

Der ordre public – die öffentliche Ordnung: derselbe Begriff, verschiedene Funktionen – ein Rechtsprinzip?

*Michael Frey / Laura Pfeifer**

Der Begriff des ordre public wird in der deutschsprachigen Literatur aufgrund seines fragmentierten Anwendungsbereichs häufig als schwammig oder schillernd wahrgenommen. Der vorliegende Beitrag versucht, ausgehend von einer Darstellung der bekanntesten Anwendungsbereiche des ordre public als Vorbehalt im Internationalen Privatrecht, als Schranke im primären Unionsrecht sowie als schutzgutbeschreibendes Tatbestandsmerkmal im nationalen Gefahrenabwehrrecht, dort in seiner deutschen Übersetzung, dem Begriff der öffentlichen Ordnung sowie in seiner im deutschen Recht kaum noch erkennbaren zivilrechtlichen Anwendungsbereich als Bestandteil der guten Sitten, dessen unterschiedliche Funktionen aufzuzeigen und das dahinterstehende allgemeine Rechtsprinzip hervortreten zu lassen.

I. Einleitung

Der schillernde Begriff des „ordre public“ sowie seiner wörtlichen deutschen Übersetzung, dem Begriff der öffentlichen Ordnung werden in der für Deutschland geltenden Rechtsordnung aus mehreren Quellen gespeist: Da ist einerseits der klassisch als „ordre public“ bezeichnete und teilweise als „öffentliche Ordnung“ legal definierte Vorbehalt im Falle einer Kollision des Anwendungsbereichs von Rechtsvorschriften unterschiedlicher Rechtsordnungen (kollisionsrechtlicher ordre public-Vorbehalt) oder im Falle eines Verstoßes fremder Entscheidungen mit den wesentlichen Grundsätzen der eigenen Rechtsordnung des Gerichtsstands (anerkennungsrechtlicher ordre public-Vorbehalt). Zum anderen entspringt der Begriff der öffentlichen Ordnung im Gefahrenabwehrrecht, dort als zentrales Tatbestandsmerkmal zur Definition des Schutzzgutes. Hinzugekommen ist im Zuge der europäischen Einigung eine dritte Quelle im EU-Primärrecht, wo der Begriff als geschriebener Rechtfertigungsgrund Eingriffe in die EU-Grundfreiheiten zu legitimieren mag. Daneben existiert das Konzept des ordre public auch im Zivilrecht, dort allerdings als Teil des Begriffs der guten Sitten.

Der vorliegende Text arbeitet die Gemeinsamkeiten dieser Anwendungsbereiche und das dahinterliegende Rechtsprinzip heraus. Hierzu versucht er, sich dem Begriff des ordre public bzw. der öffentlichen Ordnung anzunähern, analysiert dessen Vorkommen in der für die Bundesrepublik relevanten Rechtsordnung und

* Der Autor Prof. Dr. Michael Frey, Mag. rer. Publ. ist Professor für öffentliches Recht an der Hochschule Kehl, Hochschule für öffentliche Verwaltung (www.hs-kehl.de). Er lehrt und forscht schwerpunktmäßig im Bereich Europa/Grenzüberschreitende Zusammenarbeit und Recht der Erneuerbaren Energien. Die Autorin Laura Pfeifer, B.A. ist Absolventin und Lehrbeauftragte der Hochschule Kehl und studiert Rechtswissenschaften an der Universität Frankfurt.

vergleicht dies mit dem französischen Recht, aus dessen Rechtskreis das Konzept entlehnt ist. Sodann stellt er die Ausprägungen und Anwendungsbereiche des Begriffs anhand seiner Funktionen dar. Ein Fazit zu den Gemeinsamkeiten des Rechtsprinzips beschließt die Ausführungen.

II. Der ordre public – die öffentliche Ordnung: Begriff und Vorkommen

1. Annäherung an den Begriff ordre public – öffentliche Ordnung

Wörtlich übersetzt bedeutet der aus dem Französischen stammende Ausdruck „ordre public“ „öffentliche Ordnung“¹.

Der Europäische Gerichtshof versteht in seiner Rechtsprechung zum ordre public-Vorbehalt unter dem Begriff der öffentlichen Ordnung von den Mitgliedstaaten hoheitlich festgelegte Grundregeln, die die wesentlichen Interessen des Staates berühren.² Der ordre public baut auf dem Souveränitätsgrundsatz der Mitgliedstaaten auf und wird daher von jedem Staat und seinen nationalen Gerichten eigenverantwortlich ausgelegt.³ Aufgrund dieses nationalen Charakters lehnt es der EuGH ab, den Inhalt der öffentlichen Ordnung näher zu definieren. Stattdessen beschränkt er sich darauf dessen Grenzen und dessen Funktion zu bestimmen.⁴

2. Vorkommen und begriffliche Differenzierung des Begriffs des ordre public bzw. der öffentlichen Ordnung

a) *Vorkommen des ordre public-Begriffs bzw. des Begriffs der öffentlichen Ordnung in der deutschen Rechtsordnung und Rechtslehre*

Die deutsche Rechtsordnung verwendet den französischen Ausdruck „ordre public“ nur in seiner Funktion als Vorbehalt und lediglich an zwei Stellen: Einmal in der Gesetzesüberschrift des Art. 6 EGBGB⁵ und zum zweiten in § 1059 Abs. 2 Nr. 2b ZPO, in dem der Begriff mit seiner Entsprechung „öffentliche Ordnung“ legal definiert wird.⁶ Ansonsten paraphrasieren die Gesetzestexte diesen Grundsatz (so z.B. häufig im Rahmen des sog. anerkennungsrechtlichen ordre public, etwa bei § 1059 ZPO, § 328 ZPO, § 16a FGG, § 343 InsO) oder verwenden den Begriff in seiner deutschen Übersetzung als „öffentliche Ordnung“. Dieser Begriff wird allerdings noch aus einer weiteren Quelle gespeist, nämlich dem Gefah-

1 H. Schneider, Die öffentliche Ordnung als Schranke der Grundfreiheiten im EG-Vertrag, 1998, S. 60; I. Thoma, Die Europäisierung und die Vergemeinschaftung des nationalen ordre public, 2007, S. 5.

2 EuGH, Urteil v. 27.10.1977, Rs. C-30/77 (Bouchereau), Slg. 1977, 1999, Rn 33.

3 Vgl. H. Schneider (Fn. 1), S. 57 f.

4 EuGH, Urteil v. 14.3.2000, Rs. C-54/99, Slg. 2000, I-1335; vgl. I. Thoma (Fn. 1), S. 167.

5 Während der Vorbehalt in Österreich (Art. 6 IPR-Gesetz) oder Italien (Art. 31 Codice Civile) gesetzlich geregelt ist, besitzt er in England oder Frankreich eine gewohnheitsrechtliche Grundlage; vgl. I. Thoma (Fn. 1), S. 17.

