

- 17 Sind die Voraussetzungen des Abs. 2 gegeben, darf die Polizei grundsätzlich nur **vorläufige Sicherungsmaßnahmen** treffen, nicht also solche, die der endgültigen Durchsetzung des privaten Rechts dienen.

**Beispiel:** Zur Sicherung einer Schadensersatzforderung nach § 823 BGB dürfen die Personalien des Schädigers nach § 27 Abs. 1 Nr. 1 festgestellt werden. Unzulässig wäre eine Anordnung, die Schadensersatzzahlung sofort vorzunehmen. Hierzu ist nur ein ordentliches Gericht berufen. Die Einziehung (§ 39) eines Films und die Anordnung seiner Vernichtung ist keine vorläufige Sicherungsmaßnahme zum Schutz einer möglichen Verletzung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts (VGH BW, VBIBW 1995, 282, 284).

Unter welchen Umständen der Bürger einen **Anspruch** auf polizeilichen Schutz seiner privaten Rechte hat, beurteilt sich nach allgemeinen Kriterien (s. u. § 3, RN 34). In keinem Fall vermittelt § 2 Abs. 2 selbst einen solchen Anspruch (vgl. VGH BW, NJW 1997, 1798 gegen VG Freiburg, NJW 1997, 1796, 1797).

- 18 Ebenfalls dem Schutz privater Rechte dient die **Sicherstellung** nach § 37. Einen Antrag des Berechtigten setzt diese Maßnahme allerdings nicht voraus.
- 19 Ob die Polizei für ihr Tätigwerden für den Einzelnen **Kosten** erheben kann, beurteilt sich nach den allgemeinen Regeln über den Polizeikostenersatz (s. u. § 127, RN 8).

## ZWEITER ABSCHNITT Maßnahmen der Polizei

### Erster Unterabschnitt Allgemeines

#### § 3

#### Polizeiliche Maßnahmen

**Die Polizei hat innerhalb der durch das Recht gesetzten Schranken zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben diejenigen Maßnahmen zu treffen, die ihr nach pflichtmäßigem Ermessen erforderlich erscheinen.**

**Literatur:** **Arzt**, Gefährderansprache und Meldeaufflage bei Sport-Großereignissen, Die Polizei 2006, 156; **Brucker**, Präventivmaßnahmen gegen reisende Hooligans, NJW 2004, 1631; **Butzer**, Flucht in die polizeiliche Generalklausel?, VerwArch. Bd. 93 (2002), 506; **Deger**, Handlungsformen der Polizei gegen störende

Ansammlungen, VBIBW 2004, 96; **Frotscher**, Der Schutz der Allgemeinheit und der individuellen Rechte im Polizei- und Ordnungsrecht, DVBl. 1976, 695; **Herzmann**, Ausgangssperren auch in Deutschland?, DÖV 2006, 678; **Isensee**, Das Grundrecht auf Sicherheit, 1983; **Krahm**, Polizeiliche Maßnahmen zur Eindämmung von Hooligangewalt, 2008; **Kunze**, Das System der Kompetenzverteilung zur Gefahrenabwehr in Baden-Württemberg, VBIBW 1995, 81; **Martensen**, Die Verjährung als Grenze polizeilicher Verantwortlichkeit, NVwZ 1997, 442; **Möstl**, Die dogmatische Gestalt des Polizeirechts, DVBl. 2007, 122; **Nolte**, Aufgaben und Befugnisse der Polizeibehörden bei Sportgroßveranstaltungen, NVwZ 2000, 147; **Ossenbühl**, Der polizeiliche Ermessens- und Beurteilungsspielraum, DÖV 1976, 463; **ders.**, Verzicht, Verwirkung und Verjährung als Korrektive einer polizeilichen Ewigkeitshaftung, NVwZ 1995, 547; **Pietzcker**, Der Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung, JuS 1982, 106; **Rasch**, Der Realakt insbesondere im Polizeirecht, DVBl. 1992, 207; **Schlink**, Die polizeiliche Räumung besetzter Häuser, NVwZ 1982, 529; **ders.**, Korrektur von Gerichtsentscheidungen durch die Polizei?, NJW 1988, 1689; **Schoch**, Behördliche Untersagung „unerwünschten Verhaltens“ im öffentlichen Raum, Jura 2012, 858; **ders.**, Rechtsschutz gegen polizeiliche Maßnahmen, Jura 2001, 628; **Schucht**, Die polizei- und ordnungsrechtliche Meldeaufgabe – Standortbestimmung und dogmatische Neuausrichtung, NVwZ 2011, 709; **ders.**, Generalklausel und Standardmaßnahme, 2012; **Stumpf**, Die Verjährung öffentlich-rechtlicher Ansprüche, NVwZ 2003, 1198; **Trurnit**, Eingriffsbefugnisse bei Veranstaltungen, Jura 2012, 365; **Zöller/Ihwas**, Rechtliche Rahmenbedingungen des polizeilichen Flugdrohneinsatzes, NVwZ 2014, 408.

