Erster Abschnitt **Aufgaben und allgemeine Vorschriften**

§ 1 PolG NRW: Aufgaben der Polizei

(1) Die Polizei hat die Aufgabe Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren (Gefahrenabwehr). Sie hat im Rahmen dieser Aufgabe Straftaten zu verhüten sowie vorbeugend zu bekämpfen und die erforderlichen Vorbereitungen für die Hilfeleistung und das Handeln in Gefahrenfällen zu treffen. Sind außer in den Fällen des Satzes 2 neben der Polizei andere Behörden für die Gefahrenabwehr zuständig, hat die Polizei in eigener Zuständigkeit tätig zu werden, soweit ein Handeln der anderen Behörden nicht oder nicht rechtzeitig möglich erscheint; dies gilt insbesondere für die den Ordnungsbehörden obliegende Aufgabe, gemäß § 1 Ordnungsbehördengesetz Gefahren für die öffentliche Ordnung abzuwehren. Die Polizei hat die zuständigen Behörden, insbesondere die Ordnungsbehörden unverzüglich von allen Vorgängen zu unterrichten, die deren Eingreifen erfordern.

(2) Der Schutz privater Rechte obliegt der Polizei nach diesem Gesetz nur dann, wenn gerichtlicher Schutz nicht rechtzeitig zu erlangen ist und wenn ohne polizeiliche Hilfe die Verwirklichung des Rechts vereitelt oder wesentlich erschwert werden würde.

(3) Die Polizei leistet anderen Behörden Vollzugshilfe (§§ 47 bis 49).

(4) Die Polizei hat ferner die Aufgaben zu erfüllen, die ihr durch andere Rechtsvorschriften übertragen worden sind.

(5) Maßnahmen, die in Rechte einer Person eingreifen, darf die Polizei nur treffen, wenn dies aufgrund dieses Gesetzes oder anderer Rechtsvorschriften zulässig ist. Soweit die Polizei gemäß Absatz 1 Satz 2 Straftaten vorbeugend bekämpft oder die erforderlichen Vorbereitungen für die Hilfeleistung und das Handeln in Gefahrenfällen trifft, sind Maßnahmen nur nach dem Zweiten Unterabschnitt „Datenverarbeitung“ des Zweiten Abschnittes dieses Gesetzes zulässig.

VVPolG NRW zu § 1: Aufgaben der Polizei

1.11

Nach dem Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen ist es Aufgabe der Polizei, Gefahren sowohl für die öffentliche Sicherheit als auch für die öffentliche Ordnung abzuwehren. Die öffentliche Sicherheit bezieht sich auf die Unversehrtheit der gesamten materiellen Rechtsordnung, von Rechten und Rechtsgütern des Einzelnen und von Einrichtungen und Veranstaltungen des Staates. Unter öffentlicher Ordnung ist die Gesamtheit jener ungeschriebener Regeln für das Verhalten der Einzelnen in der Öffentlichkeit anzusehen, deren Beachtung nach den jeweils herrschenden Anschauungen als unerlässliche Voraussetzung eines geordneten staatsbürgerlichen Gemeinschaftslebens betrachtet wird. In Bezug auf die öffentliche Ordnung ist die Polizei legitimiert, im Einzelfall gegen belästigendes Verhalten in der Öffentlichkeit, das noch unter der Schwelle einer Ordnungswidrigkeit gemäß §§ 116 ff. OWiG bleibt, einzuschreiten. Sie kann – ebenso wie die Ordnungsbehörden – Verstöße gegen die öffentliche Ordnung, die geeignet sind das Sicherheitsgefühl der Bürgerinnen und Bürger in der Öffentlichkeit zu beeinträchtigen, unterbinden.

Die vorrangige Zuständigkeit der Ordnungsbehörden, Gefahren für die öffentliche Ordnung abzuwehren, bleibt erhalten.

1.12

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

© 2012 W. Kohlhammer, Stuttgart

1.13

Die Vorsorge für die Verfolgung künftiger Straftaten wurde aus dem Aufgabenkatalog der Polizei entfernt, da sie systematisch zu den Regelungen des gerichtlichen Verfahrens zählt, und damit der Gesetzgebungskompetenz des Bundes unterliegt.

A. Allgemeines

Die Vorschrift stellt eine (generelle) **Aufgabenzuweisung** dar. Der Gesetzgeber hat auf diese Weise der Polizei als staatlicher Organisation ein definiertes Aufgabenfeld übertragen. Die gesetzliche Regelung der Aufgaben und Zuständigkeiten bietet für sich allein noch keine Ermächtigung für (bestimmte) polizeiliche Maßnahmen zur Erfüllung der Aufgaben.

