

Polizeirecht

Öffentliche Sicherheit und Ordnung

Alfred Rodorf



Leseprobe

2. Öffentliche Sicherheit & Ordnung

Polizeiliche Aufgabe ist es, Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren. So zumindest steht es in den meisten Polizeigesetzen im Bundesgebiet. Lediglich die Polizeigesetze der Länder Bremen und Schleswig-Holstein enthalten die Sprachfigur der »öffentlichen Ordnung« nicht. Grund dafür ist, dass es heute kaum noch Lebensbereiche gibt, die gesetzlich nicht geregelt sind und somit die öffentliche Sicherheit bedroht ist, wenn geltendes Recht gefährdet wird. Dennoch halten die meisten Polizeigesetze an dem unbestimmten Rechtsbegriff der »öffentlichen Ordnung« fest.

Die folgenden Ausführungen zur »öffentlichen Sicherheit oder Ordnung« beschränken sich auf die Fälle, die traditionsgemäß zur polizeilichen Gefahrenabwehr gehören.

Zu beiden Sprachfiguren gehört das Wort »öffentlich«, was es erforderlich macht, zu klären, was das Polizeirecht unter »öffentlichem Interesse« versteht. Zuerst einmal ist festzustellen, dass das öffentliche Interesse die allgemeine Voraussetzung für jede staatliche Tätigkeit ist, denn staatliche Aufgabe ist es, das Wohl der Allgemeinheit zu schützen und zu fördern. Das schließt nicht aus, dass auch die Schutzgüter von Einzelpersonen im öffentlichen Interesse von der Polizei zu schützen sind.

2.1 Öffentliches Interesse:

Gefahren sind von der Polizei nur dann von bedrohten Schutzgütern abzuwehren, wenn daran ein öffentliches Interesse besteht. Diese Anforderung gilt sowohl im Hinblick auf Gefahren, die die »Sicherheitsgüter des Einzelnen« als auch für Gefahren, die die »Allgemeinheit« bedrohen und natürlich auch für die Abwehr von Gefahren für die »öffentliche Ordnung«.

Und weil »öffentliches Interesse« für alle Aspekte der Gefahrenabwehr gilt (der Schutz privater Rechte gehört nur ausnahmsweise und auch nur dann zu den polizeilichen Aufgaben, wenn dafür erforderliche Voraussetzungen greifen), wird dieser unbestimmte Rechtsbegriff sozusagen vor die Klammer der Begriffe gestellt, die im Anschluss daran zu erörtern sein werden:

- Öffentliche Sicherheit
und
- Öffentliche Ordnung.

Öffentliches Interesse: Bei dem Begriff »öffentliches Interesse« handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der sich auf die Belange des Gemeinwohls bezieht. Öffentliches Interesse setzt somit eine soziale Bedeutung eines Ereignisses oder eines Zustands voraus, der es rechtfertigt, dass staatliche Organe regelnd eingreifen.

Insoweit enthält der Begriff sozusagen eine »soziale Funktion«, die darin besteht, Privates von Öffentlichem trennen zu können. Öffentliches Interesse ist aus polizeilicher Sicht gegeben, wenn sich zum Beispiel Personen in hilflosen Lagen befinden oder aber vor sich selbst geschützt werden müssen oder aber andere Gefahren von bedeutsamen Rechtsgütern abzuwehren sind.

Beispiel:

Ein Selbstmörder steht auf dem Dach eines Hochhauses. Der Mann will seinem Leben ein Ende bereiten. Polizeibeamte versuchen, ihn daran zu hindern, in den Freitod zu springen. Ist die Gefahr im öffentlichen Interesse abzuwehren?

Selbstmord ist nicht strafbar.

Dennoch ist der Staat dazu verpflichtet, alles zu tun, um Leben zu retten. Grund dafür ist, dass es sich bei dem menschlichen Leben um einen verfassungsrechtlichen Höchstwert handelt und der Staat sich seiner Schutzpflicht nicht entziehen kann. Deshalb ist es polizeiliche Aufgabe, Menschenmögliches zu tun, um den Sprung des Mannes in den sicheren Tod zu verhindern. Obwohl der Mann freiwillig in den Freitod springen will, entbindet das die Polizei nicht von ihrem Schutzauftrag. Suizidgefährdete Menschen befinden sich immer in einer psychischen Ausnahmesituation, die es zulässt, sie im öffentlichen Interesse vor sich selbst zu schützen.

Im Bereich der Gefahrenabwehr ist das auch dann der Fall, wenn zum Schutz des Gemeinwohls oder zum Schutz der Rechte von Einzelpersonen, polizeiliche Sofortmaßnahmen getroffen werden müssen.

Das bedeutet:

Gefahren, die bedeutsamen Gemeinschaftsgütern drohen oder das Leben bzw. die Gesundheit von Einzelpersonen gefährden, sind stets im öffentlichen Interesse abzuwehren, wenn die Polizei davon Kenntnis erhält.

Beispiel:

Ein betrunkenener Stadstreicher, der in einer kalten Frostnacht im Eingangsbereich eines Kaufhauses liegt, wird von der Polizei in Gewahrsam genommen, um ihn vor Gesundheitsschäden zu bewahren. Ist die Gefahr im öffentlichen Interesse abzuwehren?

Alle Länderpolizeigesetze enthalten Regelungen, die es der Polizei erlauben, eine Person zum Schutz gegen eine Gefahr für Leib oder Leben in Gewahrsam zu nehmen, wenn das erforderlich ist.

Diese Voraussetzungen sind im Beispielsfall offensichtlich gegeben, insbesondere auch deshalb, weil die Person sich erkennbar in einem die freie Willensbestimmung ausschließenden Zustand oder sonst in hilfloser Lage befindet.

Würde die Person sich selbst überlassen bleiben, könnte das in einer kalten Frostnacht für die hilflose Person durchaus lebensbedrohend sein. Festzustellen ist somit, dass diese Lebensgefahren im öffentlichen Interesse abzuwehren ist, wenn die Polizei davon Kenntnis erhält. Mit anderen Worten: Würde die Polizei im geschilderten Fall untätig bleiben, käme sie ihrer Garantenpflicht nicht nach. Nur zur Erinnerung: Der Schutz des menschlichen Lebens ist ein verfassungsrechtlicher Höchstwert, den die staatliche Gewalt zum Einschreiten verpflichtet.

Realität im Winter von heute: In allen Großstädten in Deutschland gibt es eine große Anzahl von Obdachlosen, die das ganze Jahr über im Freien leben müssen. Das gilt auch für frostige Wintertage und -nächte. Die Anzahl der davon betroffenen Personen ist so groß, dass die Gewahrsamszellen der Polizei im gesamten Bundesgebiet nicht ausreichen würden, alle Obdachlosen aufzunehmen, deren Leben bedroht ist, wenn sie bei klirrender Kälte im Freien nächtigen.

In einigen Großstädten meiden Polizeistreifen in kalten Winter Nächten deshalb Gegenden, in denen viele Menschen anzutreffen sind, die im Freien unter Planen, Plastikfolien und Zeitungen ihr Dasein fristen.

Neben der Polizei sind aber auch andere Behörden für die Gefahrenabwehr zuständig. Das wären im hier zu erörternden Sachzusammenhang die örtlichen Ordnungsbehörden.

Polizeiliches Einschreiten ist deshalb nur dann geboten und erforderlich, soweit ein Handeln der zuständigen Behörden nicht oder nicht rechtzeitig möglich erscheint. Um die skizzierte Not von Obdachlosen bei klirrender Kälte zu lindern, stellen deshalb die Städte den Obdachlosen Rückzugsräume zur Verfügung, in denen sie freiwillig selbst bei klirrender Kälte Schutz suchen können.

2.2 Sicherheitsgüter des Einzelnen

Die Sicherheitsgüter des Einzelnen umfassen folgende Rechtsgüter:

- Leben
- Körperliche Unversehrtheit
- Freiheit
- Eigentum
- Ehre
- Hausrecht und das
- Recht auf informationelle Selbstbestimmung.

