

## Gefahr im Anzug

Die juristische Heimat der Gefahr ist üblicherweise das Polizei- und Ordnungsrecht. Der Gefahrenbegriff spielt nicht nur in der Praxis, sondern auch in der Ausbildung eine zentrale Rolle. Die einschlägigen Lehrbücher widmen ihm gebührenden Raum: zum Beispiel *Gusy*, Polizei- und Ordnungsrecht, 10. Aufl. 2017, S. 101 bis 132; *Haurand*, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht Nordrhein-Westfalen, 7. Aufl. 2017, S. 30 bis 58. Es gibt allerdings nicht nur einen Gefahrenbegriff, sondern zahlreiche sonstige Gefahrengrade (Gefahrenstufen). Bisher kannte man folgende Begriffe: die konkrete Gefahr (Kurzformel: im Einzelfall bestehende hinreichende Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts), die abstrakte Gefahr (Voraussetzung einer Gefahrenabwehrverordnung), die allgemeine Gefahr (irgendwo vor der konkreten Gefahr), die dringende Gefahr (Art. 13 Abs. 4 und 7 Grundgesetz), die erhebliche Gefahr (also für bedeutsame Schutzgüter), die gegenwärtige (zeitlich gesteigerte) Gefahr, die Gefahr im Verzug (jedem Tatort-Zuschauer bekannt) und, last and not least, die sog. latente Gefahr (Stichwort: Schweinemäster-Fall). In gefährlich aussehenden Situationen kann immerhin der Gefahrenverdacht oder die Anscheinsgefahr ein Eingreifen rechtfertigen. Bei der Scheingefahr (Putativgefahr) geht das allerdings nicht (Schulbeispiel: Schauspieler in weißer Toga und umstellt von TV-Kameras proben in einem Park die „Ermordung“ von Julius Cäsar; der Brutus-Darsteller darf nicht von einem vorbeigehenden Polizisten erschossen werden). Die Gefahrenbegriffe können kombiniert werden, so dass beispielsweise eine gegenwärtige erhebliche Anscheinsgefahr möglich ist, die ein Eingreifen wegen Gefahr im Verzug erlaubt.

Diese begriffliche Vielfalt ist jetzt um eine Variante erweitert worden: die drohende Gefahr (s. Art. 11 Abs. 3 Polizeiaufgabengesetz Bayern, § 8 Abs. 4 des Entwurfs des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Polizeigesetzes Nordrhein-Westfalen – PolG NRW). Was genau darunter zu verstehen ist, erschließt sich nicht auf Anhieb, zumal die zitierten Regelungen mit unterschiedlichen Definitionen aufwarten. Eine konkrete (und erhebliche) Gefahr ist – obwohl die nordrhein-westfälische Version („... wenn im Einzelfall hinsichtlich einer Person bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die Person innerhalb eines absehbaren Zeitraums auf eine zumindest ihrer Art nach konkretisierte Weise eine Straftat von erheblicher Bedeutung begehen wird.“) dies nahelegt, offenbar nicht gemeint. Denn in der Begründung des Entwurfs wird auf das Bundesverfassungsgericht Bezug genommen, das in seiner Entscheidung vom 20.04.2016 (1 BVR 966/09 u. 1 BvR 1140/09) einige Vorschriften des Bundeskriminalamtgesetzes für nichtig erklärt hat. Der Gesetzgeber sei danach

zwar nicht auf die Schaffung von Eingriffstatbeständen beschränkt, die dem „tradierten sicherheitsrechtlichen Modell der Abwehr konkreter, unmittelbar bevorstehender oder gegenwärtiger Gefahren entsprechen.“ Es geht also um das sog. Vorfeld der konkreten Gefahr. Das Gericht verlangt immerhin Tatsachen, die auf eine „im Einzelfall drohende Gefahr für ein überragend wichtiges Rechtsgut hinweisen“ (Rdn. 112). Als Beispiel wird der Fall einer Person genannt, die aus einem Ausbildungslager für Terroristen im Ausland in die Bundesrepublik einreist (die aber ohnehin mit strafrechtlichen Folgen rechnen muss: s. § 89a StGB). Die Verfasser des nordrhein-westfälischen Entwurfs haben, offenbar ermutigt durch die zitierte Passage im Beschluss des Bundesverfassungsgerichts, sogar eine Unter-Kategorie der drohenden Gefahr kreiert: die „drohende terroristische Gefahr“ (§ 8 Abs. 5).

Die Bildung der neuen Gefahrenbegriffe ist keine semantische Spielerei, sondern es knüpfen sich handfeste Folgen daran. Bereits vor einer konkreten Gefahr sollen nach dem Entwurf zum PolG NRW neuartige polizeiliche Maßnahmen – elektronische Fußfessel für potenzielle Sexualstraftäter und Terroristen, sog. strategische Fahndung, präventive Telefonüberwachung, verlängerte Zeiten des Polizeigewahrsams (!) – möglich sein.

Gegen die effektive Abwehr von schweren Gefahren hat wohl kein vernünftiger Mensch etwas. Dazu braucht die Polizei entsprechende Befugnisnormen. Diese müssen aber hinreichend bestimmt sein und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen. Vorschriften, die sich, vollgestopft mit unbestimmten Rechtsbegriffen, über mehr als zweieinhalb Druckseiten erstrecken und zudem auf andere Vorschriften verweisen, die wiederum Verweisungen enthalten (s. zum Beispiel § 20c im Entwurf zum PolG NRW) dürften mit diesen Anforderungen nur schwer vereinbar sein. Abzuwarten ist deshalb, ob die Neuregelungen vor den Verfassungsgerichten Bestand haben werden.

Der eine oder die andere denkt vielleicht wehmütig an die Zeiten des Allgemeinen Preußischen Landrechts. Für Maßnahmen „zur Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung und zur Abwendung der dem Publico, oder einzelnen Mitgliedern desselben, bevorstehenden Gefahr“ genügte der „Polizey“ damals ein Paragraph. Eine Rückkehr in das 18. Jahrhundert wird es aber nicht geben. Und die Polizeirechtsreformen sorgen zumindest für reichlich neuen Kommentierungs- und Prüfungsstoff.

*Prof. Dr. J. Vable, Bielefeld*