

Kurs zum Polizeirecht

Brief 02

Gefahrenlehre

Über mich:

Die vorliegende Arbeit geht auf einen Auftrag des Innenministeriums Brandenburg zurück, das meinen Bruder und mich 1990 damit betraute, das polizeiliche Grundlagenwissen in Form von Fortbildungsbriefen aufzuarbeiten, um mehr als 4000 ehemaligen Volkspolizisten die Möglichkeit zu geben, Prüfungen im Sinne der Bewährungsanforderungsverordnung abzulegen, um im wiedervereinten Deutschland „verbeamtet“ werden zu können.

33 Fortbildungsbriefe, die durch Testhefte ergänzt wurden, machten es möglich, dass das Land Brandenburg das erste der damals noch „neuen“ Bundesländer war, das ehemalige Volkspolizisten verbeamtete, weil die dafür erforderlichen Voraussetzungen erfüllt waren.

Das damals erstellte „Polizeiliche Grundlagenwissen“ wurde von 1995 bis heute von mir fortgeschrieben und aktualisiert.

Ich würde mich freuen, wenn diese Arbeit auch Ihnen dabei hilft, polizeiliches Eingriffsrecht zu verstehen.

Mit freundlichen Grüßen
Alfred Rodorf

Gefahrenlehre

Inhaltsverzeichnis

Allgemeines

Gefahr – konkret – im Einzelfall

Abstrakte Gefahr

Gegenwärtige Gefahr

Anscheinsgefahr

Dringende Gefahr

Gemeine Gefahr

Terroristische Gefahr

Gefahr im Verzug

Weitere Gefahrenarten

Begründung von Gefahren

Gefahrenverdacht

Anlassunabhängige Kontrollen

Gefährder und andere relevante Personen

Fall-Erörterungen

- Befragung von Neugierigen

- Datenabfrage

- Anscheinsgefahr

Allgemeines

TOP

Um Polizeirecht verstehen zu können, müssen tragende Rechtsbegriffe des Polizeirechts bekannt sein. Dazu gehören u.a.:

- Gefahr
- Öffentliche Sicherheit
- Sicherheitsgüter des Einzelnen
- Sicherheitsgüter der Allgemeinheit und
- Öffentliche Ordnung.

In diesem Kapitel wird der Begriff der „Gefahr“ mit gebotener fachlicher Gründlichkeit erörtert.

Gefahr – konkret – im Einzelfall

TOP

Der zentrale Begriff des Polizeirechts ist der unbestimmte Rechtsbegriff der „Gefahr“. Damit ist traditionell die „konkrete“ Gefahr, also eine im Einzelfall bestehende Gefahr gemeint.

Nach allgemeiner Auffassung liegt eine „Gefahr“ vor, wenn eine Sachlage oder ein Verhalten bei ungehindertem Ablauf des objektiv zu erwartenden Geschehens mit Wahrscheinlichkeit ein polizeilich geschütztes Rechtsgut schädigen wird, siehe Wolff, Verwaltungsrecht III.

In einigen Polizeigesetzen wird der unbestimmte Rechtsbegriff „Gefahr“ definiert. Im Polizeigesetz des Landes Niedersachsen heißt es zum Beispiel:

Im Sinne dieses Gesetzes ist eine Gefahr: eine konkrete Gefahr, das heißt, eine Sachlage, bei der im einzelnen Fall die hinreichende Wahrscheinlichkeit besteht, dass in absehbarer Zeit ein Schaden für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung eintreten wird.

Das Polizeigesetz NRW enthält keine Definition des unbestimmten Rechtsbegriffs der „Gefahr“. Hinweise dazu sind jedoch in der „Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Polizeigesetz NRW (VVPoIG NRW)“ enthalten:

Dort heißt es:

1.12

§ 1 Abs. 1 stellt auf die abstrakte Gefahr ab und umfasst damit auch alle Fälle, in denen bereits eine konkrete Gefahr vorliegt.

8.11

Zur konkreten Gefahr gehört auch die Anscheinsgefahr, also eine Sachlage, die bei verständiger Würdigung eines objektiven Betrachters den Anschein einer konkreten Gefahr erweckt.

Diese Hinweise bedürfen einer näheren Erläuterung, weil sie aus sich selbst nicht verständlich sind. Dazu gleich mehr.

Gängige Definitionen der „Gefahr“:

- Gefahr ist drohender Schaden
- Eine Gefahr ist gegeben, wenn mit dem Eintritt eines Schadens zu rechnen ist
- Eine Gefahr ist ein Zustand, der dadurch gekennzeichnet ist, dass aufgrund konkreter Anhaltspunkte der Eintritt eines Schadens bevorsteht
- Eine konkrete Gefahr besteht aus einer Sachlage, bei der mit hinreichender Wahrscheinlichkeit anzunehmen ist, dass in absehbarer Zeit ein Schaden für die öffentliche Sicherheit oder für die öffentliche Ordnung zu erwarten sein wird.

Hinweis: Die Gefahrenabwehr ist das Herzstück des Gefahrenabwehrrichts der Polizei. Ihr Stellenwert ist so bedeutsam, dass in Einzelfällen sogar die Strafverfolgungspflicht gegenüber polizeilichen Maßnahmen zur Gefahrenabwehr zurückzutreten hat.

Im polizeilichen Berufsalltag sind gefahrenabwehrende Maßnahmen aber bereits dann zulässig, wenn die Situation weit aus ungefährlicher ist.

Anerkannt ist auch, dass abstrakte Gefahren zum Gefahrenbegriff gehören können.

Außerdem erhält der Rechtsbegriff „Gefahr“ seine jeweils spezielle Bedeutung durch den vom Gesetzgeber selbst benutzten „ergänzenden“ Sprachgebrauch.

Im Polizeigesetz des Landes NRW verwendet der Landesgesetzgeber nachfolgend aufgeführte Gefahrenarten:

- Eine im Einzelfall bestehende Gefahr
- Eine gegenwärtige Gefahr für Leib oder Leben
- Die dringende Gefahr
- Die erhebliche Gefahr
- Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung
- Eine konkrete Gefahr
- Gefahr der Wiederholung
- Abwehr einer gemeinen Gefahr
- Gefahr im Verzug und andere.

Es ist nicht notwendig, all diese Gefahrenbegriffe bereits an dieser Stelle zu erörtern, um aufzuzeigen, dass ein Wort der Alltagssprache, nämlich das Wort „Gefahr“, unter rechtlichen Gesichtspunkten durchaus erklärungsbedürftig ist. Tatsache ist, dass sich der „Rechtsbegriff der Gefahr“ letztendlich einer genaueren wissenschaftlichen Umschreibung entzieht.

Dennoch verfügt der unbestimmte Rechtsbegriff „Gefahr“ über eine langjährige Tradition sowohl in der Lehre als auch in der Rechtsprechung. Insoweit ist dieser Rechtsbegriff trotzdem hinreichend bestimmbar, auch wenn er auf eine Vielzahl von Sachverhalten anzuwenden ist.

Bei den von der Lehre und der Rechtsprechung entwickelten Ausführungen zur Gefahr handelt es sich insoweit um nachvollziehbare Annäherungen an das symbolträchtige Wort: Gefahr.

Gefahrenlagen in Zeiten des Terrors: Was seit den Terroranschlägen in Paris (2015) bereits „gefährlich“ erscheint und polizeiliches Einschreiten auslösen kann, macht folgende Beispiel deutlich:

Auf Focusonline.de vom 21.12.2015 heißt es sinngemäß:

Die Polizei hat (...) den Hauptbahnhof in Wiesbaden vorübergehend gesperrt. Eine Frau hatte in der S-Bahn die Unterhaltung zweier Männer mitgehört und die Polizei alarmiert. Aufgrund des Gespräches, das auf Arabisch geführt wurde, sei eine geplante Straftat nicht auszuschließen gewesen, teilt die Polizei mit. Deshalb wurde der Hauptbahnhof auch vorübergehend gesperrt. Nach Polizeiangaben konnten aus der Unterhaltung keine konkreten Hinweise auf einen genauen Ort oder ein genaues Datum für eine Straftat entnommen werden. Trotzdem wurde der Hauptbahnhof vorübergehend abgesperrt und geräumt.

Sprach die Hinweisgeberin Arabisch? Das war im oben geschilderten Beispiel wohl nicht der Fall. Dennoch: Wenn „verängstigte“ Menschen nicht verstehen können, was da in einer fremden Sprache gesprochen wird, aber trotzdem davon überzeugt sind, Zeuge einer Vorbereitungshandlung für einen Terroranschlag geworden zu sein, dann hat die Poli-

zei zumindest in „Terrorzeiten“ ein Problem. Mit anderen Worten: Wenn solche Beispiele Schule machen, kann eine Gefahr nämlich alles sein, was auf irgendeine Art und Weise auch nur irgendwie „fremd“ oder „bedrohlich“ erscheint.