B. Absatz 1

1 Abs. 1 weist der Polizei die **Gefahrenabwehr als eine zentrale Aufgabe** zu. Der nordrhein-westfälische Gesetzgeber hat anders als die Gesetzgeber anderer Länder (Niedersachsen, Sachsen-Anhalt, Bremen) keine Legaldefinition des Gefahrenbegriffes vorgenommen. Der Gefahrenbegriff kann jedoch im Einklang mit der herrschenden Lehre als ein Zustand beschrieben werden, der bei **ungestörtem Fortgang** der Ereignisse in absehbarer Zeit mit **hinreichender Wahrscheinlichkeit** zu einem **Schaden** für die Schutzgüter führt.[1] Ein **Schaden** ist gegeben, wenn durch regelwidrige Einflüsse eine nicht unerhebliche objektive Minderung an dem vorhandenen Bestand von Schutzgütern eintritt.[2]

2 **Unerheblich sind daher bloße Belästigungen, Unbequemlichkeiten** oder **Geschmacklosigkeiten**. Bei der Abgrenzung zwischen einer unbeachtlichen Belästigung und einem relevanten Schaden kommt es in erheblichem Umfang auch auf die Begleitumstände (Tageszeit und Ort der Handlung) an. Auch Häufigkeit und Dauer der Störung können Relevanz entfachen. Bei der Entscheidung über die Bewertung der Störung ist von einem durchschnittlichen Menschen auszugehen. Die subjektive Einschätzung Kranker oder Überempfindlicher kann kein Maßstab sein.[3]

> **Beispiel:** Ein Hupkonzert vor einem Altenheim ist schwerwiegender als ein Hupkonzert vor dem Fußballstadion während des Spiels. Zur Nachtzeit kann jedoch auch vor dem Fußballstadion die Nachbarschaft unzumutbar beeinträchtigt werden.

3 Der Gefahrenbegriff lebt ersichtlich von der **Prognose des Schadenseintritts**. Ob eine Gefahr vorliegt oder nicht, muss der jeweilige (durchschnittlich befähigte) Polizeibeamte im Zeitpunkt seines Einschreitens vor Schadenseintritt (status quo ex ante) entscheiden. An die prognostischen Kompetenzen des Polizeibeamten dürfen **keine überhöhten Anforderungen** gestellt werden. Allerdings reichen **bloße Vermutungen oder Verdächtigungen nicht** aus.[4] Ein Mindestmaß an Alltagswissen, Lebenserfahrung, polizeilichem, kriminalistischem bzw. technischem Fachwissen ist von jedem Polizeibeamten bei der Beurteilung der Frage, ob eine Gefahr vorliegt, zu verlangen.

---

1 *BVerwGE* 45, 51, 57.
2 *Wolffgang/Hendricks/Merz*, Rn. 78.
3 *Wolffgang/Hendricks/Merz*, Rn. 80.
4 *Ruder/Schmitt*, Rn. 215b.

© 2012 W. Kohlhammer, Stuttgart

Eine Prognose gilt als richtig, wenn im Zeitpunkt ihrer Abgabe **zureichende Anhaltspunkte** dafür vorhanden sind, dass bei ungehindertem Fortgang des objektiv zu erwartenden Geschehens mit **hinreichender Wahrscheinlichkeit** ein polizeilich geschütztes Gut geschädigt wird. Das polizeilich geschützte Schutzgut muss dafür ersichtlich einem nicht sozialadäquaten Risiko ausgesetzt werden.[5] Der Eintritt des Schadens muss aber weder sicher sein noch unmittelbar bevorstehen. Der Eintritt des Schadens muss **nur hinreichend wahrscheinlich** sein. Dies ist regelmäßig der Fall, wenn der Schadenseintritt nach der Lebenserfahrung zu erwarten ist. Eine nur entfernte Möglichkeit reicht daher nicht aus. **Es gilt der Grundsatz:** Je bedeutender und höherrangiger ein gefährdetes Schutzgut ist, desto geringer sind die Anforderungen an die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintrittes zu stellen.[6] Die Prognose des handelnden Polizeivollzugsbeamten wird nicht dadurch falsch, dass das prognostizierte Schadensereignis letzten Endes doch ausbleibt. **4**

Vom (allgemeinen) Gefahrenbegriff des § 1 Abs. 1 Satz 1 PolG NRW zu trennen ist die **abstrakte Gefahr**.[7] Die abstrakte Gefahr ist gegeben, wenn bestimmte Zustände oder Verhaltensweisen unter Berücksichtigung der jeweils bestehenden örtlichen Verhältnisse mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu Schäden für ein Rechtsgut der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung führen können. Nach der Rechtsprechung liegt eine abstrakte Gefahr vor, wenn eine generell-abstrakte Betrachtung für bestimmte Arten von Verhaltensweisen oder Zuständen zu dem Ergebnis führt, dass mit hinreichender Wahrscheinlichkeit ein Schaden im Einzelfall einzutreten pflegt und daher Anlass besteht, diese Gefahr mit generell abstrakten Mitteln, also einem bestimmten Rechtssatz zu bekämpfen.[8] **5**

Für die Polizei ist die abstrakte Gefahr demnach nicht von Interesse. Sie wird lediglich benötigt um eine Gefahrenabwehrverordnung nach §§ 25 ff. OBG zu erlassen. Dies liegt jedoch im Zuständigkeitsbereich der Ordnungsbehörden. Ein Verstoß gegen eine solche Gefahrenabwehrverordnung der Ordnungsbehörden ist wiederum ein konkreter Schaden für die öffentliche Sicherheit, weil der Verstoß gegen die Rechtsordnung (auch die Gefahrenabwehrverordnung gehört dazu) ein Schutzgut der öffentlichen Sicherheit ist. Unterhalb der Ebene der abstrakten Gefahr liegt nur noch die (allgemeine) Gefahrenvorsorge. Diese ist jedoch alleinige Aufgabe des Gesetzgebers und nicht Aufgabe der Polizei.[9] **6**

