

# Grundlagen des Sicherheitsrechts in Bayern

3. Auflage

**Marion Böttcher  
Harald Wilhelm**



Schriftenreihe an der FHVR Hof

3. erweiterte und überarbeitete Auflage 2012

Rechtsstand: Februar 2012

© 2012 Harald Wilhelm, Marion Böttcher, Hof

Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung der Autoren unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Bearbeitung in elektronischen Systemen.

# INHALTSVERZEICHNIS

---

---

Inhaltsverzeichnis .....	I
Literaturverzeichnis .....	VII
1. Gesamtüberblick.....	1
1.1. Allgemeines Sicherheitsrecht - Besonderes Sicherheitsrecht - Polizeirecht.....	1
1.1.1. Systematik und Gesetzgebungskompetenzen.....	1
1.1.2. Trennsystem .....	2
1.1.3. Spezialitätsprinzip.....	2
1.1.4. Organisation der Sicherheits- und Polizeibehörden .....	4
1.1.5. Maßnahmen zur Gefahrenabwehr .....	5
1.2. Grundbegriffe des Sicherheitsrechts und Ziele sicherheitsrechtlichen Tätigwerdens .....	6
1.2.1. Öffentliche Sicherheit.....	6
1.2.2. Öffentliche Ordnung.....	6
1.2.3. Gefahr.....	6
1.2.3.1. Die konkrete Gefahr.....	8
1.2.3.2. Die abstrakte Gefahr.....	9
1.2.3.3. Die Anscheinsgefahr .....	10
1.2.3.4. Die Scheingefahr .....	11
1.2.3.5. Zusammenfassung.....	11
1.2.3.6. Der Gefahrenverdacht .....	12
1.2.3.7. Gefahr im Verzug .....	12
1.2.4. Störung.....	12
2. Maßnahmen der Sicherheitsbehörden .....	14
2.1. Prüfungsschema: Rechtmäßigkeit von sicherheitsbehördlichen Anordnungen .....	14
2.2. Aufgaben der Sicherheitsbehörden, Zuständigkeit.....	15
2.2.1. Sachliche Zuständigkeit.....	15
2.2.1.1. Spezialitätsprinzip .....	15
2.2.1.2. Gemeinden.....	16
2.2.1.3. Verwaltungsgemeinschaften .....	17
2.2.1.4. Landratsämter .....	17
2.2.1.5. Gemeindefreie Gebiete .....	18
2.2.1.6. Verstöße .....	18
2.2.1.7. Übung zur sachlichen Zuständigkeit .....	18
2.2.2. Örtliche Zuständigkeit.....	19
2.2.3. Instanzielle Zuständigkeit .....	19
2.2.4. Organschaftliche Zuständigkeit .....	20
2.2.5. Verhältnis der Sicherheitsbehörden zur Polizei .....	20
2.3. Einzelmaßnahmen: Anordnungen im Einzelfall.....	21
2.3.1. Befugnisse .....	22
2.3.1.1. Befugnisse auf Grund von Spezialgesetzen.....	22

