

LEITSÄTZE UND SCHAUBILDER NR. 2

2. Gefahrenabwehr und Gefahrenvorsorge

Polizeiliche Generalklausel

Nach dem Vorbehalt des Gesetzes gemäß Art. 20 III GG darf in ein Grundrecht nur aufgrund eines Gesetzes eingegriffen werden. Für die Gefahrenabwehr der Polizei bedarf es daher einer gesetzlichen Ermächtigung, wenn eine Gefahr allein durch einen Eingriff in ein Grundrecht abgewehrt werden kann. Eine Aufgabennorm genügt dann nicht. Der Polizei muss auch eine gesetzliche Handlungsbefugnis zustehen. Das geltende Recht kennt drei Kategorien von gesetzlichen Ermächtigungen. Die Abwehr einer Gefahr kann 1. durch ein Spezialgesetz des Landes oder des Bundes, 2. durch eine Standardmaßnahme im Polizeigesetz des Landes oder 3. durch die polizeiliche Generalklausel geregelt sein. In ihrem Anwendungsbereich gehen die Spezialgesetze dem allgemeinen Polizeigesetz, die Standardmaßnahmen der polizeilichen Generalklausel vor. Die allgemeinen Rechtfertigungsgründe bilden keine Rechtsgrundlage für polizeiliche Eingriffe. Eine Befugnisnorm ergibt sich auch nicht aus den Grundrechten Dritter.

Die polizeiliche Generalklausel des Landes Baden-Württemberg ist in §§ 1 I, 3 PolG geregelt. Die Polizei hat nach § 1 I 1 PolG die Aufgabe, von dem einzelnen und dem Gemeinwesen Gefahren abzuwehren, durch die die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bedroht wird und Störungen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung zu beseitigen, soweit es im öffentlichen Interesse geboten ist. Nach § 3 PolG hat die Polizei innerhalb der durch das Recht gesetzten Schranken zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben diejenigen Maßnahmen zu treffen, die ihr nach pflichtmäßigem Ermessen erforderlich erscheinen. Die polizeiliche Generalklausel setzt sich somit aus der Aufgabennorm des § 1 I 1 PolG und der Befugnisnorm des § 3 PolG zusammen.

Die polizeiliche Generalklausel kommt zur Anwendung, wenn zur Abwehr einer im einzelnen Fall bestehenden Gefahr keine sondergesetzliche Eingriffsbefugnis besteht und auch die Standardmaßnahmen nach §§ 26 ff. PolG nicht einschlägig sind. Die Generalklauseln in den Polizeigesetzen der Länder knüpfen an § 14 I des Preußischen Polizeiverwaltungsgesetzes von 1931 an. Die Vorschrift lautete: „Die Polizeibehörden haben im Rahmen der geltenden Gesetze die nach pflichtmäßigem Ermessen notwendigen Maßnahmen zu treffen, um von der Allgemeinheit oder dem einzelnen Gefahren abzuwehren, durch die die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bedroht wird.“ Die Tatbestandsvoraussetzungen der geltenden Generalklauseln sind in der Bestimmung bereits enthalten. Schutzgüter der Generalklausel sind die öffentliche Sicherheit und die öffentliche Ordnung. Die Polizei kann die erforderlichen Maßnahmen zur Gefahrenabwehr treffen, wenn für eines der beiden Schutzgüter eine Gefahr besteht.

Auch wenn immer mehr Spezialgesetze und Standardmaßnahmen zur Bekämpfung polizeilicher Gefahren geschaffen werden, kann auf eine polizeiliche Generalklausel nicht verzichtet werden. Die polizeiliche Generalklausel genügt grundsätzlich dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgrundsatz. Sie ist durch Rechtsprechung und Literatur so präzisiert, dass Inhalt, Zweck und Ausmaß dieser Ermächtigung hinreichend bestimmt sind. Aufgrund des grundrechtlichen Parlamentsvorbehalts können schwerwiegende Eingriffe in ein Grundrecht jedoch nicht auf die allgemeine

polizeiliche Generalklausel gestützt werden. Das Polizeigesetz sieht daher Standardmaßnahmen mit entsprechenden Detailregelungen vor.

