

**SCHRIFTENREIHE
KOMMUNALE
HOCHSCHULE
FÜR VERWALTUNG
IN NIEDERSACHSEN**

**HERAUSGEGEBEN VON
MICHAEL KOOP UND
HOLGER WEIDEMANN**

**SABINE DRAPE
HELMUT GLOBISCH
MARCO TRIPS
HOLGER WEIDEMANN**

**KOMMUNALES
GEFAHRENABWEHRRECHT
IN NIEDERSACHSEN**

**Maximilian Verlag
Hamburg**

N | S | I | | | | |

**Kommunale Hochschule
für Verwaltung in Niedersachsen**

Herausgegeben vom



Kommunale Hochschule
für Verwaltung in Niedersachsen
Wielandstr. 8
30169 Hannover
www.nsi-hsvn.de

Maximilian Verlag
Hamburg

SCHRIFTENREIHE
**KOMMUNALE HOCHSCHULE FÜR VERWALTUNG
IN NIEDERSACHSEN**

Sabine Drape
Helmut Globisch
Marco Trips
Holger Weidemann

**KOMMUNALES
GEFAHRENABWEHRRECHT IN
NIEDERSACHSEN**

Vorliegende Ausgabe erscheint als Band 12 in der Schriftenreihe der
Kommunalen Hochschule für Verwaltung in Niedersachsen, herausgegeben von
Prof. Dr. Michael Koop und Prof. Holger Weidemann.

ISBN 978-3-7869-1020-6

© 2015 by Maximilian Verlag, Hamburg
Ein Unternehmen der Tamm Media

Alle Rechte vorbehalten

Produktion: Nicole Laka
Druck und Weiterverarbeitung: Druckhaus Köthen, Köthen

Printed in Germany

VORWORT

In Niedersachsen nehmen Polizei und Verwaltungsbehörden gemeinsam die Aufgabe der Gefahrenabwehr wahr (§ 1 Abs. 1 Niedersächsisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung). Dieses Buch beschränkt sich nun darauf, die **Rolle der Kommunalverwaltungen** ins Zentrum der Betrachtung zu rücken. Bewusst ist diese Begrenzung vorgenommen worden, um so die Arbeit mit diesem Themenfeld zu erleichtern.

Auch wenn in einer hoch spezialisierten Welt der Gesetzgeber durch Erlass spezieller Gesetze (z. B. Gewerberecht, Bauordnungsrecht) weite Bereiche geregelt hat, darf die Bedeutung des allgemeinen Gefahrenabwehrrechts für die kommunale Verwaltungspraxis nicht unterschätzt werden. Vielfach wird zu Recht von einer **Renaissance des Allgemeinen Gefahrenabwehrrechts** gesprochen. Zudem hat das Gefahrenabwehrrecht in Niedersachsen in den vergangenen Jahrzehnten tief greifende Änderungen erfahren. In diesem Buch werden nun die aktuellen Rechtsentwicklungen nachgezeichnet.

Dieses Buch wendet sich zunächst an **Studierende** der Hochschulen und **Teilnehmer/innen** an Lehrgängen der Studieninstitute. Zentrale Themen des Gefahrenabwehrrechts werden vorgestellt. Die Gliederung des Buches sowie die inhaltliche Dichte der einzelnen Kapitel beruhen auf den Erfahrungen, die die Autoren durch ihre langjährige Lehrtätigkeit gesammelt haben. Gerade die Anregungen aus dem Kreis der Kursteilnehmer haben einen prägenden Einfluss auf die Gestaltung dieses Buches genommen. Jedes Kapitel wird mit einem Überblick

wichtiger Entscheidungen der Gerichte und aktueller Aufsätze abgeschlossen. Die Lektüre des Buches ermöglicht so einen raschen und **systematischen Überblick** über das Niedersächsische Gefahrenabwehrrecht. Die Hinweise zur **Fallbearbeitung** (Kapitel 14) bieten die Chance, sich gezielt auf Klausuren vorbereiten zu können. Die **Vertiefungshinweise** dienen zudem, einzelne Aspekte einer eingehenden Betrachtung zu unterziehen. Damit kann dieses Buch auch mit Gewinn von **Praktikern** gelesen werden.

