

**Moritz Lange /
Professor Dr. Dr. h. c. Eberhard Schmidt-Aßmann***

Übungsfall: „Vorsicht, Grundwassergefährdung!“

Abstract

Bei der vorliegenden Arbeit handelt es sich um eine Klausur, die im Sommersemester 2005 an der Juristischen Fakultät der Universität Heidelberg in der Übung im Öffentlichen Recht für Fortgeschrittene zu schreiben war. Die Bearbeitungszeit betrug gut anderthalb Stunden. Die Aufgabenstellung verlangt Kenntnisse im Allgemeinen Verwaltungsrecht, Polizeirecht und Verwaltungsprozessrecht. Es geht um die Erfolgsaussichten eines Widerspruchs. Die hier veröffentlichte Lösung ist die Originalklausur von Moritz Lange. Die Arbeit wurde mit 14 Punkten bewertet und gehört zu den vier Arbeiten, die die Note „gut“ errangen. Der Notendurchschnitt betrug 6,2 Punkte.

* *Moritz Lange* ist Student an der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg. Er studierte im Sommersemester 2005 Rechtswissenschaften im 4. Semester. Prof. Dr. Dr. h. c. *Eberhard Schmidt-Aßmann* ist Professor an der Universität Heidelberg und Geschäftsführender Direktor des Instituts für deutsches und europäisches Verwaltungsrecht.

Sachverhalt:

Die X-GmbH unterhält in der baden-württembergischen Stadt S einen pharmazeutischen Betrieb. Die im Betrieb anfallenden Abwässer, die auch grundwassergefährdende Substanzen enthalten, werden in einem betriebs eigenen Becken vorgeklärt, das mit einer Sicherheitsfolie ausgestattet ist. Nachdem in der ausländischen Fachpresse neuere allgemeine materialwissenschaftliche Erkenntnisse darüber veröffentlicht sind, dass Folien der verwendeten Art unter bestimmten Bedingungen undicht werden können, hat Oberbürgermeister O durch Polizeiverfügung der X-GmbH aufgegeben,

1. ihn über die Zusammensetzung des in dem Klärteich befindlichen Abwassers zu informieren,
2. die Folie im Becken auf eine eventuell eingetretene Schädigung untersuchen zu lassen,
3. alle geeigneten Maßnahmen zu treffen, um eine Kontamination des Grundwassers zu verhindern.

Die Verfügung ist der X-GmbH am 1. April mit einer Rechtsbehelfsbelehrung zugestellt worden. In dieser Belehrung heißt es, ein eventuell beabsichtigter Widerspruch sei „schriftlich durch einen Rechtsanwalt“ bei der S einzulegen. Die X-GmbH schenkte der Verfügung zunächst wenig Beachtung. Erst Ende Mai legt sie Widerspruch ein und trägt zu dessen Begründung Folgendes vor: Es fehle an jedem Anlass für ein polizeiliches Einschreiten. Die Sorgen des Oberbürgermeisters beruhten auf Spekulationen, seien überängstlich und unpräzise. Jedenfalls sei sie, die X-GmbH, sich keiner Schuld bewusst und könne daher auch nicht mit Pflichten belegt werden, wie das die Verfügung tue.

Wie wird die Widerspruchsbehörde über den Rechtsbehelf der X-GmbH entscheiden?

Vermerk:

- Sofern der Widerspruch für unzulässig gehalten wird, ist seine Begründetheit hilfsgutachtlich zu prüfen.
- Wasserrechtliche und bodenschutzrechtliche Vorschriften sind nicht zu prüfen; der Fall ist nach allgemeinem Polizeirecht zu lösen.

