

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|----|
| Einleitung | 23 |
| A. Der Staatsbesuch als polizeirechtliche Thematik – Quellenlage und Ziel der Arbeit | 24 |
| B. Übersicht zum Gang der Untersuchung | 25 |
| Teil 1: | |
| Zur Praxis der Staatsbesuche in der Bundesrepublik Deutschland | 27 |
| A. Die staatliche Praxis der Besuchsvorbereitung und -durchführung | 27 |
| I. Begriffsbestimmungen | 28 |
| 1. Der Staatsbesuch im eigentlichen Sinn | 28 |
| 2. Offizielle Besuche | 29 |
| 3. Arbeitsbesuche | 29 |
| 4. Termin- und Privatbesuche | 30 |
| 5. Weitere Besuchsanlässe | 30 |
| II. Funktionen des Staatsbesuchs – Zielsetzungen bei dem Empfang eines Staatsgastes | 31 |
| 1. Repräsentation und Selbstdarstellung | 31 |
| 2. Zwischenstaatliche Zusammenarbeit | 32 |
| III. Vorbereitung und Durchführung des Besuchsprogramms | 33 |
| 1. An der Programmgestaltung beteiligte Stellen | 33 |
| 2. Die Besuchsdurchführung – Gestaltungskriterien | 34 |
| a) Obligatorische Gestaltung – Das Zeremoniell | 34 |
| b) Fakultative Gestaltung | 36 |
| c) Die besuchsbegleitende Berichterstattung | 39 |
| d) Die Flexibilität der Planung und ihre Grenzen | 39 |
| IV. Entwicklungen bei der Gestaltung des Besuchsprogramms | 40 |
| B. Reaktionen auf den Staatsbesuch | 41 |
| I. Reaktionsformen | 42 |
| 1. Demonstrationen und andere Versammlungsformen | 42 |
| 2. Reaktionen mit Störqualität | 43 |
| II. Die Zielrichtung der Kritik | 45 |
| 1. Kritik am Staatsgast und der Vorwurf der Komplizenschaft | 45 |
| 2. „Polizeistaatsbesuch“ – Kritik an den Sicherheitsmaßnahmen | 46 |
| 3. Die Kostenfrage | 46 |
| III. Reaktionen durch Ausländer – Globalisierter Protest | 47 |
| C. Zusammenfassung zu Teil 1 | 48 |

Teil 2:

| | |
|---|-----------|
| Der Schutzauftrag der Polizei beim Staatsbesuch | 51 |
| A. Grundlagen des Schutzauftrages im Völkerrecht | 51 |
| I. Das Recht auf Achtung und Schutz der Ehre der Staaten | 51 |
| 1. Ursprung der Staatenehre | 51 |
| 2. Schutzbereich des Achtungsanspruchs | 53 |
| a) Achtung und Schutz der Ehre des Staatsoberhaupts | 53 |
| b) Der Achtungsanspruch des Regierungschefs und anderer Staatsvertreter | 54 |
| c) Die moderne Bedeutung des Ehrenstatus | 56 |
| d) Das Ende des Achtungsanspruchs | 56 |
| II. Die Unverletzlichkeit des Staatsgastes | 57 |
| 1. Die Diplomatschutzkonvention (DiplSchK) | 57 |
| 2. Gewohnheitsrechtliche Unverletzlichkeit sonstiger Staatsgäste | 58 |
| III. Verpflichtung zur Umsetzung eines effektiven Schutzes | 59 |
| 1. Die Schaffung eines nationalen Sonderstrafrechts | 59 |
| a) Sonderrechtlicher Ehrenschutz | 59 |
| b) Sonderrechtliche Gewährleistung der Unverletzlichkeit | 60 |
| 2. Zwischenstaatliche Zusammenarbeit gem. Art. 4 DiplSchK | 61 |
| 3. Der Maßstab der Staatenverantwortlichkeit | 62 |
| a) Die Zurechnung völkerrechtswidrigen Verhaltens | 62 |
| b) Die erforderliche Sorgfalt – due diligence | 63 |
| c) Beschränkung der Pflichten durch entgegenstehendes Völkerrecht | 64 |
| B. Der Begriff der öffentlichen Sicherheit beim Staatsbesuch | 65 |
| I. Der Schutz der Besuchsdiplomatie durch die Rechtsordnung | 66 |
| 1. Der Schutz der Besuchsdiplomatie im Strafgesetzbuch, insbesondere §§ 102, 103 StGB | 66 |
| a) Kriminalpolitische Bedeutung und Schutzzweck der Spezialtatbestände | 67 |
| b) Schutz der öffentlichen Sicherheit durch Verhütung objektiven Unrechts | 70 |
| (1) Angriffe gem. § 102 Abs. 1 StGB | 70 |
| (2) Beleidigungen gem. § 103 Abs. 1 StGB und ihre Rechtfertigung gem. § 193 StGB | 71 |
| c) Weitere relevante Delikte | 74 |
| 2. Der Schutz der Besuchsdiplomatie im Verfassungsrecht | 75 |
| a) Unmittelbar geltendes Völkerrecht gem. Artt. 25, 59 Abs. 2 GG | 76 |