Erläuterungen:

Inhaltsübersicht	RN
<b>1. § 3 als allgemeine Befugnisnorm</b> . . . . .	1–4
<b>2. Polizeiliche Maßnahmen.</b> . . . . .	5–23
a) Allgemeines. . . . .	5
b) Rechtliche Schranken . . . . .	6
c) Erforderlichkeit der Maßnahme . . . . .	7–9
d) Polizeiverfügung . . . . .	10–16a
e) Realakt . . . . .	17–20
f) Erlaubnis. . . . .	21, 21a
g) Verwaltungsrechtlicher Vertrag . . . . .	22, 23
<b>3. Polizeiliches Ermessen</b> . . . . .	24–33a
a) Entschließungs- und Auswahlermessen . . . . .	24–27
b) Bindungen des Ermessens, Ermessensfehler . . . . .	28–32

c)	Ermessensreduzierung . . . . .	33
d)	Intendiertes Ermessen . . . . .	33a
4.	<b>Anspruch auf polizeiliches Einschreiten.</b> . . . . .	34, 35
5.	<b>Verwirkung und Verjährung.</b> . . . . .	36–39
6.	<b>Kosten für polizeiliche Maßnahmen.</b> . . . . .	40–42

### 1. § 3 als allgemeine Befugnisnorm

- 1 § 3 ist die **allgemeine Befugnisnorm** des Polizeigesetzes. Als notwendige Ergänzung zur Aufgabenzuweisungsnorm des § 1 für Maßnahmen mit Eingriffscharakter (s. o. § 1, RN 2) bildet er zusammen mit dieser die **polizeiliche Generalermächtigung (§§ 3, 1 Abs. 1)**.
- 2 §§ 3, 1 Abs. 1 kommen als Ermächtigungsgrundlage für eine polizeiliche Maßnahme nur in Betracht, sofern nicht spezielle Ermächtigungsgrundlagen vorhanden sind (**Subsidiarität der Generalermächtigung**). Solche enthält das Polizeigesetz mit §§ 17 ff. (Polizeiverordnung), §§ 15 und 42 ff. (Datenverarbeitung), §§ 27 ff. (Standardmaßnahmen) und §§ 63 ff. (Polizeizwang). Darüber hinaus stellen die Normen des besonderen Polizeirechts eine Fülle von Ermächtigungsgrundlagen zur Verfügung. Sie verdrängen in ihrem Anwendungsbereich die polizeiliche Generalklausel, der somit nur noch eine **Reservfunktion** zukommt.
- 2a Ob das Spezialgesetz zur Gefahrenabwehr seinen Regelungsbereich abschließend abdeckt oder ob daneben Raum für die Anwendung von Vorschriften des Polizeigesetzes bleibt, ist durch Auslegung zu ermitteln.

