

Stephan Friedrich König

**Die Gefahrenabwehrverordnungen
der rheinland-pfälzischen kreisfreien Städte
im Spannungsverhältnis zwischen
Rechtsverordnung und Allgemeinverfügung**



Herbert Utz Verlag · München

Rechtswissenschaften

Herausgegeben von

Dr. Thomas Küffner

Dr. Küffner & Partner, Landshut, München

Band 41

Zugl.: Diss., Mainz, Univ., 2004

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek:
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation
in der Deutschen Nationalbibliografie;
detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt.
Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die
der Übersetzung, des Nachdrucks, der Entnahme von
Abbildungen, der Wiedergabe auf photomechani-
schem oder ähnlichem Wege und der Speicherung in
Datenverarbeitungsanlagen bleiben – auch bei nur
auszugsweiser Verwendung – vorbehalten.

Copyright © Herbert Utz Verlag GmbH · 2004

ISBN 3-8316-0433-9

Printed in Germany

Herbert Utz Verlag GmbH, München
089-277791-00 · www.utzverlag.de

Inhaltsverzeichnis

Literaturverzeichnis.....	XV
Abkürzungsverzeichnis	XXXV
Einleitung.....	1
1. Teil: Zustandekommen und Erlass von Gefahrenabwehrverordnungen.....	4
A. Darstellung der einschlägigen Regelungen des POG	4
I. Begriff der Gefahrenabwehrverordnung.....	4
1. Terminologie: Gefahrenabwehrverordnung und Polizeiverordnung	4
2. Gefahrenabwehrverordnungen als Rechtsverordnungen	5
3. Gefahrenabwehrverordnungen und sonstige der Gefahrenabwehr dienende Rechtsverordnungen.....	6
II. Erfordernis einer parlamentsgesetzlichen Ermächtigungsgrundlage	6
1. Verfassungsrechtlicher Hintergrund.....	7
2. Verfassungsmäßigkeit der polizeirechtlichen Verordnungsermächtigung	8
3. Grenzen der polizeirechtlichen Verordnungsermächtigung.....	11
a. Verhältnis des § 26 POG zu spezialgesetzlichen Verordnungsermächtigungen	11
b. Verhältnis des § 26 POG zum kommunalen Satzungsrecht.....	12
III. Voraussetzungen für den Erlass von Gefahrenabwehrverordnungen.....	13
1. Zuständigkeit.....	13
a. Sachliche Zuständigkeit.....	13
b. Örtliche Zuständigkeit	16
c. Instanzielle Zuständigkeit	17
d. Funktionelle Zuständigkeit	18
2. Verfahren.....	19
a. Zustimmungs- und Anhörungserfordernisse	19
aa. Gefahrenabwehrverordnungen der Ministerien.....	20
bb. Gefahrenabwehrverordnungen der Aufsichts- und Dienst- leistungsdirektion.....	20
cc. Gefahrenabwehrverordnungen der Kreisverwaltungen.....	21
dd. Gefahrenabwehrverordnungen der Stadtverwaltungen der kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte	22
ee. Gefahrenabwehrverordnungen der Gemeindeverwaltungen, der verbandsfreien Gemeinden und der Verbandsgemeindever- waltungen.....	23
b. Vorlageerfordernisse	23
c. Ausfertigung und Verkündung.....	25
aa. Ausfertigung	25
bb. Verkündung.....	25
3. Form	27
IV. Zeitlicher und räumlicher Geltungsbereich	28
1. Zeitlicher Geltungsbereich.....	28