Neben der **allgemeinen Gefahr** gibt es weitere Gefahrenbegriffe, die der Gesetzgeber an verschiedenen Stellen im Gesetzestext verwendet. Sie unterscheiden sich vom allgemeinen Gefahrenbegriff entweder durch die beschleunigte Nähe des voraussichtlichen Schadenseintritts oder durch die besondere Qualität des bedrohten Rechtsgutes. Ein Großteil der Eingriffsbefugnisse verlangt eine konkrete Gefahr auf der Tatbestandsseite. **7**

Eine **konkrete Gefahr** ist eine im Einzelfall bestehende Gefahr, also eine Sachlage, die gerade in diesem Einzelfall bei verständiger Würdigung des Sachverhaltes in naher Zukunft (oder in absehbarer Zeit) mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einem Schadenseintritt bei einem Schutzgut der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung führt. Das setzt Tatsachen voraus, aus denen sich der **8**

---

5 *Gusy*, Rn. 111.
6 *Wolffgang/Hendricks/Merz*, Rn. 82.
7 Die Verwaltungsvorschrift des nordrheinwestfälischen Innenministeriums Nr. 1.12 vermag mit ihrer Feststellung, dass eine abstrakte Gefahr vom Gesetzgeber gemeint sei, nicht zu überzeugen.
8 *BVerwGE* 116, 347, 352; *VG Karlsruhe*, NVwZ-RR 2009, 22.
9 *BVerwG*, DÖV 2003, 81.

© 2012 W. Kohlhammer, Stuttgart

bestimmte Einzelfall ergibt. Die konkrete Gefahr ist insbesondere in der so genannten Generalklausel des § 8 Abs. 1 PolG NRW zentrales Tatbestandsmerkmal. Sie ist auch für § 12 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und § 34 Abs. 1 PolG NRW eine Eingriffsvoraussetzung. Der Unterschied zwischen einer konkreten Gefahr und einer abstrakten Gefahr besteht also darin, dass die konkrete Gefahr auf den **Einzelfall**, die abstrakte Gefahr hingegen auf den **typischen Fall** bezogen ist.

9 Im Zusammenhang mit der konkreten Gefahr ist in bestimmten Konstellationen auch die **latente Gefahr** ein im Polizeirecht von Teilen der Literatur benutzter Begriff. Die latente Gefahr soll nach Teilen des Schrifttums bestehen, wenn eine konkrete Gefahr erst durch Hinzutreten weiterer Umstände entsteht. Bis zum Eintritt der weiteren Umstände fehle es der latenten Gefahr an der hinreichenden Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts. Mit Hinzutreten dieser Umstände werde aus der latenten Gefahr eine konkrete Gefahr.[10] Es ist zweifelhaft, ob der Begriff von der latenten Gefahr notwendig ist. Vieles spricht für seine Entbehrlichkeit.[11]

10 Eine in zeitlicher Hinsicht gesteigerte Gefahr ist die **gegenwärtige Gefahr**. Bei der gegenwärtigen Gefahr existiert eine Sachlage, bei der der Schadenseintritt unmittelbar oder in allernächster Zeit mit einer an Sicherheit grenzenden Wahrscheinlichkeit bevorsteht oder bei der die schädigende Einwirkung bereits begonnen hat.[12] **Gefahr im Verzug** ist dann ebenso gegeben.

11 Eine Steigerung in qualitativer Hinsicht führt zur **erheblichen Gefahr**. Bei der erheblichen Gefahr besteht eine Gefahrensituation für ein bedeutendes Rechtsgut. Hierzu zählen das Leben, die Gesundheit und die Freiheit sowie die nicht unerheblichen Vermögenswerte und die Funktionsfähigkeit wesentlicher Teile existenzsichernder öffentlicher Versorgungseinrichtungen.[13] Für Eingriffe in den Schutzbereich des Wohnungsgrundrechts wird in bestimmten Fällen die Existenz einer **dringenden Gefahr** verlangt (vgl. Art. 13 Abs. 4 und Abs. 7 GG sowie § 41 Abs. 3 PolG NRW). Eine solche liegt vor, wenn ein bedeutendes Rechtsgut gefährdet wird.[14] Die dringende Gefahr entspricht damit nach der herrschenden Meinung der erheblichen Gefahr. Streitig ist in der Literatur nur zum Teil noch, ob auch eine zeitliche Nähe des Schadenseintritts zu fordern ist.[15]

12 Die Verbindung von zeitlicher Nähe und Qualität des geschützten Rechtsgutes führt konsequent zum Begriff der **gegenwärtigen erheblichen Gefahr**. Die gegenwärtige erhebliche Gefahr gewinnt ihre praktische Bedeutung im Rahmen der Inanspruchnahme von Nichtstörern nach § 6 PolG NRW. Es existieren jedoch noch weitere Gefahrbegriffe. Die **Gefahr für Leib oder Leben** ist eine konkrete Gefahr, die mindestens einem Menschen droht. Neben dem drohenden Tod ist auch eine schwere, lebensgefährliche Bedrohung der Gesundheit eines Menschen als Lebensgefahr anzusehen. Eine Leibesgefahr setzt eine nicht nur leichte Körperverletzung voraus.[16] Nicht erforderlich ist jedoch die zeitliche Dringlichkeit.

