

- im gerichtlichen Zwischenverfahren (§ 69 Abs. 4 Satz 1 OWiG), Wiederaufnahmeverfahren (§ 85 Abs. 4 Satz 3 OWiG), Nachverfahren (§ 87 Abs. 4 Satz 3 OWiG),
- im mit einer OWi zusammenhängenden Strafverfahren, soweit diese im Strafverfahren selbstständige Bedeutung erlangt und nicht verdrängt wird (§ 21 OWiG), es also auf den rechtlichen Gesichtspunkt der OWi ankommt (§§ 40, 82 OWiG).

## **7. Ahndung durch das Gericht**

- 87** Das Gericht ist zur Ahndung berufen
- im Falle der Verfolgung durch die Staatsanwaltschaft (§ 45 OWiG),
  - im Hauptverfahren nach Einspruch gegen den Bußgeldbescheid der VB (§ 71 ff.),
  - im Wiederaufnahmeverfahren (§ 85 Abs. 4 Satz 1 OWiG) und Nachverfahren (§ 87 Abs. 4 Satz 2 OWiG),
  - im mit einer OWi zusammenhängenden Strafverfahren, soweit diese selbstständige Bedeutung erlangt und nicht verdrängt wird (§ 21 OWiG), es also auf den rechtlichen Gesichtspunkt der OWi ankommt (§ 82 OWiG).

## ABSCHNITT 2

### Befugnisse

#### UNTERABSCHNITT 1

### Allgemeine Befugnisse und allgemeine Vorschriften

#### § 14

##### Allgemeine Befugnisse

**(1) Die Bundespolizei kann zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach den §§ 1 bis 7 die notwendigen Maßnahmen treffen, um eine Gefahr abzuwehren, soweit nicht dieses Gesetz die Befugnisse der Bundespolizei besonders regelt.**

**(2) <sup>1</sup>Gefahr im Sinne dieses Abschnitts ist eine im Einzelfall bestehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung im Bereich der Aufgaben, die der Bundespolizei nach den §§ 1 bis 7 obliegen. <sup>2</sup>Eine erhebliche Gefahr im Sinne dieses Abschnitts ist eine Gefahr für ein bedeutsames Rechtsgut, wie Bestand des Staates, Leben, Gesundheit, Freiheit, wesentliche Vermögenswerte oder andere strafrechtlich geschützte Güter von erheblicher Bedeutung für die Allgemeinheit.**

(3) <sup>1</sup>Zur Erfüllung der Aufgaben, die der Bundespolizei durch andere Rechtsvorschriften des Bundes zugewiesen sind, hat sie die dort vorgesehenen Befugnisse. <sup>2</sup>Soweit solche Rechtsvorschriften Befugnisse nicht oder nicht abschließend regeln, hat die Bundespolizei die Befugnisse, die ihr nach diesem Gesetz zustehen. <sup>3</sup>Satz 2 gilt auch für die Befugnisse der Bundespolizei im Rahmen der Aufgaben zum Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs nach § 4, soweit § 5 des Luftsicherheitsgesetzes keine Regelungen enthält.

Erläuterungen:

## I. Allgemeines

### 1. Systematik

Da der Gesetzgeber gerade im Bereich der Gefahrenabwehr nicht alle Lebenssachverhalte enumerativ und kasuistisch regeln kann (obwohl zunehmend und nicht gerade überzeugende Versuche in dieser Richtung unternommen werden), andererseits der Grundsatz vom Vorbehalt des Gesetzes beachtet werden muss, haben unverändert generalklauselartig umschriebene Ermächtigungsnormen im Polizeirecht ihre historisch gewachsene Bedeutung als Auffangtatbestand (vgl. Beispiele bei *Pieroth/Schlink/Kniesel*, S. 120; ferner *Ossenbühl*, NVwZ 2002, S. 290, 1209). Alle modernen Polizeigesetze, die der Systematik des ME folgen, regeln am Anfang der Vorschriften die Aufgabenumschreibung für die Polizei in Form einer **Aufgabengeneralklausel** (s. § 1 ME) und die sogenannten Allgemeinen Befugnisse (s. § 8 ME) in einer **Befugnisgeneralklausel**.

Für die Bundespolizei entfällt aufgrund ihrer sondergesetzlichen Aufgabenzuweisung die Aufgabengeneralklausel; vielmehr sind die Aufgaben in den §§ 1 bis 7 enumerativ aufgeführt.

