

## Problem: Polizeiliches Verbot des Mitführens von Messern

### Einordnung: Waffenrecht / Polizeirecht

OVG Münster, Beschluss vom 08.07.2025  
5 B 579/25

#### EINLEITUNG

Der Bundesgesetzgeber hat zur Bekämpfung der sog. Messerkriminalität das Waffenrecht mehrfach verschärft. Das wirft die Frage auf, ob das Landespolizeirecht daneben noch zur Anwendung gelangen kann, um einer Person das Mitführen von Messern zu untersagen. Das VG Düsseldorf hatte hierzu erhebliche Bedenken angemeldet (Beschluss vom 30.05.2025, 18 L 1480/25), die vom OVG Münster jedoch nicht geteilt werden.

#### SACHVERHALT

Dem Antragsteller war mit Verfügung vom 03.03.2025 für die Dauer von drei Jahren untersagt worden, Messer aller Art, gefährliche Werkzeuge und Sportgeräte, Tierabwehrsprays und Reizstoffsprühergeräte in drei namentlich bezeichneten Städten mitzuführen. Anlass für den Erlass der Verfügung waren mehrere Vorfälle: Am 18.12.2019 soll der damals noch strafunmündige Antragsteller damit einverstanden gewesen sein, dass ein Begleiter versuchte, einen Dritten unter Bedrohung mit einem Messer zur Herausgabe seines iPhones zu bewegen. Am 07.03.2023 war der Antragsteller anwesend, als ein Bekannter von ihm einem Dritten mit einem Messer einen Stich in den Oberschenkel versetzt haben soll. Am 02.05.2023 führte der Antragsteller bei einer körperlichen Auseinandersetzung ein Messer mit sich, setzte dieses allerdings nicht ein. Schließlich soll er am 12.05.2023 an einem besonders schweren Landfriedensbruch beteiligt gewesen sein. Polizeibekannt ist zudem, dass er einer Gruppe gewaltbejahender junger Männer angehört.

Der Antragsteller hält die Verfügung für rechtswidrig, da es bereits an einer einschlägigen Ermächtigungsgrundlage fehle. Die Bestimmungen des allgemeinen Polizeirechts seien durch das vorrangige Waffenrecht gesperrt. Darüber hinaus würden sie nicht dem Vorbehalt eines Parlamentsgesetzes genügen. Schließlich rügt er einen Verstoß gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip. Dieser Argumentation tritt das zuständige Polizeipräsidium entgegen und weist darauf, dass die konkrete Maßnahme in ein Gesamtkonzept zur präventiven Bekämpfung der Straßen- und Gewaltkriminalität im öffentlichen Raum eingebettet sei.

Ist die Verfügung rechtmäßig?

[Anm.: Es ist davon auszugehen, dass die Verfügung formell rechtmäßig ist.]

#### LÖSUNG

Die Verfügung ist rechtmäßig, soweit sie auf einer wirksamen Ermächtigungsgrundlage beruht, die formell und materiell ordnungsgemäß angewendet wurde.

#### I. Ermächtigungsgrundlage für die Verfügung

Als belastender Verwaltungsakt bedarf die Verfügung wegen des aus **Art. 20 III GG** folgenden **Grundsatzes des Vorbehalts des Gesetzes** einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage. Mangels einschlägiger spezialgesetzlicher

#### LEITSÄTZE

1. Auch wenn sich das Waffengesetz mittlerweile auf jegliche Art von Messern erstreckt, ist damit auf landespolizeirechtlicher Grundlage erfolgenden Anordnungen individueller Führungs- und Trageverbote nicht die kompetenzrechtliche Grundlage entzogen.
2. Es bedarf im Hinblick auf den Wesentlichkeitsgrundsatz über die polizeirechtliche Generalklausel hinaus keiner spezialgesetzlichen Rechtsgrundlage für eine individuelle Besitzausübungsuntersagung von gefährlichen Gegenständen.
3. In einem zeitlich auf wenige Jahre befristeten Verbot, im örtlichen Zuständigkeitsbereich der Polizeibehörde näher bezeichnete gefährliche Gegenstände mitzuführen, liegt ein nur geringfügiger Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit des Art. 2 Abs. 1 GG.
4. Für polizeiliche Maßnahmen zum Schutz von Leben und Gesundheit genügt bereits die entfernte Möglichkeit eines Schadenseintritts für die Annahme einer Gefahr, nicht jedoch die nur rein theoretische, praktisch aber auszuschließende Möglichkeit.
5. Ein individuelles Mitführverbot von gefährlichen Gegenständen ist geeignet, die Verhütung von Straftaten gegen Leib und Leben und von Übergriffen mit gegenstandsbedingt schwerwiegenden Tatfolgen zumindest zu fördern.