Bedrohungen dieser Rechtsgüter hat die Polizei abzuwehren, wenn das im öffentlichen Interesse notwendig ist. Nach heutigem Polizeiverständnis gehören zur öffentlichen Sicherheit die oben genannten Sicherheitsgüter. Alternativ dazu ist auch der Begriff »Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit« gebräuchlich und wird in allen Polizeigesetzen gleich interpretiert. Sie bestehen aus zwei Gruppen.

Auf der einen Seite sind das die »Sicherheitsgüter des Einzelnen« und auf der anderen Seite sind das die »Sicherheitsgüter der Allgemeinheit.«

Nicht alle Gefahren, die Sicherheitsgütern des Einzelnen bedrohen, sind im öffentlichen Interesse abzuwehren.

Beispiel:

Berufsboxer leben mit dem Risiko, sich bei der Ausübung ihres Berufs zu verletzen.

Kein Polizeibeamter kommt auf den Gedanken, einen Profiboxer daran zu hindern, seinen Beruf auszuüben. Aber nicht nur Dachdecker, Artisten oder Stuntmen leben gefährlich. Auch Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten sind typischen Berufsgefahren ausgesetzt. Die Sicherheitsgüter von Personen sind aber auch dann nicht im öffentlichen Interesse zu schützen, wenn Personen rechtfertigend darin einwilligen, dass von anderen Personen Eingriffe in ihre Grundrechte vorgenommen werden. Kein Polizeibeamter käme auf den Gedanken, einen Arzt daran zu hindern eine lebensgefährliche Operation durchzuführen, in die der Kranke zuvor rechtfertigend eingewilligt hat oder einen Feuerwehrmann daran zu hindern, ein brennendes Haus zu betreten, um Menschenleben zu retten.

2.3 Sicherheitsgüter der Allgemeinheit

Die Sicherheitsgüter der Allgemeinheit bestehen aus einer überschaubaren Anzahl von Elementen.

Dazu zählen:

- Unverletzlichkeit der Rechtsordnung
- Bestand des Staates und seiner Einrichtungen
- Funktionsfähigkeit der Polizei.

Die Unverletzlichkeit der Rechte und Rechtsgüter der Allgemeinheit überschneiden sich zum Teil mit den bereits dargestellten Sicherheitsgütern des Einzelnen, denn diese Rechte gehören ebenfalls zur verfassungsmäßigen Ordnung des Grundgesetzes.

Verfassungsmäßige Ordnung:

Dieser unbestimmte Rechtsbegriff wird an unterschiedlicher Stelle im Grundgesetz verwendet. Die Bedeutung dieser Sprachfigur hängt deshalb von der Funktion ab, die der Begriff innerhalb des jeweiligen Grundrechtsartikels zu erfüllen hat. In einem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes aus dem Jahr 1957 heißt es: »Unter dem Begriff verfassungsmäßige Ordnung im Sinne von Art. 2 Abs. 1 GG kann »nur die allgemeine Rechtsordnung verstanden werden, die die materiellen und formellen Normen der Verfassung zu beachten hat, also eine verfassungsmäßige Rechtsordnung sein muß.«

An anderer Stelle heißt es:

»Dieses Ergebnis kann nicht mit dem Hinweis darauf entkräftet werden, dass »verfassungsmäßige Ordnung« in anderen Bestimmungen des Grundgesetzes unzweifelhaft etwas anderes bedeute, der Begriff aber überall denselben Inhalt haben müsse. Die Auslegung hängt vielmehr von der Funktion ab, die der Begriff innerhalb der jeweiligen Norm zu erfüllen hat.«¹

Mit anderen Worten: Wird die Sprachfigur »verfassungsgemäße Ordnung« im Zusammenhang mit polizeirechtlichen Sachverhalten verwendet, dann hat sich das Vorstellungsbild dieser verfassungsgemäßen Ordnung an den Aufgaben zu orientieren, die der Polizei übertragen worden sind. Dazu gehören auch die vielfältigen Aufgaben, die die Polizei durch Gesetz und Rechtsverordnung übertragen wurden und somit von ihr wahrzunehmen sind. Bereits an dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass eine Rechtsordnung, die kaum noch einen Lebensbereich ungeregelt lässt, in der überwiegenden Mehrzahl denkbarer Fälle bereits dann gefährdet ist, wenn Sicherheitsgütern des Einzelnen Gefahren drohen.

Beispiel:

Polizeibeamte werden zu einer Schlägerei gerufen. Sie fordern die Streitenden unmissverständlich dazu auf, die Schlägerei sofort zu beenden. Welche Rechtsgüter sind bedroht?

¹ BVerfG, Urt. v. 16.01.1957 - 1 BvR 253/56

Gefahrenabwehr: Schlägereien gefährden die körperliche Unversehrtheit der Personen, die sich an solch einer Auseinandersetzung beteiligen. Das Sicherheitsgut »körperliche Unversehrtheit« der Streitenden ist folglich so lange gefährdet, wie die Schlägerei andauert. Die Aufforderung der Polizeibeamten vor Ort, sofort aufzuhören, kann deshalb als Versuch gewertet werden, die gefährdeten Sicherheitsgüter Leben und Gesundheit der Personen zu schützen, die sich an der Schlägerei beteiligten. Eine solche polizeiliche Maßnahme liegt offenkundig auch im öffentlichen Interesse.

Strafverfolgung: Eine Schlägerei verletzt aber auch die Rechtsordnung, denn diese verbietet es, sich an einer Schlägerei zu beteiligen. Im Strafgesetzbuch heißt es: Wer eine andere Person körperlich misshandelt oder an der Gesundheit schädigt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

Folge einer solchen Körperverletzung ist, dass durch ein und dieselbe Handlung nicht nur die Sicherheitsgüter einzelner Personen, sondern zeitgleich auch die Rechtsordnung als Sicherheitsgut der Allgemeinheit gefährdet sein kann. Vorrangig wird es jedoch wohl in einem ersten Schritt polizeiliche Aufgabe sein, dafür zu sorgen, dass die Schlägerei beendet wird (Gefahrenabwehr). Im Anschluss daran wird dann zu klären sein, welche Maßnahmen zum Zweck der Verfolgung von Straftaten zu treffen sein werden (Strafverfolgung).

2.4 Gefahr für die Rechtsordnung:

Im Zusammenhang mit diesem Sicherheitsgut der Allgemeinheit ist anzumerken, dass bereits dann eine Gefahr für das Sicherheitsgut Rechtsordnung bestehen kann, wenn der Anlass (die Verletzung der Rechtsordnung) nicht einmal gefährlich im eigentlichen Wortsinn ist.

Beispiel:

Herr Hektik ist in Eile und parkt seinen Pkw im absoluten Halteverbot. Besteht eine Gefahr für die Rechtsordnung?

Dass Herr Hektik gegen geltendes Recht verstößt, weiß jeder, der im Besitz eines Führerscheins ist. Unabhängig davon ist durch sein ordnungswidriges Verhalten auch die Rechtsordnung gegenwärtig gefährdet, denn die Störung dauert so lange an, wie der Pkw in Halteverbot steht. Sollten Polizeibeamte dieses Fehlverhalten feststellen und die geringfügige Ordnungswidrigkeit mit einem Verwarnungsgeld ahnden wollen, könnten die Beamten den Fahrer mit einem »Knöllchen« beglücken.

Weitergehende gefahrenabwehrende Maßnahmen müssen aber unterbleiben, solange von dem Pkw keine weiteren Gefahren ausgehen. Es wäre unverhältnismäßig, einen Pkw zum Beispiel abzuschleppen, nur weil er verbotswidrig zum Parken abgestellt ist, ohne dass dadurch andere behindert oder Zufahrten versperrt werden.