Die **Befugnisgeneralklausel** für die BPOL regelt § 14, die den Spezialermächtigungen vorgeht.

Die Stellung der Vorschrift im Aufbau des Gesetzes ist unglücklich gewählt, da die Bestimmung an den Anfang der Einzelermächtigungen und nicht in Abschnitt über allgemeine Vorschriften gehört.

Die Vorschrift ist gegenüber den Spezialermächtigungen (Standardmaßnahmen) subsidiär, da diese den jeweiligen Sachverhalt abschließend regeln. Daher darf auf die Befugnisgeneralklausel nur zurückgegriffen werden, soweit keine Spezialermächtigung besteht (vgl. BVerfG DVBl. 1972, S. 495; VGH BW VBIBW 1982, S. 405 ff.). Diese haben Anwendungsvorrang.

Die Polizei kann nach dieser Vorschrift in die Rechte natürlicher und juristischer Personen nur eingreifen, wenn eine im **Einzelfall bestehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung** (konkrete Gefahr) im Aufgabenbereich der BPOL vorliegt.

- 7 Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Befugnisgeneralklausel immer dann zur Anwendung kommt, wenn es sich um eine Maßnahme handelt, die anderweitig nicht speziell geregelt ist und der Abwehr einer konkreten Gefahr dient. Sie muss nicht unbedingt in der Eingriffsintensität unterhalb der Schwelle vergleichbarer Standardbefugnisse liegen.
- 8 Im Bereich der **schlicht-hoheitlichen Verwaltung** (z.B. Grenzüberwachung, Streifenfahrten, Auskünfte, Informationen, Hinweise) kann die BPOL unmittelbar aufgrund der Aufgabenzuweisung tätig werden und ist nicht an das Vorliegen einer konkreten Gefahr gebunden (vgl. VGH Mannheim NVwZ 1989, 279 f.).
- 9 Gegenüber dem früheren Rechtszustand hat die Befugnisgeneralklausel keineswegs ihre Bedeutung verloren, obwohl zahlreiche Bereiche spezialgesetzlich geregelt sind (z.B. Straßenverkehrs-, Ausländer-, Versammlungs-, Immissionschutz- bzw. Baugesetzgebung). Vielmehr zwingt die ständige Veränderung der Sicherheitslage bei neuartigen gemeinschaftsschädlichen Verhaltensweisen zunehmend zum Rückgriff auf die Generalklausel, womit die ohnehin schon vorhandene Flut an kasuistischen Regelungen zumindest ansatzweise begrenzt werden kann. Beispiele aus der polizeilichen Praxis sind die Gefährderanschriften (OVG Lüneburg, NJW 2006, S. 391), polizeiliche Absperrungen (OVG Lüneburg, NVwZ-RR 2007, S. 103), einschließende Begleitung von Hooligans (vgl. *Markert/Schmidbauer*, BayVBl. 1993, S. 517 ff.), Meldeauflagen (vgl. *Schmidbauer*, Kommunalpraxis 2005, 47 ff.), Unterbinden des Verteilens von Flugblättern (BayVGH BayVBl. 1979, S. 629), Beendigung von Schlägereien, Aufenthaltsverbote (VGH Mannheim, NJW 2005 S. 88), Betretungsverbote (BayVGH, BayVBl. 2001, S. 529), Unterbrechung der Kommunikation, Kontaktverbote (s. *Naucke-Lömker*, NJW 2002, S. 3535), Unterbindung der Mitwirkung an „Hütchenspielen“ (VG Frankfurt, NVwZ 2003, S. 1407), Herbeiführung eines künstlichen Staus, Verhinderung der Abfahrt zu einer verbotenen Veranstaltung bzw. Warnung vor verdeckten Geschwindigkeitskontrollen (OVG Münster, NJW 1997, S. 1596).
- 10 In vielen Fällen weichen die Standardbefugnisse auf der Tatbestandsseite vom Gefahrenbegriff i. S. d. Absatzes 2 ab.
- 11 Im Übrigen sind die unbestimmten Begriffe der Vorschrift wie notwendige Maßnahmen, Gefahr, öffentliche Sicherheit und Ordnung durch Lehre, Rechtsprechung und Verwaltungspraxis soweit präzisiert, dass kaum noch Platz für eine Auslegung im praktischen Vollzugsdienst bleibt.
- 12 Es ist nicht zulässig, die Eingriffsmöglichkeiten der Polizei dadurch zu erweitern, dass die Eingriffsintensität einer bestimmten Standardmaßnahme durch Rückgriff auf die Aufgabengeneralklausel erweitert wird (s. VG Frankfurt, NVwZ-RR 2002, S. 575). Daher schließt das Gesetz auch eine körperliche Untersuchung aus, da die Durchsuchung einer Person abschließend geregelt ist.