---

10 *Knemeyer*, Rn. 99.
11 *Gusy*, Rn. 132 mit vertiefenden Beispielen.
12 *Götz*, § 6 Rn. 25.
13 *BVerfG*, NJW 2008, 822.
14 *BVerwGE* 47, 31, 40.
15 *Götz*, § 6 Rn. 27 m. w. N.
16 *Schoch*, Grundfälle zum Polizei- und Ordnungsrecht, JuS 1994, 667, (670).

© 2012 W. Kohlhammer, Stuttgart

Ferner existiert noch der Begriff von der gemeinen Gefahr. Eine **gemeine Gefahr** (vgl. Art. 13 Abs. 7 GG) ist gegeben, wenn eine unbestimmte Vielzahl von Personen (die Allgemeinheit) oder Sachen von bedeutendem Wert bedroht sind. Dies ist regelmäßig bei Naturkatastrophen und Pandemien oder bestimmten Epidemien sowie massiven Überschwemmungen, aber auch bei der Explosion von Kernkraftwerken der Fall. Zusätzlich existiert noch der Begriff „Gefahr im Verzuge". Hierunter ist eine Sachlage zu verstehen, die ein sofortiges Eingreifen erfordert, weil andernfalls die Gefahr nicht oder nicht mehr rechtzeitig abgewehrt werden könnte. **13**

Die Gefahr ist abzugrenzen von der **Scheingefahr** (auch **Putativgefahr** genannt). Bei der Scheingefahr handelt es sich um die irrtümliche Annahme einer Gefahr. Die Polizei schätzt infolge unzureichender objektiver Würdigung einen Sachverhalt nur subjektiv als gefährlich ein. Die Putativgefahr entsteht also entweder durch mangelnde Aufklärung des Sachverhaltes oder durch eine Prognose die dem gesicherten polizeilichen Fach- und Erfahrungswissen nicht mehr entspricht. In diesen Fällen liegt weder ex ante noch ex post eine Gefahr im Rechtssinne vor.[17] Aus diesem Grund sind etwaige „Gefahrbeseitigungshandlungen" der Polizei rechtswidrig. **14**

Die Scheingefahr ist zu trennen von der so genannten **Anscheinsgefahr**. Diese liegt vor, wenn die Polizei im Zeitpunkt ihres Einschreitens bei verständiger Würdigung der objektiven Anhaltspunkte eine Gefahrenlage annehmen durfte, obwohl sich im Nachhinein herausstellt, dass eine Gefahr in Wirklichkeit nicht vorlag.[18] Polizeirechtlich ist die Anscheinsgefahr den sonstigen Gefahren (siehe oben) gleichgestellt.[19] Maßnahmen, die zur Gefahrenabwehr ergriffen werden, sind daher auch nicht rechtswidrig. Es spricht daher vieles dafür, sich vom Konstrukt der Anscheinsgefahr endgültig zu trennen. Alle denkbaren Lebenslagen lassen sich ohne weiteres unter die Begriffe der Gefahr, Scheingefahr oder des Gefahrenverdachts subsumieren und entsprechend lösen. Mit dem Ende der Anscheinsgefahr würden dann auch die auf ihr aufbauenden Begriffe vom „**Anscheins-** bzw. **Anscheinsverhaltens- oder Anscheinszustandsstörer**" oder „**anscheinsbetroffenem Nichtstörer**" entfallen können.[20] **15**

Unterhalb der Schwelle einer Gefahr liegt der **Gefahrenverdacht**. Er besteht, wenn die Polizei die Sachlage noch nicht mit ausreichender Sicherheit bewerten kann. Es fehlt (noch) an der erforderlichen Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts.[21] In diesen Fällen ist der Polizei durchaus bewusst, dass ihr Kenntnisstand noch nicht ausreicht um eine Prognose des weiteren Verlaufs bzw. potentiellen Schadenseintritts anstellen zu können. In solchen Fällen darf die Polizei nur Maßnahmen zur Gefahrerforschung bzw. zur Unterbrechung eines gefahrverdächtigen Geschehens sowie zur notwendigen Sicherung ergreifen. **16**

> **Beispiel:** Ein jugendlich klingender Anrufer teilt der Polizei anonym am Telefon mit, dass in zwanzig Minuten eine Bombe in einer Diskothek in der Innenstadt explodieren werde. Die Polizei hat immer mal wieder mit Anrufern zu tun, die sich mit derartigen Meldungen einen schlechten Spaß erlauben wollen. Es ist erfahrungsgemäß in der eindeutig überwiegenden Zahl der Fälle nie eine Bombe nach einem derartigen Anruf gefunden worden. Dennoch muss die Polizei in Betracht ziehen, dass es dieses

17 *Knemeyer*, Rn. 98.
18 *OVG Hamburg*, NJW 1986, S. 2005; *VG Münster*, NVwZ 1983, 238.
19 *BVerwGE* 45, 51, 58; *VGH* Mannheim, VBlBW 1993, 298, 300.
20 *Götz*, § 6 Rn. 40 m. w. N.
21 *Knemeyer*, Rn. 98.

© 2012 W. Kohlhammer, Stuttgart

Mal ernst wird. Sie muss also erste Sicherungsmaßnahmen ergreifen.[22] Im vorliegenden Fall kann die Polizei daher die Räumung der Diskothek verlangen und zwangsweise durchsetzen.