Gutachten¹

A. Zulässigkeit²

I. Rechtswegeröffnung

Da das Vorverfahren gemäß §§ 68 ff. VwGO auch der Vorbereitung einer Anfechtungs- bzw. Verpflichtungsklage dient, ist es erforderlich, dass die Voraussetzungen für die wirksame Erhebung einer solchen Klage bereits bei Erhebung des Widerspruchs vorliegen. Daher muss der Rechtsweg gemäß § 40 VwGO eröffnet sein.³ Dies ist der Fall, wenn es sich um eine Streitigkeit auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts nichtverfassungsrechtlicher Art handelt. Eine Streitigkeit ist öffentlich-rechtlich, wenn der zu Grunde liegende Sachverhalt von öffentlich-rechtlichen Normen bestimmt wird. Vorliegend geht es um Gefahrenabwehr. Diese ist in den öffentlich-rechtlichen Normen des PolG geregelt.⁴ Da die Streitigkeit auch nichtverfassungsrechtlicher Art ist und keine abdrängende Sonderzuweisung ersichtlich ist, ist der Verwaltungsrechtsweg eröffnet.

II. Statthaftigkeit des Widerspruchs

Das Widerspruchsverfahren ist nur statthaft, wenn die Streitigkeit vor Gericht im Wege der Anfechtungs- oder der Verpflichtungsklage ausgetragen werden kann, § 68

-
- 1 Der Aufbau bietet nur geringe Schwierigkeiten. Die Erfolgsaussichten eines Widerspruchs sind – getrennt nach den Fragen der Zulässigkeit und der Begründetheit – ganz ähnlich wie die Erfolgsaussichten verwaltungsrechtlicher Klagen zu prüfen. Die dazu erforderlichen Kenntnisse der Prüfungsabfolge gehören zum Grundbestand, um verwaltungsrechtliche Klausuren zu schreiben. Sie sollten aber keinesfalls schematisch „abgeklappert“ werden. Wenn nur Selbstverständlichkeiten wiederholt werden, die praktisch zu jeder Klausurlösung passen, bringt das nichts. Die vorliegende Klausur hat einen guten Mittelweg zwischen sorgfältiger Erörterung der wichtigen Punkte und knapper Behandlung der unproblematischen Punkte gefunden. Wichtig war, dass die Punkte erkannt wurden, in denen die Prüfung der Erfolgsaussichten eines Widerspruchs von derjenigen der Erfolgsaussichten einer verwaltungsrechtlichen Klage abweicht.
 - 2 Größere Probleme der Zulässigkeitsprüfung stellten sich nur bei der Frage der Widerspruchsfrist. Trotzdem war es angezeigt, mindestens die Hauptpunkte der Standardprüfung (Rechtswegeröffnung, Statthaftigkeit des Widerspruchs, Widerspruchsbefugnis) in gebotener Kürze zu erörtern.
 - 3 Richtig herausgestellt ist die Bedeutung der Rechtswegfrage nach § 40 VwGO: Diese Vorschrift spielt hier nicht die übliche direkte Rolle, sondern ist heranzuziehen, weil das Widerspruchsverfahren auf Klagen im Rahmen der VwGO zugeschnitten ist.
 - 4 Die Feststellung, dass es sich um eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit handle, ist kurz ausgefallen. Das ist aber angesichts der klaren Zuordnung des Falles zum Polizeirecht nur vernünftig. Breite Ausführungen, z. B. zu den sog. Abgrenzungstheorien zwischen öffentlichem und privatem Recht, hätten keinen zusätzlichen Erkenntnisgewinn gebracht und nur Zeit gekostet.

VwGO. Das ist der Fall, wenn ein Verwaltungsakt gemäß § 35 I LVwVfG in Rede steht. Vorliegend hat O eine Polizeiverfügung, d. h. einen Verwaltungsakt, erlassen.⁵ Da sich die X-GmbH gegen diesen Verwaltungsakt wehren möchte, wäre eine Anfechtungsklage statthaft. Daher ist auch das Vorverfahren gemäß § 68 I S. 1 VwGO statthaft.⁶

III. Widerspruchsbefugnis

Die X-GmbH müsste widerspruchsbefugt sein. Die Widerspruchsbefugnis ist weiter als die Klagebefugnis bei der Anfechtungsklage gemäß § 42 II VwGO. Es genügt, wenn der Antragsteller in seinem Vortrag die Möglichkeit aufzeigt, dass der ergangene Verwaltungsakt rechtswidrig oder unzweckmäßig ist und ihn in seinen Rechten verletzt.⁷ Vorliegend ist die X-GmbH Adressat der Verfügung. Somit besteht jedenfalls die Möglichkeit, dass die X-GmbH in ihrem Grundrecht aus Art. 2 I GG betroffen ist. Nach der Adressatentheorie ist sie daher widerspruchsbefugt.

