

Teil 1 Einführung

I. Allgemeines

1. Vorab: Zivilrecht und Öffentliches Recht

Das deutsche Rechtssystem kann grundsätzlich in zwei große Regelungsmaterien aufgeteilt werden: das Zivilrecht und das Öffentliche Recht. **1**

Das **Zivilrecht** – auch Privatrecht oder Bürgerliches Recht genannt – regelt die Rechtsbeziehungen der Bürger untereinander. So finden sich z. B. Regelungen zum Abschluss von Kaufverträgen oder Schadensersatzpflichten bei Verletzungen im Bürgerlichen Gesetzbuch, kurz: **BGB**. Diese Regelungen sind das „allgemeine Privatrecht“. Sie gelten immer dann, wenn es keine speziellen Regelungen gibt. **2**

Vertiefung: Der Grundsatz der Spezialität gilt im gesamten deutschen Recht. Wenn es für einen bestimmten Sachverhalt eine spezifische gesetzliche Regelung gibt, geht diese Regelung der allgemeineren vor. **3**

Einen solchen Spezialfall kann es gewissermaßen „personenbezogen“ geben: Bei Rechtsbeziehungen zwischen Kaufleuten ist das Handelsgesetzbuch (kurz: **HGB**) einschlägig. Die Gesellschaft mit beschränkter Haftung ist im GmbH-Gesetz geregelt, etc. Es kann sich aber auch um einen Spezialfall handeln, der eine bestimmte Situation abdeckt: z. B. ist im Zusammenhang mit einer Kündigung eines Arbeitnehmers das Kündigungsschutzgesetz zu beachten. **4**

Klausur- und Selbststudiumshinweis: Das Zivilrecht spielt im Studium an der Polizeiakademie nur eine untergeordnete Rolle. Mitunter sind jedoch Einzelfragen, z. B. die Stellung des Eigentümers oder Besitzers, Schadensersatzansprüche, Rechtfertigungsgründe, Aufenthaltsbestimmungsrecht der Eltern, etc. von Bedeutung. Daher sollten Sie sich bei Zeiten mit Struktur und Inhalt des BGB auseinandersetzen. **5**

Das **Öffentliche Recht** hingegen ist von größter Relevanz.¹ Es regelt das Verhältnis zwischen Staat und Bürger sowie das Verhältnis staatlicher „Stellen“ untereinander und die Staatsorganisation. Teilgebiete des Öffentlichen Rechts sind z. B. das Verfassungsrecht, das Staatsrecht, das Steuerrecht, das Sozialrecht, das Verwaltungsrecht, das Prozessrecht aber auch das Völkerrecht und das Europarecht. Auch das Strafrecht wird zum Öffentlichen Recht (im weiteren Sinne) gezählt. **6**

Vertiefung: Mitunter ist die Abgrenzung zwischen Zivilrecht und Öffentlichem Recht unklar, z. B. wenn es um den Vertragsschluss zwischen zwei staatlichen Stellen mit dem Ziel der Erledigung staatlicher Aufgaben geht. **7**

¹ Einen guten allgemeinen Überblick bietet das Lehrbuch von *Haug*, Öffentliches Recht für den Bachelor.

Diese Abgrenzungsfragen sind indes für das Studium sowie die polizeiliche Praxis nicht von Relevanz.²

