

Band 4

Öffentliche Sicherheit und Ordnung



Günter Haslbeck



Autor

Günter Haslbeck

Verwaltungsfachwirt an der Bayerischen Verwaltungsschule

Gegenreferent

Robert Brugger

Verwaltungsfachwirt an der Bayerischen Verwaltungsschule

Impressum

Rechtsstand:

01.11.2021

Herausgeber:

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

Satz und Gestaltung, Lektorat:

Bureau Punktgrau – Buchgestaltung und Wissenschaftsdesign

© 2021 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 des neuen Lehrbuchkonzepts der BVS.
Weitere Information zu den Schriften der BVS und ein Bestellformular finden
Sie im Internet unter www.bvs.de/lehrbuecher.

Vorwort

Im Deutschen Bundestag wird gerade darüber gestritten, ob die im Zusammenhang mit der sog. „Corona-Pandemie“ getroffenen Maßnahmen im Infektionsschutzgesetz geeignet, erforderlich und verhältnismäßig sind. In weiten Teilen der Gesellschaft stellt man sich die Frage, ob die weitgehenden Grundrechtseinschränkungen im Hinblick auf die damit verbundenen Schäden in Wirtschaft und Gesellschaft angemessen sind. Verfassungsrechtler mahnen an, dass derlei Eingriffe unter den sog. Parlamentsvorbehalt fallen und damit die wesentlichen Entscheidungen vom Parlament hätten getroffen werden müssen. Ethische Diskussionen darüber, ob es der Schutz des Lebens rechtfertigt, den Schutz anderer Rechtsgüter hinten anzustellen, werden geführt. Die Einführung einer Impfpflicht ist Gegenstand heftiger Auseinandersetzungen. Bußgelder werden verhängt, weil Menschen sich ohne Mund-Nase-Bedeckung in einer Fußgängerzone bewegen. Das alles war für das abgelaufene Jahr sehr prägend und zeigt, welche immense Bedeutung das Recht der Öffentlichen Sicherheit und Ordnung für unser Leben hat.

Dieses Lehrbuch kann und will selbstverständlich nicht alle Bereiche der Öffentlichen Sicherheit und Ordnung beleuchten. Vielmehr geht es darum, den Teilnehmenden in Aus- und Fortbildung an der BVS sowie unseren Dozenten eine aktuelle Hilfestellung für den sehr weiten Bereich der Öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu geben. Deshalb umfasst dieses Lehrbuch die für den Beschäftigtenlehrgang II (BL II) und damit auch die für alle anderen Lehrgänge vorgesehenen Lerninhalte. Lerninhalte, die über die Anforderungen des Stoffgliederungsplans für Verwaltungswirte (QE2nvD) hinausgehen, werden mit dem BVS-Icon gekennzeichnet. Den Teilnehmenden des Beschäftigtenlehrgangs I (BL I) und den Verwaltungsfachangestellten (VFA-K) wird das Lehrbuch Band 4a empfohlen, welches sich auf die wesentlichen Grundlagen der Öffentlichen Sicherheit und Ordnung beschränkt. Eine weiterführende Ergänzung zum vorliegenden Band stellt das Lehrbuch „Allgemeines Verwaltungsrecht“ (Band 3) dar.



Mein herzlicher Dank gilt meinem Kollegen Robert Brugger, Fachreferent für Sozialrecht und seit vielen Jahren Dozent für Öffentliche Sicherheit und Ordnung an der Bayerischen Verwaltungsschule, für seine vielen weiterführenden Hinweise und die technische Unterstützung bei der Erstellung dieses Lehrbuchs. Last but not least bedarf es der ausdrücklichen Erwähnung, dass sozusagen der „Vater“ dieses Lehrbuchs, mein hochgeschätzter ehemaliger Kollege und sehr guter Freund, Verwaltungsdirektor a.D. Michael Conrad, einerseits die Grundlagen für diesen Band gelegt hat, andererseits auch bei dieser Überarbeitung wiederum viele hilfreiche Hinweise gegeben hat, die für das vorliegende Lehrbuch von unschätzbarem Wert waren.

Viel Erfolg für Ihren Lehrgang an der BVS!
Günter Haslbeck

1	Grundlagen der Öffentlichen Sicherheit und Ordnung	14
1.1	Begriff und Aufgabe	15
1.1.1	Grundsätzliche Gesetzgebungskompetenz der Länder	15
1.1.2	Öffentliche Sicherheit und Ordnung als Schutz von Individual-, Kollektivrechtsgütern und der Rechtsordnung unabhängig von Eigentumsverhältnissen	16
1.1.3	Abgrenzung zwischen Prävention und Repression	18
1.1.4	Abwehr von Gefahren bzw. Verhütung und Unterbindung von Störungen (Prävention)	19
	a) Gefahr und Störung	19
	b) Einzelne Gefahrenbegriffe	23
1.1.5	Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten (Repression)	26
1.2	Handelnde auf dem Gebiet der Öffentlichen Sicherheit und Ordnung	27
1.2.1	Allgemeine Sicherheitsbehörden und deren Aufgaben nach Art. 6 LStVG	27
	a) Gemeinden	27
	b) Staatsbehörden	30
1.2.2	Spezialgesetzlich geregelte Sicherheitsbehörden	30
1.2.3	Polizei (Organisation und grundsätzliche Aufgaben nach dem PAG)	31
1.2.4	Abgrenzung zwischen besonderer, allgemeiner Sicherheitsbehörden und der Polizei	33
	a) Verhältnis der besonderen und allgemeinen Sicherheitsbehörden zueinander	33
	b) Verhältnis der Sicherheitsbehörden zur Polizei	33
1.2.5	Sicherheitswacht und Kommunale Ordnungsdienste	35
1.2.6	Private Sicherheitsdienste	36
1.3	Handlungsformen der Sicherheitsbehörden	37
2	Anordnungen für den Einzelfall und Tatmaßnahme	42
2.1	Sicherheitsrechtliche Anordnung für den Einzelfall	43
2.1.1	Formelle Rechtmäßigkeit	43
2.1.1.1	Eröffnung des Aufgabenbereichs und Zuständigkeit	43
	a) Aufgabenbereichseröffnung durch Zweck der Maßnahme	43
	b) Sachliche Zuständigkeit (Subsidiarität),	44
	c) Instanzielle Zuständigkeit	45
	d) Örtliche Zuständigkeit	45
	e) Organ-(funktionelle) Zuständigkeit	47
	f) Eigener und übertragener Wirkungskreis und die Folgen dieser Zuordnung	48