Anders wäre zu entscheiden, wenn der abgestellte Pkw Verkehrsteilnehmer erheblich behindert, oder Fahrzeugführer ihre Pkw in Fußgängerzonen zum Parken abstellen. Lediglich wenn Pkw in Fußgängerzonen zur Nachtzeit abgestellt sind, in denen zu dieser Zeit überhaupt kein Fußgängerverkehr stattfindet, kommt eine Sicherstellung von in Fußgängerzonen abgestellten Pkw nicht in Betracht. Die Rechtsordnung kann aber auch durch andere Situationen gegenwärtig gefährdet sein.

Beispiel:

Kinder spielen auf dem noch nicht tragfähigen Eis eines Sees im Innenstadtbereich und werden von der Polizei aufgefordert, das Eis sofort zu verlassen.

Beispiel:

Polizeibeamte untersagen Jugendlichen, von hohen Rundbrücken in das Wasser von Kanälen zu springen.

In beiden Fällen geht es vorrangig darum, Gefahren abzuwehren, die sowohl den Kindern als auch den Jugendlichen drohen. Wenn das Eis bricht, befinden sich die Kinder in Lebensgefahr und beim Springen von hohen Kanalbrücken ist die Verletzungsgefahr sehr hoch. Insoweit sind Gefahren abwehrende Maßnahmen erforderlich, um Sicherheitsgüter des Einzelnen zu schützen. Das liegt im öffentlichen Interesse. Unabhängig davon verbieten aber auch die meisten Stadtverordnungen das Betreten von Eisflächen in Naherholungsgebieten.

Auch die einschlägigen Normen für die Binnenschifffahrt enthalten Regelungen, die Schwimmern das Schwimmen in Kanälen in der Nähe von Kanalbrücken, Hafenbecken und anderen Bereichen verbietet und das Springen von Kanalbrücken als eine Ordnungswidrigkeit ausweisen. Missachtungen dieser Verbote können mit einem Verwarnungsgeld geahndet werden kann.

Insoweit bestehen in den oben genannten Situationen auch Gefahren, die die Rechtsordnung gegenwärtig bedrohen. Diese Gefahren dauern so lange an, bis der gesetzeskonforme Zustand wieder hergestellt, bzw. die Gesetzesstörung beseitigt ist. Handlungen, die zwei oder mehr Rechtsgüter gleichzeitig bedrohen, geben einschreitenden Beamten die Möglichkeit, zu entscheiden, welches bedrohte Sicherheitsgut sie vorrangig schützen wollen.

2.5 Funktionsfähigkeit der Polizei

Die Funktionsfähigkeit des Staates und seiner Einrichtungen gehört ebenfalls zu den Sicherheitsgütern der Allgemeinheit. Für polizeiliche Bedürfnisse besser geeignet ist die Sprachfigur »Funktionsfähigkeit der Polizei«. Was darunter zu verstehen ist, soll an zwei Beispielen aus dem polizeilichen Berufsalltag illustriert werden.

Beispiel:

Eine stark unter Alkoholeinwirkung stehende Person wird zur Ausnüchterung in polizeilichen Gewahrsam genommen.

Es handelt sich um einen Mann, der keine Ausweispapiere mitführt und dessen Identität somit nicht festgestellt werden kann. Als der Mann seinen Rausch ausgeschlafen hat, will er sofort freigelassen werden. Angaben zur Person werden mit der Begründung verweigert, dass der Mann unerkannt bleiben möchte. Besteht eine Gefahr für das Sicherheitsgut »Funktionsfähigkeit der Polizei«?

Es wird davon ausgegangen, dass die Ingewahrsamnahme des Mannes auf der Grundlage einer Eingriffsbefugnis rechtmäßig gewesen ist. Diese Verkürzung muss ausreichen, denn am Beispiel soll ja nur aufgezeigt werden, warum die Funktionsfähigkeit der Polizei gefährdet ist, wenn die Personalien des nunmehr nüchternen Mannes nicht festgestellt werden. Von der Polizei ist zu erwarten, dass sie Rechenschaft darüber abgeben kann, wer aus welchem Grunde eine Nacht in einer Gewahrsamszelle der Polizei verbringen musste. Das ist deshalb zwingend, weil nur so im Nachhinein die Rechtmäßigkeit der Ingewahrsamnahme überprüfbar ist. Maßnahmen, die die Polizei gegen Einzelpersonen trifft, ohne deren Identität festzustellen, verletzen somit in einem Rechtsstaat immer die Interessen der Allgemeinheit, hier zu verstehen als ein bestehender Anspruch auf Einhaltung rechtsstaatlich unverzichtbarer Regeln. Nur durch die Feststellung der Identität einer polizeipflichtigen Person kann dem Recht entsprochen werden, denn die »Öffentlichkeit« hat ein vitales Interesse daran, dass ihre Polizei dazu in der Lage ist, die Person namentlich benennen zu können, in deren Grundrechte sie eingegriffen hat.

Eine Polizei, die dazu nicht in der Lage ist, ist für einen Rechtsstaat grundsätzlich unerträglich. Hier wird davon ausgegangen, dass der Mann Angaben zur Person macht, wenn ihm eröffnet wird, dass er ansonsten zum Zweck der Feststellung seiner Person erkennungsdienstlich behandelt werden muss und das nicht erforderlich ist, wenn er überprüfbare Angaben zu seiner Person macht.

Beispiel:

Im Rahmen einer Versammlung kommt es zu Ausschreitungen. Polizeibeamte werden mit Steinen beworfen. Brennende Pkw und eingeworfene Schaufensterscheiben zwingen den polizeilichen Einsatzleiter dazu, die Versammlung aufzulösen. Nachdem die zwangsweise Auflösung mehrfach angedroht wurde, lösen Polizeibeamte mit Schlagstöcken und unter Einsatz von Reizmitteln die Versammlung auf. Fünf Polizeibeamte und 87 weitere Personen werden verletzt. Nur von wenigen Störern konnten die Personalien festgestellt werden. Rechtslage?

In solchen Situationen ist es oftmals nicht realisierbar, die Personalien aller Beteiligten festzustellen, gegen die sich polizeiliche Maßnahmen richteten. Was der Polizei nicht möglich ist, kann von ihr auch nicht eingefordert werden. Im August 2015 wurden anlässlich der Besetzung der RWE Power AG in Garzweiler (NRW), mehr als 200 Personen zur ID-Feststellung zur Gefangensammelstelle nach Aachen verbracht, weil sie nicht im Besitz von Ausweispapieren waren.

Da die Identitäten vieler Personen nicht in der gesetzlich zulässigen Zeit festgestellt werden konnten, (höchstens 12 Stunden darf eine Person von der Polizei zur Feststellung ihrer Identität festhalten), mussten viele Personen auf freien Fuß gesetzt werden, weil in dieser Zeit ihre Identitäten nicht festgestellt werden konnten. In solchen Fällen muss in Kauf genommen werden, dass dadurch die »Funktionsfähigkeit der Polizei« nicht mehr in dem Umfang aufrechterhalten werden kann, wie dies das Gesetz normalerweise vorsieht.

Blitzerinfos im Lokalradio: Die »Blitzerhinweise«, mit denen lokale Radiosender ihre Hörer vor Schaden bewahren wollen, fallen unter die Pressefreiheit. Diesbezügliche Unterlassungsverfügungen wären rechtswidrig. Mit anderen Worten. Die Sprecher der Lokalsender verletzen mit ihren Durchsagen nicht die Funktionsfähigkeit der Polizei, obwohl ortskundige Fahrzeugführer es dadurch oftmals gerade noch rechtzeitig schaffen, nicht geblitzt zu werden.

Blitzer-Apps: Mit Smartphones ausgerüstete Fahrzeugführer, heute wohl die Mehrheit aller Fahrzeugführer, nehmen oftmals aus Kostenersparungsgründen die Hilfe von so genannten »Blitzer-Apps« in Anspruch, die sogar auf mobile Radarkontrollen reagieren und Fahrzeugführer rechtzeitig dazu auffordern, langsam zu fahren.

