

Landesrecht Freistaat Bayern

# Bayerisches Polizei- und Sicherheitsrecht

Bearbeitet von

Von Prof. Dr. Wilhelm Schmidbauer, Landespolizeipräsident, und PD Dr. Thomas Holzner

1. Auflage 2019. Buch. XIX, 533 S. Softcover

ISBN 978 3 406 51427 2

Format (B x L): 16,0 x 24,0 cm

Ebenso können mehrere Personen **sowohl als Handlungs- als auch Zustandsstö-** 653  
**rer** polizeilich verantwortlich sein.

Dabei gilt, dass in dem Fall, in dem die Heranziehung nur eines Störers für die Ab- 654  
 wehr der Gefahr ausreichend ist, die Polizei bzgl. der Maßnahmerichtung ein **(Aus-**  
**wahl-)Ermessen** hat, welchen Störer sie zur Gefahrenabwehr heranzieht. Dabei ist  
 die Polizei weitgehend frei in ihrer Entscheidung. Sie muss jedoch den **Grundsatz**  
**der Effektivität der Gefahrenabwehr** berücksichtigen, d.h. denjenigen Störer zur  
 Gefahrenbehebung heranziehen, durch dessen Inanspruchnahme die Gefahr am effek-  
 tivsten, mithin vollständig und am schnellsten beseitigt werden kann.

**Beispielfall wie Nr. 32, Rn. 631**

655

*Gegen wen kann die Polizei Maßnahmen ergreifen?*

**Lösung**

1. Die polizeiliche Maßnahme (z.B. das Gebot, das Fahrzeug wegzufahren) kann sich gegen S als Verantwortlichen nach Art. 7 Abs. 1 PAG richten, da dieser den Maybach verbotswidrig in der Fußgängerzone abstellt und daher Handlungsstörer ist.
2. Gleichzeitig kann jedoch auch V Maßnahmeadressat sein, da dieser als Fahrzeughalter für die Gefahr, die von seinem Maybach ausgeht, als Zustandsstörer nach Art. 8 Abs. 1 PAG verantwortlich ist.
3. Da zwischen der Handlungs- und der Zustandsstörerschaft kein Spezialitätsverhältnis besteht, hat die Polizei nach pflichtgemäßem (Auswahl-)Ermessen zu entscheiden, gegen welchen Störer sie ihre Maßnahmen richtet. Ist daher S noch vor Ort und kann auch ohne weiteres ausfindig gemacht werden, so sprechen die besseren Gründe für die Inanspruchnahme des S als Handlungsstörer, da dieser den verbotswidrigen Zustand am schnellsten abstellen und daher die Gefahrenabwehr am effektivsten vornehmen kann.

**Abwandlung:**

*Nicht S, sondern V stellt den Maybach vorschriftswidrig ab.*

**Lösung**

Nun ist V sowohl Handlungs- als auch Zustandsstörer.

**F. Weitere Rechtsfiguren**

Weitere Störerbegriffe korrespondieren mit bestimmten Gefahrenbegriffen.<sup>69</sup> 656

**I. Der Anscheinsstörer**

Sowohl beim Vorliegen einer **Anscheinsgefahr** ist derjenige, von dem die (ver- 657  
 meintliche) Gefahr ausgeht, der sog. Anscheinsstörer.<sup>70</sup> Tatsächlich verursacht der An-

<sup>69</sup> Dazu Rn. 384 ff.

<sup>70</sup> Pieroth/Schlink/Kniesel, § 9 Rn. 20 ff.; Berner/Köhler/Käb, Art. 7 Rn. 13.

scheinsstörer zwar keine Gefahr, dennoch wird er auf **Primär- und Sekundärebene** einem Störer nach Art. 7 und/oder 8 PAG gleichgestellt, da aufgrund des Grundsatzes der Effektivität der Gefahrenabwehr bei einer unverschuldeten Fehleinschätzung auch eine Gefahrenabwehr erfolgen können muss.<sup>71</sup>

- 658** Lediglich auf **Tertiärebene** ist zu unterscheiden, ob der Anscheinsstörer den Anschein einer Gefahr in zurechenbarer Weise verursacht und diesen damit zu verantworten hat oder nicht. Im ersten Fall ist der Anscheinsstörer kostentragungspflichtig, im zweiten Fall hat er ggf. Entschädigungsansprüche nach Art. 87 Abs. 1 PAG analog.<sup>72</sup>