Öffentliche Sicherheit

Die öffentliche Sicherheit umfasst den Schutz zentraler Rechtsgüter wie Leben, Gesundheit, Freiheit, Ehre, Eigentum und Vermögen des Einzelnen sowie die Unversehrtheit der Rechtsordnung und der staatlichen Einrichtungen. Üblicherweise wird das Schutzgut in drei Teilelemente unterteilt. Zu ihm gehören 1. der Bestand und die Einrichtungen des Staates und sonstiger Träger von Hoheitsgewalt, 2. die Durchsetzung der in der objektiven Rechtsordnung begründeten Verhaltenspflichten und 3. die subjektiven Rechtsgüter und Rechte des Einzelnen.

Die öffentliche Sicherheit hat eine gemeinschaftsbezogene und eine individualbezogene Schutzrichtung. Bei dem Schutz von Individualrechtsgütern ist zu berücksichtigen, dass für den Schutz privater Rechte in erster Linie die ordentliche Gerichtsbarkeit zuständig ist. Polizeiliches Handeln ist subsidiär und setzt einen Antrag des Berechtigten oder Gefahr in Verzug voraus. Darüber hinaus ist der Schutz von Individualrechtsgütern nur insoweit polizeiliche Aufgabe, als hieran ein öffentliches Interesse besteht (§ 1 I 1 Hs. 2 PolG). Dies ist jedenfalls dann gegeben, wenn eine unbestimmte Vielzahl von Personen durch die Gefahr bedroht ist oder der Einzelne im konkreten Fall die Allgemeinheit repräsentiert.

Die gemeinschaftsbezogene Befugnis der öffentlichen Sicherheit umfasst insbesondere den Schutz der gesamten Rechtsordnung. Da bei den Privatrechtsnormen der Grundsatz der Subsidiarität zu berücksichtigen ist, begründen vor allem die Sicherung öffentlichrechtlicher Normen polizeiliche Aufgaben und Befugnisse. Die Generalklausel kommt zur Anwendung, wenn bei öffentlichrechtlichen Gebots- und Verbotsnormen eine ausdrückliche Befugnis nicht geregelt ist. So fordert die gemeinschaftsbezogene Schutzrichtung die Verhütung und vorbeugende Bekämpfung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten. Zum Schutzgut der öffentlichen Sicherheit gehören auch die Grundrechte als verbindliche öffentlichrechtliche Normen.

Unter den Bestand des Staates und seiner Einrichtungen fallen Parlamente, Regierungen, Gerichte, staatlichen Behörden, Selbstverwaltungskörperschaften und öffentlichen Anstalten. Sie sind sowohl räumlich-gegenständlich als auch in ihrer Funktion geschützt. Darüber hinaus umfasst die öffentliche Sicherheit den Schutz kollektiver Rechtsgüter wie die öffentliche Wasserversorgung, Natur und Landschaft.

Öffentliche Ordnung

Unter "öffentlicher Ordnung" wird die Gesamtheit der ungeschriebenen Regeln verstanden, deren Befolgung nach den jeweils herrschenden sozialen und ethischen

Anschauungen als unerlässliche Voraussetzung eines geordneten menschlichen Zusammenlebens innerhalb eines bestimmten Gebiets angesehen wird. Die zweite Alternative der Generalklauseln nimmt die Regeln guter Gewohnheit, Sitte und Moral in das positive Recht auf. Der Begriff kann verfassungskonform eng ausgelegt werden und genügt dann auch dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgrundsatz.

Prüfung der Ermächtigungen zur Gefahrenabwehr

- 1. Ermächtigungen in Spezialgesetzen a) des Bundes und b) des Landes**
(Versammlungsrecht, Vereinsrecht, Wasserrecht, Immissionsschutzrecht, Abfallrecht, Bodenschutzrecht, Gesundheitsrecht, Ausländerrecht, Bauordnungsrecht, Gewerberecht, Straßenverkehrsrecht, Presserecht)



- 2. Polizeiliche Standardmaßnahmen (§§ 26 ff. PolG)**



- 3. Polizeiliche Generalklausel (§§ 1 I, 3 PolG)**

Nach dem Grundsatz *lex specialis derogat legi generali* ist für die Anwendung der polizeilichen Generalklausel kein Raum, wenn die speziellere Norm eine abschließende Regelung enthält. Je intensiver der Grundrechtseingriff wirkt, desto bestimmter muss die gesetzliche Ermächtigung sein. Die spezialgesetzlichen Vorschriften orientieren sich aber regelmäßig an den Begriffen und Kategorien des allgemeinen Polizeirechts und der rechtsstaatlichen Grundsätze, auf die zur Lückenschließung gegebenenfalls zurückgegriffen werden kann.