus Glasflaschen zu verzehren, kann zum Schutz der menschlichen Unversehrtheit aus Anlass der besonderen Umstände eines Schützenfestes für wenige Tage im Jahr

beschränkt werden.“⁶¹ Die Geltungsdauer von Allgemeinverfügungen wird also nicht vom Gesetzgeber auf konkrete Zeiträume beschränkt, vielmehr richtet sich die Geltungsdauer von Allgemeinverfügungen nach dem Bestehen bzw. Nichtbestehen einer konkreten Gefahr. Fällt die konkrete Gefahr bzw. der Grund für den Erlass der Verordnung weg, dann sollte auch die Allgemeinverfügung nicht mehr Fortbestehen. Die Geltungsdauer einer Allgemeinverfügung richtet sich ebenfalls nach dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Also verfolgt der Verfügungsgeber mit seinem Grundrechtseingriff einen legitimen öffentlichen Zweck und ist dieser Eingriff geeignet, erforderlich und angemessen, um diesen Zweck zu erreichen. So kann eine zu lange Geltungsdauer am Verhältnismäßigkeitsgrundsatz scheitern und unter Umständen die Allgemeinverfügung nichtig machen. Im Gegensatz zur Allgemeinverfügung gibt der Gesetzgeber bei Rechtsverordnung eine Höchstdauer vor, die nicht vom Ordnungsgeber überschritten werden darf. Diese Höchstdauer ist unterschiedlich und kann je nach Bundesland zehn, zwanzig oder dreißig Jahre betragen.⁶² Das Bremische Polizeigesetz legt in § 55 fest, dass Polizeiverordnungen eine Geltungsdauer von 20 Jahren nicht überschreiten dürfen. Die Polizeiverordnung über das Verbot des Führens von gefährlichen Gegenständen der Stadt Bremen bewegt sich im Rahmen dieser rechtlichen Vorgabe, denn sie trat am 01. Februar 2009 in Kraft und trat mit Ablauf des 31. Dezember 2017 außer Kraft. Die Ausschöpfung dieser gesetzlich vorgegebenen Höchstdauer ist regelmäßig auf Kommunalebene⁶³ zu beobachten. Es gibt jedoch auch Polizeiverordnungen, die nur wenige Tagen gelten, z. B. Polizeiverordnungen anlässlich von Stadtfesten und ähnlichen Großereignissen. So hat die Stadt Freiberg in einer Polizeiverordnung u. a. ein Mitbringungs- und Verkaufsverbot für Glasflaschen geregelt, dass für wenige Tage galt⁶⁴.

4.4.4 Zwischenergebnis

Der zeitliche Geltungsbereich ist bei der Wahl der Handlungsform, also ob sich die zuständige Behörde für eine Allgemeinverfügung oder die Rechtsverordnung entscheidet, nicht ausschlaggebend. Denn der Ordnungsgeber kann sowohl Rechtsverordnungen erlassen, die wenige Tage gelten als auch Verordnungen, die zehn, zwanzig oder dreißig Jahre gelten, abhängig vom Bundesland und Sachverhalt. Auch kann die zuständige Behörde AllgVf erlassen, die nur wenige Stunden bzw. Monate gelten. Der zeitliche Geltungsbereich richtet sich vielmehr nach der zu regelnden Situation. Soll eine Situation geregelt werden, die nur wenige Tage anhält, z. B. Karneval, Stadtfest, Schützenfest

⁶¹ Leitsatz. VG Düsseldorf 18. Kammer, Urteil vom 25.02.2013, Aktenzeichen 18 K 6433/12.

⁶² Vgl. Kingreen, T.; Poscher, R.: Polizei- und Ordnungsrecht mit Versammlungsrecht, S.363, Rn. 22.

⁶³ PolVO zur Abwehr von Gefahren für die öfftl. Sicherheit und Ordnung in Dresden.

⁶⁴ PolVO der Stadt Freiberg anlässlich des Bergstadtfestes 2018 vom 22.05.2018.

etc., dann darf der zeitliche Geltungsbereich, unabhängig von der Art der Handlungsform, diese Dauer der wenigen Tage nicht überschreiten.

