

7. Befugnisse der Sicherheitsbehörden

7.1

Anordnungen im Sinn von Art. 7 Abs. 1 sind Anordnungen für den Einzelfall sowie Verordnungen, d.h. allgemein verbindliche Gebote und Verbote, die für eine unbestimmte Zahl von Fällen an eine unbestimmte Zahl von natürlichen oder juristischen Personen gerichtet sind und gleichbleibend gelten.

Eine sonstige Maßnahme ist die Regelung eines Einzelfalls ohne vorausgehende Anordnung durch unmittelbaren Zugriff der Behörde auf eine Person oder Sache (vgl. Art. 7 Abs. 3, sog. Tatmaßnahme).

7.2

Gesetzliche Ermächtigung im Sinn von Art. 7 Abs. 2 ist die Befugnisnorm in einem Spezialgesetz oder im Dritten Teil des Landesstraf- und Verordnungsgesetzes.

Anordnungen für den Einzelfall im Sinn von Art. 7 Abs. 2 können mit den Mitteln des Verwaltungszwangs nach den Art. 29 ff. des VwZVG vollstreckt werden, wenn die Anordnung unanfechtbar geworden oder die sofortige Vollziehung nach § 80 Abs. 2 Nr. 4 der Verwaltungsgerichtsordnung angeordnet ist.

7.3

Insbesondere folgende Spezialvorschriften gehen den Anordnungen nach Art. 7 Abs. 2 vor:

- §§ 5, 15, 17a des Versammlungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. November 1978 (BGBl I S. 1789), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Juli 1985 (BGBl I S. 1511)
- § 40 Abs. 1 des Waffengesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. März 1976 (BGBl I S. 432), zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 18. Februar 1986 (BGBl I S. 265)
- § 15 Abs. 2, §§ 24a, 35, 51 Abs. 1, § 56 a Abs. 3, §§ 59, 60d, 70a der Gewerbeordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Januar 1978 (BGBl I S. 97), zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes vom 15. Mai 1986 (BGBl I S. 721)
- §§ 16, 17, 19 des Gaststättengesetzes vom 5. Mai 1970 (BGBl I S. 465, berichtigt S. 1298), zuletzt geändert durch Gesetz vom 5. Juli 1976 (BGBl I S. 1773)
- § 16 Abs. 3 der Handwerksordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Dezember 1965 (BGBl I 1966 S. 1), zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 24. April 1986 (BGBl I S. 560)
- §§ 20, 24, 25 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes vom 15. März 1974 (BGBl I S. 721, berichtigt S. 1193), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 25. Juli 1986 (BGBl I S. 1165)
- § 10 Abs. 1, §§ 10a, 10b, 11 Abs. 4, § 13 Abs. 1, §§ 34, 36, 37, 38 und 46 des Bundes-Seuchengesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. Dezember 1979 (BGBl I S. 2262), zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. Juni 1985 (BGBl I S. 1254)
- § 11 ff., § 79 Abs. 4 des Tierseuchengesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. März 1980 (BGBl I S. 386)
- § 2 Abs. 2 des Tierschutzgesetzes vom 24. Juli 1972 (BGBl I S. 1277), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. März 1975 (BGBl I S. 705)
- § 13 Abs. 2 des Energiewirtschaftsgesetzes vom 13. Dezember 1935 (RGBl I S. 1451), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Dezember 1977 (BGBl I S. 2750)

- §§ 71 bis 73 des Bundesberggesetzes vom 13. August 1980 (BGBl I S. 1310)
- § 9 Abs. 2, § 10 Abs. 2 des Abfallbeseitigungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. Januar 1977 (BGBl I S. 41, berichtigt S. 288), zuletzt geändert durch Art. 7 des Gesetzes vom 18. Februar 1986 (BGBl I S. 265)
- Art. 12, 13, 14, 15 Abs. 4 Satz 1, Art. 19 Abs. 2 Satz 1 des Bayerischen Abfallgesetzes (BayRS 2129-2-1-U); Art. 19 Abs. 2 Satz 2 des Bayerischen Abfallgesetzes ist Spezialbestimmung gegenüber Art. 7 Abs. 3 des Landesstraf- und Verordnungsgesetzes
- Art. 12 Abs. 2, Art. 19 Abs. 5, Art. 23, 24 Abs. 2, Art. 26 Abs. 2, Art. 28 Abs. 3, Art. 29 Abs. 1, Art. 61 des Landesstraf- und Verordnungsgesetzes
- Art. 63, 81, 82 der Bayerischen Bauordnung (BayRS 2132-1-I)
- Art. 5 Abs. 1, Art. 6a Abs. 4 und 5, Art. 6d Abs. 3, Art. 9 Abs. 5, Art. 12 Abs. 3, Art. 13a Abs. 3, Art. 20a Abs. 4, Art. 26, 30 Abs. 3, Art. 31, 48 Abs. 2 des Bayerischen Naturschutzgesetzes (BayRS 791-1-U); Art. 33a Abs. 2 des Bayerischen Naturschutzgesetzes ist Spezialbestimmung gegenüber Art. 7 Abs. 3 des Landesstraf- und Verordnungsgesetzes
- Art. 68 Abs. 3 des Bayerischen Wassergesetzes (BayRS 753-1-I)
- Art. 18 Abs. 1 und 2 des Unterbringungsgesetzes (BayRS 2128-1-I)
- Art. 14 Abs. 1 des Bestattungsgesetzes (BayRS 2127-1-I)
- Art. 5 des Bayerischen Sammlungsgesetzes (BayRS 2185-1-I)
- § 28 der Garagenverordnung (BayRS 2132-1-4-I)
- § 126 der Versammlungsstättenverordnung (BayRS 2132-1-5-I)
- Art. 4 des Gesetzes über den Vollzug des Lebensmittelrechts (BayRS 2125-1-I)
- Art. 3 Abs. 1, Art. 4, 5 Abs. 1, Art. 6 Abs. 3, Art. 7 Abs. 2, Art. 8 des Wohnungsaufsichtsgesetzes (BayRS 2330-1-I)
- § 24 der Verordnung über die Verhütung von Bränden (BayRS 215-2-1-I)
- § 9 der Verordnung über die Feuerbeschau (BayRS 215-2-4-I)