| | |
|---|------------|
| (1) Verletzungen der Würde des Gaststaates und seiner Repräsentanten | 76 |
| (2) Beeinträchtigung der Unverletzlichkeit des Staatsgastes | 78 |
| b) Friedensstörende Handlungen gem. Art. 26 Abs. 1 S. 1 GG | 78 |
| (1) Art. 26 Abs. 1 S. 1 GG als Verhaltenstatbestand | 78 |
| (2) Rechtsfolgen des Art. 26 Abs. 1 S. 1 GG | 80 |
| (3) Wahrung der Friedenspflicht beim Staatsbesuch | 81 |
| c) Persönlichkeitsrechte der Staatsgäste gem. Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG | 82 |
| II. Der Schutz des Staatsbesuchs als staatliche Veranstaltung | 84 |
| 1. Bedeutungsverlust des Teilschutzgutes neben der unverletzlichen Rechtsordnung | 85 |
| 2. Schutz der objektiven Funktionalität der staatlichen Veranstaltung | 87 |
| III. Spezifische Schutzzüge der Besuchsdiplomatie | 89 |
| 1. Der Schutz der auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik | 89 |
| a) Auswärtige Beziehungen als Teil der unverletzlichen Rechtsordnung | 90 |
| b) Auswärtige Beziehungen als sonstiger Bestandteil der öffentlichen Sicherheit | 92 |
| 2. Der Schutz des Ansehens der Bundesrepublik | 97 |
| C. Der Begriff der öffentlichen Ordnung beim Staatsbesuch | 99 |
| I. Der allgemeine Diskussionsstand – aktuelle Bedeutung der öffentlichen Ordnung | 100 |
| II. Öffentliche Ordnung und politische Grundrechte | 102 |
| III. Die Pflege auswärtiger Beziehungen als Teil der öffentlichen Ordnung | 104 |
| D. Zusammenfassung zu Teil 2 | 105 |
| Teil 3: | |
| Die beteiligten Polizeibehörden – Aufgaben und Zusammenarbeit | 107 |
| A. Der Schutz des Staatsbesuchs durch Landesbehörden | 107 |
| I. In den Bundesländern | 107 |
| II. Zusammenarbeit der Polizeibehörden mehrere Bundesländer | 108 |
| 1. Rechtliche Grundlagen | 109 |
| 2. Unterstützungshandlungen durch die Bereitschaftspolizei | 110 |
| B. Der Schutz des Staatsbesuchs durch Bundesbehörden | 111 |
| I. Das Bundeskriminalamt | 111 |

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|------|--|-----|
| 1. | Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für § 5 Abs. 1 BKAG | 111 |
| 2. | Voraussetzungen der sachlichen Zuständigkeit | 115 |
| a) | Gast eines Mitglieds eines Verfassungsorgans – Der Staatsgast | 116 |
| b) | Besonders festzulegender Fall gem. § 5 Abs. 1 BKAG | 116 |
| 3. | Aufgabenbeschreibung: Personenschutz und innerer Schutz | 117 |
| a) | Der erforderliche Personenschutz gem. § 5 Abs. 1 Nr. 1 BKAG | 117 |
| b) | Der innere Schutz gem. § 5 Abs. 1 Nr. 2 BKAG | 118 |
| 4. | Der Maßnahmenkatalog des BKA | 119 |
| a) | Allgemeine Befugnisse nach § 21 BKAG | 120 |
| (1) | Generalklausel gem. § 21 Abs. 1 S. 1 BKAG | 120 |
| (2) | Maßnahmen zur Überprüfung von Personen und Sachen, § 21 Abs. 2 BKAG | 121 |
| (3) | § 21 Abs. 3 bis 7 BKAG | 121 |
| b) | Maßnahmen zur Datenerhebung, -verarbeitung und -nutzung nach §§ 22 – 25 BKAG | 122 |
| (1) | Generalermächtigung zur Erhebung personenbezogener Daten gem. § 22 BKAG | 123 |
| (2) | Einsatz besonderer Mittel zur Datenerhebung gem. § 23 BKAG | 123 |
| (3) | Übermittlung, Verarbeitung und Nutzung der Daten, §§ 24, 25 BKAG | 126 |
| 5. | Zentrale Gefahrenprognose – Das System der Gefährdungsstufen | 127 |
| 6. | Personenschutz durch das BKA im Ausland | 130 |
| II. | Die Bundespolizei | 130 |
| 1. | Gesetzgebungskompetenz des Bundes für § 5 BPolG | 131 |
| a) | Annexkompetenz für § 5 BPolG – Anknüpfung an positive Kompetenztitel | 131 |
| b) | Kompetenz aus der Natur der Sache | 132 |
| 2. | Voraussetzungen der Zuständigkeit – Das Verfahren nach § 5 Abs. 1 BPolG | 133 |
| 3. | Aufgabenbeschreibung: Außensicherung der Amtssitze | 135 |
| 4. | Der Maßnahmenkatalog im Überblick | 136 |
| III. | Verwaltungsvollstreckung durch die Polizeibehörden des Bundes | 136 |
| C. | Beteiligung ausländischer Behörden beim Schutzeinsatz | 137 |
| D. | Die Zusammenarbeit der beteiligten Polizeibehörden | 139 |
| I. | Zusammenarbeit von BKA und Bundespolizei | 139 |