Anregungen sind jederzeit willkommen und an folgende Mail-Adresse zu richten:

holger.weidemann@nds-hsvn.de

Hannover, im August 2015

Sabine Drape, Helmut Globisch, Marco Trips, Holger Weidemann

INHALT

Vorwort

Literaturverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis

1 Das Gefahrenabwehrrecht

- 1.1 Einordnung ins Rechtssystem
- 1.2 Geschichtliches
- 1.3 Verteilung der Gesetzgebungskompetenz
- 1.4 Die Funktion des Gefahrenabwehrrechts, Eingriff in Grundrechte
- 1.5 Verhältnis zur Polizei, doppelte Subsidiarität
 - 1.5.1 Verhältnis zur Polizei
 - 1.5.2 Doppelte Subsidiarität
 - 1.5.2.1 Gegenüber dem Zivilrechtsweg
 - 1.5.2.2 Gegenüber Spezialgesetzen
- 1.6 Die Europäische Gemeinschaft und das Polizei- und Ordnungsrecht
- 1.7 Gefahrenabwehr durch Private

2 Der Gefahrenbegriff

- 2.1 Geschriebene Gefahrenarten
 - 2.1.1 Konkrete Gefahr
 - 2.1.1.1 Die Schutzgüter
 - 2.1.1.1.1 Die öffentliche Sicherheit
 - 2.1.1.1.1.1 Die Unverletzlichkeit der Rechtsordnung
 - 2.1.1.1.1.2 Individualrechtsgüter des Einzelnen, Selbstgefährdung
 - 2.1.1.1.1.3 Bestand des Staates

- 2.1.1.1.2 Die öffentliche Ordnung
- 2.1.1.2 Schaden
- 2.1.1.3 Hinreichende Wahrscheinlichkeit des
Schadenseintritts
- 2.1.1.4 Schadenseintritt in absehbarer Zeit
- 2.1.1.5 Einzelfall, Allgemeinverfügung
- 2.1.2 Besondere Gefahrenarten (gegenwärtig,
erheblich, für Leib und Leben)
- 2.2 Ungeschriebene Gefahrenarten
- 2.2.1 Gefahrverdacht
- 2.2.2 Anscheinsgefahr
- 2.2.3 Putativgefahr (Scheingefahr)

3 Handlungsformen (Maßnahmen der Gefahrenabwehr)

- 3.1 Verfügungen zur Gefahrenabwehr
(Ordnungsverfügung, Allgemeinverfügung)
- 3.2 Gefahrenabwehrrechtlicher Realakt
- 3.3 Rechtsverordnungen

4 Eingriffsbefugnisse

- 4.1 Die Generalklausel
- 4.1.1 Grundsatz
- 4.1.2. Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes zur
Gefahrenabwehr
- 4.1.3 Zutreffende Rechtsbehelfsbelehrung
- 4.2 Standardmaßnahmen

5 Das Opportunitätsprinzip, Ermessensausübung

- 5.1 Allgemeines
- 5.2 Ermessensarten
- 5.3 Ermessensausübung
- 5.4 Ermessensreduzierung
- 5.5 Anspruch des Bürgers auf Einschreiten

6 Verantwortlichkeit

- 6.1 Grundprinzipien
- 6.2 Verhaltensverantwortlichkeiten
 - 6.2.1 Für eigenes Verhalten
 - 6.2.2 Für fremdes Verhalten
- 6.3 Zustandsverantwortlichkeiten
 - 6.3.1 Grundprinzipien
 - 6.3.2 Inhaber der tatsächlichen Gewalt
 - 6.3.3 An der Sache berechnigte Personen
 - 6.3.4 Eigentumsaufgabe
- 6.4 Zweckveranlasser
- 6.5 Inanspruchnahme nichtverantwortlicher Personen
- 6.6 Auswahl unter mehreren Verantwortlichen
- 6.7 Rechtsnachfolge in die Verantwortlichkeit
 - 6.7.1 Zustandsverantwortlichkeit
 - 6.7.2 Verhaltensverantwortlichkeit