Maßnahmen auf der Grundlage der Befugnisgeneralklausel werden auch als selbstständige Verfügungen bezeichnet, da es sich um die Abwehr einer spezialgesetzlich nicht normierten Gefahr handelt. Auch die Bezeichnung atypische Maßnahmen ist gebräuchlich, da die Maßnahmen nicht in anderen Vorschriften normiert und damit typisiert sind. 13

Wer Adressat einer Maßnahme nach der Befugnisgeneralklausel ist, ergibt sich aus den §§ 17 bis 20 des BPolG. Bei den Standardbefugnissen ist der Adressat unmittelbar in der Norm geregelt. 14

Die Befugnisgeneralklausel ist rechtsstaatlich unbedenklich, weil „sie in jahrzehntelanger Entwicklung durch Rechtsprechung und Lehre nach Inhalt, Zweck und Ausmaß hinreichend präzisiert, in ihrer Bedeutung geklärt und im juristischen Sprachgebrauch verfestigt ist“ (BVerfGE 54, 143, 144 ff.). Auch verstößt sie nicht gegen den Bestimmtheitsgrundsatz (vgl. z. B. BVerfGE 49, 181). 15

§ 14 Abs. 2 engt den Begriff der **im Einzelfall bestehenden Gefahr** für die öffentliche Sicherheit und Ordnung des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechtes auf die Aufgabenbeschränkung gem. §§ 1–7 ein und definiert nur die Gefahrenstufe der erheblichen Gefahr. 16

Die auf der Tatbestandsseite von Standardbefugnisnormen des BPolG vorhandenen weiteren Gefahrenstufen (z. B. gegenwärtige Gefahr, dringende Gefahr, Gefahr im Verzuge) definiert der Gesetzgeber nicht.

§ 14 Abs. 3 ist in zweifacher Hinsicht von Bedeutung. Zunächst ist es eine **Verweisungsnorm** auf Befugnisnormen in speziellen Rechtsvorschriften außerhalb des BPolG. Insofern hat die Vorschrift nur rechtserklärende (= deklaratorische) Bedeutung. Weiterhin beinhaltet die Norm aber auch eine **Ergänzungsklausel**, die in gestufter Nachrangigkeit die Anwendung der Befugnisnormen des BPolG bei spezialgesetzlich zugewiesenen sonderpräventivpolizeilichen Aufgaben (§ 1 Abs. 2, 2. und 3. Fall) zulässt. 17

## II. Einzelheiten

### 1. Maßnahmen im Sinne von Absatz 1

Nach den Grundsätzen vom Vorbehalt des Gesetzes und der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung sind Eingriffsmaßnahmen nur aufgrund einer ausdrücklichen speziellen Eingriffsermächtigung oder aber im Rahmen der Anwendung der **polizeilichen Befugnisgeneralklausel** zulässig (BVerwG vom 12.12.1979, NJW 1980, S. 1971; NJW 1981, S. 242). § 14 Abs. 1 ist eine solche Klausel. 18

Maßnahmen i. S. d. § 14 Abs. 1 sind Eingriffshandlungen, die nicht unter die „typischen“ polizeilichen Eingriffshandlungen als sog. „**Standardmaßnahmen**“ **der §§ 21–50** fallen. Der Gesetzgeber hat diese typischen oder typisierten Standardbefugnisse insbesondere auch unter Beachtung der Wertordnung des Grundgesetzes speziell ausformuliert. Bei den Standardmaßnahmen handelt es 19

sich einerseits um solche Eingriffsmaßnahmen, die sehr häufig in der Praxis des Rechtsanwenders auftreten (z. B. Identitätsfeststellung oder Durchsprechung von Sachen, vgl. §§ 23, 44). Darüber hinaus hat der Gesetzgeber die Rechtsprechung des BVerfG zur Wesentlichkeitstheorie (BVerfGE 34, 165, 192 ff.; 41, 251, 260; 45, 400, 417 ff.; 47, 46, 78 ff.) berücksichtigt, wonach der Gesetzgeber aufgefordert wird, wesentliche Entscheidungen freiheitsmindernder Regelungen so weit als möglich selbst zu treffen (sog. Parlamentsvorbehalt). Allerdings können nicht alle Eingriffe in die Freiheitsrechte gesetzlich geregelt werden.