In der Verwaltungspraxis sollte man jedoch immer beachten, dass Rechtsverordnungen und besonders die Polizeiverordnungen auf Kommunalebene, eine Geltungsdauer von mehreren Jahren aufweisen, dies liegt vor allem daran, dass Polizeiverordnungen abstrakt-generelle Maßnahmen sind, die eine Vielzahl von Sachverhalten regeln und diese Sachverhalte eine abstrakte Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellen, die immer wieder auftreten kann (Lärm, Tierhaltung, Abbrennen von Feuern etc.)⁶⁵, während Allgemeinverfügungen besonders dann zu Einsatz kommen, wenn eine Maßnahme nur wenige Stunden bzw. Tage gelten soll.

4.5 Räumlicher Geltungsbereich

Der räumliche Geltungsbereich von AllgVf und RVO ist zumindest in seiner maximalen Ausdehnung räumlich eindeutig begrenzt. Denn sowohl eine bundesrechtliche als auch eine landesrechtliche AllgVf. bzw. RVO kann sich maximal auf das Hoheitsgebiet des Bundes bzw. eines einzelnen Landes erstrecken.

4.5.1 Kommunalebene

Der räumliche Geltungsbereich sowohl einer kommunalen Allgemeinverfügung als auch einer kommunalen Rechtsverordnung sind gesetzlich geregelt. Die Polizeiverordnung über das Verbot des Führens von gefährlichen Gegenständen der Freien Hansestadt Bremen wurde auf der Grundlage des Bremischen Polizeigesetzes erlassen. Das Polizeigesetz der Freien Hansestadt Bremen regelt in § 49, dass die zuständigen Ortspolizeibehörden für ihren Bezirk oder für Teile Ihres Bezirks Polizeiverordnungen erlassen dürfen. Der räumliche Geltungsbereich von Allgemeinverfügungen in Nordrhein-Westfalen ist in § 3 i. V. m. § 4 OBG NRW geregelt. Auch in Sachsen lässt sich der räumliche Geltungsbereich aus dem Gesetz ableiten, denn nach § 64 Abs. 1 Nr. 4 SächsPolIG sind Gemeinden die Ortspolizeibehörden. Also darf eine Ortspolizeibehörde, als solche, nur auf dem eigenen Gemeindegebiet auftreten.

Für beide Handlungsformen gilt, dass die von den zuständigen Ortspolizeibehörden erlassenen Maßnahmen sich maximal auf das Hoheitsgebiet der Gebietskörperschaften erstrecken können, da das Verwaltungshandeln der Ortspolizeibehörden auf ihr Hoheitsgebiet beschränkt ist.

⁶⁵ PolVO der Stadt Freiberg zur Aufrechterhaltung der öfftl. Sicherheit und Ordnung vom 01.06.2011.

Betrachtet man die Kommunalebene, dann stellt man fest, dass Polizeiverordnungen sich grundsätzlich auf das gesamte Hoheitsgebiet der Gemeinde erstrecken, während Allgemeinverfügungen in den meisten Fällen nur für einen gewissen Stadtteil bzw. Bezirk oder einen definierten Bereich gelten. Der räumliche Geltungsbereich einer Allgemeinverfügung kann größer sein als der räumliche Geltungsbereich einer Rechtsverordnung, z. B. auf Landkreisebene, dabei kommt es auf den zu regelnden Sachverhalt an. Dies sieht man daran, dass die von den Landkreisen auf Grundlage des Infektionsschutzgesetzes i. V. m. Coronaschutzverordnungen⁶⁶ erlassenen Allgemeinverfügungen, zur Absonderung im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie, für das gesamte Landkreisgebiet bzw. Stadtgebiet gelten.

4.5.2 Zwischenergebnis

Der räumliche Geltungsbereich kann nicht als Auswahlkriterium herangezogen werden, um zu entscheiden, dass eine der beiden Handlungsformen, die geeignetere ist. So wie beim zeitlichen Geltungsbereich richtet sich auch der räumliche Geltungsbereich nach dem zu regelnden Sachverhalt und im Falle von Ordnungsmaßnahmen (AllgVf, PolV) nach der vorliegenden Gefahr, also entweder die konkrete oder die abstrakte Gefahr. Dabei muss die zuständige Behörde bei der Festlegung des räumlichen Geltungsbereichs den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz beachten. Kommt es beispielsweise in der Gemeinde X, bestehend aus Stadtteil A, B und C, im Zuge von Karnevalsfeierlichkeiten⁶⁷, im Stadtteil A seit Jahren vermehrt zu einer konkreten Gefahrensituation, die aufgrund von Glasflaschen entsteht und möchte die zuständige Behörde dieser Gefahrensituation in Form einer Allgemeinverfügung begegnen, die Glasbehältnisse für die Karnevalstage verbietet. Dann wäre es unverhältnismäßig diese Allgemeinverfügung auf das gesamte Stadtgebiet von X auszuweiten. Die zuständige Behörde muss den räumlichen Geltungsbereich der Allgemeinverfügung auf das Gebiet des Stadtteils A beschränken, um den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz einhalten zu können.