a. Inkrafttreten.....	28
b. Geltungsdauer	29
c. Außerkrafttreten.....	30
2. Räumlicher Geltungsbereich.....	31
V. Maßnahmen zur Durchsetzung von Gefahrenabwehrverordnungen.....	32
1. Polizeiverfügung	32
2. Geldbuße	33
3. Einziehung	34
VI. Rechtsschutz gegen Gefahrenabwehrverordnungen.....	35
1. Verwaltungsgerichtliche Rechtsbehelfe.....	35
a. Verwaltungsgerichtliche (abstrakte) Normenkontrolle.....	35
b. Inzidente Normenkontrolle.....	37
2. Verfassungsgerichtliche Rechtsbehelfe.....	38
a. Abstrakte Normenkontrolle vor dem Verfassungsgerichtshof.....	38
b. Verfassungsbeschwerde	38
B. Überprüfung der untersuchten Gefahrenabwehrverordnungen daraufhin, ob sie den formellen Anforderungen des POG gerecht werden.....	40
I. Zuständigkeit.....	40
II. Verfahren.....	40
1. Zustimmung des Stadtrates.....	40
2. Vorlage bei der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion.....	41
3. Ausfertigung und Verkündung	41
a. Ausfertigung	41
b. Verkündung	42
III. Form.....	42
IV. Zeitlicher Geltungsbereich.....	44
V. Maßnahmen zur Durchsetzung der Gefahrenabwehrverordnung.....	45
1. Polizei- und Ordnungsverfügungen.....	45
2. Geldbuße	45
3. Einziehung	45
2. Teil: Die Regelungen der untersuchten Gefahrenabwehrverordnungen.....	47
A. Darstellung der materiellen Anforderungen an Gefahrenabwehr- verordnungen.....	47
I. Bindung an Aufgaben der Gefahrenabwehr als gesetzlicher Auftrag	47
II. Der Gefahrenbegriff	48
1. Schaden.....	48
2. Hinreichende Schadenswahrscheinlichkeit	50
3. Abgrenzung von konkreter und abstrakter Gefahr	52
III. Die Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit und der öffentlichen Ordnung.....	54
1. Öffentliche Sicherheit	54
a. Bestand und Funktionsfähigkeit des Staates	55
b. Individualrechtsgüter.....	56
c. Gesamte Rechtsordnung.....	59

2. Öffentliche Ordnung.....	59
IV. Richtiger Adressat.....	62
1. Inanspruchnahme des Handlungs- und Zustandsstörers	62
2. Inanspruchnahme des Nichtstörers	62
V. Ermessen	63
VI. Inhaltliche Bestimmtheit.....	63
VII. Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.....	65
VIII. Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht	66
B. Überprüfung der materiellen Rechtmäßigkeit der Gefahrenabwehr- verordnungen der rheinland-pfälzischen kreisfreien Städte.....	67
I. Regelungsinhalte der Gefahrenabwehrverordnungen der kreisfreien Städte in Rheinland-Pfalz	67
1. Verbot, in der Öffentlichkeit Alkohol zu konsumieren.....	68
a. Regelungsinhalt.....	68
b. Rechtmäßigkeit.....	68
2. Verbot, öffentliche Straßen und Anlagen zu verunreinigen.....	71
a. Regelungsinhalt.....	71
b. Rechtmäßigkeit.....	72
3. Altergrenze für die Benutzung von Kinderspielplätzen.....	76
a. Regelungsinhalt.....	76
b. Rechtmäßigkeit.....	77
4. Verbot, außerhalb dafür vorgesehener Flächen Ball zu spielen.....	78
a. Regelungsinhalt.....	78
b. Rechtmäßigkeit.....	78
5. Verbot aggressiven Bettelns.....	80
a. Regelungsinhalt.....	80
b. Rechtmäßigkeit.....	81
6. Verbot, öffentliche Grünanlagen zu beschädigen.....	91
a. Regelungsinhalt.....	91
b. Rechtmäßigkeit.....	91
7. Gebot, Anordnungen des Aufsichtspersonals Folge zu leisten	91
a. Regelungsinhalt.....	91
b. Rechtmäßigkeit.....	92
8. Verbot, Eisflächen zu betreten.....	93
a. Regelungsinhalt.....	93
b. Rechtmäßigkeit.....	93
9. Anbringen von Hausnummern.....	94
a. Regelungsinhalt.....	94
b. Rechtmäßigkeit.....	94
10. Leinenzwang für Hunde; Gebot, Verunreinigungen durch Tiere zu vermeiden oder zu beseitigen.....	95
a. Regelungsinhalt.....	95
b. Rechtmäßigkeit.....	98
11. Verbot, in der Öffentlichkeit störenden Lärm zu verursachen.....	105