## II. Der „Putativstörer“

- 659** Besteht eine „Putativgefahr“, so liegen die Eingriffsvoraussetzungen der Polizei nicht vor. Es gibt daher auch keinen „Putativstörer“, gegen den Primär- oder Sekundärmaßnahmen rechtmäßiger Weise gerichtet werden könnten. Ein „Putativstörer“ ist damit ein Nichtstörer und kann aufgrund des Fehlens einer Gefahr nicht in Anspruch genommen werden.<sup>73</sup>
- 660** Der „Putativstörer“ ist daher anspruchsberechtigt nach Art. 87 Abs. 2 PAG und nicht kostentragungspflichtig.

## III. Der latente Störer

- 661** Von einem „latenten Störer“ spricht man, wenn eine Person eine Situation verursacht, die sich jedoch nur unter dem Hinzutreten weiterer Umstände zur Gefahr entwickelt.<sup>74</sup> Es besteht daher durch das Verhalten oder den Zustand, für den die Person verantwortlich ist, von Anfang an eine erhöhte Gefahrentendenz, die sich durch absehbare Veränderung der Umstände zur Gefahr oder Störung aktualisiert.

**Beispiel:** Der Schweinemäster, der aufgrund der Geruchsemissionen erst durch eine heranrückende Bebauung zum Störer werden würde, ist ein latenter Störer.

- 662** Solange die Schwelle zur Gefahr noch nicht überschritten ist, gilt der latente Störer als Nichtstörer. Erst wenn die Gefahr aufgrund des Hinzutretens weiterer Umstände entsteht, ist der latente Störer als Störer i.S.d. PAG anzusehen.

### Klausurhinweis:

Lernen Sie in Zusammenhängen: Wenn Sie die Definitionen der Anscheins-, Putativ- und latenten Gefahr beherrschen, können Sie bzgl. der jeweiligen Rechtsfigur auf Störerebene auf dieses Wissen zurückgreifen. So vermeiden Sie doppeltes Lernen.

<sup>71</sup> Berner/Köhler/Käb, Art. 7 Rn. 13.

<sup>72</sup> Dazu Rn. 1269, 1322.

<sup>73</sup> Pieroth/Schlink/Kniesel, § 9 Rn. 24ff.; Berner/Köhler/Käb, Art. 7 Rn. 14.

<sup>74</sup> Schmidbauer, in: ders./Steiner, Art. 7 PAG Rn. 12.

### G. Polizeipflichtigkeit von Hoheitsträgern

Zur Polizeipflicht von Hoheitsträgern enthält das PAG keinerlei Aussage. In Rede **663** stehen dabei alle Träger öffentlicher Verwaltung, wie die juristischen Personen des öffentlichen Rechts, insbesondere Bund, Länder und Gemeinden, aber auch beliehene Rechtssubjekte, soweit sie Hoheitsaufgaben wahrnehmen, wie z.B. der Sachverständige des TÜV. Mit hierher gehören auch schlicht hoheitliche Aufgaben und die Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben in den Formen des Privatrechts.

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass aufgrund der Bindung aller Staatsgewalt **664** an Recht und Gesetz, Art. 20 Abs. 3 GG, Art. 3 Abs. 1 BV, alle Hoheitsträger auch an das Polizei- und Sicherheitsrecht gebunden sind. Dies gilt nicht nur für die Hoheitsträger auf Landes-, sondern auch auf Bundesebene. Insoweit gilt auch das PAG für diese Hoheitsträger mit der Folge, dass auch ein Hoheitsträger für eine Gefahr, die er verursacht, verantwortlich ist.<sup>75</sup> Mithin liegt eine **materielle Polizeipflichtigkeit** des Hoheitsträgers vor. Der Hoheitsträger kann Störer im Sinne des Polizeirechts sein.<sup>76</sup>

Zu berücksichtigen ist dabei, dass die zur Wahrnehmung der hoheitlichen Aufgaben verliehenen **665** Befugnisse die allgemeinen Pflichten modifizieren können, wie dies mit § 35 StVO für die Teilnahme der Polizei im Straßenverkehr der Fall ist.