17 Der „**Gefahrenbegriff**" des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts verlangt häufig eine behördliche *Prognose*. Gefordert ist die Einschätzung, dass sich eine bestimmte Sachlage bei ungehindertem Geschehensablauf so entwickeln wird, dass ein Schaden an dem Schutzgut eintritt. Dabei genügt nicht etwa eine entfernte Möglichkeit („Risiko"). Die **Gefahrprognose** muss vielmehr die hinreichende Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts ergeben; demnach muss der ungehinderte Geschehensablauf in überschaubarer Zukunft zu einem Schaden an dem Schutzgut führen können. Dabei sind die Anforderungen an die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts umso geringer, je hochwertiger das gefährdete Schutzgut ist.[23]
Die Einschätzung, ob ein Lebenssachverhalt eine polizeiliche Gefahr darstellt, ist eine gerichtlich voll überprüfbare **behördliche Prognoseentscheidung**. Die Behörde (Polizei) muss eine Prognose treffen zum Ausmaß des möglichen Schadens und zur Wahrscheinlichkeit seines Eintritts. Da einer Prognose stets ein gewisses Maß an Unsicherheit über die tatsächliche Entwicklung innewohnt, ist für die Gefahrenbeurteilung die **ex-ante-Sicht**, d. h. der Zeitpunkt des behördlichen Handelns, maßgeblich. Zu diesem Zeitpunkt muss aus Sicht des handelnden Beamten bei verständiger Würdigung der Sachlage die hinreichende Wahrscheinlichkeit eines Schadens bestehen.[24]

18 Die **Sicherheitsgüter** lassen sich in die kollektiven (Integrität der Rechtsordnung und Funktionsfähigkeit des Staates) und in die individuellen Sicherheitsgüter (Leben, Gesundheit, Freiheit, Ehre, Eigentum, Vermögen) einteilen. Bei den Erstgenannten ist stets das öffentliche Interesse zu bejahen, während bei Individualgütern die öffentliche Sicherheit nur dann betroffen ist, wenn ein öffentliches Interesse besteht. Umgekehrt bedeutet dies, dass nicht jedes gefährdete Individualgut im öffentlichen Interesse liegt und damit Schutzobjekt polizeilichen Handelns ist.

19 Die **öffentliche Sicherheit** ist ein **unbestimmter Rechtsbegriff**, der ganz überwiegend in Rechtsprechung und Literatur als **Sammelbegriff** für die Individualrechtsgüter Leben, Freiheit, Gesundheit, Eigentum und Vermögen sowie die Funktionsfähigkeit des Staates (erfasst werden auch die sonstigen Träger hoheitlicher Gewalt),[25] seiner Einrichtungen und Veranstaltungen sowie die Unverletzlichkeit der objektiven Rechtsordnung definiert wird.[26] Unter der objektiven Rechtsordnung ist ausschließlich die geschriebene Rechtsordnung zu subsumieren.[27] Hierzu gehören sowohl Gesetze und Rechtsverordnungen als auch Satzungen des Bundes, eines Landes oder einer kommunalen Gebietskörperschaft (Gemeinde, kreisfreie Städte und Landkreise) sowie eines sonstigen Trägers öffentlicher Gewalt.[28]

---

22 *OLG Stuttgart*, NJW 1992, 1396.
23 *Schoch*, Die Gefahr im Polizei- und Ordnungsrecht, JURA 2003, 472 (473).
24 *Voßkuhle*, Der Gefahrenbegriff im Polizei- und Ordnungsrecht, JUS 2007, 908.
25 *Wolffgang/Hendricks/Merz*, Rn. 54.
26 *VGH Mannheim*, NVwZ 2001, 1299.
27 *Pewestorf/Söllner/Tölle*, § 1 Rn. 37.
28 *Haurand/Vahle*, Öffentliche Sicherheit und Ordnung als polizeiliche Schutzgüter – ein Problemüberblick, Kriminalistik 2004, 429 (431).

© 2012 W. Kohlhammer, Stuttgart

Der Bestand des funktionsfähigen Staates und seiner Einrichtungen umfasst den räumlich gegenständlichen Bereich und Betrieb der Staatsorgane und ihrer Einrichtungen sowie deren Funktionsfähigkeit ohne störende äußere Einflüsse.[29] **20**

Im Einzelnen gehören hierzu zum Beispiel die Parlamente und Regierungen von Bund und Ländern, die Kasernen und Einrichtungen der Streitkräfte, die Gerichte, Behörden und Schulen, aber auch die Infrastrukturanlagen der Daseinsvorsorge (Obdachlosenunterkünfte,[30] Wasserwerke, Klärwerke, Kraftwerke usw.). Auch die kulturellen Einrichtungen (Theater, Museen, Bibliotheken) gehören dazu, wenn sie in staatlicher oder kommunaler Trägerschaft stehen. Zum Schutzbereich gehören ferner die Städte, Landkreise und Gemeinden sowie die Personalkörperschaften des öffentlichen Rechts (zum Beispiel Universitäten, Fachhochschulen, Handwerkskammern, Ärzte- und Apothekerkammern etc.). **21**

