

Zulässigkeit und Grenzen polizeilicher Verweisungsmaßnahmen

Von

Claudia Neuner



Duncker & Humblot · Berlin

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	15
A. Verweisungsmaßnahmen als Mittel der Gefahrenabwehr	15
B. Ziel und Gang der Untersuchung	18

Erster Teil

Verfassungsrechtliche Maßstäbe polizeilicher Verweisungsmaßnahmen	21
A. Das Grundrechtsverständnis zu polizeilichen Verweisungen in Rechtsprechung und Literatur	21
B. Die Freiheit der Person, Art. 2 Abs. 2 S. 2 GG	23
I. Unstreitiger Schutzbereich	23
II. Die Frage nach der negativen Seite des Art. 2 Abs. 2 S. 2 GG	24
1. Stellungnahmen in der Literatur	24
2. Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts	26
3. Stellungnahme	28
C. Das Grundrecht der Freizügigkeit, Art. 11 GG	30
I. Problemstellung	30
II. Der Schutzbereich des Art. 11 GG	34
1. Das Recht des freien Abzugs, des freien Zuzugs und die Bleibefreiheit	34
2. Die Bestimmung des freizügigkeitsrelevanten Aufenthalts	35
a) Auslegungsrelevante Faktoren	35
b) Historische Auslegung	36
c) Systematische Auslegung	37
aa) Bedeutung und Gesetzesvorbehalte	37
bb) Abgrenzung zu anderen die Bewegungsfreiheit thematisierenden Rechten	39
3. Platzverweis und Aufenthaltsverbot als Beschränkungen der Freizügigkeit?	42
III. Ergebnis	47

D. Die Verweisung aus Wohnungen	47
I. Stand in der polizeirechtlichen Diskussion	48
II. Notwendigkeit einer verfassungskonformen Auslegung des Platzverweises im Hinblick auf Art. 13 GG?	50
1. Der Schutzbereich des Art. 13 GG	51
a) Der Schutz der Privatheit	51
b) Schutz vor substantiellen Eingriffen?	53
2. Ergebnis	54
III. Folgerungen für Verweisungen aus Wohnungen, insbesondere im Hinblick auf Art. 14 GG und Art. 2 Abs. 1 GG	54

Zweiter Teil

Rechtsgrundlagen für polizeiliche Verweisungsmaßnahmen 57

A. Die allgemeinpolizeilichen Verweisungsmaßnahmen	57
I. Der polizeiliche Platzverweis	57
1. Der Platzverweis zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung nach § 12 S. 1 MEPolG und den Landespolizeigesetzen	57
a) Die Regelung des Platzverweises in den Landespolizeigesetzen	57
b) Die Tatbestandsvoraussetzungen	61
aa) Das Erfordernis der konkreten Gefahr	61
bb) Die polizeilichen Schutzgüter	63
(1) Das Schutzgut der öffentlichen Sicherheit	63
(2) Das Schutzgut der öffentlichen Ordnung	67
cc) Schlußfolgerungen für Platzverweise	70
c) Die Rechtsfolge des Platzverweises	71
aa) Der Begriff „vorübergehend“ – die örtliche Begrenzung des Platzverweises	71
bb) Der Begriff des „Ortes“ – die räumliche Begrenzung des Platzverweises	76
cc) Die zulässige Verweisung und das Betretungsverbot	79
d) Erstreckung des Platzverweises auch auf Sachen?	82
e) Der Adressat des Platzverweises	84
aa) Problemstellung	84
bb) Stellungnahme	85
(1) Wortlaut und Systematik	85
(2) Die Rechtsfolge als Korrektiv?	88