6 Art. 34 EuGVO enthielt den Begriff ebenfalls (dort ebenfalls legal definiert als „öffentliche Ordnung“), wurde jedoch zum 9.1.2015 aufgehoben.

renabwehrrecht, in dem der Begriff der „öffentlichen Ordnung“ ein zentrales, das Schutzgut beschreibendes Tatbestandsmerkmal ist.⁷

Während die geschriebene deutsche Rechtsordnung mit der Verwendung des Begriffs des ordre public sehr zurückhaltend ist, findet der Begriff in der Rechtsliteratur eine weite Verbreitung.⁸

So wird teilweise (mit Blick auf romanische Rechtsordnungen, insbesondere das französische Rechtssystem) zwischen dem Begriff des ordre public interne und dem des ordre public international unterschieden.⁹ Der *ordre public interne* umfasst dort die zwingenden Rechtsnormen der nationalen Rechtsordnung, der *ordre public international* enthält diejenigen nationalen Vorschriften, die auch gegenüber ausländischen Gesetzen oder Urteilen zur Anwendung kommen.¹⁰ Als *ordre public communautaire* oder *européen* wird die EU-rechtliche Normierung eines ordre public interne verstanden. Unter den Begriff des ordre public international fällt in Deutschland beispielsweise Art. 6 EGBGB. Das auf der gleichen Logik basierende Gegenprinzip, also diejenigen internationalen Vorschriften, die wesentliche internationale Rechtsinteressen¹¹ gegenüber kollidierenden nationalen Interessen schützen soll, wird als *ordre public universel* bezeichnet,¹² unter den auch der *völkerrechtliche ordre public* fällt.

Weiterhin wird zwischen dem ordre public positif und négatif unterschieden. Als *ordre public positif* bezeichnet man interne Regelungen, die sich ohne Ansehen der ausländischen Regelung durchsetzen,¹³ als *ordre public négatif* werden inländische Rechtsvorschriften verstanden, welche die Geltung fremder Regelungen ausschließen.¹⁴ Innerhalb des ordre public négatif wird zwischen dem bereits oben dargestellten kollisionsrechtlichen und anerkennungsrechtlichen ordre public-Vorbehalt unterschieden.¹⁵ Der *kollisionsrechtliche ordre public* betrifft insoweit die Unvereinbarkeit ausländischer Rechtsvorschriften, der *anerkennungsrechtliche ordre public* die Unvereinbarkeit ausländischer Einzelfallentscheidung wie z.B. Urteile.¹⁶ Entsprechend der obigen Darstellung wird weiterhin zwischen dem materiellen und dem verfahrensrechtlichen ordre public unterschieden. Der

7 Demzufolge ist der Begriff vielfach Tatbestandsmerkmal der sog. Polizeilichen Generalklauseln, z. B. § 3, 1 PolG BW, Art. 2 Abs. 1 PAG (Bayern), § 1 Abs. 1 SOG (Hessen), §§ 3 Abs. 3 S. 1, 13 SOG (Mecklenburg-Vorpommern), § 1 Abs. 1 S. 1 POG (Rheinland-Pfalz), § 1 Abs. 1 PolG (Brandenburg), § 1 Abs. 1 PolG (Sachsen) § 8 Abs. 1 PolG (Nordrhein-Westfalen), § 8 Abs. 1 PolG (Saarland), vgl. hierzu auch die Legaldefinition für die öffentliche Ordnung in § 3 Nr. 2 des sachsen-anhaltinischen SOG; P. J. Tettinger/W. Erbguth/T. Mann, *Besonderes Verwaltungsrecht*, 2012, 11. Aufl., Rn. 452 ff., 455.

8 C. Völker, *Zur Dogmatik des ordre public*, 1998, S. 252 spricht insoweit von einer „bemerkenswerten Begriffsaufsplitterung“.

9 Vgl. I. Thoma (Fn. 1), S. 17; vgl. C. Völker (Fn. 8), S. 254 ff.

10 Vgl. I. Thoma (Fn. 1), S. 17 m.w.N.

11 Hierunter sollen als Ausdruck einer justice universelle die principes communes aux peuples civilisés fallen, beispielsweise die Verbote von Völkermord, Sklavenhandel oder Menschenhandel; C. Völker (Fn. 8), S. 282 f. m.w.N.

12 Vgl. C. Völker (Fn. 8), S. 282 f.

13 Vgl. C. Völker (Fn. 8), S. 59.

14 Vgl. C. Völker (Fn. 8), S. 59, 65; vgl. I. Thoma (Fn. 1), S. 18.

15 Vgl. I. Thoma (Fn. 1), S. 18.

16 Vgl. I. Thoma (Fn. 1), S. 18.

materielle ordre public, geregelt beispielsweise in Art. 6 EGBGB verhindert die Anwendung von Vorschriften, die mit dem Inhalt des nationalen Rechts unvereinbar sind, der *verfahrensrechtliche ordre public* (etwa geregelt in o.g. Vorschriften der ZPO) solche, die mit den zwingenden Verfahrensvorschriften des eigenen Rechts unvereinbar sind.¹⁷

Darüber hinaus existieren in der rechtswissenschaftlichen Literatur noch zahlreiche weitere Ausprägungen des Begriffs.¹⁸

b) Zum Vergleich: Vorkommen des Begriffs im französischen Recht

Die begriffliche Überlagerung des ordre public-Vorbehalts mit seiner begrifflichen Entsprechung im Gefahrenabwehrrecht ist allerdings keine deutsche Besonderheit. Seinen Ursprung hat diese Struktur im romanischen Rechtskreis: So kennt beispielsweise auch das französische Rechtssystem den Begriff des ordre public ebenfalls im Gefahrenabwehrrecht, dort als Beschreibung des Aufgabenbereichs der Polizei im Bereich der Gefahrenabwehr.¹⁹ Darüber hinaus kennt das französische Recht den ordre public-Begriff im Rahmen des Verfassungsrechts als verfassungsimmanente Grundrechtsschranke,²⁰ aber auch als zwingende Norm von grundlegender Bedeutung, von der nicht abgewichen werden darf, sowohl im Verwaltungsrecht als auch im Privatrecht und im französischen (internationalen) Privatrecht.²¹

Auf der Grundlage dieser Differenzierung kann eine Systematisierung des Begriffs anhand seiner Funktionen vorgenommen werden.

3. Der Versuch einer systematischen Einordnung des Begriffs anhand seiner Funktionen

Grundsätzlich ließe sich die Verwendung des Begriffes des ordre public bzw. dessen deutsche Entsprechung der öffentlichen Ordnung anhand seiner Funktion unterteilen in den Vorbehalt der öffentlichen Ordnung, insbesondere im Bereich einer Kollision von Rechtsvorschriften und Entscheidungen zweier Souveränitätsträger mit wesentlichen Grundsätzen des nationalen Rechts eines der Souveränitätsträger (lex fori) einerseits und der Verwendung als Merkmal auf Tatbestands-

¹⁷ Vgl. I. Thoma (Fn. 1), S. 19 f.