Obersatz

§ 8 I PolG NRW (polizeiliche Generalklausel)

Bestimmungen und polizeilicher Standardmaßnahmen kommt als einschlägige Ermächtigungsgrundlage nur die **polizeiliche Generalklausel** des **§ 8 I PolG NRW** in Betracht.

### 1. Sperrwirkung des WaffG

Möglicherweise ist eine Anwendung der polizeilichen Generalklausel aber durch die speziellen Bestimmungen des Waffenrechts gesperrt.

Problem: Abschließende Regelung des Führens von Messern im WaffG?

„Jedenfalls mit dem Gesetz zur Verbesserung der inneren Sicherheit und des Asylsystems vom 25. Oktober 2024 hat der **Bundesgesetzgeber in den neu eingefügten § 42 Abs. 4a und 5** sowie **§ 42b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 WaffG** über die bisher erfassten, in § 1 Abs. 2 Nr. 2 Buchst. b, Abs. 4 WaffG i.V.m. Anlage 1 Abschnitt 1 Unterabschnitt 2 Nr. 2.1 genannten Spring-, Fall-, Faust- oder Butterflymesser hinaus **zum Ausdruck gebracht, seine Gesetzgebungszuständigkeit auch auf sämtliche (Alltags-)Messer zu erstrecken**. [...] Das Verwaltungsgericht hat im Ansatz zutreffend diese sachlich-gegenständliche Erweiterung des Anwendungsbereichs des Waffengesetzes hervorgehoben. Dies wird vom Antragsgegner ausdrücklich bekräftigt, der insoweit auf die gesetzgeberische Intention zur letzten Novellierung des Waffengesetzes verweist. **Durch die oben genannten, neu geschaffenen Vorschriften wollte der Bundesgesetzgeber u.a. bei öffentlichen Veranstaltungen das Führen jeglicher Messer verbieten** [...].

Vgl. BT-Drs. 20/12805, S. 35 ff.

Dem Verwaltungsgericht ist jedoch nicht darin zuzustimmen, dass mit dieser bundesrechtlichen Regelung des Waffengesetzes für jegliche Messer die auf landespolizeirechtlicher Grundlage erfolgende Anordnung individueller Führungs- und Trageverbote insgesamt gesperrt und ausgeschlossen wäre. **Es ist derzeit nichts dafür ersichtlich, dass mit den Normierungen der § 42 Abs. 4a, Abs. 5, § 42a Abs. 1 Nr. 3 und § 42b WaffG seitens des Bundesgesetzgebers bezweckt wurde, landespolizeirechtlichen Anordnungen bezogen auf Messer aller Art umfassend die kompetenzrechtliche Grundlage zu entziehen**. Die auf Grundlage der polizeilichen Generalklausel getroffene Gefahrenabwehranordnung zielt [...] nicht auf die Abwehr einer Gefahr, die **abstrakt-generell** aus dem betreffenden Gegenstand als solchem resultiert, sondern auf die Abwehr einer **individuell-konkreten** Gefahr, die sich aufgrund von Umständen in der Person oder dem Verhalten des jeweiligen Adressaten ergibt und die sich bei dessen Verfügungsgewalt über ein Messer oder sonstigen gefährlichen Gegenstand in der Öffentlichkeit jederzeit mit schwerwiegenden Folgen für Leib und Leben Dritter realisieren kann. [...] Dass der Bundesgesetzgeber die Novellierung nicht mit einer Einschränkung bestehender polizeilicher Befugnisse verbunden wissen wollte, ergibt sich auch dem **Rechtsgedanken** nach aus **§ 42b Abs. 2 Satz 4 WaffG**, wonach die sonstige Befugnis der Bundespolizeibehörden, das Mitführen von Waffen und gefährlichen Gegenständen durch Allgemeinverfügung zu regeln, durch die neue Verordnungsermächtigung des § 42b Abs. 2 WaffG unberührt bleiben sollte. [...]

