

# **Öffentliche Sicherheit durch Ordnung**

**Konfliktlagen im öffentlichen Raum und ihre Bekämpfung durch  
aufenthaltsbeschränkende Maßnahmen  
(Platzverweis und Aufenthaltsverbot)**

von  
**Ann-Marie Kappeler**



**RICHARD BOORBERG VERLAG**

**Stuttgart · München · Hannover · Berlin · Weimar · Dresden**

## Inhaltsverzeichnis

Vorwort der Herausgeber.....	I
Vorwort.....	III
Inhaltsverzeichnis.....	V
Einleitung.....	1
<b>1. Kapitel Die Unwirtlichkeit des öffentlichen Raums in ihren Auswirkungen auf den gesellschaftlichen und sicherheitspolitischen Diskurs.....</b>	<b>7</b>
<b>A. Die „Inbesitznahme“ des öffentlichen Raums durch Randgruppen – Umschreibung beispielgebender Problemkreise .....</b>	<b>8</b>
I. Offene Drogenszene.....	8
II. Stadtreicher Milieu .....	10
<b>B. „Disorder“ als verunsichernder Konflikt mit gesellschaftlichen Verhaltensstandards.....</b>	<b>12</b>
I. Die Anonymität des öffentlichen Raums und die mangelnde Vertrautheit mit andersartigen Lebensformen .....	12
II. Die unkonventionelle Nutzung öffentlicher Verkehrsflächen durch Randgruppen.....	14
III. Vorläufiges Fazit: Unberechenbarkeit als Unsicherheitsfaktor .....	14
IV. Fehlende Möglichkeiten der Konfliktbereinigung.....	15
V. Die Konfrontation mit Armut und Verelendung .....	17
VI. Fazit.....	18
<b>C. Auswirkungen der zunehmenden Unsicherheit auf den sicherheitspolitischen Diskurs.....</b>	<b>18</b>
I. Auswirkungen furchtbedingten Rückzugsverhaltens auf Lebensqualität und Funktionsfähigkeit informeller Kontrollmechanismen.....	19
II. Auswirkungen auf das gesellschaftliche Klima.....	22
<b>D. Sicherheitspolitische Folgerungen.....</b>	<b>23</b>
I. Zielsetzung.....	23
II. Polizeiliche und kommunale Problembearbeitungsstrategien .....	24
1. Kommunale Kriminalprävention .....	24
a. Hintergrund und Zielsetzung lokaler Präventionsansätze .....	24
b. Elemente kommunaler Kriminalprävention .....	26
aa. Organisatorische Umsetzung .....	26
bb. Konkrete Vorgehensweise .....	28

c.	Länderübergreifende Festschreibung kommunal-kriminalpräventiver Ansätze .....	29
2.	Gemeinwesenbezogene/bürgernahe Polizeiarbeit.....	29
a.	Vorbildfunktion einer US-amerikanischen Polizeiphilosophie: Community Policing .....	29
aa.	Grundzüge und Hintergründe gemeinwesenorientierter Polizeiarbeit.....	30
bb.	Community Policing – eine interpretationsbedürftige Zielvorgabe:das Beispiel New York .....	31
b.	Bürgernahe Polizeiarbeit in Deutschland – Diskussion und praktische Ansätze .....	33
aa.	Bürgernahe Polizeiarbeit und Kommunale Kriminalprävention .....	33
bb.	Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, Konfliktschlichtung, Problemlösung und Dienstleistung – die Polizeiaufgaben der Zukunft? .....	34
cc.	Einzelne Ansätze bürgernaher Polizeiarbeit.....	37
(1)	Allgemein verbreitete Ansatzpunkte.....	37
(2)	Im Besonderen: Bürgerbeteiligung in Form von Freiwilligenprogrammen.....	39
(a)	Bayerische und Sächsische Sicherheitswacht, Freiwilliger Polizeidienst in Baden-Württemberg und Hessen .....	39
(b)	„Sicherheitspartner“ in Brandenburg .....	41
III.	Der Weg zu einer länderübergreifenden sicherheitspolitischen Konzeption – von der „Aktion Sicherheitsnetz“ zur „Sicherheitspartnerschaft“ .....	41
1.	Initiative zur „Aktion Sicherheitsnetz“ .....	42
2.	Konzeption der CDU/CSU-Innenminister vom 24.10.1997 und erste Schritte der Umsetzung.....	43
a.	Das Papier der CDU/CSU-Innenminister und -senatoren .....	43
b.	Die Modellprojekte im Einzelnen .....	44
3.	Ländereigene Konzeptionen mit präventiver Schwerpunktsetzung .....	46
4.	Beschluss der Innenministerkonferenz vom 2.2.1998 zu einer „Partnerschaft für mehr Sicherheit in unseren Städten und Gemeinden“ .....	48
5.	Zusammenfassung.....	50
2.	<b>Kapitel Das Recht der Gefahrenabwehr – ein Beitrag zur Entschärfung sozialer Konfliktlagen im öffentlichen Raum?</b> .....	53
1.	<b>Abschnitt: Das relevante Maßnahmeninstrumentarium und seine praktische Anwendung</b> .....	55
A.	Inkurs: Privatinitiativen Gewerbetreibender zur Konfliktbereinigung .....	55
B.	Gefahrenabwehrende Maßnahmen zur Steuerung des Aufenthalts der Straßenszene im öffentlichen Raum.....	59
I.	Verhaltenssteuerung durch Handlungsverbote .....	60
1.	Abstrakt-generelles Verbot durch Gefahrenabwehrverordnung oder verbotsähnliche Sondernutzungssatzung.....	60
a.	Verbot missbilligter Verhaltensweisen mittels Gefahrenabwehrverordnung.....	60

