

**Verfassungs- und Verwaltungsrecht anhand ausgewählter
Materien des Besonderen Verwaltungsrechts**

Donnerstag, den 13. Mai 2004

I. Die Binnengliederung der Polizei

Nachdem die Zuständigkeiten von Polizei einerseits und Ordnungsbehörden und weiteren Behörden andererseits abgegrenzt sind, soll als nächstes die Binnengliederung der Polizei betrachtet werden. Dabei ist zwischen der Berliner Polizei und Bundespolizeien zu unterscheiden. Weiterhin soll zur Abgrenzung auf den Verfassungsschutz, die Streitkräfte und private Sicherheitsdienste hingewiesen werden.

1. Die Berliner Polizei

Die Binnengliederung der Berliner Polizei ist, aus der Sicht des Juristen, einfach. Es gibt sie nämlich nicht. Nach § 5 I ASOG ist die Polizei im organisatorischen Sinne gleichzusetzen mit dem Polizeipräsidenten in Berlin. Dessen Dienstkräfte sind nach § 6 ASOG befugt, im gesamten Land Berlin Amtshandlungen vorzunehmen. Insoweit gibt es keine Beschränkungen durch Regeln über örtliche Zuständigkeiten. In ganz Berlin gibt es demnach nur eine Polizeibehörde, deren Rechtsträger das Land ist.

Keine Polizeibehörden sind die Stationen, Reviere und Inspektionen, also diejenigen Organisationseinheiten der Polizei, mit denen der Bürger am ehesten Kontakt hat. Bei ihnen handelt es sich vielmehr um nachgeordnete Dienststellen des Polizeipräsidenten. Die interne Gliederung des Polizeipräsidenten spielt im Außenrechtskreis rechtlich keine Rolle. Unabhängig davon, welches Polizeirevier tätig geworden ist: Rechtlich handelt es sich bei dieser Tätigkeit immer um ein Handeln des Polizeipräsidenten in Berlin. Dieser ist

monokratisch strukturiert (dazu Maurer, AllgVerwR, § 21, insb. Rn. 35 ff.).

Die Einteilung der Polizei in vier Dienstzweige kann man dem ASOG allenfalls ansatzweise entnehmen. Nach der Art der Tätigkeit werden unterschieden: Schutzpolizei, Kriminalpolizei, Wasserschutzpolizei und Bereitschaftspolizei. Die Schutzpolizei wird auch als allgemeiner Polizeivollzugsdienst bezeichnet. Die Bereitschaftspolizei ist ein in jedem Bundesland bestehender Polizeiverband, in dem der Nachwuchs für den regulären polizeilichen Dienst, den sog. Einzeldienst oder Polizeivollzugsdienst, ausgebildet wird und der ferner eine Reserve zur Unterstützung der Beamten des Einzeldienstes in dringenden Fällen darstellt. Solche dringenden Fälle sind Naturkatastrophen, schwere Unglücksfälle, gewalttätige Demonstrationen sowie Gefährdungen von Organen, Einrichtungen und Anlagen des Staates. An die Bereitschaftspolizei ist in erster Linie gedacht, wenn es im Grundgesetz heißt, dass ein Bundesland Polizeikräfte anderer Länder anfordern oder die Bundesregierung sich die Polizei in einem Land und die Polizeikräfte anderer Länder ihren Weisungen unterstellen kann. Einschlägig sind Art. 35 II / III und Art. 91 GG. In Art. 35 II 1 GG geht es um die Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung, in Art. 35 II 2 und III GG um Naturkatastrophen und Unglücksfälle und in Art. 91 GG um die Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes. Mit der Bereitschaftspolizei soll in erster Linie eine für den Einsatz nach Art. 91 GG geeignete Polizeitruppe bereitgehalten werden.

Die Polizei unterliegt nach § 9 II ASOG einer Dienst- und einer Fachaufsicht, die von der Senatsverwaltung für Inneres ausgeübt wird. Die **Dienstaufsicht** erstreckt sich auf die innere Ordnung, die allgemeine Geschäftsführung und die Personalangelegenheiten. Die **Fachaufsicht** erstreckt sich auf die rechtmäßige und zweckmäßige Wahrnehmung der Aufgaben der Polizei; sie schließt die Rechtsaufsicht also ein. Die Fachaufsicht umschließt das Recht,

Weisungen zur Vornahme oder Unterlassung von Amtshandlungen zu geben (§ 10 III Nr. 2 ASOG). Die Fachaufsicht umschließt weiterhin gemäß § 10 III Nr. 3 ASOG ein sog. Eintrittsrecht, d.h. das Recht der Aufsichtsbehörde, einzelne Maßnahmen zur Gefahrenabwehr anstelle der sachlich zuständigen Polizeibehörde zu treffen, wenn eine erteilte Einzelweisung nicht befolgt wird.

Die Aufsichtsinstanz ist es normalerweise auch, die für die Entscheidung über Widersprüche gegen polizeiliche Verwaltungsakte zuständig ist. Dieser Grundsatz wird durch § 73 I Nr. 2 VwGO geändert, wenn die Aufsichtsinstanz eine oberste Landesbehörde ist; es entscheidet dann die Ausgangsbehörde. Die Zuständigkeit zum Erlass von Widerspruchsentscheidungen bei polizeilichen Verwaltungsakten ist in § 67 ASOG speziell geregelt; zuständig ist danach der Polizeipräsident.

