

Kompetenz. Wissen. Erfolg.



Öffentliche Sicherheit und Ordnung

- Verwaltungsakte und Verordnungen der Sicherheitsbehörden
- Zusammenarbeit zwischen Polizei und anderen Behörden
- Rechtsbehelfe gegen sicherheitsrechtliche Maßnahmen
- Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten



Ersteller

Michael Conrad,
Verwaltungsdirektor bei der Bayerischen Verwaltungsschule

Gegenreferent

Günter Haslbeck,
Verwaltungsfachwirt bei der Bayerischen Verwaltungsschule

Impressum

Rechtsstand:
1. September 2014

Herausgeber:
Bayerische Verwaltungsschule (BVS), Ridlerstraße 75, 80339 München,
Telefon 089/54057-0, info@bvs.de, www.bvs.de

Layout/Satz: FIBO Lichtsatz GmbH, Unterhaching

© 2014 BVS

Jede Art der Vervielfältigung ohne schriftliche Genehmigung der BVS außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist gemäß § 106 Urheberrechtsgesetz verboten und kann strafrechtlich verfolgt werden.

Bezugsquelle: Dieses Lehrbuch erscheint im Rahmen der Neuen Reihe der BVS.
Weitere Information zu den Schriften der BVS und ein Bestellformular finden Sie im Internet unter www.bvs.de/schriften



Vorbemerkung

Der Lehrbrief „Allgemeines Sicherheits- und Polizeirecht“ (Band 4) ist mittlerweile „in die Jahre gekommen“ und zum Teil durch Rechtsänderungen überholt. Ein neuer vollständiger Lehrbrief soll aber erst entstehen, wenn die seit Langem angekündigte Reform des Sicherheitsrechts stattgefunden hat. Die Bayerische Verwaltungsschule möchte daher mit dem vorliegenden Skript sowohl den Teilnehmern der Ausbildungsgänge als auch allen Dozenten aktuelle Hilfestellung für den Bereich der Öffentlichen Sicherheit und Ordnung geben. Die inhaltliche Darstellung und Gliederung orientiert sich an den Inhalten und dem Aufbau der Stoffgliederungspläne. Sie hat zum Ziel, sämtliche Inhalte, die in Ausbildung und Prüfung bei der Bayerischen Verwaltungsschule relevant sind, abzubilden. Der Schwerpunkt der Ausführungen liegt im Handeln der Sicherheitsbehörden des Art. 6 LStVG und der für diese Behörden in Betracht kommenden Handlungsformen. Diese Schwerpunktbildung trägt dem Umstand Rechnung, dass die BVS für die allgemeine Innere Verwaltung und nicht für den Polizeivollzugsdienst ausbildet.

Die Konzeption eines Skriptes begrenzt den Umfang. Es wurde daher auf die Darstellung des Meinungsstandes in Literatur und Rechtsprechung verzichtet. Dies bleibt einem künftigen neuen Lehrbrief vorbehalten.

Da das Recht der Öffentlichen Sicherheit und Ordnung ein Teil des besonderen Verwaltungsrechtes ist, wird der Leser besonderen Gewinn aus der Lektüre und Arbeit mit dem Skript ziehen, der die Grundlagen des Allgemeinen Verwaltungsrechtes einigermaßen sicher beherrscht. An wichtigen Schlüsselstellen werden in diesem Skript die Bezüge zum Allgemeinen Verwaltungsrecht dargestellt. Dringend empfohlen sei aber die ergänzende Lektüre des Lehrbriefs „Allgemeines Verwaltungsrecht“ (Band 3).

Mein herzlicher Dank gilt meinem Kollegen Günter Haslbeck, Fachreferent für Öffentliche Sicherheit und Ordnung bei der Bayerischen Verwaltungsschule, für seine vielen weiterführenden Hinweise und die freundschaftlich-kollegiale Begleitung und Unterstützung bei der Erstellung des Skripts.

In der nunmehr in 2. Auflage vorliegenden Überarbeitung wurden Berichtigungen und Ergänzungen vorgenommen und die Inhalte den Rechtsänderungen angepasst.