⁶⁶ Die zehn sächsischen Landkreise und drei kreisfreien Städte regeln die Absonderung von mit Corona infizierten Menschen auf Grundlage einer Allgemeinverfügung.

⁶⁷ Vgl. Allgemeinverfügung Köln Karneval 2010, Begründung zu Nr. 3 Räumlicher Geltungsbereich.

4.6 Rechtsprinzip – de minimis

Das *de minimis-Prinzip*⁶⁸ (Das Recht kümmert sich nicht um Kleinigkeiten (lateinisch: *de minimis non curat lex*)) ist ein Rechtsprinzip und besagt, „[...] dass der Gesetzgeber keine Regelungen vorsieht, wenn die Auswirkungen zu vernachlässigen sind.“⁶⁹

Die Allgemeinverfügung ist nach § 35 Satz 2 VwVfG ein Verwaltungsakt. Daher ist die Allgemeinverfügung auch nicht Bestandteil der Normenhierarchie der Bundesrepublik Deutschland. Es stellt sich jedoch die Frage, ob die AllgVf deshalb schon als Regelung für „Kleinigkeiten“ angesehen werden darf. AllgVf regeln Einzelfälle, dadurch das Einzelfälle eine räumliche und zeitliche Beschränkung aufweisen, sind sie meistens für eine Gebietskörperschaft von untergeordneter Bedeutung.

Diese untergeordnete Bedeutung von Allgemeinverfügungen ist deutlich an den RVO und AllgVf zu erkennen, die im Zuge der Corona-Pandemie erlassen wurden. Das Infektionsschutzgesetz der Bundesrepublik Deutschland ist eine abstrakt-generelle Maßnahme und regelt die Vorbeugung, Früherkennung und die Verhinderung der Weiterverbreitung von Krankheiten. Ebenfalls enthält das IfSG Verordnungsermächtigungen. Diese Verordnungsermächtigungen werden von den Ländern genutzt, um RVO zu erlassen. Das Sächsische Staatsministerium für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt hat diese Verordnungsermächtigung genutzt und die SächsCoronaSchVO vom 24. August 2021 erlassen. Diese RVO regelt, als abstrakt-generelle Regelung, alle für das Land relevanten Sachverhalte im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie. Das IfSG und die SächsCoronaSchVO dienen für die Sächsischen Landkreise und die drei kreisfreien Städte als Ermächtigungsgrundlage für den Erlass von Allgemeinverfügungen. Die Landkreise erlassen AllgVf zur Absonderung von engen Kontaktpersonen, Verdachtspersonen und positiv auf das Coronavirus getesteten Personen. Es wird also deutlich, dass Gesetze und RVO abstrakte Regelungen sind und die Grundlage für das Verwaltungshandeln bilden, während AllgVf Einzelfälle regeln und sich auf Gesetze und RVO stützen.

⁶⁸ https://de.wikipedia.org/wiki/De_minimis, Stand: 29.08.2021, 18:04 Uhr.

⁶⁹ <https://um.baden-wuerttemberg.de/en/umwelt-natur/kernenergie-und-strahlenschutz/entsorgung/freigabe/de-minimis-konzept/>, Stand: 29.08.2021, 18:07 Uhr.