2.3.1.2. Spezialbefugnisse nach dem LStVG (Art. 12 bis 29 LStVG) .....	22
2.3.1.2.1. Art. 12 Abs. 2 i. V. m. Abs. 1 LStVG: Verhütung übertragbarer Krankheiten .....	23
2.3.1.2.2. Art. 18 Abs. 2, Abs. 1 Satz 1 LStVG: Haltung von Hunden .....	23
2.3.1.2.3. Art. 19 Abs. 5 Satz 1 und Satz 2 LStVG: Veranstaltung von Vergnügungen.....	24
2.3.1.2.4. Art. 20 Abs. 2 LStVG: Staatliche Parkanlagen.....	25
2.3.1.2.5. Art. 23 Abs. 1 Satz 1 LStVG: Menschenansammlungen.....	25
2.3.1.2.6. Art. 24 Abs. 2 Satz 1 LStVG: Ski- und Skibobfahren, Rodeln .....	26
2.3.1.2.7. Art. 26 Abs. 2 i. V. m. Abs. 1 LStVG: Betreten und Befahren von Grundstücken.....	26
2.3.1.2.8. Art. 28 Abs. 3 i. V. m. Abs. 1 Satz 1 LStVG: Öffentliche Anschläge.....	26
2.3.1.2.9. Art. 29 Abs. 1 Satz 1 LStVG: Fliegende Verkaufsanlagen.....	27
2.3.1.2.10. Art. 61 LStVG: Stilllegung und Beseitigung von Anlagen und Geräten. ....	27
2.3.1.3. Generalbefugnisnorm des Art. 7 Abs. 2 LStVG.....	27
2.3.1.3.1. Art. 7 Abs. 2 Nrn. 1 und 2 LStVG .....	28
2.3.1.3.2. Art. 7 Abs. 2 Nr. 3 LStVG.....	28
2.3.2. Art. 7 Abs. 4 LStVG.....	29
2.3.3. Entscheidungsmaßstäbe .....	29
2.3.3.1. Entschließungsermessen.....	31
2.3.3.2. Auswahlermessen und Verhältnismäßigkeit .....	31
2.3.3.2.1. Möglichkeit, Art. 8 Abs. 1 LStVG.....	31
2.3.3.2.2. Geeignetheit, Art. 8 Abs. 1 LStVG.....	32
2.3.3.2.3. Erforderlichkeit, Art. 8 Abs. 1 LStVG.....	32
2.3.3.2.4. Angemessenheit, Art. 8 Abs. 2 LStVG.....	32
2.3.3.2.5. Grundsatz der zeitlichen Begrenzung, Art. 8 Abs. 3 LStVG.....	33
2.3.4. Richtiger Adressat.....	33
2.3.4.1. Handlungsstörer, Art. 9 Abs. 1 LStVG .....	33
2.3.4.2. Zustandsstörer, Art. 9 Abs. 2 LStVG.....	35
2.3.4.3. Nichtstörer, Art. 9 Abs. 3 LStVG .....	35
2.3.4.4. Störerauswahl .....	36
2.3.4.5. Sonderproblem: Gefahrverursachung durch Hoheitsträger .....	37
2.4. Tatmaßnahmen nach Art. 7 Abs. 3 LStVG.....	37
2.4.1. Prüfungsschema zur Rechtmäßigkeit der Tatmaßnahme.....	39
2.4.2. Abgrenzung der Tatmaßnahme von Vollstreckungsmaßnahmen.....	40
2.5. Entschädigungsfragen.....	41
2.6. Rechtsetzung: Verordnungen .....	43
2.6.1. Prüfungsschema.....	43
2.6.2. Begriff und Wesen der Verordnung.....	43
2.6.3. Ermächtigungsgrundlage .....	45
2.6.3.1. Art. 12 Abs. 1 LStVG: Ermächtigung zum Erlass von Verordnungen zur Verhütung übertragbarer Krankheiten.....	45
2.6.3.1.1. Zuständigkeit.....	45

2.6.3.1.2. Tatbestandsvoraussetzungen .....	45
2.6.3.1.3. Inhalt.....	45
2.6.3.1.4. Konkurrenzen .....	45
2.6.3.2. Art. 15 LStVG: Reinlichkeit in Betrieben .....	45
2.6.3.2.1. Zuständigkeit .....	45
2.6.3.2.2. Tatbestandsvoraussetzungen .....	46
2.6.3.2.3. Zulässiger Inhalt der Verordnung .....	46
2.6.3.2.4. Konkurrenzen .....	46
2.6.3.3. Art. 16 Abs. 1 LStVG: Ermächtigung zum Erlass von Verordnungen zur Bekämpfung verwilderter Tauben .....	46
2.6.3.3.1. Zuständigkeit .....	46
2.6.3.3.2. Tatbestandsvoraussetzungen .....	46
2.6.3.3.3. Inhalt der Verordnung .....	46
2.6.3.3.4. Konkurrenzen .....	46
2.6.3.4. Art. 18 Abs. 1 Satz 1 LStVG: Halten von Hunden .....	47
2.6.3.4.1. Zuständigkeit .....	47
2.6.3.4.2. Tatbestandsvoraussetzungen .....	47
2.6.3.4.3. Rechtsfolge.....	47
2.6.3.4.4. Konkurrenzen.....	47
2.6.3.5. Art. 19 Abs. 7 LStVG: Veranstaltung von Vergnügungen.....	48
2.6.3.5.1. Zuständigkeit .....	48
2.6.3.5.2. Tatbestandsvoraussetzungen .....	48
2.6.3.5.3. Inhalt.....	48
2.6.3.6. Art. 20 Abs. 1 LStVG: Staatliche Parkanlagen.....	48
2.6.3.6.1. Zuständigkeit .....	48
2.6.3.6.2. Tatbestandsvoraussetzungen .....	48
2.6.3.6.3. Inhalt.....	49
2.6.3.7. Art. 22 Abs. 1 LStVG: Notzeichen .....	49
2.6.3.7.1. Zuständigkeit .....	49
2.6.3.7.2. Tatbestandsvoraussetzungen .....	49
2.6.3.7.3. Inhalt der Verordnung .....	49
2.6.3.8. Art. 23 Abs. 1 Satz 1 LStVG: Menschenansammlungen.....	49
2.6.3.8.1. Zuständigkeit .....	49
2.6.3.8.2. Tatbestandsvoraussetzungen .....	49
2.6.3.8.3. Inhalt.....	49
2.6.3.8.4. Konkurrenzen.....	49
2.6.3.9. Art. 24 Abs. 1 und 3 LStVG: Ski- und Skibobfahren, Rodeln .....	49
2.6.3.9.1. Zuständigkeit .....	49
2.6.3.9.2. Inhalt.....	50
2.6.3.10. Art. 25 Abs. 1 LStVG: Zelten, Aufstellen von Wohnwagen .....	50
2.6.3.10.1. Zuständigkeit.....	50