2. Eingriffsrecht

- 8 Ebenfalls Teil des Öffentlichen Rechts ist das sogenannte Eingriffsrecht, welches Gegenstand dieses Lehrbuchs ist. Der Begriff **Eingriffsrecht** ist erklärungsbedürftig. Es handelt sich nach der Definition von *Trurnit*³ um die Bezeichnung der polizei- und strafverfahrensrechtlichen **Normen, die** den Polizeivollzugsdienst zur Erfüllung seiner Aufgaben (d.h. Gefahrenabwehr, Straftaten- und Ordnungswidrigkeitenverfolgung) **zu Eingriffen in Grundrechte** (hierzu später ab Rn. 47) **ermächtigen**.
- 9 Diese Normen finden sich zunächst im **niedersächsischen Landesrecht**, also dem Recht, welches durch den niedersächsischen Gesetzgeber erlassen wurde und welches nur im Bundesland Niedersachsen gilt.
- 10 **Vertiefung:** Die Aufteilung zwischen Landes- und Bundesrecht ist der Ausgestaltung der Bundesrepublik Deutschland als föderal verfasstem Bundesstaat (vgl. Art. 20 Abs. 1 GG) geschuldet. In einem solchen System sollen die einzelnen Bündnispartner (hier die Bundesländer) größtmögliche Eigenständigkeit (sprich: Eigenstaatlichkeit) behalten. Daraus folgt, dass die Bundesländer das Recht haben, weitgehend autonom über ihre innere Organisation zu entscheiden.⁴ Soweit das Grundgesetz nicht dem Bund die Befugnis zuspricht ein bestimmtes Sachgebiet gesetzlich zu regeln (sog. Gesetzgebungskompetenz), dürfen die Bundesländer eigenständig tätig werden (vgl. Art. 70 ff. GG – lesen!).
- 11 Hier ist insbesondere das **Niedersächsisches Polizei- und Ordnungsbehörden-gesetz** (kurz: **NPOG**) von Relevanz, welches unter anderem Regelungen zur Gefahrenabwehr, Straftatenverhütung und Gefahrenvorsorge enthält.
- 12 **Vertiefung:** Im weiteren Verlauf des Studiums werden Sie weitere Landesgesetze kennenlernen, die zum Teil Normen enthalten, die zum Eingriffsrecht gerechnet werden, z. B. das Niedersächsische Versammlungsgesetz (NVersG) oder das Niedersächsische Gesetz über Hilfen und Schutzmaßnahmen für psychisch Kranke (NPsychKG).
- 13 Daneben findet das bundeseinheitliche Strafprozessrecht, geregelt in der **Strafprozessordnung** (kurz: **StPO**) Anwendung, wenn es um die Erfüllung der staatlichen Aufgabe der Strafverfolgung (hierzu näher ab Rn. 318) geht. Die StPO enthält unter anderem Regelungen zur Durchführung des sogenannten Ermittlungsverfahrens.
- 14 **Vertiefung:** Daneben ist auch das Strafgesetzbuch (**StGB**) von eingriffsrechtlicher Relevanz, soweit es Regelungen zur Einziehung von Taterträgen, Tat-

² Das soll Sie jedoch nicht von einer Vertiefung abhalten. Bei Interesse finden Sie einen Einstieg bei *Haug*, Öffentliches Recht für den Bachelor, Rn. 17.

³ *Trurnit*, Rn. 1.

⁴ Näher hierzu z. B. *Huster/Rux*, in: BeckOK-GG, Art. 20 Rn. 7 ff.

objekten oder Tatmitteln enthält. Hiermit werden Sie sich allerdings erst im zweiten Studienjahr vertieft befassen. Die diesbezüglichen Regelungen werden in diesem Grundlehrbuch daher nur am Rand behandelt.

II. Studium des Grund- und Eingriffsrechts

1. Rechtswissenschaft und Studium

Auch wenn es häufig bezweifelt wird: das Recht bzw. Jura (lat. die Rechte) ist eine wissenschaftliche Disziplin.⁵ Die Rechtswissenschaften (manchmal auch Jurisprudenz⁶ genannt) befassen sich, das ist keine Überraschung, mit dem Recht. Das kann historisches (z. B. römisches) Recht, aktuelle Gesetzgebung und Rechtsprechung oder noch zu schaffendes Recht sein. Untersucht wird hierbei insbesondere die Bedeutung und Reichweite von Rechtsnormen. Ist ein bestimmtes Verhalten von einem Straftatbestand erfasst? Was muss man unter einem bestimmten Begriff, der zu den Tatbestandsvoraussetzungen einer Norm gehört verstehen? In welchem Verhältnis steht Gesetz A zu Gesetz B? All das wird durch Auslegung ermittelt und interpretiert.⁷ 15

Vertiefung: In diesem Buch werden Sie häufiger lesen, dass etwas unter Juristen „umstritten“ ist. Das ist dem Umstand geschuldet, dass Rechtswissenschaftler des Öfteren bei der Interpretation und Auslegung des Rechts zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen. Für den Alltag des Praktikers ist dabei die sogenannte „**herrschende Meinung**“ bzw. „**herrschende Rechtsprechung**“ – insbesondere der obersten Gerichte – wichtig. Sie ist Indikator (aber keine Garantie) dafür, wie Gerichte voraussichtlich (!) einen bestimmten Sachverhalt beurteilen werden. Das ist insbesondere in Momenten hilfreich, in denen es auf eine schnelle Entscheidung ankommt. 16