Fazit: Eine „Gefahr“ besteht immer dann, wenn der Eintritt eines Schadens zu erwarten ist. Das ist der Fall, wenn nicht nur die gedankliche Möglichkeit, sondern eine auf festgestellten und gegebenen Umstände gegründete Wahrscheinlichkeit die Annahme rechtfertigt, dass mit dem Eintritt eines Schadens zu rechnen ist, wenn keine Gegenmaßnahmen eingeleitet werden.

Abstrakte Gefahr

TOP

Bei einer abstrakten Gefahr handelt es sich im Gegensatz zur konkreten Gefahr um die gedachte Möglichkeit einer konkreten Gefahr. Bei ihr handelt es sich somit um eine nach allgemeiner Lebenserfahrung oder den Erkenntnissen fachkundiger Stellen mögliche Sachlage, die im Fall ihres Eintritts eine (Gefahr) darstellt.

„Konkret ist die Gefahr, wenn sie im Einzelfall tatsächlich besteht, abstrakt, wenn sie einen bloß hypothetischen, vorgestellten, aber typischerweise gefährlichen Sachverhalt meint“.¹

¹ Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 4. Auflage, Seite 318, Rn. 42

Die Abwehr abstrakter Gefahren fällt vorrangig in den Aufgabenbereich des Gesetz- und Verordnungsgebers. Zur Abwehr abstrakter Gefahren kommen aus polizeilicher Sicht wegen der fehlenden zeitlichen Dringlichkeit einer solchen Gefahr, nur Maßnahmen mit geringer Eingriffstiefe in Betracht.

Lediglich zur Abwehr einer abstrakten Gefahr dürfen,

- Personen nicht durchsucht
- Gegenstände nicht sichergestellt
- Personen nicht erkennungsdienstlich behandelt und auch
- Personen nicht festgehalten werden.

Zur Abwehr von abstrakten Gefahren ist es der Polizei aber erlaubt, zum Beispiel eine Person zu befragen und das grundsätzlich auch nur dann, wenn die Person zuvor darauf hingewiesen wurde, dass es ihr freisteht, überhaupt etwas zu sagen. Zur Abwehr abstrakter Gefahren kommen somit nur polizeiliche Maßnahmen von geringer bzw. unbedeutender Eingriffstiefe in Betracht. Dass diese Aussage zu relativieren ist, wird deutlich, wenn polizeiliche Maßnahmen zur:

- Verhütung von Straftaten
oder zur
- Vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten

getroffen bzw. durchgeführt werden. Dazu später mehr.

Gefahrenprognose bei abstrakten Gefahren: Abstrakt ist eine Gefahr, wenn bei einer generell-abstrakten Betrachtungsweise für bestimmte Arten von Verhaltensweisen oder Zuständen eine zuvor erstellte Gefahrenprognose zu der Annahme berechtigt, dass mit hinreichender Wahrscheinlichkeit mit dem Eintritt eines Schadens gerechnet werden kann. Das hat zur Folge, dass aufgrund einer nachvollziehbaren Gefahrenprognose auf den Nachweis der „Gefahr eines Schadenseintritts im Einzelfall“ verzichtet werden kann, dennoch aber polizeiliches Einschreiten möglich ist.

Es müssen - bei abstrakt-genereller Betrachtung - lediglich hinreichend Anhaltspunkte vorhanden sein, die den Schluss auf den drohenden Eintritt von Schäden rechtfertigen. Dabei liegt es im Wesen von Prognosen, dass die vorhergesagten Ereignisse wegen anderer als der erwarteten Geschehensabläufe ausbleiben können.²

Videokameras zur Eigensicherung: Die Ausstattung von Polizeifahrzeugen mit Videokameras dient zum Beispiel der Abwehr abstrakter Gefahren, denn die weitaus meisten polizeilichen Kontrollen verlaufen ohne Schwierigkeiten. Dennoch entspricht es polizeilicher Berufserfahrung, dass es beim Einschreiten zu Angriffen auf Polizeibeamte kommen kann. Aufgrund der kontinuierlich wachsenden Zahl von „Gewalttaten gegen Polizeibeamte“ hat es der Landesgesetzgeber NRW deshalb für erforderlich gehalten, im Polizeigesetz NRW eine Regelung einzufügen, die es Polizeibeam-

² Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 4. Auflage, S. 341, Rn. 78

ten erlaubt, durchgeführte Kontrollen zu videografieren, siehe § 15b PolG NRW (Datenerhebung zur Eigensicherung).

Dort heißt es u.a.:

Die Polizei kann zur Abwehr einer Gefahr im Sinne des § 1 Abs. 1 zum Zwecke der Eigensicherung bei Personen- oder Fahrzeugkontrollen Bildaufnahmen und -aufzeichnungen durch den Einsatz optisch-technischer Mittel in Fahrzeugen der Polizei herstellen.

Die Befugnis bezieht sich auf die Gefahr im Sinne des § 1 Abs. 1 PolG NRW (Aufgaben der Polizei). Dabei handelt es sich um eine Gefahr, die in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zu § 1 PolG NRW wie folgt definiert wird:

1.12

§ 1 Abs. 1 stellt auf die **abstrakte** Gefahr ab und umfasst damit auch alle Fälle, in denen bereits eine konkrete Gefahr vorliegt.

Wenn Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte es für sinnvoll erachten, die Cockpitkamera einzuschalten, dann geschieht dies auf der Grundlage einer zuvor erstellten Gefahrenprognose, die sich wie folgt zusammenfassen lässt: Es ist nicht auszuschließen, dass es zu Widerstandshandlungen kommen kann. Vergleichbares gilt durchaus auch beim Einsatz so genannter Bodycams zur Eigensicherung, die von der Polizei in NRW auf der Grundlage von § 15c PolG NRW (Datenerhebung durch den Einsatz körpernah getragener

Aufnahmegeräte) zur Eigensicherung eingesetzt werden können, auch wenn der Wortlaut der Befugnis eine weitaus bedeutsamere Gefahrenlage als eine abstrakte Gefahr einzufordern scheint. Im § 15c PolG NRW heißt es:

(1) Die Polizei kann bei der Durchführung von Maßnahmen zur Gefahrenabwehr und zur Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten mittels körpernah getragener Aufnahmegeräte offen Bild- und Tonaufzeichnungen anfertigen, wenn **Tatsachen die Annahme rechtfertigen**, dass dies zum Schutz von Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten oder Dritten gegen eine konkrete Gefahr für Leib oder Leben erforderlich ist.

Bei den Tatsachen im Sinne der Befugnis handelt es sich sowohl um objektive, also erkennbare Tatsachen, aber auch um subjektive Tatsachen. Das sind Tatsachen, die auf Berufserfahrung beruhen und einschreitenden Beamten die Möglichkeit bieten, bereits dann von einer Gefahr ausgehen zu können, wenn sie selbst das für angemessen halten.

Mit anderen Worten:

Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte, die eine Bodycam zur Eigensicherung einsetzen, tun dies, weil sie das für gefahrenmindernd halten.

Zu diesem Zweck werden solche Bildaufzeichnungsgeräte ja schließlich auch angeschafft.

Gegenwärtige Gefahr

TOP

Eine Gefahr kann zeitlich so dringlich sein, dass jederzeit mit dem Eintritt eines Schadens zu rechnen ist. Sie ist gegenwärtig, wenn die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bereits gestört ist und die Störung weiterhin andauert. Gleiches gilt, wenn ein Schaden in allernächster Zeit mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit bevorsteht oder mit dem Schadenseintritt jederzeit zu rechnen ist. Ergänzend dazu ist anzumerken, dass auch von einer bereits eingetretenen Störung weiterhin gegenwärtige Gefahren ausgehen können.

Beispiel: Ein Tanklastzug mit leicht entflammaren gefährlichen Stoffen ist verunglückt. Die Bergung der Verletzten ist besonders gefährlich, weil sich die freigesetzten gefährlichen Stoffe jederzeit entzünden können. Um was für eine Gefahr handelt es sich?

Die Rettung und Bergung der verletzten Personen dient, unabhängig von der bestehenden Explosionsgefahr, der Abwehr gegenwärtiger Gefahren, denn das Leben und die Gesundheit der Verletzten sind weiterhin bedroht, so dass sie schnellstmöglich ärztlicher Hilfe zugeführt werden müssen. Von der eingetretenen Störung gehen aber gleichermaßen auch weitere „gegenwärtige“ Gefahren aus, die ebenfalls jederzeit eintreten können, denn die ausgetretenen leicht entzündbaren Stoffe könnten sich jederzeit entzünden, so dass mit dem Eintritt weiterer Schäden jederzeit zu rechnen ist.