2.6.3.10.2. Tatbestandsvoraussetzungen .....	50
2.6.3.10.3. Inhalt .....	50
2.6.3.10.3. Konkurrenzen.....	50
2.6.3.11. Art. 26 Abs. 1 LStVG: Betreten und Befahren von Grundstücken.....	50
2.6.3.11.1. Zuständigkeit .....	50
2.6.3.11.2. Tatbestandsvoraussetzungen .....	50
2.6.3.11.3. Inhalt .....	51
2.6.3.11.3. Konkurrenzen.....	51
2.6.3.12. Art. 27 Abs. 1 und 2 LStVG: Badeverbot, Betreten und Befahren von Eisflächen	51
2.6.3.12.1. Zuständigkeit .....	51
2.6.3.12.2. Tatbestandsvoraussetzungen .....	51
2.6.3.12.3. Inhalt .....	51
2.6.3.12.3. Konkurrenzen.....	51
2.6.3.13. Art. 28 Abs. 1 LStVG: Öffentliche Anschläge.....	51
2.6.3.13.1. Zuständigkeit .....	51
2.6.3.13.2. Regelungsgegenstand.....	51
2.6.3.13.3. Inhalt .....	52
2.6.2.13.3. Konkurrenzen.....	52
2.6.3.14. Art. 29 Abs. 1 LStVG: Fliegende Verkaufsanlagen.....	52
2.6.3.14.1. Zuständigkeit .....	52
2.6.3.14.2. Tatbestandsvoraussetzungen .....	52
2.6.3.14.3. Inhalt .....	52
2.6.3.14.3. Konkurrenzen.....	52
2.6.3.15. Art. 31 Abs. 1 LStVG: Gifte, Giftwaren, Arzneien .....	52
2.6.3.15.1. Zuständigkeit .....	52
2.6.3.15.2. Tatbestandsvoraussetzungen .....	52
2.6.3.15.3. Inhalt .....	52
2.6.3.15.3. Konkurrenzen.....	53
2.6.3.16. Art. 32 Abs. 1 LStVG: Hochgiftige Stoffe.....	53
2.6.3.16.1. Zuständigkeit .....	53
2.6.3.16.2. Tatbestandsvoraussetzungen .....	53
2.6.3.16.3. Inhalt .....	53
2.6.3.16.4. Konkurrenzen.....	53
2.6.3.17. Art. 37 Abs. 1 S. 2 LStVG: Kampfhunde.....	53
2.6.3.17.1. Zuständigkeit .....	53
2.6.3.17.2. Tatbestandsvoraussetzungen .....	53
2.6.3.17.3. Inhalt .....	53
2.6.3.18. Art. 38 Abs. 1 LStVG: Verhütung von Bränden.....	54
2.6.3.18.1. Zuständigkeit .....	54
2.6.3.18.2. Tatbestandsvoraussetzungen .....	54
2.6.3.18.3. Inhalt .....	54