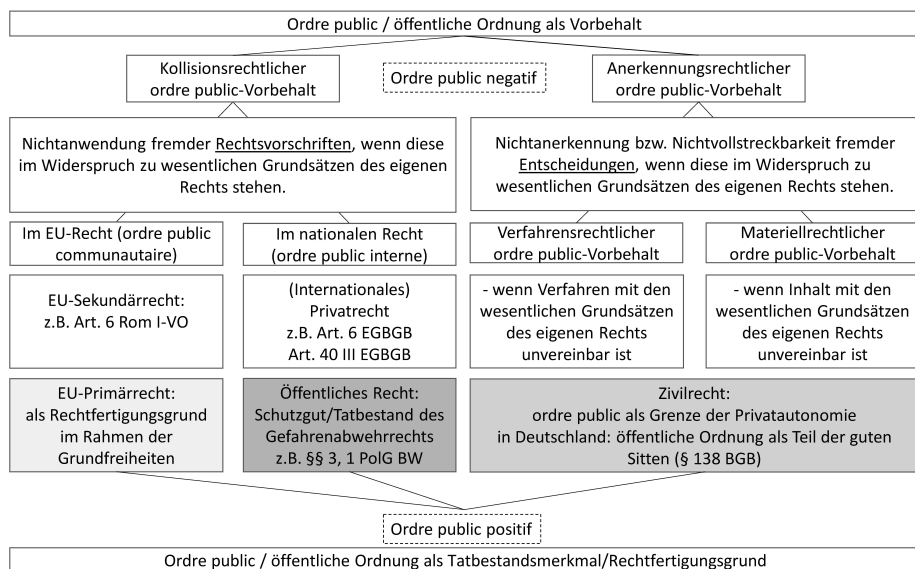
¹⁸ Vgl. C. Völker (Fn. 8), S. 280.

¹⁹ Im französischen Recht umfasst der ordre public die sog. „trilogie traditionnelle“ aus „sécurité publique“, „tranquillité publique“ und der „salubrité publique“ sowie in Ergänzung durch die Rechtsprechung des Conseil Constitutionnel auch die „moralité publique“ (vgl. H. Schneider (Fn. 1), S. 91 m.w.N.). Interessanterweise ist die öffentliche Sicherheit und Ordnung im deutschen Polizeirecht beispielsweise im Rahmen der polizeilichen Generalklausel (z.B. §§ 3, 1 PolG BW) in § 1 PolG normiert, der die Aufgaben der Polizei zur Gefahrenabwehr definiert.

²⁰ Diese Funktion ist dem deutschen Verfassungsrecht (mit Ausnahme der Schrankentrias des Art. 2 Abs. 1 GG) weitgehend unbekannt, stattdessen begegnet dem deutschen Juristen diese, dem romanischen Recht eigene, Ausgestaltung des ordre public als (geschriebene) Schranke bei den Grundfreiheiten des Europarechts; vgl. H. Schneider (Fn. 1), S. 91 m.w.N.

²¹ Vgl. H. Schneider (Fn. 1), S. 94.

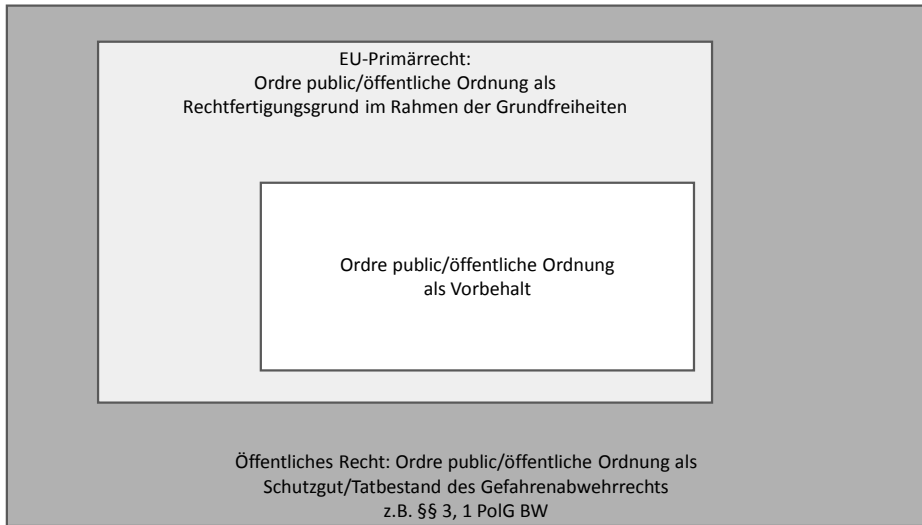
ebene bzw. als Schutzgut im nationalen Recht bzw. als geschriebener Rechtfertigungsgrund im Bereich der Grundfreiheiten andererseits. Dies würde dazu führen, dass lediglich die erstgenannte Kategorie als „ordre public-Vorbehalt“ anzusehen wäre und grundsätzlich unabhängig von der Betrachtung der öffentlichen Ordnung als Tatbestandsmerkmal bzw. als Rechtfertigungsgrund zu betrachten wäre. Die vorliegende Darstellung versucht jedoch, den ordre public in seinen verschiedenen Funktionen als einheitliches Rechtsprinzip integriert zu betrachten. Dafür spricht zum einen die direkte Entsprechung im Wortlaut und Wortsinn, außerdem jedoch auch das Argument, dass der Begriff der öffentlichen Ordnung auch in seiner Verwendung als Tatbestandsmerkmal im Gefahrenabwehrrecht oder als geschriebener Rechtfertigungsgrund eine Kollision zweier Rechtssphären zugrunde liegt, nämlich einer Kollision zwischen den subjektiven Rechten des Einzelnen und dem Recht des Souveränitätsträgers, seine staatliche Ordnung zu schützen.²² Ziel dieser Darstellung ist, die Gemeinsamkeiten des Begriffs wieder deutlicher zutage treten zu lassen. Das folgende Schaubild soll die hier zugrundeliegende Systematik verdeutlichen:



Trotz des identischen Begriffs (ordre public, legal definiert als öffentliche Ordnung und öffentliche Ordnung als originärer Wortlaut) hat der Begriff in den verschiedenen Funktionen einen erheblich unterschiedlichen Bedeutungsumfang. Während der Begriff im Gefahrenabwehrrecht eine nahezu uferlose Weite aufweist, hat der als Rechtfertigungsgrund im Primärrecht, erst recht aber in seiner

22 Insofern lässt sich hier ein Bogen spannen zu den Klassikern der Staatslehre wie Thomas Hobbes oder Jean-Jacques Rousseau, vgl. hierzu statt aller: R. Zippelius, Allgemeine Staatslehre, 2010, 16. Aufl., § 17.