Mit Beschluss vom 03.11.2015 - 2 Ss (OWi) 313/15 hat das OLG Celle entschieden, dass die Benutzung von Blitzer-Apps auf Smartphones gegen die Straßenverkehrsordnung verstößt.

Im Beschluss heißt es:

»Ein Smartphone sei ein technisches Gerät zur Anzeige von Verkehrsüberwachungsmaßnahmen im Sinne der Straßenverkehrsordnung, falls darauf eine sogenannte Blitzer-App installiert ist. Mit Installation und Nutzung der Blitzer-App erhalte das Smartphone über seine sonstigen Zwecke hinaus die zusätzliche Zweckbestimmung eines Blitzer-Warngerätes.

Ohne Bedeutung sei, ob die Blitzer App tatsächlich einwandfrei funktioniert habe. Entscheidend sei allein, dass das Smartphone vom Autofahrer zur Warnung vor Blitzern eingesetzt werden sollte.«

Und unter Verweis auf eine Regelung in der StVO, in der es heißt, dass derjenige, der ein Fahrzeug führt, ein technisches Gerät nicht betreiben oder betriebsbereit mitführen darf, das dafür bestimmt ist, Verkehrsüberwachungsmaßnahmen anzuzeigen oder zu stören, erklärten die Richter das festgestellte Fehlverhalten für illegal, insbesondere zur Störung oder Anzeige von Geschwindigkeitsmessungen (Radarwarn- oder Laserstörgeräte).

1

¹ OLG Celle. Beschl. v. 03.11.2015 - 2 Ss (OWi) 313/15

Hinweis: Natürlich wird durch die Benutzung solcher Geräte auch die Funktionsfähigkeit der Polizei in Frage gestellt. Da festgestelltes Fehlverhalten in solchen Fällen von der Polizei aber als Ordnungswidrigkeit verfolgt wird, werden einschreitende Polizeibeamte nicht zum Zweck der Gefahrenabwehr, sondern zum Zweck der Erforschung und Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten tätig. Unabhängig davon können Smartphones, auf denen so genannte »Blitzer-Apps« installiert sind, wie andere Radarwarngeräte auch, von der Polizei zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr (für das Sicherheitsgut Rechtsordnung) sichergestellt werden. Bei herkömmlichen Radarwarngeräten ist das selbstverständlich auch der Fall.

2.6 Öffentliche Ordnung

Die öffentliche Ordnung ist als unbestimmter Rechtsbegriff heute wieder in den meisten Polizeigesetzen zu finden. Lediglich in den Polizeigesetzen der Länder Bremen und Schleswig-Holstein ist das Rechtsgut »öffentliche Ordnung« heute noch nicht enthalten und somit in diesen Ländern zurzeit kein polizeilich zu schützendes Rechtsgut. Alle anderen Polizeigesetze enthalten diesen unbestimmten Rechtsbegriff. Seit dem Ausgang des 19. Jahrhunderts zählen zur öffentlichen Ordnung die Normen, die nach den jeweils herrschenden sozialen und ethischen Anschauungen, als unentbehrliche Voraussetzung für ein gedeihliches Zusammenleben der innerhalb eines Polizeibezirks wohnenden Menschen befolgt werden müssen.

Das ist das sogenannte ethische Minimum. Zu den Schutzgütern der öffentlichen Ordnung zählen: die ungestörte Religionsausübung, die Achtung der den Toten geschuldeten Pietät sowie Mindestanforderungen an Anstand, Ethik, Sittlichkeit und Moral. »Soweit gegen den unbestimmten Rechtsbegriff der öffentlichen Ordnung der Einwand der Überflüssigkeit, der Unmöglichkeit oder der verfassungswidrigen Unbestimmtheit erhoben wird, ist dem insoweit zuzustimmen, als dass das Anwendungsfeld der »öffentlichen Ordnung« gegenüber der »öffentlichen Sicherheit« wegen der zunehmenden rechtlichen Durchdringung fast aller Lebensbereiche kaum noch angewendet werden kann. Letztlich kann die öffentliche Ordnung nur diejenigen grundlegenden sozialetischen Normen umfassen, die keinen Niederschlag als positives Recht gefunden haben. Für ein vollständiges Aufgehen der »öffentlichen Ordnung« in der »öffentlichen Sicherheit« gibt es dennoch keine ausreichenden Anhaltspunkte, zumal der Gesetzgeber wirklich nicht alles geregelt haben kann«.¹

Wie dem auch immer sei. Der unbestimmte Rechtsbegriff der »öffentlichen Ordnung« ist als ein Auffangtatbestand zu verstehen. Nach der hier vertretenen Rechtsauffassung vermag dieser Auffangtatbestand sogar in begründeten Ausnahmefällen Eingriffe in die Meinungs- und Versammlungsfreiheit zu rechtfertigen.

¹ Prof. Dr. Stefanie Schmah. Gutachten Wahlkampfplakate NPD 2015
https://www.jura.uni-wuerzburg.de/fileadmin/02140200/user_upload/Aktuelles_Ankuendigungen/Gutachten_Wahlkampfplakate.pdf

»In der Rechtslehre wird sogar die Auffassung vertreten, dass die öffentliche Ordnung für die Sicherung des sozialen Friedens stets bedeutsam sei, wenn es darum geht, den sozialen Frieden gegen Rücksichtslosigkeit und Intoleranz zu schützen.«¹

2.7 Öffentliche Ordnung im OWiG

Der unbestimmte Rechtsbegriff »öffentliche Ordnung« ist nicht nur in Polizeigesetzen enthalten, sondern ist zugleich auch Tatbestandsmerkmal anderer gesetzlicher Regelungen. Auf der Grundlage des Ordnungswidrigkeitengesetzes (OWiG), das einen Tatbestand der »Belästigung der Allgemeinheit« enthält, handelt ordnungswidrig, wer »eine grob ungehörige Handlung vornimmt, die geeignet ist, die Allgemeinheit zu belästigen oder zu gefährden und die öffentliche Ordnung zu beeinträchtigen«.

Diese Ordnungswidrigkeit kann mit einer Geldbuße geahndet werden, wenn die Handlung nicht nach anderen Vorschriften geahndet werden kann.

Hinweis: Durch die Aufnahme der Sprachfigur »öffentliche Ordnung« in den Tatbestand einer Verbotsnorm wird dieser Rechtsbegriff zugleich auch Bestandteil des Sicherheitsgutes »Rechtsordnung«. Schutzgut des Ordnungswidrigkeitentatbestandes ist dennoch der unbestimmte Rechtsbegriff der »öffentlichen Ordnung«.

¹ F.-L. Knemeyer, Polizei- und Ordnungsrecht, 11. Aufl. 2007, Rn. 104

Eine grob ungehörige Handlung ist natürlich auch ein Verhalten, das im Widerspruch zur Gemeinschaftsordnung steht und somit auch zur Sprachfigur der »öffentlichen Ordnung« des Polizeigesetzes zu zählen wäre, dort aber in solchen Fällen keine Berücksichtigung findet, weil die »öffentliche Ordnung« bei grob ungehörigen Handlungen spezialgesetzlich geregelt ist. Grob ungehörig im Sinne des Ordnungswidrigkeitenrechts ist die Handlung dann, wenn sie gleichsam als eine Missachtung der durch die Gemeinschaftsordnung geschützten Interessen erscheint. Eine Belästigung und Gefährdung der Allgemeinheit setzt die Ordnungswidrigkeit nicht voraus. Es reicht aus, dass die Handlung geeignet ist, die Allgemeinheit zu belästigen oder zu gefährden. Die mögliche Belästigung kann physischer oder psychischer Art sein. Es reicht aus, wenn bei anderen ein beängstigendes Gefühl von Unsicherheit erzeugt wird. Nicht notwendig ist es, dass die öffentliche Ordnung beeinträchtigt ist, es reicht aus, dass die Handlung dazu geeignet ist, eine Gefahr eintreten lassen zu können. Es kommt auch nicht darauf an, dass alle anwesenden Personen an der Handlung Anstoß nehmen.¹