4.6.1 Rechtsprinzip – de minimis auf Kommunalebene

Der Landkreis Meißen hat per Rechtsverordnung vierundzwanzig Gebiete zu Naturschutzgebieten erklärt. Diese Aufwertung eines Gebiets zum Naturschutzgebiet hat weitreichende unmittelbare und mittelbare Folgen für die Ausweisung von Baugebieten, Durchführung von Bauvorhaben, Nutzung durch die Bevölkerung etc. Im Gegensatz dazu regelt der Landkreis Meißen gegenwärtig zwei Sachverhalte⁷⁰ per Allgemeinverfügung, die dem Umweltrecht zuzuordnen sind. Die Allgemeinverfügungen regeln die Entnahme von Wasser aus oberirdischen Gewässern und die Grundwasserbenutzung. Die durch Allgemeinverfügung geregelten Sachverhalte im Landkreis Meißen sind als „Kleinigkeiten“ einzuordnen. Es wird zwar die Entnahme von Wasser verboten, aber im Vergleich zur Aufwertung eines Gebietes zum Naturschutzgebiet, durch Rechtsverordnung, stellt eine solche AllgV eine Maßnahme dar, die eine Kleinigkeit regelt.

⁷⁰ Vgl. Internetseite Landkreis Meißen: AllgVf zur Beschränkung der Wasserentnahme aus oberirdischen Gewässern vom 12.07.2019 und die AllgVf vom 16.04.2014.

5 Darstellung der Ergebnisse

	Allgemeinverfügung	Rechtsverordnung
Ermächtigungsgrundlage	<ul style="list-style-type: none"> erforderlich 	<ul style="list-style-type: none"> erforderlich
Regelungsgegenstand	<ul style="list-style-type: none"> je genauer der Regelungsgegenstand bestimmbar ist, desto eher sollte zur AllgVf gegriffen werden 	<ul style="list-style-type: none"> je abstrakter der Regelungsgegenstand, desto eher sollte zur RVO gegriffen werden
<p>NUR BEI GEFAHR! abstrakte oder konkrete Gefahr</p> <p>(Hauptentscheidungskriterium bei ordnungsrechtlichen bzw. polizeirechtlichen Regelungen)</p>	<ul style="list-style-type: none"> bei konkreter Gefahr darf die Ordnungs- bzw. Polizeibehörde durch AllgVf regeln 	<ul style="list-style-type: none"> PolVO sind als abstrakt-generelle Regelungen gesetzlich festgelegt bei abstrakter Gefahr Verwendung einer abstrakt-generellen Regelung durch zuständige Ordnungs- bzw. Polizeibehörde
<p>Einzelfall oder abstrakter Sachverhalt</p> <p>(Hauptentscheidungskriterium; aber NICHT beim Vorliegen einer abstrakten bzw. konkreten Gefahr)</p>	<ul style="list-style-type: none"> bei Einzelfall kann die Behörde nur durch AllgVf regeln ein Einzelfall lässt sich durch Anlass, Zeit und Ort eindeutig identifizieren⁷¹ z. B. Verbot von Grundwasserentnahme, Absonderung im Falle einer Corona-Erkrankung etc. 	<ul style="list-style-type: none"> RVO nicht immer abstrakt-generelle Regelung⁷² Verwenden der Verordnungsermächtigung und die Veröffentlichung in der für RVO vorgeschriebenen Weise ausreichend damit Regelung eine RVO ist⁷³
zeitlicher Geltungsbereich	<ul style="list-style-type: none"> eher kurze Dauer (Stunden, Tage, wenige Wochen) jedoch richtet sich die Dauer nach dem zu regelnden Sachverhalt, d. h. eine lange Dauer ist ebenfalls möglich 	<ul style="list-style-type: none"> eher lange Dauer (Tage, Wochen, Monate, Jahre) jedoch richtet sich die Dauer nach dem zu regelnden Sachverhalt, d. h. eine kurze Dauer ist ebenfalls möglich
räumlicher Geltungsbereich	<ul style="list-style-type: none"> eher kleiner abhängig vom Sachverhalt von bundesrechtlichen AllgVf (gesamtes Gebiet der Bundesrepublik) bis zu kommunalen AllgVf (gesamtes Gemeindegebiet, Stadtteil) ist alles möglich 	<ul style="list-style-type: none"> eher größer abhängig vom Sachverhalt von bundesrechtlicher RVO (gesamtes Gebiet der Bundesrepublik) bis zu kommunalen RVO (gesamtes Gemeindegebiet, Stadtteil) ist alles möglich
Bedeutsamkeit	<ul style="list-style-type: none"> Regelung von „Kleinigkeiten“ 	<ul style="list-style-type: none"> Regelung von „bedeutsamen“ Sachverhalten

Tabelle 2: Zusammenfassung der relevanten Ergebnisse

⁷¹ Vgl. Ramsauer, Ulrich: JURIDICA INTERNATIONAL, Seite 77.