Die Verfasser

München im März 2014

Vorbemerkung	4
Inhalt	5
1 Einleitung	7
1.1 Begriff des Sicherheitsrechts	7
1.2 Aufgabe des Sicherheitsrechts	7
2 Öffentliche Sicherheit und Ordnung	8
2.1 Öffentliche Sicherheit	8
2.2 Öffentliche Ordnung	8
3 Gefahrenbegriff im Sicherheitsrecht	9
3.1 Konkrete Gefahr	9
3.2 Abstrakte Gefahr	9
3.3 Anscheingefahr	10
3.4 Schein- oder Putativgefahr	10
3.5 Störung	10
4 Die Sicherheitsbehörden	12
4.1 Gemeinden	12
4.2 Staatsbehörden	13
4.3 Verhältnis der Sicherheitsbehörden des Art. 6 LStVG zueinander	13
4.4 Polizei	14
5 Die sicherheitsrechtliche Einzelfallanordnung	15
5.1 Allgemeine Vorbemerkung	15
5.1.1 Verwaltungsverfahren	15
5.1.2 Beginn des Verfahrens	15
5.1.3 Rechtmäßigkeitsprüfung	16
5.2 Einzelfallanordnungen nach dem LStVG	16
5.2.1 Verwaltungsakte zur Gefahrenabwehr/Störungsbeseitigung	17
5.2.2 Sicherheitsrechtliche Erlaubnis	18
5.2.3 Prüfungsschemata	18
5.3 Rechtmäßigkeit einer sicherheitsrechtlichen Einzelfallanordnung zum Zwecke der Gefahrenabwehr/Störungsbeseitigung	20
5.3.1 Zuständigkeit (Prüfungspunkt Nr. 1)	21
5.3.2 Weitere Verfahrensgrundsätze	22
5.3.3 Vorbehalt des Gesetzes (Befugnis)	24
5.3.4 Ermessen	28
5.3.5 Bestimmtheit	30
5.3.6 Adressat	31
5.4 Sicherheitsrechtliche Erlaubnis	33
5.4.1 Formelle Rechtmäßigkeit (Verfahrensgrundsätze)	33
5.4.2 Materielle Rechtmäßigkeit (Handlungsgrundsätze)	33
5.5 Beachtung von Grundrechten	36
6 Bescheidstenor im Sicherheitsrecht	37
6.1 Hauptsacheentscheidung	37
6.2 Nebenentscheidungen	37
6.2.1 Nebenbestimmungen	37
6.2.2 Anordnung der sofortigen Vollziehung, § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO	40
6.2.3 Zwangsmittelandrohung	41
6.2.4 Kostenentscheidung	45
7 Rechtsbehelfe	48
7.1 Allgemeines	48
7.2 Wegfall des Vorverfahrens	48
7.3 Anfechtungs- und Verpflichtungsklage	49



7.4	Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO	49
7.5	Einstweilige Anordnung nach § 123 Abs. 1 VwGO	49
8	Sicherheitsrechtliche Verordnung	50
8.1	Allgemeines	50
8.2	Gültigkeit der sicherheitsrechtlichen Verordnung	50
8.2.1	Formelle Gültigkeit (Rechtmäßigkeit)	52
8.2.2	Materielle Gültigkeit (Rechtmäßigkeit)	53
8.3	Teilgültigkeit einer sicherheitsrechtlichen Verordnung	60
9	Aufgabe und Befugnisse der Polizei	61
9.1	Begriff/Organisation der Polizei.	61
9.2	Grundsatz der Nachrangigkeit.	63
9.3	Aufgabenbereich.	64
9.4	Befugnisse (Übersicht)	65
10	Zusammenarbeit zwischen Sicherheitsbehörden und Polizei	68
10.1	Grundsatz der Zusammenarbeit	68
10.2	Vollzugshilfe	68
10.3	Tatmaßnahme nach Art. 7 Abs. 3 LStVG	69
10.4	Weisungsrecht der Sicherheitsbehörden	70
10.5	Amtshilfe.	70
11	Grundzüge des Ordnungswidrigkeitenrechts.	72
11.1	Definition der Ordnungswidrigkeit	72
11.2	Abgrenzung der Ordnungswidrigkeit zur Zwangsvollstreckung	72
11.3	Grundstruktur der Ordnungswidrigkeit	73
11.3.1	Tatbestandsverwirklichung	73
11.3.2	Rechtswidrigkeit	75
11.3.3	Vorwerfbarkeit.	76
11.4	Tatbestands- und Verbotsirrtum	76
11.5	Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten	77
11.5.1	Zuständigkeiten	77
11.5.2	Grundzüge des Bußgeldverfahrens	80
11.5.3	Verwarnung.	83
11.5.4	Bußgeldbescheid	84
11.6	Einspruch	86
11.6.1	Zwischenverfahren	87
11.6.2	Bußgeldverfahren vor dem Amtsgericht.	87
12	Ausgewählte Rechtsgrundlagen des LStVG im Überblick.	89
12.1	Befugnisnormen zur Gefahrenabwehr	89
12.1.1	Art. 19 Abs. 5 LStVG (<i>vgl. auch oben 5.4.2</i>)	89
12.1.2	Art. 23 Abs. 1 LStVG	90
12.1.3	Art. 26 Abs. 2 LStVG	91
12.2	Ermächtigungsgrundlagen für den Erlass von Verordnungen	92
12.2.1	Art. 16 Abs. 1 LStVG	92
12.2.2	Art. 18 Abs. 1 LStVG	93
12.2.3	Art. 19 Abs. 7 LStVG	94
12.2.4	Art. 26 Abs. 1 LStVG	95
12.2.5	Art. 27 LStVG	95
12.2.6	Art. 28 Abs. 1 LStVG	96
12.2.7	Art. 30 LStVG	96
	Anhang	98
	Antworten zu den Kontrollfragen	100
	Stichwortverzeichnis	104