**Beispiele:** Zur Zulässigkeit einer **Meldeauflage** neben Maßnahmen nach dem Pass- und Personalausweisgesetz vgl. VGH BW, VBIBW 2000, 474, 475; zur Anwendung der allgemeinen polizeirechtlichen Vorschriften nach Stilllegung eines **Bergwerks**, vgl. VGH BW, NVwZ-RR 2000, 589, 590; § 16a **TierSchG** verdrängt in seinem Anwendungsbereich die §§ 3, 1 und 38, 39 (BayVGH, BayVBl. 2006, 734); zur Anwendung des Polizeigesetzes neben dem **Versammlungsgesetz**, s. u. § 4 RN 22 ff.; zur Zulässigkeit von Maßnahmen aufgrund des Polizeigesetzes neben solchen des **Asylgesetzes** vgl. VGH BW, NVwZ-RR 1998, 680.

Manchmal bestimmen Spezialgesetze sogar selbst, dass das Polizeigesetz ergänzend heranzuziehen ist, wie z. B. § 19 Abs. 4 LAbfG.

- 2b Fehlt einer Maßnahme zur Gefahrenabwehr eine spezielle Ermächtigungsgrundlage, kann nicht automatisch die Generalklausel herangezogen werden. Nach der **Wesentlichkeitslehre** des BVerfG (vgl. u. a. BVerfGE 33, 1, 11 f.; 34, 165, 192; 61, 260, 275; 83, 130, 152; 108, 282, 309 ff.) gilt nämlich

folgender Grundsatz: Je schwerwiegender der Eingriff in ein Grundrecht ist, umso genauer müssen die Vorgaben des förmlichen Gesetzes sein. Eine so allgemein gehaltene Rechtsgrundlage wie die Generalklausel genügt dieser Anforderung aber häufig nicht.

**Beispiele:** Ein Eingriff in das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis aufgrund der §§ 3, 1 Abs. 1 PolG ist nicht zulässig. §§ 3, 1 Abs. 1 können auch nicht stets eine ausreichende Grundlage für einen Eingriff in die Berufsausübung sein (BVerwG, DÖV 2002, 479, 480). Zur Notwendigkeit einer speziellen Rechtsgrundlage für eine Meldeauflage: BVerwG, NVwZ 2007, 1439, 1441 – verneinend.

Ist eine spezielle Ermächtigungsgrundlage für eine polizeiliche Maßnahme vorhanden, bestimmen sich grundsätzlich alle übrigen rechtlichen Anforderungen für sie (z. B. Zuständigkeit, Verfahrensanforderungen, Form, Adressat) nach dem speziellen Gesetz. 3

**Beispiele:** Die Zuständigkeit für eine Abbruchsanordnung nach § 65 Abs. 1 Satz 1 LBO richtet sich nach der LBO: §§ 46 ff. Der Adressat einer Anordnung nach § 16a TierSchG bestimmt sich nach diesem Gesetz: § 2 TierSchG – Halter, Betreuer.

Selbst bei Vorhandensein eines speziellen Gesetzes zur Gefahrenabwehr ist ein **Rückgriff** auf die polizeiliche Generalermächtigung ausnahmsweise dann geboten, wenn das spezielle Gesetz zur Gefahrenabwehr lediglich Ge- oder Verbote ausspricht, nicht aber – ausdrücklich oder im Wege der Auslegung ermittelbar – zu Maßnahmen ermächtigt. Hier kann die Ge- oder Verbotsnorm allein nicht Ermächtigungsgrundlage sein, da der Vorbehalt des Gesetzes eine Handlungsermächtigung fordert. Ermächtigungsgrundlage sind dann §§ 3, 1 Abs. 1. Die Generalermächtigung konkretisiert das im Spezialgesetz enthaltene Ge- oder Verbot (**konkretisierende Verfügung**). 4

**Beispiele:** Durch Satzung (§ 41 Abs. 2 StrG) wird den Straßenanliegern aufgegeben, die Gehwege zu reinigen. Enthält die Satzung selbst keine Norm, mit der auf die Befolgung des Gebots durch Verwaltungsakt hingewirkt werden kann, kommen als Ermächtigungsgrundlage nur §§ 3, 1 Abs. 1 in Betracht (OVG Schleswig, NVwZ-RR 1992, 338, 339; VGH BW, GewArch 1990, 403, 404; 1993, 205, 206).