⁷² Vgl. ebd., Seite 83, Nr. 5.

⁷³ Vgl. ebd., Seite 83, Nr. 4.

6 Schlussteil

6.1 Fazit

Bei der themengerechten Untersuchung und Bearbeitung der Aufgabenstellung hat sich herausgestellt, dass die zuständige Behörde keinen Ermessensspielraum bei der Entscheidung bezüglich der Handlungsform hat. Zwar bietet z. B. das SächsPolG Ermächtigungsgrundlagen für den Erlass von polizeirechtlichen Rechtsverordnungen und polizeirechtlichen Allgemeinverfügungen, aber die Tatbestände, die jeweils für die eine oder andere Regelung erfüllt sein müssen, bieten in der Praxis keinen Spielraum. Denn sobald eine konkrete Gefahr vorliegt, darf nicht durch RVO geregelt werden, sondern es darf nur durch eine konkret-generelle Maßnahme geregelt werden. Liegt eine abstrakte Gefahr vor, dann kommt nur eine abstrakt-generelle Regelung in Frage. Somit sind die zuständigen Ordnungsbehörden an das Gesetz gebunden und können nicht nach eigenem Ermessen eine Handlungsform auswählen.

Das Gleiche gilt für die RVO und AllgVf im Allgemeinen. Zwar werden Rechtsverordnungen nach Artikel 80 GG nicht als abstrakt-generelle Regelungen definiert, allerdings macht es aus praktischer Sicht wenig Sinn eine RVO zu erlassen, wenn auch eine AllgVf zur Regelung des Sachverhalts ausreichen würde. AllgVf dürfen nur konkret-generelle Regelungen sein, die Einzelfälle regeln.

Es war überraschend für mich festzustellen, dass RVO nicht nur abstrakt-generelle Regelungen sein dürfen⁷⁴. Allerdings ist fraglich, inwieweit sich dieser Standpunkt bereits in der Rechtsprechung und Fachliteratur durchgesetzt hat, denn viele Autoren⁷⁵ und Urteile bezeichnen die RVO als abstrakt-generelle Maßnahme.

Die Bearbeitung des Themas hat mir deutlich gemacht, wie komplex Entscheidungsprozesse sein können, an deren Ende der Erlass einer banalen AllgVf oder RVO steht, die nur für wenige Tage gültig ist und alltägliche Dinge regelt. Jedoch macht genau diese Komplexität eine gute Verwaltung aus. Die Entscheidungen werden nicht willkürlich getroffen, sondern fußen auf Recht und Gesetz, sie sind nachvollziehbar. Die RVO und die AllgVf sind kostbare Instrumente, die besonders auf Kommunalebene wichtig und nötig sind. Auch erlauben Rechtsverordnungen und Allgemeinverfügungen ein effizientes und effektives Handeln bei plötzlich auftretenden Situationen bzw. Gefahren (Erlasszahlreicher RVO und AllgVf im Zuge der Corona-Pandemie). Allerdings sollten RVO und AllgVf auf Bundes - bzw. Landesebene kritischer betrachtet werden. Solch eine Betrachtung wäre eher politischer Natur und würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen.

⁷⁴ Ramsauer, Ulrich: JURIDICA INTERNATIONAL, Seite 83, Nr. 5.

⁷⁵ Peine, Franz-Joseph: Allgemeines Verwaltungsrecht. 9., neu bearbeitete Aufl. Heidelberg, 2008.