**Für die Tätigkeit des Antragsgegners auf der Grundlage des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen gilt nichts Anderes**. Das Gesetzespaket vom 25. Oktober 2024 zielt auf eine Verbesserung der inneren Sicherheit, nicht auf eine Einschränkung gefahrenabwehrrechtlicher Befugnisse.

Differenzierung:  
Abstrakt-generelles Messerverbot:  
WaffG  
Konkret-individuelles Messerverbot:  
Allgemeines POR

Weiteres Argument für die Anwendbarkeit des allgemeinen POR

**Auch hinsichtlich der übrigen gefährlichen Gegenstände ist § 8 Abs. 1 PolG NRW die einschlägige Rechtsgrundlage.** Aus der oben näher dargestellten Unterschiedlichkeit von Zielrichtung und Regelungsgehalt der polizeilichen Generalklausel einerseits und des bundesrechtlichen Waffengesetzes andererseits folgt, dass sich auch das Mitführverbot bezogen auf Armbrüste und Reizstoffsprühgeräte voraussichtlich auf § 8 Abs. 1 PolG NRW stützen lässt. [...]"

Anwendbarkeit des § 8 I PolG NRW bzgl. der anderen in der Verfügung untersagten Gegenstände

Somit ist die Anwendung des § 8 I PolG NRW nicht durch die Regelungen des Waffenrechts gesperrt.

## 2. Erfordernis einer speziellen Ermächtigungsgrundlage

Der Antragsteller hält der Anwendung des § 8 I PolG NRW aber zusätzlich entgegen, die Vorschrift genüge hier nicht dem **Vorbehalt eines Parlamentsgesetzes**, es bedürfe also einer speziellen Ermächtigungsgrundlage.

Problem: Wesentlichkeitstheorie

„[...] Die vom Verwaltungsgericht insoweit angedeuteten Zweifel im Hinblick auf die vom Bundesverfassungsgericht entwickelte Wesentlichkeitstheorie, ob die polizeiliche Generalklausel als Ermächtigungsgrundlage für eine entsprechende Führungsuntersagung ausreicht und damit dem Parlamentsvorbehalt genügt, teilt der Senat nicht. Die **Regelungsmaterie „Gefahrenabwehr“ erfordert einen weiten Gestaltungsspielraum der Verwaltung** und eine flexible Handhabung des ordnungsbehördlichen Instrumentariums. Gerade das Recht der Gefahrenabwehr mit seinen von Rechtsprechung und Schrifttum konkretisierten Leitlinien des Opportunitäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzips kann deshalb mit **sprachlich offen gefassten Ermächtigungen** auskommen, die **gegebenfalls verfassungskonform auszulegen und anzuwenden** sind.

Notwendigkeit von Generalklauseln und unbestimmten Rechtsbegriffen im POR

Der Umstand, dass der Antragsgegner nach den Ausführungen in der Beschwerdebegründung die angegriffene Maßnahme nicht nur in Ausnahmefällen, sondern künftig öfter als Teil eines allgemeinen Präventions- und Reaktionskonzepts zur Anwendung bringen will, um der durch den vermehrten Einsatz von Messern und gefährlichen Gegenständen begründeten Gefährdungslage wirksam zu begegnen, macht nicht die Schaffung einer spezialgesetzlichen Rechtsgrundlage erforderlich. Die **polizeirechtliche Generalermächtigung** dient auch und nicht zuletzt der Bewältigung immer wieder vorkommender Gefahrensituationen und ist **nicht auf „untypisches“**, in der polizeilichen Praxis noch nicht erprobtes **Eingriffshandeln beschränkt**.

Häufigkeit einer polizeilichen Maßnahme führt nicht automatisch zum Erfordernis einer Spezialermächtigung.