7 Datenerhebung und Datenverarbeitung

- 7.1 Allgemeines
- 7.2 Grundprinzipien der Datenerhebung
- 7.3 Befugnisse der Verwaltung zur Datenerhebung
- 7.4 Verwendung und Veränderung der Daten
- 7.5 Übermittlung
- 7.6 Löschung der Daten

8 Kommunale Zuständigkeiten

- 8.1 Sachliche Zuständigkeit
 - 8.1.1 Eilzuständigkeit
 - 8.1.2 Ordentliche Zuständigkeit
 - 8.1.2.1 Spezialgesetzliche Zuständigkeiten
 - 8.1.2.2 ZustVO-SOG
 - 8.1.2.3 § 97 Abs. 2 Nds. SOG, im Übrigen ausführende Behörde

- 8.1.2.4 § 97 Abs. 1 Nds. SOG, Auffangzuständigkeit der Gemeinde
- 8.1.2.5 § 102 Nds. SOG, Außerordentliche Zuständigkeit
- 8.2 Örtliche Zuständigkeit
- 8.2.1 § 100 Abs. 1 Nds. SOG, Ordentliche Zuständigkeit
- 8.2.2 § 100 Abs. 3 Nds. SOG, Außerordentliche Zuständigkeit

9 Der Vollzug

- 9.1 Verantwortlichkeit von Verwaltung und Polizei
- 9.2 Verwaltungsvollzugsbeamte
- 9.3 Vollzugshilfe der Polizei

10 Der Verwaltungszwang

- 10.1 Allgemeines und Rechtsgrundlagen
- 10.2 Zwangsmittel
 - 10.2.1 Arten
 - 10.2.1.1 Ersatzvornahme
 - 10.2.1.2 Zwangsgeld
 - 10.2.1.3 Zwangshaft
 - 10.2.1.4 Unmittelbarer Zwang
 - 10.2.2 Abgrenzung des unmittelbaren Zwangs von der Ersatzvornahme
- 10.3 Abgrenzung des Zwangsgeldes vom Bußgeld
- 10.4 Rechtmäßigkeit einer Vollstreckungsanordnung
 - 10.4.1 Auswahl der Zwangsmittel
 - 10.4.2 Arten des Verwaltungszwangsverfahrens
 - 10.4.2.1 Rechtmäßigkeit der Vollstreckung einer Gefahrenabwehrverfügung im gestreckten Verfahren
 - 10.4.2.1.1 Vollstreckbarer Titel
 - 10.4.2.1.2 Ausgewählte Aspekte der formellen Rechtmäßigkeit
 - 10.4.2.1.3 Die Zwangsmittellandrohung

- 10.4.2.1.4 Die Zwangsmittelfestsetzung
- 10.4.2.1.5 Die Anwendung des Zwangsmittels
- 10.4.2.2 Die Rechtmäßigkeit des sofortigen Vollzugs
- 10.4.2.3 Das verkürzte Verfahren
- 10.5 Rechtsnatur der Maßnahmen in der Zwangsvollstreckung
- 10.6 Sonderfall: Verkehrszeichen - Abschleppen von Kraftfahrzeugen
- 10.7 Prüfungsmuster - Zwangsmittellandrohung

11 Rechtsschutz gegen Maßnahmen der Gefahrenabwehrbehörden

- 11.1 Maßnahmen der kommunale Ordnungsbehörde
- 11.2 Gerichtlicher Rechtsschutz
 - 11.2.1 Der Verwaltungsrechtsweg
 - 11.2.2 Anfechtungs- und Verpflichtungsklage
 - 11.2.3 Das Normenkontrollverfahren
 - 11.2.4 Die allgemeine Leistungsklage und die Feststellungsklage
 - 11.2.5 Der vorläufige Rechtsschutz
 - 11.2.6 Rechtsschutz in Ordnungswidrigkeitenverfahren

12 Fallbearbeitungen

- 12.1 Die ordnungsrechtliche Erstentscheidung - »Herabstürzende Äste«
 - 12.1.1 Sachverhalt
 - 12.1.2 Fallbearbeitung
- 12.2 Androhung eines Zwangsmittels - »Unzulässiges Wochenendhaus«
 - 12.2.1 Sachverhalt
 - 12.2.2 Fallbearbeitung
- 12.3 Häufige Fehler/Fehlervermeidung
 - 12.3.1 Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit
 - 12.3.2 Öffentliche Ordnung
 - 12.3.3 Hinreichende Wahrscheinlichkeit