Eine sog. **formelle Polizeipflicht** von Hoheitsträgern, nach der die Polizei die Be- **666** fugnis hat, gegen einen Hoheitsträger, der als Störer eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung verursacht hat, vorzugehen, ist dagegen umstritten.

Nach einer m.M. wird die formelle Polizeipflicht von Hoheitsträgern für den Fall bejaht, dass auch **667** nach einem Hinweis durch die Polizei, die Gefahr selbst zu beseitigen, die Polizei tätig werden müsse, sofern eine konkrete Gefahr durch eine andere Behörde nicht oder nicht rechtzeitig abgewehrt wird, Art. 3 PAG, und daher der aus den Grundrechten resultierende Schutzauftrag zur Gefahrenabwehr überwiege und durch einen Unterlassungsanspruch nicht ausreichend erfüllt wäre.<sup>77</sup>

Die ganz h.M. lehnt dagegen eine solche formelle Polizeipflicht ab, da insoweit das **668** klassische Über-/Unterordnungsverhältnis, das für derartige Eingriffsbefugnisse konstitutiv ist und zwischen Polizei und Bürger ohne Frage besteht, nicht vorliegt.<sup>78</sup> Darüber hinaus liegt es nicht in der Kompetenz der Polizei, Anordnungen mit Blick auf die Aufgabenerfüllung anderer Hoheitsträger zu erlassen.

Der Betroffene kann gegen den störenden Hoheitsträger, der nach Art. 20 Abs. 3 GG, Art. 3 Abs. 1 **669** BV ebenfalls an Recht und Gesetz gebunden ist, einen Unterlassungsanspruch gestützt auf Art. 2 Abs. 2, 14 GG, Art. 100 i. V.m. 101 BV, Art. 193 BV, geltend machen und diesen gegebenenfalls gerichtlich durchsetzen.<sup>79</sup>

Etwas anderes gilt dagegen, wenn das Handeln der Polizei zur Abwehr der Gefahr **670** aufgrund **Eilbedürftigkeit** nötig ist, da der betroffene Hoheitsträger noch keine Ent-

---

<sup>75</sup> BVerwGE 29, 52; Schmidbauer, in: ders./Steiner, Art. 11 PAG Rn. 114; Holzner, in: BeckOK, Art. 11 PAG Rn. 191.

<sup>76</sup> BVerwGE 29, 52; Schmidbauer, in: ders./Steiner, Art. 11 PAG Rn. 114; Holzner, in: BeckOK, Art. 11 PAG Rn. 191.

<sup>77</sup> Schmidbauer, in: ders./Steiner, Art. 11 PAG Rn. 115 f.

<sup>78</sup> BVerwGE 29, 52; Scholler/Broß, Rn. 115.

<sup>79</sup> Schmidbauer, in: ders./Steiner, Art. 11 PAG Rn. 116 m. w. N.

scheidung getroffen hat und diese auch nicht mehr rechtzeitig ergehen könnte oder die getroffene Entscheidung zur Gefahrenbeseitigung unzureichend ist und eine Entscheidungskorrektur z.B. im Wege der Aufsicht nicht möglich ist. In diesen Fällen ist die Polizei befugt, an Stelle des Hoheitsträgers Maßnahmen zur Gefahrenabwehr nach **Art. 9 Abs. 1 PAG** zu ergreifen.<sup>80</sup> Insoweit überwiegt der Grundsatz der Effektivität der Gefahrenabwehr die Kompetenzordnung.

- 671 Dabei hat die Polizei im Rahmen ihrer Ermessensentscheidung dem Grundsatz der Rücksichtnahme zwischen den Hoheitsträgern zu entsprechen und einen **angemessenen Interessenausgleich** herzustellen. So sind in die Ermessensausübung einerseits die Funktionsfähigkeit des Hoheitsträgers sowie die Kompetenzordnung, andererseits das Ausmaß der Gefahr sowie diejenige der gefährdeten Rechtsgüter einzustellen. Überwiegt der Schutz des gefährdeten Rechtsguts, ist die Polizei befugt, die Maßnahme zu ergreifen.<sup>81</sup> Der Polizei kommt in solchen Fällen allerdings eine **Informationspflicht** gegenüber dem Hoheitsträger zu.