Nicht nur die öffentlichen Einrichtungen als solche, sondern auch ihre Veranstaltungen sind geschützt. Dazu gehört die ungestörte Durchführung aller Veranstaltungen im Rahmen des Amtsbetriebes. Dies reicht vom Einsatz des Zolls zur Kontrolle des Warenverkehrs über den Einsatz der Feuerwehr zur Brandbekämpfung und technischen Hilfeleistung bis zu den Einsätzen der beauftragten Rettungsdienste und der Polizei *(bei letzterer z. B. ungestörte Durchführung von Radarmessungen. Die im Alltag hierbei zuweilen auftretenden Warnungen unbefugter Dritter vor verdeckten Geschwindigkeitskontrollen der Polizei beeinträchtigen die ordnungsgemäße Durchführung präventiv-polizeilicher Aufgaben auf dem Gebiet der Verkehrsüberwachung und stellen somit eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit dar. Gegen sie kommen sowohl Maßnahmen auf der Grundlage der Generalklausel des § 8 Abs. 1 PolG NRW als auch bei besonders hartnäckigen Störern Maßnahmen der Platzverweisung nach § 34 Abs. 1 PolG NRW und der Ingewahrsamnahme nach § 35 Abs. 1 PolG NRW in Betracht.)*.[31] Erfasst sind weiterhin die Manöver, öffentlichen Gelöbnisse und Vereidigungen von Soldaten (großer Zapfenstreich)[32] sowie die öffentliche Vereidigung von Polizeibeamten. Auch die Staatsempfänge des Bundes- oder Ministerpräsidenten gehören zum Schutzbereich der öffentlichen Sicherheit. **22**

Das **persönliche Sicherheitsgefühl** des einzelnen Bürgers ist kein Schutzgut der öffentlichen Sicherheit. Aus dem Begriff „öffentliche Sicherheit" folgt ferner, dass ein öffentliches Interesse an der Gefahrenabwehr bestehen muss. Dieses Interesse fehlt grundsätzlich bei **ausschließlicher Selbstgefährdung des Einzelnen** zum Beispiel infolge ungesunder Ernährung, starken Rauchens, Alkoholmissbrauchs oder Überforderung durch exzessive und riskante Sportausübung wie zum Beispiel das Schwimmen und Tauchen in gefährlichen Gewässern, Paragliding, Bungeejumping, etc.). Auch eine ungesunde „unvernünftige" Lebensführung genießt den grundrechtlichen Schutz aus Art. 2 Abs. 1 GG.[33] Was durch das Grundgesetz erlaubt oder toleriert wird, kann nicht polizeirechtlich untersagt werden. **23**

29 *Götz*, § 4 Rn. 38.
30 *VGH Mannheim*, JuS 1992, 618.
31 *OVG Münster*, NJW 1997, 1596.
32 *BVerwG*, NJW 1990, 2076.
33 *BVerwG*, NJW 1989, 2960.

© 2012 W. Kohlhammer, Stuttgart

24 Dies gilt jedoch nicht, wenn die Eigengefährdung dazu führt, dass auch andere Personen bzw. andere Rechtsgüter in Mitleidenschaft gezogen werden können.[34] Bei einer im Zuge der **Selbstgefährdung** hinzutretenden **Fremdgefährdung** lebt also das Interesse des Staates an einer gefahrenabwehrenden Handlung sofort wieder auf (zum Beispiel bei Eintritt einer Feuergefahr durch einen betrunkenen Raucher).

25 Ferner besteht eine **Grenze des „Rechts auf Selbstgefährdung"** in den Fällen, in denen der sich selbst Gefährdende die Tragweite seines Handelns entweder von vornherein nicht selbst erkennen kann (zum Beispiel Kinder und Jugendliche) oder sich die Person in einem die freie Willensbetätigung ausschließenden Zustand befindet (zum Beispiel durch psychische Erkrankungen oder starken Medikamenteneinfluss bzw. Alkohol- und Betäubungsmitteleinfluss).[35] Mit Blick auf die staatlichen Schutzpflichten aus. Art. 2 Abs. 2 GG ist bei einer drohender Selbsttötung eine Verhinderung des Suizids durch die Polizei rechtmäßig.[36] In Suizidfällen ist ohnehin häufig zweifelhaft, ob die betreffende Person in freier Willensbestimmung handelt oder sich in einem psychischen Ausnahmezustand befindet und deswegen an einer freien Willensbildung gehindert ist. In der polizeilichen Praxis wird es daher grundsätzlich anzuraten sein, suizidalem Handeln entschlossen entgegen zu treten.

26 Zu berücksichtigen ist bei allen Individualrechtsgütern, dass ein Schutz dieser Rechtsgüter über Rechtsnormen – insbesondere solche des Strafrechts – wiederum zu einem Schutzinteresse der Allgemeinheit führen kann. Der Schutz der Unversehrtheit der Rechtsordnung liegt nämlich stets im öffentlichen Interesse.

27 Die **öffentliche Ordnung**, die der Gesetzgeber nach zwanzigjähriger Verbannung wieder in das Polizeigesetz aufgenommen hat,[37] ist ein alter polizeirechtlicher Terminus, der schon vom Preußischen Oberverwaltungsgericht konkretisiert wurde.[38]

28 Er umfasst die **Gesamtheit aller ungeschriebenen Regeln für das Verhalten des Einzelnen in der Öffentlichkeit**, deren Befolgung nach den jeweils herrschenden sozialen und ethischen Anschauungen als unentbehrliche Voraussetzung eines geordneten menschlichen Zusammenlebens innerhalb eines bestimmten Gebietes angesehen wird.[39] Die ungeschriebenen Regeln sind ihrerseits keine Rechtsnormen und auch kein Gewohnheitsrecht. Es handelt sich vielmehr um gesellschaftliche Ordnungsnormen. Die sozialen und ethischen Anschauungen hinsichtlich der Befolgung dieser Ordnungsnormen müssen der Werteordnung des Grundgesetzes entsprechen bzw. mit dieser vereinbar sein.[40]