7.4

7.4.1

Verhüten ist jede vorbeugende Tätigkeit der Sicherheitsbehörden, die darauf gerichtet ist, konkret drohende Handlungen nicht zustande kommen zu lassen, die Gefahren für die öffentliche Sicherheit und/oder Ordnung verursachen.

Unterbinden heißt die Fortsetzung einer bereits begonnenen, aber noch nicht abgeschlossenen Handlung verhindern.

Beseitigen bedeutet einen Zustand aufheben, beenden oder die ihn verursachende Handlung rückgängig machen.

Sachwerte, deren Erhaltung im öffentlichen Interesse geboten erscheint, sind im Privateigentum oder im Eigentum des Staates oder anderer juristischer Personen des öffentlichen Rechts stehende bewegliche Sachen oder Grundstücke, die aus überwiegendem Allgemeininteresse vor Zerstörung zu schützen und zu erhalten sind.

7.4.2

Primäre Aufgabe der Sicherheitsbehörden ist die Verhütung oder Unterbindung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten. Hierfür räumt Art. 7 Abs. 2 Nr. 1 die notwendige Befugnis ein. Dem Gesetzeswortlaut zufolge kommt es dabei nicht auf ein Verschulden des Betroffenen an; das Gleiche gilt für die Bekämpfung von verfassungsfeindlichen Handlungen im Sinn von Art. 7 Abs. 5.

Art. 7 Abs. 2 Nr. 2 enthält die Befugnis, durch solche Handlungen verursachte Gefahrenzustände zu beseitigen.

Art. 7 Abs. 2 Nr. 3 enthält eine allgemeine Befugnis zur Gefahrenabwehr oder Störungsbeseitigung, wenn Leben, Gesundheit oder Freiheit von Menschen konkret gefährdet oder verletzt sind. Diese existentiellen Schutzgüter (vgl. Art. 1, 2 des Grundgesetzes, Art. 100 ff. der Verfassung) genießen absoluten Vorrang gegenüber anderen Rechten. Zu ihrem Schutz räumt Art. 7 Abs. 2 Nr. 3 den Sicherheitsbehörden eine generalklauselartige Befugnisnorm ein. Ihr Anwendungsbereich erstreckt sich von der Beseitigung drohender Felsstürze über das Verbot von Veranstaltungen bis zur zwangsweisen Unterbringung von Obdachlosen durch Beschlagahmeanordnungen (vgl. Nummer 7.6.3). Art. 7 Abs. 2 Nr. 3 befugt darüber hinaus zur Gefahrenabwehr oder Störungsbeseitigung, wenn Sachwerte bedroht oder verletzt sind, deren Erhaltung im öffentlichen Interesse, d.h. im Interesse der Allgemeinheit, geboten erscheint. Die Erfordernisse der Notwendigkeit, der Geeignetheit und der Verhältnismäßigkeit bleiben unberührt.

Art. 7 Abs. 2, insbesondere Nummer 3, stellt einen allgemeinen Auffangtatbestand dar, der dann Anwendung findet, wenn spezielle Rechtsvorschriften nicht in Betracht kommen (vgl. Nummer 6.2).

7.5

7.5.1

Art. 7 Abs. 3 sieht ein unmittelbares Tätigwerden der Sicherheitsbehörden vor, wenn Maßnahmen nach Absatz 2 nicht möglich, nicht zulässig oder nicht erfolgversprechend sind (sog. Tatmaßnahme).