- 12.3.4 Gefahrenarten
- 12.3.5 Verantwortlichkeiten
- 12.3.6 Schutzgut und Verantwortlichkeit
- 12.3.7 Erforderlichkeit des Mittels/Bußgeld
- 12.3.8 Erforderlichkeit des Mittels/Auflage
- 12.3.9 Zwangsmittel

**13 Der ordnungsrechtliche Bescheid -
Praxismuster**

**14 Die ordnungsrechtliche Rechtsverordnung
- Praxismuster**

15 Anhang

LITERATURVERZEICHNIS

- Beauscamp, Guy, Das ordnungsrechtliche Verbot von Laserdomen, JuS 2005, S. 1174 ff.
- Bittorf, Peter/Drape, Sabine/Globisch, Helmut/Moldenhauer, Birgit/Scheske, Elke/Weidemann, Holger, Bescheidtechnik Böhrenz/Siefken, Niedersächsisches Gesetz über öffentliche Sicherheit und Ordnung, 9. Aufl., 2014
- Brühl, Raimond, Verwaltungsrecht für die Fallbearbeitung, 7. Aufl., 2006
- Drape, Sabine/ Globisch, Helmut/ Weidemann, Holger, Der abgestellte Werbeanhänger, DVP 2006, S. 427 ff.
- Götz, Volkmar, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 15. Aufl., 2013
- Gusy, Christoph, Polizei- und Ordnungsrecht, 9. Aufl., 2014
- Hennecke, Hans G., Verwaltungszwang mittels Zwangsgeld (I), Jura 1989, S. 7 ff.
- Hoffmann/Gehrke, Allgemeines Verwaltungsrecht, 10. Aufl., 2010
- Ipsen, Jörg, Niedersächsisches Polizei- und Ordnungsrecht, 4. Aufl., 2010
- Koop/Schenke, VwGO-Kommentar, 20. Aufl., 2014
- Lisken/Denniger, Handbuch des Polizeirechts, 5. Aufl., 2012
- Maurer, Hartmut, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl., 2011
- Möller, Manfred/ Warg, Gunter, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 6. Aufl.
- Mühl/Leggereit/Hausmann, Polizei- und Ordnungsrecht Hessen, 4. Aufl., 2013
- Pieroth/Schlink/Kniesel, Polizei -und Ordnungsrecht, 8. Aufl., 2014

Pietzner, Rainer/Ronellenfisch, Michel, Das Assessorexamen im Öffentlichen Recht, 13. Aufl., 2014

Rosenkötter/Louis, Das Recht der Ordnungswidrigkeiten

Rühle, Dietrich G., Polizei- und Ordnungsrecht in Rheinland-Pfalz, 5. Aufl., 2013

Saipa, Axel, Niedersächsisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (Nds. SOG)-Kommentar, Losebl. Stand 15. Erg.-Lieferung

Schenke, Wolf-Rüdiger/ Baumeister, Peter, Probleme des Rechtsschutzes bei der Vollstreckung von Verwaltungsakten, NVwZ 1993, S. 1 ff.

Schmidt, Rolf, Polizei- und Ordnungsrecht, 14. Aufl. 2013

Selmer, Peter/Gersdorf, Hubertus, Verwaltungsvollstreckungsverfahren, 1996

Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 8. Aufl., 2014

Suckow, Horst/ Hoge, Andreas, Niedersächsisches Gefahrenabwehrrecht, 12. Aufl., 1999

Suckow, Horst/Weidemann, Holger, Allgemeines Verwaltungsrecht, 16. Aufl., 2014

Tegtmeyer, Henning/ Vahle, Jürgen, Polizeigesetz Nordrhein-Westfalen mit Erläuterungen, 11. Aufl., 2014

Vahle, Jürgen, Der Verwaltungszwang, DVP 2012, S. 266 ff.