Die Untersagung des gewerblichen Betriebs einer Automatenvideothek an Sonntagen und gesetzlichen Feiertagen stützt sich auf §§ 3, 1 Abs. 1 wegen Verstoßes gegen § 6 Abs. 1 FTG (vgl. VGH BW, NVwZ 2007, 1333).

Untersagung eines bordellartigen Betriebs in einer Gemeinde mit weniger als 35000 Einwohnern wegen Verstoßes gegen § 1 der VO der Landesregierung über das Verbot der Prostitution.

Anordnung der Herausgabe einer Urne, die entgegen § 33 BestattG auf einem Privatgrundstück beigesetzt wurde.

Die Anordnung, eine nicht genehmigte Zweckentfremdung von Wohnraum zu beenden, ist auf §§ 3, 1 Abs. 1 zu stützen, da das Zweckentfremdungsverbotsgesetz in § 5 lediglich einen Ordnungswidrigkeitentatbestand enthält (VGH BW, Beschl. v. 6.8.2020 – 3 S 1493/20).

Im Hinblick auf die übrigen Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen gilt wieder der Grundsatz, dass das spezielle dem allgemeinen Gesetz vorgeht. Der Grundsatz, dass die Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen dem Gesetz der Ermächtigungsgrundlage zu entnehmen sind, erfährt hier also eine Ausnahme (str.).

**Beispiele:** § 33 StVO verbietet den Betrieb von Lautsprechern auf der Straße. Mangels Verfügungsermächtigung in der StVO findet eine Verbotsanordnung ihre Grundlage in §§ 3, 1 Abs. 1. Zuständig hierfür ist die Straßenverkehrsbehörde nach § 44 Abs. 1 StVO und nicht die Ortspolizeibehörde nach §§ 104, 105, 111 Abs. 2. Ein anderes Ergebnis wäre auch praxisfremd. Vgl. aber auch VGH BW, VBIBW 2007, 104, wo in einem vergleichbaren Fall die Ortspolizeibehörde als zuständig angesehen wurde.

Die Straßenverkehrsbehörden können auch gegen sog. Auto-Poser eine auf §§ 3, 1 Abs. 1 i. V. m. § 30 Abs. 1 StVO gestützte Untersagungs- bzw. Unterlassungsverfügung erlassen, die eine Grundlage für die Verwaltungsvollstreckung schafft (VG Karlsruhe, Ur. v. 17.12.2018 – 1 K 4344/17).

## 2. Polizeiliche Maßnahmen

### a) Allgemeines

- 5 Polizeiliche Maßnahmen sind alle, i. d. R. nach außen in Erscheinung tretenden, **aufgrund Polizeirechts** getroffenen **Tätigkeitsakte**. Dazu zählen nicht nur die im zweiten Abschnitt des ersten Teils des Polizeigesetzes ausdrücklich genannten Maßnahmen. Insgesamt können folgende Maßnahmen unterschieden werden: Polizeiverfügung, unmittelbare Ausführung einer Maßnahme, Polizeiverordnung, Maßnahmen zur Datenverarbeitung, Polizeizwang, Erlaubnis, Realakt und verwaltungsrechtlicher Vertrag. Eine rechtliche Einordnung ist mit dieser Aufzählung nicht unbedingt verbunden; so können z. B. Maßnahmen zur Datenverarbeitung teils Verwaltungsaktqualität aufweisen, teils sind sie Realakte.

