

# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b>	23
A. Der Staatsbesuch als polizeirechtliche Thematik – Quellenlage und Ziel der Arbeit	24
B. Übersicht zum Gang der Untersuchung	25
<b>Teil 1:</b>	
<b>Zur Praxis der Staatsbesuche in der Bundesrepublik Deutschland</b>	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:**

<b>Der Schutzauftrag der Polizei beim Staatsbesuch</b>	<b>51</b>
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 Staatsoberhauptes	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 Schutzgüter 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
<b>Teil 3:</b>		
<b>Die beteiligten Polizeibehörden – Aufgaben und Zusammenarbeit . . . . .</b>		
A.	Der Schutz des Staatsbesuchs durch Landesbehörden . . . . .	107
I.	In den Bundesländern . . . . .	107
II.	Zusammenarbeit der Polizeibehörden mehrerer Bundesländer . . . . .	108
1.	Rechtliche Grundlagen . . . . .	109
2.	Unterstützungshandlungen durch die Bereitschaftspolizei . . . . .	110
B.	Der Schutz des Staatsbesuchs durch Bundesbehörden . . . . .	111
I.	Das Bundeskriminalamt . . . . .	111

1.	Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für § 5 Abs. 1 BKAG . . . . .	111
2.	Voraussetzungen der sachlichen Zuständigkeit . . . . .	115
a)	a) Gast eines Mitglieds eines Verfassungsorgans – Der Staatsgast . . . . .	116
b)	b) Besonders festzulegender Fall gem. § 5 Abs. 1 BKAG . . . . .	116
3.	Aufgabenbeschreibung: Personenschutz und innerer Schutz . . . . .	117
a)	a) Der erforderliche Personenschutz gem. § 5 Abs. 1 Nr. 1 BKAG . . . . .	117
b)	b) Der innere Schutz gem. § 5 Abs. 1 Nr. 2 BKAG . . . . .	118
4.	Der Maßnahmenkatalog des BKA . . . . .	119
a)	a) Allgemeine Befugnisse nach § 21 BKAG . . . . .	120
(1)	(1) Generalklausel gem. § 21 Abs. 1 S. 1 BKAG . . . . .	120
(2)	(2) Maßnahmen zur Überprüfung von Personen und Sachen, § 21 Abs. 2 BKAG . . . . .	121
(3)	(3) § 21 Abs. 3 bis 7 BKAG . . . . .	121
b)	b) Maßnahmen zur Datenerhebung, -verarbeitung und -nutzung nach §§ 22 – 25 BKAG . . . . .	122
(1)	(1) Generallermächtigung zur Erhebung personenbezogener Daten gem. § 22 BKAG . . . . .	123
(2)	(2) Einsatz besonderer Mittel zur Datenerhebung gem. § 23 BKAG . . . . .	123
(3)	(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)	a) Annexkompetenz für § 5 BPolG – Anknüpfung an positive Kompetenztitel . . . . .	131
b)	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:

	<b>Spezifische besuchsbegleitende Maßnahmen der Polizei</b> . . . . .	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 Standardermächti- gungen . . . . .	197
III.	Allgemeines Betretungsverbot – Unterbindung des öffent- lichen 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.	Ausgehwarnisse und Ausgangssperren . . . . .	215
1.	Ausgangserschwernis 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
<b>Teil 5:</b>		
<b>Schlussbetrachtungen . . . . .</b>		<b>225</b>
A.	Polizeiliche Maßnahmen beim Staatsbesuch als Problem staatlicher Selbstdarstellung . . . . .	225
B.	Rechtliche Ausstattung der Polizei – Bedarf für Nachbesserungen und Ausblick . . . . .	226
<b>Literaturverzeichnis . . . . .</b>		<b>229</b>
<b>Stichwortverzeichnis . . . . .</b>		<b>247</b>