

Polizei- und Ordnungsrecht im Saarland

Definition

Unter Polizei- und Ordnungsrecht sind diejenigen öffentlich-rechtlichen Rechtsvorschriften zu verstehen, die sich mit der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung befassen.

Rechtsgrundlagen

Die Gesetzgebung im Bereich des allgemeinen Gefahrenabwehrrechts ist mangels Kompetenzzuweisung an den Bund eine „klassische“ Aufgabe der Länder (Art. 30, 70 Abs. 1 des Grundgesetzes – GG). Wichtigstes Gesetz auf diesem Gebiet im Saarland ist das Saarländische Polizeigesetz (SPolG). Daneben existiert eine Reihe weiterer zu meist bereichsspezifischer Gesetze und Rechtsverordnungen, so z.B. die saarländische Landesbauordnung (LBO).

Schlüsselbegriff „Gefahr“

Schlüsselbegriff des Polizei- und Ordnungsrechts und zugleich Anwendungsvoraussetzung für das Saarländische Polizeigesetz ist der – mehrteilige – Begriff der „Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung“. Zur öffentlichen Sicherheit gehören die Unversehrtheit von Leben, Gesundheit, Freiheit, Ehre und Vermögen des Einzelnen, der Bestand und die Funktionsfähigkeit des Staates sowie ganz allgemein die Unversehrtheit der Rechtsordnung. Die öffentliche Ordnung ist der Inbegriff der Regeln, deren Befolgung nach den jeweils herrschenden sozialen und ethischen Anschauungen als unentbehrliche Voraussetzung für ein gedeihliches Miteinander der innerhalb eines Polizeibezirks wohnenden Menschen angesehen wird. Der Handlungsraum der Polizei wird nur eröffnet, wenn diese Schutzgüter gefährdet sind. Darunter versteht man eine Sachlage, die bei ungehindertem Fortgang in absehbarer Zeit mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden an der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung führt. Gemeint ist damit regelmäßig die im einzelnen Fall bestehende, sog. konkrete Gefahr, wie sie den deutschen Polizeigesetzen als Eingriffsvoraussetzung zugrunde liegt (siehe § 8 Abs. 1 SPolG). Gegenbegriff ist die sog. abstrakte Gefahr, die vom Einzelfall losgelöst und Voraussetzung für den Erlass von Polizeiverordnungen ist (§§ 59–67 SPolG). Abgesehen davon fordert das Saarländische Polizeigesetz für bestimmte Situationen besondere Eingriffsschwellen, so eine gegenwärtige Gefahr (z. B. in § 19 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3), eine dringende Gefahr (z. B. in § 19 Abs. 3) oder eine erhebliche Gefahr (z. B. in § 34 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2).

Aufgabe der Polizei

Die Abwehr von Gefahren für die öffentlichen Sicherheit oder Ordnung ist Aufgabe der Polizei. Darunter fallen die Vollzugspolizei („uniformierte“ Polizei) sowie die allgemeinen und besonderen Polizeiverwaltungsbehörden (§ 1 Abs. 1 und 2 SPolG).

Befugnisse der Polizei

Polizeiliche Maßnahmen greifen in aller Regel in Freiheitsrechte von Bürgern ein. Wegen des Vorbehalts des Gesetzes bedarf die Polizei daher für Eingriffe einer gesetzlichen Rechtsgrundlage (einer sog. Befugnisnorm). Das saarländische Polizei- und Ordnungsrecht sieht hierbei ein dreistufiges System vor: Zunächst ist zu überprüfen, ob ein Spezialgesetz besondere Rechtsgrundlagen für Eingriffsmaßnahmen bereithält, etwa das Versammlungsgesetz des Bundes, das nach Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG als Bundesrecht fortgilt, oder die Landesbauordnung. Im Anwendungsbereich solcher Spezialgesetze darf auf die Befugnisnormen des Saarländischen Polizeigesetzes prinzipiell nicht zurückgegriffen werden. Liegt eine spezialgesetzliche Befugnisnorm nicht vor, kommen die sog. Standardmaßnahmen der §§ 9 ff. SPolG in Betracht. Darin sind die Eingriffsvoraussetzungen für häufig vorkommende, „typische“ polizeiliche Maßnahmen enthalten. Zu nennen sind z.B. die polizeilichen Befugnisse zur Identitätsfeststellung (§§ 9–10a SPolG), zur Durchsuchung und Sicherstellung (§§ 18–21 SPolG), zur Platzverweisung (§ 12 Abs. 1 SPolG) sowie zur Freiheitsentziehung (u.a. gemäß § 13 SPolG). Lässt sich die Gefahr nicht durch sog. Standardmaßnahmen abwehren, darf die Polizei auf die sog. Generalbefugnisnorm des § 8 Abs. 1 SPolG zurückgreifen. Danach kann sie „die notwendigen Maßnahmen treffen“, um eine im Einzelfall bestehende Gefahr abzuwehren. Eingeschränkt wird diese Generalklausel durch die sog. Adressatennormen der §§ 4–6 SPolG, die festlegen, gegen wen sich die polizeiliche Maßnahme richten darf. In der Regel ist dies derjenige, der die Gefahr selbst oder als Inhaber der tatsächlichen Sachherrschaft über ein Tier oder eine Sache unmittelbar verursacht (§ 4 Abs. 1, § 5 SPolG). – Eine eigene Kategorie polizeilicher Maßnahmen stellen die Befugnisse zur Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten dar (§§ 25–40 SPolG). Unter jeweils besonders bestimmten Voraussetzungen wird die Polizei in diesem Rahmen unter anderem zur Videoüberwachung (§ 27 SPolG), zum Abhören von Wohnraum- und Telefongesprächen (§§ 28a–28d SPolG) sowie zur Rasterfahndung (§ 37 SPolG) berechtigt.