Zu den Maßnahmen zählen aber auch weitere Handlungsformen der Polizei, die in Rechtspositionen eingreifen, wobei die Terminologie und Zuordnung nicht einheitlich ist. Hierzu zählen Realakte (Verwaltungstathandlungen), polizeilicher Zwang, verwaltungsrechtliche Verträge u. Ä.

Umstritten ist die Rechtsnatur von behördlichen Warnungen. Nach der Rechtsprechung des BVerfG stellen sachliche Informationen keinen Eingriff dar; unbestritten ist bei dieser Handlungsform, dass zumindest der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachtet werden muss (s. BVerfG, NJW 2002, S. 2626; BayVGh, NVwZ 2003, S. 998; ferner *Haussühl*, VBIBW 1998, S. 90, *Leidinger*, DÖV 1993, S. 925; weitergehend *Murswiek*, NVwZ 2003, S. 1).

- 20 Notwendig ist eine Maßnahme, wenn die Gefahr nicht auf andere, weniger eingreifende Weise behoben werden kann. Der Begriff „**Notwendigkeit von Maßnahmen**“ ist ein unbestimmter Rechtsbegriff. Die Notwendigkeitsfrage somit eine Rechtsfrage und keine Ermessensfrage. Das hat zur Folge, dass der Grundsatz der Notwendigkeit teilweise in den Standardermächtigungen wiederholt wird, aber nicht mit dem zweiten Teilgrundsatz des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit (§ 15), der geringsten Beeinträchtigung (= Erforderlichkeit), verwechselt werden darf.

Bei der Entscheidung, ob eine Maßnahme notwendig ist, ist auf den Kenntnisstand des Polizeibeamten zum Zeitpunkt der Entscheidung abzustellen (VGh BW, NJW 1987, S. 2762).

- 21 Die „**Notwendigkeit (Erforderlichkeit)**“ verbietet überflüssige Maßnahmen und verlangt die Achtung des **Gebotes**, dass der polizeiliche Zweck zur Wendung der „Notlage aus polizeilicher Sicht“ auf andere Weise als durch eine Eingriffsmaßnahme auf der Grundlage einer Standardbefugnisnorm – subsidiär der Generalbefugnisnorm – nicht und auch teilweise nicht erreichbar ist. Die „Umstandsprüfung“, Erreichung des polizeilichen Zwecks auf andere Weise ist nicht und auch teilweise nicht möglich, ist eine weitere rechtsstaatliche **Begrenzung** der Maßnahmen der BPOL aus dem Rechtsstaatsgebot des Art. 20 Abs. 3 GG.

## 2. Gefahrenbegriffe (Abs. 2)

- 22 Die **Gefahr** ist ein zentraler Begriff des gesamten Polizei- und Ordnungsrechts. Sie bildet als Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung die **Grundlage**

für die gesamte auf die Gefahrenabwehr gerichtete Tätigkeit der dafür zuständigen staatlichen Einrichtungen (grundsätzlich *Kirchhof*, DÖV 1976, S. 449 ff.; *Krüger*, Die Polizei 1976, S. 209 ff. *Schneider*, DVBl. 1980, S. 406; *Tettinger*, DVBl. 1982, 421, *Brandt/Smeddink*, Jura 1994, S. 225).