Weidemann, Holger, VwZG-Kommentar, 2015

Weidemann, Holger, Die Allgemeinverfügung, VR 2005, S. 218 ff.

Weidemann, Holger/ Barthel, Torsten. Die behördliche Anordnung der sofortigen Vollziehung, DVP 2003, S. 165 ff.

Weidemann, Holger/ Barthel, Torsten, Rechtsschutz gegen Verkehrszeichen – Ausgewählte Fragen der Zulässigkeit eines Rechtsbehelfs, JA 2014, S. 165 ff.

Weidemann, Holger/ Rheindorf, Beate, Die gesetzliche Verweisung – Eine Regelungstechnik des Gesetzgebers, apf 2010, S. 332 ff.

Ziekow, Jan, Verwaltungsverfahrensgesetz, 3. Aufl., 2013

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

A.A.	andere Auffassung
AB NGefAG	Ausführungsbestimmungen zum Niedersächsischen Gefahrenabwehrgesetz
AllGO	(Nds.) Verordnung über Gebühren und Auslagen für Amtshandlungen und Leistungen
APF	Ausbildung, Prüfung, Fortbildung (Zeitschrift)
AsylVerfG	Asylverfahrensgesetz
AufenthaltsG	Aufenthaltsgesetz
BauR	Baurecht (Zeitschrift)
BGBI. I	Bundesgesetzblatt Teil I
BrandSchG	(Nds.) Gesetz über den Brandschutz und die Hilfeleistung der Feuerwehr
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Amtliche Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Amtliche Entscheidungssammlung des Bundesverwaltungsgerichts
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
DVP	Deutsche Verwaltungspraxis (Zeitschrift)
EGL	Ermächtigungsgrundlage
EuGH	Europäischer Gerichtshof
GewO	Gewerbeordnung
GG	Grundgesetz
Hrsg.	Herausgeber
JA	Juristische Arbeitsblätter (Zeitschrift)
JR	Juristische Rundschau (Zeitschrift)
Jura	Juristische Ausbildung (Zeitschrift)
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)