IV. Beteiligungs- und Prozessfähigkeit

Die X-GmbH müsste beteiligungs- und prozessfähig sein, §§ 61 f. VwGO. Als juristische Person ergibt sich ihre Beteiligungsfähigkeit aus § 61 Nr. 1 VwGO. Als GmbH ist sie gemäß § 62 III VwGO vertreten durch ihren Vorstand prozessfähig.⁸

V. Widerspruchsbehörde

Gemäß § 70 I S. 1 VwGO ist der Widerspruch bei der Ausgangsbehörde, der Ortspolizeibehörde der Stadt S, zu erheben.

-
- 5 Auch hier ist zutreffend knapp argumentiert worden. Wer in Gewichtungsfragen von Klausuren noch unsicher ist, darf, um nichts zu übersehen, auch die wichtigsten Tatbestandsmerkmale der Verwaltungsaktdefinition kurz prüfen. Keinesfalls sollte eine solche Prüfung aber damit begonnen werden, dass praktisch der Text des § 35 VwVfG noch einmal wiederholt wird.
 - 6 Gesetzliche Ausschlüsse des Widerspruchsverfahrens waren nicht zu untersuchen; in anderen Fällen kann das gem. § 68 I S. 2 VwGO geboten sein, z. B. wenn der Verwaltungsakt von einer obersten Bundes- oder einer obersten Landesbehörde erlassen ist, in Baden-Württemberg neuerdings auch dann, wenn Verwaltungsakte von Regierungspräsidien im Spiel sind (§ 6a AG-VwGO).
 - 7 Schön erkannt ist, dass die Widerspruchsbefugnis über die Klagebefugnis hinausreicht, weil auch die Zweckmäßigkeit zum Prüfungsprogramm gehören kann.
 - 8 Die Bezugnahme auf §§ 61, 62 VwGO ist nicht richtig. Das Widerspruchsverfahren ist ein Verwaltungsverfahren. Sofern die Verwaltungsgerichtsordnung zu ihm keine spezifischen Regelungen trifft, gelten nach § 79 VwVfG die Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes. Es geht also nicht um Beteiligungs- und Prozessfähigkeit, sondern um die Beteiligungsfähigkeit nach § 11 und die Handlungsfähigkeit nach § 12 VwVfG. Da diese Vorschriften jedoch ganz ähnlich konstruiert sind wie die hier herangezogenen §§ 61, 62 VwGO, ist der Fehler verzeihlich.

VI. Frist

Fraglich ist, ob die X-GmbH die Widerspruchsfrist des § 70 VwGO eingehalten hat. Diese beträgt, wenn der Verwaltungsakt mit einer Rechtsbehelfsbelehrung versehen war, einen Monat, § 70 I S. 1 VwGO. Vorliegend hat die X-GmbH den Widerspruch erst nach Ablauf von fast zwei Monaten erhoben. Allerdings ist zu erwägen, ob sich die Frist gemäß § 58 II S. 1 VwGO auf ein Jahr verlängert hat.⁹ Dies ist zwar nur der Fall, wenn der Verwaltungsakt ohne Rechtsbehelfsbelehrung ergangen ist, was vorliegend nicht der Fall ist. Allerdings könnte die Rechtsbehelfsbelehrung fehlerhaft gewesen sein, indem sie vorschrieb, dass ein Widerspruch nur schriftlich durch einen Rechtsanwalt erhoben werden könne. Für ein solches Erfordernis ist aus den §§ 68 ff. VwGO nichts ersichtlich. Aus § 70 I S. 1 VwGO ergibt sich, dass der Widerspruch auch mündlich zur Niederschrift bei der Behörde erhoben werden kann. Für einen Anwaltszwang ist nichts ersichtlich. Da die in der Rechtsbehelfsbelehrung vorgesehenen Anforderungen an die Erhebung des Widerspruchs den Adressaten eines Verwaltungsakts – insbesondere wegen der Anwaltskosten – davon abhalten können, Widerspruch zu erheben, ist die Rechtsbehelfsbelehrung als nicht ergangen anzusehen. Somit beträgt die Erhebungsfrist gemäß § 58 II VwGO ein Jahr. Die X-GmbH hat diese Frist eingehalten.