Eine Anordnung nach Art. 7 Abs. 2 ist dann nicht möglich, wenn tatsächliche Gründe entgegenstehen, so z.B. wenn eine verantwortliche Person nicht vorhanden, nicht bekannt oder nicht feststellbar ist.

Eine Anordnung nach Art. 7 Abs. 2 ist nicht zulässig, wenn ein Handeln, Dulden oder Unterlassen verlangt wird, das einen Gesetzesverstoß darstellt. Einer Anordnung können auch privatrechtliche Verpflichtungen des Normadressaten (z.B. Verträge) und sonstige öffentlich-rechtliche Gründe (z.B. Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, vgl. Art. 8) entgegenstehen.

Unzulässig und zudem nicht erfolgversprechend ist eine Anordnung auch, wenn ein Handeln, Dulden oder Unterlassen verlangt wird, das für den Betroffenen objektiv oder subjektiv unmöglich ist oder für diesen ein unzumutbares Opfer bedeutet (z.B. Art. 9 Abs. 3 Satz 2).

Eine Anordnung verspricht auch dann keinen Erfolg, wenn die verantwortliche Person zwar bekannt ist oder festgestellt werden kann, aber nicht so rechtzeitig erreichbar ist, wie es die Abwehr der Gefahr oder die Beseitigung der Störung erfordert.

7.5.2

Unmittelbare Maßnahmen im Sinn von Art. 7 Abs. 3 (vgl. auch die unmittelbare Ausführung nach Art. 9 des Polizeiaufgabengesetzes) treffen die Sicherheitsbehörden durch eigene Bedienstete und/oder unter Einsatz eigener Sachmittel (z.B. mit Maschinen des gemeindlichen Bauhofs oder mit Geräten der Feuerwehr).

7.5.3

Sofern sich die Gefahr oder Störung durch die Polizei abwehren oder beseitigen lässt, kann diese von der Sicherheitsbehörde als ausführendes Organ bestimmt werden. Die Maßnahme wird von der Polizei im

Rahmen einer zugewiesenen Aufgabe im Sinn von Art. 2 Abs. 4 des Polizeiaufgabengesetzes getroffen, bleibt aber ein Verwaltungsakt der Sicherheitsbehörde. Rechtsgrundlage für die polizeilichen Maßnahmen ist dabei nicht das materielle Polizeirecht, sondern Art. 7 Abs. 3.

7.5.4

Die Sicherheitsbehörde kann eine Gefahr oder Störung auch durch vertraglich Beauftragte abwehren oder beseitigen. Vertraglich Beauftragte im Sinn von Art. 7 Abs. 3 sind Unternehmer, die aufgrund privatrechtlicher Vereinbarungen (z.B. nach § 631 ff. BGB) von der Sicherheitsbehörde mit der unmittelbaren Ausführung beauftragt worden sind (z.B. Handwerksbetriebe, Sachverständige).

7.5.5

Für die unmittelbare Ausführung einer Maßnahme nach Art. 7 Abs. 3 werden Kosten (Gebühren und Auslagen) nach den allgemeinen kostenrechtlichen Vorschriften erhoben. Kostenschuldner ist der Verantwortliche, soweit sein Tun oder Unterlassen für die Amtshandlung ursächlich war und er dieses Tun oder Unterlassen zu vertreten hat.

7.6

7.6.1

Maßnahmen, die Art. 7 Abs. 4 für die Sicherheitsbehörden ausschließt, können zur Abwehr konkreter Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung von der Polizei anhand der polizeirechtlichen Befugnisnormen getroffen werden, auch wenn kein unaufschiebbarer Fall im Sinn von Art. 3 des Polizeiaufgabengesetzes vorliegt. In diesem Zusammenhang wird auf das Weisungsrecht der Sicherheitsbehörden gegenüber der Polizei gemäß Art. 9 Abs. 2 des Polizeiorganisationsgesetzes (BayRS 2012-2-1-I) hingewiesen (vgl. auch Art. 10 Satz 2).

7.6.2

Nach Art. 7 Abs. 2 und 3 nicht einschränkbare Grundrechte sind die Freiheit der Person und die Unverletzlichkeit der Wohnung (vgl. Art. 7 Abs. 4). Allerdings lässt Art. 13 Abs. 3 des Grundgesetzes zur Abwehr einer gemeinen Gefahr oder einer Lebensgefahr für einzelne Personen Eingriffe und Beschränkungen gegenüber dem Grundrecht der Unverletzlichkeit der Wohnung mit Ausnahme von Durchsuchungen auch ohne besondere gesetzliche Ermächtigung zu.

Das Grundrecht auf Eigentum kann durch Maßnahmen der Sicherheitsbehörden nach Art. 7 Abs. 2 und 3 eingeschränkt werden (vgl. Art. 58).

7.6.3

Zur zwangsweisen Unterbringung Obdachloser wird auf die Gemeinsame Bekanntmachung der Staatsministerien des Innern und für Arbeit und Sozialordnung vom 15. Februar 1982 (MABl S. 148) verwiesen.