Zu den Begriffen Rechtsaufsicht, Fachaufsicht, Dienstaufsicht: Maurer, AllgVerwR, § 22 Rn. 31 ff., § 23 Rn. 18 ff.

2. Bundespolizei

Nach der bundesstaatlichen Kompetenzordnung ist die Polizei grundsätzlich Sache der Bundesländer. Von Ausnahmen abgesehen, stehen dem Bund auf diesem Gebiet keine Gesetzgebungszuständigkeiten und erst recht keine Verwaltungszuständigkeiten zu. Das folgt aus Art. 30 und 70 I GG. Ausnahmen müssen vom Grundgesetz vorgesehen oder zugelassen sein. Solche Ausnahmen gibt es. Das Grundgesetz gestattet die Errichtung folgender Bundespolizeien:

- > Bundesgrenzschutz (Art. 87 I 2 GG);
- > Bundeskriminalamt (Art. 73 Nr. 10 a) und Art. 87 I 2 GG);
- > Zollgrenzdienst und Zollfahndungsdienst (Art. 108 I GG).

Die Aufgaben der Bahnpolizei sind im Vorfeld der Privatisierung der deutschen Bahnen aus deren Zuständigkeit herausgelöst und dem Bundesgrenzschutz übertragen worden.

Die vollzugspolizeilichen Aufgaben auf den Bundeswasserstraßen werden nicht von den Wasser- und Schifffahrtsämtern des Bundes, sondern in Bundesauftragsverwaltung von der Wasserschutzpolizei der Bundesländer wahrgenommen (Art. 89 II S. 3 und 4 GG).

Schließlich besitzt die Bundeswehr Polizeizuständigkeiten zur Sicherung ihrer eigenen Funktionsfähigkeit (Feldjäger).

a) Insbesondere Bundesgrenzschutz

Der Bundesgrenzschutz ist gemäß § 1 I 2 BGS-Gesetz eine Polizei des Bundes und untersteht dem Bundesminister des Innern. Er ist zuständig für die Überwachung der Bundesgrenzen und des grenzüberschreitenden Verkehrs, für den Schutz von Bundesorganen und eigenen Einrichtungen des Bundes, für Ordnungsaufgaben auf Hoher See, für die Bahnpolizei und für die Unterstützung der Bundesländer gemäß Art. 35 II / III und 91 GG. Die Befugnisse des BGS richten sich nach den §§ 14 ff. BGS-Gesetz; Verwaltungsvollstreckung und unmittelbarer Zwang richten sich nach den dafür erlassenen besonderen Bundesgesetzen. Alle diese Regelungen sind dem Landespolizeirecht nachgebildet. Wer mit dem ASOG vertraut ist, wird im BGS keine Orientierungsschwierigkeiten haben. Auch dieses Gesetz enthält im ersten Abschnitt Regelungen über die Aufgaben und im zweiten Abschnitt Regelungen über die Befugnisse des BGS. Die Befugnisnormen gliedern sich in eine Befugnis-Generalklausel (§ 14 I BGS) und besondere Befugnisnormen (§§ 21 - 50 BGS).

Fall: Auf einem Bahnhofsvorplatz in Berlin hat die zuständige Bezirksverwaltung einen Parkplatz angelegt, der regelmäßig auch von Bahnkunden benutzt wird. Beamte des BGS kontrollieren als Bahnpolizei die Beachtung der Parkuhren. Sind sie dafür zuständig? Die Zuständigkeit der Bahnpolizei ist auf Bahnanlagen beschränkt. Außerhalb von Bahnanlagen darf sie nur bei Gefahr im Verzug oder zur Nacheile tätig werden (§ 3 I BGS). Für die Frage, ob der Bahnhofsvorplatz Bahnanlage ist, kommt es auf die

Eigentumsverhältnisse nicht an. Maßgebend ist, ob er von der Bahn errichtet und unterhalten wird. Ist das nicht der Fall, ist der Platz z.B. straßenrechtlich gewidmet oder wird er vom Bezirk errichtet oder unterhalten, müssen sich die Bahnpolizisten darauf beschränken, Verkehrsverstöße der Berliner Polizei anzuzeigen. Dies ist von ihrer Zuständigkeit bei Gefahr im Verzug abgedeckt.

b) Insbesondere Bundeskriminalamt

Das Bundeskriminalamt dient der Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in der Kriminalpolizei und der zentralen Verbrechensbekämpfung. Im Grundgesetz wird es als "Zentralstelle" (Art. 87 I 2 GG) bezeichnet, die aus Gründen der Spezialisierung und zur Erleichterung der Bekämpfung über- oder internationaler Straftaten eingerichtet worden ist. Zu diesem Zweck sammelt es Nachrichten und Unterlagen, unterhält erkennungsdienstliche und kriminaltechnische Einrichtungen, entwickelt kriminalpolizeiliche Analysen und Arbeitsweisen und ist zuständig für die internationale Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden (Zusammenfassung der Aufgaben in den §§ 1 - 6 BKA-Gesetz). Weiterhin ist das BKA zuständig für die polizeiliche Ermittlung bei bestimmten Straftaten und den persönlichen Schutz hoher Politiker des Bundes und von ausländischen Staatsgästen.