Ein besonderes gesetzgeberisches Regelungsbedürfnis ist insoweit nicht zu erkennen und ergibt sich **insbesondere** auch **nicht** aus der **Intensität der** von den Betroffenen hinzunehmenden **Grundrechtseingriffe**. In dem zeitlich auf drei Jahre befristeten Verbot, im örtlichen Bereich der Städte Y., O. und P. die näher bezeichneten gefährlichen Gegenstände mitzuführen, liegt ein nur **geringfügiger Eingriff in** die allgemeine Handlungsfreiheit des **Art. 2 Abs. 1 GG**. Eine bloße Besitzausübungsuntersagung in der Öffentlichkeit erreicht schon nicht das Gewicht einer Sicherstellung nach § 43 PolG NRW, mit der etwa eine Besitzentziehung und amtliche Besitzbegründung einhergeht. Die mit weitgehenden Ausnahmeregelungen – etwa zur beruflichen oder sportlichen Ausübung – versehene Untersagungsverfügung betrifft im Wesentlichen Gegenstände, deren Mitführen

Entscheidend: Intensität des Grundrechtseingriffs  
Hier: Geringfügiger Eingriff in Art. 2 I GG

in der Öffentlichkeit von alltäglicher Gebräuchlichkeit weit entfernt ist. **Positives Handeln wird** vom Antragsteller als Adressat gerade **nicht verlangt, sondern ein bloßes Unterlassen** des Mitführens von Gegenständen, für die ein Tragebedürfnis regelmäßig von vornherein und evident ausscheiden dürfte. [...]"

Bedarf es demnach keiner speziellen Ermächtigungsgrundlage, kann die umstrittene Verfügung grundsätzlich auf die polizeiliche Generalklausel des § 8 I PolG NRW gestützt werden.

## II. Formelle Rechtmäßigkeit der Verfügung

Die Verfügung ist formell rechtmäßig.

## III. Materielle Rechtmäßigkeit der Verfügung

Die Verfügung ist materiell rechtmäßig, soweit die Tatbestandsvoraussetzungen des § 8 I PolG NRW erfüllt sind und das auf der Rechtsfolgenseite eröffnete behördliche Ermessen fehlerfrei ausgeübt wurde.

### 1. Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung

Gem. § 8 I PolG NRW muss eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung vorliegen.

Obersatz

Definition „öffentliche Sicherheit“

Kriterien für Gefahrenprognose

Subsumtion: Gefahr für öffentliche Sicherheit (+)

„Das hier in Rede stehende Schutzgut der **öffentlichen Sicherheit** umfasst die Unverletzlichkeit der Rechtsordnung, die subjektiven Rechte und Rechtsgüter des Einzelnen sowie die Einrichtungen und Veranstaltungen des Staates. Je gewichtiger das bedrohte Schutzgut und je größer das Ausmaß des möglichen Schadens ist, umso geringere Anforderungen werden an die Schadensnähe gestellt. Für polizeiliche und ordnungsrechtliche Maßnahmen zum Schutz von Leben und Gesundheit genügt bereits die entfernte Möglichkeit eines Schadenseintritts, nicht jedoch die nur rein theoretische, praktisch aber auszuschließende Möglichkeit. [...]"

[...] Die im Bescheid vom 3. März 2025 aufgeführten und im Beschwerdeverfahren näher erläuterten Vorfälle tragen den hinreichend sicheren Schluss, dass der 2006 geborene Antragsteller aufgrund seiner in den Vorwürfen dokumentierten abgesenkten Hemmschwelle einen neuerlichen Schadenseintritt befürchten lässt, ohne dass sich dies in den Bereich bloßer Theorie oder praktischer Unmöglichkeit verweisen ließe. Dabei durfte der Antragsgegner berücksichtigen, dass der Antragsteller zwar nur bei einem der Vorfälle – namentlich dem Konflikt am 2. Mai 2023 – selbst ein Messer mit sich geführt und mit diesem gedroht haben soll, er aber **wiederholt** und nach einem **gefestigten sozialen Verhaltensmuster innerhalb von Gruppen ebenfalls gewaltbejahender** – im Übrigen polizeibekannter – **junger Männer** auffällig geworden ist, und zwar unter mutmaßlicher Nutzung gefährlicher Gegenstände. Ungeachtet der strafrechtlichen Einordnung erlaubt das jedenfalls den gefahrabwehrrechtlichen Schluss, der Antragsteller werde auch künftig möglicherweise wieder Dritten mit gefährlichen Gegenständen gegenüberreten. Den seit dem letzten Tatvorwurf **vergangenen Zeitraum von knapp zwei Jahren** hält der Senat auch noch **nicht für derartig lang**, dass die **Prognose eines künftigen Einsatzes derartiger gefährlicher Gegenstände nicht mehr tragfähig wäre**. [...]"