2.1.1.2	Form und Verfahren	49
	a) Formfreiheit (Art. 10 BayVwVfG)	49
	b) (Formelle) Begründungspflicht	51
	c) Eröffnung des Verfahrens	52
	d) Anhörung	52
2.1.2	Materielle Rechtmäßigkeit	54
2.1.2.1	Befugnis	54
	a) Erforderlichkeit einer Befugnis nach dem Grundsatz Vorbehalt des Gesetzes	54
	b) Befugnisse auf Grund von Spezialgesetzen	55
	c) Spezialbefugnisse nach dem LStVG	56
	d) Befugnisse nach Art. 7 Abs. 2 Nrn. 1, 2, 3 LStVG	57
2.1.2.2	Ermessen, Verhältnismäßigkeit und Grundrechtsrelevanz	62
	a) Ermessen und Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	62
	b) Grundrechtsrelevanz	66
2.1.2.3	Grundsatz der Bestimmtheit	67
	a) Inhaltliche Bestimmtheit	67
	b) Räumliche Bestimmtheit	68
2.1.2.4	Adressat	69
	a) Schuldunabhängiges Verantwortlichkeitsprinzip	69
	b) Vorrang spezialgesetzlicher Regelungen	70
	c) Handlungs- und Verhaltensstörer	70
	d) Zustandsstörer	70
	e) Nichtstörer	71
	f) Rangfolge unter Einbeziehung der Tatmaßnahme	72
2.1.2.5	Vollzugshilfe als spezielles Instrument zur Durchsetzung sicherheitsrechtlicher Anordnungen	74
	a) Primärmaßnahme der Sicherheitsbehörde	74
	b) Sekundärmaßnahme durch die Polizei	75
2.1.2.6	Ausgewählte Befugnisnormen	76
	a) Anordnungen für Hunde	76
	b) Anordnungen zur Verhütung bzw. Unterbindung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten	77
	c) Veranstaltungsanordnungen, -untersagungen	78
	d) Menschenansammlungen	79
	e) Betretungsverbote	79
	f) Beseitigungsanordnungen	80
2.2	Tatmaßnahme	80
	a) Begriff	80
	b) Rechtsnatur	81
	c) Voraussetzungen	81
	d) Abgrenzung zu Maßnahmen der Verwaltungsvollstreckung	82

3	Sicherheitsrechtliche Erlaubnisverfahren	84
3.1	Einführung	85
	a) Spezialgesetzliche Erlaubnispflichten	85
	b) Erlaubnisverfahren nach dem LStVG	85
	c) Grundstruktur von Erlaubnisverfahren	85
	d) Gestaltende Verwaltungsakte als Ergebnis des Erlaubnisverfahrens in der Hauptsache und die Unterscheidung zu sicherheitsrechtlichen Anordnungen	87
3.2	Formelle Rechtmäßigkeit	87
3.2.1	Eröffnung des Aufgabenbereichs und Zuständigkeit	87
	a) Aufgabenbereichseröffnung durch gesetzliches Verbot mit Erlaubnisvorbehalt	87
	b) Sachliche Zuständigkeit	87
	c) Örtliche Zuständigkeit	88
	d) Organ-(funktionelle) Zuständigkeit	88
	e) Eigener und übertragener Wirkungskreis und die Bedeutungen dieser Zuordnung	88
3.2.2	Form und Verfahren	88
	a) Eröffnung des Verfahrens auf Antrag	88
	b) Anhörung bei belastenden Nebenbestimmungen	89
	c) (Formelle) Begründungspflicht	89
3.3	Materielle Rechtmäßigkeit	90
3.3.1	Halten gefährlicher Tiere wildlebender Art und Kampfhunde	90
3.3.1.1	Erlaubnispflicht	90
	a) Gefährliche Tiere wildlebender Art	90
	b) Kampfhunde der Klasse 1 und 2	91
	c) Bedeutung des Gutachtens	93
	d) Bedeutung des Negativzeugnisses als feststellender Verwaltungsakt	93
	e) Erlaubnisfreiheit	94
3.3.1.2	Voraussetzungen der Erlaubnis	94
	a) Nachweis eines berechtigten Interesses des Antragstellers	94
	b) Keine Bedenken gegen die Zuverlässigkeit des Halters	95
	c) Gefahren für Leben, Gesundheit, Eigentum oder Besitz dürfen nicht entgegenstehen	96
3.3.1.3	Nebenbestimmungen aufgrund einer gesetzlichen Grundlage oder zur Ausräumung von Versagungsgründen	96
	a) Zulässigkeit der Nebenbestimmung dem Grunde nach	97
	b) Art der Nebenbestimmung	98
	c) Verbot des Zweckwiderspruchs	99
3.3.1.4	Weitere materielle Anforderungen an die Nebenbestimmungen	99
3.3.2	Öffentliche Vergnügungsveranstaltungen	99