2.8 Öffentliche Ordnung im VersG

Auf der Grundlage des Versammlungsgesetzes kann die Polizei als zuständige Behörde eine Versammlung oder einen Aufzug verbieten oder von bestimmten Auflagen abhängig machen, wenn

¹ Erich Göhler. Ordnungswidrigkeitengesetz. 10. Auflage, § 118 OWiG. Verlag C.H.Beck

nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bei Durchführung der Versammlung oder des Aufzuges unmittelbar gefährdet ist. Mit anderen Worten: Wenn eine angemeldete Versammlung durchgeführt wird, und durch die Art der Durchführung der Versammlung die öffentliche Sicherheit oder Ordnung unmittelbar gefährdet wird, kann durch die Polizei als zuständiger Behörde eine Versammlung aufgelöst werden oder Teilnehmer aus ihr ausgeschlossen werden. Im Zusammenhang mit öffentlichen Versammlungen anlässlich von Protestaktionen radikaler und fremdenfeindlicher Veranstalter kam es bisher nur dann zu Auflösungen und zum Ausschluss von Teilnehmern, wenn die Versammlung einen unfriedlichen Verlauf genommen hatte. Das ist der Fall, wenn es bei der Durchführung einer Versammlung zu Handlungen von einiger Gefährlichkeit kommt. Davon kann ausgegangen werden, wenn es zu Ausschreitungen gegen Personen oder Sachen kommt. Wesentliches Merkmal der Unfriedlichkeit ist die Anwendung von Gewalt. Herkömmlich gilt eine Versammlung als unfriedlich, wenn wie einen aufrührerischen oder gewalttätigen Verlauf nimmt.¹

Bisher hat sich die Polizei weitgehend zurückgehalten, wenn anlässlich von Demonstrationen Meinungen geäußert wurden, die das friedliche Zusammenleben in Frage zu stellen, obwohl Meinungen geäußert wurden, die das wohl in Frage stellen.

¹ BVerfG. Ur. v. 11.11.1986 - 1 BvR 713/83, 921, 1190/84 und 333, 248, 306, 497/85

Die nachfolgend aufgeführten fremdenfeindlichen Parolen sollen verdeutlichen, was gemeint ist:

Zyklon B tut nicht weh! Wir bauen eine U-Bahn bis nach Auschwitz! Leider sind die KZ heute nicht mehr in Betrieb! Ab nach Auschwitz und Gas geben! Scheiß Ausländer, ihr Hurensöhne! Jude, Jude, feiges Schwein, komm heraus und kämpf allein! Unsere Stadt ist ausländerfrei! Ausländer, Feinde des deutschen Volkes! Ungeziefer raus! Asylanten, besser ersaufen, als bei uns kaufen! Ausweisen oder vertreiben, sie dürfen hier nicht bleiben! Deutschland den Deutschen, Ausländer raus! Wenn die Schläfer in Deutschland erwachen, gibt es hier das große Krachen! Advent, Advent ein Asylheim brennt! Mit deutschem Gruß und jetzt ist Schluss! Deutschland erwache (Losung der SA) - Ausländer raus! Die Fahne hoch (sog. Horst-Wessel-Lied) - und Ausländer raus. Asylanten direkt nach Dauchau zur Endlösung! Ausländer – Mir san Volksschädlinge.

Die Auflistung ist bei weitem nicht abschließend, dennoch kann im Zusammenhang mit den Regelungen des Versammlungsgesetzes festgestellt werden, dass Versammlungen, die mit solchen Parolen und entsprechenden Transparenten und einer dazugehörigen fremdenfeindlichen Grundstimmung durchgeführt werden, »offensichtlich die öffentliche Sicherheit oder Ordnung gefährden«. Ob es sich dabei im Einzelnen um eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit handelt, oder um eine Gefahr für die öffentliche Ordnung, ist zuerst einmal zweitrangig, denn ob es

sich bei den o.g. Parolen tatsächlich um strafbare Handlungen im Sinne von »Volkverhetzung« handelt oder nicht, lässt sich auf Anhieb nicht immer eindeutig bestimmen. Für den »Geist« bzw. das Werteverständnis, das sich hinter dem Versammlungsrecht verbirgt, reicht es nach der hier vertretenen Rechtsauffassung aber aus, dass die Art und Weise der Durchführung erkennen lassen muss, dass dadurch der innere Friede nachhaltig gestört wird. Davon kann aber wohl ausgegangen werden, wenn Versammlungen erkennen lassen, dass nicht nur ein Klima der Ausgrenzung, sondern sogar ein Klima offen ausgedrückter Feindlichkeit nicht nur erzeugt, sondern auch verstärkt werden soll. Es würde zu weit führen, an dieser Stelle versammlungsrechtliche Fragen mit gebotener fachlicher Gründlichkeit zu erörtern, die notwendig wären, den im Versammlungsrecht enthaltenen unbestimmten Rechtsbegriffs der »öffentlichen Ordnung« angemessen zu erörtern. Deshalb muss es an dieser Stelle ausreichen, darauf hinzuweisen, dass Radikalisierungstendenzen, die heute im zunehmenden Maße in Versammlungen ausgelebt werden, möglicherweise in Zukunft ein restriktiveres Verhalten der Polizei gegenüber Versammlungen nach sich ziehen werden, weil durch nicht hinnehmbares Verhalten der soziale und innere Friede gefährdet wird.

2.9 Historisches Erbe

Das Polizeirecht von heute lässt sich losgelöst vom historischen Erbe der deutschen Nachkriegsgeschichte nicht verstehen.

So hat zum Beispiel der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte die Besonderheit der deutschen Geschichte und die sich daraus ergebende Verpflichtung zur Rücksichtnahme auf die Verfolgung von Minderheiten zum Anlass genommen, weitere Eingriffe in die Meinungsfreiheit für zulässig zu erklären.

2012 hatte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte über die Zulässigkeit der nachfolgend wiedergegebenen Werbeanzeige einer Tierschutzorganisation zu entscheiden, mit der dieser den würdelosen Umgang mit Tieren anprangerte.

»Der Holocaust auf Ihrem Teller«. Im dazugehörigen Begleittext hieß es: »Zwischen 1938 und 1945 starben 12 Millionen Menschen im Holocaust. Genau so viele Tiere werden für den menschlichen Verzehr jede Stunde in Europa getötet.«

Die Richter stellten fest, dass die Werbebotschaft nur in Gesellschaften durch die Meinungsfreiheit gedeckt sei, die - im Gegensatz zur deutschen Geschichte - durch den Holocaust nicht belastet seien. In Deutschland gehöre der Holocaust zur historischen Tatsache und sei somit anders zu bewerten.

An anderer Stelle heißt es im Urteil:

Der Gerichtshof ist der Auffassung, dass der vorliegende Sachverhalt nicht vom historischen und sozialen Zusammenhang, in dem die Äußerung getätigt wurde, losgelöst werden kann (...).

Er merkt an, dass ein Verweis auf den Holocaust auch im speziellen Zusammenhang der deutschen Vergangenheit betrachtet werden muss (...), und akzeptiert die Haltung der Regierung, die sich gegenüber den in Deutschland lebenden Juden in einer besonderen Verantwortung sieht (...). Daher ist der Gerichtshof der Auffassung, dass die innerstaatlichen Gerichte ausreichende und stichhaltige Gründe für den Erlass der Anordnung gegen die Veröffentlichung der Plakate angeführt haben. Dies wird nicht dadurch in Frage gestellt, dass Gerichte anderer Länder ähnliche Fragen anders behandeln könnten (...).¹

2.10 Menschenwürde und Meinungsfreiheit

Meinungsfreiheit findet auch dort ihre Grenzen, wo durch die Ausübung der Meinungsfreiheit die Würde des Menschen in Abrede gestellt wird. In einem Beschluss des BVerfG aus dem Jahr 2009 heißt es diesbezüglich: Auch allgemeine Gesetze müssten mit der Verfassungsordnung in Einklang stehen. Die Menschenwürde setze der Meinungsfreiheit dabei jedoch schon eine absolute Grenze. Auch bei dem öffentlichen Frieden handele es sich um einen gewichtigen Gemeinwohlbelang, der geeignet sei, der Meinungsfreiheit Schranken zu setzen. § 130 Abs. 4 StGB lasse es zu, bei seiner Auslegung sowohl dem besonderen Rang der Meinungsfreiheit als auch dem Gewicht der geschützten Rechtsgüter hinreichend Rechnung zu tragen.