1 Einleitung

1.1 Begriff des Sicherheitsrechts

Unter Sicherheitsrecht versteht man sämtliche Rechtsgrundlagen, die den Verwaltungsbehörden Befugnisse verleihen, mit Geboten und/oder Verboten Gefahren für die Öffentliche Sicherheit und Ordnung abzuwehren und Störungen zu beseitigen. Im Bereich der Ausbildung konzentriert sich das Sicherheitsrecht auf die Befugnisnormen des Landesstraß- und Ordnungsgesetzes (LStVG) und, zumindest in Grundzügen, auf das Polizeiaufgabengesetz (PAG). Dabei darf nicht verkannt werden, dass das Sicherheitsrecht nach obiger Definition wesentlich weiter reicht. Deutlich wird dies schon durch die Formulierung des Art. 7 Abs. 2 LStVG, der als mögliche Fundstelle für sicherheitsrechtliche Befugnisse auf andere Rechtsvorschriften (außerhalb des LStVG) verweist.

Damit sind weite Teile des Verwaltungsrechts letztlich dem Bereich des Sicherheitsrechts zuzuordnen. Beispielhaft seien das Straßenverkehrsrecht (StVG und StVO), der Bereich des Umweltrechts, das Versammlungsrecht, das Tierschutzrecht und das öffentliche Baurecht erwähnt. Auch das Gewerberecht (GewO) und das Gaststättengesetz (GastG) sind dem Sicherheitsrecht zugehörig. Die letztgenannten Vorschriften werden auch gerne als „Aufhänger“ für Aufgabenstellungen im Allgemeinen Verwaltungsrecht benutzt. Wenn nach dem Sachverhalt Beschwerden über einen zu lauten Betrieb einer Gaststätte in den Erlass nachträglicher Auflagen nach § 5 GastG münden, kommt auch hier letztlich Sicherheitsrecht zur Anwendung. Durch die nachträglichen Auflagen sollen z. B. die Anwohner vor gesundheitlichen Schäden geschützt werden, die aus der nächtlichen Ruhestörung resultieren können.

**Begriff des
Sicherheitsrechts**

1.2 Aufgabe des Sicherheitsrechts

Das Sicherheitsrecht dient dazu, die öffentliche Sicherheit und Ordnung aufrechtzuerhalten, Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung abzuwehren und Störungen zu beseitigen. Zusammenfassend beschreibt dies Art. 6 LStVG, der die Aufgabenzuweisung für die Sicherheitsbehörden enthält und auch festlegt, wer Sicherheitsbehörde ist (zu den Einzelheiten vgl. unten 4).

Unerlässlich für das Verständnis des Sicherheitsrechts und für die Klärung der Frage, ob im gegebenen Fall die Sicherheitsbehörden tätig werden dürfen/müssen, ist damit die Kenntnis der Definition von sicherheitsrechtlichen Grundbegriffen. Was bedeutet Öffentliche Sicherheit und Ordnung? Was für Gefahrenbegriffe spielen im Sicherheitsrecht eine Rolle? Was ist eine Störung?