3.3.2.1	Anzeigepflicht	100
	a) Voraussetzungen	100
	b) Bedeutung	101
	c) Ausnahmen	101
3.3.2.2	Erlaubnispflicht	102
	a) Öffentliche Vergnügungsveranstaltungen	102
	b) Abgrenzung zum Anwendungsbereich des Art. 23 LStVG, zum Versammlungsrecht und zum Gewerberecht	103
	c) Hinweis auf ggf. weitere öffentlich-rechtliche Erlaubnisse	103
3.3.2.3	Voraussetzungen der Erlaubnis	104
3.3.2.4	Nebenbestimmungen zur Ausräumung von Versagungs- gründen	105
3.3.2.5	Weitere materielle Anforderungen an die Nebenbestimmungen	105
3.3.2.6	Die Unterscheidung von Anordnungen und Erlaubnissen im Sicherheitsrecht am Beispiel von Veranstaltungen (Veranstaltungsanordnung, -untersagung)	105
4	Sicherheitsrechtliche Verordnungen	110
4.1	Grundlagen, Begriff und Wesen von Verordnungen	111
4.1.1	Ausgewählte kommunale Sicherheitsverordnungen	111
	a) Ermächtigungsgrundlagen außerhalb des LStVG anhand von ausgewählten Beispielen	112
	b) Ermächtigungsgrundlagen innerhalb des LStVG	112
4.1.2	Abgrenzung zu satzungsrechtlichen Regelungen (z. B. Grünanlagensatzung, Benutzungssatzung für städtisches Stadion) und privatrechtlichen Regelungen im Rahmen des Hausrechts	112
4.1.3	Verordnungen im eigenen bzw. übertragenen Wirkungskreis	114
4.2	Formelle Rechtmäßigkeit	115
4.2.1	Aufgabenbereichseröffnung durch Zweck der Maßnahme und Zuständigkeit	115
	a) Sachliche Zuständigkeit	115
	b) Instanzielle Zuständigkeit	115
	c) Örtliche Zuständigkeit	116
	d) Organzuständigkeit des Gemeinderats und dringliche Verordnung	116
4.2.2	Verfahren	119
4.2.3	Ausfertigung und Bekanntmachung inkl. Notbekanntmachung und Mitteilung	119
4.2.4	Zitiergebot	121
4.2.5	Rückverweisungsgebot	122

4.3	Materielle Rechtmäßigkeit	123
4.3.1	Ermächtigungsgrundlage	123
	a) Erforderlichkeit nach dem Grundsatz Vorbehalt des Gesetzes	123
	b) Ermächtigungsgrundlagen auf Grund von Spezialgesetzen	123
	c) Ermächtigungsgrundlagen nach dem LStVG	124
	d) Grenzen und Rahmen der Ermächtigungsgrundlage(n)	124
	e) Schaffung einer Befugnis für Einzelfallanordnungen in der Verordnung	126
4.3.2	Verhältnismäßigkeit, insbesondere Schaffung von Ausnahmetatbeständen	127
4.3.3	Bestimmtheit	127
	a) Inhaltliche Bestimmtheit	127
	b) Räumliche Bestimmtheit	128
4.3.4	Inkrafttreten und Geltungsdauer	128
	a) Rückwirkungsverbot bei bewehrten Verordnungen	128
	b) Angabe der Geltungsdauer	129
4.3.5	Sonstige materielle Anforderungen	129
4.3.6	Bewehrung	130
	a) Blankettgesetze bzw. Blankettvorschriften	130
	b) Opportunitätsprinzip dem Grunde und der Höhe nach	131
	c) Höhe der Bußgeldandrohung	132
	d) Bestimmtheit	133
4.4	Verfahren bei Änderung und Aufhebung von Verordnungen	133
4.5	Fehlerfolgen	134
	a) Nichtigkeitsdogma	134
	b) Teilnichtigkeit	135
4.6	Ausgewählte Ermächtigungsgrundlagen	136
	a) Taubenfütterungsverbotsverordnungen nach Art. 16 Abs. 1 LStVG	136
	b) Hundeverordnungen nach Art. 18 Abs. 1 LStVG	138
	c) Volksfest- und Stadionverordnungen nach Art. 19 Abs. 6 Satz 1 Nr. 2 und Art. 23 Abs. 1 LStVG	139
	d) Betretungsverbotsverordnungen nach Art. 26 Abs. 1 LStVG	140
	e) Badeverbotsverordnungen nach Art. 27 Abs. 1 LStVG	142
	f) Plakatierungsverordnungen nach Art. 28 Abs. 1 LStVG	143
	g) Alkoholverbotsverordnungen nach Art. 30 Abs. 1 LStVG	144
	h) Kombinierte Verordnungen	145
5	Ordnungswidrigkeitenrecht	148
5.1	Grundlagen	149
5.1.1	Abgrenzung der Repression von der Prävention	149
5.1.2	Abgrenzung der Ordnungswidrigkeit von der Straftat	150
5.1.3	Abgrenzung von der Verwaltungsvollstreckung	150
5.1.4	Rechtlicher Rahmen – Wesen der Sanktion	152