a. Regelungsinhalt.....	105
b. Rechtmäßigkeit.....	105
12. Verbot, unerlaubt zu nächtigen, zu zelten oder zu campen.....	108
a. Regelungsinhalt.....	108
b. Rechtmäßigkeit.....	109
13. Verbot, in der Öffentlichkeit die Notdurft zu verrichten.....	110
a. Regelungsinhalt.....	110
b. Rechtmäßigkeit.....	111
14. Verbot, an Fahrzeugen Ölwechsel oder Reparaturen vorzunehmen..	111
a. Regelungsinhalt.....	111
b. Rechtmäßigkeit.....	112
15. Taubenfütterungsverbot.....	113
a. Regelungsinhalt.....	113
b. Rechtmäßigkeit.....	114
16. Unterkommensnachweis.....	118
a. Regelungsinhalt.....	118
b. Rechtmäßigkeit.....	118
17. Verbot, ohne Erlaubnis zu plakatieren oder Flugblätter zu gewerblichen Zwecken zu verteilen.....	121
a. Regelungsinhalte.....	121
b. Rechtmäßigkeit.....	122
18. Verbot, Brunnen zweckfremd zu benutzen bzw. zu verunreinigen ...	125
a. Regelungsinhalt.....	125
b. Rechtmäßigkeit.....	126
19. Verbot, Einfriedungen zu überklettern und sich in öffentlichen Anlagen außerhalb der Öffnungszeiten aufzuhalten.....	127
a. Regelungsinhalt.....	127
b. Rechtmäßigkeit.....	127
20. Verbot, Fußwege zu befahren.....	128
a. Regelungsinhalt.....	128
b. Rechtmäßigkeit.....	130
21. Verbot, Rasenflächen zweckfremd zu benutzen sowie Feuer zu entzünden.....	132
a. Regelungsinhalt.....	132
b. Rechtmäßigkeit.....	132
22. Verbot, öffentliche Einrichtungen zweckfremd zu benutzen, zu verunreinigen oder zu verändern.....	133
a. Regelungsinhalte.....	133
b. Rechtmäßigkeit.....	134
23. Verbot, Schieß-, Wurf- und Schleudergeräte zu benutzen.....	134
a. Regelungsinhalt.....	134
b. Rechtmäßigkeit.....	135
24. Verbot, den Zugang zu Versorgungseinrichtungen zu verdecken.....	136
a. Regelungsinhalt.....	136