Da das Recht der Gefahrenabwehr **zukünftige** Schäden durch polizeiliche Präventivmaßnahmen verhindern soll, ist eine **Störung** ordnungsrechtlich nur relevant, solange sie noch **in die Zukunft wirkt**, die schadensrelevante Situation also **noch andauert** und die bereits eingetretene Rechtsgutverletzung **noch anhält**. Ist nämlich ein **Schaden** bereits eingetreten, dann beurteilt sich die Gefahrenlage nach der Wahrscheinlichkeit der weiteren **Schadensvertiefung**. Ein Einschreiten erfolgt in diesem Fall nach dem Recht der Gefahrenabwehr mit dem **Ziel**, eine weitere Schadensentwicklung oder -vertiefung **zu verhindern**, zumindest jedoch spürbar zu **minimieren**. Kann eine Schadensvertiefung dagegen nicht festgestellt werden, so bedeutet dies, dass die erfolgte Rechtsgutverletzung bereits abgeschlossen ist mit der Folge, dass nur noch eine **repressive** Aufgabenwahrnehmung in Betracht kommen kann.

Aus den vorgenannten Gründen wird zumindest die noch anhaltende und in die Zukunft wirkende Störung vom Begriff der Gefahr inhaltlich mit umfasst. Der Begriff der Gefahr ist daher insoweit als **Oberbegriff** für die Gefahr und die Störung zu verstehen. Der Begriff der Störung hat bei dieser restriktiven Auslegung nur noch eingeschränkte Bedeutung (vgl. aber § 26 Abs. 3). 23

Eine Gefahr i. S. d. allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts ist immer nur eine **Gefahr** für die **öffentliche Sicherheit oder Ordnung**. Die Gefahrenabwehr muss zudem stets im **öffentlichen Interesse** geboten sein. 24

Mit der zunehmenden Ausformung des Gefahrenabwehrrechtes und der Rechtsprechung hierzu haben sich unterschiedliche Gefahrenbegriffe herausgebildet.

**Gefahr** ist eine Sachlage, die bei ungehindertem Ablauf des objektiv zu erwartenden Geschehens nach allgemeiner Lebenserfahrung und einer verständigen Würdigung aller Umstände in absehbarer Zeit mit hinreichender Wahrscheinlichkeit den Eintritt eines Schadens am normalen Bestand der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung erwarten lässt (BVerwG, NJW 1970, S. 1890; BVerwG, NJW 1974, S. 807). 25

**Schaden** ist in diesem Zusammenhang jede objektive Minderung oder Verschlechterung des vorhandenen (normalen) Bestandes der Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung durch äußere Einflüsse wie zum Beispiel das Sperren einer Straße, die Baufälligkeit eines Hauses an einer verkehrsreichen Straße oder polizeirechtserhebliche Naturereignisse, d.h. Blitzschläge, Sturmschäden, Überschwemmungen, Waldbrände, Berggrutsche, Lawinen oder dergleichen. 26

Als **Schaden** in diesem Sinn kann aber nur die **nicht unerhebliche** Beeinträchtigung eines polizeilichen Schutz- und Lebensgutes (Sicherheits- oder Ord- 27

nungsgutes) angesehen werden. Bloße Belästigungen, Unbequemlichkeiten, persönliche Nachteile oder Geschmacklosigkeiten reichen zur Anerkennung eines solchen Schadens grundsätzlich nicht aus (vgl. *Drews/Wacke/Vogel/Martens*, S. 221; *Wolf/Stephan/Berger*, § 1, RN 40; *Meixner*, § 1, RN 9).

Durch die außergewöhnliche Empfindlichkeit einzelner Mitbürger wird der normale Bestand der Lebensqualität der Allgemeinheit und damit der normale Bestand der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ebenfalls nicht berührt, womit sowohl ein Schaden als auch eine Gefahr im vorgenannten Sinne entfallen.

- 28 Hinsichtlich des **Grades der Wahrscheinlichkeit** des Schadenseintritts muss je nachdem, welches Schutzgut im Einzelnen bedroht wird, differenziert werden. Denn je **größer und folgenschwerer** der möglicherweise eintretende Schaden ist, desto geringer sind die Anforderungen, die an die Wahrscheinlichkeit gestellt werden können (BVerwG, NJW 1970, 1892; BVerwG, NJW 1974, S. 807). Bei besonders hochwertigen Rechtsgütern kann daher **ausnahmsweise** auch schon die **entfernte Möglichkeit** eines Schadenseintritts die Anerkennung einer Gefahr auslösen. Normalerweise genügt aber die bloß entfernte Möglichkeit eines Schadenseintritts zur Annahme einer Gefahr im o. g. Sinne nicht. Ebenso sind reine Spekulationen, allgemeine Vermutungen, übertriebene Ängstlichkeiten oder dergleichen nicht geeignet, die Annahme einer Gefahr zu begründen.