5.2	Wesentliche Grundsätze des Ordnungswidrigkeitenverfahrens	153
5.2.1	Bestimmtheitsgrundsatz	153
5.2.2	Rückwirkungs- und Analogieverbot	154
5.2.3	Opportunitätsprinzip	154
5.2.4	Strafrechtlicher Schuldgrundsatz bzw. Vorwerfbarkeit in Abgrenzung zur verschuldensunabhängigen Gefahrenabwehr	155
5.2.5	Einheitstäterbegriff (ohne Handeln für einen Anderen)	155
5.3	Begriff der Ordnungswidrigkeit	156
5.3.1	Verwirklichung eines mit Geldbuße bedrohten Tatbestands	157
5.3.1.1	Objektiver Tatbestand	157
	a) Geschlossener Tatbestand	157
	b) Offener Tatbestand	159
5.3.1.2	Subjektiver Tatbestand	162
	a) Vorsatz	162
	b) Tatbestandsirrtum bzw. Fahrlässigkeit mit Prüfung einer objektiven Sorgfaltspflichtverletzung	163
5.3.1.3	Objektive Bedingung der Ahndung am Beispiel von § 122 OWiG (Vollrausch)	165
5.3.2	Rechtswidrigkeit (Notwehr und Notstand)	167
5.3.3	Vorwerfbarkeit	167
5.3.3.1	Verantwortlichkeit	167
5.3.3.2	Verbotsirrtum	168
5.3.3.3	Subjektive Sorgfaltspflichtverletzung bei fahrlässiger Begehung	170
5.4	Bußgeldverfahren	172
5.4.1	Einleitung	173
	a) Verfahrenseinleitung durch die Polizei	173
	b) Verfahrenseinleitung nach Anzeigen von Gemeinden oder Fachämtern	173
	c) Verfahrenseinleitung nach Anzeige durch Privatpersonen	174
5.4.2	Zuständigkeit	174
	a) Sachliche Zuständigkeit	174
	b) Örtliche Zuständigkeit	176
	c) Mehrfache Zuständigkeit	176
	d) Zuständigkeitsregelungen bei den Verwaltungsbehörden	176
5.4.3	Verfolgungsverjährung als Verfolgungshindernis	178
	a) Bedeutung	178
	b) Berechnung	178
	c) Unterbrechung am Beispiel der Anhörung als erste Vernehmung	180
5.4.4	Einzelne Ermittlungshandlungen	181
	a) Amtsermittlungsgrundsatz und freie Beweiswürdigung	181
	b) Anhörung des Betroffenen, Belehrung und Akteneinsicht	181
	c) Zeugen	184
	d) Identitätsfeststellung	184
	e) Körperliche Untersuchung	185

5.4.5	Abschluss des Bußgeldverfahrens	185
5.4.5.1	Einstellung, ggf. Mitteilung an Betroffenen	185
5.4.5.2	Verwarnung	186
	a) Voraussetzungen	186
	b) Formen	186
	c) Wirksamkeit	186
5.4.5.3	Bußgeldbescheid	187
	a) Adressat (Inhalts- und Zustellungsadressat)	188
	b) Inhalt	188
5.5	Zwischenverfahren	194
5.6	Bußgeldverfahren vor dem Amtsgericht	194
Anhang		198
	Antworten zu den Kontrollfragen	198
	Stichwortverzeichnis	214
	Akkürzungsverzeichnis	220
	Schriftenverzeichnis	222

Literaturhinweise

Linhart, Schreiben, Bescheide und Vorschriften in der Verwaltung,
Stand April 2021

Harrer/Kugele/Kugele/Thum/Tegethoff, Verwaltungsrecht in Bayern,
Stand 01.05.2021

Bengl/Berner/Emmerig, Bayerisches Landesstraf- und Verordnungsgesetz,
Stand März 2020

Wieser, **Praxis des Bußgeldverfahrens, 8. Auflage**

Beck-online, Praxis der Kommunalverwaltung

1

Grundlagen der Öffentlichen Sicherheit und Ordnung



Nach Art. 6 LStVG haben die Gemeinden, Landratsämter, Regierungen und das Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration als Sicherheitsbehörden die Aufgabe, die öffentliche Sicherheit und Ordnung durch Abwehr von Gefahren und durch Unterbindung und Beseitigung von Störungen aufrechtzuerhalten.

In diesem Kapitel sollen den Teilnehmenden die Grundlagen der Öffentlichen Sicherheit und Ordnung nähergebracht werden. Die hier behandelten Grundlagen spielen für die weiteren Kapitel, aber auch für die Praxis und die dort gestellten Anforderungen eine überragende Rolle.