VII. Zwischenergebnis

Der Widerspruch der X-GmbH ist zulässig.

B. Begründetheit

Der Widerspruch ist begründet, wenn der Verwaltungsakt rechtswidrig oder unzweckmäßig ist.¹⁰

I. Erfordernis einer Ermächtigungsgrundlage

Da die ergangene Polizeiverfügung imperativen und somit eingreifenden Charakter hat, war für ihren Erlass nach dem Grundsatz vom Vorbehalt des Gesetzes eine Er-

9 Hier hätte noch § 70 II VwGO zitiert werden sollen, um den Übergang zu § 58 VwGO ganz deutlich zu machen. In der Sache wird gut argumentiert, weil sich der Bearbeiter genau mit dem im Wortlaut mitgeteilten Text der Belehrung auseinandersetzt: Die Rechtsbehelfsbelehrung ist unrichtig, weil sie Beschränkungen und Zusätze enthält, die den Adressaten der Verfügung von der Einlegung des Widerspruchs abhalten könnten. Diese funktionalen Argumente erschließen sich aus dem Sinn von Rechtsbehelfsbelehrungen, ohne dass dazu Kenntnisse der Rechtsprechung erforderlich wären. Wer dieses Problem nicht sah, konnte den Mangel mit dem Versuch, über die Wiedereinsetzung in den vorigen Stand (§ 70 II i. V. m. § 60 VwGO) zu helfen, zu einem gewissen Teil noch ausgleichen. Ein Übergehen der Fristenproblematik war ein gravierender Mangel.

10 Diese Formulierung ist etwas knapp, weil sie die subjektiv-rechtliche Komponente nicht nennt. In der Sache aber ist das Prüfungsprogramm schon oben unter A III zutreffend genannt.

mächtigungsgrundlage erforderlich. Mangels spezialgesetzlicher Ermächtigungsgrundlage kommt die polizeiliche Generalklausel gemäß § 3 i. V. m. § 1 PolG in Betracht.

II. Formelle Rechtmäßigkeit

Der Verwaltungsakt muss formell rechtmäßig ergangen sein.

1. Zuständigkeit

Dazu muss O für den Erlass des Verwaltungsakts zuständig gewesen sein. Vorliegend geht es um Gefahrenabwehr, weshalb grundsätzlich die Polizei sachlich zuständig ist. Grundsätzlich sind die Ortspolizeibehörden sachlich zuständig, § 66 II PolG. Für einen Eifall, in dem die Zuständigkeit des Polizeivollzugsdienstes gemäß § 60 II PolG gegeben wäre, ist nichts ersichtlich. Ortspolizeibehörden sind gemäß § 62 IV S. 1 PolG die Gemeinden. Da es sich nach § 62 IV S. 2 PolG um eine Pflichtaufgabe nach Weisung handelt, war der Bürgermeister O gemäß § 44 III S. 1 GemO für den Erlass des in Rede stehenden Verwaltungsakts zuständig. Die örtliche Zuständigkeit ergibt sich aus § 68 I PolG.¹¹

2. Verfahren

Für das Verfahren hinsichtlich des Erlasses der Polizeiverfügung gilt das LVwVfG, § 9 LVwVfG. Da im Sachverhalt keine Ausführungen zum Verfahrensgang gemacht werden, ist von einem ordnungsgemäßen Verlauf auszugehen.¹²

3. Form

Die Polizeiverfügung muss in der richtigen Form erlassen worden sein. Der Erlass von Verwaltungsakten ist grundsätzlich an keine bestimmte Form gebunden, § 37 II S. 1 LVwVfG.