3. Die Trennung von Polizei, Verfassungsschutz und Streitkräften

Nicht zur Polizei gehört der Verfassungsschutz (für den im Bund das Bundesamt für Verfassungsschutz und in Berlin das Landesamt für Verfassungsschutz zuständig sind). Nach § 2 I 3 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes (Sartorius Nr. 80) darf das Bundesamt einer polizeilichen Dienststelle nicht angegliedert werden, nach § 8 III des Gesetzes stehen ihm polizeiliche Befugnisse oder

Weisungsbefugnisse nicht zu. Dieses sog. Trennungsprinzip hat rechtsstaatliche Gründe. Es soll verhindern, dass die Machtinstrumente der Polizei und des Verfassungsschutzes in einer Hand vereint werden. Die Verfassungsschutzämter haben andere Aufgaben als die Polizei. Sie sind nicht an das Kriterium der Gefahr gebunden, sondern sammeln in erster Linie Informationen über Bestrebungen, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung, den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes gerichtet sind. Zu diesem Zweck sind sie auf die Anwendung nachrichtendienstlicher Mittel, also Mittel der heimlichen Informationsbeschaffung ohne Anwendung hoheitlichen Zwangs, beschränkt (vgl. insb. § 8 II BVerfSchG).

Eine weitere Trennlinie ist zwischen Polizei und Streitkräften gezogen. Polizeiliche Aufgaben außerhalb des Verteidigungsauftrags dürfen den Streitkräften nach Art. 87a II GG nur zugewiesen werden, soweit es das Grundgesetz ausdrücklich zulässt. Solche ausdrücklichen Regelungen sind Art. 87a III GG, der vorsieht, dass die Streitkräfte im Verteidigungs- und Spannungsfalle zivile Objekte schützen und Aufgaben der Verkehrsregelung wahrnehmen dürfen, weiterhin Art. 87a IV GG, wonach in den Fällen des Art. 91 GG, also bei inneren Unruhen, die Streitkräfte zum Schutz ziviler Objekte und bei der Bekämpfung organisierter und militärisch bewaffneter Aufständischer eingesetzt werden dürfen, und Art. 35 II / III GG, der den Einsatz der Bundeswehr bei Naturkatastrophen und Unglücksfällen regelt, z.B. bei dem Elbehochwasser im Sommer 2002. Gemäß Art. 9 III 3 GG darf der Einsatz der Streitkräfte zu den genannten Zwecken sich nicht gegen Arbeitskämpfe richten, die zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen von Koalitionen im Sinne von Art. 9 III 1 GG geführt werden.

4. Private Sicherheitsdienste

Unter privaten Sicherheitsdiensten sind privatwirtschaftlich tätige Unternehmen zu verstehen, die auf der Grundlage und in

den Rechtsformen des Privatrechts Sicherheitsaufgaben wahrnehmen, die sich mit der polizeilichen Gefahrenabwehraufgabe teilweise überschneiden. Beispiele sind Wach- und Schließgesellschaften, der Werksschutz, Privatdetektive, Leibwächter oder Ordnungsdienste bei Veranstaltungen und Versammlungen. Da die Aufgabe der Gefahrenabwehr (§ 1 I 1 ASOG) kein Verwaltungsmonopol begründet, ist das Nebeneinander von staatlichen Sicherheitsbehörden und privaten Sicherheitsdiensten grundsätzlich unbedenklich. Einwände wie die, dass Sicherheit nicht nur für sog. Reiche oder Besserverdienende erhältlich sein dürfte, sind politischer, nicht rechtlicher Natur. Sollte tatsächlich der polizeiliche Schutz Ärmerer oder schlechter Verdienender zu wünschen übrig lassen, ist das kein Grund, entsprechende Defizite bei sog. Reichen oder Besserverdienenden rechtlich zu erzwingen. Auch das staatliche Gewaltmonopol steht privaten Sicherheitsdiensten nicht entgegen. Die Anwendung physischer Gewalt ist privaten Sicherheitsdiensten nämlich nur in den engen Grenzen der bürgerlich-rechtlichen Schutz- und Selbsthilferechte (§§ 226 ff., 859 BGB), strafrechtlicher Notwehr-, Nothilfe- und Notstandsrechte (§§ 32 ff. StGB) und strafprozessualer Verfolgungsrechte (insb. § 127 StPO) erlaubt; diese sind als Ausnahmen vom Gewaltmonopol anerkannt. Die Tätigkeit privater Sicherheitsdienste ist grundrechtlich geschützte Berufsausübung. Den Betreibern z.B. von kerntechnischen Anlagen oder von Verkehrsflughäfen macht das staatliche Recht die Unterhaltung eines bewaffneten Werksschutzes sogar zur Pflicht.

