

## Gesetzgebung

Die Qualität der modernen Gesetzgebung wird vielfach kritisiert. Über manches, was im Bundesgesetzblatt und in den Gesetz- und Verordnungsblättern der Länder steht, kann man in der Tat nur den Kopf schütteln. Dabei sind viele legislatorische Fehlleistungen vermeidbar. Zum einen verfügen die für die Gesetzentwürfe verantwortlichen Ministerien – zumindest theoretisch – über hoch qualifiziertes Personal. Zum anderen finden zu etlichen Gesetzen Expertenanhörungen statt. Hochschullehrer, Gewerkschaftsvertreter und Rechtsanwälte werden gebeten, ein Gutachten zu erstellen und den Abgeordneten Rede und Antwort zu stehen. Für diesen Aufwand erhalten die Experten kein Honorar; immerhin werden – zum Beispiel in Nordrhein-Westfalen – die Kosten für eine Fahrt in der 2. Klasse der Deutschen Bahn erstattet. Ob diese Praxis die fachlich besten Köpfe anlockt, sei hier einmal dahingestellt.

Vieles wäre ja schon gewonnen, wenn der eine oder andere kluge Gedanke Eingang in das Gesetzgebungsverfahren finden würde. So manche Anhörung geht indessen aus wie das Hornberger Schießen: Außer Spesen nichts gewesen!

Ein Beispiel: Der nordrhein-westfälische Gesetzgeber hat im Jahre 2010 das Polizeigesetz geändert. Dabei wurde das Schutzgut der „öffentlichen Ordnung“ (erneut) aufgenommen (es war 1990 gestrichen worden). Darunter versteht man „die Gesamtheit der im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung liegenden ungeschriebenen Regeln für das Verhalten des Einzelnen in der Öffentlichkeit, deren Beachtung nach den jeweils herrschenden Anschauungen als unerlässliche Voraussetzung eines geordneten staatsbürgerlichen Zusammenlebens betrachtet wird“ (s. z. B. § 3 Nr. 2 Gesetz über öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt). Es geht also um Sozialnormen, die für ein friedliches Zusammenleben besonders wichtig sind. Nun wird das Zusammenleben der Menschen in Deutschland bereits durch ein engmaschiges Netz von Gesetzen, Verordnungen und Satzungen geregelt. Es fällt deshalb schwer, noch eine Gefahrensituation zu (er-)finden, die nicht durch eine Rechtsvorschrift erfasst ist und die es deshalb erforderlich macht, auf die Sozialmoral zurückzugreifen.

Die Fachliteratur ist sich mit breiter Mehrheit einig: Das Schutzgut ist verfassungsrechtlich problematisch und überflüssig (s. umfassend *Baumann*, Rückkehr zur öffentlichen Ordnung? Dissertation, Universität Bonn 2008: „Nach alledem kann das Vorhaben, ... die öffentliche Ordnung wieder in das PolG NRW aufzunehmen, nicht befürwortet werden; *Belz/Elzermann*, Polizeigesetz des Freistaates Sachsen, 5. Aufl. 2014, § 1 Rn. 20: „nur geringe Bedeutung“; *Haurand*, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 6. Aufl. 2014, S. 45: „Akt symbolischer Gesetzgebung“, S. 48: „Überzeugende Beispiele ... derzeit nicht erkennbar“; *Möller/Warg*, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 6. Aufl. 2012, Rn. 99, S. 62: „kaum Raum für einen Rückgriff auf die öffentliche Ordnung“; *Pieroth/Schlink/Kniesel*, Polizei- und Ordnungsrecht, 8. Aufl. 2014, S. 136 Rn. 51: „rechtspraktische Erforderlichkeit ... muss bezweifelt werden“). Bei der Anhörung zur Novellierung des Polizeigesetzes von Nordrhein-Westfalen sah sich ein Gutachter außerstande, ein für die Polizeipraxis bedeutsames Beispiel für die Notwendigkeit der öffentlichen Ordnung zu nennen. Unter diesen Umständen wäre eine ausführliche Begründung für die „Rückkehr“ der öffentlichen Ordnung in das nordrhein-westfälische Polizeirecht zu erwarten gewesen. Wer einen Blick in die amtliche Begründung (s. Landtags-Drucks. 14/10089 zu § 1) wirft, wird jedoch eines Besseren belehrt. Ausführungen, die die Notwendigkeit belegen könnten, sucht man vergebens. Es findet sich nur der recht vage Hinweis, die Polizei werde dadurch „legitimiert, im Einzelfall auch gegen belästigendes Verhalten in der Öffentlichkeit, das noch unter der Schwelle einer Ordnungswidrigkeit gem. §§ 116 ff. OWiG bleibt, einzuschreiten“. Die zitierten Vorschriften normieren „Verstöße gegen die öffentliche Ordnung“ (Überschrift!) und verbieten groben Unfug in allen möglichen und unmöglichen Formen (z. B. nächtliches Grölen, „Nacktjoggen“, Fäkieren auf der Straße). Was unterhalb dieser Schwelle liegt, dürfte kaum des Aufhebens wert sein und schwerlich die Polizei auf den Plan rufen.

Angesichts der Beratungsresistenz des Gesetzgebers mag man sich mit der Erkenntnis trösten, dass die Renaissance der öffentlichen Ordnung wahrscheinlich nicht oder nur wenig schadet.

In anderen Fällen geht es nicht so glimpflich aus!

*Prof. Dr. J. Vahle*, Bielefeld