### b) Rechtliche Schranken

- 6 Nach § 3 darf die Polizei ihre Maßnahmen nur innerhalb der durch das Recht gesetzten Schranken treffen. Mit dieser Aussage wird an die Geltung des **Grundsatzes der Gesetzmäßigkeit** der Verwaltung (Art. 20 Abs. 3 GG)

für polizeiliches Handeln erinnert. Dieser Grundsatz enthält als erstes Element den **Vorrang der Verfassung**, d. h., polizeiliche Maßnahmen müssen stets verfassungskonform sein (Einzelheiten s. u. § 4). Der **Vorrang des Gesetzes**, das zweite Element, bedeutet, dass polizeiliche Maßnahmen nicht gegen (höherrangige) Rechtssätze verstoßen dürfen. Welche formellen und materiellen Anforderungen diese stellen, hängt auch von der Art der polizeilichen Maßnahme ab (Einzelheiten s. u. RN 10 ff.). Das dritte Element, der **Vorbehalt des Gesetzes**, besagt, dass niemand zu einer Handlung, Unterlassung oder Duldung gezwungen werden kann, wenn nicht ein Gesetz oder eine auf Gesetz beruhende Bestimmung es verlangt oder zulässt (so Art. 58 VerfbW).

### c) Erforderlichkeit der Maßnahme

Nach § 3 darf die Polizei nur solche Maßnahmen treffen, die „erforderlich erscheinen“. Das ist der Fall, wenn die Maßnahme **notwendig** ist, um eine bestimmte polizeiliche Aufgabe rechtmäßig, vollständig und zeitgerecht wahrzunehmen (VGH BW, DÖV 1995, 424, 426). 7

**Beispiel:** Die Aufbewahrung erkennungsdienstlicher Unterlagen, die gem. § 81b 2. Alt. StPO zur vorbeugenden Verbrechensbekämpfung angefertigt werden, ist dann nicht mehr erforderlich, wenn keine Anhaltspunkte vorliegen, dass die betreffende Person künftig kriminell in Erscheinung treten wird und die Unterlagen hierbei die Ermittlung fördern könnten (VGH BW, NJW 1987, 2762, 2763, 2764). Vgl. auch § 41 Abs. 3.

Den Begriff „erforderlich“ in diesem Sinne verwendet das Polizeigesetz recht häufig.

Der Begriff „erforderlich“ in diesem Sinne ist **nicht identisch** mit dem Begriff „geeignet“ (dazu s. u. § 5, RN 3), denn eine an sich geeignete Maßnahme kann durchaus nicht erforderlich sein. 8

**Beispiel:** Im Beispielsfall bei RN 7 ist die weitere Aufbewahrung zwar zur Gefahrenabwehr an sich geeignet, aber nicht notwendig.

Vor allem ist der hier angesprochene Begriff der Erforderlichkeit von demselben Begriff zu unterscheiden, mit dem teilweise der Grundsatz des geringsten Eingriffs im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung (s. u. § 5, RN 6) bezeichnet wird. Das wird leider häufig in der Literatur übersehen.

Ob eine Maßnahme erforderlich ist, ist eine **Rechtsfrage** und daher der vollen **verwaltungsgerichtlichen Nachprüfung unterworfen**. Da aber die Beurteilung der Erforderlichkeit von Maßnahmen häufig nur aufgrund einer Prognose über die künftige weitere Entwicklung möglich ist, 9

beschränkt sich die gerichtliche Kontrolle in diesen Fällen darauf, ob die Prognose die zutreffenden Tatsachen berücksichtigt hat und die getroffenen Wertungen sachgerecht und nachvollziehbar sind. Abzustellen ist hierbei auf den Kenntnisstand der Polizei zum Zeitpunkt ihres Einschreitens (vgl. VGH BW, VBlBW 1981, 182; NJW 1987, 2762).

#### d) **Polizeiverfügung**

- 10 Die Polizeiverfügung – eine der bedeutsamsten Maßnahmen im Polizeirecht – ist ein **Verwaltungsakt** (§ 35 LVwVfG), der ein **Ge- oder Verbot zur Gefahrenabwehr** ausspricht.