Ob im Einzelfall die hinreichende Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts bejaht werden kann, ist anhand der objektiven Tatsachen zu beurteilen, die **im Zeitpunkt der Entscheidung** erkennbar waren (**objektive Betrachtungsweise ex ante**) (vgl. BVerwGE 45, 60; BVerwG, NJW 1975, 2158). Entscheidend sind folgende Bewertungskriterien: allgemeine Lebenserfahrung, bereits fest stehende Fakten, wissenschaftliche Erkenntnisse und Erfahrungswissen.

Wenn allerdings die hinreichende Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts nach den Erfahrungen des täglichen Lebens und einer verständigen Würdigung aller Umstände des Falles ex ante objektiv bejaht werden konnte, **bleiben** die getroffenen Maßnahmen **auch dann rechtmäßig**, wenn der befürchtete Schaden, wie sich später herausstellt, **tatsächlich gar nicht eintreten konnte**, weil auch der objektiv begründete **Anschein** einer Polizeigefahr polizeiliche Präventivmaßnahmen rechtfertigt (vgl. OVG Münster, NJW 1980, S. 139 mit Anm. *Schwabe*, DVBl. 1982, S. 138 und *Riegel*, DVBl. 1982, S. 1006). Einzelheiten zur sog. **Anscheinsgefahr** siehe unten RN 54 f.

- 29 Der Begriff der „**öffentlichen Sicherheit**“ umfasste nach der herkömmlichen Definition in Anlehnung an die amtliche Begründung zu § 14 prPVG ursprünglich nur den **Bestand des Staates und seiner Einrichtungen**, das ungestörte **Funktionieren** dieser Einrichtungen sowie die **wesentlichen Rechtsgüter** des Einzelnen wie z. B. das Leben, die Gesundheit, die Freiheit, die Ehre sowie das Eigentum und Vermögen (vgl. BVerfGE 69,352; VGH Mannheim, DVBl. 1987, S. 154; VGH Mannheim, NVwZ 1988, S. 166; *Waechter*, NVWz 1997, S. 729 ff.; *Erbel*, DVBl. 2001, S. 1720).

Im Laufe der Zeit wurde dieser unbestimmte Rechtsbegriff aber immer weiter ausgedehnt. Inzwischen wird in den Schutzbereich der öffentlichen Sicherheit nach h.M. die **gesamte objektive Rechtsordnung** mit einbezogen, zumindest soweit sie den Schutz der elementaren Lebensgüter und Lebenswerte gegen rechtswidrige Angriffe zum Gegenstand hat (vgl. *Honnacker/Beinhofer*, Art. 2, RN 2; *Wolf/Stephan/Berger*, § 1, RN 41, 59; noch weitergehend *Götz*, § 6 I, RN 89). Auch die Sicherheit des Straßenverkehrs ist daher unter den Begriff der öffentlichen Sicherheit zu subsumieren.

Der **Schutz privater Rechte** gehört aber nur hierher, sofern gerichtlicher Schutz nicht rechtzeitig zu erlangen ist und ohne polizeiliche Hilfe die Verwirklichung des Rechts vereitelt oder erheblich erschwert werden würde.

**Beispiele:**

- Der gewaltsame Sturz einer Regierung.
- Die Störung einer Gerichtsverhandlung oder des Dienstbetriebs einer Sicherheitsbehörde.
- Die Zerstörung einer staatlichen Fernmeldeanlage.
- Die Tötung eines Menschen; eine Geiselnahme; Diebstahl, Raub, Erpressung u. a.
- Die Verursachung eines Verkehrsunfalls; verkehrswidriges Verhalten ohne Sach- und Personenschaden sowie die Behinderung des Straßenverkehrs durch einen vom Sturm entwurzelt Baum.
- Die Überflutung einer Bahnstrecke durch Hochwasser.
- Die Gefährdung der Allgemeinheit durch einen tollwütigen Hund, durch eine ansteckende Krankheit oder durch die Verseuchung des Trinkwassers oder der Luft mit Gift.

In allen Beispielsfällen wird die öffentliche Sicherheit rechtserheblich beeinträchtigt.