#### Klausurhinweis:

Der Unterschied zwischen der materiellen Polizeipflichtigkeit, die abgelehnt wird, und einer unmittelbaren Ausführung nach Art. 9 PAG liegt darin, dass bei erster die Polizei dem Hoheitsträger gegenüber Anordnungen trifft, während sie im letzteren Fall den Hoheitsträger nicht zu einem eigenen Tun, Dulden oder Unterlassen anhält, sondern selbst die Gefahr abwehrt.

- 672 Auf die dargestellte Abwägung kommt es dagegen **nicht** an, wenn die jeweilige Gefahr auf **nicht-hoheitlichem Handeln** der Behörde beruht oder der Eingriff nicht die hoheitliche Aufgabenwahrnehmung der anderen Behörde betrifft. Dies ist z.B. im Rahmen erwerbswirtschaftlicher oder fiskalischer Tätigkeiten der Fall. Die Polizei darf dann ohne weiteres Maßnahmen erlassen.

#### H. Inanspruchnahme nicht verantwortlicher Personen, Art. 10 PAG

- 673 Ausnahmeweise kann die Effektivität der Gefahrenabwehr die Inanspruchnahme von Nichtverantwortlichen fordern, sog. **polizeilicher Notstand**. Da dies eine Ausnahme vom Grundsatz darstellt, dass Maßnahmeadressat regelmäßig der für eine Gefahr Verantwortliche ist, ist diese Inanspruchnahme von Nichtstörern nicht nur subsidiär zur Störerhaftung, sondern der Tatbestand der Inanspruchnahme selbst eng zu begrenzen. Diese Begrenzungen erfolgen durch Art. 10 PAG, der grundsätzlich drei Voraussetzungen aufstellt:<sup>82</sup>

- So muss
- eine erhöhte Gefährdungslage durch das Vorliegen einer gegenwärtigen erheblichen Gefahr bestehen, Art. 10 Abs. 1 Nr. 1 PAG,
  - eine anderweitige Gefahrenabwehr unmöglich sein, Art. 10 Abs. 1 Nr. 2 und 3 PAG, und
  - die Inanspruchnahme für den Nichtstörer zumutbar sein.
- Diese Voraussetzungen müssen **kumulativ** vorliegen.

<sup>80</sup> Schmidbauer, in: ders./Steiner, Art. 11 PAG Rn. 116.

<sup>81</sup> Schmidbauer, in: ders./Steiner, Art. 11 PAG Rn. 116.

<sup>82</sup> Dazu ausführlich Schmidbauer, in: ders./Steiner, Art. 10 PAG Rn. 8 ff.

### I. Gegenwärtige und erhebliche Gefahr, Art. 10 Abs. 1 Nr. 1 PAG

Eine gegenwärtige, erhebliche Gefahr liegt vor, wenn die Einwirkung des schädigen Ereignisses bereits begonnen hat oder wenn diese Einwirkung unmittelbar oder in allernächster Zeit mit einer an Sicherheit grenzenden Wahrscheinlichkeit bevorsteht und hiervon ein bedeutsames Rechtsgut, wie Leben, Leib/Gesundheit, Freiheit, Eigentum, nicht unwesentliche Vermögenswerte, andere strafrechtlich geschützte Güter wie auch der Bestand des Staates und seiner Einrichtungen, betroffen ist.<sup>83</sup>

Dabei ist Voraussetzung, dass der zum Schadenseintritt führende Kausalverlauf nicht nur absehbar, sondern bereits in Gang gesetzt ist.<sup>84</sup> Insoweit liegt durch das Erfordernis der Gegenwärtigkeit und Erheblichkeit eine Konkretisierung in zeitlicher Hinsicht und mit Blick auf das Schutzgut vor.

Letztlich muss der drohende Schaden ein derart hohes Gewicht haben, dass das Interesse an der Beseitigung der Gefahr das Interesse des Unbeteiligten, nicht in Anspruch genommen zu werden, überwiegt. Dabei besteht bei Gefahren für Leib und Leben sowie die Gesundheit eine Vermutung für ein überwiegendes Interesse an der Gefahrenbeseitigung.