| | | |
|----------------|---|-----|
| II. | Das Verhältnis der Bundespolizeibehörden zu den Polizeien der Länder | 140 |
| 1. | Koordination oder Subordination – BKA-Einsatz auf Weisung der Landespolizei? | 140 |
| 2. | Feststellung der Zuständigkeiten im Grenzbereich | 142 |
| III. | Gemeinsame Arbeit in der Besonderen Aufbauorganisation (BAO) | 143 |
| E. | Zusammenfassung zu Teil 3 | 144 |
| Teil 4: | | |
| | Spezifische besuchsbegleitende Maßnahmen der Polizei | 147 |
| A. | Maßnahmen zur sicheren Beförderung des Staatsgastes | 147 |
| I. | Vorbereitung der Strecke – Nutzungsbeschränkungen und unmittelbare Maßnahmen | 148 |
| 1. | Halteverbote gem. § 41 Abs. 1 StVO i. V. m. Zeichen 283 | 149 |
| a) | Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs, § 45 Abs. 1 S. 1 StVO | 149 |
| b) | Maßnahmen zur Erhaltung der öffentlichen Sicherheit, § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 StVO | 150 |
| 2. | Straßensperrung – Verkehrsverbote gem. § 41 Abs. 1 StVO i. V. m. Zeichen 250 | 152 |
| 3. | Unmittelbare Verkehrsregelung – Die „selbstregelnde Kolonne“ | 154 |
| a) | Weisungen und Zeichen gem. §§ 36 Abs. 1, 44 Abs. 2 S. 1 StVO | 154 |
| b) | Platzverweise nach dem Polizeirecht der Länder . | 156 |
| II. | Mobiler und stationärer Streckenschutz | 157 |
| III. | Die Kolonne als Fahrzeugverband – Wege- und Sonderrechte gem. §§ 35 Abs. 1, 38 Abs. 1 StVO | 158 |
| 1. | Fahrt im Fahrzeugverband, § 27 Abs. 1 StVO | 159 |
| 2. | Wegerecht durch Blaulicht und Einsatzhorn, § 38 Abs. 1 StVO | 160 |
| 3. | Befreiung durch Sonderrecht, § 35 Abs. 1 StVO | 161 |
| B. | Maßnahmen gegen besuchsbegleitende Versammlungen | 162 |
| I. | Der Tatbestand der Eingriffsermächtigung § 15 Abs. 1 VersG | 164 |
| 1. | Versammlungen anlässlich eines Staatsbesuchs | 164 |
| 2. | Schutzgüter des § 15 Abs. 1 VersG | 165 |
| 3. | Anforderungen an die Gefahrenprognose | 166 |
| II. | Rechtsfolge nach behördlichem Ermessen | 167 |
| 1. | Einzel- oder Allgemeinverfügung | 167 |
| 2. | Ereignisspezifische Kriterien des behördlichen Ermessens | 168 |