b. Rechtmäßigkeit	136
25. Verbot, Waren ohne Genehmigung zu verkaufen, gewerblich Werbung zu betreiben oder Schaustellungen zu veranstalten.....	137
a. Regelungsinhalt.....	137
b. Rechtmäßigkeit.....	137
II. Praktische Bedeutung kommunaler Gefahrenabwehrverordnungen	140
3. Teil: Die Regelung der Benutzung kommunaler Sachen und Einrichtungen durch Allgemeinverfügungen anstelle von Gefahrenabwehrverordnungen...	145
A. Einführung	145
B. Die Unterscheidung von Rechtsverordnungen und Allgemein- verfügungen – Einführung in die Abgrenzungsproblematik	146
C. Notwendigkeit der Abgrenzung zwischen Rechtsverordnung und Allgemeinverfügung.....	148
I. Materiellrechtliche Notwendigkeit.....	148
II. Prozessrechtliche Notwendigkeit.....	149
III. Ergebnis.....	150
D. Einführung in den Meinungsstreit zur Abgrenzungsproblematik.....	150
E. Die adressatenbezogene (personale) Allgemeinverfügung, § 35 Satz 2 Alt. 1 VwVfG.....	153
I. Einführung	153
II. Darstellung des Meinungsspektrums.....	153
III. Diskussion	154
IV. Ergebnis	159
F. Die sachbezogene, insbesondere die benutzungsregelnde Allgemein- verfügung, § 35 Satz 2 Alt. 2 und 3 VwVfG	160
I. Einführung.....	160
II. Diskussion.....	160
III. Ergebnis.....	164
G. Zulässigkeit der Regelung der Benutzung kommunaler Einrichtungen durch Allgemeinverfügungen anstatt durch Gefahrenabwehrverordnung .	164
I. Einführung	164
II. Das Merkmal „im einzelnen Fall“ im Sinne von § 9 POG.....	165
III. Ergebnis.....	169
H. Zweckmäßigkeit ergänzender gesetzlicher Regelungen	170
I. Vorbemerkungen.....	170
II. Rechtliche und tatsächliche Vor- und Nachteile von benutzungsregelnden Allgemeinverfügungen gegenüber Gefahrenabwehrverordnungen	170
1. Vor- und Nachteile im Erlassverfahren.....	170
2. Vor- und Nachteile im Vollstreckungsverfahren	172
III. Ergebnis.....	174
Anhang 1 – Gefahrenabwehrverordnungen der kreisfreien Städte in Rheinland- Pfalz.....	177
Anhang 2 – Fragebogen	231

Einleitung

Gegenstand der vorliegenden Arbeit sind die aufgrund des rheinland-pfälzischen Polizei- und Ordnungsbehördengesetzes (POG)¹ erlassenen Verordnungen zur Gefahrenabwehr (Gefahrenabwehrverordnungen) der zwölf kreisfreien Städte in Rheinland-Pfalz² unter besonderer Berücksichtigung des Spannungsverhältnisses zwischen Rechtsverordnung und Allgemeinverfügung. Neben allgemeinen, das Zustandekommen, das Inkrafttreten etc. von Gefahrenabwehrverordnungen betreffenden Fragen werden die Inhalte der derzeit³ in den kreisfreien Städten von Rheinland-Pfalz geltenden Gefahrenabwehrverordnungen systematisch

¹ Vom 15.11.1993, GVBl. S. 596, in der Fassung vom 6.2.2001, GVBl. S. 29.