**Aufgabe des
Sicherheitsrechts**

2 Öffentliche Sicherheit und Ordnung

Soweit Art. 6 LStVG die Begriffe Öffentliche Sicherheit und Ordnung verwendet, handelt es sich zunächst um unbestimmte Rechtsbegriffe, die der Auslegung bedürfen. Damit hat sich die Rechtsprechung schon vor langer Zeit beschäftigt und Definitionen herausgebildet (vgl. BVerfGH Bd. 4, 194 [204 f.]).

2.1 Öffentliche Sicherheit

Öffentliche Sicherheit

Unter Öffentlicher Sicherheit versteht man die Unversehrtheit des Lebens, der Gesundheit, der Ehre, der Freiheit und des Vermögens sowie der Rechtsordnung und der grundlegenden Einrichtungen des Staates. Mit dieser Definition werden die in Ausbildung und Prüfung relevanten Problemstellungen wohl ausreichend beschrieben sein.

2.2 Öffentliche Ordnung

Öffentliche Ordnung

Dem Begriff der Öffentlichen Ordnung kommt neben dem Begriff der Öffentlichen Sicherheit nur ergänzende Funktion zu. Nach gängiger Definition versteht man unter Öffentlicher Ordnung die Gesamtheit aller ungeschriebenen Regeln für das Verhalten des Einzelnen in der Öffentlichkeit, die nach herrschender Auffassung als unerlässliche Voraussetzung für ein geordnetes Gemeinschaftsleben erachtet wird.

Schon aus der Definition wird deutlich, dass die Öffentliche Ordnung nur ein „Auffangbecken“ für solche Fallkonstellationen ist, die der Gesetzgeber (noch) nicht erkannt und geregelt hat. Für die Ausbildung und Prüfung bei der BVS hat sie deshalb auch keine wesentliche Bedeutung.

3 Gefahrenbegriff im Sicherheitsrecht

Die Sicherheitsbehörden müssen grundsätzlich im Rahmen ihrer Aufgabe (*vgl. oben 1.2.*) effektiv handeln. Auf welche Art und Weise die Behörden die Gefahren für die Öffentliche Sicherheit und Ordnung abwehren und gegebenenfalls Störungen beseitigen, hängt von den Umständen des Einzelfalls ab. Es kommt also darauf an, wie die Gefahr oder Störung im konkreten Fall beschaffen ist. Danach entscheidet sich dann, mit welcher zur Verfügung stehenden Handlungsform am besten reagiert werden kann.

Maßgebliches Kriterium zur Feststellung einer Gefahr ist die hinreichende Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts (BVerwG, Urteil v. 26. Februar 1974, 1 C 31.72).

3.1 Konkrete Gefahr

Eine konkrete Gefahr ist bei einer Sachlage anzunehmen, in der nach den gegebenen Tatsachen in naher Zukunft eine Störung der Öffentlichen Sicherheit zu befürchten ist. Wenn also beispielsweise ein aggressiver Hund unangeleint über die Kinderspielplätze des gemeindlichen Stadtparks läuft, muss damit gerechnet werden, dass der Hund jeden Moment auch zubeißen und Menschen verletzen kann.

Konkrete Gefahr

In den Fällen der konkreten Gefahr dürfen die Sicherheitsbehörden grundsätzlich alle denkbaren sicherheitsrechtlichen Maßnahmen ergreifen. Dies können solche individueller Art sein (z. B. ein Verwaltungsakt gegenüber dem Hundehalter, wonach er verpflichtet wird, seinen Hund anzuleinen) als auch genereller Art (z. B. eine Allgemeinverfügung oder Verordnung, die das freie Umherlaufen von Hunden im Stadtpark generell verbietet). Wichtig ist nur: Schnell muss es gehen!

3.2 Abstrakte Gefahr

Eine abstrakte Gefahr liegt dann vor, wenn eine Situation, losgelöst von einem konkreten Ereignis, typischerweise gefährlich ist. Als Beispiele können die Teilnahme am Straßenverkehr oder das freie Umherlaufen großer Hunde in einer Fußgängerzone genannt werden. Losgelöst vom Einzelfall, – ich fahre also nicht mit dem Auto bzw. ich führe keinen großen Hund in der Fußgängerzone – ist beides typischerweise mit Gefahr verbunden.