Allerdings muss der Verwaltungsakt hinreichend bestimmt sein, § 37 I LVwVfG. Vorliegend könnte Nr. 3 der Polizeiverfügung wegen mangelnder Bestimmtheit rechtswidrig sein.¹³ Die hinreichende Bestimmtheit eines Verwaltungsakts lässt sich daran

11 Die sachliche und die örtliche Zuständigkeit sind zutreffend knapp unter präziser Bezugnahme auf die einschlägigen Normen erörtert.

12 Auch hier hat sich der Verfasser für eine elegant-knappe Variante entschieden: Man soll nicht nach Verfahrensfehlern suchen, wenn der Sachverhalt dafür nichts hergibt. Wer zu großer Vorsicht neigt, hätte vielleicht erörtert, ob die Adressatin vor Erlass der Verfügung hätte angehört werden müssen und dieses (vielleicht) nicht erfolgt ist. Viel bringen solche Erörterungen jedoch nicht, zumal dann nicht, wenn anschließend festgestellt werden muss, dass die Anhörung nach § 45 II VwVfG nachgeholt werden könnte. Anderes gilt, wenn der Sachverhalt z. B. mit der Formulierung, der Adressat sei durch eine Verfügung „überrascht“ worden, ein Indiz für einen Anhörungsmangel gibt.

13 Der Bestimmtheitsmangel, der Nr. 3 der Polizeiverfügung anhaftet, kann mit guten Gründen schon an dieser Stelle als Formmangel behandelt werden. Ebenso vertretbar ist es aber auch,

messen, ob im Falle der Verwaltungsvollstreckung eindeutig wäre, welche Handlungen zur Erfüllung des Verwaltungsakts vorgenommen werden müssen. Nr. 3 des in Rede stehenden Verwaltungsakts gibt der X-GmbH auf, „alle geeigneten Maßnahmen zu treffen, um eine Kontamination des Grundwassers zu verhindern“. Die Zweifel des O an der Sicherheit der von der X-GmbH verwendeten Plane stützen sich auf neuere Erkenntnisse in der ausländischen Fachpresse. Der X-GmbH wird in dem Verwaltungsakt nicht deutlich vorgegeben, welche Konsequenzen sie aus diesen neuen Erkenntnissen zu ziehen hat, insbesondere welcher Aufwand nötig ist, um Verunreinigungen des Grundwassers zu verhindern. Es kann jedoch von ihr nicht erwartet werden, dass sie weiß, welche Maßnahmen geeignet sind. Nr. 3 des Verwaltungsakts ist daher zu unbestimmt. Dies stellt einen schwerwiegenden Fehler gemäß § 44 I LVwVfG dar, was zur Nichtigkeit dieses Teils des Verwaltungsakts (vgl. § 44 IV LVwVfG) führt. Der Rest der Verfügung ist formell rechtmäßig ergangen.

III. Materielle Rechtmäßigkeit

1. Voraussetzungen der Ermächtigungsgrundlage

Um materiell rechtmäßig zu sein, müssen die Tatbestandsvoraussetzungen der polizeilichen Generalklausel gemäß § 3 i. V. m. § 1 PolG erfüllt sein.¹⁴

a) Schutzgut

Als betroffenes Schutzgut kommt die öffentliche Sicherheit in Betracht. Diese umfasst Leben, Gesundheit, Freiheit, Ehre und Vermögen des Einzelnen, den Bestand des Staates und seiner Einrichtungen sowie die objektive Rechtsordnung. Vorliegend ist die Reinheit des Grundwassers bedroht. Dies betrifft einerseits die Gesundheit der Bevölkerung, andererseits wasserrechtliche Vorschriften. Eine Beeinträchtigung der öffentlichen Sicherheit scheint somit möglich.

b) Gefahr

Es muss eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit bestehen. Dies ist dann der Fall, wenn ein Sachverhalt bei ungehinderter Geschehensablauf mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden für ein polizeiliches Schutzgut führt. Vorliegend könnte die mangelnde Dichtigkeit der Plane eine Gefahr für das Grundwasser und somit für die öffentliche Sicherheit bedeuten. Allerdings ist fraglich, ob der Schadenseintritt hinreichend wahrscheinlich ist,¹⁵ um eine Gefahr bejahen zu können.

ihm später als Inhaltsmangel zu erörtern. Auch in der Sache überzeugen die Ausführungen. Der Verfasser greift auf den „Vollstreckbarkeits-Test“ zurück.