² Frankenthal (Pfalz) (Verordnung zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung auf öffentlichen Straßen und in öffentlichen Anlagen vom 26.04.1996, zit.: GAVO FT), Kaiserslautern (Gefahrenabwehrverordnung zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung auf öffentlichen Straßen und in öffentlichen Anlagen der Stadt Kaiserslautern vom 5.12.2001, zit.: GAVO KL), Koblenz (Gefahrenabwehrverordnung zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung auf öffentlichen Straßen und in öffentlichen Anlagen der Stadt Koblenz in der Fassung vom 18.2.2002, zit.: GAVO KO), Landau in der Pfalz (Verordnung zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in der Stadt Landau in der Pfalz in der Fassung vom 10.06.1999, zit.: GAVO LD), Ludwigshafen am Rhein (Gefahrenabwehrverordnung zur Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung auf öffentlichen Straßen und in öffentlichen Anlagen in der Fassung vom 19.05.1999, zit.: GAVO LU; Polizeiverordnung zur Verhütung der von verwilderten Haustauben ausgehenden Gesundheitsgefahren vom 21.6.1993, zit.: GAVO LU II), Mainz (Gefahrenabwehrverordnung zur Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung auf öffentlichen Straßen und in öffentlichen Anlagen vom 20.12.1999, zit.: GAVO MZ; Gefahrenabwehrverordnung über das unbefugte Plakatieren, Beschriften, Bemalen und Besprühen auf bzw. an öffentlichen Straßen und in öffentlichen Anlagen der Stadt Mainz vom 24.6.1996, zit.: GAVO MZ II), Neustadt an der Weinstraße (Gefahrenabwehrverordnung zur Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung auf öffentlichen Straßen und in öffentlichen Anlagen und zur Abwehr von verhaltensbedingten Gefahren für das gesamte Gebiet der Stadt Neustadt an der Weinstraße in der Fassung vom 24.04.1998, zit.: GAVO NW; Gefahrenabwehrverordnung über das unbefugte Plakatieren, Bemalen und Besprühen auf bzw. an öffentlichen Straßen und in öffentlichen Anlagen im Gebiet der Stadt Neustadt an der Weinstraße vom 16.07.1997, zit.: GAVO NW II), Pirmasens (Gefahrenabwehrverordnung über die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in der Stadt Pirmasens vom 7.6.2000, zit.: GAVO PS), Speyer (Gefahrenabwehrverordnung zur Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung auf öffentlichen Straßen, Wegen, Plätzen und in öffentlichen Anlagen in der Stadt Speyer in der Fassung vom 1.9.2000, zit.: GAVO SP), Trier (Gefahrenabwehrverordnung über die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung auf Straßen und in öffentlichen Anlagen in der Stadt Trier vom 10.08.1998, zit.: GAVO TR), Worms (Gefahrenabwehrverordnung über die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung auf Straßen und in öffentlichen Anlagen in der Stadt Worms vom 23. Juli 1997, zit.: GAVO WO), Zweibrücken (Gefahrenabwehrverordnung zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung auf öffentlichen Straßen und in öffentlichen Anlagen der Stadt Zweibrücken vom 7.6.2002, zit.: GAVO ZW). Berücksichtigt wurden – soweit bekannt – alle Gefahrenabwehrverordnungen der rheinland-pfälzischen Städte, die sich im Dezember 2002 in Kraft befanden (abgedruckt im Anhang 1).

³ Stand: August 2003.

geordnet und in rechtlicher Hinsicht untersucht. Schließlich wird der momentane Stellenwert solcher Verordnungen innerhalb des polizei- und ordnungsrechtlichen Handlungsinstrumentariums bewertet. Es schließt sich eine Untersuchung an, ob die in den kommunalen Gefahrenabwehrverordnungen enthaltenen, im wesentlichen die Benutzung öffentlicher Sachen durch die Allgemeinheit regelnden Bestimmungen auch als sachbezogene Allgemeinverfügungen im Sinne von § 35 Satz 2 Alt. 3 VwVfG erlassen werden können, mithin eine Stellungnahme zum Spannungsverhältnis zwischen Allgemeinverfügung und Rechtsverordnung.

Die Arbeit ist in drei Teile gegliedert. Im ersten Teil werden die formellen Voraussetzungen für das wirksame Zustandekommen einer Gefahrenabwehrverordnung, die das Inkrafttreten, die Geltungsdauer etc. sowie die den Rechtsschutz gegen Gefahrenabwehrverordnungen betreffenden Fragen behandelt. Nachfolgend werden die den Gegenstand der Arbeit bildenden Gefahrenabwehrverordnungen der rheinland-pfälzischen kreisfreien Städte auf ihre formelle Rechtmäßigkeit hin überprüft, soweit dies anhand des vorliegenden Verordnungstextes möglich ist.