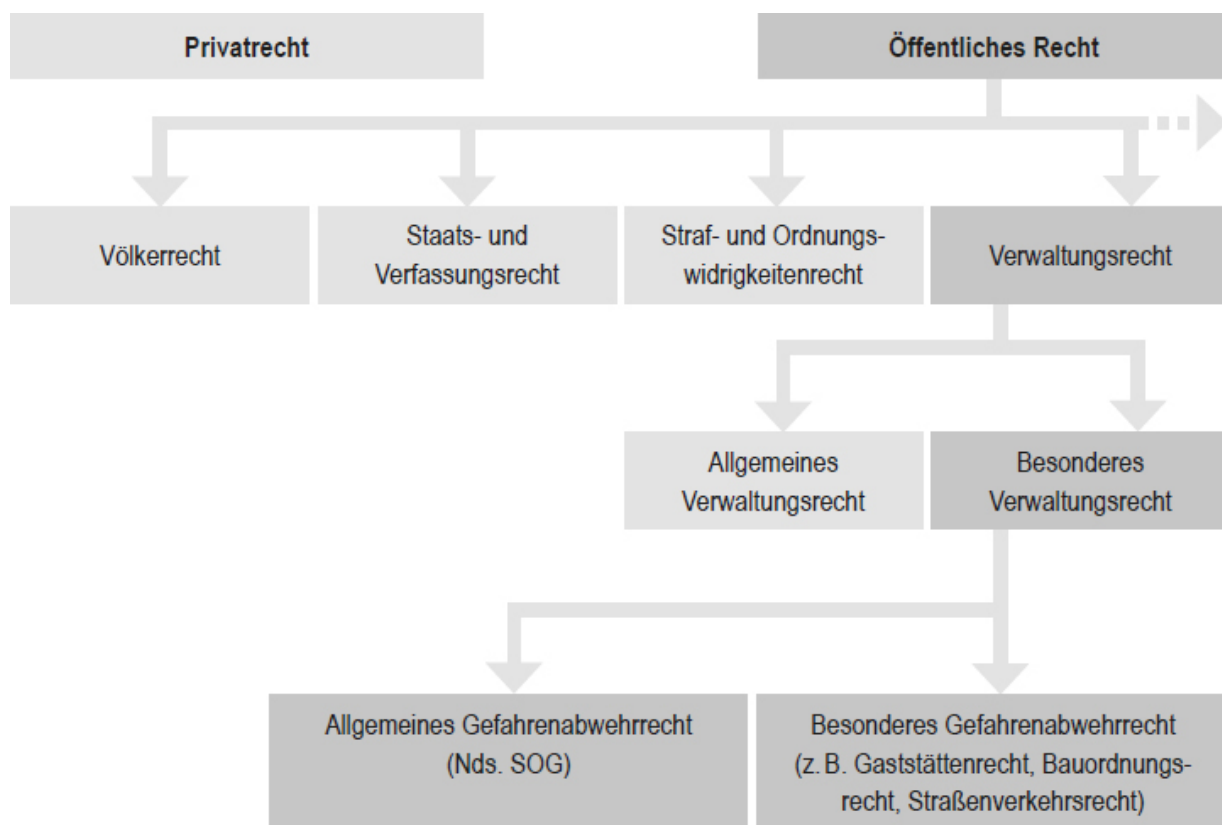
NBauO	Niedersächsische Bauordnung
NDSG	Niedersächsisches Datenschutzgesetz
NGastG	Niedersächsisches Gaststättengesetz
NGefAG	Niedersächsisches Gefahrenabwehrgesetz
Nds. GVBl.	Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt
Nds. SOG	Niedersächsisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung
Nds.VBl.	Niedersächsische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
NJG	Niedersächsisches Justizgesetz
NJW	Neue Juristische Wochenzeitschrift (Zeitung)
NKatSG	Niedersächsisches Katastrophenschutzgesetz
NKomVG	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz
NPsychKG	Niedersächsisches Gesetz über Hilfen und Schutzmaßnahmen für psychisch Kranke
NVwkostG	Niedersächsisches Verwaltungskostengesetz
NVwVG	Niedersächsisches Verwaltungsvollstreckungsgesetz
NVwZG	Niedersächsisches Verwaltungszustellungsgesetz
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (Zeitschrift)
NVwZ-RR	NVwZ-Rechtsprechungsreport Verwaltungsrecht (Zeitschrift)
NVZ	Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht (Zeitschrift)
OVG	Oberverwaltungsgericht
OVG M-V	Oberverwaltungsgericht Mecklenburg- Vorpommern
OVGE	Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts Lüneburg
OwiG	Gesetz über Ordnungswidrigkeiten
Rn./Rdnr.	Randnummer(n)
SpezialG	Spezialgesetz
stopp	Strafprozessordnung

StVO	Straßenverkehrsordnung
TBM	Tatbestandsmerkmal(e)
VerwArch	Verwaltungsarchiv
vgl.	vergleiche
VollzBeaVO	Verordnung über Vollzugsbeamtinnen und Vollzugsbeamten
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VollzBeaVO	Verordnung über Vollzugsbeamtinnen und Vollzugsbeamte
VR	Verwaltungsrundschau (Zeitschrift)
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VwVG	Verwaltungsvollstreckungsgesetz (Bund)
VwZG	Verwaltungszustellungsgesetz (Bund)
WRV	Weimarer Reichsverfassung
Zust-VO-SOG	Verordnung über die Zuständigkeiten auf verschiedenen Gebieten der Gefahrenabwehr

1 DAS GEFAHRENABWEHRRECHT

1.1 Einordnung ins Rechtssystem

Das Gefahrenabwehrrecht ist Teil des öffentlichen Rechts, und zwar des besonderen Verwaltungsrechts. Es gliedert sich in das allgemeine Gefahrenabwehrrecht, welches vor allem im Nds. SOG niedergelegt ist, und in das besondere Gefahrenabwehrrecht, welches sich in zahlreichen Spezialgesetzen des Landes und des Bundes (z. B. NBauO, NGastG, StVO) befindet¹.