Funktion als Vorbehalt einen erheblich geringeren Bedeutungsumfang. Folgendes Schaubild soll dies verdeutlichen:



4. Funktionen des Begriffs ordre public – öffentliche Ordnung

Ausgehend von dieser Differenzierung sollen nun die verschiedenen Funktionen des ordre public dargestellt werden.

a) Funktion als Vorbehalt im Kollisionsrecht

In seiner „klassischen“ und inhaltlich engsten Funktion als Vorbehalt im Kollisionsrecht kommt der ordre public-Begriff sowohl im EU-Sekundärrecht (dort etwa in der Rom I-VO) als auch im deutschen internationalen Privatrecht (z.B. in § 6 Abs. 1 EGBGB) vor.

aa) EU-Sekundärrecht: Der ordre public-Vorbehalt in den Rom I, II, III-Verordnungen

In der sog. Rom I-Verordnung über vertragliche Schuldverhältnisse,²³ ebenso in der sog. Rom II-²⁴ und Rom III-VO, deren Zweck es ist, ein innerhalb der EU einheitliches Kollisionsrecht für den jeweils in Art. 1 der Verordnungen genannten

23 VO (EG) Nr. 593/2008 des EP und des Rates vom 17. Juni 2008 über das auf vertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht (Rom I), ABl. EU 2008 L 177/6.

24 VO (EG) Nr. 864/2007 des EP und des Rates vom 11. Juli 2007 über das auf außervertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht („Rom II“), ABl. EU 2007 L 199/40, ber. EU 2012 L 310/52.

Anwendungsbereich zu etablieren, enthalten die Art. 21 Rom I-VO, Art. 26 Rom II-VO sowie Art. 12 Rom III-VO einen ordre public-Vorbehalt.

Nach Art. 21 Rom I-VO kann die Anwendung einer Vorschrift der Rom I-VO nur versagt werden, „wenn ihre Anwendung mit der öffentlichen Ordnung („ordre public“) des Staates des angerufenen Gerichts offensichtlich unvereinbar ist.“ Entsprechendes regeln auch die Parallelvorschriften des Art. 26 Rom II-VO²⁵ und des Art. 12 Rom III-VO.

Die Vorschriften nutzen in ihrer deutschen Fassung sowohl den Begriff der öffentlichen Ordnung als auch den des ordre public. Mit Blick auf die oben dargestellte begriffliche Differenzierung der Begriffsvielfalt handelt es sich hier um einen Fall des ordre public communautaire als Untergruppe des kollisionsrechtlichen ordre public. In seiner Funktion entspricht er dem ordre public interne, wie er beispielsweise im deutschen Internationalen Privatrecht in Art. 6 EGBGB geregelt ist: Regelungen fremder Rechtsordnungen sollen nicht zur Anwendung kommen, wenn ihre Anwendung im Widerspruch zu wesentlichen Grundsätzen des eigenen Rechts (lex fori) stehen.²⁶ Damit handelt es sich auch um einen ordre public négatif.

Gerade mit Blick auf den Zweck der Vergemeinschaftung des Kollisionsrechts in den beiden Verordnungen, nämlich die Vereinheitlichung des Kollisionsrechts auf europarechtlicher Ebene,²⁷ gibt es allerdings einen zentralen Unterschied: Die Auslegung von Kollisionsnormen der Verordnungen erfolgt nicht mehr anhand der nationalen Methoden des Gerichtsstaats, sondern anhand der Besonderheiten des Gemeinschaftsrechts.²⁸ Hinzuweisen ist insoweit insbesondere auf die Ergänzung der klassischen Auslegungskriterien um die (vertrags)autonome Auslegung des Europarechts.²⁹

Auch wenn das Ziel dieser ordre public-Vorbehalte eine Anwendung des jeweils nationalen ordre public des Gerichtsstaats ist und der EuGH sich Zurückhaltung hinsichtlich der Definition des Inhalts auferlegt hat und nur über die Grenzen des nationalen ordre public wacht,³⁰ erhält dieser durch die Vergemeinschaftung der ordre public-Vorschriften zusätzliche Aspekte: Zum ordre public gehören die Grundfreiheiten des EU-Rechts ebenso wie die Menschenrechte der EMRK und die Charta der Grundrechte der EU³¹; dem Unionsrecht widersprechendes nationales Recht darf nicht über den vergemeinschafteten ordre public durchgesetzt werden.³²

25 D. Martiny, in: Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, Art. 21 Rom I-VO, Rn. 1.

26 A. Spickhoff, in: Beck'scher Onlinekommentar BGB/VO (EG) 593/2008, Art. 1, Rn. 20.

27 Vgl. A. Spickhoff (Fn. 26), Art. 1, Rn. 20.

28 Vgl. A. Spickhoff (Fn. 26), Art. 1, Rn. 8.

29 Vgl. A. Spickhoff (Fn. 26), Art. 1, Rn. 9; vgl. D. Martiny (Fn. 25), Art. 21 Rom I-VO, Rn. 3.

30 EuGH, Urteil v. 11.5.2000, Rs. C-38/98 (Renault), Slg. 2000, I-2973, NJW 2000, 2185; vgl. D. Martiny (Fn. 25), Art. 21 Rom I-VO, Rn. 3.

31 Vgl. D. Martiny (Fn. 25), Art. 21 Rom I-VO, Rn. 3.

32 Vgl. D. Martiny (Fn. 25), Art. 21 Rom I-VO, Rn. 3.

Ob insoweit bereits von einem dogmatisch eigenständigen gemeinschaftsrechtlichen bzw. unionsrechtlichen ordre public-Vorbehalt gesprochen werden kann³³ oder ob es sich lediglich um eine Anreicherung des nationalen ordre public-Vorbehalts durch europäische Rechtsgrundsätze,³⁴ handelt, ist aufgrund der hybriden Konstruktion aus inhaltlich-teleologischer Ausgangsbasis (Anwendung der nationalen ordre public-Vorbehalte) und formal-rechtlicher Konstruktion (Anwendung auf der Grundlage einer gemeinschaftsrechtlichen Rechtsgrundlage) nicht eindeutig festzumachen, kann jedenfalls in der Praxis angesichts der inhaltlichen Europäisierung der formal nationalen Rechtsordnungen³⁵ jedenfalls auch dahinstehen. Allerdings hat die Vorschrift aufgrund ihrer formal gemeinschaftlichen Basis das Potential, einen dogmatisch-gemeinschaftsrechtlichen ordre public-Vorbehalt begründen zu können.³⁶

bb) Im deutschen Internationalen Privatrecht: EGBGB

Art. 6 EGBGB enthält die zentrale Vorschrift des deutschen ordre public-Vorbehalts. Sie ist dem ordre public interne zuzuordnen und bezweckt eine Abwehr anstößigen ausländischen Rechts und fällt damit auch in die Gruppe des ordre public négatif.