**Beispiel:** Das **Gebot**, einen bissigen Hund anzuleinen, zur Dienststelle zu kommen, das ausgeübte stehende Gewerbe anzuzeigen, die Straße bei Eisglätte zu streuen, ein kontaminiertes Grundstück zu sanieren oder das **Verbot**, belastetes Gemüse zu verkaufen, eine Peep-Show zu betreiben, an Sonntagen einen Trödelmarkt abzuhalten.

Das Polizeigesetz kennt den Begriff „Polizeiverfügung“ nicht, dennoch ist es sinnvoll an ihm – zur Unterscheidung von anderen polizeilichen Verwaltungsakten – festzuhalten. Eine Polizeiverfügung erfüllt **alle Merkmale des § 35 Satz 1 LVwVfG**: Sie ist eine hoheitliche Maßnahme einer Behörde (dazu zählen nach § 1 Abs. 2 LVwVfG auch die Polizeidienststellen, sofern sie zu eigenverantwortlichem Handeln im eigenen Namen nach außen befugt sind) zur Regelung eines Einzelfalles auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts (Polizeirechts) und sie ist auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet.

Eine Polizeiverfügung kann auch eine **Allgemeinverfügung** (§ 35 Satz 2 LVwVfG) sein, d. h. ein Verwaltungsakt, der sich an einen nach allgemeinen Merkmalen bestimmten oder bestimmbaren Personenkreis richtet oder die öffentlich-rechtliche Eigenschaft einer Sache oder ihrer Benutzung durch die Allgemeinheit betrifft.

**Beispiele:** Die Anordnung an alle Hausbesitzer, das Haus zu räumen. Aufforderung an Demonstranten, den Versammlungsort zu verlassen. Das über Rundfunk verbreitete Verbot, in allen von Typhus betroffenen Gebieten Endiviensalat zu verkaufen (BVerwG, NJW 1961, 2077). Die – allerdings rechtswidrige – Anordnung, während eines Volksfestes in bestimmten Bereichen einer Gemeinde keine alkoholischen Getränke mitzuführen und zu verzehren, VG Karlsruhe, NVwZ-RR 2009, 22.

Allgemeinverfügungen in Form der Benutzungsregelung sind auch die in Verkehrszeichen enthaltenen Ge- oder Verbote (BVerwG, NJW 1997, 1021, 1022. VGH BW, NJW 1991, 1698; VBlBW 2004, 216). Desgleichen über Funk

und Fernsehen angeordnete Fahrverbote oder -beschränkungen (vgl. § 45 Abs. 4 StVO).

**Keine** Allgemeinverfügung ist ein in persönlicher Anrede gehaltenes Blankformular der Ortpolizeibehörde, das im Adressfeld und der namentlichen Anrede durch den Polizeivollzugsdienst aufgrund eigener tatsächlicher Feststellungen und eigener Bewertung ergänzt und dem Betroffenen übergeben wird (VG Sigmaringen, NVwZ-RR 1995, 327).

Ebenso wenig adressatenbezogene Allgemeinverfügung ist die Anordnung, die sich an alle Mitglieder der Drogen- oder Punkszene richtet, sofern im **Zeitpunkt des Erlasses** diese Personen nicht bestimmt oder bestimmbar sind, was i. d. R. auch nicht der Fall sein wird. Allerdings kann es sich um eine Benutzungsregelung (§ 35 Satz 2 3. Alt. LVwVfG) handeln (vgl. aber auch oben § 1, RN 43a).

Polizeiverfügungen sind der **Platzverweis**, das **Aufenthaltsverbot**, der **Wohnungsverweis**, das **Rückkehrverbot** und das **Annäherungsverbot**. Sie haben in § 30 eine spezielle Regelung erfahren. 10a

Auch die **Meldeaufgabe** ist eine Polizeiverfügung. Sie verpflichtet den Betroffenen, sich zu einer bestimmten Zeit bei einer Polizeidienststelle oder -behörde zu melden. Auf diese Weise sollen als Störer angesehene Personen (z. B. Hooligans) von bestimmten Ereignissen (z. B. Fußballspiele) ferngehalten werden. 10b

Mangels spezieller Rechtsgrundlage wird die Meldeaufgabe in Baden-Württemberg auf die Generalklausel gestützt (VGH BW, VBIBW 2000, 474, 477). Umstritten ist, ob diese Maßnahme zwingend einer speziellen Ermächtigung bedarf (verneinend: BVerwG, NVwZ 2007, 1439, 1441; OVG Lüneburg, NVwZ-RR 2006, 613).