Im zweiten Teil der Arbeit werden die in materieller Hinsicht an Gefahrenabwehrverordnungen zu stellenden Anforderungen dargestellt. Die materiellen Regelungen der Gefahrenabwehrverordnungen der rheinland-pfälzischen kreisfreien Städte werden systematisch erfasst und daraufhin untersucht, ob sie diesen Anforderungen gerecht werden. Es schließt sich eine Stellungnahme zum derzeitigen rechtspraktischen Stellenwert dieser auf kommunaler Ebene ergangenen Verordnungen zur Gefahrenabwehr an. Während die erhebliche historische Bedeutung der Gefahrenabwehrverordnungen als Vorläufer der meisten gegenwärtig geltenden Spezialgesetze auf dem Gebiet des Polizei- und Ordnungsrechts unbestritten ist⁴, haben die Gefahrenabwehrverordnungen nicht zuletzt infolge der damit einhergehenden Vergesetzlichung nach allgemeiner Auffassung erheblich an Bedeutung verloren.⁵ Ihr Stellenwert in der Normenhierarchie sei gering, anscheinend regelten sie nur noch Banalitäten.⁶ Trotz der „Kampfhundehysterie“ und der hiermit verbundenen „Renaissance der Gefahrenabwehrverordnungen“⁷ halte dieser Prozess an, und zwar insbesondere bei den auf kommunaler Ebene erlassenen Gefahrenabwehrverordnungen. Für die wichtigsten Materien mit systematischem Regelungsbedarf bestehe zudem ein Bedürfnis an der Gewährleistung eines landesweiten Regelungsstandards, so

⁴ Götz, Rdnr. 607; Jochum/Rühle, L, Rdnr. 3; Habermehl, Rdnr. 353; Mußmann, Rdnr. 363; Schenke, in: Steiner, Rdnr. 317; Würtenberger/Heckmann/Riggert, Rdnr. 695.

⁵ Vgl. Götz, ebenda; Habermehl, Rdnr. 346; Hamann, NVwZ 1994, 669; Jochum/Rühle, L, Rdnr. 3; Mußmann, ebenda; Schenke, ebenda; Schmidt-Aßmann, S. 26.

⁶ Vgl. Hamann, ebenda.

⁷ Hamann, ebenda.

dass diese nicht in kommunalen Verordnungen, sondern in Ministerialverordnungen oder Gesetzen behandelt würden.⁸

Im dritten Teil der Arbeit wird das Spannungsverhältnis zwischen Rechtsverordnung und Allgemeinverfügung unter besonderer Berücksichtigung der Benutzungsregelungen im Sinne von § 35 Satz 2 Alt. 3 VwVfG erörtert. Die Handlungsformen des Verwaltungsakts und der Rechtsverordnung schließen einander zwar grundsätzlich aus. Während Rechtsverordnungen Rechtsnormen enthalten, die eine unbestimmte Anzahl von Fällen und eine unbestimmte Zahl von Personen betreffen, also abstrakt-generelle Regelungen enthalten, regeln Verwaltungsakte Einzelfälle. Einen Sonderfall des Verwaltungsaktes mit darüber hinausgehendem Anwendungsbereich stellen Allgemeinverfügungen im Sinne von § 35 Satz 2 VwVfG dar. Vorliegend ist vor allem der dritte Fall des § 35 Satz 2 VwVfG, die benutzungsregelnde Allgemeinverfügung, von Interesse. Der zweite Teil schließt unter anderem mit der Erkenntnis, dass die Bestimmungen der untersuchten Gefahrenabwehrverordnungen im Wesentlichen die Benutzung öffentlicher Sachen regeln, so dass sich die Frage stellt, ob solche Vorschriften auch als benutzungsregelnde Allgemeinverfügungen im Sinne von § 35 Satz 2 Alt. 3 VwVfG, d.h. als Verwaltungsakte erlassen werden können. Dies ist zum einen im Hinblick auf das skizzierte prinzipielle Spannungsverhältnis zwischen den Handlungsformen der Rechtsverordnung und der Allgemeinverfügung zu diskutieren, zum anderen hinsichtlich der einschlägigen Regelungen des POG, nämlich die Generalklausel des § 9 POG sowie § 26 POG als Ermächtigungsgrundlage zum Erlass von Gefahrenabwehrverordnungen. Abschließend werden die Vor- und Nachteile der einander gegenüberstehenden Handlungsformen erörtert sowie, ob Benutzungsregelungen der untersuchten Art anstatt wie bislang als Rechtsverordnung, zukünftig als Allgemeinverfügung erlassen werden können oder sollten bzw. diese Möglichkeit jedenfalls geschaffen werden sollte.

⁸ Vgl. *Schmidt-Aßmann*, S. 26.