Die Vorschrift weist bereits eine über hundertjährige Normierungsgeschichte auf: Bereits in der EGBGB-Erstfassung war in Art. 30 EGBGB eine Vorbehaltsklausel enthalten, deren Wortlaut den hier vertretenen Ansatz einer Zusammenbetrachtung des ordre public-Vorbehalts mit dem einfachrechtlichen Begriff der öffentlichen Ordnung stützt: „Die Anwendung eines ausländischen Gesetzes ist ausgeschlossen, wenn die Anwendung gegen die guten Sitten oder gegen den Zweck eines deutschen Gesetzes verstoßen würde.“³⁷ Die Vorschrift wurde 1986 in ihre heutige Form gegossen, nach der eine Rechtsnorm eines anderen Staates nicht anzuwenden ist, wenn ihre Anwendung zu einem Ergebnis führt, das mit wesentlichen Grundsätzen des deutschen Rechts offensichtlich unvereinbar ist. Dies gilt nach Satz 2 insbesondere im Falle einer Unvereinbarkeit mit den Grundrechten.³⁸ Im Gegensatz zu den ordre public-Vorbehalten in europarechtlichen Rechtsnormen (sog. vergemeinschaftete oder gemeinschaftsrechtliche ordre public-Vorbehalte), die zunächst autonom auszulegen sind, orientiert sich die wegen seines Ausnahmecharakters enge Auslegung des Art. 6 EGBGB in erster Linie an deutschen Rechtsvorschriften. Allerdings stellt sich die Frage, ob dies in der Praxis wegen der durch den nationalen Gesetzgeber vollzogenen nahezu vollständigen Integration des Europarechts in die nationale Rechtsordnung überhaupt noch

33 Vgl. hierzu *J. v. Hein*, in: Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, Art. 6 EGBGB, Rn. 153.

34 Vgl. *J. v. Hein* (Fn. 33), Art. 6 EGBGB, Rn. 153 ff.

35 Siehe hierzu die entsprechenden Ausführungen zum nationalen ordre public-Vorbehalt im folgenden Text.

36 Vgl. hierzu die umfassende Darstellung bei *J. v. Hein* (Fn. 33), Art. 6 EGBGB, Rn. 153 ff.

37 Vgl. *J. v. Hein* (Fn. 33), Art. 6 EGBGB, Rn. 11.

38 Durch diese Änderung sollte keine wesentliche inhaltliche Änderung herbeigeführt werden. Vgl. BT-Drucks. 10/504, S. 42; detailliert: *J. v. Hein* (Fn. 33), Art. 6 EGBGB, Rn. 11.

einen Unterschied machen kann.³⁹ De facto dürfte daher auf der Grundlage des „Gebots der harmonischen Auslegung der Vorbehaltsklausel“ auch das europäische Recht⁴⁰ und die Rechtsprechung des EuGH zu den gemeinschaftsrechtlichen Vorbehaltsklauseln (s.o.) zu beachten sein.⁴¹ Insoweit kann von einer inhaltlichen Vergemeinschaftung (Unionisierung) des nationalen ordre public-Vorbehalts gesprochen werden.⁴²

b) Funktion als Schrankenregelung bzw. geschriebener Rechtfertigungsgrund im EU-Primärrecht

Im EU-Primärrecht erfüllt das Merkmal der „öffentlichen Ordnung“ die Funktion einer Schrankenregelung,⁴³ d.h. eines geschriebenen Rechtfertigungsgrundes für Eingriffe in die europäischen Grundfreiheiten, so z.B. in Art. 36 Abs. 1 AEUV für die Warenverkehrsfreiheit,⁴⁴ aber auch in Art. 45 Abs. 3 AEUV für die Arbeitnehmer- bzw. Personenfreizügigkeit,⁴⁵ Art. 52 Abs. 1 AEUV für die Niederlassungsfreiheit sowie in Verbindung mit Art. 62 AEUV für die Dienstleistungsfreiheit⁴⁶ sowie Art. 65 Abs. 1 Nr. 1 b AEUV für die Kapital- und Zahlungsverkehrsfreiheit.⁴⁷ In der Literatur ist umstritten, ob es sich dabei um einen einheitlichen, auf alle Grundfreiheiten gleichermaßen anzuwendenden Rechtsgrundsatz handelt, oder ob der Vorbehalt jeweils grundfreiheitsspezifisch gefasst werden muss.⁴⁸ Der EuGH wendet bei seiner Rechtsprechung hinsichtlich der ihm im Rahmen einer funktional-autonomen Auslegung⁴⁹ europarechtlicher Vorschriften zuste-

39 Vgl. J. v. Hein (Fn. 33), Art. 6 EGBGB, Rn. 153 ff.

40 Vgl. J. v. Hein (Fn. 33), Art. 6 EGBGB, Rn. 161 ff.

41 Vgl. J. v. Hein (Fn. 33), Art. 6 EGBGB, Rn. 15.

42 Vgl. J. v. Hein (Fn. 33), Art. 6 EGBGB, Rn. 153. V. Hein verwendet (terminologisch folgerichtig) den Begriff der „Vergemeinschaftung“ in Bezug auf die Orientierung des nationalen ordre public-Vorbehalts auf das EU-Recht, während der an sich eingängigere Begriff der Europäisierung dort in einem weiteren Sinne, nämlich unter Einbezug auf andere Rechtsquellen (wie etwa der EMRK) jenseits des EU-Rechts verstanden wird. Die Bedeutung dieser Differenzierung ist allerdings, wie v. Hein selbst feststellt, praktisch gering.

43 R. Streinz, *Europarecht*, 2012, 9. Aufl., Rn. 833; vgl. H. Schneider (Fn. 1), S. 23 ff.

44 Hier in Gestalt der sog. „Trias des ordre public-Vorbehalts“ (M. A. Dausas/A. Brigola, in: Dausas (Hrsg.), *EU-Wirtschaftsrecht* (Stand 36. EL 2014), Art. 36, Rn. 224) aus öffentlicher Sittlichkeit, vom EuGH als „Inbegriff der Moralvorstellungen einer bestimmten Gesellschaft zu einer bestimmten Zeit (EuGH, Urteil v. 14.12.1979, Rs. 34/79 (Henn und Darby), Slg. 1979, 3795, Rn. 17), öffentlicher Ordnung, vom EuGH hier definiert als „hoheitlich festgelegte Grundregeln, die wesentliche Interessen des Staates berühren“ (EuGH, Urteil v. 27.10.1977, Rs. 30/77 (Bouchereau), Slg. 1977, 1999, Rn. 4) und öffentlicher Sicherheit, definiert als „grundlegende Interessen eines Staates wie die Aufrechterhaltung wesentlicher öffentlicher Dienstleistungen oder das sichere und wirksame Funktionieren des Lebens des Staates“ (EuGH, Urteil v. 10.7.1984, Rs. 72/83 (Campus Oil), Slg. 1984, 2727, Rn. 7).