Private Sicherheitsdienste unterliegen allerdings einer besonderen staatlichen Kontrolle. Ihre Betreiber bedürfen nach § 34a GewO und der dazu ergangenen Verordnung über das Bewachungsgewerbe einer behördlichen Erlaubnis. Ohne diese Erlaubnis ist der Betrieb eines Sicherheitsgewerbes (formell) illegal. Auf die Erlaubnis besteht ein Rechtsanspruch, wenn kein Versagungsgrund vorliegt. Der wichtigste Versagungsgrund ist die Unzuverlässigkeit des Betreibers. Unzuverlässig ist u.a., wer wegen Gewaltdelikten vorbestraft oder aus disziplinarischen

Gründen aus dem Polizeidienst entfernt worden ist. Unzuverlässig ist auch, wer Personal beschäftigt, das in diesem Sinne unzuverlässig ist. Weiterhin bedürfen private Sicherheitsdienste zum Führen von Schusswaffen einer Erlaubnis nach den §§ 28 ff. WaffnG.

Der Zweck der staatlichen Überwachung besteht darin, die Einhaltung der öffentlich-rechtlichen Vorschriften sicherzustellen und gegen rechtswidrige Eingriffe privater Dienste in die Rechte Dritter einzuschreiten.

Von privaten Sicherheitsdiensten zu unterscheiden sind Private, die hilfsweise mit der Wahrnehmung polizeilicher Aufgaben betraut sind. In Berlin ist an dieser Stelle die unter den Vorzeichen des Kalten Krieges aufgestellte Freiwillige Polizei-Reserve zu nennen. Auf sie wird in § 5 III ASOG hingewiesen. Näheres ist in einem Gesetz über die Freiwillige Polizei-Reserve vom 23. Juni 1992 geregelt. Die Freiwillige Polizei-Reserve kann bei Bedarf herangezogen werden zum Objektschutz, zum Streifendienst, zur Verkehrsüberwachung, bei öffentlichen Veranstaltungen, für Kurier- und Transportdienste.

Von privaten Sicherheitsdiensten sind weiterhin die mit der Ausübung von Hoheitsgewalt beliehenen Privaten zu unterscheiden. Die Beleihung bedarf besonderer gesetzlicher Grundlage und hat zur Folge, dass der Beliehene mit Hoheitsgewalt ausgestattet wird. Im Unterschied zu den Hilfspolizeibeamten üben Beliehene diese Hoheitsgewalt selbständig aus; sie werden nicht zu bloßen Hilfsdiensten tätig. Beleihungstatbestände gibt es in folgenden Bereichen: **(1)** beim Schutz von Feld, Wald, Flur und Fischerei: der bestätigte Jagdauseher (§ 25 II BJagdG); **(2)** bei der Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung in Transportfahrzeuge (§ 106 SeemannsG - Kapitän; § 29 III LuftVG - Luftfahrzeugführer; nicht dagegen der Zugschaffner); **(3)** zivile Wachpersonen der Bundeswehr gemäß § 1 II des Gesetzes über die Anwendung unmittelbaren Zwangs und die Ausübung besonderer Befugnisse durch Soldaten der Bundeswehr und zivile Wachpersonen

(UZwGBW).

II. Der Übergang von der Polizei zur Ordnungsverwaltung

1. Die "Entpolizeilichung"

Das Stichwort "Entpolizeilichung" könnte den Übergang der Gefahrenabwehraufgabe auf private Sicherheitsdienste bezeichnen. Entpolizeilichung bedeutete dann den Rückzug der Polizei aus dem Schutz der öffentlichen Sicherheit und das Nachrücken privater Sicherheitsdienste in das so entstehende Sicherheitsvakuum. Das ist mit dem Begriff der Entpolizeilichung aber nicht gemeint. Dieser Begriff zielt nicht auf das Verhältnis von Polizei und privaten Sicherheitsdiensten, sondern auf das Verhältnis von Polizeibehörden und Ordnungsbehörden und auf das Verhältnis von ASOG und besonderen gesetzlichen Regelungen. Das Stichwort "Entpolizeilichung" leitet über vom Recht der Polizei im Sinne des § 5 ASOG, mit dem wir uns bisher in erster Linie beschäftigt haben, zum Recht der Ordnungsbehörden, die ebenfalls Aufgaben der Gefahrenabwehr wahrnehmen. Entpolizeilichung bedeutet, dass Aufgaben der Gefahrenabwehr von den Polizeibehörden auf die Ordnungsbehörden verlagert werden und dass weiterhin Aufgaben der Gefahrenabwehr in sinkendem Maße aufgrund des ASOG und in steigendem Maße aufgrund von besonderen gesetzlichen Regelungen wahrgenommen werden.

Entpolizeilichung setzt voraus, dass zwischen Polizeibehörden und Ordnungsbehörden unterschieden wird. Das ist in Berlin der Fall. Die Aufgabe der Gefahrenabwehr wird in § 1 I 1 ASOG zwei verschiedenen Behörden zugewiesen: Polizei und Ordnungsbehörden. Diese Doppelung durchzieht das gesamte ASOG. So ermächtigt die Befugnis-Generalklausel die Polizei und die Ordnungsbehörden. Dass beide organisatorisch getrennt sind, ist den §§ 2 ff. ASOG zu entnehmen. Polizeibehörde ist der Polizeipräsident in Berlin. Ordnungsbehörden sind im Alltag des Verwaltungsvollzugs zumeist die Bezirksämter.