Folglich sind zur Abwehr gegenwärtiger Gefahren für Leib, Leben und Eigentum sofortige Maßnahmen zur Gefahrenabwehr einzuleiten. Die Tatsache, dass ein Tätigwerden am Gefahrenort sowohl für die Polizei als auch für angeforderte Rettungskräfte (Feuerwehr, Notarzt) lebensgefährlich werden kann, entbindet diesen Personenkreis nicht von ihren Berufspflichten. Von diesem Personenkreis wird erwartet, berufstypische Gefahren hinzunehmen. Dazu später mehr.

Beispiel: Ein Mann kommt mit einer Axt in der Hand zur Polizeiwache und will in Polizeigewahrsam genommen werden, weil er sonst seine Frau erschlagen wird. Ist das eine gegenwärtige polizeiliche Gefahr, die es abzuwehren gilt?

Das Verhalten des Mannes ist merkwürdig und ungewöhnlich, dennoch aber gefährlich. Fakt ist, dass mit einer Axt einem Menschen schwerste Verletzungen zugefügt werden können. Offensichtlich ist auch, dass die Polizei nicht untätig bleiben darf, wenn eine Person androht, mit einer Axt einen Menschen töten zu wollen. Fraglich ist, ob diese Gefahr unmittelbar bevorsteht, also gegenwärtig ist. Sollte der Mann geistig verwirrt sein, so dass sein Verhalten nicht eingeschätzt werden kann, muss davon ausgegangen werden, dass er seine Drohung jederzeit in die Tat umsetzen kann. In einem solchen Fall würde das Verhalten des Mannes sogar ausreichen, um eine Soforteinweisung in ein Landeskrankenhaus auf der Grundlage des PsychKG NRW durch die zuständige Ordnungsbehörde in die Wege zu leiten. Dazu gleich mehr.

Der mit diesem Verhalten konfrontierte Polizeibeamte wird dem Mann die Axt deshalb abnehmen und auf der Grundlage von § 43 PolG NRW (Sicherstellung) die Axt in amtliche Verwahrung nehmen. Dort heißt es:

Die Polizei kann eine Sache sicherstellen, 1. um eine gegenwärtige Gefahr abzuwehren.

Von solch einer Gefahr ist hier auszugehen, denn würde der Mann mit der Axt die Polizeiwache verlassen, könnte er jederzeit seine Drohung in die Tat umsetzen.

Selbstverständlich wird der Polizeibeamte den Mann im Anschluss an die Sicherstellung der Axt nicht entlassen, ohne zuvor zu prüfen, ob die Voraussetzungen für eine sofortige Unterbringung in ein Landeskrankenhaus gegeben sind, denn der gesunde Menschenverstand sagt, dass das erlebte Verhalten nicht nur ungewöhnlich, sondern offensichtlich auch „psychisch auffällig“ ist.

Da die Polizei aber eine sofortige Unterbringung nicht selbst anordnen kann, das darf in NRW nur die Ordnungsbehörde, wird der Polizeibeamte den Mann so lange auf der Grundlage von § 35 PolG NRW (Gewahrsamnahme) festhalten, bis Amtswalter der zuständigen Ordnungsbehörde entschieden haben, was mit dem Mann geschehen soll.

Im § 35 Abs. 1 Nr. 1 PoIG NRW (Gewahrsam) heißt es u.a.:

(1) Die Polizei kann eine Person in Gewahrsam nehmen, wenn 1. das zum Schutz der Person gegen eine Gefahr für Leib oder Leben erforderlich ist, insbesondere weil die Person sich erkennbar in einem die freie Willensbestimmung ausschließenden Zustand oder sonst in hilfloser Lage befindet.

Diese Voraussetzungen sind gegeben, bis die zuständige Ordnungsbehörde auf der Grundlage von § 14 PsychKG NRW entscheiden hat, was mit dem Mann geschieht. Im § 14 PsychKG NRW (Sofortige Unterbringung) heißt es u.a.:

(1) Ist bei Gefahr im Verzug eine sofortige Unterbringung notwendig, kann die örtliche Ordnungsbehörde die sofortige Unterbringung ohne vorherige gerichtliche Entscheidung vornehmen, wenn ein ärztliches Zeugnis über einen entsprechenden Befund vorliegt, der nicht älter als vom Vortage ist.

Harmlose gegenwärtige Gefahren: Gegenwärtig kann eine Gefahr aber auch dann sein, wenn das genau genommen nicht einmal „gefährlich“ ist. Warum das so ist, macht das folgende Beispiel deutlich:

Beispiel: Ein Fahrzeugführer hat es eilig. Er parkt seinen Pkw im absoluten Halteverbot. Ist das gefährlich?

Wohl kaum, zumindest dann nicht, wenn dadurch andere Verkehrsteilnehmer weder behindert noch gefährdet werden.

Dennoch verletzt der verbotswidrig abgestellte Pkw während der gesamten Dauer des „verbotswidrigen Haltens“ gegenwärtig und unmittelbar die Rechtsordnung. Solange diese „Verletzung der Rechtsordnung“ andauert, ist die Rechtsordnung gegenwärtig gefährdet.

Anscheinsgefahr

TOP

Zur konkreten Gefahr gehört auch die Anscheinsgefahr, also eine Sachlage, die bei verständiger Würdigung eines objektiven Betrachters den Anschein einer konkreten Gefahr erweckt.

Die Dinge sind nicht immer das, was sie zu sein scheinen (Lebensweisheit).

Beispiel: Albtraum führte zu Polizeieinsatz: Meldung in den Westfälischen Nachrichten vom 12.10.2016. Eine Rentnerin wurde im Oktober 2016 von der Polizei in Rostock aus einem Albtraum geweckt. Die ahnungslose Dame staunte nicht schlecht, als plötzlich die Polizei neben ihrem Bett stand. Die 73-Jährige hatte im Traum laut um Hilfe geschrien, so dass Nachbarn die Polizei benachrichtigten. Die Beamten hatten die Tür eingetreten, weil sie selbst die lauten Hilferufe hörten.

Bei diesem Beispiel handelt es sich um einen typischen Fall einer Anscheinsgefahr, die, bis zum Beweis des Gegenteils, in diesem Fall als eine gegenwärtige Gefahr für Leib oder Leben einer Person anzusehen war.

Beispiel: Anscheinsgefahren in Zeiten terroristischer Bedrohungslagen: In einer Pressemeldung der Westfälischen Nachrichten vom 24.12.2015 heißt es: Harmloser Koffer löste Polizeieinsatz aus. Der Besitzer eines herrenlosen Koffers, der in Duisburg einen Polizeieinsatz ausgelöst hatte, hat sich bei der Polizei gemeldet. Der Mann gab an, den Koffer mit einem Fahrradschloss an einen Baum befestigt zu haben, um ihn nicht mit in ein Einkaufszentrum nehmen zu müssen. Er hatte ihn dann einfach vergessen, weil nichts im Koffer war. Viele Menschen hatten dennoch auf Anordnung der Polizei die nähere Umgebung und auch Teile eines Weihnachtsmarkts sicherheitshalber verlassen müssen, bevor Experten des LKA NRW feststellten, dass von dem Koffer keine Gefahren ausgingen.

Was lehrt uns das? In Terrorzeiten kann sogar von einem leeren Koffer eine Anscheinsgefahr ausgehen, die einen polizeilichen Großeinsatz nach sich ziehen kann.

Dringende Gefahr

TOP

Diese Gefahrenart verwendet das PolG NRW sowohl im § 15c PolG NRW (Datenerhebung durch den Einsatz körpernah getragener Aufnahmegeräte), der 2019 neu in das PolG eingefügt wurde, als auch im § 41 PolG NRW (Betreten und Durchsuchung von Wohnungen) in dem diese Gefahrenart so verwendet wird, wie das auch im Artikel 13 des Grundgesetzes der Fall ist, in dem das Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung gewährt wird.

Dringende Gefahr im Sinne von Art. 13 GG: Nach dem Wortlaut des Art. 13 Abs. 4 GG ist davon auszugehen, dass es sich bei der dringenden Gefahr um eine Gefahr handeln muss, die gleichermaßen bedeutsam zu sein hat wie die dort im Text selbst aufgeführten Gefahren, „insbesondere zur Abwehr von gemeinen Gefahren oder Lebensgefahren“. Eine dringende Gefahr setzt somit eine Bedrohungslage für bedeutsame Rechtsgüter voraus, so dass Schäden von erheblichem Ausmaß drohen. Eine zeitliche Dringlichkeit im Sinne eines unmittelbar bevorstehenden Schadenereignisses fordert diese Gefahrenart nach wohl herrschender Meinung nicht. Unter einer dringenden Gefahr im Sinne von Art. 13 GG (Unverletzlichkeit der Wohnung) versteht man die hinreichend hohe Wahrscheinlichkeit eines zu erwartenden Schadens für ein wichtiges Rechtsgut der öffentlichen Sicherheit.