b.	Ausschluss bestimmter Nutzungsformen mittels Sondernutzungssatzung.....	62
2.	Der Vollzug abstrakt-genereller Verbote durch (normenkonkretisierende) Einzelverfügungen und die Ahndung von Verstößen durch Bußgelder.....	64
II.	Einflussnahme auf die üblichen Begleitumstände gefahrrelevanter Verhaltens durch Auflösung so genannter „Brennpunkte“.....	64
1.	Gefahrenabwehr durch Aufenthaltsbeschränkung.....	66
a.	Platzverweis, Art. 16 BayPAG.....	66
b.	Aufenthaltsverbot.....	69
aa.	Inhalt und Anwendungsbereich des Aufenthaltsverbots.....	69
bb.	Übereinstimmende Merkmale örtlicher Handlungskonzeptionen.....	70
cc.	Unterschiede im Verfahrensbereich.....	71
(1)	Das sog. „Tübinger Modell“.....	71
(2)	Abgestuftes Platzverweisverfahren mittels Allgemeinverfügung: das „Stuttgarter Modell“.....	72
(3)	Individuell abgestuftes Verfahren in Kooperation von Polizei und Sicherheitsbehörde.....	72
c.	Verbringungsgewahrsam.....	73
2.	Gefahrenabwehr durch Zerschlagung von Gruppenstrukturen.....	74
III.	Exkurs: Präventive Überwachung des öffentlichen Verkehrsraums durch technische Hilfsmittel.....	74
<b>2.</b>	<b>Abschnitt: Eröffnung des polizeilichen/sicherheitsbehördlichen Aufgabenbereiches – „szenetypische“ Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, Art. 2 I BayPAG, 6 LStVG.....</b>	<b>76</b>
A.	Die offene Drogenszene als latenter Gefahrenherd.....	76
B.	Konfliktträchtige Nutzungen des öffentlichen Raums durch Randgruppen – das Gefahrenpotenzial klassischer disorder-Phänomene.....	78
I.	Definition beispielgebender ‚Ordnungsstörungen‘.....	79
1.	Niederlassen/Lagern/Aufenthalt zum Alkoholgenuss.....	80
2.	Aggressives Betteln.....	80
II.	Gefährdung der Rechtsordnung als Bestandteil der öffentlichen Sicherheit?..	82
1.	Strafbarkeit einzelner Ordnungsstörungen – frühere und heutige Rechtslage, politische Impulse.....	83
a.	Frühere Rechtslage: die „Übertretungstatbestände“ des § 361 Nr. 3 und Nr. 4 StGB.....	83
b.	Politische Impulse zur erneuten Pönalisierung einzelner randgruppenspezifischer Verhaltensweisen.....	85
c.	Heutige Rechtslage.....	87
d.	Zusammenfassung.....	91
2.	Ordnungsstörungen als bußgeldbewehrtes Verhalten?.....	91

a.	Verstoß gegen die gesetzlichen Ordnungsanforderungen der §§ 116 ff. OWiG? .....	91
b.	Die „problematische Nutzung“ des öffentlichen Raums im Lichte des Straßen- und Wegerechts – ordnungswidrige Sondernutzung im Sinne des Art. 66 Nr. 2 iVm 18 I BayStrWG? .....	95
aa.	Sondernutzung durch längerfristiges (gruppenweises) Verweilen? .....	97
bb.	Sondernutzung durch Aufenthalt zum Alkoholgenuss? .....	101
cc.	Sondernutzung durch Inanspruchnahme öffentlichen Verkehrsraumes zum (aggressiven) Betteln? .....	106
(1)	Stilles/„passives“ Betteln .....	106
(2)	„Aggressives“ Betteln .....	111
dd.	Zusammenfassung .....	113
3.	Grundrechtlicher Schutz vor unerwünschten Kontakten? .....	114
4.	Fazit .....	120
III.	Die Ordnungsklausel – eine Kompetenzreserve zur Sanktion abweichenden Verhaltens? .....	122
1.	Funktion und aktueller Geltungsbereich der Ordnungsklausel .....	122
2.	Aktuelle Relevanz der Ordnungsklausel für den polizeilichen Handlungsbereich .....	124
3.	Verfassungsrechtliche Haltbarkeit der Ordnungsklausel .....	129
a.	Vereinbarkeit des Verweises auf die „jeweils herrschende Auffassung“ mit dem Demokratieprinzip (Art. 20 I, II GG) .....	130
b.	Bestimmbarkeit des Inhalts konkreter Verhaltensregeln .....	132
c.	Vereinbarkeit der sicherheitspolitischen Zielsetzung mit den verfassungsrechtlich skizzierten Staatszielbestimmungen .....	135
4.	Rechtssystematische Schranken .....	137
5.	Fazit .....	139
IV.	Ergebnis .....	141
3.	<b>Abschnitt Gefahrenabwehr durch Aufenthaltsbeschränkung – Platzverweis und Aufenthaltsverbot im Gefüge geltender Befugnisnormen unter besonderer Berücksichtigung ihrer Grundrechtswesentlichkeit .....</b>	<b>142</b>
A.	Platzverweis und Aufenthaltsverbot als Schranken freier Lebensraumgestaltung .....	142
I.	Grundrechtsschutz der freien Wahl von Zeit und Ort des persönlichen Aufenthalts .....	142
1.	Platzverweis und Aufenthaltsverbot als Freiheitsbeschränkung im Sinne des Art. 2 II S. 2 GG? .....	144
2.	Beschränkung der Freizügigkeit durch Platzverweis und Aufenthaltsverbot? .....	147
a.	Reichweite des Schutzbereichs .....	147
b.	Platzverweise und Aufenthaltsverbote als Eingriff in die selbst bestimmte Wahl des Aufenthaltsorts? .....	152