- 14 Die Konzentration auf die Generalklausel des § 3 i. V. m. § 1 PolG ergibt sich aus dem Bearbeitervermerk. Die sichere Beherrschung der Definitionen der polizeilichen Schutzgüter und des Gefahrenbegriffs sind unverzichtbare Standardkenntnisse der Übung für Fortgeschrittene. Die Arbeit bietet diese und wendet die Definitionsmerkmale zutreffend an.
- 15 Richtig ist die Anknüpfung an das Tatbestandsmerkmal der „hinreichenden Wahrscheinlichkeit“. Richtig ist auch die Aussage, dass bei hochwertigen Schutzgütern geringere Anforderungen an die Wahrscheinlichkeit gestellt werden dürfen.

Immerhin bestehen die Zweifel an der Dictheit nur wegen neuester Forschungen, deren Ergebnisse in der ausländischen Fachpresse veröffentlicht wurden und die zu diesem Zeitpunkt auch noch widerlegbar zu sein scheinen. Die Wahrscheinlichkeit einer Grundwasserverunreinigung ist daher noch nicht besonders hoch. Grundsätzlich sind umso geringere Anforderungen an die Wahrscheinlichkeit zu stellen, je höher das betroffene Schutzgut einzustufen ist. Selbst unter diesem Gesichtspunkt bleibt jedoch fraglich, ob bereits eine Gefahr im Sinne des § 1 I PolG vorliegt. Es lässt sich eher von einem Gefahrenverdacht sprechen.¹⁶ Die polizeiliche Generalklausel ermächtigt nicht nur zu Maßnahmen, die eine Gefahr endgültig beseitigen, sondern auch, wenn – wie hier – das Vorliegen einer Gefahr nicht mit ausreichender Sicherheit festgestellt werden kann, zu Gefahreforschungsmaßnahmen. Dies ergibt sich schon aus dem Zweck der polizeilichen Aufgabenwahrnehmung (Gefahrenabwehr). Vorliegend ist also von einem Gefahrenverdacht auszugehen.

2. Adressatenbestimmung

Grundsätzlich kann die Polizei zur Gefahrenabwehr nur die in den §§ 6 und 7 PolG genannten Personen in Anspruch nehmen.

Vorliegend kommt in Betracht, dass die X-GmbH Zustandsstörer gemäß § 7 PolG ist. Gemäß § 7 PolG ist der Eigentümer einer Sache für deren Zustand verantwortlich. Er muss polizeiliche Maßnahmen gegen sich dulden, wenn von seiner Sache eine Gefahr ausgeht. Eine Sache verursacht eine Gefahr, wenn sie durch ihre Beschaffenheit oder ihre Lage im Raum die polizeiliche Gefahrenschwelle überschreitet und so die Möglichkeit eines Schadenseintritts begründet oder erhöht. Vorliegend besteht der Verdacht, dass die Plane der X-GmbH durch ihre Beschaffenheit eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit begründet. Es ist daher rechtmäßig, die X-GmbH als Zustandsstörer heranzuziehen.

3. Fehlerfreier Ermessensgebrauch

O müsste das ihm in § 3 PolG eingeräumte Entschließungs- und Auswahlermessen pflichtgemäß genutzt haben.¹⁷ Dies richtet sich nach § 40 LVwVfG. Insbesondere ist bei der Ermessensausübung der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten (§ 5 PolG).