Eine dringende Gefahr im Sinne von Art. 13 Abs. 3 GG liegt vor, „wenn ohne das Einschreiten der Polizei- oder Ordnungsbehörde mit hinreichender Wahrscheinlichkeit ein wichtiges Rechtsgut geschädigt würde. Bei der Beurteilung der Gefahrenlage ist der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten“.³

Die dringende Gefahr bezieht sich somit auf die Qualität des bedrohten wichtigen Rechtsgutes (Leben, Gesundheit, Gefahren mit weitreichenden Folgen für die Allgemeinheit) und nicht auf eine zeitlich dringende Komponente.

³ BVerwG, Urteil v. 25.08.2004 - BVerwG 6 C 27.03

Die dringende Gefahr fordert insoweit kein unmittelbar bevorstehendes Schadensereignis oder gar den Nachweis einer gegenwärtigen Gefahr.

Ganz anders ist die dringende Gefahr im Sinne von § 15c PolG NRW (Datenerhebung durch den Einsatz körpernah getragener Aufnahmegeräte) zu verstehen:

Im Gegensatz zur oben mitgeteilten Begründung einer dringenden Gefahr fordert die allgemeine Verwaltungsvorschrift zu § 15c eine zeitliche Nähe zum zu erwartenden Gefahren Eintritt.

Dort heißt es:

Eine dringende Gefahr ist dann zu bejahen, wenn eine Gefahr für ein wichtiges Rechtsgut, mit hinreichender Wahrscheinlichkeit in **allernächster** Zukunft eintreten wird (...). Auf Grund der häufig eingeschränkten Einschätzbarkeit der Gesamtumstände kommt dem zeitlichen Aspekt ein besonderes Gewicht zu.

Mit anderen Worten:

Für die Verhütung einer dringenden Gefahr im oben erörterten Sinne darf eine Bodycam in Wohnungen folglich nur dann eingesetzt werden, wenn sozusagen mit dem Schadenseintritt in allernächster Zukunft zu rechnen ist.

Da sowohl in der Lehre als auch in der Rechtsprechung keine Einigkeit über den Bedeutungsinhalt der „dringenden Gefahr“ besteht, lassen sich beide oben genannten Ausführungen vertreten: Beim Betreten von Wohnungen die eine, und beim Einsatz einer Bodycam die andere.

Gemeine Gefahr

TOP

Der Begriff der gemeinen Gefahr wird im Allgemeinen im modernen Gefahrenabwehrrecht nicht mehr verwendet. Bei dieser Gefahrenart geht es um die Abwehr von Gefahren für die Allgemeinheit, die lebensbedrohlich sein können, zum Beispiel Gefahren, die durch Lawinen, Erdbeben, Feuer, Explosionsgefahr, Terroranschläge oder durch die Freisetzung radioaktiver Stoffe ausgelöst werden können. Auch Seuchengefahren können diese Qualität haben, wie das zum Beispiel bei der Corona-Krise im Frühjahr 2020 der Fall gewesen ist, denn zum Zweck der Bekämpfung dieser Pandemie wurden umfangreiche Beschränkungen erlassen. Im Polizeigesetz NRW wird der unbestimmte Rechtsbegriff „gemeine Gefahr“ einmal verwendet. Im § 20a Abs. 1 PolG NRW (Abfrage von Telekommunikations- und Telemediendaten) heißt es sinngemäß, dass die Abfrage solcher Daten nur zur Abwehr einer gemeinen Gefahr und nur dann zulässig sind, soweit die Erreichung des Zwecks der Maßnahme auf andere Weise aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre.

Für den praktischen Polizeivollzugsdienst dürfte diese Gefahrenart nur von geringer Bedeutung sein.

Terroristische Gefahr

TOP

Auch diese Gefahr wird im polizeilichen Berufsalltag kaum von Bedeutung sein und lediglich im Tätigkeitsbereich des Staatsschutzes Anwendung finden können. Diese Gefahrenart kennt im Übrigen zurzeit nur das Polizeigesetz des Landes NRW.

Die dort vom Gesetzgeber selbst definierte Gefahr ist nicht nur komplex, sondern sprachlich kaum noch zu überbieten. Im § 8 Abs. 4 PolG NRW (Allgemeine Befugnisse, Begriffsbestimmung) wird die terroristische Gefahr wie folgt definiert:

Zur terroristischen Gefahr gehören demnach:

(4) Straftaten nach

1. § 211, § 212, § 226, § 227, § 239a, § 239b, § 303b, § 305, § 305a, §§ 306 bis 306 c, § 307 Absatz 1 bis 3, § 308 Absatz 1 bis 4, § 309 Absatz 1 bis 5, § 313, § 314, § 315 Absatz 1, 3 oder 4, § 316b Absatz 1 oder 3, § 316c Absatz 1 bis 3, § 317 Absatz 1, § 328 Absatz 1 oder 2, § 330 Absatz 1 oder 2 oder § 330a Absatz 1 bis 3 des Strafgesetzbuchs,

2. den §§ 6 bis 12 des Völkerstrafgesetzbuchs vom 26. Juni 2002 (BGBl. I S. 2254), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3150) geändert worden ist,

3. § 19 Absatz 1 bis 3, § 20 Absatz 1 oder 2, § 20a Absatz 1 bis 3, § 19 Absatz 2 Nummer 2 oder Absatz 3 Nummer 2, § 20 Absatz 1 oder 2, § 20a Absatz 1 bis 3, jeweils auch in Verbindung mit § 21, oder § 22a Absatz 1 bis 3 des Gesetzes über die Kontrolle von Kriegswaffen in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. November 1990 (BGBl. I S. 2506), das zuletzt durch Artikel 6 Absatz 2 des Gesetzes vom 13. April 2017 (BGBl. I S. 872) geändert worden ist, und

4. § 51 Absatz 1 bis 3 des Waffengesetzes vom 11. Oktober 2002 (BGBl. I S. 3970, 4592; 2003 I S. 1957), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 30. Juni 2017 (BGBl. I S. 2133) geändert worden ist,

sind terroristische Straftaten im Sinne dieses Gesetzes, wenn und soweit sie dazu bestimmt sind, die Bevölkerung auf erhebliche Weise einzuschüchtern, eine Behörde oder eine internationale Organisation rechtswidrig mit Gewalt oder durch Drohung mit Gewalt zu nötigen oder die politischen, verfassungsrechtlichen, wirtschaftlichen oder sozialen Grundstrukturen eines Staates oder einer internationalen Organisation zu beseitigen oder erheblich zu beeinträchtigen, und sie durch die Art ihrer Begehung oder ihre Auswirkungen einen Staat oder eine internationale Organisation erheblich schädigen können.

Anlässlich solch einer Wortgewaltigkeit stellen sich zwei Fragen: Wer soll das verstehen?, und: Wer soll das anwenden?

Gefahr im Verzug

TOP

Dieser Begriff wird nicht nur in den Maßnahmen der StPO, sondern auch an unterschiedlichster Stelle im PolG NRW verwendet. Gemeint ist damit im hier zu erörternden Sachzusammenhang zuerst einmal die Tatsache, dass stellvertretend für einen Richter die Polizei selbst anordnungsbefugt ist, weil eine richterliche Anordnung aus Zeitgründen nicht eingeholt werden kann. In den weitaus meisten Fällen ist die Anordnung einer Maßnahme zum Zweck der Gefahrenabwehr bei bestehender Gefahr im Verzug der Behördenleiterin oder dem Behördenleiter vorbehalten.

Im § 17 Abs. 2 PolG NRW (Datenerhebung durch den verdeckten Einsatz technischer Mittel) heißt es z.B:

Bei Gefahr im Verzug kann die Maßnahme durch die Behördenleiterin oder den Behördenleiter angeordnet werden. Die richterliche Bestätigung ist unverzüglich zu beantragen.

Der Begriff „Gefahr im Verzug“ wird aber auch verwendet, wenn aus Zeitgründen, zum Beispiel bei der Anordnung der Einrichtung von Kontrollstellen, die dafür notwendige Anordnung des Innenministeriums nicht eingeholt werden kann, siehe § 12 Abs. 1 Nr. 4 PolG NRW (Identitätsfeststellung).

Dort heißt es:

Die Einrichtung der Kontrollstelle ist nur mit Zustimmung des Innenministeriums oder einer von diesem beauftragten Stelle zulässig, es sei denn, dass Gefahr im Verzug vorliegt.

Dann können auch Behördenleiter oder von diesen beauftragte Personen die Einrichtung einer Kontrollstelle anordnen.

Insoweit empfiehlt es sich nicht, eine Definition auswendig zu lernen, die den unbestimmten Rechtsbegriff der „Gefahr im Verzug“ zum Inhalt hat.