¹ EGMR - Individualbeschwerde Nr. 43481/09

§ 130 Abs. 4 StGB verletze auch nicht Art. 3 Abs. 1 GG. Angesichts der in mehrfacher Hinsicht jede historische Dimension sprengenden, von Deutschen im Namen des deutschen Volkes begangenen Menschenrechtsverletzungen durch die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft sei es auch mit Blick auf das Gebot des Art. 3 Abs. 1 GG, Sachverhalte von gleicher Art und gleichem Gewicht gleich zu behandeln, nicht zu beanstanden, dass sich § 130 Abs. 4 StGB auf die positive Bewertung der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft beschränke.¹

2.11 Geschichtlichen Verantwortung

Auch das BVerfG hat in seinem »Wunsiedel«-Beschluss aus dem Jahre 2009 unter anderem auf die historische Vorbelastung Deutschlands hingewiesen, um Beschränkungen der Meinungsfreiheit durch volksverhetzende Parolen unterbinden zu können. Anlass für diesen Beschluss war ein versammlungsrechtliches Verbot, das verfügt worden war, um eine für den 20. August 2005 in Wunsiedel angemeldete Rudolf Heß-Gedenkkundgebung zu verhindern.

Im Beschluss heißt es:

Das Grundgesetz rechtfertigt kein allgemeines Verbot der Verbreitung rechtsradikalen oder auch nationalsozialistischen

¹ BVerfG, Beschl. vom 4. November 2009 - 1 BvR 2150/08

Gedankenguts schon in Bezug auf die geistige Wirkung seines Inhalts.

An anderer Stelle heißt es:

Vor diesem Hintergrund entfaltet die propagandistische Gutheißung der historischen nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft mit all dem schrecklichen tatsächlich Geschehenen, dass sie zu verantworten hat, Wirkungen, die über die allgemeinen Spannungslagen des öffentlichen Meinungskampfes weit hinausgehen und allein auf der Grundlage der allgemeinen Regeln zu den Grenzen der Meinungsfreiheit nicht erfasst werden können.

Die Befürwortung dieser Herrschaft ist in Deutschland ein Angriff auf die Identität des Gemeinwesens nach innen mit friedensbedrohendem Potential. Insofern ist sie mit anderen Meinungsäußerungen nicht vergleichbar und kann nicht zuletzt auch im Ausland tiefgreifende Beunruhigung auslösen.¹

Persönliche Anmerkung:

Obwohl diese höchstrichterliche Rechtssprechung bekannt ist, hat es die Polizei bisher bundesweit, nicht nur in Sachsen, sondern auch anderswo, zugelassen, dass anlässlich von öffentlichen Versammlungen volksverhetzende Parolen übelster Art

¹ BVerfG, Beschl. v. 04.11.2009 - 1 BvR 2150/08

von der Polizei nicht als ausreichend angesehen wurden, diesen »Angriffen auf die öffentliche Ordnung« mit der Auflösung von Versammlungen zu begegnen.

Wie dem auch immer sei: Entscheidungen dieser Art werden von Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten des Wach- und Wechseldienstes nicht getroffen. Aber auch dort können Beamte mit polizeilichen Lebenssachverhalten konfrontiert werden, die im engen Sachzusammenhang mit der »öffentlichen Ordnung« stehen.

2.12 Sharia-Police in Wuppertal

Dieses Beispiel illustriert polizeiliches Einschreiten auf der Grundlage polizeirechtlicher Befugnisse zur Abwehr einer Gefahr, die die öffentliche Ordnung bedroht.

Anlass: Im September 2014 gelang es einer Gruppe von 11 selbsternannten Sittenwächtern (Salafisten), bekleidet mit gelben Leuchtwesten mit der Aufschrift »Sharia-Police« durch ihr provokatives Auftreten in der Wuppertaler Innenstadt nicht nur die »Volksseele« zum Kochen, sondern auch Politiker dazu zu bewegen, schärfere Gesetze einzufordern. Obwohl die Polizei in dieser Aktion keine Straftat erkennen konnte, wurde von der StA Wuppertal ein Strafverfahren eingeleitet, die diese Aktion als eine Straftat gegen das Uniformverbot des Versammlungsgesetzes bewertete.

Hinweis: Als Polizeibeamte in Wuppertal diese Aktion beenden, konnte nicht abgesehen werden, ob es sich bei der Aktion tatsächlich um eine Straftat, um eine Ordnungswidrigkeit oder lediglich um ein nicht strafbewehrtes Verhalten handelte, das die öffentliche Ordnung gefährdete. Diese Frage ist auch heute noch nicht abschließend geklärt, obwohl nach einem langjährigen Rechtsstreit das Landgericht Wuppertal die Mitglieder der Scharia Polizei im Mai 2019 zu Geldstrafen verurteilte, weil der BGH entschieden hatte, dass der zuvor erlassene Freispruch des Landgerichts Wuppertal erneut verhandelt werden müsse, weil wichtige Rechtsfragen im Rahmen der Urteilsfindung nicht hinreichend berücksichtigt worden seien. Von den sieben Angeklagten nahm einer das im Mai 2019 erlassene Urteil an. Die sechs anderen beauftragten ihre Rechtsanwälte damit, dieses Urteil erneut durch den BGH prüfen zu lassen, was dann auch am Tag nach der Urteilsverkündung in die Tat umgesetzt wurde.

Mit anderen Worten:

Es ist immer noch nicht geklärt, ob es sich bei der Leuchtbekleidung mit der Aufschrift »Sharia Police« um Uniformen im Sinne des Versammlungsgesetzes gehandelt hat. Und dabei wäre doch alles so einfach gewesen, wenn sich polizeilicher Sachverstand hätte durchsetzen können. Nun gut. Vielleicht hat es doch etwas Gutes, wenn am Ende des Rechtsstreits jeder wissen kann, was im Sinne des Versammlungsgesetzes als Uniform anzusehen ist.

Und wenn der BGH in der Aktion, die nunmehr 5 Jahre zurückliegt, ebenfalls einen Verstoß gegen das Uniformverbot des Versammlungsgesetzes erkennen sollte, ja dann wird sich wohl endgültig das Bundesverfassungsgericht mit den gelben Leuchtwesten mit der Aufschrift »Sharia Police« auseinandersetzen müssen.

Im Folgenden wird der Versuch unternommen, die Aktion der Sharia Police mit polizeilichem Sachverstand angemessen und vor allen Dingen sozialerträglich zu lösen.

Sharia Police und öffentliche Ordnung:

Personen, die Leuchtwesten mit der Aufschrift »Sharia-Police« tragen, gefährden offenkundig die öffentliche Ordnung. Darunter sind die jeweils herrschenden mehrheitsfähigen sozialen und ethischen Anschauungen einer Gesellschaft zu verstehen, die als unentbehrliche Voraussetzungen für ein gedeihliches Zusammenleben anzusehen sind. Zu den Schutzgütern der öffentlichen Ordnung zählen die ungestörte Religionsausübung, die Achtung der den Toten geschuldeten Pietät sowie Mindestanforderungen an Anstand, Ethik, Sittlichkeit und Moral.