1.1 Begriff und Aufgabe

1.1.1 Grundsätzliche Gesetzgebungskompetenz der Länder

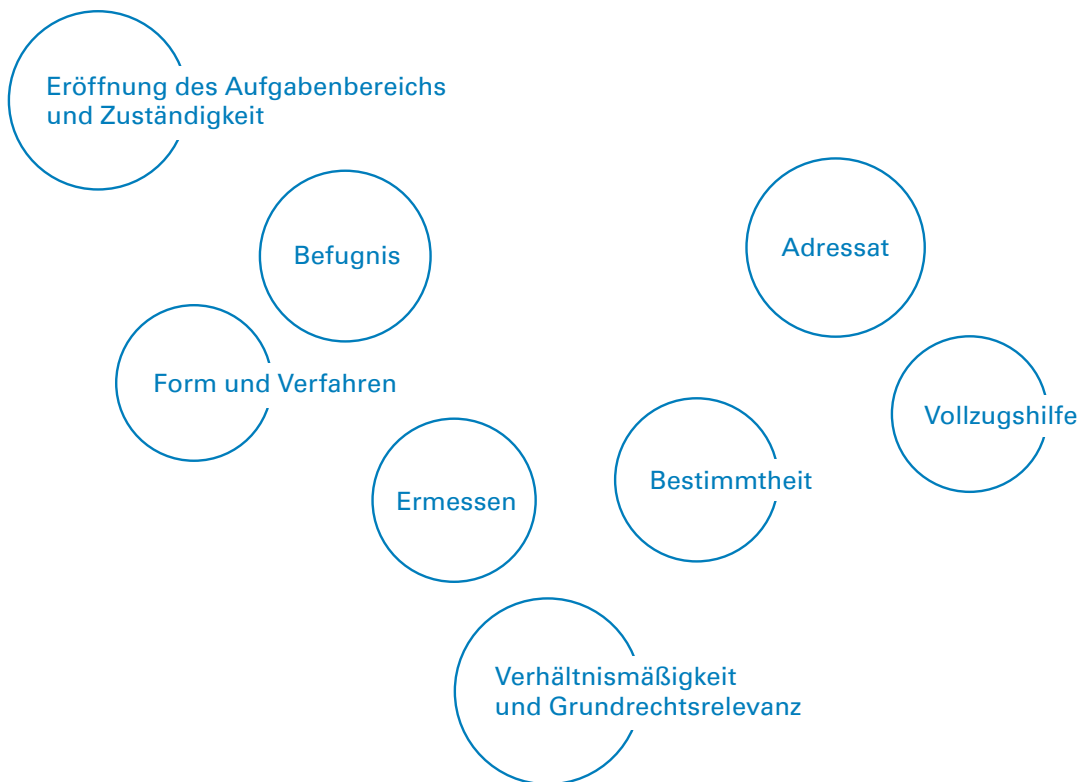
Gesetzgebungs- kompetenz

Das Recht der Öffentlichen Sicherheit und Ordnung bildet dem Grunde nach keinen eigenen, selbstständigen Sachbereich, den man der grundgesetzlich geregelten Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten zwischen Bund und Ländern zuordnen könnte. Das bedeutet, dass gesetzliche Regelungen, die man der Prävention zurechnet, in die Gesetzgebungszuständigkeit fallen, zu der sie einen notwendigen Sachzusammenhang haben. Darüber hinaus bestehen im Grundgesetz für bestimmte Materien der Öffentlichen Sicherheit und Ordnung explizit Regelungen über die Gesetzgebungszuständigkeit. So fallen beispielsweise der Grenzschutz, die Sicherheit im Luftverkehr oder im Eisenbahnwesen, die internationale Verbrechensbekämpfung oder das Waffen- und Sprengstoffrecht in die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes (Art. 73 Abs. 1 Nrn. 5, 6, 6a, 9a, 12 GG).

Zur konkurrierenden Gesetzgebung gehören z.B. auch Maßnahmen gegen gemeingefährliche oder übertragbare Krankheiten bei Menschen und Tieren (Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG). So handelt es sich beim eingangs erwähnten Infektionsschutzgesetz um ein Bundesgesetz. Allerdings fällt das Allgemeine Sicherheits- und Polizeirecht in die ausschließliche Zuständigkeit der Landesgesetzgebung nach Art. 70 GG. Das führt natürlich dazu, ob man das nun gut oder schlecht finden mag, dass im Detail unterschiedliche Regelungen in den einzelnen Bundesländern zu vergleichbaren sicherheitsrechtlichen Problemen bestehen. Man denke hier nur an die teilweise sehr unterschiedlichen Regelungen zur Haltung von Kampfhunden. Während einige Bundesländer für die allgemeine Öffentliche Sicherheit und Ordnung ein Sicherheits- und Ordnungsgesetz erlassen haben (z. B. Niedersächsisches Polizei- und Ordnungsbehördengesetz), gilt in Bayern das sog. Trennsystem. Das bedeutet, dass sich die Aufgaben und Befugnisse der Polizei im institutionellen Sinne („uniformierte Polizei“) – soweit keine spezialgesetzlichen Regelungen existieren – aus dem PAG ergeben, während selbiges für die bayerischen Sicherheitsbehörden im LStVG geregelt ist. Im Bereich des Ordnungswidrigkeitenrechts – also bei repressivem Handeln – hat der Bund die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit nach Art. 74 Nr. 1 GG, weil der dort genannte Begriff „Strafrecht“ auch das Ordnungswidrigkeitenrecht umfasst.

2

Anordnungen für den Einzelfall und Tatmaßnahme



Das häufigste Handlungsinstrument der Sicherheitsbehörden ist die Anordnung für den Einzelfall. Damit umfasst ist selbstverständlich auch die Allgemeinverfügung, die – wie eingangs erwähnt – aufgrund der besonderen Zeiten nunmehr auch einem großen Teil der Bevölkerung bekannt sein dürfte.

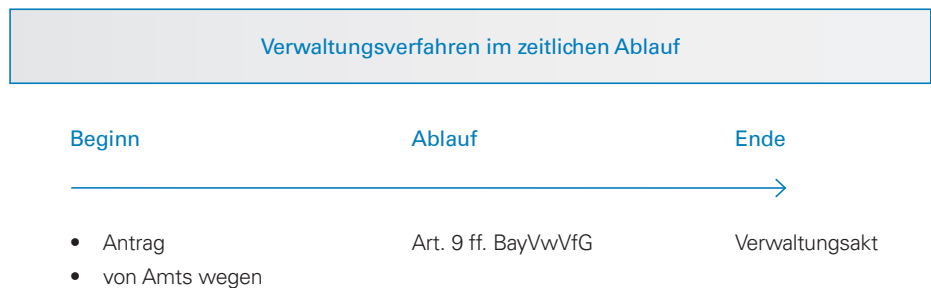
Für Beschäftigte in Ordnungsämtern gehört es zum elementaren Rüstzeug, solche Anordnungen rechtlich einwandfrei zu erlassen. Die hierfür erforderlichen fachlichen Kompetenzen werden in diesem Kapitel vermittelt. Am Rande soll auch die Tatmaßnahme als ergänzendes Instrument der Ordnungsbehörden Erwähnung finden.