Besser ist es, dafür seinen Verstand zu gebrauchen.

Weitere Gefahrenarten

TOP

Die nachfolgend aufgelisteten Gefahrenarten werden im PolG NRW verwendet:

- Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung
- Gegenwärtige erhebliche Gefahr
- Konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung (Gefahr)
- Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit einer Person
- Gefahr im Verzug
- Erhebliche Gefahr
- Gefahr der Wiederholung
- Konkrete Gefahr für Leib oder Leben
- Dringende Gefahr für Leib oder Leben

- gegenwärtige Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit einer Person
- Abwehr einer gemeinen Gefahr
- Gegenwärtigen Gefahr für den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes oder für Leib oder Leben einer Person
- Im Einzelfall eine Gefahr
- Drohende Gefahr für mindestens vergleichbar bedeutsame Rechtsgüter oder sonstige Rechte
- Gefahr für den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes oder für Leib, Leben oder Freiheit einer Person
- Erhebliche Gefahr für Rechtsgüter betroffener Personen
- Gegenwärtigen Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit einer anderen Person aus einer Wohnung, in der die gefährdete Person wohnt
- Abwehr einer Gefahr für die sexuelle Selbstbestimmung nach §§ 174 bis 178, 182 des Strafgesetzbuchs
- Gegenwärtigen Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit einer Person oder für Sachen von bedeutendem Wert
- Gegenwärtige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der körperlichen Unversehrtheit.

All diese Gefahrenarten lassen sich in Kenntnis der bisher vermittelten Ausführungen zum Gefahrenbegriff unter Verwendung eigener Formulierungen begründen.

Dazu bedarf es keiner auswendig gelernten Definitionen.

Begründung von Gefahren TOP

Gefahren, auf deren Grundlage das Gesetz Rechtsfolgen zulässt, bedürfen immer einer Begründung. Abzustellen ist auf den sogenannten entscheidungserheblichen Zeitpunkt. Die Fakten, die zu diesem Zeitpunkt zur Verfügung stehen, müssen bewertet und geprüft werden. Erfüllen diese Voraussetzungen die Merkmale einer im Gesetz benannte Gefahrenart, dann können die dort genannten Rechtsfolgen zur Abwehr der erkannten Gefahr im erforderlich werdenden Umgang angeordnet werden.

Analyse von Fakten: Bei der Gefahrenbegründung kommt es jedoch weniger auf die Vorstellung des handelnden Beamten an, weil dessen Werteverständnis immer subjektive Aspekte enthalten wird. Im Vordergrund steht vielmehr die Analyse der Fakten, die bei einer nachträglichen Betrachtung des Falls dem handelnden Amtswalter nachweisbar zur Verfügung standen, bzw. diesem bekannt waren oder hätten bekannt sein müssen. Grund dafür ist, dass polizeiliches Handeln im vollen Umfang verwaltungsgerichtlicher Kontrolle unterliegt.

Wendet sich der Betroffene einer polizeilichen Maßnahme an ein Verwaltungsgericht, um eine polizeiliche Maßnahme durch einen Richter überprüfen zu lassen, wird vom angerufenen Gericht immer der „entscheidungserhebliche“ Zeitpunkt polizeilichen Handelns ex ante geprüft.

Das bedeutet, dass sich das Gericht ein objektives Bild von den Gegebenheiten verschafft, auf deren Grundlage die polizeiliche Maßnahme angeordnet wurde.

Gefahrenverdacht

TOP

In der Rechtslehre ist umstritten, ob aufgrund eines bloßen Gefahrenverdachts gefahrenabwehrende Maßnahmen getroffen werden können. In Anlehnung an eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts aus dem Jahr 2003 wird hier die Auffassung vertreten, dass ein Gefahrenverdacht nicht ausreicht, um polizeiliche Maßnahmen treffen zu können, durch die auf gravierende Art und Weise in Rechtspositionen eingegriffen wird. Dafür spricht auch, dass die Polizeigesetze diesen Begriff nicht kennen, bei dem es sich um ein Konstrukt der Rechtslehre handelt. In der Rechtslehre wird folgende Position vertreten:

Gefahrenverdacht: Von einem Gefahrenverdacht ist auszugehen, wenn aus Sicht eines verständigen objektiven Betrachters Anhaltspunkte für eine Gefahr vorliegen. Der Gefahrenverdacht ermächtigt die Behörde zum Beispiel aufgrund der Generalklausel dazu, Maßnahmen zur Gefahrenforschung zu ergreifen. Diese werden auch dann nicht rechtswidrig, wenn sich der Verdacht später als unbegründet herausstellt.

Die Maßnahmen dürfen aber aufgrund des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes grundsätzlich nur vorläufiger Natur sein.

Position der Richter des Bundesverwaltungsgerichts:

Dieser Sichtweise steht aber die Position des Bundesverwaltungsgerichts entgegen, das 2003 in einem Urteil zu dem unbestimmten Rechtsbegriff des „Gefahrenverdachts“ wie folgt Stellung bezog:

„Schadensmöglichkeiten, die sich deshalb nicht ausschließen lassen, weil nach dem derzeitigen Wissensstand bestimmte Ursachenzusammenhänge weder bejaht noch verneint werden können, begründen keine Gefahr, sondern lediglich einen Gefahrenverdacht oder ein „Besognispotenzial.“

„Das allgemeine Gefahrenabwehrrecht bietet keine Handhabe, derartigen Schadensmöglichkeiten im Wege der Vorsorge zu begegnen.“

An anderer Stelle heißt es:

„Ist die Behörde mangels genügender Erkenntnisse über die Einzelheiten der zu regelnden Sachverhalte und/oder über die maßgeblichen Kausalverläufe zu der erforderlichen Gefahrenprognose nicht im Stande, so liegt keine Gefahr, sondern - allenfalls - eine mögliche Gefahr oder ein Gefahrenverdacht vor.

Zwar kann auch in derartigen Situationen ein Bedürfnis bestehen, zum Schutz der etwa gefährdeten Rechtsgüter, namentlich höchstrangiger Rechtsgüter wie Leben und körperlicher Unversehrtheit von Menschen, Freiheitseinschränkungen anzuordnen.

Doch beruht ein solches Einschreiten nicht auf der Feststellung einer Gefahr; vielmehr werden dann Risiken bekämpft, die jenseits des Bereichs feststellbarer Gefahren verbleiben. Das setzt eine Risikobewertung voraus, die - im Gegensatz zur Feststellung einer Gefahr - über einen Rechtsanwendungsvorgang weit hinausgeht und mehr oder weniger zwangsläufig neben der Beurteilung der Intensität der bestehenden Verdachtsmomente eine Abschätzung der Hinnehmbarkeit der Risiken sowie der Akzeptanz oder Nichtakzeptanz der in Betracht kommenden Freiheitseinschränkungen in der Öffentlichkeit einschließt, mithin - in diesem Sinne - „politisch“ geprägt oder mitgeprägt ist (...). Eine derart weit reichende Bewertungs- und Entscheidungskompetenz steht den Polizei- und Ordnungsbehörden aufgrund der Verordnungsermächtigungen, (...) nicht zu.“⁴

Hinweis: In der Rechtsprechung gibt es dennoch viele Belege dafür, dass Richter zu der Feststellung neigen, dass polizeiliche Maßnahmen durchaus auch dazu dienen können, einem Gefahrenverdacht in der Absicht nachzugehen, konkrete Anhaltspunkte für das Bestehen einer Gefahr finden zu können. Weitere Ausführungen zur Gefahr und zu deren Begründung werden im Zusammenhang mit den „polizeilichen Standardmaßnahmen“ an anderer Stelle erörtert. Aus diesem Grunde wird hier auch auf Beispiele verzichtet, da die sinnvoller im Zusammenhang mit den jeweiligen Eingriffsbefugnissen erörtert werden.

⁴ Urteil des BVerwG vom 20.08.2003 - BVerwG 6 CN 2.02

Anlassunabhängige Personenkontrollen

TOP

Alle Polizeigesetze enthalten Befugnisse, die es Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten erlauben, unter bestimmten Voraussetzungen auch so genannte anlassunabhängige bzw. verdachtsunabhängige Personenkontrollen an besonderen Orten durchzuführen. Das sind Kontrollsituationen, in denen eine Gefahr kaum noch zu erkennen ist.

Das kann zum Beispiel an Orten der Fall sein, die von vorgesetzter Stelle zu „gefährlichen Orten“ erklärt, oder zu „gefährdeten Objekten“ erklärt wurden, oder aber von vorgesetzter Stelle im öffentlichen Straßenverkehr Kontrollstellen eingerichtet wurden, an denen unter vereinfachten Voraussetzungen, also verdachtsunabhängig und ohne Nachweis einer Gefahr, im Rahmen von Personenkontrollen folgende Rechtsfolgen getroffen werden können:

- Identitätsfeststellung kontrollierter Personen
- Körperliche Durchsuchung der kontrollierten Personen
- Durchsuchung von Personen mitgeführter Sachen.