Die von O ergriffene Maßnahme muss, um verhältnismäßig zu sein, geeignet, erforderlich und angemessen sein.¹⁸

¹⁶ Trotzdem bleibt es dabei: Es liegt nur ein Gefahrenverdacht vor. (Zur Abgrenzung zur Anscheingefähr und zur Scheingefahr vgl. Schoch, Polizei- und Ordnungsrecht, in: Schmidt-Aßmann, Besonderes Verwaltungsrecht, 13. Auflage, 2005, 2. Kap. Rn. 156–158). Dass dieser Gefahreforschungsmaßnahmen rechtfertigt, entspricht heute ganz herrschender Anschauung, so dass die knappe Begründung mit dem Zweck der polizeilichen Gefahrenabwehr akzeptiert werden kann.

¹⁷ Hier geht es darum, ob O einen Ermessensfehler gemacht hat, der einen Rechtsfehler darstellen würde.

¹⁸ In diesem Rahmen wird zutreffend das Verhältnismäßigkeitsprinzip herangezogen, und zwar in allen drei Prüfungsschritten: Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit

Als Gefahrerforschungsmaßnahmen sind die in den Nrn. 1 und 2 des Verwaltungsakts angeforderten Informationen geeignet, über das Bestehen einer Gefahr aufzuklären. Wäre Nr. 3 nicht wegen Unbestimmtheit nichtig, so wäre diese Maßnahme geeignet, eine eventuell bestehende Gefahr zu beseitigen.¹⁹

Die Maßnahmen in den Nrn. 1 und 2 waren auch das mildeste Mittel, um die Sachlage aufzuklären. Nr. 3 stellt einen bedeutenderen Eingriff dar. Von der X-GmbH zu verlangen, selbstständig bestimmte Maßnahmen zu ergreifen (beispielsweise die Pläne auszutauschen), stellt in Anbetracht der noch eher geringen Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts keine erforderliche Maßnahme dar. Erforderlich sind in diesem Stadium lediglich Gefahrerforschungsmaßnahmen.

Die Maßnahmen sind bei einer Abwägung mit den betroffenen Grundrechten der Gesellschaft auch angemessen.

Hinsichtlich der Nrn. 1 und 2 hat O sein Ermessen somit pflichtgemäß ausgeübt. Nr. 3 wäre wegen Unverhältnismäßigkeit ermessensfehlerhaft ergangen.

C. Ergebnis

Der Widerspruch der X-GmbH hat hinsichtlich der Nr. 3 der Polizeiverfügung Erfolg. Die Nrn. 1 und 2 der Verfügung sind recht- und zweckmäßig und daher nicht zu beanstanden. Der Widerspruch wäre insoweit abzulehnen.²⁰

(Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne), obwohl manche Polizeigesetze ausdrücklich nur die Erforderlichkeit und Angemessenheit nennen (vgl. § 5 I PolG BW).

- 19 Wenn in einem Sachverhalt mehrere Regelungsinhalte einer Verfügung mitgeteilt sind, besteht aller Anlass, sich mit den Einzelpunkten genau zu beschäftigen. Pauschale Feststellungen übersehen hier nur zu leicht etwas. Die Arbeit hat die Verfüzungsinhalte Nr. 1–3 zutreffend analysiert und gewürdiggt. Die Ergebnisse überzeugen; insbesondere ist der notwendige Bezug zwischen Gefahrenverdacht und Gefahrenerforschungseingriff hergestellt.
- 20 Vor dieser Feststellung wäre noch darauf einzugehen gewesen, inwieweit die Widerspruchsbehörde eigene Ermessenserwägungen anzustellen hat, weil sie auch zur Zweckmäßigkeitsskontrolle berufen ist. Da jedenfalls der Ausgangspunkt jedoch schon unter A III angesprochen worden ist, konnte über diese Auslassung bei der Bewertung der Arbeit hinweggesehen werden.

Die vorliegende Arbeit ist gut gelungen, weil sie ohne Schnörkel und Überflüssigkeiten die Probleme nennt und sie präzise Punkt für Punkt behandelt. Gedankenführung, Substanz, Darstellungsweise und – nicht zu vergessen – sprachliche Ausdrucksfähigkeit verdiensten Anerkennung.