45 Dort kommt das Merkmal der öffentlichen Ordnung in Kombination mit den Merkmalen des Schutzes der öffentlichen Sicherheit und der öffentlichen Gesundheit vor, konkretisiert durch die Art. 27 und 29 der RL 2004/38 des EP und des Rates vom 29.4.2004, Abl. EU L 158/77.

46 Auch hier in Kombination mit den Rechtfertigungsgründen Schutz der öffentlichen Sicherheit und Gesundheit.

47 Dort in Kombination mit der öffentlichen Sicherheit.

48 Dagegen: M. Schroeder, in: Streinz (Hrsg.), *EUV/AEUV*, 2012, 2. Aufl., Art. 36, Rn. 9.

49 EuGH, Beschl. v. 4.12.1974 (van Duyn), Slg. 1974, 1337, Rn. 18 f.

henden inhaltlichen Bestimmungskompetenz⁵⁰ des Begriffs der öffentlichen Ordnung zugunsten eines weiten Beurteilungsspielraums der Mitgliedstaaten Zurückhaltung an,⁵¹ gleichzeitig betonte er den Charakter des ordre public-Vorbehalts als eng auszulegende Ausnahmenvorschrift: Eine Berufung auf die Gründe der öffentlichen Ordnung sei nur zulässig, wenn eine tatsächliche und hinreichend schwere Gefährdung eines Grundinteresses der Gesellschaft vorliege.⁵²

Teilweise wird hinsichtlich des stets mit der öffentlichen Ordnung verknüpften weiteren Rechtfertigungsgrundes der öffentlichen Sicherheit vertreten, beide Merkmale zu einem Rechtfertigungsgrund zu verschmelzen.⁵³ Unabhängig von diesem Vorschlag sind die geschriebenen (erst recht die ungeschriebenen) Rechtfertigungsgründe im Rahmen der Grundfreiheitsprüfung stets eng auszulegen.⁵⁴ Sofern man diesem Ansatz nicht folgt, bietet sich hinsichtlich einer Differenzierung zwischen den Rechtfertigungsgründen der „öffentlichen Sicherheit“ und der „öffentlichen Ordnung“ auf der Grundlage des vom EuGH ausdrücklich als zulässig erachteten nationalen Beurteilungsspielraums an, unter den Begriff der öffentlichen Sicherheit die zentralen und für das Funktionieren des Staates unerlässlichen Regelungen der geschriebenen Rechtsordnung und die darin niedergelegten grundlegenden Werte eines Staates zu subsumieren; unter den Begriff der öffentlichen Ordnung darüberhinausgehend auch die Gesamtheit der ungeschriebenen Regeln abdecken, deren Beachtung unerlässliche Voraussetzung jeden geordneten Zusammenlebens ist.⁵⁵ Dabei ist jedoch stets der Charakter des ordre public-Vorbehalts als eng auszulegende Ausnahmenvorschrift zu berücksichtigen: Demzufolge kann sich der Schutz nur auf zentrale und unabdingbare Vorschriften und ungeschriebene Regeln beziehen.

Inhaltlich bedeutet dies, dass der Begriff der öffentlichen Ordnung im Rahmen des primärrechtlichen ordre public-Vorbehalts im Rahmen der Grundfreiheiten einen mit den kollisionsrechtlichen Vorschriften des Gemeinschaftsrechts oder des IPR vergleichbaren, aber im Vergleich mit dem deutschen Polizei- und Sicherheitsrecht engeren verbleibenden Anwendungsbereich hat.⁵⁶

50 Vgl. *M. Schroeder* (Fn. 48), Art. 36, Rn. 9 ff.; *M. Franzen*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 2012, 2. Aufl., Art. 45, Rn. 125 f.

51 EuGH, Urteil v. 14.12.1979, Rs. 34/79 (Henn und Darby), Slg. 1979, 3795, Rn. 17; EuGH, Urteil v. 17.6.1981, Rs. 113/80, Slg. 1981, 1625, vgl. *R. Streinz* (Fn. 43), Rn. 832; vgl. *M. Franzen* (Fn. 50), Art. 45, Rn. 126.

52 EuGH, Urteil v. 14.10.2004, Rs. C-36/02 (Omega), Slg. 2004, I-9609; vgl. *M. A. Dausen/A. Brigola* (Fn. 44), Art. 36, Rn. 224; vgl. ferner bereits EuGH, Rs. 72/83 (Campus Oil), Slg. 1984, 2727, Rn. 33 f.; EuGH, Rs. C-398/98, Slg. 2001, I-7915, Rn. 29 ff.

53 Vgl. *M. A. Dausen/A. Brigola* (Fn. 44), Art. 36, Rn. 224.

54 *C. Eichholz*, Europarecht, 3. Aufl., 2013, Rn. 353, 389.

55 Vgl. *M. A. Dausen/A. Brigola* (Fn. 44), Art. 36, Rn. 224.

56 So auch *T. Kingreen*, in: Callies/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 2011, 4. Aufl., Art. 36, Rn. 76, der allerdings – anders als die hier vertretene Ansicht auch den Anwendungsbereich enger sieht als „im Völkerrecht (vgl. Art. 6 EGBGB)“.

c) Funktion als Tatbestandsmerkmal im nationalen Gefahrenabwehrrecht

Der Begriff der öffentlichen Ordnung kommt darüber hinaus auch im nationalen Recht, insbesondere im öffentlichen Recht vor, dort allerdings nicht als Vorbehalt oder als Rechtfertigungsgrund, sondern als Schutzgut⁵⁷ bzw. Tatbestandsmerkmal vor allem im Bereich des Gefahrenabwehrrechts. Mit dem Begriff des ordre public im kollisionsrechtlichen Sinn hat das Tatbestandsmerkmal neben dem Wortlaut insbesondere im Polizeirecht ebenfalls die Funktion gemein, Eingriffe des Staates in Rechte anderer zu ermöglichen.

Prominentestes Beispiel unter den zahlreichen Vorschriften, die den Begriff der öffentlichen Ordnung verwenden,⁵⁸ dürfte die polizeiliche Generalklausel zahlreicher Landespolizeigesetze sein.⁵⁹ Dort kommt der Begriff häufig – wie bereits in seiner Funktion als geschriebener Rechtfertigungsgrund im Rahmen der Grundfreiheiten (s.o.) in einer Doppelung mit dem Begriff der öffentlichen Sicherheit vor. Diese umfasst die gesamte geschriebene Rechtsordnung, die Rechte Einzelner sowie die Funktionsfähigkeit der Einrichtungen und Veranstaltungen des Staates.⁶⁰

Die Doppelung des Begriffs der öffentlichen Ordnung mit dem Begriff der öffentlichen Sicherheit geht auf § 14 des Preußischen Polizeiversammlungsgesetzes vom 1.6.1931 zurück.⁶¹ Folge der Doppelung ist ein weitgehender Bedeutungsverlust der öffentlichen Ordnung infolge einer weitgehenden Verdrängung bzw. Überlagerung durch den Begriff der öffentlichen Sicherheit. Dadurch verbleibt der öffentlichen Ordnung im Gefahrenabwehrrecht nur noch ein sehr geringer eigenständiger Anwendungsbereich im Bereich der „ungeschriebenen Regeln für das Verhalten des einzelnen in der Öffentlichkeit, deren Beachtung nach den jeweiligen herrschenden Anschauungen als unerlässliche Voraussetzung eines geordneten staatsbürgerlichen Gemeinschaftslebens betrachtet wird“.⁶² Vor diesem Hintergrund verzichten einige Bundesländer auf die Normierung der öffentlichen Ordnung als Schutzgut,⁶³ in drei Bundesländern wurde der Begriff jedoch zuletzt wieder eingeführt, zuletzt 2010 in Nordrhein-Westfalen, dort unter anderem mit dem Ziel, auch bei belästigendem Verhalten unterhalb der Ordnungswidrigkeitenschwelle einschreiten zu können.