### II. Unmöglichkeit anderweitiger Gefahrenabwehr, Art. 10 Abs. 1 Nr. 2 und 3 PAG

Vorrangig in Anspruch zu nehmen sind im Polizeirecht immer der Störer nach Art. 7 und/oder Art. 8 PAG. Ist eine solche Inanspruchnahme nicht möglich, bleibt der Polizei noch die Möglichkeit der unmittelbaren Ausführung nach Art. 9 PAG, nach der sie für den jeweiligen Störer, der gerade nicht erreichbar ist, handelt und die Gefahr an dessen Stelle abwendet.<sup>85</sup>

Erst in dem Fall, in dem weder der Störer erreichbar, noch eine unmittelbare Ausführung nach Art. 9 PAG möglich ist, darf eine Inanspruchnahme des Nichtstörers nach Art. 10 PAG erfolgen.

Insoweit wird der Polizei **kein Ermessensspielraum** zwischen der Inanspruchnahme des Störers, der unmittelbaren Ausführung und der Inanspruchnahme eines Nichtstörers eröffnet, sondern das Vorgehen nach Art. 10 PAG ist *ultima ratio*.

### III. Zumutbarkeit, Art. 10 Abs. 1 Nr. 4 PAG

Der Nichtstörer darf nur in Anspruch genommen werden, wenn er selbst **keiner erheblichen Gefahr** ausgesetzt wird oder **höherwertige Pflichten** verletzen würde.<sup>86</sup>

Einer erheblichen Gefahr ist er dann ausgesetzt, wenn ihm durch die polizeiliche Maßnahme die Beeinträchtigung in einem der Schutzgüter droht, zu deren Schutz er von der Polizei gerade in Anspruch genommen werden sollte.

---

<sup>83</sup> Honnacker/Beinhofer/Hauser, Art. 10 Rn. 5; Schmidbauer, in: ders./Steiner, Art. 10 PAG Rn. 10.

<sup>84</sup> Schmidbauer, in: ders./Steiner, Art. 10 PAG Rn. 9.

<sup>85</sup> Dazu Kapitel 27.

<sup>86</sup> Schmidbauer, in: ders./Steiner, Art. 10 PAG Rn. 23.

- 681** Bei der Abwägung, ob ein Nichtstörer in Anspruch genommen werden soll, hat die Polizei daher auch die **Grundrechte des Nichtstörers** einzustellen. Insbesondere dann, wenn ein Störer seine Grundrechte zulasten derjenigen des Nichtstörers ausübt, sind die Grundrechte des Nichtstörers regelmäßig als höherwertig anzusehen.

**682** **Beispielfall 34**

*Das Satiremagazin M bringt in seiner Monatsausgabe Karikaturen des Propheten Mohammed heraus. Dagegen regt sich enormer Widerstand, der zu gewalttätigen Demonstrationen gegen diese Ausgabe führt.  
Kann die Ausgabe des M untersagt werden?*

**Lösung**

Eine Inanspruchnahme des M ist, unterstellt es handelt sich bei ihm nicht um einen Zweckveranlasser, nur nach den Grundsätzen des Art. 10 PAG möglich. Dabei ist insbesondere im Rahmen von Art. 10 Abs. 1 Nr. 4 PAG zu berücksichtigen, dass die Herausgabe der Karikaturen grundsätzlich von Art. 5 Abs. 3 GG, Art. 111 BV, geschützt ist. Aufgrund dieses grundrechtlichen Schutzes wäre es unzumutbar, die Ausgabe des M allein aufgrund der zu erwartenden Demonstrationen zu untersagen. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass gewaltsame Demonstrationen keinen Schutz über Art. 8 Abs. 1 GG, Art. 113 BV genießen.<sup>87</sup>

- 683** Weitere Beispiele sind ein Glasverbot, das sich an die Gastwirte der Innenstadt während der Zeit des Karnevals richtet, um zu vermeiden, dass es Verletzungen durch Glasscherben gibt; Versammlungen, die aufgrund von Gegendemonstrationen verboten werden, weil ein Fall des sog. polizeilichen Notstands vorliegt;<sup>88</sup> die Einweisung von Obdachlosen bei unfreiwilliger Obdachlosigkeit gegenüber dem Vermieter. Hierbei sind zwei sicherheitsrechtliche Verfügungen von Nöten: die Einweisungsverfügung gegenüber dem Obdachlosen als Störer sowie die Sicherstellung der Wohnung gegen den Vermieter als Nichtstörer.<sup>89</sup>