Das Land Berlin hat sich damit für das Trennungsprinzip entschieden. Trennungsprinzip bedeutet, dass im Bereich der Gefahrenabwehr zwischen Vollzugs- und Verwaltungsaufgaben unterschieden wird und diese Aufgaben zwei verschiedenen Behördentypen zugewiesen werden. Die Polizeibehörden sind für die Vollzugsaufgaben zuständig, und die Verwaltungsaufgaben fallen in die Kompetenz der Ordnungsbehörden. Die Abgrenzung richtet sich nach § 4 ASOG bzw. den entsprechenden Regelungen der anderen Bundesländer, in denen das Trennungsprinzip verwirklicht ist. Die Polizei arbeitet typischerweise im Außendienst. Darum ist sie ortsnah und hat sie die Möglichkeit des ersten Zugriffs; sie geht dabei mündlich und formlos vor. Die Ordnungsbehörden arbeiten im Unterschied dazu im Innendienst; sie sind ortsfrem und auf ein bürokratisches, d.h. schriftlich-förmliches Vorgehen angewiesen.

Die Ordnungsbehörden werden von Bundesland zu Bundesland verschieden bezeichnet. In Niedersachsen spricht man von Verwaltungsbehörden, in Bayern von Sicherheitsbehörden, in Hessen von Gefahrenabwehrbehörden, in Nordrhein-Westfalen, wie in Berlin, von Ordnungsbehörden. Nordrhein-Westfalen hat aber, anders als Berlin, für die Ordnungsbehörden ein eigenes Gesetz erlassen; dort gibt es neben dem Polizeigesetz ein Ordnungsbehördengesetz. Bei den neuen Bundesländern kann man in dieser terminologischen Frage erkennen, welches "Alt-Bundesland" nach der Wiedervereinigung jeweils Partnerbundesland war; so heißen die Ordnungsbehörden in Sachsen-Anhalt, wie in Niedersachsen, Verwaltungsbehörden.

Der Gegensatz zum Trennungsprinzip ist das Einheitsprinzip. Dieses lag dem preußischen Polizeigesetz von 1931, einem der ersten modernen Polizeigesetze in Deutschland, zugrunde. Nach dem Einheitsprinzip werden sowohl Vollzugs- als auch Verwaltungsaufgaben von nur einer Behörde wahrgenommen, der Polizeibehörde. Ordnungsbehörden, die neben den Polizeibehörden für die Gefahrenabwehr zuständig sind, kennt das Einheitsprinzip

nicht. Allerdings werden Vollzugs- und Verwaltungsaufgaben regelmäßig unselbständigen Untergliederungen im Innenbereich der einen Polizeibehörde zugewiesen. Das Einheitsprinzip ist heute in Baden-Württemberg, Bremen, dem Saarland und dem Freistaat Sachsen anzutreffen. Die übrigen Bundesländer folgen dem Trennungsprinzip.

Entpolizeilichung, um auf den Ausgangspunkt zurückzukommen, bedeutet den Übergang vom Einheits- zum Trennungsprinzip, d.h. die Zuweisung der Verwaltungsaufgaben im Bereich der Gefahrenabwehr an besondere, selbständig neben der Polizei stehende Behörden. Mit dem Recht dieser Behörden werden wir uns jetzt zu beschäftigen haben.

2. Überblick über die wichtigsten ordnungsbehördlichen Zuständigkeiten

Sich einen Überblick über die Zuständigkeiten der Ordnungsbehörden zu verschaffen, ist ein mühsames Geschäft. Das Gesetz über die Zuständigkeiten in der allgemeinen Berliner Verwaltung, AZG, klammert die Zuständigkeiten bei Polizeiaufgaben und Ordnungsaufgaben aus. Daran hat sich auch durch das 2. Verwaltungsreformgesetz (GVBl. 1998, S. 177) nichts geändert. Maßgebend sei vielmehr ein besonderes Gesetz mit zusammenfassendem Zuständigkeitskatalog.

Diese Verweisung ist nicht ganz korrekt, soweit es um Zuständigkeiten der Polizei geht. Diese Zuständigkeiten werden nämlich auch im AZG geregelt. § 3 Abs. 1 AZG lautet: "Die Hauptverwaltung (siehe § 2 II AZG) nimmt die Aufgaben von gesamtstädtischer Bedeutung wahr. Dazu gehören: ... 2. die Polizei-, Justiz- und Steuerverwaltung." Anders ist es bei den Ordnungsbehörden. Insoweit ist einschlägig der Zuständigkeitskatalog Ordnungsaufgaben, der gemäß § 2 IV 1 ASOG Bestandteil dieses Gesetzes ist.