Kernsätze

1. Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland bestimmt nicht, dass Rechtsverordnungen nur als abstrakt-generelle Regelungen erlassen werden dürfen.
2. Die Sächsische Landesverfassung bestimmt nicht, dass Rechtsverordnungen nur als abstrakt-generelle Regelungen erlassen werden dürfen.
3. Der Erlass einer Rechtsverordnung bedarf einer gesetzlichen Verordnungsermächtigung.
4. Eine Regelung wird zur Rechtsverordnung, indem sie auf Grundlage einer gesetzlichen Verordnungsermächtigung erlassen und in der für Rechtsverordnungen vorgeschriebenen Weise veröffentlicht wird.⁷⁶
5. Allgemeinverfügungen sind Verwaltungsakte (§ 35 Satz 2 VwVfG) und deshalb grundsätzlich immer zulässig, wenn eine Ermächtigung zum Erlass von Verwaltungsakten besteht.
6. Das Vorliegen einer Ermächtigungsgrundlage reicht nicht aus, um das Verwaltungshandeln zu rechtfertigen.
7. Behörden sind beim Erlass von Rechtsverordnungen und Allgemeinverfügungen an den Sachverhalt gebunden.
8. Rechtsverordnungen und Allgemeinverfügungen bieten vielfältige Regelungsmöglichkeiten.
9. Bei ordnungsrechtlichen bzw. polizeirechtlichen Sachverhalten bestimmt das Vorliegen einer bestimmten Gefahr (abstrakte oder konkrete Gefahr) die Auswahl der Maßnahme (RVO oder AllgVf).⁷⁷

⁷⁶ So auch Ramsauer, Ramsauer, Ulrich: JURIDICA INTERNATIONAL, Seite 83, Nr. 4.

⁷⁷ So auch Kingreen, T.; Poscher, R.: Polizei- und Ordnungsrecht mit Versammlungsrecht, S.121, Rn. 20.

Literaturverzeichnis

- Gassner**, Kathi: *Kompendium Verwaltungsrecht*. 2., neu bearbeitete Auflage. Stuttgart: Richard Boorberg Verlag, 2019
- Isensee**, Josef; Kirchhof, Paul: *Handbuch des Staatsrechts*. 3., völlig neu bearbeitete und erweiterte Auflage. Heidelberg: C.F. Müller Verlag, 2007
- Kingreen**, Thorsten; Poscher, Ralf: *Polizei- und Ordnungsrecht mit Versammlungsrecht*. 10., Auflage. München: C. H. Beck Verlag, 2018
- Knemeyer**, Franz-Ludwig: *Polizei- und Ordnungsrecht*. 10., überarbeitete Auflage. München: C.H. Beck Verlag, 2004
- Peine**, Franz-Joseph: *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 9., neu bearbeitete Aufl. Heidelberg: C. F. Müller Verlag, 2008
- Ramsauer**, Ulrich: *Abgrenzung von Allgemeinverfügung und Rechtsverordnung*. S. 69-83, Ausgabe 21/2014 https://www.juridicainternational.eu/public/pdf/ji_2014_21.pdf
- <http://www.juracademy.de/allgemeines-verwaltungsrecht/verwaltungsakt-einzelfall.html> und https://www.uni-trier.de/fileadmin/fb5/prof/OEF005/Angela_Verwaltungsrecht/20080423/Einzelfall.pdf, Stand 20.08.2021, 14:07 Uhr
- <http://www.kreis-meissen.org/3741.html>, Stand 30.08.2021 um 16:23 Uhr
- <https://www.scribbr.de/methodik/literaturarbeit/>, Stand 30.08.2021 um 08:45 Uhr
- <https://wuecampus2.uni-wuerzburg.de/moodle/mod/page/view.php?id=73508>, Stand: 20.08.2021, 12:03 Uhr

Rechtsprechungsverzeichnis

Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, 1. Senat, Urteil vom 15.11.2016 (Az. 1 D 57/15)

Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, 5. Senat, Urteil vom 09.02.2012 (Az. 5 A 2382/10)

Verwaltungsgericht Düsseldorf, 18. Kammer, Urteil vom 25.02.2013 (Az. 18 K 6433/12)

Rechtsquellenverzeichnis

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 u. 2 Satz 2 des Gesetzes vom 29. September 2020 (BGBl. I S. 2048) geändert worden ist.

Infektionsschutzgesetz vom 20. Juli 2000 (BGBl. I S. 1045), das zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 27. Juli 2021 (BGBl. I S. 3274) geändert worden ist

Polizeigesetz des Freistaates Sachsen in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. August 1999 (SächsGVBl. S. 466), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 17. Dezember 2013 (SächsGVBl. S. 890) geändert worden ist.

Sächsische Ausbildungs- und Prüfungsordnung allgemeiner Verwaltungsdienst und sozialwissenschaftlicher Dienst vom 19. Januar 2017 (SächsGVBl. S. 20), die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 12. Dezember 2019 (SächsGVBl. 2020 S. 10) geändert worden ist.