Abstrakte Gefahr

In den Fällen einer (lediglich) abstrakten Gefahr sind nur generelle sicherheitsrechtliche Maßnahmen (Verordnungen) zulässig und möglich. Ein Verwaltungsakt scheidet schon deshalb aus, weil es an dem konkreten Ereignis fehlt, das eine Regelung möglich und erforderlich macht (*vgl. Art. 35 BayVwVfG: „zur Regelung eines Einzelfalls“*).

3.3 Anscheingefahr

Anscheingefahr

Eine Anscheingefahr ist bei einer Sachlage anzunehmen, die bei verständiger Betrachtung objektiv den Anschein oder den dringenden Verdacht einer (konkreten) Gefahr erweckt. Für den Betrachter liegt also auf den ersten Blick eine konkrete Gefahr vor. Folgerichtig sind, wie bei der konkreten Gefahr, zunächst alle sicherheitsrechtlichen Maßnahmen zulässig (vgl. oben 3.1.). Sobald sich aber zeigt, dass keine Gefahr vorliegt, sind die getroffenen Maßnahmen sofort abubrechen (hier kommt der Grundsatz der rechtzeitigen Maßnahmenbeendigung aus Art. 8 Abs. 3 LStVG zum Tragen, wonach Maßnahmen einzustellen sind, wenn sich herausstellt, dass das Ziel nicht (mehr) erreicht werden kann). Ein Beispiel für diese Fallkonstellation wäre das herrenlose Gepäckstück am Hauptbahnhof, das, nachdem das Innenministerium vor Terroranschlägen gewarnt hat, zunächst den Verdacht eines Sprengstoffanschlags erwecken kann. Wenn sich nach genauerer Untersuchung (vgl. Art. 24 BayVwVfG) dann herausstellt, dass es sich lediglich um einen vergessenen Koffer handelt, stellt sich die zunächst als konkret angenommene Gefahr im Nachhinein als Anscheingefahr heraus. Damit ist dann auch der sicherheitsrechtliche Aufgabenbereich aus Art. 6 LStVG nicht (mehr) eröffnet, weitere Maßnahmen sind damit unzulässig.

3.4 Schein- oder Putativgefahr

Scheingefahr

Eine Scheingefahr (Putativgefahr) ist bei einer Sachlage anzunehmen, bei der die handelnde Behörde von einer Gefahr ausgeht, obwohl sie hätte erkennen müssen, dass die Situation entweder für einen Schadenseintritt und damit eine Störung gar nicht geeignet ist oder eine nur weit entfernte, rein theoretische Möglichkeit eines Schadenseintritts vorliegt. In diesem Fall wären alle sicherheitsrechtlichen Maßnahmen rechtswidrig. Diese Konstellation ist von geringer praktischer Bedeutung, die Beispiele, die in der Ausbildung hierzu bemüht werden, sind daher auch oftmals gewaltsam konstruiert (z.B. der im Rasen liegende Gartenschlauch, den der Sachbearbeiter des Ordnungsamtes mit einer exotischen Giftschlange verwechselt).

3.5 Störung

Störung

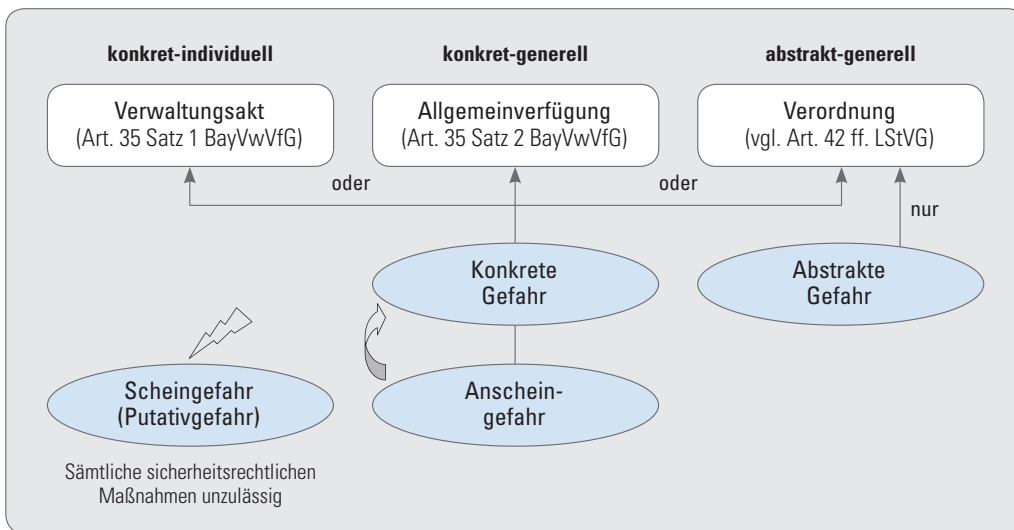
Die Störung (der Öffentlichen Sicherheit und/oder der Öffentlichen Ordnung) ist die zur Wirklichkeit gewordene Gefahr, also wenn der Schaden bereits eingetreten ist und erneute bzw. weitere Gefahren mit Schadenseintritt zu erwarten sind. Wenn sich als Folge einer längeren Regenperiode aus einem Hanggrundstück eine Mure gelöst und die am Fuße des Hanges entlangführende Straße verschüttet hat, liegt eine Störung vor. Die Tätigkeit der Sicherheitsbehörde zielt damit primär auf die Beseitigung der Störung ab (vgl. Art. 6 LStVG), es wird also die verschüttete Straße freigeräumt. Daneben müssen Maßnahmen ergriffen werden, die den Hang so sichern, dass es nicht zu weiteren Abgängen von Muren kommen kann (Gefahrenabwehr).