Die freiwillige, ausschließliche **Selbstgefährdung** zum Beispiel durch gefährliche sportliche Übungen, durch das Besteigen steiler Felswände oder durch übermäßigen Alkoholgenuß stellt bei einem Erwachsenen grundsätzlich **keine** Gefährdung der öffentlichen Sicherheit dar, weil der Einzelne ein **Recht** auf freie Entfaltung seiner Persönlichkeit und damit auch ein Recht zur Selbstgefährdung hat (vgl. VGH BW, VBIBW 1995, S. 24). Die Grenzen erlaubter Selbstgefährdung sind aber – unabhängig von einem Verstoß gegen geltendes Recht – dann erreicht, wenn dadurch zugleich **andere** gefährdet werden (vgl. *Götz*, § 6 I, RN 108).

**Beispiele:**

- Ausübung einer Berufstätigkeit mit einer hochgradig ansteckenden Krankheit.
- Inbetriebnahme eines wegen defekter Bremsen oder abgeahrener Reifen nicht verkehrssicheren Fahrzeugs.
- Bewohnen eines baufälligen Hauses.

Durch den Versuch einer **Selbsttötung** wird dagegen zumindest die öffentliche Ordnung bedroht. Bei einem Selbstmordversuch muss die Polizei daher aktiv

werden, weil nach der geltenden ethischen Grundanschauung niemand über sein eigenes Leben frei verfügen darf.

- 31 Seinem Rechtscharakter nach handelt es sich bei dem Begriff der öffentlichen Sicherheit um einen **unbestimmten Rechtsbegriff**. Unbestimmte Rechtsbegriffe haben ihrem Wesen nach einen **breiten**, aber gleichwohl einen eindeutig und klar begrenzten – zumindest jedoch begrenzbaren – **normativen Kern**, der eine optimale **Anpassung** an die jeweiligen gesellschaftlichen Grundauffassungen und die jeweilige tatsächliche Lage gewährleistet. Dieser normative Kern muss im Wege der **Auslegung** deutlich herausgearbeitet und evident gemacht werden. Hinsichtlich der öffentlichen Sicherheit ist dies im Laufe von über 100 Jahren durch eine umfang- und traditionsreiche Rechtsprechung in geradezu beispielhafter Weise geschehen. Dem Erfordernis der **Rechtsklarheit** wurde so in hinreichendem Maße Rechnung getragen.

Zum Begriff im Europäischen Gemeinschaftsrecht vgl. EuGH, BayVBl. 1999, S. 336 und BayVBl. 2003, S. 621.

Die Annahme einer Gefährdung der öffentlichen Sicherheit im Einzelfall ist eine **Rechtsentscheidung**, die im Falle ihrer praktischen Umsetzung in vollem Umfang der **verwaltungsgerichtlichen Nachprüfung** unterliegt.

- 32 Der Begriff der „**öffentlichen Ordnung**“ umfasst traditionsgemäß die **Gesamtheit der ungeschriebenen Verhaltensregeln**, deren Beachtung und Befolgung nach den jeweils herrschenden sozialen und ethischen Anschauungen als **unentbehrliche Voraussetzung** für ein gedeihliches und geordnetes staatsbürgerliches und **menschliches Zusammenleben** angesehen wird (so bereits PrOVG 91,140; in der neueren Rechtsprechung OVG Münster, NJW 1997, 80).

Der Begriff der „öffentlichen Ordnung“ ist ein **Blankettbegriff**, der der Ausfüllung durch Wertvorstellungen bedarf. Diese Wertvorstellungen sind nach Ort und Zeit sehr verschieden und wandelbar (zu den Einzelheiten *Hill*, DVBl. 1985, S. 88; *Klein*, DVBl. 1971, S. 233; *Schloer*, BayVBl. 1991, S. 257, *Waechter*, NVwZ 1997, S. 729; *Fechner*, JuS 2003,734).