Diesen mehrheitsfähigen Anschauungen wird Schaden zugefügt, wenn der Versuch unternommen wird, diese Werte durch eine andere Ordnung zu ersetzen. Provokatives Verhalten, das darauf abzielt, die bestehende Rechtsordnung durch die der Scharia zu

ersetzen, kann somit durchaus als eine Gefahr für die öffentliche Ordnung bewertet werden, wenn es dem Verursacher darauf ankommt, das kulturelle Erbe einer Gesellschaft, zu der auch die Rechtsordnung gehört, deshalb für ungültig zu erklären, weil es sich dabei **nicht** um eine göttliche Rechtsordnung handelt.

Die Betroffenheit und die Ablehnung dieses Verhaltens der selbst-ernannten Scharia-Polizisten durch die in Deutschland lebende Bevölkerungsmehrheit konnten die einschreitenden Polizeibeamten vor Ort bereits zu dem Zeitpunkt vorausgesehen, als sie mit dieser Situation konfrontiert wurden.

Der durch diese Aktion ausgelöste Hype belegt zudem, wenn auch nachträglich, dass die Beamten die Lage richtig eingeschätzt hatten, denn die Aktion zeigt auf eindrucksvolle Art und Weise, wie einfach es ist, die »Volksseele zum Kochen« zu bringen. Solch ein polizeiliches Vorgehen zum Schutz der »öffentlichen Ordnung« war angemessen. Das bewertete, wie bereits festgestellt, die Staatsanwaltschaft Wuppertal anders. Und damit begann ein langjähriger und teurer Rechtsstreit, in dem immer noch nicht abschließend geklärt ist, welche Kleidungsstücke als Uniformen im Sinne des Versammlungsgesetzes anzusehen sind. Sollten die Richter des BGH das letzte korrigierte Urteil des Landgerichts Wuppertal bestätigen, dann bleibt immer noch der Gang zum Bundesverfassungsgericht. Nur zur Erinnerung: Es geht um gelbe Leuchtwesten mit der Aufschrift »Sharia Police«.

2.13 Nackte beim Bäcker

In einer DPA-Meldung vom 7. März 2014 heißt es: Im Adamskostüm hat ein Mann in einer Münchener Bäckerei für Aufsehen gesorgt. Laut Polizei hatte der Unbekannte das Geschäft betreten: nackt. Ungerührt bestellte er einen Kaffee. Wenig später verließ der Mann die Bäckerei und nahm an einer Bushaltestelle Platz. Passanten verständigten die Polizei.

Was ist zu tun?

Dass in solch einem Fall die Polizei nicht untätig bleiben kann, dürfte offenkundig sein. Wahrscheinlich ist, dass die Polizei den Mann zum Zweck der Feststellung seiner Identität zur Polizeiwache verbringt, weil vor Ort die Identität eines nackten Mannes wohl nicht zumutbar festgestellt werden kann. Die Feststellung der Identität ist erforderlich, um gegen den Mann ein Bußgeldverfahren wegen »Belästigung der Allgemeinheit« einleiten zu können. Einen in Betracht kommenden Ordnungswidrigkeitentatbestand enthält nämlich das Ordnungswidrigkeitengesetz.

Danach handelt ordnungswidrig, »wer eine grob ungehörige Handlung vornimmt, die geeignet ist, die Allgemeinheit zu belästigen oder zu gefährden und die **öffentliche Ordnung** zu beeinträchtigen. Mit anderen Worten: Kein Fall für die »öffentliche Ordnung« des Polizeigesetzes, sondern ein Fall für »die öffentliche Ordnung« des Ordnungswidrigkeitengesetzes.

2.14 Nacktjoggen:

In einem Beschluss des OLG Karlsruhe vom 04.05.2000 heißt es zum Nacktjoggen:

»Ob ein nacktes Auftreten in der Öffentlichkeit gegen die herrschenden Anschauungen über die unerlässlichen Voraussetzungen eines geordneten staatsbürgerlichen Gemeinschaftslebens verstößt, hängt von den konkreten Umständen des Einzelfalles, insbesondere der jeweiligen Örtlichkeit, dem situativen Rahmen sowie gegebenenfalls Anlass und Zweck des Nacktseins ab. (...). Vorliegend präsentierte sich der Beschwerdeführer in allen Fällen innerhalb eines Wohn- oder Naherholungsgebietes zu Zeiten, an denen damit zu rechnen war, dass andere Personen mit seinem nackten Körper konfrontiert und dadurch provoziert wurden.

Der Anblick seines entblößten Gliedes war auch objektiv geeignet, einen anderen in seinem Empfinden nicht unerheblich zu beeinträchtigen, d.h. Abscheu, Ekel, Schock, Schrecken oder Verletzung des Schamgefühls hervorzurufen. Damit setzte der Beschwerdeführer jeweils zugleich den Anschein exhibitionistischer Handlungen nach § 183 StGB, wodurch er zusätzlich ein geordnetes soziales Zusammenleben, mithin die öffentliche Ordnung, störte.¹

¹ OLG Karlsruhe. Beschl. v. 04.05.2000 – Az. Ss 166/99

2.15 Nackt auf der Kölner Domplatte

Wenige Tage nach den Vorfällen in der Silvesternacht in Köln (31.12.2015), in der Frauen dort von Migranten massenhaft sexuell belästigt wurden, veranstaltete eine Künstlerin auf der Domplatte vor dem Haupteingang des Kölner Doms eine Performance, indem sie sich dort nackt und nur mit roten Turnschuhen bekleidet und mit einem Schild in der Hand der Öffentlichkeit präsentierte, auf dem stand: Frauen sind kein Freiwild. Umringt von vielen Fotografen wurde dieses nackte Ereignis von allen Seiten foto- und videografiert. Ein Polizeibeamter, der den Vorgang wenige Meter entfernt beobachtete, verzichtete auf ein Einschreiten. Rechtslage?

Hinweis: Auf der Website der Abendzeitung München wurden am 08.01.2016 Fotos von dieser Aktion gezeigt, auf denen unter anderem ein Polizeibeamter wenige Meter vor der nackten Künstlerin steht, aber ansonsten untätig bleibt, denn das hätte sich die anwesende Presse sicherlich nicht entgehen lassen. ¹

Ein Video dieser Aktion steht ebenfalls auf YouTube zur Verfügung, kann aber nur nach vorheriger Anmeldung eingesehen werden. Deshalb wird auf die Angabe der Quelle verzichtet.

¹ Bild in der Abendzeitung München

<https://www.abendzeitung-muenchen.de/media.media.e0eaeabe-4c37-45ac-99dc-0818f04fc2dc.original1024.jpg>

Rechtliche Bewertung: Nach der hier vertretenen Rechtsauffassung handelt es sich bei einer nackten Frau nicht um ein Kunstwerk, auch wenn sich diese Frau für ein Kunstwerk halten mag. Eine Frau, die sich in der Absicht auszieht, anderen zu beweisen, dass sie sich als Frau auch nackt unbehelligt in der Öffentlichkeit aufhalten kann, verkennt, dass dadurch die öffentliche Ordnung verletzt wird. Diese Verletzung der öffentlichen Ordnung ist gegenwärtig, so dass ein am Ort der Störung anwesender Polizeibeamter zum Einschreiten verpflichtet ist, wenn ihm das möglich und zumutbar ist. Der anwesende Polizeibeamte hätte somit einschreiten und im Rahmen seiner Möglichkeiten zumindest versuchen müssen, diese Störung der öffentlichen Ordnung zu unterbinden.