Von Kritikern dieser gesetzlichen Befugnisse wird geltend gemacht, dass es sich bei solchen Personenkontrollen um willkürliches polizeiliches Einschreiten handelt, weil nicht hinreichend bestimmt sei, unter welchen Voraussetzungen die oben genannten Rechtsfolgen getroffen werden können. Dieser Vorwurf ist nicht unbegründet, so dass sich auch höchste Gerichte mit der Frage zu beschäftigen hatten, unter

welchen Voraussetzungen insbesondere körperliche Durchsuchungen kontrollierter Personen als auch die von ihnen mitgeführten Sachen in solchen Kontrollsituationen zulässig sein können.

In Anlehnung an die Rechtsprechung des Bayrischen Verfassungsgerichtshof aus dem Jahr 2006 sind solche verdachtsunabhängigen Kontrollen zulässig. Soweit es sich dabei lediglich um die Feststellung der Identität kontrollierter Personen durch Einsichtnahme in Ausweispapiere handelt, wird diese Rechtsfolge als so gering angesehen, dass solche Maßnahmen keiner besonderen weiteren Konkretisierung bedürfen. Im Hinblick auf die Durchsuchung von Personen und von diesen Personen mitgeführten Sachen hält der VerfGH Bayern es jedoch für erforderlich, dass diese Rechtsfolgen nur dann akzeptiert werden können, wenn mindestens eine „erhöhte abstrakte Gefahr“ nachgewiesen werden kann.

5

Diesbezüglich heißt es in der Entscheidung:

Eine erhöhte abstrakte Gefahr bedeutet insbesondere, dass solche Durchsuchungen nicht aufgrund einer ungesicherten oder nur diffusen Tatsachenbasis erfolgen dürfen.

Die präventivpolizeiliche Durchsuchung mitgeführter Sachen bereits im Vorfeld konkreter Gefahren darf nicht zu einem bloßen Gefahrerforschungseingriff entarten; dies wäre auch

⁵ VerfGH Bayern, 07.02.2006 - 69-VI-04

im Hinblick auf die Schwere des Eingriffs, die mit einer solchen Durchsuchung verbunden ist, unvertretbar.

[Das gilt dann selbstverständlich auch für körperliche Durchsuchung von Personen, einem weitaus schwerwiegenderen Eingriff in Persönlichkeitsrechte].

An anderer Stelle heißt es:

Die Tatsachenbasis [gemeint sind die Voraussetzungen, um von einer Gefahr ausgehen zu können] braucht aber nicht so konkret zu sein, dass eine Verletzung [polizeilicher Schutzgüter] bereits als wahrscheinlich erscheint; das Vorliegen einer konkreten Gefahr wird nicht verlangt.

Da die Durchsuchung mitgeführter Sachen im Verhältnis zur Identitätsfeststellung einen deutlich schwerwiegenderen Eingriff in die Grundrechtspositionen [...] darstellt, genügen allerdings nur allgemeine Lageerkenntnisse oder (grenz-)polizeiliche Erfahrungssätze, wie sie für die bloße Identitätskontrolle [ausreichen] nicht. Vielmehr müssen zusätzliche und als solche hinreichend greifbare Erkenntnisse hinzutreten.

Diese müssen jedenfalls in tatsächlichen Anhaltspunkten bestehen, die den Schluss auf erhöhte abstrakte Gefahrenlagen [...] zulassen. Dabei kann es sich etwa um durch Indizien angereicherte, also um hinreichend gezielte polizeiliche Lageerkenntnisse oder um das Vorhandensein von Täterprofilen oder Fahndungsrastern handeln [...]. Für eine solche Prognose einer erhöhten abstrakten Gefahr können natur-

gemäß aber auch Eindrücke verarbeitet werden, die die handelnden Polizeibeamten bei einer vorausgehenden Identitätskontrolle gewinnen, z.B. wenn sie irgendwelche Auffälligkeiten registrieren.⁶

Diese Ausführungen machen deutlich, dass das Wort „Gefahr“ sehr dehnbar ist und heute weit mehr Aspekte enthält, als das traditionell mit dem Gefahrenbegriff verbunden ist.

Im weiteren Verlauf dieses Kurses werden sie deshalb eine Vielzahl von Beispielen kennenlernen, die Ihnen dabei helfen werden, handlungssicher mit dem unbestimmten Rechtsbegriff der „Gefahr“ umgehen zu können. Mit anderen Worten: Bei dieser Sprachfigur handelt es sich wirklich um den zentralen unbestimmten Rechtsbegriff des polizeilichen Eingriffsrechts, der verstanden werden muss, denn reines Definitionswissen reicht nicht aus, um mit dem Wort „Gefahr“ im Polizeirecht auch nur andeutungsweise kompetent umgehen zu können. Bedauerlicherweise ist der Gesetzgeber dazu übergegangen, unbestimmte Rechtsbegriffe so „auszuhöhlen“, dass heute eine Gefahr alles sein kann. Ob das für einen Rechtsstaat auf Dauer gesehen förderlich ist, kann, nein muss bezweifelt werden. Wenn es mehr oder weniger der Exekutive, und somit auch der Polizei erlaubt ist, Rechtsbegriffe durch den gezielten Gebrauch von Sprache so zu definieren, die der Gesetzgeber selbst nicht in Gesetzen verwendet, dann ist das wirklich keine gute Zukunftsperspektive für einen Rechtsstaat.

⁶ VerfGH Bayern, 07.02.2006 - 69-VI-04

Gefährder: Allein das Wort „Gefährder“ wird heute auf eine Art und Weise benutzt, die annehmen lässt, dass solche Menschen wirklich gefährlich sind. Das mag im Einzelfall zutreffen, als unbestimmter Rechtsbegriff handelt es sich jedoch lediglich um einen „Arbeitsbegriff“, der von Juristen im Bundeskriminalamt erdacht wurde und seither von Politikern gebetsmühlenhaft verwendet wird, um der ganzen „Härte des Gesetzes“ noch mehr Nachdruck verleihen zu können.

Gefährder und andere relevante Personen

TOP

Ausführungen zum unbestimmten Rechtsbegriff der „Gefahr“ sollten und dürfen „Ausführungen zur Sprachfigur des „Gefährders“ und anderer „Relevanter Personen“ nicht ausklammern, denn diese Sprachfiguren sorgen dafür, dass ein „Feindrecht“ nicht nur im Strafrecht, sondern auch im Gefahrenabwehrrecht an Bedeutung gewinnt.

Warum?

Ganz einfach deshalb, weil es zurzeit keine Legaldefinition des Gefährderbegriffes existiert. Der Begriff des „Gefährders“, bzw. der „Relevanter Personen“, sind lediglich Arbeitsbegriffe der Sicherheitsbehörden, die insbesondere im Zusammenhang bei der Bekämpfung des Terrorismus Anwendung finden.

Gefährder: Auf der Website des BKA heißt es: Im Bereich der Gefahrenabwehr kann die jeweilig zuständige Länderpoli-

zei oder das BKA eine Person aufgrund vorhandener Erkenntnisse als „Gefährder“ oder „Relevante Person“ einstufen. Die Begriffe „Gefährder“ und „Relevante Person“ sind auf polizeilicher Ebene wie folgt definiert (es handelt es sich hierbei nicht um eine gesetzliche Definition, sondern lediglich um einen „Arbeitsbegriff“ der Sicherheitsbehörden).

Ein „Gefährder“ ist eine Person, zu der bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie politisch motivierte Straftaten von erheblicher Bedeutung, insbesondere solche im Sinne des § 100a der Strafprozessordnung, begehen wird.

Eine Person ist als relevant anzusehen, wenn sie innerhalb des extremistischen/terroristischen Spektrums die Rolle einer (a) Führungsperson, (b) eines Unterstützers/Logistikers, (c) eines Akteurs einnimmt, und objektive Hinweise vorliegen, die die Prognose zulassen, dass sie politisch motivierte Straftaten von erheblicher Bedeutung, insbesondere solche im Sinne des § 100a der Strafprozessordnung, fördert, unterstützt, begeht oder sich daran beteiligt, oder (d) es sich um eine Kontakt- oder Begleitperson eines Gefährders, eines Beschuldigten oder eines Verdächtigen einer politisch motivierten Straftat von erheblicher Bedeutung [...] handelt.⁷

Ob solche Arbeitsbegriffe in einem Rechtsstaat ausreichen, um Personen auch aus polizeilicher Sicht überwachen zu können, ist eine Frage, auf die es zumindest zurzeit noch keine zufriedenstellende Antwort gibt.