2.1 Sicherheitsrechtliche Anordnung für den Einzelfall

Rechtsnatur der Anordnung

Eine sicherheitsrechtliche Einzelfallanordnung ist ihrer Rechtsnatur nach ein Verwaltungsakt (gegebenenfalls in Form einer Allgemeinverfügung), vgl. Art. 35 BayVwVfG. Sie ist damit das Ergebnis eines Verwaltungsverfahrens (Art. 9 BayVwVfG). Im Wesentlichen kann daher auf die Grundlagen zurückgegriffen werden, die Gegenstand der Ausbildung im Allgemeinen Verwaltungsrecht sind. Wer die Grundzüge des Allgemeinen Verwaltungsrechts nicht beherrscht, wird sich das Recht der Öffentlichen Sicherheit und Ordnung nicht erschließen können. An folgende grundsätzliche Überlegungen des Allgemeinen Verwaltungsrechts sei daher erinnert:

Abb. 12
Verwaltungsverfahren im zeitlichen Ablauf



Eine wesentliche Aufgabenstellung im Rahmen von Klausuren ist immer wieder die Prüfung der Rechtmäßigkeit von Anordnungen für den Einzelfall. Das kann nun in Form der Prüfung der Erfolgsaussichten eines förmlichen Rechtsbehelfs gegen die Anordnung geschehen oder Bestandteil einer Begründung einer zu verfassenen Anordnung für den Einzelfall sein. Wobei letzteres nur im Rahmen des QE 2 bzw. BL II verlangt wird. Das nachfolgend ausführlich behandelte Prüfungsschema ist **nicht** für Erlaubnisse anwendbar. Vielmehr gilt es nur für Anordnungen für den Einzelfall, damit natürlich auch für Allgemeinverfügungen.

2.1.1 Formelle Rechtmäßigkeit

2.1.1.1 Eröffnung des Aufgabenbereichs und Zuständigkeit

a) Aufgabenbereichseröffnung durch Zweck der Maßnahme

Aufgabenbereichseröffnung

Als Einstieg ist zunächst festzustellen, dass durch die Sache der Aufgabenbereich der (allgemeinen) Sicherheitsbehörden i. S. Art. 6 LStVG dem Grunde nach eröffnet ist. Hier gilt es einen großen Irrtum um die Rolle des Gefahrenbegriffs in Bezug auf die Eröffnung des Aufgabenbereichs im bayerischen Sicherheitsrecht aufzuklären. Es spielt nämlich in diesem Zusammenhang noch keine Rolle, ob

3

Sicherheitsrechtliche Erlaubnisverfahren



Gerade im Zusammenhang mit der Haltung von Kampfhunden und Großveranstaltungen sind die im LStVG vorgesehenen Erlaubnisverfahren in der Praxis von großer Bedeutung.

Immer wieder ist der Presse zu entnehmen, dass im Zusammenhang mit einer meist illegalen Haltung von Kampfhunden Unfälle mit schwerwiegenden Folgen für die Betroffenen passieren. Selbst kleinere Gemeinden sind dann gefordert entsprechende Maßnahmen zu treffen. Vor allem in größeren Städten spielen dagegen öffentliche Vergnügungsveranstaltungen eine größere Rolle. Hier gilt es im Rahmen von präventiven Maßnahmen die Sicherheit aller Beteiligten zu gewährleisten. Wer kann sich nicht an die Katastrophe anlässlich der Love-Parade in Duisburg erinnern?

Für Beschäftigte in Ordnungsämtern gehört es demnach zum elementaren Rüstzeug, solche Erlaubnisverfahren rechtlich einwandfrei durchzuführen. Die hierfür erforderlichen fachlichen Kompetenzen werden in diesem Kapitel vermittelt.

3.1 Einführung

Wie bereits in Kap. 1.3 ausgeführt hat der Gesetzgeber für nach seiner Einschätzung gefahrträchtige Betätigungen gesetzliche Verbote mit einem Erlaubnisvorbehalt vorgesehen. Das bedeutet, dass grundsätzlich ein Verbot solange besteht, bis seitens der zuständigen Behörde in Form eines gestaltenden Verwaltungsaktes eine Erlaubnis/Genehmigung/Gestattung etc. erteilt wird.

a) Spezialgesetzliche Erlaubnispflichten

Erlaubnis-
pflichten
aus spezial-
gesetzlichen
Regelungen



Beispiele: Spezialgesetzlich geregelte Erlaubnisverfahren

- Errichtung, Änderung und Nutzungsänderung von Anlagen (Art. 55 Abs. 1 BayBO),
- Führen eines Kraftfahrzeuges auf öffentlichen Straßen (§ 2 Abs. 1 StVG, § 4 Abs. 1 FeV),
- Betrieb eines Gaststättengewerbes (§ 2 Abs. 1 GastG),
- Betrieb eines Reisegewerbes (§ 55 Abs. 2 GewO),
- Benutzung der Straßen über den Gemeingebrauch hinaus (Art. 18 Abs. 2 BayStrWG).

b) Erlaubnisverfahren nach dem LStVG

Erlaubnispflicht
nach LStVG

Auch im LStVG sind verschiedene gesetzliche Verbote mit Erlaubnisvorbehalt als Erlaubnisverfahren ausgestaltet. So bedarf eine öffentliche Vergnügungsveranstaltung unter den Voraussetzungen des Art. 19 Abs. 3 Satz 1 LStVG einer Erlaubnis. Auch die Haltung gefährlicher Tiere wildlebender Art und von Kampfhunden ist gemäß Art. 37 Abs. 1 LStVG erlaubnispflichtig. Gleiches gilt für die Errichtung und den Betrieb eines Campingplatzes i. S. von Art. 25 Abs. 1 LStVG (Art. 25 Abs. 2 Satz 1 LStVG).

