

1.4 Vorbereiten einer Ordnungsverfügung

Der Erlass einer Ordnungsverfügung ist an gesetzliche Voraussetzungen geknüpft, deren Vorliegen in einem durchaus möglichen Widerspruchs- oder Klageverfahren geprüft wird.

Zum Vorbereiten der Ordnungsverfügung eignet sich sehr gut eine Checkliste, die alle durchzuführenden Prüfungen enthält und systematisch abgearbeitet werden kann. Gerichte prüfen die formellen Voraussetzungen zum Erlass einer Ordnungsverfügung sehr genau. Stellen sie einen formellen Fehler fest, erübrigt sich das Prüfen der materiellen Voraussetzungen.

Verwenden Sie daher die Checkliste, um auszuschließen, dass die Ordnungsverfügung allein wegen eines formellen Fehlers aufgehoben wird.

Die „Checkliste zum Vorbereiten einer Ordnungsverfügung“ finden Sie am Ende des Kapitels.

Gehen Sie nach der angegebenen Reihenfolge der Prüfungsschritte vor und beziehen Sie alle maßgeblichen Rechtsfragen in Ihre Entscheidung ein.

1.4.1 Vorprüfung

Zu Beginn eines ordnungsrechtlichen Falls ist eine Vorprüfung vorzunehmen. Liegt eine Aufgabe der Gefahrenabwehr vor und ist die Befugniklausel anzuwenden, haben Sie einen klassischen ordnungsrechtlichen Fall zu bearbeiten.

Nähere Ausführungen hierzu siehe Kapitel 1.2 „Rechtsgrundlagen ordnungsbehördlicher Maßnahmen“.

Überspringen Sie diesen Prüfungsschritt niemals, denn mit der Vorprüfung lässt sich viel Arbeit vermeiden, weil bereits in diesem frühen Stadium des Verfahrens alle Fälle herausgefiltert werden können, die keine Gefahrenabwehr zum Gegenstand haben.

Beispiele

privatrechtliche Nachbarstreitigkeiten,
unberechtigtes Parken auf Privatgrundstücken

1.4.2 Formelle Voraussetzungen

Der Gesetzgeber verlangt von den Behörden, bei ihren Entscheidungen Vorschriften einzuhalten, die den Ablauf des Verfahrens und die Form der Entscheidung betreffen. Die Tätigkeit der Verwaltungen soll sich nach rechtsstaatlichen Grundsätzen richten und nicht willkürlich sein. Denken Sie daran, dass die Gerichte besonderes Augenmerk auf diese Vorschriften richten, weil gerade hier in der Verwaltungspraxis viele (vermeidbare!) Fehler unterlaufen.

Die Polizei- bzw. Ordnungsbehördengesetze der Bundesländer enthalten bis auf wenige Ausnahmen (z.B. § 20 OBG NRW) keine Vorschriften zum Verwaltungsverfahren und zur Form der Ordnungsverfügung. Hierzu müssen Sie die VwVfG der Länder heranziehen.

Die Richter sparen sich viel Arbeit, wenn sie einen Fehler im Ablauf des Verfahrens oder in der Form der Entscheidung finden. Ist die Ordnungsverfügung aus diesem Grund rechtswidrig, brauchen materielle Fragen nicht geprüft zu werden.

Nähere Ausführungen zur **Zuständigkeit** der Ordnungsbehörden und deren Rechtsgrundlagen im Kapitel 1.1 „Aufgaben der Gefahrenabwehr und Zuständigkeiten“.

Die **formellen Voraussetzungen einer Ordnungsverfügung und deren Rechtsgrundlagen** erläutern wir im Kapitel 1.3 „Die Ordnungsverfügung“.

In welchen Schritten Sie ein Verwaltungsverfahren bearbeiten, haben wir in Kapitel 2.1.5 mit Abbildung 11 „Übersicht über den Ablauf des Antragsverfahrens“ und Abbildung 12 „Übersicht über den Ablauf des Amtsverfahrens“ jeweils in Flussdiagrammen dargestellt.