(3) Die Anwendung der allgemeinen Störervorschriften auf den Platzverweis	90
(4) Der Platzverweis gegen eine Menschenmenge	92
(5) Entschädigungsansprüche des Nichtstörers?	93
2. Der Platzverweis zum Schutz der Einsätze von Feuerwehr, Hilfs- und Rettungsdiensten nach § 12 S. 2 MEPolG	94
a) Problemstellung	94
b) Vergleich der Platzverweise nach § 12 S. 1 MEPolG und § 12 S. 2 MEPolG	96
aa) Das Schutzgut in § 12 S. 2 MEPolG	96
bb) Die Gefahr für die öffentliche Sicherheit	97
cc) Der Adressat	98
dd) Ergebnis	99
II. Polizeigesetzliche Aufenthaltsverbote zwecks Verhütung von Straftaten	100
1. Offene Szenen und gewaltbereite Gruppierungen als polizeiliches Problem ..	100
2. Die Kompetenz des Landesgesetzgebers zur Regelung von Eingriffen in Art. 11 GG	103
3. Die Ermächtigungsgrundlage eines polizeigesetzlichen Aufenthaltsverbots ..	107
a) Der Kriminalvorbehalt des Art. 11 Abs. 2 GG	107
b) Das Aufenthaltsverbot als Standardbefugnis	110
aa) Zum Verhältnis von Generalklausel und Standardbefugnis	110
bb) Eingriffe in Art. 11 GG aufgrund der Generalklausel?	112
cc) Abschließender Charakter der Standardbefugnis Platzverweis?	113
dd) Funktion und Reichweite der Generalklausel	116
c) Regelungskriterien der Standardbefugnis „Aufenthaltsverbot“	119
aa) Die bisherigen Normierungen eines Aufenthaltsverbots	119
bb) Wertung	122
(1) Der Gesetzeszweck	122
(2) Die Eingriffsvoraussetzungen	123
(3) Die Rechtsfolgen	128
(4) Regelungsvorschlag	131
d) Die Notwendigkeit einer Zitierung des Art. 11 GG	132
III. Wohnungs- und Umfeldverweise bei häuslicher Gewalt	134
1. Problemstellung	134
2. Ziel polizeilicher Maßnahmen im Bereich häuslicher Gewalt	136
3. Eingriffsmöglichkeiten de lege lata	137
4. Verfassungsrechtliche Problematik von Wohnungs- und Umfeldverweisen ...	138

5. Notwendige Regelungsdichte des Wohnungs- und Umfeldverweises	140
a) Die Generalklausel als Rechtsgrundlage für den Wohnungs- und Umfeldverweis?	140
b) Regelungskriterien einer Standardbefugnis „Wohnungs- und Umfeldverweis“	142
6. Verweisungen bei Nachstellungen	147
IV. Die zwangsweise Durchsetzung polizeilicher Verweisungen und der Gewahrsam zwecks Durchsetzung einer Platzverweisung	148
1. Zwangsweise Durchsetzung polizeilicher Verweisungen	148
2. Gewahrsam zur Durchsetzung eines Platzverweises	149
a) Rechtsnatur	149
b) Anwendungsvoraussetzungen	150
c) Die Dauer des Durchsetzungsgewahrsams	151
3. Erforderlichkeit des Durchsetzungsgewahrsams und Ausweitung der Vorschrift auf Aufenthaltsverbote sowie Wohnungs- und Umfeldverweise?	154
B. Spezialgesetzliche Verweisungsmaßnahmen außerhalb des allgemeinen Polizeirechts	157
I. Überblick über die spezialgesetzlichen Verweisungsmaßnahmen	157
II. Verweisungsmaßnahmen nach dem Jugendschutzgesetz	158
1. Der Regelungsbereich des § 1 JÖSchG	159
2. Anwendungskriterien und Verhältnis zur polizeilichen Verweisung	161
III. Der strafprozessuale Platzverweis	162
1. Problemstellung	162
2. Rechtsnatur des § 164 StPO	164
3. Abschließender Charakter des § 164 StPO	165
4. Reichweite des § 164 StPO und sein Verhältnis zum allgemeinpolizeilichen Platzverweis	166
IV. Platzverweise und Evakuierungen nach den Brand- und Katastrophenschutzgesetzen der Länder	168
1. Reichweite der Landesbrand- und Katastrophenschutzgesetze	168
2. Verhältnis zu allgemeinpolizeilichen Verweisungen	170
C. Die Anwendung polizeilicher Verweisungsmaßnahmen bei Ausübung der Grundrechte Art. 5 Abs. 1 GG und Art. 8 GG	171
I. Polizeiliche Verweisungen und das Recht der Informations- und Pressefreiheit ..	171
1. Das Recht auf freien Zugang zur Information, Art 5 Abs. 1 GG	171