2.6.3.18.3. Konkurrenzen .....	54
2.6.3.19. Art. 41 Abs. 2 LStVG: Feldgefährdung .....	54
2.6.3.19.1. Zuständigkeit.....	54
2.6.3.19.2. Tatbestandsvoraussetzungen.....	54
2.6.3.19.3. Inhalt.....	54
2.6.4. Gültigkeitsvoraussetzungen .....	55
2.6.4.1. Formelle Anforderungen.....	55
2.6.4.1.1. Zuständigkeit .....	55
2.6.4.1.2. Ordnungsgemäßes Erlassverfahren.....	55
2.6.4.1.3. Angabe der Ermächtigungsgrundlage .....	56
2.6.4.1.5. Bekanntmachung.....	56
2.6.4.2. Materielle Anforderungen .....	56
2.6.4.2.1. Ermächtigungsgrundlage.....	56
2.6.4.2.2. Wirksamkeit der Ermächtigungsgrundlage.....	56
2.6.4.2.3. Vereinbarkeit der Verordnung mit der Ermächtigungsgrundlage.....	57
2.6.4.2.4. Rechtmäßigkeit im Übrigen.....	57
2.6.4.2.3. Zeitliche Geltung.....	57
2.6.5. Änderung und Aufhebung von Verordnungen.....	57
2.6.6. Vollzug von Verordnungen .....	57
2.6.7. Rechtsaufsicht .....	57
2.7. Erlaubnisse.....	58
2.7.1. Art. 19 Abs. 3 LStVG: Erlaubnis zur Veranstaltung öffentlicher Vergnügungen.....	58
2.7.2. Art. 25 Abs. 2 LStVG: Errichtung oder Betrieb eines Campingplatzes.....	58
2.7.3. Art. 37 Abs. 1 Satz 1 LStVG: Halten gefährlicher Tiere oder von Kampfhunden.....	59
2.7.4. Art. 37 a Abs. 2 LStVG: Ausbildung von Kampfhunden.....	60
2.8. Anzeigepflichten .....	60
3. Massnahmen der Polizei .....	61
3.1. Polizeiorganisation .....	61
3.2. Polizeiliche Aufgaben und Befugnisse .....	61
3.3. Zusammenarbeit Sicherheitsbehörden – Polizei.....	65
3.3.1. Die Weisung.....	66
3.3.1.1. Voraussetzungen .....	66
3.3.1.2. Rechtsfolge.....	66
3.3.2. Vollstreckungshilfe, Art. 2 Abs. 4 PAG i. V. m. Art. 37 Abs. 2 VwZVG.....	67
4. Übungsteil mit fünf Klausuren.....	69
4.1. Erste Übungsaufgabe: Der Pistenrowdy.....	69
4.2. Lösungshinweise für die erste Übungsaufgabe .....	71
4.3. Zweite Übungsaufgabe: Schneefall in Lichtenfeld .....	75
4.4. Lösungshinweise für die zweite Übungsaufgabe .....	79
4.5. Dritte Übungsaufgabe: Die Douglasie .....	83
4.6. Lösungshinweise für die dritte Übungsaufgabe .....	89

4.7. Vierte Übungsaufgabe: Puma Paul.....	93
4.8. Lösungshinweise für die vierte Übungsaufgabe .....	96
4.9. Fünfte Übungsaufgabe: Snowtubing .....	101
4.10. Lösungshinweise für die fünfte Übungsaufgabe .....	104

# 1. GESAMTÜBERBLICK

## 1.1. ALLGEMEINES SICHERHEITSRECHT - BESONDERES SICHERHEITSRECHT - POLIZEIRECHT

### 1.1.1. SYSTEMATIK UND GESETZGEBUNGSKOMPETENZEN

Sowohl das Sicherheits- als auch das Polizeirecht gehören zum Recht der Gefahrenabwehr als Teil des besonderen Verwaltungsrechts.

Der Begriff Sicherheits- und Polizeirecht umfasst alle Rechtsvorschriften, die sich auf die staatliche Aufgabe, die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu wahren, beziehen<sup>1</sup>.

Es geht dabei um *präventive Tätigkeit* im Gegensatz zur *repressiven Tätigkeit* der Ermittlung und Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten.