1.4.3 Materielle Voraussetzungen

Haben Sie die Klippen der formellen Voraussetzungen zum Erlass einer Ordnungsverfügung umschifft, beginnt die eigentliche Arbeit zum Abwenden einer Gefahrensituation: Es muss eine Entscheidung getroffen werden.

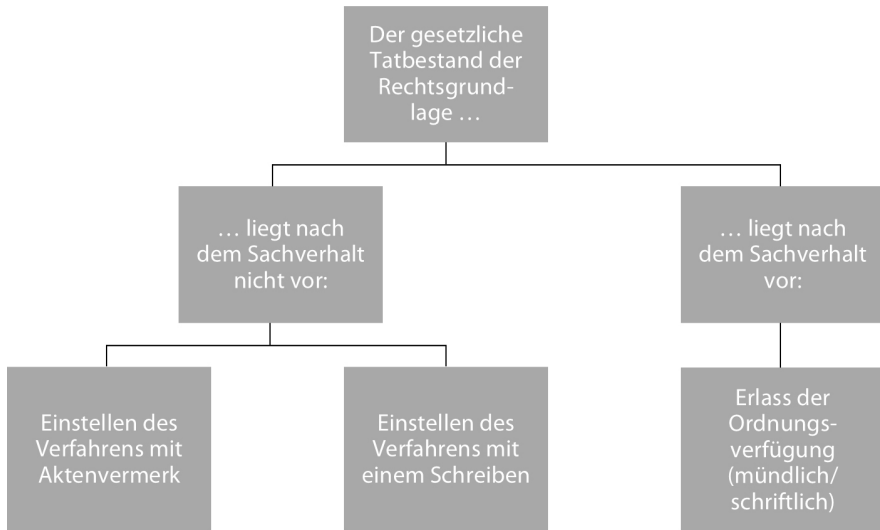


Abb. 8: Wie Sie eine Entscheidung treffen

Nähere Ausführungen zu den **Rechtsgrundlagen der ordnungsbehördlichen Tätigkeit** finden Sie im Kapitel 1.2 „Rechtsgrundlagen ordnungsbehördlicher Maßnahmen“.

Die **materiellen Voraussetzungen zum Erlass einer Ordnungsverfügung** erläutern wir im Kapitel 3.1 „Praktisches Anwenden der Befugnisklausel“. Wie das Ermessen auszuüben ist, erfahren Sie im Kapitel 3.2 „Ausüben des EntschlieBungs- und Auswahlermessens“.

Wie Sie die **für die Gefahrenabwehr verantwortlichen Personen** ermitteln, stellen wir im Kapitel 3.4 „Verantwortliche Personen“ dar.

Nähere Ausführungen zu den rechtlichen Voraussetzungen zur **Einschränkung von Grundrechten** enthält das Kapitel 3.3 „Einschränken von Grundrechten“.

1.4.4 Nebenentscheidungen

So wie fast niemand ein Auto ohne Zubehör kauft, wird in der Verwaltungspraxis im Regelfall fast jede Ordnungsverfügung mit Nebenentscheidungen erlassen. Diese eröffnen den Ordnungsbehörden die Möglichkeit, ihre Anordnungen effektiv umzusetzen und Kosten zu erheben.

In welchen Fällen Sie die **sofortige Vollziehung** einer Maßnahme anordnen können, erfahren Sie im Kapitel 4.1 „Rechtsgrundlagen und Voraussetzungen des Verwaltungszwangs“.

In diesem Kapitel erfahren Sie auch, in welchen Fällen das **Durchsetzen der Verfügung mit Zwangsmitteln** erforderlich ist. Hier finden Sie auch **Musterbescheide zum Androhen und Festsetzen von Zwangsmitteln** sowie **Leistungsbescheide**.

Ausführungen zu **Nebenbestimmungen** finden Sie im Kapitel 2.4 „Form und Aufbau der Ordnungsverfügung“.