Entgegen der mitunter verbreiteten Vorstellung reicht es nicht, sich beim Studium (und der Vorbereitung auf Klausuren) auf das Auswendiglernen von Definitionen, Schemata und „Satzbausteinen“ zu beschränken. Im Rahmen eines (auch) wissenschaftlichen Studiums wird von Ihnen erwartet, dass Sie auf Basis eigener Recherchen und „Denkarbeit“ zu eigenen Ergebnissen kommen. 17

Vertiefung: Die Rechtswissenschaft unterliegt einem ständigen Wandel. Eine „herrschende Meinung“ kann schnell zur „Mindermeinung“ werden. Auch die für Sie maßgeblichen rechtlichen Regelungen werden regelmäßig geändert. Wenn Sie das juristische Handwerkszeug beherrschen, wird ihnen ein solcher Wandel auch Jahre nach dem Studium keine Schwierigkeiten bereiten. 18

2. Die Klausur im ersten Studienjahr

Die Regelungen, Auffassungen und Definitionen, die Ihnen in diesem Buch in aller Kürze präsentiert werden, können und sollen nur Basis für eine vertiefte 19

⁵ In diesem Zusammenhang lesenswert *Hufen*, JuS 2017, 1.

⁶ Begriff abgeleitet aus dem lateinischen „*iuris prudentia*“ (deutsch: Kenntnis des Rechts).

⁷ Hierzu näher *Larenz/Canaris*, Kapitel 4.

Befassung, ein eigenständiges Studium des Rechts sein. Sie müssen sie, wie Vokabeln einer Fremdsprache, beherrschen um die am Ende des ersten Studienjahres stehende **schriftliche Prüfung** bestehen zu können.

- 20 Im Rahmen dieser Prüfung wird von Ihnen erwartet, dass Sie ein **grund- und eingriffsrechtliches Gutachten** zu einem Sachverhalt aus der polizeilichen Praxis verfassen können. Sie sollen prüfen, ob eine bestimmte polizeiliche Maßnahme mit dem Recht vereinbar, also rechtmäßig war.
- 21 **Klausurhinweis:** Es kann auch sein, dass Sie zudem eine oder mehrere zusätzliche Aufgaben im „Freitext“ beantworten sollen. Hier geht es in der Regel um Verständnisfragen, z. B. „Erläutern Sie das Legalitätsprinzip.“
- 22 Das Ziel „erfolgreiche Klausur“ können Sie nur erreichen, indem Sie sich nicht nur auf das Auswendiglernen beschränken, sondern die in diesem Buch und in der Vorlesung vermittelten Inhalte **verstehen und verinnerlichen**.
- 23 **Klausurhinweis:** Einer guten Klausur merkt man an, ob der Verfasser die Thematik „verstanden“ hat. Fehlt das Verständnis, misslingt meist auch die Klausurbearbeitung.
- 24 a) **Prüfungsschemata.** An der Polizeiakademie Niedersachsen hat sich mit der Zeit ein gewisser Konsens bezüglich des „vorzugswürdigen“ Aufbaus einer Prüfung grund- und eingriffsrechtlicher Sachverhalte herausgebildet. Diese „**Prüfungsschemata**“ können und sollen Orientierung bei der gutachterlichen Bearbeitung geben. Sie finden sie im **Anhang** dieses Buches.
- 25 **Klausurhinweis:** Kein Prüfungsschema ist perfekt oder gar „das einzig Richtige“ und manchmal kann es sinnvoller erscheinen, eine bestimmte Problematik an anderer Stelle im Gutachten zu bearbeiten. Ein solches Vorgehen wird, wenn es nicht „unvertretbar“ (also unlogisch und nicht nachvollziehbar) ist, nicht zu Ihrem Nachteil gewertet werden.
- 26 b) **Klausurbearbeitung.** Die Erstellung eines grund- und eingriffsrechtlichen Gutachtens fällt am leichtesten, wenn man dieses systematisch in Angriff nimmt. Wir haben diesbezüglich einige, nicht abschließende „taktische Hinweise“ zusammengetragen. Zudem finden Sie im gesamten Buch und am Ende der Darstellung der Einzelmaßnahmen weitere **Klausurhinweise**.
- 27 **Klausurhinweis:** Für eine erfolgreiche Klausurbearbeitung ist Übung erforderlich. Sie werden keine gute Arbeit schreiben, wenn Sie erstmals in der Prüfungssituation ein grund- und eingriffsrechtliches Gutachten verfassen. Nutzen Sie alle von Ihren Dozenten angebotenen Gelegenheiten zum Abfassen sogenannter Probe- oder Übungsklausuren.
- 28 aa) **Schritt 1: Lektüre der Aufgabenstellung.** Eine effektive Klausurbearbeitung beginnt immer (!) mit der Lektüre der **Aufgabenstellung**. „*Was soll ich eigentlich prüfen?*“ ist die vornehmlich zu klärende Frage. Üblicherweise enthält ein Klausursachverhalt eine Mehrzahl verschiedenster polizeilicher Maßnahmen.