Der Zuständigkeitskatalog unterscheidet, wie § 2 II und III ASOG, drei Arten von Ordnungsbehörden: die Senatsverwaltungen, die Bezirksämter und die Sonderbehörden. Entsprechend sind die Ordnungsaufgaben der Senatsverwaltungen (Nr. 1 bis 14), die Ordnungsaufgaben der Bezirksämter (Nr. 15 - 22b) und die Ordnungsaufgaben der Sonderbehörden (Nr. 23 - 34) zu unterscheiden. Die Ordnungsaufgaben der Senatsverwaltungen und die Ordnungsaufgaben der Bezirksämter sind weiter nach Sachgesichtspunkten gegliedert; so regeln Nr. 1 des Zuständigkeitskataloges die Ordnungsaufgaben der Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen und Nr. 15 die Ordnungsaufgaben der Bezirksämter für Bau- und Wohnungswesen. Die Ordnungsaufgaben der Sonderbehörden sind anders gegliedert, nämlich nach den einzelnen Sonderbehörden. Hervorzuheben ist Nr. 23, der Ordnungsaufgaben des Polizeipräsidenten in Berlin regelt, die von den Aufgaben zu unterscheiden sind, die dem Polizeipräsidenten in Berlin als Polizeibehörde obliegen; der Polizeipräsident ist also teils Polizeibehörde, teils Ordnungsbehörde; die Unterscheidung beider Rollen richtet sich nach Nr. 23 der Anlage zum ASOG. So obliegt dem Polizeipräsidenten in Berlin die Aufgabe der Straßenverkehrsbehörde als Ordnungsbehörde.

Ordnungsaufgaben stehen zumeist in einem Zusammenhang mit dem Vollzug von Fachgesetzen. Das Allgemeine Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung erweist sich aus der Sicht der Ordnungsbehörden als ein zusätzliches Instrument zum Vollzug anderer Gesetze.

Sogenannte unbenannte, d.h. rein auf der Grundlage des ASOG und ohne Heranziehung eines Spezialgesetzes zu lösende Gefahrenabwehraufgaben der Ordnungsbehörden sind selten. Beispiele sind die Bekämpfung einer Rattenplage oder das Einschreiten gegen einen Privatrepetitor, der in seinen Veranstaltungen juristische Übungsfälle löst, die an der Universität ausgegeben worden sind. Der im wesentlichen auf andere Gesetze verweisende Zuständigkeitskatalog erfasst die unbenannten, nicht aus anderen Gesetzen als dem ASOG sich ergebenden Ordnungsaufgaben in Nr. 35

II a.E.

Wenn die Ordnungsbehörden zum Vollzug besonderer gesetzlicher Regelungen tätig werden, gilt das ASOG zwar nur subsidiär. Es ist aber heranzuziehen, soweit das Spezialgesetz Aufgaben der Gefahrenabwehr regelt und die Befugnisse der Ordnungsbehörden nicht abschließend festlegt.

Bauaufsicht: Als erste spezialgesetzlich geregelte Gefahrenabwehraufgabe der Ordnungsbehörden möchte ich die Bauaufsicht nennen. Darunter versteht man die Überwachung der öffentlich-rechtlichen Vorschriften und der auf ihrer Grundlage ergangenen Anordnungen bei der Errichtung, der Änderung, dem Abbruch, der Nutzung, der Nutzungsänderung und der Instandhaltung baulicher Anlagen. Die Bauaufsicht gehört grundsätzlich zu den Ordnungsaufgaben der Bezirke (Nr. 15 I ZustKat Ord). Die Bauaufsichtsbehörden haben in Wahrnehmung dieser Aufgabe Befugnisse zunächst nach dem Spezialgesetz, z.B. das Betretensrecht nach § 54 BauO, die Beseitigungsermächtigung nach § 70 BauO, die Befugnisse im Rahmen der Bauüberwachung nach § 71 BauO. Soweit keine dieser Ermächtigungen einschlägig ist, bleibt subsidiär die Befugnis-Generalklausel des § 17 I ASOG.

Die Qualifikation der Bauaufsichtsbehörden als Ordnungsbehörden bewirkt, dass die Bauaufsichtsbehörden subsidiär auf die Eingriffsermächtigung des ASOG zugreifen dürfen. Für den Begriff "Ordnungsbehörde" heißt dies, dass man sich darunter keine Behörden vorzustellen hat, die neben anderen Behörden stehen, z.B. den Bauaufsichtsbehörden, sondern dass "Ordnungsbehörde" eine Aufgabe ist, die ganz unterschiedlichen Behörden nach Maßgabe des ZustKat Ord zukommen kann.

Gewerbeüberwachung: Die Gewerbeüberwachung ist nach § 155 II GewO Landesbehörden anvertraut. Sie findet statt als allgemeine Gewerbeaufsicht nach der Gewerbeordnung, als Überwachung der Sicherheit am Arbeitsplatz durch die Staatlichen Gewerbeaufsichtsämter, als Gaststättenaufsicht sowie als Aufsicht über

weitere Gewerbebezüge wie das Personenbeförderungsgewerbe oder das Güterkraftverkehrsgewerbe. Im ZustKat Ord findet man die Mehrzahl dieser Zuständigkeiten unter den Ordnungsaufgaben der Bezirke in Nr. 21 wieder (Gewerbeangelegenheiten, Gaststättenaufsicht). Für das Personenbeförderungs- und Güterkraftverkehrswesen ist dagegen die Senatsverwaltung für Verkehr zuständig (Nr. 11 d) und e) ZustKat Ord).