c) Grundstruktur von Erlaubnisverfahren

Grundstruktur
von Erlaubnis-
verfahren

Erlaubnisverfahren setzen selbstverständlich immer einen Antrag voraus (Art. 22 Satz 2 BayVwVfG). Von Ausnahmen abgesehen (vgl. Art. 76 Satz 3 BayBO) bestehen grundsätzlich keine Normen, die es der zuständigen Behörde ermöglichen, die Stellung eines Antrags zu verlangen. Das bedeutet, dass es vom Antragsteller abhängt, ob überhaupt ein Erlaubnisverfahren durchgeführt wird.

Die oben unter a) und b) genannten Erlaubnis- und Genehmigungsverfahren folgen im **materiellen** Teil, ungeachtet der jeweils spezialgesetzlich vorgesehenen

4

Sicherheitsrechtliche Verordnungen



Nicht nur auf Landesebene, sondern auch auf kommunaler Ebene haben sicherheitsrechtliche Verordnungen eine große Bedeutung. Sie treffen in vielen Lebensbereichen für die Aufrechterhaltung der Öffentlichen Sicherheit und Ordnung weitgehende Regelungen. Zu denken sei hier u. a. an Hundeverordnungen, Volksfest- und Stadionverordnungen, Betretungsverbotsverordnungen, Badeverbotsverordnungen, Plakatierungsverordnungen oder Alkoholverbotsverordnungen.

Für Beschäftigte in Ordnungsämtern gehört es zum elementaren Rüstzeug, die Anforderungen an Verordnungen zu kennen. Von Beschäftigten mit Fachprüfung II wird man auch verlangen, einfache Verordnungen zu entwerfen und die Inhalte den Entscheidern gegenüber zu erläutern. Die hierfür erforderlichen fachlichen Kompetenzen werden in diesem Kapitel vermittelt.

4.1 Grundlagen, Begriff und Wesen von Verordnungen

Durchbrechung der Gewaltenteilung

Sicherheitsrechtliche Verordnungen sind zunächst einmal Durchbrechungen des Gewaltenteilungsprinzips, weil sie Behörden der Exekutive die Möglichkeit eröffnen, Gesetze im materiellen Sinne und damit Rechtsnormen zu schaffen. Sie setzen deshalb voraus, dass ein vom Gesetzgeber ausdrücklich eingeräumtes, abgeleitetes Gesetzgebungsrecht besteht (Art. 80 GG, Art. 55 Nr. 2 Satz 3 BV). Darin müssen Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung in dem ermächtigenden Gesetz bestimmt werden (Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG).

Gerade in diesen Zeiten wird deutlich, welche immense Bedeutung solche Verordnungen haben können. Noch im vergangenen Winter galt in Bayern aufgrund der vom Bayerischen Staatsministerium für Gesundheit und Pflege erlassenen 11. Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung vom 15.12.2020 ab 21.00 Uhr eine Ausgangssperre. Das bedeutete, dass man seine Wohnung nur verlassen durfte, wenn man dafür einen triftigen Grund vorweisen konnte, beispielsweise wenn der Hund vor die Tür musste. Schwierig wurde es also, wenn man gar keinen Hund hatte. Nun aber Spaß beiseite und ein Blick auf das Verordnungsrecht nach dem LStVG.

Es ist dem Gesetzgeber in vielen Fällen gar nicht möglich, abstrakt-generelle Regelungen vor Ort zu treffen. Dazu fehlen ihm vielfach die Kenntnisse über die maßgeblichen örtlichen Verhältnisse (z. B. Gefahren am Badensee) oder es ist ihm gar nicht möglich, in der Gänze allen vielfachen Gefahren des Lebens (viele tausend Feste in Bayern, zumindest in den vergangenen Jahren) zu begegnen.