aa. Räumlich und zeitlich beschränkte Platzverweise nach Maßgabe des Art. 16 BayPAG.....	152
bb. Systematisierung der Aufenthaltsbeschränkung durch Ausdehnung ihrer räumlichen und zeitlichen Komponente.....	154
3. Ergebnis.....	157
B. Platzverweis und Aufenthaltsverbot im Gefüge polizei- und sicherheitsrechtlicher Befugnisnormen.....	157
I. Art. 16 BayPAG.....	157
1. Platzverweis zur Abwehr konkreter Gefahren für die öffentliche Sicherheit.....	157
2. Nicht nur vorübergehende Aufenthaltsverbote für das Szenegebiet und eventuell angrenzende Gebiete.....	159
3. Ergebnis.....	160
II. Art. 26 II LStVG.....	160
III. Art. 7 II LStVG.....	161
1. Subsidiarität der Generalklausel.....	163
2. Verfassungsrechtliche Anforderungen an Gesetzeszweck und Normenbestimmtheit.....	165
a. Vorgaben des allgemeinen Gesetzesvorbehalts.....	165
b. Anforderungen des qualifizierten Gesetzesvorbehalts nach Art. 11 II GG.....	169
c. Fazit.....	171
IV. Aufenthaltsverbot als Standardmaßnahme – § 17 II NGefAG, § 21 II SächsPolG, § 29 II ASOG Bln., § 36 II SOG LSA.....	171
1. Formelle Rechtmäßigkeit einer landesgesetzlichen Ermächtigung.....	174
2. Materielle Rechtmäßigkeit vergleichbarer Regelungen.....	177
a. Ausreichende Präzision der Eingriffsanforderungen und -grenzen nach Maßgabe des Kriminalvorbehalts?.....	177
aa. Gewährleistung eines angemessenen Verhältnisses zwischen Rechtsgüterschutz und Mobilitätsbeschränkung.....	177
bb. Hinreichende Bestimmtheit oder Bestimmbarkeit der Eingriffsvoraussetzungen und -grenzen.....	181
b. Verhältnismäßigkeit, insbesondere Geeignetheit und Erforderlichkeit der gesetzlichen Regelung.....	183
aa. Geeignetheit des Mittels zur Straftatenvorbeugung.....	183
bb. Erforderlichkeit des Rückgriffs auf unbeschränkte Aufenthaltsverbote im Hinblick auf denkbare Maßnahmealternativen.....	188
(1) Platzverweis nach Art. 16 BayPAG.....	189
(2) Ansammlungsverbot/eingeschränktes Aufenthaltsverbot.....	189
cc. Fazit.....	192
3. Ergebnis.....	192
C. Materielle Rechtmäßigkeitsanforderungen an Platzverweise und Aufenthaltsverbote im konkreten Anwendungsfall.....	193
I. Adressatenbestimmung.....	193

II. Verhältnismäßigkeit von Platzverweisen und Aufenthaltsverboten im Hinblick auf Zielrichtung und Eingriffsintensität der Einzelverfügungen (Art. 4 BayPAG, 8 LStVG) .....	200
1. Geeignetheit von Platzverweis und Aufenthaltsverbot zur Abwehr milieuspezifischer Gefahren .....	201
2. Erforderlichkeit im Einzelfall .....	203
3. Angemessenheit des individuellen Aufenthaltsverbots unter besonderer Berücksichtigung grundrechtsschonender Ausgestaltungs- möglichkeiten .....	204
III. Fazit.....	209
Zusammenfassung und Ausblick.....	210
Literaturverzeichnis.....	223
Stichwortverzeichnis .....	248