Das **Polizeirecht** regelt die Organisation, Aufgaben und Befugnisse der Polizei.

Die Gesetzgebungskompetenz für die Polizeien der Länder liegt bei den einzelnen Bundesländern, Art. 30, 70 GG (ausschließliche Landeskompetenz). Der Freistaat Bayern hat von dieser Zuständigkeit mit dem Polizeiaufgabengesetz (PAG) und dem Polizeiorganisationsgesetz (POG) Gebrauch gemacht.

Das **Sicherheitsrecht** regelt die Gefahrenabwehr durch Verwaltungsbehörden.

Dabei ist zwischen dem allgemeinen Sicherheitsrecht und dem besonderen Sicherheitsrecht zu unterscheiden.

Unter dem Begriff des **besonderen Sicherheitsrechts** fasst man alle gefahrenabwehrrechtlichen Vorschriften aus Bundes- oder Landesgesetzen zusammen, in denen Behörden Aufgaben und Befugnisse zur Abwehr von Gefahren bestimmter Art übertragen werden.

Beispiele für Vorschriften des besonderen Sicherheitsrechts sind das Bundesimmissionsschutzgesetz, die Bauordnungen der Länder, das Seuchenrecht oder das Wirtschaftsverwaltungsrecht. Für diese ist die Gesetzgebungskompetenz in den entsprechenden Regelungen des Grundgesetzes unterschiedlich geregelt. Wird hier die Gesetzgebungskompetenz für eine Sachmaterie geregelt, so ist auch die Kompetenz für die sicherheitsrechtlichen Aspekte dieser Materie mit erfasst.

<b>Ausschließliche Gesetzgebungskompetenzen des Bundes Art. 71, 73 GG</b>	<b>Konkurrierende Gesetzgebungskompetenzen Art. 72, 74 GG</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Nr. 1: Verteidigung,</li><li>• Nr. 6: Luftverkehr,</li><li>• Nr. 6 a: Eisenbahnwesen,</li><li>• Nr. 9 a: Terrorismusbekämpfung durch BKA,</li><li>• Nr. 10: polizeiliche Zusammenarbeit,</li><li>• Nr. 12: Waffenrecht.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Nr. 3: Vereinsrecht,</li><li>• Nr. 4: Ausländerrecht,</li><li>• Nr. 11: Recht der Wirtschaft (Gewerbe etc.),</li><li>• Nr. 19: gemeingefährliche Krankheiten, Betäubungsmittelrecht,</li><li>• Nr. 20: Lebensmittelrecht, Tierschutzrecht,</li><li>• Nr. 22: Straßenverkehr,</li><li>• Nr. 24: Immissionsschutzrecht,</li><li>• Nr. 28: Jagdrecht.</li></ul>

ABBILDUNG 1: GESETZGEBUNGSKOMPETENZEN IM BEREICH DER GEFAHRENABWEHR

<sup>1</sup> Gallwas/Mössle/Wolff, Rdnr. 22



Als **allgemeines Sicherheitsrecht** werden diejenigen Vorschriften bezeichnet, die den Behörden der allgemeinen inneren Verwaltung die Aufgaben und Befugnisse der Gefahrenabwehr übertragen.

Die Gesetzgebungszuständigkeit für das allgemeine Sicherheitsrecht liegt ausschließlich bei den Ländern nach Art. 70 Abs. 1 GG. Der Freistaat Bayern hat hiervon in Art. 6 ff. Landesstraft- und Verordnungsgesetz (LStVG) Gebrauch gemacht. Das allgemeine Sicherheitsrecht ergänzt die Vorschriften des besonderen Sicherheitsrechts. Soweit eine bundes- oder landesrechtliche Norm die sicherheitsrechtliche Frage abschließend regelt, ist der Rückgriff auf das allgemeine bayerische Sicherheits- und Polizeirecht ausgeschlossen (Grundsatz der Spezialität).

### 1.1.2. TRENNSYSTEM

In Bayern kommt die Aufgabe, die öffentliche Sicherheit und Ordnung durch Gefahrenabwehr aufrecht zu erhalten sowohl der Polizei (siehe Art. 2 Abs. 1 PAG) als auch der allgemeinen inneren Verwaltung (siehe Art. 6 LStVG) zu. Organisatorisch wird in Bayern streng zwischen der Polizei und den für das Sicherheitsrecht zuständigen bayerischen Landesbehörden unterschieden, es gilt das sogenannte **Trennsystem**, d. h. es handelt sich jeweils um eigene, voneinander getrennte Behördenzüge mit getrenntem Personal und eigenen Rechtsgrundlagen<sup>2</sup>.