Im besonderen Gefahrenabwehrrecht finden sich vor allem zusätzliche Eingriffsnormen. Diese werden hier gelegentlich

als Beispiele herangezogen, um allgemeine Strukturen des Nds. SOG zu verdeutlichen und aufzuzeigen, dass man mit dem Rüstzeug des allgemeinen Gefahrenabwehrrechts auch mit Spezialnormen aus anderen Gesetzen leicht umgehen kann.

1.2 Geschichtliches

Das Gefahrenabwehrrecht wird oft auch unter dem Begriff ›Ordnungsrecht‹ oder ›Polizeirecht‹ geführt. Über den griechischen Begriff »*politeia*« (Verfassung des antiken städtischen Gemeinwesens) ist der Begriff der »guten Policey« im Sinne einer guten Ordnung des Gemeinwesens zum ersten Mal im 15. Jahrhundert in Deutschland nachgewiesen. Damalige Polizeiordnungen regelten eine Vielfalt von Verhaltensnormen zur guten Erhaltung des Gemeinwesens, darunter auch Maße und Gewichte, Religionsausübung und erbrechtliche Vorschriften. Seit dem Beginn des 18. Jahrhunderts diente der Begriff »Polizei« erstmals der Benennung von bestimmten Behörden. Auch der materielle Polizeibegriff (also die Aufgaben und Inhalte der Polizeibehörden) wurde enger: Im Zuge der Aufklärung wurde begonnen, die Wohlfahrtsfürsorge herauszunehmen, sodass sich die Gefahrenabwehr immer mehr als Hauptaufgabe herausbildete.

So fand sich auch im § 10 Teil II Titel 17 des Allgemeinen Preußischen Landrechts (ALR) vom 1.6.1794 folgender Polizeibegriff, dort hieß es: »Die nöthigen Anstalten zur Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung, und zur Abwendung der dem Publiko, oder einzelnen Mitgliedern desselben bevorstehenden Gefahr zu treffen, ist das Amt der Polizei.« Die immer noch vorhandene Wahrnehmung der Wohlfahrtspflege durch die Polizei beendete das Preußische OVG im Jahre 1882 mit dem

sogenannten Kreuzberg-Urteil². Dort erklärte das Gericht eine polizeiliche Bauverordnung für ungültig, die die Bauhöhe begrenzte, um die Sicht auf das Kreuzbergdenkmal freizuhalten, und zwar mit der Begründung, dass dies eine Aufgabe der Wohlfahrtspflege sei, die nicht in die Kompetenz der Polizei falle. In der weiteren Entwicklung fiel auch die öffentliche Ruhe aus dem Aufgabenbereich der Polizei weg.

In der Weimarer Reichsverfassung von 1919 wurde durch teilweise »polizeifeste« Grundrechte eine Beschränkung der landesrechtlichen Polizeigewalt erreicht, da diese Grundrechte nur durch die Weimarer Reichsverfassung (WRV) oder die Reichsgesetzgebung eingeschränkt werden konnten. Mit der Machtergreifung durch die Nationalsozialisten 1933 existierte der rechtsstaatliche Polizeibegriff dann nicht mehr. Die Polizeigewalt ging auf das Reich über. Der materielle Polizeibegriff wurde im Sinne der nationalsozialistischen Ideologie aufgeweicht. Die formell weiterhin bestehende Generalklausel wurde so ausgelegt, dass nicht mehr nur eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung zu Maßnahmen ermächtigte, sondern jedes Verhalten oder jeder Zustand, der schädlich für die »Volksgemeinschaft« war. Die Polizei konnte also mit einer Ermächtigungsgrundlage arbeiten, die faktisch keine bestimmten Tatbestandsvoraussetzungen hatte. Es wurde eine Geheime Staatspolizei (Gestapo) errichtet, die für die Ausforschung »staatsgefährdender Bestrebungen« und die Verwaltung der Konzentrationslager zuständig war. Ihre Verfügungen und Angelegenheiten waren verwaltungsgerichtlich nicht überprüfbar.

Nach 1945 wurde durch die Besatzungsmächte eine sogenannte »Entpolizeilichung« der Verwaltung eingeleitet. Die Aufgaben von Polizei und Verwaltungsbehörden wurden getrennt. Nunmehr waren die kommunalen Verwaltungsbehörden (z. B. Ordnungsämter) für die

Aufgaben der Gefahrenabwehr zuständig, wogegen die Polizei die Aufgaben des Vollzuges übernahm. In Niedersachsen gilt seit 1951 das Nds. Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (Nds. SOG) in wechselnder Benennung als Nds. Gefahrenabwehrgesetz (NGefAG).