| | | |
|------|---|-----|
| a) | Gestaltungsfreiheit bzgl. Zeit und Ort der Versammlung | 169 |
| b) | Anspruch auf Kontakt zum Adressaten | 171 |
| c) | Außenpolitische Belange als Ermessenskriterium . | 173 |
| d) | Kooperation der Beteiligten vor und während der besuchsbegleitenden Versammlung | 174 |
| C. | Ausländerrechtliche Maßnahmen anlässlich eines Staatsbesuchs | 178 |
| I. | Einschränkung der politischen Betätigung gem. § 47 AufenthG | 179 |
| 1. | Tatbestandsvoraussetzungen des § 47 Abs. 1 AufenthG | 180 |
| a) | Die „politische Betätigung“ als Regelungsobjekt . | 180 |
| b) | „Innenpolitische“ Schutzgüter des § 47 Abs. 1 S. 2 AufenthG | 181 |
| c) | „Außenpolitische“ Schutzgüter des § 47 Abs. 1 S. 2 AufenthG | 183 |
| 2. | Rechtsfolge: Beschränkung oder Untersagung nach pflichtgemäßem Ermessen | 185 |
| 3. | Tatbestand und Rechtsfolge des § 47 Abs. 2 AufenthG | 186 |
| II. | Räumliche Beschränkungen und Meldeauflagen, § 12 Abs. 2 S. 2 AufenthG | 187 |
| III. | Ausweisung nach rechtswidrigen politischen Handlungen, §§ 54 Nr. 4, 5, 5 a); 55 Abs. 2 Nr. 8 a), 8 b) AufenthG | 189 |
| IV. | Zurückweisung nach Ermessen, § 15 Abs. 2 Nr. 1 AufenthG i. V. m. §§ 53 ff. AufenthG | 190 |
| D. | Maßnahmen gegen deutsche Staatsangehörige vor Staatsbesuchen im Ausland | 191 |
| I. | Ausreiseverbot gem. §§ 10 Abs. 1 S. 2, 7 Abs. 1 Nr. 1 PassG | 191 |
| II. | Meldeauflagen auf Grundlage der Generalklauseln des allgemeinen Polizeirechts | 193 |
| E. | Die Sicherheitszone – Maßnahmen zur Absicherung des Besuchsortes | 194 |
| I. | Straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen | 195 |
| 1. | Halteverbote gem. § 41 Abs. 1 StVO i. V. m. Zeichen 283 | 195 |
| 2. | Straßensperrungen für Begleitveranstaltungen | 196 |
| II. | Versammlungsverbot vor polizeilichen Standardermächtigungen | 197 |
| III. | Allgemeines Betretungsverbot – Unterbindung des öffentlichen Verkehrs | 197 |
| 1. | Unterbindung des Fahrzeug- und Fußgängerverkehrs – Ermächtigungsgrundlage | 198 |
| a) | Zeitliche und räumliche Grenzen des Betretungs- verbotes | 199 |

| | | |
|-----------------------------|--|-----|
| b) | Der Adressatenkreis – Betretungsverbote gegenüber Nichtstörern | 201 |
| c) | Sicherung der Zone durch technische Sperren | 202 |
| 2. | Ausnahmeberechtigung auf Zugang – Identitätsfeststellung und Akkreditierung | 203 |
| a) | Recht auf Zugang zur Sicherheitszone | 203 |
| b) | Zugangskontrollen nach allgemeiner Rechtslage | 204 |
| (1) | Feststellung der Zugangsberechtigung – Identitätsfeststellung und Befragung | 205 |
| (2) | Datenübermittlung und Durchsuchung von Personen und Sachen | 208 |
| c) | Feststellung der Zugangsberechtigung im Akkreditierungsverfahren | 209 |
| IV. | Einsatz von Präzisionsschützen | 210 |
| V. | Vorbereitung und Sicherung der Aufenthaltsräume – Hausrecht | 211 |
| VI. | Verhaltensregeln für Anlieger – Anordnungen auf Grundlage der Generalklauseln | 212 |
| 1. | Einschränkung der Wohnnutzung | 213 |
| 2. | Entfernung aller privaten Pkw aus der Sicherheitszone | 214 |
| 3. | Einschränkung gewerblicher Tätigkeiten | 214 |
| VII. | Ausgeherschwernisse und Ausgangssperren | 215 |
| 1. | Ausgangerschwernis durch Sicherheitsmaßnahmen und Verhaltensanordnungen | 216 |
| a) | Eingriffsqualität mittelbarer Freiheitsbeschränkungen | 216 |
| b) | Gesetzlicher Maßstab der Eingriffsrechtfertigung | 218 |
| c) | Vermeidung mittelbarer Eingriffe in die Fortbewegungsfreiheit | 220 |
| 2. | Verfassungsmäßigkeit einer Ermächtigung zur Anordnung der Ausgangssperre | 221 |
| F. | Zusammenfassung zu Teil 4 | 222 |
| Teil 5: | | |
| Schlussbetrachtungen | | 225 |
| A. | Polizeiliche Maßnahmen beim Staatsbesuch als Problem staatlicher Selbstdarstellung | 225 |
| B. | Rechtliche Ausstattung der Polizei – Bedarf für Nachbesserungen und Ausblick | 226 |
| Literaturverzeichnis | | 229 |
| Stichwortverzeichnis | | 247 |