Immissionsschutz: Immissionsschutz ist die Aufgabe, den Menschen und seine Umwelt vor Gefahren, erheblichen Nachteilen und erheblichen Belästigungen zu schützen, die auf der Einwirkung von Luftverunreinigungen, Geräuschen, Erschütterungen, Licht, Wärme, Strahlen und ähnlichen Umwelteinwirkungen beruhen (vgl. § 3 I / II BImSchG). Hinsichtlich der Immissionen, die von Anlagen, Anlagenteilen, dem Straßen- und dem Schienenverkehr ausgehen, enthält das BImSchG einschlägige Regelungen. Die Überwachung der Einhaltung dieses Gesetzes ist gemäß § 52 I BImSchG Sache der Landesbehörden. Deren Befugnisse sind aber im BImSchG weitgehend geregelt. So ermächtigt § 20 BImSchG bei genehmigungsbedürftigen Anlagen zur Betriebsuntersagung, zur Stilllegung und Beseitigung des Betriebs und gibt § 17 BImSchG die Befugnis zu nachträglichen Anordnungen. Zuständig hierfür ist teils die für Stadtentwicklung und Umweltschutz zuständige Senatsverwaltung (Nr. 10 I lit. c) ZustKat Ord), teils das Landesamt für Arbeitsschutz und technische Sicherheit als Sonderbehörde (Nr. 24 III a) ZustKat Ord). Für nicht-genehmigungsbedürftige Anlagen enthalten die §§ 24 und 25 BImSchG Eingriffsermächtigungen, die den Rückgriff auf das ASOG ebenfalls entbehrlich machen (zuständig sind die Bezirke (Nr. 18 I / II ZustKat Ord)).

Gesundheitsaufsicht: Die Gesundheitsämter nehmen Aufgaben der Gesundheitspolizei wahr. Hierunter fallen die Bekämpfung von Seuchen nach dem BundesseuchenG und von Geschlechtskrankheiten nach dem GeschlechtskrankheitenG. Diese Gesetze ermächtigen die allgemeinen Verwaltungsbehörden (§ 77 BSeuchenG) und die Gesundheitsämter (§ 10 VII BSeuchenG) zu Eingriffsmaßnahmen,

etwa zur Absonderung von Personen, die an bestimmten Seuchen erkrankt sind (§ 37 BSeuchenG). Da das BSeuchenG in § 10 I über eine seuchenpolizeiliche Generalklausel verfügt, die eingreift, wenn keine besondere seuchenpolizeiliche Ermächtigung einschlägig ist, ist für die Anwendung des Eingriffsinstrumentariums des ASOG kein Platz. Zuständig sind nach Nr. 16 I a) ZustKat Ord die Bezirksämter. Zu den Ordnungsaufgaben auf dem Gebiet des Gesundheitswesens treten weitere Zuständigkeiten, die in § 4 BerlGDG (Gesundheitsdienstgesetz) geregelt sind.

Lebensmittelüberwachung: Im Rahmen der Lebensmittelüberwachung haben die Ordnungsbehörden die Aufgabe, die Beachtung der Vorschriften über den Verkehr mit Lebensmitteln, Tabakerzeugnissen, kosmetischen Erzeugnissen und Bedarfsgegenständen sicherzustellen. Anders als das Gesundheitsrecht enthält das Lebensmittel- und BedarfsgegenständeG des Bundes zwar gesetzliche Verbote und Bußgeld- bzw. Straftatbestände zur Ahndung von Übertretungen. Ermächtigungen zu einem administrativen Einschreiten werden aber nur sporadisch erteilt. Soweit auch die Ausführungsgesetze der Bundesländer zum LMBG keine Eingriffsermächtigungen vorsehen, gelten subsidiär die Eingriffsbefugnisse nach allgemeinem Ordnungsrecht, in Berlin nach dem ASOG. Zuständig sind wieder die Bezirksämter (Nr. 16 II a) ZustKat Ord).

Straßenverkehrsüberwachung: Die Überwachung des Straßenverkehrs findet auf der Grundlage von StVG, StVO und StVZO statt. Sie bezweckt die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs. Dies geschieht auf vier Regelungsebenen: Erstens werden die Verkehrsteilnehmer unter sicherheitsrechtliche Kontrolle genommen; dies geschieht vornehmlich mit dem Instrument der zum Führen von Kfz erforderlichen Fahrerlaubnis (§§ 1 ff. StVZO). Zweitens wird die technische Sicherheit der Kfz durch ein amtliches Zulassungsverfahren und obligatorische regelmäßige Untersuchungen überwacht (TÜV; §§ 16 ff. StVZO). Drittens wird die Straße mit den im Interesse der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs erforderlichen Verkehrszeichen und -einrichtungen versehen (§§ 39 ff.

StVO). Schließlich werden den Verkehrsteilnehmern Pflichten für ihr Verhalten im Straßenverkehr auferlegt.