Ein kurzer Blick nach Frankreich zeigt, wie mit einer Künstlerin umgegangen wird, die, wie im Pariser Musée d'Orsay im Januar 2015 geschehen, sich vor dem Gemälde der nackten »Olympia« von Edouard Manet ebenfalls als unbekleidete Eva präsentierte. Sinngemäß heißt es in einer Pressemitteilung des Museums zu diesem Vorfall: Die luxemburgische Künstlerin Deborah de Robertis, die vor der Olympia die Hüllen fallen ließ, wurde in Gewahrsam genommen. De Robertis hatte sich nicht das erste Mal in dem Museum entkleidet. Im Mai 2014 entblößte sie sich auch vor »Der Ursprung der Welt« von Gustave Courbet, ein Gemälde, das tiefe Einblicke in die weibliche Vulva gewährt. ¹

¹ Meldung in den Westfälischen Nachrichten vom 19.01.2016

Wie dem auch immer sei: Ein Polizeibeamter, der es zulässt, dass sich eine Frau öffentlich auf der Domplatte vor dem Haupteingang des Kölner Doms auszieht, obwohl er anwesend ist, zeigt sich so liberal, dass sein Verhalten, zumindest aus der Sicht von Personen, die »Null Toleranz« für die einzig richtige Lösung halten, durchaus als permissiv bezeichnet werden kann. Permissiv im Sinne von: keinen festen Willen zeigend, allzu nachgiebig, ohne erkennbare Bereitschaft regelnd einzugreifen. Mit einem Wort: kraftlos.

Vernünftige Lösung:

Das Untätigbleiben des Beamten auf der Kölner Domplatte lässt sich aber auch als Ergebnis eines in vielen Jahren polizeilicher Praxis entwickelten Berufsverständnis verstehen, einem Wert, der wirklich nicht unterschätzt werden darf. Wer sich die Mühe macht, und sich vor seinem inneren Auge die Szene vorstellt, wie der Beamte unter Anwendung von Zwang die Nackte von der Domplatte zerrt, denn anders dürfte das wohl nicht gehen, wenn sich die Frau weigert, mitzukommen, der wird nachvollziehen können, dass solch eine Aktion nicht die richtige Lösung sein kann.

Ich erinnere mich noch gut an die Bilder in den Nachrichten, als zwei Frauen mit entblößter Brust der Band Pussy Riot von der Polizei in Moskau nach einem halbnackten Auftritt in einer Kirche gewaltsam in einen Streifenwagen gezerrt wurden. Diese Bilder gingen um die Welt.

Und auf diesen Bildern sah die Polizei wirklich nicht gut aus. Für eine Neuauflage dieser Bilder wollte der Polizeibeamte in Köln sicherlich nicht sorgen. Das war richtig. So viel Aufmerksamkeit hätte die Aktion im Übrigen auch gar nicht verdient.

Fazit: Die öffentliche Ordnung ist von der Polizei nur dann zu schützen, wenn ihr das zugemutet werden kann und sie dazu in der Lage ist, das mit angemessenen Mitteln zu tun.

2.16 Gesetz und Ordnung & Null Toleranz

Diese Sprachfiguren haben mit dem Polizeirecht insofern zu tun, als dass damit polizeiliche Strategien zur Kriminalitätsbekämpfung gemeint sind. Die Vertreter dieser »Sicherheitsphilosophie« fordern ein hartes Durchgreifen gegen Straftäter sowohl im Bereich der Strafverfolgung als auch im Bereich des Strafvollzugs, weil nur so ihrer Überzeugung nach die Abschreckungswirkung erzielt werden kann, die Innere Sicherheit auf Dauer zu gewährleisten vermag.

Vervollständigt werden die damit verbundenen sicherheitspolitischen Überzeugungen durch die so genannte »Null-Toleranz-Strategie, die vorsieht, bereits leichteste Regelverstöße konsequent und drastisch zu ahnden, was aber nur dann realisiert werden kann, wenn die Polizei ihr Eingriffsrecht restriktiv auslegt und dazu bereit ist, bereits bei kleinsten Regelverletzungen gesetzliche Vorgaben voll auszuschöpfen.

Entwickelt wurde dieses auch unter dem Namen »Broken-Windows-Theorie« bezeichnete Sicherheitsdenken zu Beginn der 1980er Jahre in Amerika von dem US-amerikanischen Sozialforscher George I. Kelling, der in seiner Theorie von der Vorstellung ausging, dass jede zerstörte Scheibe in einem Haus sofort repariert werden müsse, um Verwahrlosung und weitere Zerstörungen zu verhindern, denn nur so könne dem Aufkommen von kriminellen Folgehandlungen effektiv Einhalt geboten werden.

Diese »Zero Tolerance« (Null-Toleranz-Theorie) hat in Deutschland viele Anhänger, auch im Kreis derjenigen, die für die Innere Sicherheit zu sorgen haben. Seit den Ereignissen in der Silvesternacht auf der Kölner Domplatte (31.12.2015), die ethnische Minderheiten dazu nutzten, Frauen massenhaft sexuell zu belästigen, erlebt dieses Sicherheitsdenken unter der Bezeichnung »die ganze Härte des Gesetzes zur Anwendung kommen zu lassen« sozusagen eine Wiederbelebung, zumal, so die gebetsmühlenhaft wiederholte Beruhigungsformel, das dazu notwendige konsequente Einschreiten der Sicherheitsbehörden ja sowieso nur die Kriminellen und nicht diejenigen treffen werde, die sich nichts zuschulden kommen lassen.

Insbesondere konservativ denkende Politiker werden nicht müde, Bedrohungsszenarien aufzubauen, die die Bevölkerung darauf vorbereiten sollen, dass es aus Sicherheitsgründen unvermeidbar sein wird, Bürgerrechte weiter einschränken zu müssen.

Mit anderen Worten: Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte, die von der Richtigkeit solcher sicherheitspolitischer Glaubensgrundsätze überzeugt sind, werden Polizeirecht wahrscheinlich nicht nur anders lesen, sondern auch konsequenter anwenden wollen, als das bei denen der Fall ist, die akzeptieren, dass der Versuch, für eine perfekte Ordnung sorgen zu wollen, schlichtweg zum Scheitern verurteilt ist, denn: Perfektion ist ein Schwindel.

2.17 Zusammenfassung

Bei den unbestimmten Rechtsbegriffen »öffentliche Sicherheit« und »öffentliche Ordnung« handelt es sich um Sprachfiguren, die für die Polizei bedeutsam sind. Insbesondere im Zusammenhang mit den oben geschilderten Situationen, die die »öffentliche Ordnung« betreffen, wird deutlich, dass Lösungen der Vernunft oftmals zugänglicher sind, als dem juristischen Sachverstand. Und was den Umgang mit Nackten im öffentlichen Raum anbelangt, muss von einschreitenden Polizeibeamten viel »Fingerspitzengefühl« eingefordert werden. Wie dem auch immer sei. Während die öffentliche Sicherheit sich aus den Sicherheitsgütern des Einzelnen und aus den Sicherheitsgütern der Allgemeinheit zusammensetzt, handelt es sich bei der »öffentlichen Ordnung« um eine Sprachfigur, die als unbestimmter Rechtsbegriff im Polizeirecht eine eigenständige Bedeutung hat, aber auch als eigenständige Sprachfigur Bestandteil anderer Rechtsvorschriften ist (Ordnungswidrigkeitengesetz, Versammlungsgesetz und andere).

Als eigenständiges Ordnungsgut im Sinne des Polizeigesetzes (öffentliche Ordnung) gibt es kaum Anwendungsfälle für polizeiliches Einschreiten. Dennoch kann nach der hier vertretenen Rechtsauffassung auf die »öffentliche Ordnung« als Ordnungsgut nicht verzichtet werden, weil es dem Gesetzgeber einfach nicht möglich ist, alle denkbaren Formen verbotenen menschlichen Handelns zu pönalisieren.

Liebe Leserin, lieber Leser,

wenn Ihnen diese Leseprobe gefallen hat und Sie daran interessiert sind, an dem Kurs »Polizeirecht« teilzunehmen, dann schreiben Sie mir bitte eine Mail. Der Kurs beginnt voraussichtlich am 2. Januar 2020.

info@rodorf.de

Mit freundlichen Grüßen

Alfred Rodorf