Es wird in der Regel von Ihnen jedoch nur die gutachterliche Prüfung einer (ggf. zweier) ausgewählter Handlungen erwartet.

Beispiel: So könnte eine Aufgabenstellung lauten: „*Prüfen Sie die Rechtmäßigkeit der Suche nach der Tatwaffe im PKW des Kasimir aus grund- und eingriffsrechtlicher Sicht.*“ – Die vorherigen Maßnahmen, z.B. das Anhalten, eine Durchsuchung des Kasimir selbst, Befragungen, etc. wären nicht zu prüfen. **29**

Regelmäßig sind einzelne Fragen, die eigentlich in einem vollständigen Gutachten zu klären wären, ausdrücklich **nicht** zu prüfen. Das können einzelne Prüfungspunkte, z.B. die örtliche Zuständigkeit sein. Denkbar ist aber auch, dass Sie nur eine Teilprüfung vornehmen sollen, z.B. „*Prüfen Sie die materielle Rechtmäßigkeit*“ der Maßnahme. In letzterem Fall wären die anderen Gutachtenteile (z.B. Grundrechte und formelle Rechtmäßigkeit) erlassen (und nicht zu prüfen). **30**

Schließlich enthält die Aufgabenstellung auch bestimmte rechtliche oder tatsächliche Feststellungen, die Sie bei der Klausurbearbeitung berücksichtigen sollen. Hierdurch möchte der Klausurersteller Sie in eine bestimmte Richtung „lenken“, so wird z.B. bei der Feststellung „*Ein nächtlicher richterlicher Bereitschaftsdienst war nicht erreichbar.*“ ein dezenter Hinweis auf die Erforderlichkeit einer Prüfung, ob „Gefahr im Verzug“ vorliegt, gegeben. **31**

bb) Schritt 2: Sachverhaltslektüre. Sobald (und erst wenn) Sie die Aufgabenstellung(en) erfasst haben, sollten Sie sich der **Lektüre des Sachverhalts** zuwenden. Halten Sie hierbei einen Stift bereit und markieren Sie sich für die Prüfung wesentliche Stellen. Es bietet sich an, wichtige „Merkmale“ auf ein Notizblatt zu schreiben und diese dann bei der Niederschrift des Gutachtens „abzuhaken“. **32**

cc) Schritt 3: Lösungsskizze. Erstellen Sie eine **Lösungsskizze**. Dabei sollten Sie alle (!) Prüfungspunkte (insb. der materiellen Rechtmäßigkeit) kurz niederschreiben und mit kurzen Anmerkungen in Bezug auf den konkret zu lösenden Sachverhalt versehen. **33**

dd) Schritt 4: Gutachten. Sobald Sie die Lösungsskizze erstellt haben, beginnen Sie mit der **Ausformulierung** des Gutachtens. Orientieren Sie sich dabei immer wieder an der Lösungsskizze. Leicht wird ein Prüfungspunkt „in der Hitze des Gefechts“ vergessen. Der daraus resultierende Punktverlust ist vermeidbar. **34**