Die Verwendung des Begriffs wurde z. T. in der juristischen Fachliteratur mit unterschiedlicher Begründung kritisch bewertet. Dabei handelte es sich jedoch in den meisten Fällen um für die polizeiliche Praxis irrelevante Begriffsklauberei, zumal die permanenten Behauptungen, der Staat würde den Bürgern seine Ordnungsvorstellungen aufzwingen, in keinem Fall nachgewiesen werden konnte, zumal es sich um Ordnungsvorstellungen handeln muss, die sich bei der überwiegenden Mehrheit der Bürger durchgesetzt hat. Auch steht die diesbezügliche juristische Diskussion in keinem Verhältnis zu seiner eher problemlosen Verwendung in der polizeilichen Praxis. Einige Bundesländer meinten – allerdings ohne nähere Begründung –, diesen Begriff aus ihrem Polizeirecht streichen zu können, um ihn nach einem Regierungswechsel wieder einzuführen (so z. B. ihn Niedersachsen). Grundsätzlich hat der Begriff in vielen Rechtsgebieten eine Auffangfunktion, da die angebliche Durchnormierung aller Lebensreiche und

somit die vermutete Entbehrlichkeit eines Rückgriffs (so *Waechter*, NVwZ 1997, 734) eben nicht zutrifft; selbst das GG verwendet ihn in Art. 35 Abs. 2 GG. Allenfalls ist bei der Feststellung von Wertvorstellungen Zurückhaltung geboten (vgl. *Kirchhof*, JuS 1974, S. 782; *Hill*, DVBl. 1985, S. 88; *Schoch*, JuS 1994, S. 575).

Auch der Wandel der Wertvorstellungen kann nicht als Argument gegen die Verwendung des Begriffs herangezogen, da die öffentliche Ordnung jeweils neu definiert werden muss. Zum einen verhindert ihr Vorliegen, dass der Gesetzgeber laufend zur Normierung neuer Verbotstatbestände schreiten muss, zum anderen erlaubt sie es den Sicherheitsbehörden, flexibel auf neuartige oder nicht vorhersehbare Verhaltensweisen zu reagieren, zumal die Fantasie heutiger staatskritischer Gruppierungen unerschöpflich ist.

Dessen ungeachtet hat das Merkmal der öffentlichen Ordnung als Eingriffsvoraussetzung in den letzten Jahrzehnten gegenüber früher erheblich an **Bedeutung verloren**, weil die **Toleranz** der Gesellschaft gegenüber dem Verhalten Einzelner oder von Gruppen **größer** geworden ist. **Frühere, strengere Anschauungen** über die Art der Lebensführung des Einzelnen oder Mehrerer miteinander (z. B. in Kommunen oder eheähnlichen Verhältnissen) sind teilweise **überholt**. Insbesondere die Anschauungen über die Wertbegriffe „**Anstand, Sitte und Moral**“ haben sich im Laufe der Zeit erheblich **gewandelt**. Hinzu kommt, dass viele Lebensbereiche – im Gegensatz zu früher – zwischenzeitlich eine **gesetzliche Regelung** erfahren haben und daher nunmehr dem Begriff der „öffentlichen Sicherheit“ zuzuordnen sind.

Gleichwohl gibt es auch heute noch eine Fülle gesetzlich nicht geregelter Lebenslagen, die nur mithilfe des Merkmals der „**öffentlichen Ordnung**“ polizeilich gewürdigt und bereinigt werden können, zumal der Begriff problemlos im internationalen Recht verwendet wird (z. B. Art. 30, 39 Abs. 3 EG-Vertrag; Art. 8 Abs. 2, 9 Abs. 2, 11 Abs. 2 EMRK). Zum Begriff der öffentlichen Ordnung im Europäischen Gemeinschaftsrecht s. EuGH, BayVBl. 2005, S. 205.

Typische Fallgruppen in der neueren Zeit ist das Verbreiten von nationalsozialistischem Gedankengut (OVG Münster, NJW 2001, 2111 ff.).

Die Renaissance des Begriffes kommt auch in der aktuellen obergerichtlichen Rechtsprechung zum „Quasar-Spiel“ (OVG Münster, NVwZ-RR 1996, S. 39) und zum Betrieb eines Laserdromes (BVerwG, NVwZ 2002, S. 596) zum Ausdruck, bei der die als Freizeitspaß simulierte Tötung eines Menschen unter Bezug auf eine Verletzung der Menschenwürde als Verstoß gegen die öffentliche Ordnung bewertet wurde. Das BVerwG hat die Entscheidung ausgesetzt, um eine Entscheidung des EuGH einzuholen.

Die **öffentliche Ordnung** ist insbesondere **bedroht**

– bei der Verursachung gesundheitsschädigenden, **ruhestörenden Lärms**

33