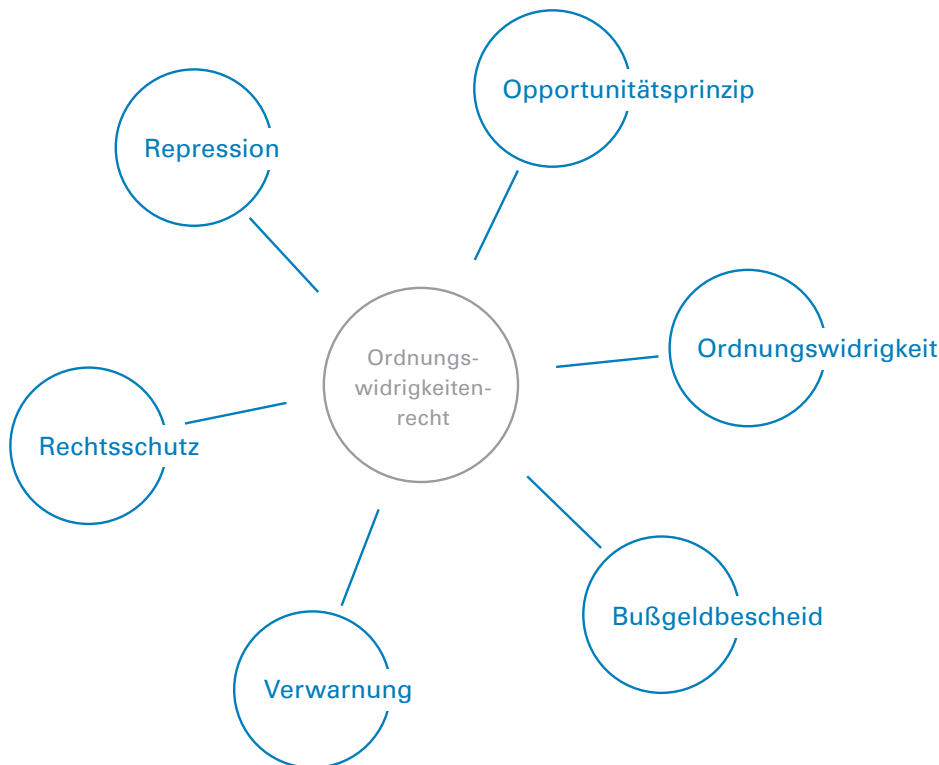
Wenn eine lediglich abstrakte Gefahr vorliegt, oder aber eine konkrete Gefahr immer wieder auftritt (vergleichbar einem Dauertatbestand, nach dem es dann immer aufs Neue erforderlich wäre, Einzelfallanordnungen zu erlassen, um der Gefahr zu begegnen), kann die Sicherheitsbehörde den Gefahren auch im Wege des Verordnungserlasses begegnen. Allerdings gilt es – gerade im Hinblick auf Art. 30 LStVG – zu beachten, dass für den Erlass einer Verordnung nicht immer das Vorliegen einer abstrakten Gefahr Voraussetzung ist. Die pauschale Aussage, dass der Erlass einer sicherheitsrechtlichen Verordnung immer das Vorliegen einer abstrakten Gefahr voraussetzt, ist damit so nicht haltbar. Vielmehr kommt es jeweils darauf an, an welche Tatbestandsvoraussetzungen die jeweilige Ermächtigungsgrundlage anknüpft.

4.1.1 Ausgewählte kommunale Sicherheitsverordnungen

Bevor wir uns näher mit den Inhalten von Verordnungen auseinandersetzen, wollen wir uns typische sicherheitsrechtliche Verordnungen anhand von Beispielen ansehen, wie sie in vielen bayerischen Kommunen bestehen. Ermächtigungs-

5

Ordnungswidrigkeitenrecht



Das Ordnungswidrigkeitenverfahren war einem Großteil der Bevölkerung bislang nur im Zusammenhang mit Verkehrsordnungswidrigkeiten bekannt. Seit einiger Zeit sind aber – angesichts der vielen Ge- und Verbote im Zusammenhang mit der Corona-„Pandemie“ – nicht nur Fachleute bestens mit diesem Rechtsgebiet vertraut.

Für Beschäftigte in Bußgeldstellen gehört es zum elementaren Rüstzeug, die Anforderungen an die rechtmäßige Durchführung von Bußgeldverfahren zu kennen. Gerade auch Beschäftigte mit Fachprüfung II werden in der Praxis auch Verwarnungen mit Verwarnungsgeld aussprechen oder einfache Bußgeldbescheide fertigen müssen. Hier gilt es die grundsätzlichen Unterschiede zum typischen Verwaltungsverfahren zu erkennen und zu berücksichtigen. Die hierfür erforderlichen fachlichen Kompetenzen werden in diesem Kapitel vermittelt.

5.1 Grundlagen

Trotz Corona-Maßnahmen geöffnet: Pelzhändler droht Bußgeld

Einem Pelzhändler in Regensburg droht ein saftiges Bußgeld, weil er trotz Lock-downs sein Geschäft geöffnet hatte. Er wollte damit auf die finanzielle Notlage von Einzelhändlern, Wirten und Künstlern in der Innenstadt aufmerksam machen.

Dieser Artikel ist einer Pressemitteilung des BR vom 11.01.2021 entnommen. Wie bereits ausgeführt spielt das Ordnungswidrigkeitenrecht derzeit eine sehr bedeutende Rolle. Die öffentliche Hand trifft alle möglichen Beschränkungen, die teilweise mit immensen Grundrechtseingriffen verbunden sind. Verstöße dagegen werden mit Geldbuße bedroht und geahndet.

5.1.1 Abgrenzung der Repression von der Prävention

Bezüglich dieser Differenzierung kann dem Grunde nach auf die Ausführungen unter Kap. 1.1.3 verwiesen werden. Daneben wollen wir anhand einiger einfacher Beispiele Maßnahmen der Repression von denen der Prävention abgrenzen:



Beispiele: Repressive Maßnahmen

- Bußgeldbescheid wegen Errichtung einer baulichen Anlage ohne die dafür erforderliche Genehmigung;
- Verwarnung wegen der Aufnahme einer gewerblichen Tätigkeit ohne die erforderliche Anzeige;
- Geld- oder Freiheitsstrafe wegen Beleidigung oder Körperverletzung.

Freilich beschränken sich die Ausführungen in diesem Lehrbuch auf die dem Ordnungswidrigkeitenrecht zuzurechnenden Repressivmaßnahmen.



Beispiele: Präventive Maßnahmen

- Baubeseitigungsanordnung;
- Gewerbeuntersagung;
- Leinenzwang für einen Hund.

Selbstverständlich können in Klausuren – genauso wie in der Praxis – durch einen einzigen Sachverhalt beide Bereiche betroffen sein. Aber davon unabhängig müssen die Probleme getrennt voneinander beurteilt werden.

Die BVS ist ein leistungsstarker Partner für
Bildung und Kompetenzentwicklung in Bayern.
Verwaltungen und Unternehmen
unterstützen wir mit einem vielseitigen
und praxisorientierten Angebot.



Bayerische Verwaltungsschule
Ridlerstraße 75
80339 München
info@bvs.de
www.bvs.de

Titelnummer: 504