Vermeiden Sie **überflüssige Füll- und Erklärungssätze**. So ist z.B. eine Erklärung der Prüfungsschritte (z.B. „*Zunächst sind die Grundrechte zu prüfen...*“ oder „*Im Rahmen der Zuständigkeitsprüfung ist zwischen örtlicher, sachlicher und funktionaler Zuständigkeit zu unterscheiden...*“) redundant und zeitraubend. Zeigen Sie die Gliederung anhand von klaren, dem Prüfungsschema entsprechenden Überschriften auf. **35**

Klausurhinweis: Vermeiden Sie die „**Ich-Form**“. Sie schreiben ein Gutachten und keinen Aufsatz über Ihre persönliche Rechtsauffassung (auch wenn diese sich natürlich im Gutachten wiederfindet). Meinungäußerungen oder rechtspolitische Erwägungen sind in einem juristischen Gutachten fehl am Platz. **36**

- 37 Das Gutachten selbst sollte (vorbehaltlich abweichender Aufgabenstellung, vgl. Schritt 1) in der Regel in der folgenden **Reihenfolge**:
1. **Obersatz**,
 2. **Grundrechteprüfung**,
 3. **Formelle Rechtmäßigkeit**,
 4. **Materielle Rechtmäßigkeit**,
 5. **Ergebnissatz**.
- 38 **aaa) Obersatz.** Der sogenannte **Obersatz** ist die Prognose für das unter 5. darzustellende Ergebnis. Sie stellen eine These – erkennbar an dem Wörtchen „*könnte*“ – bezüglich der Rechtmäßigkeit der Maßnahme auf. Diese müssen Sie im Rahmen der gutachterlichen Prüfung sodann belegen. Der Obersatz selbst setzt sich aus folgenden Elementen zusammen: 1. **Umschreibung** der zu prüfenden Maßnahme, 2. **juristische Bezeichnung** der Maßnahme sowie 3. **Befugnisnorm**, die zu der Maßnahme berechtigt.
- 39 **Formulierungsbeispiel:** „Die Aufforderung des POK Loh gegenüber Stefan Störer, den Festplatz zu verlassen [Umschreibung der zu prüfenden tatsächlichen Maßnahme] könnte als Platzverweis [juristische Bezeichnung der Maßnahme] gemäß § 17 Abs. 1 NPOG [Befugnisnorm] gerechtfertigt sein.“
- 40 **bbb) Grundrechteprüfung.** Typischerweise beginnt das eigentliche Gutachten mit der Prüfung der durch die Maßnahme betroffenen **Grundrechte**. Der Aufbau der Prüfung eines einzelnen Grundrechts wird ausführlich ab Rn. 56 dargestellt. Im Gutachten wird (vorbehaltlich anderslautender Bearbeiterhinweise) erwartet, dass alle betroffenen Grundrechte geprüft werden.
- 41 **Klausurhinweis:** Sollte, wie regelmäßig, ein allgemeines Grundrecht hinter einem spezielleren zurücktreten, reicht ein kurzer, klarstellender Satz hierzu am Ende der Grundrechtsprüfung; z. B. Die Allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) tritt als allgemeines Grundrecht hinter der Freiheit der Person (Art. 2 Abs. 2 S. 2 GG) zurück. Eine ausführliche Prüfung ist dann nicht erforderlich.
- 42 **ccc) Formelle Rechtmäßigkeit.** Erster Schwerpunkt einer grund- und eingriffsrechtlichen Prüfung eines Sachverhalts ist die Prüfung der formellen Rechtmäßigkeit. Hierbei handelt es sich um die Prüfung, ob der im Sachverhalt handelnde Beamte die wesentlichen Formalia einer Maßnahme eingehalten hat, z. B. ob (und auf welcher Rechtsgrundlage) eine Zuständigkeit gegeben war oder ob eine Belehrung (soweit erforderlich) erfolgt ist. Der genaue Aufbau und Inhalt der Prüfung wird im Detail ab Rn. 287 erläutert.
- 43 **ddd) Materielle Rechtmäßigkeit.** Herzstück der Prüfung ist dann die Prüfung der materiellen Rechtmäßigkeit der polizeilichen Maßnahme. Gibt es eine Rechtsgrundlage für die konkrete Tätigkeit der Polizei? Sind die Voraussetzungen für die Handlung eingehalten worden? Bewegt sich die getroffene Maßnahme im Rahmen der zulässigen Rechtsfolgen? All dies, aber auch die Frage, ob das sogenannte Ermessen ordnungsgemäß ausgeübt wurde, ob die richtige Person als „Maßnahmeadressat“ ausgewählt wurde sowie die Verhältnismäßigkeit der