Bei Auslandsbezug wird die Meldeaufgabe häufig von Ausreiseverboten und Pass- bzw. Ausweisbeschränkungen flankiert (vgl. § 7 ff. PassG; § 6 Abs. 7 PAuswG); vgl. OVG Bremen, DÖV 2009, 86.

Für die Anordnung einer **Ausgangssperre**, wie sie in Frankreich zur Bekämpfung krimineller Unruhen in den Vororten großer Städte angeordnet worden ist, fehlt es an einer speziellen gesetzlichen Grundlage. Ein Rückgriff auf die Generalklausel verbietet sich, denn ein derart schwerer Eingriff in die Rechte vieler Bürger (Art. 2 Abs. 2 Satz 2, Art. 11 GG) kann nur durch ein Gesetz, das die tatbestandlichen Voraussetzungen konkret umschreibt, zugelassen werden (s. o. RN 2b). 10c

Freiheitsbeschränkende Maßnahmen bei einem **zivilen Notstand** sehen z. B. § 10 ZSKG und § 29 LKatSG vor.



- 10d Ein **begünstigender** Verwaltungsakt ist **keine** Polizeiverfügung, da dieser kein Ge- oder Verbot ausspricht, sondern eine Berechtigung begründet oder bestätigt oder eine Belastung beseitigt.

**Beispiele:** Gewährung einer Entschädigung nach §§ 100 ff.; Aufhebung einer Beschlagnahmeanordnung, § 38.

Nur begünstigender Verwaltungsakt ist grundsätzlich die sog. **Einweisungsverfügung**, die dem Obdachlosen das Recht auf Nutzung einer Unterkunft (z. B. eine beschlagnahmte Wohnung, s. u. § 38, RN 14 f.) einräumt. Belastend ist sie nur, wenn die zugewiesene Wohnung nicht den Anforderungen an eine menschenwürdige Unterkunft genügt (anders VGH BW, NVwZ-RR 1995, 326, 327).

- 11 Die **formellen Rechtmäßigkeitsanforderungen** an eine Polizeiverfügung bestimmen sich zunächst nach einem einschlägigen Spezialgesetz, andernfalls nach dem Polizeigesetz oder letztendlich nach dem Landesverwaltungsverfahrensgesetz. Im Einzelnen müssen die folgenden formellen Voraussetzungen vorliegen:
- die Polizei muss **zuständig** sein (sachlich, instanziell, funktionell und örtlich);
  - sie muss beim Erlass die bestehenden **Verfahrensvorschriften** einhalten (z. B. Anhörung Beteiligter – § 28 LVwVfG, Verbot der Mitwirkung ausgeschlossener Personen – § 20 LVwVfG, Begründung der Entscheidung – § 39 LVwVfG);
  - die Polizeiverfügung muss in der dafür vorgeschriebenen **Form** erlassen werden, wobei grundsätzlich Formfreiheit besteht (§ 37 Abs. 2 LVwVfG).
- 12 Bei den **materiellen Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen** sind zu prüfen:
- die **Ermächtigungsgrundlage** muss **wirksam** sein und ihre **Tatbestandsvoraussetzungen** müssen vorliegen. Ist die polizeiliche Generalklausel Ermächtigungsgrundlage, muss eine **konkrete Gefahr** für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung gegeben sein (gilt auch für die Allgemeinverfügung, vgl. VG Karlsruhe, NVwZ-RR 2009, 22); konkret ist eine Gefahr, bei der sich die hinreichende Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts aus einem bestimmten einzelnen (realen) Sachverhalt ergibt.
  - die Polizeiverfügung muss sich an den **richtigen Adressaten** wenden (z. B. §§ 6, 7, 9);
  - die Maßnahme muss **hinreichend bestimmt** sein (§ 37 Abs. 1 LVwVfG);

- soweit die Ermächtigungsgrundlage **Ermessen** einräumt, muss dieses **fehlerfrei** ausgeübt werden (s. u. RN 24 ff.). Außerdem darf die Maßnahme nicht gegen höherrangiges Recht (z. B. Grundrechte) verstoßen.