2. Platzverweise gegenüber Schaulustigen als Eingriff in die Informationsfreiheit	172
3. Platzverweise gegenüber Journalisten	174
a) Das Verhältnis von Presse und Polizei	174
b) Polizeifestigkeit der Pressefreiheit?	175
c) Der Ausgleich von Informationsauftrag und Rechtsgüterschutz im Rahmen des polizeilichen Ermessens	177
II. Polizeiliche Verweisungen im Bereich grundrechtlich geschützter Versammlungen und Demonstrationen	178
1. Die Bedeutung von Platzverweis und Aufenthaltsverbot im Versammlungsrecht	178
2. Der Schutzbereich des Art. 8 GG	181
a) Der Begriff der Versammlung	181
b) Die Reichweite des Art. 8 GG	186
aa) Erstreckung auf das Vorfeld	186
bb) Beendenschutz und Nachwirkung	187
cc) Das Selbstbestimmungsrecht über den Versammlungsort	191
c) Polizeiliche Maßnahmen und Art. 8 Abs. 1 GG	191
3. Das Verhältnis von Polizei- und Versammlungsgesetz	193
a) Allgemeines	193
b) Die Auslegung des Versammlungsgesetzes in der Rechtsprechung	194
aa) Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts	194
bb) Die Rechtsprechung der Instanzgerichte	195
c) Stellungnahmen in der Literatur	197
aa) Gründe für einen abschließenden Charakter des Versammlungsgesetzes	197
bb) Gründe für einen nur partiell abschließenden Charakter des Versammlungsgesetzes	199
d) Stellungnahme	200
4. Anwendungsfälle von Platzverweis und Aufenthaltsverbot im Zusammenhang mit Versammlungen	204
a) Maßnahmen gegenüber der gesamten Versammlung vor und während der Veranstaltung	204
aa) Versammlungsbeendende und -verhindernde Maßnahmen	204
bb) Räumliche Beschränkung der gesamten Versammlung	206
b) Platzverweise gegenüber einzelnen Teilnehmern während der Versammlung	208
c) Platzverweise gegenüber Nichtteilnehmern und Nochnichtteilnehmern ...	211

d) Platzverweis als konkludente Auflösungsverfügung?	214
e) Verweisungsmaßnahmen zur Durchsetzung von Verbot und Auflösung ...	217
aa) Platzverweis und Aufenthaltsverbot zur Durchsetzung des Versammlungsverbots?	217
bb) Platzverweis zur Durchsetzung einer erfolgten Auflösung	219
(1) Maßnahmen zur Konkretisierung und Durchsetzung der Entfernungspflicht nach § 13 Abs. 2 VersG	219
(2) Zeitpunkt allgemeinpolizeilicher Maßnahmen	220
f) Polizeiliche Verweisungen zwecks allgemeinen Rechtsgüterschutzes	221

Dritter Teil

Zuständigkeit 225

A. Die Zuständigkeitsordnung der Polizeigesetze	225
B. Die Erteilung von Platzverweisen und Aufenthaltsverboten aufgrund der Eilkompetenz	227
C. Übertragung polizeigesetzlicher Zuständigkeiten und Aufgaben zur Bewältigung der Zuständigkeitsprobleme in Baden-Württemberg?	229
I. Vollzugs- und Amtshilfe	229
II. Weisung	230
III. Das organisationsrechtliche (zwischenbehördliche) Mandat	231
1. Der Begriff des organisationsrechtlichen Mandats	231
2. Rechtliche Voraussetzungen	232
IV. Ergebnis	234

Vierter Teil

Rechtsschutz 235

A. Qualifizierung des Verwaltungshandelns bei polizeilichen Verweisungen	235
I. Verweisungen als Verwaltungsakte im Sinne des § 35 S. 1 LVwVfG	235
II. Verweisungen als Allgemeinverfügung im Sinne des § 35 S. 2 LVwVfG	236
B. Das statthafte Rechtsmittel gegen Platzverweis, Aufenthaltsverbot sowie Wohnungs- und Umfeldverweis	239
I. Der Begriff der Erledigung eines Verwaltungsakts	240

II. Erledigung polizeilicher Verweisungsmaßnahmen	242
1. Erledigung durch Zeitablauf	242
2. Erledigung nach Anwendung von Zwangsmaßnahmen?	243
III. Prozessuale Möglichkeiten bei Erledigung polizeilicher Verweisungen	245
1. Erledigung im Hauptsacheverfahren	245
a) Erledigungsstreit und Fortsetzungsfeststellungsklage	245
b) Das Fortsetzungsfeststellungsinteresse	246
2. Vorläufiger Rechtsschutz nach § 80 Abs. 5 VwGO	250
 Zusammenfassung	 252
 Anhang	
 Vorschriften polizeilicher Verweisungsmaßnahmen	 257
A. MEPolG und AEPolG	257
B. Polizeigesetze der Länder	257
 Literaturverzeichnis	 265
 Sachwortverzeichnis	 277