Maßnahme selbst wird unter der Überschrift „Materielle Rechtmäßigkeit“ geprüft. Sowohl die allgemeinen materiellen Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen (siehe dazu ab Rn. 895) als auch die Erläuterungen zur Prüfung der einzelnen Befugnisnormen (siehe dazu ab Rn. 1071) werden ebenfalls unten erläutert.

eee) Ergebnissatz. Ein Gutachten wird durch den sogenannten Ergebnissatz gewissermaßen abgerundet. Während der Obersatz als These in der Möglichkeitsform („*könnte*“) formuliert wurde, wird hier abschließend das Ergebnis festgestellt. 44

Formulierungsbeispiel: *„Die Aufforderung des POK Loh gegenüber Stefan Störner, den Festplatz zu verlassen ist als Platzverweis gemäß § 17 Abs. 1 NPOG rechtmäßig.“* Zusätzlich kann noch eine Feststellung bezüglich der Grundrechtsbetroffenheit erfolgen: *„Der mit der Maßnahme verbundene Grundrechtseingriff ist verfassungsrechtlich gerechtfertigt.“* 45

c) Hinweis zum Lernen mit diesem Buch. Aus didaktischen Gründen werden Ihnen die einzelnen Maßnahmen nicht in der von o. g. Prüfungsschemata vorgeschlagenen Reihenfolge präsentiert. Bitte halten Sie daher bei der Lektüre (und auch in der Vorlesung) immer einen Ausdruck des Schemas bereit, anhand dessen Sie den konkreten Prüfungsstandort verorten können. 46

Teil 2 Grundrechte

I. Grundrechte

1. Was sind Grundrechte?

- 47 Bereits im ersten Monat des Studiums an der Polizeiakademie wird die Bedeutung der Grundrechte⁸ für die polizeiliche Tätigkeit verdeutlicht. Zu Recht: die Polizei ist Teil der Exekutive (vollziehende Gewalt) und damit Teil des (Rechts-) Staates.⁹ Polizeiliche Tätigkeit hat faktisch immer Grundrechtsbezug. Einerseits ist es gerade die Polizei, die die aus den Grundrechten resultierende staatliche **Verpflichtung zum Schutz der Grundrechte des Bürgers**¹⁰ wahrnimmt.
- 48 **Beispiel:** Die polizeilichen Maßnahmen zum Schutz einer Demonstration vor gegebenenfalls gewalttätigen „Gegendemonstranten“ dienen dem Schutz von Leib und Leben der Demonstrationsteilnehmer, aber auch der Versammlungs- und Meinungsfreiheit.
- 49 Andererseits beschränkt die Polizei durch ihre Maßnahmen regelmäßig die Grundrechte der von den Maßnahmen betroffenen Bürger.
- 50 **Beispiel:** Ein Platzverweis beschränkt die Freiheit der Person des Betroffenen, eine Wohnungsdurchsuchung das Wohnungsgrundrecht, eine Beschlagnahme das Eigentumsgrundrecht usw.
- 51 Die Grundrechte werden primär als **Abwehrrechte gegen den Staat** verstanden. Es sind Rechte, die vor staatlichen Eingriffen in Freiheit und Eigentum schützen. Sie sollen den Bürger vor einer (ungerechtfertigten oder gar willkürlichen) „Eingemischung“ durch den Staat bewahren. Die Polizei bedarf einer permanenten Rechtfertigung.
- 52 **Selbststudiumsaufgabe:** Lesen Sie sich die Artikel 1 bis 20 Grundgesetz aufmerksam durch.
- 53 Die **Grundrechte** selbst sind in Deutschland im **Grundgesetz** (kurz „GG“) in den Artikeln 1 bis 19 niedergeschrieben. Daneben finden sich grundgesetzlich verbürgte Rechte (auch grundrechtsgleiche Rechte genannt¹¹) in den Artikeln 20 Abs. 4, 33, 38, 101, 103 und 104 GG. Grundrechte gelten im Verhältnis Staat – Bürger, nicht aber – zumindest nicht unmittelbar – im Verhältnis Bürger – Bürger.
- 54 **Vertiefung:** Das folgt aus Art. 1 Abs. 3 GG. Dort heißt es „Die nachfolgenden Grundrechte binden Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtspre-

⁸ Lesenswert hierzu *Hufen*, NJW 1999, 1504.