29 Erfasst werden somit Werte, die in der **heutigen Gesellschaft** von **Moral** und **Sittlichkeitsvorstellungen** geprägt sind. Diese Werte bzw. Wertvorstellungen sind nicht statisch. Sie unterliegen mit den stetigen Änderungen in der Gesellschaft automatisch einem Wandel. Dies macht eine restriktive Interpretation

---

34 *Haurand/Vahle*, a. a. O. 429 (430).
35 *Schoch*, Die Schutzgüter der polizei- und ordnungsrechtlichen Generalklausel, JURA 2003, 177 (179).
36 *BayOblG*, DÖV 1989, 273 = NJW 1989, 1815.
37 Die Streichung aus dem PolG NRW erfolgte 1989 und wurde erst mit dem Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes vom 9.2.2010 wieder aufgenommen, *GV. NRW.* 2010, S. 132.
38 *PrOVGE* 23, 409 (Verletzung des religiösen Empfindens durch eine singende katholische Prozession vor einer evangelischen Kirche).
39 *BVerfGE* 69, 315, 352; *BVerwG*, NJW 1980, 1640, 1641; *OVG Münster* E 12, 112, 115.
40 *Götz*, § 5 Rn. 3.

© 2012 W. Kohlhammer, Stuttgart

erforderlich. Es können daher nur die Wertvorstellungen berücksichtigt werden, die von einer **deutlich überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung** in einer bestimmten Region anerkannt sind.[41]

30 Als Beispiel für den gesellschaftlichen Wertewandel kann die **Bettelei oder die Prostitution auf öffentlichen Straßen** sowie das **Zusammenleben Unverheirateter in einer eheähnlichen Gemeinschaft** (früher als sogenanntes „Konkubinat" Gegenstand strafrechtlicher und polizeirechtlicher Regelungen) dienen. Sie wurden in früheren Zeiten durchweg nicht toleriert und im Falle der Prostitution sogar strafrechtlich verfolgt.

31 **Aus der Definition der öffentlichen Ordnung geht bereits ein gewisses Maß an Unbestimmtheit hervor,** was in der Vergangenheit in mehreren Ländern zum Anlass für die Streichung der öffentlichen Ordnung aus den Polizeigesetzen genutzt wurde. Die Unbestimmtheit der öffentlichen Ordnung wurde früher sowohl in Bremen (1983) und Niedersachen (1994), Nordrhein-Westfalen (1989) als auch in Schleswig-Holstein (1992) als Verstoß gegen den Bestimmtheitsgrundsatz des Artikels 20 Abs. 3 GG angesehen und erst unter der CDU/FDP Regierungskoalition in diesen Ländern wieder in das Gesetz aufgenommen. Im süddeutschen Raum war die öffentliche Ordnung hingegen durchgängig in den Polizeigesetzen etabliert.
Der Landesgesetzgeber von Nordrhein-Westfalen strebt mit der Wiederaufnahme der öffentlichen Ordnung an zukünftig auch **unterhalb der Schwelle von Ordnungswidrigkeiten** ein polizeiliches Einschreiten zum Beispiel bei **spürbaren Belästigungen** zu ermöglichen und die staatliche Vollzugspolizei in ihren Befugnissen mit den kommunalen Ordnungsbehörden gleichzustellen, in deren Gesetz (§ 14 Abs. 1 Ordnungsbehördengesetz, OBG NRW) die öffentliche Ordnung auch in der Vergangenheit erhalten geblieben war.[42]

32 Die Wiedereinführung der öffentlichen Ordnung ist grundsätzlich zu begrüßen, weil der Gesetzgeber mit Blick auf den schnellen technischen Fortschritt und den damit einhergehenden Wertewandel in der Gesellschaft kaum noch in der Lage sein wird, auf alle denkbaren abstrakt-generellen Konstellationen durch eine gesetzliche Normierung frühzeitig und vollständig zu reagieren.[43]

33 **Der Schutzbereich der öffentlichen Ordnung ist in der polizeilichen Praxis nicht von hoher Bedeutung,** da ein Großteil des denkbaren „unsittlichen" Verhaltens der Bürger *(Beispiele: Nacktbaden, Nacktjoggen, aufdringliche und unzumutbare Werbung für entgeltliche sexuelle Handlungen, urinieren in der Öffentlichkeit)* bereits von den Normen des Ordnungswidrigkeitenrechts (§§ 116 ff. OWiG) und den zahlreichen kommunalen Satzungen der Städte und Gemeinden erfasst ist, deren Durchsetzung auch der staatlichen Polizei in **Eilfällen** möglich ist. Mit der Verletzung einer Norm des Ordnungswidrigkeitenrechts oder einer kommunalen Satzung tritt automatisch wieder eine Verletzung der öffentlichen Sicherheit ein. Der Anwendungsbereich der öffentlichen Ordnung ist für die Polizei dadurch weitestgehend minimiert. Hinzu kommt, dass die **Ordnungsbehörden** mit Blick auf ihre **Vorrangstellung** (vgl. § 1 Abs. 1 Satz 3 PolG NRW) der Polizei weiterhin einen Teil der wenigen Fälle aus dem Bereich der öffentlichen Ordnung abnehmen müssen und werden.