⁷ https://www.bka.de/DE/UnsereAufgaben/Deliktsbereiche/PMK/pmk_node.html

So auch das Ergebnis eines Gutachtens der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, in dem es sinngemäß heißt, dass eine bundeseinheitlich verbindliche Definition des Gefährderbegriffes eine Grundgesetzänderung voraussetzt, denn dem Bund müsste dann die gesamte Gesetzgebungsbefugnis für das Polizeirecht übertragen werden. Informell, so heißt es in dem Gutachten, ist es jedoch möglich, dass sich Bund und Länder auf eine einheitliche Begrifflichkeit verständigen. Dieser Weg wurde bisher mit der Absprache der Arbeitsgemeinschaft der Leiter der Landeskriminalämter und des Bundeskriminalamtes verfolgt. Eine rechtliche Bindungswirkung erzeugt eine solche informelle Einigung hingegen nicht. Insbesondere dieser letzte Satz zeigt auf, dass der Rechtsstaat wohl dazu bereit ist, eine so genannte rote Linie zu überschreiten.

Schlusswort: Hier schließt sich nun der Kreis zur „terroristischen Gefahr“, die Sie in diesem Kapitel ja schon kennengelernt und hoffentlich nur „quer“ gelesen haben, denn diese Monsterdefinition ist eine Zumutung für interessierte Lesende. Und wenn Sie jetzt beides vor Ihrem geistigen Auge zusammenfügen, die Definition der „terroristischen Gefahr“ und die „Arbeitsdefinition zum Gefährder oder anderen Relevanten Personen“, dann wird vielleicht deutlich, dass allein durch „Wortgewalt“ Terrorismus, Extremismus, Rassismus oder was es auch immer sei, nicht erfolgreich bekämpft werden kann.

Fall-Erörterungen

TOP

Sie wissen nun, dass der unbestimmte Rechtsbegriff einer „Gefahr“ aus wissenschaftlicher Sicht kaum abschließend zu definieren ist. Dennoch reichen die oben erörterten Ausführungen zu den polizeilichen Gefahren, bis auf wenige Ausnahmen, die aber nicht Gegenstand dieses Kurses zum Polizeirecht sind, aus, die Ermächtigungsvoraussetzungen polizeirechtlicher Eingriffsbefugnisse zur Gefahrenabwehr nachvollziehbar begründen zu können. Die folgenden Fallbeispiele sollen Ihnen die Möglichkeit geben, sich an das zu erinnern, was zwangsläufig in Vergessenheit gerät, denn wer bloß sieht, der vergisst, wer aber liest, was ohne die innere Stimme zu gebrauchen, gar nicht geht, der behält.

Befragung von Neugierigen

TOP

Befragungen gehören zu den polizeilichen Standardmaßnahmen, die täglich im polizeilichen Berufsalltag vorgenommen werden. In der Befragungsbefugnis ist jedoch der unbestimmte Rechtsbegriff der „Gefahr“ nicht zu finden. Grund dafür ist, dass der mit einer Befragung verbundene Eingriff in Grundrechte meist so geringfügig ist, dass auch unterhalb einer „konkreten Gefahr“ diese Maßnahmen durchgeführt werden kann. Denkbar wäre es deshalb, eine abstrakte Gefahr für eine Befragung zum Zweck der Gefahrenabwehr ausreichen zu lassen. Dazu gleich mehr.

Beispiel: In Münster wurden in den vergangenen Wochen mehrere Scheunen in Brand gesetzt. Lars und Mia befinden sich zurzeit in Mecklenbeck, einem Vorort von Münster, um dort eine brennende Scheune abzusichern. Lars nutzt die Gelegenheit, Neugierige zu fragen, ob ihnen etwas aufgefallen ist. Kann Lars dadurch eine Gefahr abwehren?

Die brennende Scheune lässt sich durch Befragungen nicht löschen und für den zeitnahen Eintritt eines weiteren Scheunenbrandes liegen keine Hinweise vor. Auch mit der Sprachfigur einer „abstrakten Gefahr“ lässt sich die Befragung von Lars kaum begründen, denn wie sollte er die dafür notwendige Gefahrenprognose mit Leben füllen, denn grundsätzlich darf die Polizei nicht Sachverständiger in eigener Sache sein.

Und wenn doch?

Dann muss die Polizei dazu in der Lage sein, ihre Erkenntnis- und Einschätzungsprognose mit handfesten Fakten ausfüllen zu können. Über die verfügt Lars aber zurzeit nicht.

Die sich hier auftuende Lücke hat der Gesetzgeber dadurch ausgefüllt, indem er es für Befragungen zulässt, solch eine Maßnahme durchführen zu können, wenn „Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie (die befragte Person) sachdienliche Angaben machen kann, die für die Erfüllung einer bestimmten polizeilichen Aufgabe erforderlich sind“.

Diese Formulierung tritt sozusagen an die Stelle der Sprachfigur der „Gefahr“.

Dass es hier um eine polizeiliche Aufgabe geht, ist offensichtlich, denn polizeiliche Aufgabe ist es, sowohl den Täter der Brandstiftung zu ermitteln als auch weitere Brandstiftungen in der Zukunft zu verhüten.

Die Frage, die sich nunmehr stellt, lautet: Was sind Tatsachen, die die Annahme rechtfertigen?

Tatsachen im Sinne der Befragungsbefugnis können sowohl **objektive** Tatsachen als auch **subjektive** Tatsachen sein.

Objektive Tatsachen: Sind konkrete Hinweise gegeben, dass die zu befragende Person etwas wissen muss, handelt es sich um „objektive Tatsachen“. Davon kann im Beispielfall nicht ausgegangen werden, denn das kann Lars gar nicht wissen. Objektive Tatsachen sind auch Hinweise, Informationen, Ermittlungsergebnisse oder Fakten, die der Polizei bereits bekannt oder noch nicht vollständig bekannt sind, so dass ergänzende Fragen notwendig werden, um das „Bild“ abrunden zu können. Dieses Ziel verfolgt Lars zum Befragungszeitpunkt ebenfalls nicht. Er sucht vielmehr nach dem Zufall, ohne den auch bei der Polizei vieles nicht gelingen würde.

Subjektive Tatsachen: Subjektive Tatsachen sind gegeben, wenn Lars auf Grund seiner Berufserfahrung davon ausgeht, dass eine Person Hinweise geben kann, die zur Erfüllung gefahrenabwehrender Maßnahmen hilfreich sind bzw. nützlich sein könnten.

Ausschließlich zu diesem Zweck befragt Lars anwesende Neugierige, darauf hoffend, sozusagen die Stecknadel im Heuhaufen zu finden. Und dass das hin und wieder funktioniert, das bestätigt die polizeiliche Berufserfahrung immer wieder. Wegen der geringen Eingriffstiefe einer Befragung sind an die „nachzuweisenden Tatsachen“ keine besonderen Anforderungen zu richten. Es reicht aus, wenn Lars eine Befragung für sachdienlich hält.

Mit anderen Worten:

Aus jedem nachvollziehbaren Grund ist es Polizeibeamten möglich, zum Zweck der Gefahrenabwehr Personen zu befragen und zwar auch dann, wenn die anzuwendende Befugnis den unbestimmten Rechtsbegriff der „Gefahr“ gar nicht enthält, dafür aber mit anderen Worten umschreibt.

Datenabfrage

TOP

Datenabfragen zur Gefahrenabwehr gehören ebenfalls zu den häufigen Standardmaßnahmen der Polizei.

Beispiel: Anlässlich einer allgemeinen Verkehrskontrolle führt Lars im Rahmen einer Kontrollmaßnahme immer einen Datenabgleich durch, indem er das Kennzeichen und den Namen des Fahrers einem Datenabgleich unterzieht, um sicher sein zu können, dass der Pkw nicht als gestohlen im polizeilichen Datenverbund einliegt und der Fahrer ebenfalls nicht zur Festnahme oder zur Aufenthaltsermittlung ausgeschrieben ist. Rechtslage?

Als Befugnis für den Datenabgleich kommt hier der § 25 PolG NRW (Datenabgleich) in Betracht.

Dort heißt es:

(1) Die Polizei kann personenbezogene Daten der in den §§ 4 und 5 genannten Personen mit dem Inhalt polizeilicher Dateien abgleichen. Personenbezogene Daten anderer Personen kann die Polizei nur abgleichen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass dies zur Erfüllung einer bestimmten polizeilichen Aufgabe erforderlich ist. Die Polizei kann ferner rechtmäßig erlangte personenbezogene Daten mit dem Fahndungsbestand abgleichen.

(2) Wird die betroffene Person zur Durchführung einer nach einer anderen Rechtsvorschrift zulässigen Maßnahme angehalten und kann der Datenabgleich mit dem Fahndungsbestand nicht bis zum Abschluss dieser Maßnahme vorgenommen werden, darf die betroffene Person weiterhin für den Zeitraum angehalten werden, der regelmäßig für die Durchführung eines Datenabgleichs notwendig ist.