#### IV. Zeitliche Begrenzung, Art. 10 Abs. 2 PAG

- 684** Die Maßnahmen gegen den Nichtstörer sind auch zeitlich begrenzt. So dürfen sie nur aufrecht erhalten werden, solange die Abwehr der Gefahr nicht auf andere Weise möglich ist. Insoweit müssen auch nach Inanspruchnahme des Nichtstörers Alternativlösungen gesucht werden, um den Nichtstörer möglichst bald wieder aus der Maßnahme zu entlassen.

#### V. Rechtsstellung des Nichtstörers

- 685** Wird eine Nichtstörer für die Abwehr einer Gefahr in Anspruch genommen, so können Maßnahmen der Polizei gegen ihn gerichtet werden. In diesem Fall erhält der Nichtstörer einen **Entschädigungsanspruch** nach Art. 87 Abs. 1 PAG.
- 686** Des weiteren ist denkbar, dass der Nichtstörer zur Abwehr der Gefahr in der Weise herangezogen wird, dass er auf Anordnung der Polizei gewisse Handlungen vorzunehm-

<sup>87</sup> Dazu Rn. 1733 ff.

<sup>88</sup> Dazu Rn. 1942.

<sup>89</sup> Dazu Beispielfall 24, Rn. 548.

men hat. In diesem Falle ist er als **Beamter im haftungsrechtlichen Sinne** nach Art. 34 GG i.V.m. § 839 BGB anzusehen, so dass Schäden, die er in Ausführung der ihm auferlegten Verpflichtung einem anderen zufügt, der Sicherheitsbehörde, die den Nichtstörer in Anspruch genommen hat, zugerechnet werden.

### 13. Kapitel. Polizeiliche Handlungsgrundsätze, Art. 4, 5 PAG

#### Zusammenfassung

1. Polizeiliche Handlungsgrundsätze sind der Grundsatz der **Verhältnismäßigkeit**, Art. 4 PAG, und derjenige der **pflichtgemäßen Ermessensausübung**, Art. 5 PAG.
2. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit hat **Verfassungsrang**, Art. 20 Abs. 3 GG, Art. 3 Abs. 1 BV, und wird in Art. 4 PAG einfachgesetzlich konkretisiert.
3. Als allgemeine Norm tritt Art. 4 PAG gegenüber spezielleren Aussagen zur Verhältnismäßigkeit, wie sie in einigen Befugnisnormen getroffen werden, zurück.
4. Die Verfolgung eines **legitimen Zwecks** ergibt sich dabei bereits aus der Aufgabenerfüllung nach Art. 2 Abs. 1 PAG in Form der **Gefahrenabwehr**.
5. Die polizeiliche Maßnahme muss rechtlich und tatsächlich **möglich, erforderlich** sowie auch **angemessen** sein.
6. Hat die polizeiliche Maßnahme ihren Zweck erreicht oder wird ersichtlich, dass der Zweck nicht erreichbar ist, so ist sie sofort einzustellen, sog. **zeitliches Übermaßverbot**, Art. 4 Abs. 3 PAG.
7. Ob eine polizeiliche Maßnahme verhältnismäßig ist, bestimmt sich aus der Beurteilung *ex ante et ex situatione*.
8. Das polizeiliche Mittel, das zur Gefahrenabwehr angewandt wird, muss **hinreichend bestimmt** sein, Art. 5 Abs. 2 Satz 1 PAG.
9. Ein Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz führt zur **Rechtswidrigkeit** der polizeilichen Maßnahme.
10. Der Polizei kommt im Rahmen der Gefahrenabwehr ein Ermessen zu, sog. **Opportunitätsprinzip**. Im Rahmen der Strafverfolgung gilt dagegen das **Legalitätsprinzip**, wonach die Polizei zum Handeln verpflichtet ist.
11. Im Rahmen der Gefahrenabwehr kommt der Polizei daher ein Ermessen zu, ob sie tätig wird, sog. **Entschließungsermessen**, und wie sie tätig wird, sog. **Auswahlermessen**.
12. Die Ausübung des Ermessens hat **pflichtgemäß** zu erfolgen, d.h. es sind alle relevanten Gesichtspunkte, insbesondere mögliche Grundrechtsbeeinträchtigungen, die sich aufgrund der Maßnahme ergeben können, in die Abwägung einzustellen.
13. Als vom Gericht überprüfbare **Ermessensfehler** kommen daher, wie auch im Allgemeinen Verwaltungsrecht, Ermessensnichtgebrauch, Ermessensüberschreitung sowie Ermessensmissbrauch in Betracht.
14. Im Falle einer **polizeilichen Aufgabenkollision** ist eine Priorisierung der einzelnen Aufgaben nach pflichtgemäßem Ermessen vorzunehmen.