Die Aufgaben und Befugnisse der Polizei (Art. 1, 2 PAG) werden im Polizeirecht, die der Sicherheitsbehörden (Art. 6 LStVG) im LStVG und im besonderen Sicherheitsrecht geregelt.

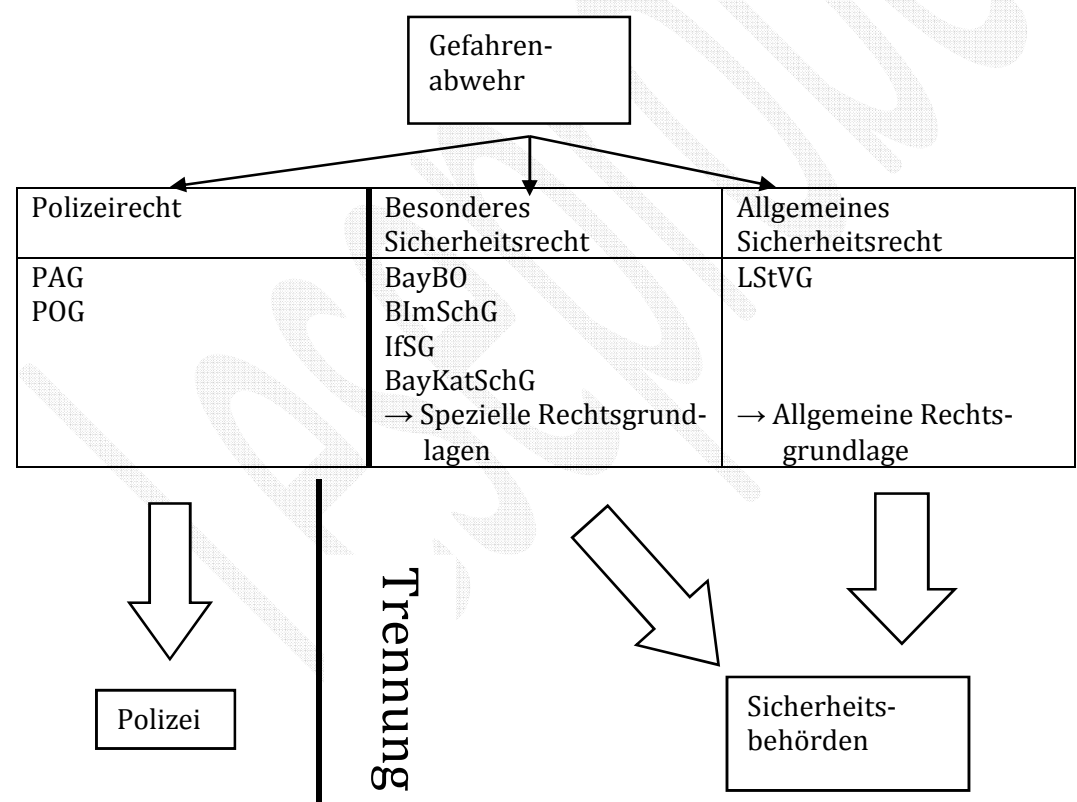


Abbildung 1: Das Trennsystem

### 1.1.3. SPEZIALITÄTSPRINZIP

Das Verhältnis des allgemeinen und besonderen Sicherheitsrechts zueinander ergibt sich aus dem Grundsatz der Spezialität. Das allgemeine Gesetz im Sinne der lex-specialis-Regelung ist ein Rechtssatz, dessen Tatbestand über alle Merkmale der besonderen Norm verfügt (Abwehr von „Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung“); die besondere Norm enthält demgegenüber noch mindestens ein weiteres Merkmal (z. B. Abwehr von „Gefahren für die öffentliche

<sup>2</sup> Nähere Ausführungen in *Knemeyer*, Rdnr. 45 ff. Es gibt Bundesländer wie z.B. Sachsen, die das sogen. Einheitssystem in ihren Polizeigesetzen umgesetzt haben.