Hinsichtlich des Vergleichs des Begriffsinhalts muss hier gesehen werden, dass es sich bei den Funktionen als kollisionsrechtliche Vorschrift und der Funktion als geschriebener Rechtfertigungsgrund im Rahmen der Grundfreiheiten um eng aus-

57 Vgl. P. J. Tettinger/W. Erguth/T. Mann (Fn. 7), Rn. 452.

58 Z.B. §§ 56 Abs. 2, 69a Abs. 1 Nr. 3 u. Abs. 2, 71a GewO, § 19 GastG, § 15 VersG; vgl. P. J. Tettinger/W. Erguth/T. Mann (Fn. 7), Rn. 459.

59 Z.B. § 1, 3 PolG BW, § 8 PolG NRW, § 11 NdsSOG, § 9 Abs. 1 S. 1 PolG RLP, § 14 OBG NRW, § 14 BPolG.

60 BVerfG, Beschl. v. 14.5.1985, Az. 1 BvR 233, 341/81, E 69 (352). Die Definition geht zurück auf die amtliche Begründung zu § 14 pr PVG und wird teilweise so legal definiert, § 3 Nr. 1 SOG SA.

61 Vgl. H. Schneider (Fn. 1), S. 96.

62 ProVG, Urteil v. 9.11.1933, Az. III. C. 109/33, E 91, 139 (140); vgl. H. Schneider (Fn. 1), S. 96.

63 Z.B. in Bremen und Schleswig-Holstein.

zulegende Ausnahmenvorschriften handelt, während es sich bei der polizeilichen Generalklausel – wie der Name bereits sagt – um eine Generalklausel handelt, deren Funktion es ist, die Handlungsmöglichkeiten der Polizeibehörden gerade auch auf solche polizeiwidrigen Zustände zu erweitern, in denen die Tatbestandsvorsetzungen speziellerer Eingriffsnormen oder das Tatbestandsmerkmal der „öffentlichen Sicherheit“ nicht vorliegen. Demzufolge fehlt dem Begriff der öffentlichen Ordnung im Polizeirecht die für die anderen Funktionen charakteristische Einschränkung der „wesentlichen“ oder „zentralen“ oder „unerlässlichen“ bzw. „unabdingbaren“ Regelungen. Festzuhalten ist insoweit, dass die Regelungen der bislang untersuchten Funktionsbereiche sich nicht in ihrer Rechtsnatur, aber in ihrer Eingriffsschwelle unterscheiden.

d) Funktion als zwingende Rechtsvorschriften im Zivilrecht: der ordre public-Begriff im Gewand der „guten Sitten“

Der Begriff des ordre public bzw. der öffentlichen Ordnung als Grenze der Privatautonomie⁶⁴ kommt im BGB selbst nicht vor, gleichwohl hat sich die diesbezügliche Funktion des ordre public im deutschen Privatrecht erhalten, allerdings nicht unter dem Begriff der öffentlichen Ordnung beziehungsweise des ordre public, sondern unter dem Begriff der „guten Sitten“, etwa in § 138 BGB.⁶⁵

Auch die für die Funktionen als geschriebener Rechtfertigungsgrund und als Tatbestandsmerkmal im Gefahrenabwehrrecht typische Doppelung mit dem Begriff der öffentlichen Sicherheit lässt sich im BGB wiederfinden, wenn man die §§ 134 und 138 BGB als Gesamtsystem der Grenzen der Privatautonomie⁶⁶ begreift: Wie bereits im Rahmen der oben dargestellten Funktionen differenziert sich der Anwendungsbereich der §§ 134 und 138 BGB dahingehend, dass § 134 BGB die Nichtigkeit von Rechtsgeschäften konstatiert, die gegen die geschriebene Rechtsordnung im Sinne der öffentlichen Sicherheit verstoßen, während § 138 BGB die Nichtigkeit von Rechtsgeschäften herbeiführt, die gegen die guten Sitten, also gegen die ungeschriebenen Regeln,⁶⁷ die das Anstandsgefühl aller billig und gerecht Denkenden widerspiegeln,⁶⁸ verstoßen.

Im Zusammenhang mit der hier vorliegenden Betrachtungsperspektive ist noch relevant, dass Verstöße gegen von Vertragsparteien vereinbartes ausländisches Recht keine Nichtigkeit aufgrund des § 134 BGB hervorrufen können, hierfür wäre das jeweils vereinbarte ausländische Recht relevant, eine Anwendung des ausländischen Rechts kann aber aufgrund des kollisionsrechtlichen ordre public-Vor-

64 H.-P. Mansel, in: Jauernig, Kommentar zum BGB, 2014, 15. Aufl., § 138, Rn. 1.

65 So auch: H. Wendtland, in: Beck'scher Onlinekommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, Stand: 34 Ed. 2015, § 138, Rn. 17; J. Ellenberger, in: Palandt, 2015, § 138, Rn. 3; C. Armbrüster, in: Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, 2012, 6. Aufl., § 138, Rn. 12 m.w.N.