Polizeiliches Ermessen und Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

Liegt eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung vor, ist die Polizei nicht verpflichtet einzuschreiten. Vielmehr steht es grundsätzlich in ihrem pflichtgemäßen Ermessen, ob sie eine Maßnahme ergreift (sog. Entschließungsermessen) und – bejahendenfalls – welche Maßnahme sie bestimmt (sog. Auswahlermessen). Dieses sog. Opportunitätsprinzip (im Gegensatz zum Legalitätsprinzip im Strafprozessrecht) bringen allgemein § 3 SPolG sowie die einzelnen Befugnisnormen durch das Wort „kann“ (etwa in § 8 Abs. 1 SPolG) zum Ausdruck. Zudem hat die Polizei bei allen ihren Maßnahmen

den im Rechtsstaatsprinzip verwurzelten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wahren (§ 2 SPolG).

Polizeilicher Zwang

Befolgt der Bürger eine an ihn gerichtete polizeiliche Anordnung (Verwaltungsakt) nicht freiwillig, kann die Polizei ihre Maßnahme – nach vorheriger Androhung (§ 50 SPolG) – mit Zwangsmitteln durchsetzen (§§ 44–58 SPolG). Ausnahmsweise, insbesondere bei einer gegenwärtigen Gefahr, kann die Polizei Zwangsmittel anwenden, ohne zuvor eine Anordnung gegenüber dem verantwortlichen Bürger getroffen zu haben (§ 44 Abs. 2 SPolG). Polizeiliche Zwangsmittel sind die Ersatzvornahme, das Zwangsgeld und der unmittelbare Zwang (§§ 45–49 SPolG). Die Mittel, die Voraussetzungen und das Verfahren des unmittelbaren Zwangs sind in den §§ 51–58 SPolG ausführlich geregelt; dazu gehört auch der finale Todesschuss, wenn er das einzige Mittel zur Abwendung einer gegenwärtigen Lebensgefahr oder der gegenwärtigen Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der körperlichen Unversehrtheit (§ 57 Abs. 1 Satz 2 SPolG) darstellt.

Abgrenzung zur Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten

Nicht zur präventiven Aufgabe der Gefahrenabwehr gehört die Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten. Hierbei geht es nicht um die Verhütung künftiger Rechtsgutsverletzungen, sondern um die repressive Sanktionierung begangenen Unrechts. Diese Aufgabe ergibt sich nicht aus § 1 SPolG, sondern – beschränkt auf die Vollzugspolizei – aus § 85 Abs. 1 Satz 2 SPolG i.V.m. § 163 der Strafprozessordnung (StPO), aus § 53 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten (OWiG) und aus § 26 Abs. 1 des Straßenverkehrsgesetzes (StVG). In diesem Rahmen sind insbesondere die Beamten der Kriminalpolizei Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft (§ 152 Abs. 1 des Gerichtsverfassungsgesetzes – GVG). Dieses repressive Tätigkeitsfeld der Vollzugspolizei ist streng von der Gefahrenabwehr zu unterscheiden, da die beiden Gebiete vor allem von unterschiedlichen Handlungsvoraussetzungen (Befugnisnormen) und verschiedenen Rechtsschutzmöglichkeiten geprägt sind. Zudem liegen verschiedene Gesetzgebungskompetenz vor: Für das Recht der allgemeinen Gefahrenabwehr besteht nach Art. 70 GG die Zuständigkeit der Länder, für die Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG die Zuständigkeit des Bundes. Dient eine polizeiliche Maßnahme sowohl der Prävention als auch der Repression (sog. doppelfunktionales Handeln), richtet sich das anwendbare Recht grundsätzlich nach Schwerpunkt und Zweck der jeweiligen polizeilichen Tätigkeit.