---

41 *Wolffgang/Hendricks/Merz*, Rn. 70 m. w. N.
42 LT-Drs. 14/10089, S. 26.
43 So auch *Wolffgang/Hendricks/Merz*, Rn. 74.

© 2012 W. Kohlhammer, Stuttgart

Beispiele für die Anwendung der öffentlichen Ordnung durch den Polizeivollzugsdienst:
Einschreiten gegen aggressives Betteln in der Innenstadt (soweit nicht durch örtliche kommunale Satzungen bereits untersagt), Nacktgehen in der Innenstadt auch wenn es als „Interaktionskunst" deklariert wird,[44] das Werfen kleinwüchsiger Menschen („Zwergenweitwurf") durch einen gewerblichen Veranstalter und dessen Gäste,[45] Hissen der Reichskriegsflagge mit dem Ziel der Verunsicherung oder Ängstigung bestimmter Gruppen in der Gesellschaft,[46] Verspotten von Teilnehmern einer Prozession oder ähnlicher religiöser Umzüge,[47] Verspotten alter und hilfloser Menschen,[48] Laserspiele in einem sogenannten „Laserdrom". Hier wurde die Tötung von Menschen auf eine Art und Weise simuliert, die geeignet war, die Menschen zu bloßen Objekten der Handlung herabzuwürdigen.[49]

34 Der Schutz der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung obliegt der Polizei nach Abs. 1 Satz 3 nur subsidiär. Die **Primärzuständigkeit** liegt bei den allgemeinen und besonderen Ordnungsbehörden. Hierzu gehören zum Beispiel die Ordnungsdienststellen der Kommunen (Ordnungsamt, Jugendamt, Feuerwehr etc.). Können diese nicht (aus tatsächlichen Gründen) oder nicht rechtzeitig (aus zeitlichen Gründen) handeln, ist die staatliche Vollzugspolizei des Landes Nordrhein-Westfalen zuständig. Ob die zuständige Behörde erreicht werden und – falls das zu bejahen ist – auch noch die notwendigen Maßnahmen zeitgerecht treffen kann, beurteilt sich nach den Verhältnissen des Einzelfalls und dem Erkenntnisstand im Zeitpunkt der Anordnung der Maßnahme durch die Polizei.[50]

Beispiel: Nach einem Familienstreit lässt der Ehemann trotz extremer Kälte nachts seine Frau mit Kleinkind nicht mehr in das Haus. Maßnahmen der eigentlich zuständigen Behörde können nicht rechtzeitig getroffen werden, nur die Polizei ist bereits am Einsatzort. Es gilt eine Gefahr für das Leben bzw. die Gesundheit des Kleinkindes abzuwehren. Eine zeitliche Verzögerung kann nicht hingenommen werden.[51]

35 In der Literatur hat sich in diesem Zusammenhang der Begriff von der **Eilzuständigkeit** etabliert. Der Eilfall ist in der Praxis durchaus häufig gegeben, da viele Ordnungsbehörden ein verwaltungsbehördliches Gepräge haben und weder feiertags noch nachts Amtshandlungen vornehmen wollen oder können. Die staatliche Vollzugspolizei ist hingegen durchgängig verfügbar. Dies führt sowohl in Nordrhein-Westfalen aber auch in anderen Bundesländern mit identischer Regelung dazu, dass die Praxis Regel und Ausnahme vertauscht hat. Aus der vom Gesetzgeber gewollten Eilzuständigkeit ist mittlerweile in manchen Orten eine Allzuständigkeit der Polizei entstanden.[52] Diese sollte ihr aber ersichtlich nicht zukommen. Die **Allzuständigkeit** ist nach dem Kommunal-

---

44 *OVG Münster*, NJW 1997, 180.
45 *VG Neustadt*, NVwZ 1993, 98.
46 *OVG Münster*, DÖV 1994, 966; Hinweis: Die Reichskriegsflagge ist kein verbotenes NS-Symbol und erfüllt daher keinen Straftatbestand. Das bloße Zeigen dieser Flagge verstößt somit nicht gegen die öffentliche Sicherheit. Die öffentliche Ordnung ist auch nur dann betroffen, wenn der gezielte Einschüchterungseffekt im Vordergrund steht. Ist dies nicht der Fall, ist auch die öffentliche Ordnung nicht betroffen (*VGH Mannheim,* NJW 2006, 635).
47 *Knemeyer*, Rn. 102.
48 *Knemeyer*, a. a. O.
49 *BVerwG,* NVwZ 2002, 598 ff.; *OVG Münster*, DÖV 2001, 217 ff.; *OVG Münster*, NWVBl. 1995, 473; *OVG Koblenz*, GewArch 1994, 374.
50 *Tegtmeyer/Vahle*, § 1 Rn. 19.
51 *Chemnitz*, § 1 Rn. 4.5.2.
52 Es gibt allerdings in einigen Großstädten einen erfreulichen Trend zur Rückbesinnung auf die vom Gesetzgeber tatsächlich gewollte Kompetenzverteilung. Dort haben die Stadtverwaltungen die Anzahl, Ausrüstung und Einsatzzeiten ihrer Mitarbeiter im Vollzugsdienst (Ordnungsdienst) gestärkt.

© 2012 W. Kohlhammer, Stuttgart