66 In diesem Sinne: vgl. C. Armbrüster (Fn. 65), § 138, Rn. 4.

67 Vgl. H. Wendtland (Fn. 65), § 138, Rn. 6.

68 BGH, Urteil v. 19.7.2004, Az. II ZR 217/03, NJW 2004, 2668.

behalts (§ 6 EGBGB, s.o.) ausgeschlossen sein.⁶⁹ Allenfalls kann ein Verstoß gegen ausländisches Recht auch im Inland gegen die guten Sitten im Sinne des § 138 BGB verstoßen.⁷⁰

Ein Verstoß gegen die guten Sitten kann jedoch nur dann zur Nichtigkeit führen, wenn sich das Rechtsgeschäft im Widerspruch zu den „unentbehrlichen Wertvorstellungen“⁷¹ der überwiegenden Mehrheit der Gesellschaft befindet und diese Wertvorstellungen nicht ihrerseits im Widerspruch mit der gesetzlichen Grundordnung, die beispielsweise durch die Wertungen des Grundgesetzes vorgegeben werden, stehen.⁷²

Damit ist für den ordre public festzuhalten, dass der Begriff zwar nicht selbst Eingang in das BGB gefunden hat, aber über den Begriff der „guten Sitten“ in § 138 BGB eine Ausprägung unter anderem Wortlaut erfahren hat. Als Ausnahmenvorschrift sind die Begriffe, insbesondere mit Blick auf die Nichtigkeitsfolge, auch hier eng auszulegen. Zweck der Vorschrift ist der Schutz gegen Missbrauch der Privatautonomie und die Absicherung eines ethischen Minimums.⁷³

III. Fazit: Der ordre public / die öffentliche Ordnung als einheitlicher Rechtsgrundsatz?

Damit ist festzuhalten, dass der aus dem romanischen Rechtskreis entlehnte Begriff des ordre public bzw. der öffentlichen Ordnung in vier grundlegenden Funktionen vorkommt. In der deutschen Rechtsordnung (unter Einschluss der anwendbaren gemeinschaftsrechtlichen Normen) hat er in seiner französischen Sprachfassung als ordre public lediglich im Bereich des Kollisionsrechts Eingang gefunden, dort praktisch stets mit dem Begriff der öffentlichen Ordnung legal definiert. Im Bereich des Polizei- bzw. Gefahrenabwehrrechts kommt dem Begriff in seiner deutschen Übersetzung als öffentliche Ordnung vor, dort häufig im Zusammenspiel mit dem ihn überlagernden Begriff der öffentlichen Sicherheit. Dieser Begriffsdualismus ist auch charakteristisch für die dritte Funktion als Schrankenregelung im Bereich der gemeinschaftsrechtlichen Grundfreiheiten. In seiner vierten Funktion als Schranke für die Privatautonomie kommt der Begriff selbst nicht vor, seine Funktion wird aber durch das entsprechende System der § 134 BGB (Verstoß gegen Verbotsgesetze als Element der öffentlichen Sicherheit) und § 138 BGB (Verstoß gegen die guten Sitten als Element der öffentlichen Ordnung) übernommen.

69 Vgl. H. Wendtland (Fn. 65), § 138, Rn. 6.

70 Diese vom Reichsgericht entwickelte und vom BGH übernommene (z.B. BGH, Urteil v. 20.11.1990, Az. VI ZR 6/90, NJW 1991, 634) Definition weist insoweit eine große inhaltliche Nähe zur öffentlichen Ordnung auf. Vgl. H. Wendtland (Fn. 65), § 138, Rn. 6.

71 Vgl. H. Wendtland (Fn. 65), § 138, Rn. 16.1, 18, 18.1.

72 Vgl. H. Wendtland (Fn. 65), § 138, Rn. 16.1, 18, 18.1.

73 Vgl. H. Wendtland (Fn. 65), § 138, Rn. 2.

Dem Begriff des *ordre public* bzw. der öffentlichen Ordnung in seinen verschiedenen Funktionen liegt ein gemeinsames Prinzip zugrunde: Gemeinsam ist den genannten Funktionen, dass sie einen staatlichen Souveränitätsträger ermächtigen, seine geschriebenen (hier freilich vielfach überlagert durch den Begriff der öffentlichen Sicherheit), vor allem aber ungeschriebene Regeln, deren Beachtung nach den jeweils herrschenden Anschauungen als unerlässliche Voraussetzung seines geordneten staatsbürgerlichen Zusammenlebens betrachtet wird⁷⁴ gegen Eingriffe von außen zu schützen. Diese Eingriffe können wie im Kollisionsrecht durch ausländische Rechtsnormen oder Rechtsakte erfolgen oder wie im Rahmen der Grundfreiheiten durch die Nutzung gemeinschaftsrechtlich gewährter Rechte oder im Bereich des nationalen Rechtsrahmens durch Eingriffe anderer Privatrechts-subjekte wie im Rahmen des Gefahrenabwehrrechts oder des Zivilrechts. In letzterem Fall taucht der Begriff der öffentlichen Ordnung nicht auf, sondern wird durch den Begriff der guten Sitten mit abgedeckt. Aus den zugrundeliegenden systematischen Konstellationen (hoheitlich gegen hoheitlich im Bereich des Kollisionsrechts, hoheitlich gegen privat, privat gegen privat) ergeben sich auch die Unterschiede in der jeweiligen Weite des Anwendungsbereichs bzw. an die Anforderungen hinsichtlich der „Unerlässlichkeit“ bzw. der „Wesentlichkeit“ der ungeschriebenen Anschauungen.

Dieses den *ordre public*-Vorschriften gemeinsame Prinzip wird durch verschiedene (durchaus sinnvolle und rechtspolitisch zu begrüßende) Entwicklungen von mehreren Seiten aus überlagert: Auf nationaler Ebene ist es im Bereich des Zivilrechts bereits im Begriff der guten Sitten aufgegangen und damit als solcher kaum mehr erkennbar, im Gefahrenabwehrrecht sieht sich der *ordre public*-Grundsatz durch den Vorwurf der rechtsstaatlich bedenklichen uferlosen Weite einerseits,⁷⁵ sowie durch die Kannibalisierung durch den Begriff der öffentlichen Sicherheit infolge fortschreitender Normierung zahlreicher Lebenssachverhalte⁷⁶ bereits soweit bedroht, als dass einige Bundesländer den Begriff bereits infolge Bedeutungslosigkeit aus ihren Polizeigesetzen gestrichen haben.⁷⁷ Im Bereich des Kollisionsrechts ist der Rechtsgrundsatz zumindest innerhalb der EU rechtspolitisch infolge der europäischen Einigung und der damit einhergehenden fortschreitenden Rechtsvereinheitlichung rechtspolitisch zunehmend fragwürdig. In diesem Bereich freilich hätte das *ordre public*-Prinzip in Form eines gemeinschaftlichen *ordre public*, der seine Wirkung gegenüber Drittstaaten entfaltet, ein durchaus aktuelles und bedeutsames Anwendungsfeld.⁷⁸

74 Legaldefinition des § 3 Nr. 2 des sachsen-anhaltinischen SOG.

75 E. Denninger, *Polizei in der freiheitlichen Demokratie*, 1968, S. 31 ff.

76 Vgl. P. J. Tettinger/W. Erbguth/T. Mann (Fn. 7), Rn. 457.

77 Freilich ist hier ein Gegenteil festzustellen: vgl. § 8 Abs. 1 des saarländischen PolG sowie §§ 2 Nr. 1a, 11 des niedersächsischen SOG, vgl. P. J. Tettinger/W. Erbguth/T. Mann (Fn. 7), Rn. 455.

78 Vgl. H. Schneider (Fn. 1), S. 142. Hierzu sei auf die zahlreichen diesbezüglichen Fragestellungen im Bereich des TTIP verwiesen (http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/documents-and-events/index_en.htm#_documents, 4.5.2015).