15. Grundsätzlich besteht daher nur ein **Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung**. In besonderen Fällen kann das **Ermessen** jedoch **auf Null reduziert** sein, so dass die Polizei zum Einschreiten verpflichtet ist.
16. Korrespondierend zu dieser Verpflichtung, einzuschreiten, entsteht unter bestimmten Voraussetzung ein **Anspruch auf polizeiliches Einschreiten**: Voraussetzung ist, dass das begehrte Handeln der Polizei rechtmäßig ist, die Befugnisnorm, auf die sich die Maßnahme stützt, dem Schutz subjektiver Rechte dient, dem betroffenen Rechtsgut ein besonders hoher Rang zukommt, die drohende Gefahr von besonderer Intensität ist sowie das Einschreiten für die Polizei möglich ist und keine Ausschlussgründe bestehen. In diesem Fall ist das **Entschließungsermessen** auf Null **reduziert**.
17. Unter bestimmten Voraussetzungen kann auch das **Auswahlermessen reduziert** sein, so dass nur eine Maßnahme rechtmäßig ergriffen werden kann.

## A. Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, Art. 4 PAG

### I. Verfassungsrechtliche Grundlagen

687 Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, wie er in Art. 4 PAG seine einfachgesetzliche Ausgestaltung erfährt, will den Bürger vor staatlicher Willkür schützen und leitet sich aus dem **Rechtsstaatsprinzip**, Art. 20 Abs. 3 GG, Art. 3 Abs. 1 BV, sowie den Grundrechten ab.<sup>1</sup> Er hat somit Verfassungsrang. Dieser versucht, staatliches Handeln daraufhin einzugrenzen, dass Eingriffe nur dann erfolgen, wenn dies notwendig erscheint und dann auch nur im Rahmen des unbedingt erforderlichen Ausmaßes, sog. Übermaßverbot. Daher erlangt dieser Grundsatz in erster Linie im Rahmen der Grundrechtsdogmatik und der Eingriffsverwaltung Relevanz, indem die Exekutive bei ihren eingreifenden Maßnahmen widerstreitende Individualinteressen sowohl untereinander als auch mit kollidierenden Gemeinschaftsinteressen auszugleichen hat. Dies gilt insbesondere im Polizeirecht, das zur klassischen Eingriffsverwaltung zählt und für das das Preußische Oberverwaltungsgericht bereits im 19. Jahrhundert den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit erstmals entwickelt hat,<sup>2</sup> der nunmehr einfachgesetzlich in Art. 4 PAG normiert ist.

### II. Allgemeine Prüfung

688 Allgemein gilt daher, dass eine Maßnahme dann verhältnismäßig ist, wenn sie einen legitimen Zweck verfolgt, das Mittel zur Erreichung dieses Zwecks geeignet ist, kein milderes, gleich geeignetes Mittel ergriffen werden kann und die Anwendung im Einzelfall angemessen ist.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Jarass, in: ders./Pieroth, Vorb. vor Art. 1 Rn. 8; Holzner, Art. 3 Rn. 65.

<sup>2</sup> Dazu Rn. 17.

<sup>3</sup> Maurer/Waldhoff, § 10 Rn. 50ff.; Jarass, in: ders./Pieroth, Art. 20 Rn. 112ff.; Holzner, Art. 3 Rn. 65.