Sächsisches Naturschutzgesetz vom 6. Juni 2013 (SächsGVBl. S. 451), das zuletzt durch das Gesetz vom 9. Februar 2021 (SächsGVBl. S. 243) geändert worden ist

Sächsisches Straßenverkehrsrechtsgesetz vom 3. Mai 2019 (SächsGVBl. S. 317)

Verfassung des Freistaates Sachsen vom 27. Mai 1992 (SächsGVBl. S. 243), die durch das Gesetz vom 11. Juli 2013 (SächsGVBl. S. 502) geändert worden ist.

Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), das zuletzt durch Artikel 24 Absatz 3 des Gesetzes vom 25. Juni 2021 (BGBl. I S. 2154) geändert worden ist

Wasserhaushaltsgesetz vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 18. August 2021 (BGBl. I S. 3901) geändert worden ist

Bundesverordnungen und Allgemeinverfügungen

Allgemeinverfügung Aktenzeichen: LF 10/6194.1/1-10, des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur über ein Verbot von Flügen aus dem Vereinigten Königreich von Großbritannien und Nordirland in die Bundesrepublik Deutschland zum Schutz vor einreisebedingten Infektionsgefahren in Bezug auf neuartige Mutationen des Coronavirus SARS-CoV-2 vom 20. Dezember 2020
https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/LF/allgemeinverfuegung-flugverbot-uk.pdf?__blob=publicationFile

Bundesministerium für Gesundheit Allgemeinverfügung zur Sicherstellung der flächendeckenden Verteilung von Impfstoffen gegen COVID-19 an Arztpraxen und Betriebsärztinnen und Betriebsärzte

Köln

Gesetz über Aufbau und Befugnisse der Ordnungsbehörden – Ordnungsbehördengesetz (OBG) - In der Fassung der Bekanntmachung vom 13. Mai 1980 (GV. NRW. S. 528) Zuletzt geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 23. Juni 2021 (GV. NRW. S. 762)

ALLGEMEINVERFÜGUNG Für die Karnevalstage 2010 https://www.stadt-koeln.de/mediaasset/content/pdf32/strassen-gruen/2009-10-20-allgemeinverf__gung.pdf

Kreis Meißen

Allgemeinverfügung zur Beschränkung der Wasserentnahme aus oberirdischen Gewässern http://www.kreis-meissen.org/download/Aktuelles/Allgemeinverfuegung_Beschraenkung_Wasserentnahme_aus_oberird_Gewaessern.PDF

Allgemeinverfügung Grundwasserbenutzung http://www.kreis-meissen.org/download/Aktuelles/Allgemeinverfuegung_16.04.2014_kurz.pdf

Landeshauptstadt Dresden

Verordnung der Landeshauptstadt Dresden über Parkgebühren (Parkgebührenverordnung) https://www.dresden.de/media/pdf/satzungen/verordnung_parkgebuehren.pdf

Verordnung der Landeshauptstadt Dresden zur Festsetzung des Landschaftsschutzgebietes „Dresdner Heide“ Vom 19. Februar 2008 https://www.dresden.de/media/pdf/satzungen/verordnung_LSGHeide_19_02_08.pdf

Verordnung des Landkreises Meißen zur Änderung der Abgrenzung des Landschaftsschutzgebietes „Nassau“ und zur Festsetzung des Landschaftsschutzgebietes „Elbtal zwischen Dresden und Meißen mit linkselbischen Tälern und Spaargebirge“ https://www.dresden.de/media/pdf/satzungen/LSG_ElbtalLET.pdf

Sächsische Verordnungen und Allgemeinverfügungen

Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt zum Schutz vor dem Coronavirus SARS-CoV-2 und COVID-19 (Sächsische Corona-Schutz-Verordnung – SächsCoronaSchVO) Vom 24. August 202

Eidesstattliche Versicherung

Ich versichere hiermit an Eides Statt, dass ich die vorgelegte Bachelorarbeit selbstständig verfasst, nur die angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt sowie alle Stellen der Arbeit, die wörtlich oder sinngemäß aus anderen Quellen übernommen wurden, als solche kenntlich gemacht habe und die Bachelorarbeit in gleicher oder ähnlicher Form noch keiner Prüfungsbehörde vorgelegt wurde.

Die gedruckte und digitalisierte Version der Bachelorarbeit sind identisch.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Armin Kalf'.

Meißen, 02.09.2021