Die Zuständigkeit zur Verkehrsüberwachung ist zwischen den Ordnungsbehörden und der Polizei aufgeteilt. Die Polizei ist nicht, wie auf den meisten anderen Gebieten der Gefahrenabwehr, gemäß § 4 ASOG auf unaufschiebbare Maßnahmen beschränkt, sondern verfügt über eine eigene Zuständigkeit, den Verkehr durch Zeichen und Weisungen zu regeln sowie Verkehrskontrollen und Verkehrszählungen durchzuführen (§§ 36, 44 II 1 StVO). Darüber hinaus kann die Polizei bei Gefahr im Verzug Maßnahmen im Zuständigkeitsbereich der Straßenverkehrs- und der Straßenbaubehörden treffen (§ 44 II 2 StVO). Für die Berliner Polizei kommt hinzu, dass sie auf dem Gebiet des Straßenverkehrs nach Nr. 23 VI a) ZustKat Ord als Sonderbehörde Ordnungsbehörde ist. Die Ordnungsaufgaben der unteren Verwaltungsbehörde nach der StVZO obliegen gemäß Nr. 33 IX lit. a) ZustKat Ord dem Landeseinwohneramt.

Die Liste mit Rechtsgebieten könnte noch um einiges fortgesetzt werden. Aus dem Umweltschutzrecht wären etwa noch das Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht, das Wasserhaushaltsrecht, das Chemikalien- und sonstige Gefahrstoffrecht, das Atomrecht und das Strahlenschutzrecht zu nennen. Für jedes dieser Rechtsgebiete stellen sich drei Fragen. **Frage 1:** Ist die Wahrnehmung der Behörden durch diese Regelungen zugewiesenen Aufgaben "Gefahrenabwehr" im Sinne von § 1 I 1 ASOG? Die Antwort auf diese Frage kann lauten: generell ja; generell nein; teils, teils. Soweit es um Gefahrenabwehr geht, schließt sich **Frage 2** an. Sind die Behörden, die für die Durchführung dieser Regelungen zuständig sind, Ordnungsbehörden im Sinne von § 2 ASOG und des ZustKat Ord? Diese Frage ist zu verneinen, wenn es sich um Bundesbehörden handelt. Im übrigen ist sie zu bejahen. Werden Landesbehörden zur Gefahrenabwehr, also als Ordnungsbehörden tätig, stellt sich **Frage 3:** Sind die Eingriffsbefugnisse dieser Ordnungsbehörden zur Erfüllung ihrer Gefahrenabwehraufgabe in den besonderen Gesetzen abschließend

geregelt oder gibt es Lücken oder äußern die besonderen Gesetze sich zur Frage der Eingriffsbefugnisse nicht. Soweit keine abschließende Regelung vorliegt, gelten subsidiär die Eingriffsermächtigungen des ASOG, insbesondere die Befugnis-Generalklausel des § 17 I.

Der Fall, dass das Besondere Verwaltungsrecht sich zur Frage behördlicher Eingriffsbefugnisse nicht äußert, ist keine Seltenheit. Die Spezialgesetze des Gefahrenabwehrrechts regeln die Überwachung bestimmter Sozialbereiche vorwiegend anders als durch die Bereitstellung von Ermächtigungen zu Eingriffsmaßnahmen. Überwiegend besteht ihre Regelungstechnik darin, generelle Verbote oder Gebote bestimmter Verhaltensweisen auszusprechen und die Einhaltung dieser Normen durch Bußgeld- und Strafsanktionen zu sichern. Hinzu kommen Erlaubnispflichten. Ermächtigungen zum Erlass von Verfügungen, durch die gegen Verstöße gegen Gebots- und Verbotsnormen präventiv eingeschritten werden könnte, fehlen aber in den Spezialgesetzen nicht selten überhaupt. So verfahren z.B. das Lebensmittelgesetz und das Ladenschlussgesetz. Sie verbieten bestimmte Verhaltensweisen und bedrohen Zuwiderhandlungen mit Strafe oder Bußgeld. Die Ermächtigung der Ordnungsbehörden, im Einzelfall mit Gebots- und Verbotsverfügungen einzuschreiten, setzen sie voraus, ohne sie selbst zu erteilen.

In diese Regelungslücke tritt die landesrechtliche Befugnis-Generalklausel, in Berlin § 17 I ASOG. Generelle Gebote oder Verbote der Spezialgesetze des Gefahrenabwehrrechts können im Einzelfall auf Grund der Generalermächtigung durch Verfügung "konkretisiert" werden. Solche Verfügungen nennt man, ohne dass durch diese Nomenklatur rechtlich etwas präjudiziert würde, unselbständige Ordnungsverfügungen. Die Unselbständigkeit besteht darin, dass sie nur für den Einzelfall Gebote oder Verbote wiederholen, die sich als allgemeine Verhaltenspflichten bereits aus dem Gesetz ergeben. So kann z.B. die Lebensmittelaufsicht einer Konservenfabrik die Verwendung bestimmter Zusatzstoffe durch Verwaltungsakt verbieten, deren

Verwendung gegen das Zusatzstoffverbot des § 11 LMBG verstößt. Die Ermächtigung zu derartigen normvollziehenden unselbständigen Ordnungsverfügungen ist praktisch höchst bedeutsam. Die Behörde erhält neben der Bußgeld- oder Strafsanktion ein weiteres Instrument zur Durchsetzung der Norm. Die Verfügung und nicht unmittelbar das Gesetz ist die Grundlage für Maßnahmen des Verwaltungszwanges nach dem VwVG. Nur durch solche Zwangsmaßnahmen kann die Fortsetzung der verbotenen Tätigkeit tatsächlich verhindert werden, während Bußgeld oder Strafe nur einen indirekten Zwang ausüben.