## 2. Verantwortlichkeit

Der Antragsteller ist für die Gefahr verantwortlich gem. § 4 I PolG NRW.

Verhaltensstörer

## 3. Rechtsfolge

Als Rechtsfolge eröffnet § 8 I PolG NRW ein behördliches Ermessen. Fraglich ist in diesem Zusammenhang nur, ob die Verfügung dem **Verhältnismäßigkeitsprinzip** genügt. Sie könnte nicht geeignet sein, weil es an wirksamen Kontrollmöglichkeiten des angeordneten Führverbots fehlt.

Eignung?

„[...] **Eignung** [...] setzt (nur) voraus, dass die ausgewählte Maßnahme die Zweckerreichung zumindest fördern kann; nicht notwendig ist die sichere Wahrscheinlichkeit, dass der Zweck durch den Vollzug der Maßnahme gänzlich verwirklicht wird. Die Maßnahme muss also aus der anzustellenden ex ante-Betrachtung **lediglich ein Schritt in die richtige Richtung** sein.

Anforderungen an die Eignung

Diese Eignung kann vor dem Hintergrund der seitens des Antragsgegners ausführlich geschilderten Einpassung der konkreten Maßnahme in ein Gesamtkonzept des Polizeipräsidiums Y. zur präventiven Bekämpfung der Straßen- und Gewaltdelinquenz im öffentlichen Raum – insbesondere mit Messern – nicht ernsthaft zweifelhaft sein. Die Steigerung der polizeilichen Präsenz und (spezifischen wie niedrighwelligen) Kontrolltätigkeit in bekannten Schwerpunktgebieten ist geeignet, zusammen mit dem durch die persönliche Übergabe der Verbotsverfügungen ausgeübten positiven sozialen Druck und den weiteren, im Einzelnen nachvollziehbar geschilderten Kontrollmaßnahmen dazu beizutragen, präventiv auf die weitere persönliche Gewaltaffinität des Antragstellers einzuwirken und diesen von der Beteiligung an Gewalttaten genauso wie der eigenhändigen Begehung abzuhalten.

Hier: Eignung (+)

Die Maßnahme ist auch erforderlich und angemessen, auch soweit sie eine **Geltungsdauer von knapp drei Jahren** hat. Dies belastet den Antragsteller nicht in unzumutbarer Weise. Bei der [...] Anordnung vom 3. März 2025 handelt es sich um einen **Verwaltungsakt mit Dauerwirkung**. Von daher steht der **Antragsgegner** auch während des gesamten Wirkungszeitraums in der **Verantwortlichkeit** dafür, die **Rechtmäßigkeit der Ordnungsverfügung** vor dem Hintergrund der jeweils aktuellen tatsächlichen Umstände **„unter Kontrolle zu halten“**.

Erforderlichkeit und Angemessenheit (+)

Dauer-VA

Somit verstößt die Verfügung nicht gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip und ist damit insgesamt rechtmäßig.

## FAZIT

Prüfungsrelevant sind die Ausführungen des OVG zur Sperrwirkung des WaffG und zur Wesentlichkeitstheorie. **Bzgl.** der **Sperrwirkung** kann man sich merken:

**Abstrakt-generelle** Verbote von Messern: Abschließende Regelungen im **WaffG**.

**Konkret-individuelle** Verbote: **Allgemeines Polizeirecht** bleibt anwendbar.