



Juni 2018

Die drohende Gefahr im Polizeirecht

*Die Fachgruppe Verwaltungsrecht der Neuen Richtervereinigung (NRV) kritisiert die Einführung der Rechtsfigur der „drohenden Gefahr“ im Rahmen aktueller Novellierungen der Landespolizeigesetze. Diese Rechtsfigur führt nicht nur zu Unsicherheiten bei Rechtsanwender*innen und Bürger*innen, sondern ist schlicht überflüssig. Bei dennoch beabsichtigten Gesetzesnovellen sind die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts in der Entscheidung zum Bundeskriminalamtgesetz vollständig zu berücksichtigen, um dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz hinreichend Rechnung zu tragen.*

Als Reaktion auf die terroristische Bedrohungslage sind in einigen Bundesländern Novellen der Polizeigesetze in Arbeit, wie z.B. in NRW, oder bereits in Kraft getreten, wie in Bayern. Unter Berufung auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts¹ zu Überwachungsmaßnahmen nach dem Bundeskriminalamtgesetz sehen die Novellen in jeweils unterschiedlichen Ausformungen vor, die Rechtsfigur der „drohenden Gefahr“ in die Polizeigesetze einzuführen, um auch im Vorfeld² von „konkreten Gefahren“³ polizeiliche Maßnahmen ergreifen zu können. Nach Auffassung der Fachgruppe Verwaltungsrecht der NRV ist dieses Vorhaben mehr als bedenklich.

Zunächst bedarf es der Rechtsfigur der „drohenden Gefahr“ schon gar nicht. Im Vorfeld von konkreten Gefahren kann vielmehr auf die Rechtsfigur des „Gefahrenverdachts“ zurückgegriffen werden, die seit langem ihren Niederschlag in einer Vielzahl von polizeigesetzlichen Eingriffsregelungen gefunden hat.⁴ Bei einem „Gefahrenverdacht“ reicht das Vorliegen einer Schadensmöglichkeit aus, die sich deshalb nicht ausschließen lässt, weil nach dem derzeitigen Wissensstand bestimmte Ursachenzusammenhänge weder bejaht noch verneint werden können, um polizeiliche Maßnahmen ergreifen zu können.⁵ Weshalb nunmehr zwischen dem Gefahrenverdacht und der konkreten Gefahr noch eine „Zwischenkategorie“ mit einem gesonderten Wahrscheinlichkeitsgrad⁶ eingeführt oder vielleicht sogar die Rechtsfigur des „Gefahrenverdachts“ durch die „drohende Gefahr“ ausgetauscht werden soll, erschließt sich nicht. Denn die mit der Einführung der Rechtsfigur der „drohenden Gefahr“ verbundenen Unsicherheiten für Rechtsanwender*innen und Bürger*innen sind unnötig und werfen mit Blick auf das aus dem Rechtsstaatsprinzip folgende Bestimmtheitsgebot verfassungsrechtliche Bedenken auf.

1 BVerfG, Urt. v. 20.4.2016, 1 BvR 966/09, Rn 112.

2 „Im Vorfeld“ meint hier eine Verringerung des Wahrscheinlichkeitsgrades bzw. des Grades der Vorhersehbarkeit.

3 Eine „konkrete Gefahr“ ist eine Sachlage, die bei ungehindertem Ablauf des objektiv zu erwartenden Geschehens im Einzelfall in absehbarer Zeit mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einer Verletzung eines polizeilichen Schutzguts führt, vgl. nur BVerfG, Urt. v. 20.4.2016, 1 BvR 966/09, Rn 111.

4 Vgl. § 9 Abs. 1 Satz 1 PolG NW, Art. 13 Abs. 1 Nr. 2 a) Bayr. PAG.

5 BVerfG, Urt. v. 3.7.2002, 6 CN 8.01, Rn 34; VGH Mannheim, Urt. v. 25.10.2012, 1 S 1401/11, Rn 57.

6 So wohl BVerfG, Beschl. v. 31.5.2017, 1 VR 4/17, Rn 17 ff. zur „besonderen Gefahrenlage“ nach § 58a AufenthG.

Sprecherin der Fachgruppe:

Christine Nordmann, Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgericht, Brockdorff-Rantzaus-Str. 13, 24837 Schleswig
Tel, (d.): 04621-86-1633, C.Nordmann@neuerichter.de

Sofern die Landesgesetzgeber trotzdem an der Rechtsfigur der „drohenden Gefahr“ festhalten wollen, sind sie insbesondere mit Blick auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz dazu aufgerufen, sich vollständig an die Vorgaben der zuvor zitierten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu halten. Konkret kann danach eine „drohende Gefahr“ erst angenommen werden, sofern es um einen Schadenseintritt bei einem überragend wichtigen Rechtsgut geht.⁷ Dieser Vorgabe entspricht beispielsweise nicht die Regelung gemäß § 11 Abs. 3 Satz 2 Nr. 4 des bayerischen Polizeiaufgabengesetzes (PAG), wonach bei Vorliegen einer „drohenden Gefahr“ polizeiliche Maßnahmen auch zum Schutze erheblicher Eigentumspositionen, die nicht abstrakt als überragend wichtige Rechtsgüter eingeordnet werden können,⁸ zulässig sein sollen. Ferner ergibt sich aus den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts und dem Kontext seiner Entscheidung zum Bundeskriminalamtgesetz, dass in Konstellationen der „drohenden Gefahr“ lediglich Überwachungsmaßnahmen als Gefahrerforschungsmaßnahmen zulässig sind, die ihrerseits freilich bereits zu ganz erheblichen Grundrechtseingriffen führen können. Darüber offensichtlich hinausgehend soll nach dem Entwurf der NRW-Landesregierung zur Novellierung des Polizeigesetzes sogar eine bis zu einem Monat währende Ingewahrsamnahme bei einer „drohenden Gefahr“ möglich sein.⁹

Vor dem Hintergrund dieser beabsichtigten bzw. schon in Kraft getretenen Gesetzesänderungen wird es letztlich Sache der Behörden und Gerichte sein, die Verhältnismäßigkeit der Eingriffsermächtigungen bzw. der darauf gestützten Maßnahmen intensiv zu prüfen. Sollten sich die zum Teil zu weit gefassten gesetzlichen Ermächtigungen im Einzelfall nicht verfassungskonform auslegen und entsprechend anwenden lassen, wären sie im Falle ihres Inkrafttretens einem Verfassungsgericht vorzulegen.

7 Vgl. BVerfG Urt. v. 20.4.2016, 1BvR 966/09, Rn 112.

8 „Überragend wichtige Rechtsgüter“ sind nach dem BVerfG Leib, Leben und Freiheit der Person sowie solche Güter der Allgemeinheit, deren Bedrohung die Grundlagen oder den Bestand des Staates oder die Grundlagen der Existenz der Menschen berührt, wie etwa auch die Funktionsfähigkeit wesentlicher Teile existenzsichernder öffentlicher Versorgungseinrichtungen, vgl. Urt. v. 27.2.2008, 1 BvR 370/07, Rn 247.

9 Vgl. Landtag NRW Drucksache 17/2351 S. 23 (§ 35 Abs. 1 Nr. 6 PolG NW-E).