Um wirksam zu werden, bedarf die Polizeiverfügung der **Bekanntgabe** (§ 43 Abs. 1 LVwVfG) nach § 41 LVwVfG oder nach den Vorschriften des Landesverwaltungszustellungsgesetzes. Grundsätzlich setzt die Bekanntgabe die Verfahrenshandlungsfähigkeit (§ 12 LVwVfG) voraus. Die an eine **nicht handlungsfähige Person gerichtete** Verfügung (zur Zulässigkeit s. u. § 6, RN 4) muss also dem (oder den) gesetzlichen Vertreter(n) bekanntgegeben werden (vgl. § 6 Abs. 1 LVwZG). Muss jedoch sofort gehandelt werden und erscheint der gesetzliche Vertreter nicht oder nicht rechtzeitig erreichbar, ist eine Bekanntgabe auch an den Handlungsunfähigen zulässig. 13

**Beispiel:** Ein Polizeibeamter bemerkt, dass ein ca. 10-Jähriger mit dem Auto seiner Eltern losfahren will. Er erlässt gegenüber dem Kind die Anordnung, auszusteigen und den Autoschlüssel herauszugeben.

In derartigen Fällen nur ein Handeln nach § 8 Abs. 1 (unmittelbare Ausführung) zuzulassen, ist schon deswegen nicht sinnvoll, weil die unmittelbare Ausführung einer Maßnahme bei unvertretbaren Handlungen (wie im obigen Beispiel) nicht zur Anwendung gelangen kann.

Sofern **Verkehrszeichen** Allgemeinverfügungen sind, werden sie durch Aufstellung nach den Vorschriften der StVO bekanntgegeben (besondere Form der öffentlichen Bekanntgabe). Sie äußern damit ihre Rechtswirkungen gegenüber jedem von der Regelung betroffenen Verkehrsteilnehmer, gleichgültig, ob er das Zeichen tatsächlich wahrnimmt oder nicht. Verkehrsteilnehmer ist nicht nur der Fahrer, sondern auch der Halter, solange er Inhaber der tatsächlichen Gewalt über das Fahrzeug ist (BVerwG, NJW 1997, 1021, 1022; VGH BW, Beschl. v. 2.3.2009 – 5 S 3047/08).

Eine **fehlerhafte Polizeiverfügung** führt **i. d. R.** zur **Rechtswidrigkeit** mit der Konsequenz, dass – aus Gründen der Rechtssicherheit – die Verfügung dennoch gilt, solange und soweit sie nicht zurückgenommen, widerrufen, anderweitig aufgehoben oder durch Zeitablauf oder auf andere Weise erledigt ist (§ 43 Abs. 2 LVwVfG). **Nichtig** und damit (innerlich) unwirksam ist eine Polizeiverfügung nur unter den Voraussetzungen des § 44 LVwVfG. Zur Überprüfung der Rechtmäßigkeit einer Polizeiverfügung stehen **formlose Rechtsbehelfe** (Gegenvorstellung, Fachaufsichtsbeschwerde und Dienstaufsichtsbeschwerde) und **förmliche** Rechtsbehelfe (Widerspruch und Klage) zur Verfügung. 14

Im Widerspruchsverfahren, das mit Erhebung des **Widerspruchs** beginnt (§ 69 VwGO), wird die Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit der Polizeiverfügung überprüft (§ 68 Abs. 1 Satz 1 VwGO). **Erfolg** hat der Wider- 15