⁹ Zur Historie der Polizei z. B. *Schütte/Braun/Keller*, Rn. 1 ff.

¹⁰ Zu den unterschiedlichen Funktionen der Grundrechte ausführlich *Kingreen/Poscher*, Grundrechte, § 4.

¹¹ *Papier/Krönke*, Grundkurs Öffentliches Recht 2, Rn. 10.

chung als unmittelbar geltendes Recht.“ Bürger oder juristische Personen des Privatrechts sind nicht genannt.

Man unterscheidet drei **Arten von Grundrechten**: 1. Freiheitsrechte (z. B. Meinungsfreiheit, Freiheit der Person, Versammlungsfreiheit, Religionsfreiheit), 2. Leistungs-, Teilhabe- und Schutzrechte (z. B. Recht auf effektiven Rechtsschutz) und 3. Teilnahme- und Gestaltungsrechte (z. B. Wahlrecht). Für die polizeiliche Tätigkeit haben die **Freiheitsrechte** eine herausragende Bedeutung, weshalb sie Schwerpunkt der weiteren Ausführungen bilden. 55

2. Wie prüfe ich die Grundrechte?

In Art. 20 Abs. 3 GG heißt es: „Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden.“. Diese Aussage ist der Kern des **Rechtsstaatsprinzips**¹². 56

Vertiefung: Das Verständnis grundlegender Prinzipien ist einer der Schlüssel zum Verständnis des Rechts. Vertiefen Sie die Ausführungen in diesem Buch durch Lektüre von anderen Lehrbüchern und Zeitschriften, die Sie über Datenbanken wie Beck-Online oder juris schnell auffinden können. 57

Die Polizei als Teil der vollziehenden Gewalt muss sich umfassend an das geltende Recht halten (Vorrang des Gesetzes). Sie bedarf, insbesondere bei einer Einschränkung grundrechtlich geschützter Freiheiten der Bürger, einer (parlaments-) gesetzlichen Grundlage (Vorbehalt des Gesetzes). 58

Beides ist Grund für die große Bedeutung der rechtswissenschaftlichen Bestandteile des B.A.-Studiums. Polizeibeamte müssen in der Praxis in der Lage sein, die Reichweite einer grundrechtlich geschützten Freiheit (zum Beispiel der Versammlungs- oder Meinungsfreiheit) zu erkennen um dann rechtssicher entscheiden zu können, ob, unter welchen Umständen und in welchem Maße sie befugt sind diese Freiheit zur Erreichung polizeilicher Ziele (z. B. Abwehr einer „konkreten Gefahr“, Strafverfolgung) einzuschränken. In der B.A.-Klausur wird dementsprechend die Grundrechtsbetroffenheit regelmäßig an den Anfang der Prüfung der polizeilichen Maßnahme gestellt. 59

Als grober „Prüfungsablauf“ hat sich (bei der Prüfung sogenannter Freiheitsgrundrechte) die Unterteilung in die **Prüfungspunkte** Schutzbereich, Eingriff, verfassungsrechtliche Rechtfertigung bewährt.¹³ Sie ist an die Grundrechtsprüfung angelehnt, die das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) bei der gerichtlichen Prüfung einer Verfassungsbeschwerde durchführt. 60

a) Schutzbereich. Unter dem Prüfungspunkt „**Schutzbereich**“ (manchmal auch als „Normbereich“ oder „Wirkungsbereich“ bezeichnet) wird geprüft, ob sowohl der personelle Schutzbereich als auch der sachliche bzw. thematische Schutzbe- 61

¹² Empfehlenswerte Vertiefungslektüre hierzu ist z. B. der Beitrag „Grundwissen – Öffentliches Recht: Das Rechtsstaatsprinzip“ von Voßkuhle/Kaufhold in der Zeitschrift JuS 2010, 110.