Ob Ihre Tätigkeit für den Betroffenen kostenpflichtig ist, stellen wir im Kapitel 3.5 „Die Kostenentscheidung“ dar. Näheres zur **Kostenpflicht** enthält auch das Kapitel 2.4 „Form und Aufbau der Ordnungsverfügung“. Einen ausformulierten Bescheid finden Sie im „Muster Kostenfestsetzungsbescheid“ in Kapitel 4.4 „Fallbeispiel zum Übergang von der Ersatzvornahme zum Sofortvollzug“.

Checkliste: Vorbereiten einer Ordnungsverfügung

1. Vorprüfung	
– Liegt eine Aufgabe der Gefahrenabwehr vor? – Ermächtigungsgrundlage im Spezialgesetz oder nach dem Polizei- bzw. Ordnungsbehördengesetz (PolG/OBG) des Bundeslandes?	
2. Formelle Voraussetzungen prüfen	
a) Zuständigkeit	
– sachlich?	PolG/OBG
– instanzuell?	PolG/OBG
– örtlich?	nachrangig § 3 VwVfG
b) Verwaltungsverfahren durchführen	§§ 9–43 VwVfG
c) Anhörung erforderlich?	
– Besteht Anhörungspflicht?	§ 28 Abs. 1 VwVfG
– Liegen Ausnahmen vor?	§ 28 Abs. 2 VwVfG
d) Form der Verfügung	
– schriftlich, mündlich, elektronisch, konkludent	§ 37 Abs. 2 VwVfG
– Behördenangabe, Unterschrift bei Schriftform	§ 37 Abs. 3 VwVfG
– Ist die Maßnahme inhaltlich hinreichend bestimmt?	§ 37 Abs. 1 VwVfG
– Rechtsbehelfsbelehrung beigefügt?	§ 37 Abs. 6 VwVfG
– Begründung erforderlich?	§ 39 VwVfG
3. Materielle Voraussetzungen prüfen	
PolG/OBG	
Enthält das Spezialrecht eine VA-Befugnis?	
Wenn nicht:	
– vorrangig prüfen: Standardmaßnahmen	
– nachrangig prüfen: Befugnisklausel	
I. Tatbestand erfüllt?	
a) Schutzgut (öffentliche Sicherheit oder Ordnung)	
b) konkrete Gefahr (Welcher Schaden droht?)	
II. Welche Rechtsfolge ist vorgesehen?	
a) Entschließungsermessen ausüben	siehe zum Ermessen
b) Auswahlermessen ausüben	§ 40 VwVfG
Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachten	
Maßnahme muss	
– geeignet (möglich: rechtlich/tatsächlich),	
– erforderlich und	
– verhältnismäßig	
sein.	
Wurde ein Antrag auf ein anderes Mittel gestellt?	
c) Unmittelbare Ausführung/Sofortvollzug erforderlich?	
III. Wer ist verantwortlich und wird in Anspruch genommen?	
– Verhaltensstörer	
– Zustandsstörer	
– Zweckveranlasser	
– Dritter (Nichtverantwortlicher)	
IV. Einschränken von Grundrechten zulässig?	
4. Sind Nebenentscheidungen zu treffen?	
VwVfG/VwGO/VwVG	
I. Durchsetzen der Verfügung mit Zwangsmitteln erforderlich?	
– Ersatzvornahme (mit Kostenvoranschlag)	
– Zwangsgeld (in bestimmter Höhe)	
– unmittelbarer Zwang	
Vertretbare Handlung?	
Unvertretbare Handlung?	
als letztes Mittel	
II. Sofortige Vollziehung erforderlich?	
– öffentliches Interesse an der sofortigen Vollziehung?	
– öffentliches Interesse besonders begründen	
§ 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO	
§ 80 Abs. 3 VwGO	
III. Ist der Erlass von Nebenbestimmungen sinnvoll?	
§ 36 VwVfG	
IV. Über die Kostenentscheidungen	
§ 14 VwKostG Bund	
bzw. Landesrecht	
5. Wie wird die Entscheidung bekannt gegeben?	
§ 41 VwVfG, VwZG	
– einfacher Brief ausreichend?	
§ 41 Abs. 2 VwVfG	
– Zustellung erforderlich?	
§§ 1 ff. VwZG	