Ausgehend von den beiden wichtigsten Handlungsformen, mit denen die Sicherheitsbehörden auf Gefahrensituationen reagieren können (Verwaltungsakt, gegebenenfalls in Form einer Allgemeinverfügung, vgl. Art. 35 BayVwVfG und Verordnung) kann mit Blick auf die besprochenen Gefahrenbegriffe ein erstes Zwischenergebnis festgehalten werden.

Bei einer konkreten Gefahr (und damit auch bei einer Anscheingefahr) kann die Sicherheitsbehörde Verwaltungsakte (konkret-individuell), eventuell in Form der Allgemeinverfügung (konkret-generell), und Verordnungen erlassen. Bei einer abstrakten Gefahr fehlt es am konkreten Einzelfall, es ist damit nur eine Verordnung (abstrakt-generell) möglich. In den Fällen einer Schein(Putativ-)gefahr ist jegliches sicherheitsrechtliche Tätigwerden unzulässig und damit rechtswidrig.

Handlungsformen

Handlungsformen im Sicherheitsrecht



Die Frage, welche Handlungsform zweckmäßig ist, stellt sich in der Praxis ebenso wie in der Ausbildung und Prüfung. Insbesondere im fachpraktischen Prüfungsgeschehen wird der Prüfling mit einer konkreten Situation konfrontiert und muss sich in einem ersten Schritt für eine Handlungsform entscheiden, um dann im zweiten Schritt die Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen für die gewählte Handlungsform darzustellen.

Handelt es sich bei der Gefahrensituation um ein einmaliges Ereignis, das in Zukunft jedenfalls so nicht mehr auftreten wird, reicht ein Verwaltungsakt, gegebenenfalls in Form einer Allgemeinverfügung (soweit er sich an einen bestimmten oder doch bestimmbar Personenkreis wendet) aus.

Merke

Wenn also ein durch Sturm angeschobener Baum auf den gemeindlichen Kindergarten zu stürzen droht, kann der Grundstücks- und damit Baumeigentümer durch Verwaltungsakt zur Beseitigung aufgefordert werden.

Beispiel 1
Verwaltungsakt

Wenn der gemeindliche Badesee infolge des niederschlagsarmen „Jahrhundertssommers“ gesundheitlich bedenklich geworden ist, kann das Baden mittels Allgemeinverfügung untersagt werden. Einer Verordnung bedürfte es in diesem Fall nicht. Wenn es wieder regnet, ist das Problem gebannt und wird in absehbarer Zeit so auch nicht mehr auftreten.

Beispiel 2
Allgemeinverfügung

Wenn sich an den Staustufen des durch das Gemeindegebiet fließenden Baches Wasserstrudel bilden, in denen Badende zu ertrinken drohen, ist dies ein Dauerproblem, das jedes Jahr (jedenfalls mit Beginn der Badesaison) wieder auftritt. In diesem Fall wird es allein ökonomisch sein, mit einer Verordnung das Baden im Bereich der Staustufen zu verbieten und so das Problem dauerhaft in den Griff zu bekommen.

Beispiel 3
Verordnung