¹³ Ausführlich zu den einzelnen Schritten der sog. Drei-Schritt-Prüfung auch Kingreen/Poscher, Grundrechte, § 6.

reich eines Grundrechts durch die zu prüfende polizeiliche Maßnahme berührt wird. Unter dem Begriff „Schutzbereich“ wird der Wirklichkeitsausschnitt verstanden, in dem beziehungsweise für den grundrechtlicher Schutz garantiert wird.¹⁴ Er wird unterteilt in den personellen und sachlichen Schutzbereich.

- 62 aa) Personeller Schutzbereich.** Im Rahmen der Frage nach dem **personellen Schutzbereich** (auch als „persönlicher“ oder „personaler“ Schutzbereich bezeichnet) wird geklärt, ob sich die von der Maßnahme betroffene Person (der Adressat bzw. der Betroffene) auf ein bestimmtes Grundrecht berufen kann. Bei den im ersten Studienjahr relevanten Grundrechten handelt es sich sämtlichst um sogenannte Jedermann-Grundrechte oder auch Menschenrechte. Jede **natürliche Person** (also jeder Mensch) kann Träger dieser Grundrechte sein.
- 63 Klausurhinweis:** Dementsprechend fällt die „Prüfung“ dieses Punktes regelmäßig kurz aus. Ist der Adressat der Maßnahme ein Mensch, wird die Eröffnung des personellen Schutzbereichs schlicht im Urteilsstil festgestellt. Eine mögliche Formulierung lautet *„Der personelle Schutzbereich ist eröffnet, da das Recht auf körperliche Unversehrtheit ein Menschenrecht und der A ein Mensch ist.“*
- 64** Ist kein Mensch, sondern eine **juristische Person** Adressat der Maßnahme (z. B. Durchsuchung der Räume einer GmbH, Beschlagnahme eines Computers der im Eigentum einer Aktiengesellschaft steht, etc.), ist der Art. 19 Abs. 3 GG heranzuziehen. Danach gelten die Grundrechte auch für *„inländische juristische Personen, soweit sie ihrem Wesen nach auf diese anwendbar sind“*.
- 65 Vertiefung:** Der Begriff der „juristischen Person“ wird weiter als im einfachen Recht (z. B. im Bürgerlichen Recht oder Handelsrecht) verstanden. Auch teilrechtsfähige Vereinigungen des Privatrechts wie Gewerkschaften, Gesellschaften bürgerlichen Rechts, etc. fallen unter den Begriff.¹⁵
- 66** Das Bundesverfassungsgericht lehnt die Anwendung eines Grundrechts auf juristische Personen dort ab, „wo der Grundrechtsschutz an Eigenschaften, Äußerungsformen oder Beziehungen anknüpft, die nur natürlichen Personen wesenseigen sind“.¹⁶ So kann beispielsweise nur eine natürliche Person ein Recht auf Leben, auf körperliche Unversehrtheit oder Freiheit der Person haben. Auch das Allgemeine Persönlichkeitsrecht ist nach hier vertretenen Auffassung¹⁷ auf natürliche Personen beschränkt. Hingegen können Grundrechte wie Eigentum oder die Allgemeine Handlungsfreiheit auch durch juristische Personen geltend gemacht werden.
- 67 Vertiefung:** Nach dem BVerfG kann das Wohnungsgrundrecht (Art. 13 Abs. 1 GG) auch juristischen Personen (z. B. Kommanditgesellschaft,¹⁸ Ver-

¹⁴ Schröder, JA 2016, 641, 641.

¹⁵ Enders, in: BeckOK-GG, Art. 19 GG Rn. 35.

¹⁶ Z.B. BVerfG, Beschluss vom 9.10.2002 – 1 BvR 1611/96, 1 BvR 805/98.

¹⁷ Im Einzelnen unter Juristen umstritten, hierzu z. B. Lang, in: BeckOG-GG, Art. 2 Rn. 50 m. w. N.

¹⁸ BVerfG, Beschluss vom 26.5.1976 – 2 BvR 294/76 – NJW 1976, 1735, 1735.