In der Vergangenheit hat es hinsichtlich des allgemeinen Gefahrenabwehrrechts unterschiedliche Rechtsentwicklungen in den einzelnen Bundesländern gegeben. Dies entspricht zwar dem föderalen Gedanken, kann aber Probleme für den Verwaltungsvollzug hervorrufen. Dies ist insbesondere zu befürchten, wenn es bei bestimmten Großereignissen (z. B. Castor-Transporten) zu Ländergrenzen überschreitenden Polizeieinsätzen kommt. Aber auch für den Bürger können Irritationen eintreten, wenn seine Aktivitäten sich nicht allein auf den Bereich eines Bundeslandes erstrecken. Die ständige Konferenz der Innenminister hat daher zweimal Anregungen für eine Vereinheitlichung der Gesetzgebung gegeben. Zu nennen sind hier der Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes (ME 1976) sowie der Vorentwurf zur Änderung des Musterentwurfes (1986). Diese Vorgaben haben dann dafür gesorgt, dass es über einen längeren Zeitraum hinweg weitgehend vergleichbare Regelungen und insbesondere Befugnisse der Behörden zur Gefahrenabwehr gab. In den letzten Jahren ist nun aber eine Entwicklung zu beobachten, die einen Trend zur weiteren Differenzierung des Gefahrenabwehrrechts zu begründen scheint. Es bleibt daher abzuwarten, ob die Innenminister erneut die Initiative ergreifen, um durch Weiterentwicklung des Musterentwurfes einen Beitrag zur Vereinheitlichung des Polizei- und Ordnungsrechts zu leisten.

1.3 Verteilung der Gesetzgebungskompetenz

Gefahrenabwehr ist eine staatliche Aufgabe. Es obliegt dem Gesetzgeber, durch rechtliche Vorgaben diesen Aufgabenbereich zu gestalten. Dem Grundgesetz ist zu entnehmen, wie die Kompetenz, Gesetze zu erlassen, zwischen den Ländern und dem Bund verteilt ist (vgl. Art. 70 ff. GG).

So haben nach Art 70 Abs. 1 GG die Länder das Recht der Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Das Recht der Gefahrenabwehr ist nicht als eigenständiges Themenfeld in den Kompetenzkatalogen des Grundgesetzes aufgenommen worden. Gleichwohl sind dem Bund in weitem Umfang Gesetzgebungskompetenzen zugewiesen worden, von denen er ausreichend Gebrauch gemacht hat. Diese Kompetenzzuweisungen finden sich entweder in den Katalogen über die ausschließliche Gesetzgebung (Art. 73 Abs. 1 Nr. 1, 3, 5, 6, 9 a, 10 GG) oder die konkurrierende Gesetzgebung [(Art. z. B. 74 Abs. 1 Nr. 11 (Gewerberecht), Nr. 19 (Gesundheitsrecht), Nr. 22 (Straßenverkehrsrecht), Nr. 24 (Abfall- und Immissionsrecht) GG].

Im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebung verbleibt den Ländern nur dann noch eine Befugnis zur eigenen Gesetzgebung, wenn und soweit sie hierzu ausdrücklich in einem Bundesgesetz ermächtigt worden sind (Art. 71 GG). Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung können die Länder nur dann eigene rechtliche Regelungen setzen, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz noch keinen Gebrauch gemacht hat (Art. 72 Abs. 1 GG). So weist beispielsweise Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG dem Bund die Regelungskompetenz für den Straßenverkehr, das Kraftfahrwesen sowie die Erhebung und Verteilung von Gebühren oder Entgelten für die Benutzung öffentlicher Straßen mit Fahrzeugen zu. Mit dem Straßenverkehrsgesetz und den dazu ergangenen Rechtsverordnungen (u. a. StVO, FeV, StVZO) hat der Bund umfassend diesen Sachbereich geregelt. Für die Länder