Das Wort „Gefahr“ enthält die Befugnis nicht, wohl aber eine sprachliche Umschreibung, die zwei Personenkreise betrifft. Datenabgleiche dürfen sowohl bei Verhaltens- als auch bei Zustandsstörern durchgeführt werden. Das aber können nur Personen sein, wenn sie zur Abwehr von Gefahren in Anspruch genommen wurden. Dafür aber gibt der Sachverhalt nichts her.

Die Daten anderer Personen, also die Daten von Personen, die weder Verhaltens- noch Zustandshafter sind, können ausweislich des Gesetzestextes nur dann einem Datenabgleich unterzogen werden, wenn „wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass dies zur Erfüllung einer bestimmten polizeilichen Aufgabe erforderlich ist.“

Diese Formulierung kennen Sie bereits aus der Befragungsbefugnis, siehe oben.

Tatsachen im Sinne von § 25 PoIG NRW: Bei den „Tatsachen“, die nachzuweisen sind, um erlangte personenbezogene Daten einem Datenabgleich unterziehen zu können, muss es sich um nachweisbare Fakten handeln, denn ein mehr oder weniger ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal der Befugnis besteht darin, dass zumindest eine gewisse Wahrscheinlichkeit gegeben sein muss, durch den Abgleich „erlangter“ Daten sachdienliche Hinweise zu erhalten, die zur Abwehr einer Gefahr genutzt werden können.

In der allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum PoIG NRW heißt es dazu:

25.11

Es muss eine hinreichende Wahrscheinlichkeit bestehen, dass durch den Abgleich nach § 25 Abs. 1 Satz 1 sachdienliche Hinweise zu erhalten sind, die zur Abwehr der Gefahr genutzt werden können.

Unbestritten ist, dass es sich bei den in der Befugnis eingeforderten Tatsachen auch um statistische Tatsachen han-

deln kann. Solche statistischen Tatsachen lassen sich im INPOL-System der Polizei finden. Dort sind, Stand Mai 2017, folgende Fahndungsersuchen enthalten:

- 288.000 Festnahmeersuchen
- 299.000 Ausschreibungen zur Aufenthaltsermittlung
- 15.000 Fahndungen nach Vermissten.

In der INPOL-Sachfahndungsdatei sind etwa 19,6 Mio. Gegenstände erfasst:

- 274.000 Pkw
- 1,3 Mio. Fahrräder
- 9,3 Mio. Dokumente wie z.B. Ausweispapiere. ⁸

Bei diesen Zahlen handelt es sich um Fakten, die als Tatsachen im Sinne von § 25 PolG NRW (Datenabgleich) zu bewerten sind. Wie hoch die Erfolgsaussichten anlässlich eines durchgeführten Datenabgleichs tatsächlich sind, um eine zur Festnahme ausgeschriebene Person festnehmen zu können oder einen als gestohlen im System einliebenden Pkw sicherstellen zu können, ist unerheblich, denn Tatsache ist, dass durchgeführte Datenabgleiche immer wieder zu dem Ergebnis führen, dass eine abgefragte Person im Fahndungsbestand der Polizei als zur Festnahme ausgeschrieben ist oder im Sachfahndungsbestand ein Kennzeichen als gestohlen einliegt.

⁸ Polizeiliche Informationssysteme, Website Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, 2020

Würde die Polizei diese umfangreichen Datensammlungen zur Erfüllung ihrer polizeilichen Aufgaben nicht nutzen, wann immer das sinnvoll und möglich ist, wäre die Funktionsfähigkeit der Polizei nachhaltig gefährdet.

Das wiederum wäre tatsächlich eine Gefahr für das Sicherheitsgut der Allgemeinheit, denn dann wäre die Funktionsfähigkeit der Polizei gefährdet, bei der es sich um ein Sicherheitsgut der Allgemeinheit handelt.

Wenden wir uns nun einer Gefahr zu, die es Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten erlaubt, auch anlässlich von Anscheinsgefahren lageangepasste Maßnahmen sofort treffen zu können.

Anscheinsgefahr

TOP

Im Zusammenhang mit Identitätsfeststellungen kommt es oftmals vor, dass die Identität von Personen zur Abwehr einer Gefahr festgestellt wird. Es ist anerkannt, dass Identitätsfeststellungen auch zur Abwehr von Anscheinsgefahren durchgeführt werden können.

Anscheinsgefahr und Berufserfahrung: Tatsache ist, dass es zur Begründung einer Anscheinsgefahr ausreicht, wenn Polizeibeamte aufgrund ihrer Berufserfahrung einen Lebenssachverhalt als potenziell gefährlich erkennen und als solchen bewerten. Wenn das der Fall ist, dann ist es zulässig, zur Abwehr einer konkreten Gefahr, wozu auch Anscheinsgefahren gehören, die Identität des Mannes festzustellen.

Beispiel: In einem Wohngebiet, in dem es verstärkt zu Einbruchsdiebstählen gekommen ist, beobachten Lars und Mia einen Mann, der den Eindruck vermittelt, dass er mögliche Tatorte ausbaldowert. Lars und Mia kontrollieren den Mann und stellen durch Einsichtnahme in mitgeführte Ausweispapiere dessen Identität fest. Lars und Mia wissen, dass durch ein Anhalten der Person und durch Einsichtnahme in Ausweispapiere nur geringfügig in die Rechte der zu kontrollierenden Person eingegriffen wird. Rechtslage?

Position der Rechtsprechung: Die Rechtsprechung geht davon aus, dass Identitätsfeststellungen so genannter Anscheinstörer rechtlich zulässig sind. Das sind Personen, die nicht eindeutig als Störer identifiziert und die folglich nur als Anscheinstörer in Anspruch genommen werden können. Anscheinstörer ist eine Person bereits dann, wenn die Polizei irrig davon ausgeht, dass von der Person eine konkrete Gefahr ausgeht, die Inanspruchnahme der Person aber dennoch nicht willkürlich erfolgt. Für einschreitende Polizeibeamte heißt das, dass nachvollziehbare Gründe zu benennen sind, die ein polizeiliches Vorgehen als sinnvoll und angemessen erscheinen lassen. Als Anscheinstörer kann auch eine Person in Anspruch genommen werden, wenn sie als „potenzieller“ Störer angesehen werden kann. Polizeiliche Berufserfahrung reicht in diesem Zusammenhang gesehen aus, um nachvollziehbar eine Anscheinsgefahr begründen zu können. Gleiches gilt, wenn sich eine Person in einem „engen zeitlichen und räumlichen Zusammenhang“ zu einer lokalisierbaren und festgestellten Störung aufhält und dadurch den Eindruck erweckt, ein Anscheinstörer zu sein.

VGH Baden-Württemberg: 2013 hat der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg in einem Urteil zur Anscheinsgefahr wie folgt Stellung bezogen:

„Für das Vorliegen einer Anscheinsgefahr ist es entscheidend, ob der handelnde Beamte aus der ex-ante-Sicht mit Blick auf die ihm tatsächlich zur Verfügung stehenden Informationen aufgrund hinreichender Anhaltspunkte vom Vorliegen einer Gefahr ausgehen konnte und diese Prognose dem Urteil eines fähigen, besonnenen und sachkundigen Amtswalters entspricht (...). Dabei muss er das Vorliegen einer Gefahr für sicher halten (...). Im Fall der Anscheinsgefahr zweifelt die Polizei aufgrund der ihr vorliegenden Informationen nicht am tatsächlichen Vorliegen einer Gefahr, obwohl schon zu diesem Zeitpunkt objektiv feststeht, dass eine solche nicht existiert (...).“

An anderer Stelle heißt es:

„Von der Anscheinsgefahr zu unterscheiden ist der Gefahrenverdacht. Im Fall eines Gefahrenverdachts hält die Polizei aufgrund objektiver Umstände das Vorhandensein der Gefahr zwar für möglich, nicht aber für sicher. Beim Gefahrenverdacht sind die Abwehrmaßnahmen vorrangig auf die Klärung der Gefahrensituation zu richten. In besonderen Fällen, insbesondere bei einer möglichen unmittelbaren Gefahr für Leib und Leben können die notwendigen Maßnahmen über die bloß vorläufige Klärung und Sicherung hinaus den Charakter endgültiger Gefahrenabwehr annehmen“. ⁹

⁹ VGH Baden-Württemberg, Urteil v. 25. Juli 2013 · Az. 1 S 733/13

Die Identitätsfeststellung, die Lars und Mia durchführen wollen, lässt sich wohl am besten mit der Sprachfigur der „Anscheinsgefahr“ begründen.

Ende des Kapitels.

TOP