

„Zero Tolerance“ gegen soziale Randgruppen?

Hoheitliche Maßnahmen gegen Mitglieder
der Drogenszene, Wohnungslose, Trinker und
Bettler in New York City und Deutschland

Von

Susanne Paula Leiterer



Duncker & Humblot · Berlin

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	17
A. Begriffsklärung	21
I. Die Begriffe „Broken Windows“-Theorie, „Zero Tolerance“, „Community Policing“, „Quality of Life“-Initiative.....	21
1. „Broken Windows“-Theorie.....	21
2. „Order Maintenance“, „Community Policing“, „Zero Tolerance“.....	24
3. „Quality of Life“-Initiative und „Police Strategy No. 5“.....	27
II. Die Begriffe „öffentlicher Raum“ und „soziale Randgruppen“.....	28
1. Öffentlicher Raum.....	28
2. Soziale Randgruppen.....	28
B. Maßnahmen gegenüber sozialen Randgruppen in New York City	32
I. Einleitung.....	32
II. Soziale Randgruppen im öffentlichen Raum in den USA.....	33
1. Soziale Randgruppen im öffentlichen Raum in den USA, insbesondere New York City.....	33
2. Rechtliche Entwicklung.....	34
III. Aufbau der Polizei.....	36
1. Aufbau der Polizei in den USA.....	36
2. Aufbau des New York City Police Department.....	36
IV. Polizeistrategien gegenüber sozialen Randgruppen in New York City.....	38
1. Die „Quality of Life“-Initiative und die „Police Strategy No. 5“.....	38
2. Umstrukturierung der Polizei.....	41
3. „Quality of Life Legislative Agenda“.....	42
V. Praxis der New Yorker Polizei gegenüber sozialen Randgruppen.....	43
1. Verhaftungen, „stop and frisk“ und deren Begleiterscheinungen.....	45
a) Verhaftungen aufgrund geringfügiger Vergehen und „stop and frisk“.....	45

b) Diskriminierung und andere negative Begleiterscheinungen bei Verhaftungen und „stop and frisk“	46
c) Fehlverhalten und Brutalität der New Yorker Polizei	49
d) Verfahren bei Verhaftungen.....	50
2. Verstärktes Vorgehen gegen Drogendealer	51
3. Verstärktes Vorgehen gegen Wohnungslose	52
VI. Rechtliche Beurteilung der im Rahmen der New Yorker Polizeistrategie durchgeführten Maßnahmen.....	53
1. Überblick über das Rechtssystem der USA und New Yorks.....	53
a) Überblick über die Struktur des Rechts in den USA	53
aa) Common Law, Equity und Case Law.....	54
bb) Statutory Law.....	55
cc) Constitution of the United States of America.....	55
b) Das Polizeirecht in den USA, insbesondere New York City	57
aa) Die Polizeigewalt	58
bb) Rechtliche Grundlagen.....	58
(1) Errichtung der Polizeibehörden / Aufgaben der Polizeibehörden	58
(2) Rechtliche Grenzen der Polizeigewalt / Polizeitätigkeit	60
2. Rechtliche Beurteilung der New Yorker Maßnahmen Ingewahrsamnahme und „stop and frisk“	62
a) Klassifizierung der Straftaten nach New Yorker Recht	63
b) „Disorderly conduct“, Alkoholkonsum in der Öffentlichkeit, Betteln und Lagern im öffentlichen Raum.....	64
aa) „Disorderly Conduct“	64
bb) Alkoholkonsum in der Öffentlichkeit	65
cc) Lagern und Betteln	66
c) Gewahrsam.....	69
aa) Anwendbarkeit des 4. Zusatzartikels.....	69
bb) „Warrant“	69
cc) „Probable Cause“	72
dd) „Reasonableness“	73
ee) Weitere Voraussetzungen nach New Yorker Gesetzesrecht.....	73

d) „Stop and frisk“.....	74
aa) Anwendbarkeit des 4. Zusatzartikels.....	75
bb) „Warrant“ und „Probable Cause“.....	75
cc) Weitere Voraussetzungen aus der New Yorker Verfassung und nach New Yorker Gesetzesrecht	77
dd) Durchsuchung	79
ee) „Reasonableness“	80
e) Rechtsfolgen verfassungswidriger Ingewahrsamnahmen und „stop and frisk“ – „Exclusionary Rule“	81
f) Ermessen.....	82
3. Verfassungsrechtliche Probleme bei Polizeimaßnahmen nach dem New Yorker Modell	83
a) Gleichheitssatz (14. Zusatzartikel).....	84
b) Das Recht auf freie Rede (1. Zusatzartikel)	85
c) „Due process clause“ (14. Zusatzartikel)	89
d) Das Recht der „Bench Squatter“ – Sichniederlassen, nächtliches Lagern	91
C. Polizei- und ordnungsrechtliche Maßnahmen gegenüber sozialen Rand- gruppen in Deutschland.....	94
I. Einleitung.....	94
II. Soziale Randgruppen im öffentlichen Raum in Deutschland.....	94
III. Aufbau der Polizei	98
IV. Polizeistrategien gegenüber sozialen Randgruppen in Deutschland.....	100
1. Die „Aktion Sicherheitsnetz“	100
2. Die Polizeistrategien der Länder	102
V. Praxis der deutschen Polizeien gegenüber sozialen Randgruppen.....	105
1. Aufenthaltsverbot.....	108
2. Verbringungsgewahrsam.....	116
3. Das Verbot des Bettelns, Niederlassens zum Alkoholkonsum und Nächtigen auf straßenrechtlicher Grundlage und durch Gefahren- abwehrverordnungen.....	119
a) Gefahrenabwehrverordnungen	120
b) Sondernutzungssatzungen auf straßenrechtlicher Grundlage.....	123

c) Straßenrecht	127
VI. Rechtliche Beurteilung der in der deutschen Polizeistrategie durchgeführten Maßnahmen.....	128
1. Maßnahmen nach Polizei- und Ordnungsrecht.....	128
2. Vorliegen einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit sowie Ordnung und polizei- und ordnungsrechtliche Verantwortlichkeit	128
a) Polizeirechtliche relevante Verhaltensweisen von Mitgliedern der Drogenszene, Wohnungslosen und Trinkern.....	130
b) Der Begriff der Gefahr.....	134
aa) Konkrete und abstrakte Gefahr.....	134
bb) Abgrenzung zur bloßen Belästigung	137
c) Verantwortlichkeit.....	139
d) Vorliegen einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit.....	143
aa) Begriff der Gefahr für die öffentliche Sicherheit.....	143
bb) Die Verhaltensweisen sozialer Randgruppen als Gefahr für die öffentliche Sicherheit	144
(1) Gefahren im Zusammenhang mit der offenen Drogenszene.....	144
(2) Betteln.....	147
(3) Verhalten bei Gruppen von Wohnungslosen und Trinkern.....	155
(a) Straftaten und Ordnungswidrigkeiten	156
(b) Niederlassen zum Konsum von Alkohol.....	161
(c) Nächtigen, Lagern.....	164
e) Vorliegen einer Gefahr für die öffentliche Ordnung.....	166
aa) Begriff der Gefahr für die öffentliche Ordnung.....	166
bb) Diskussion zur öffentlichen Ordnung als polizeiliches Schutzgut	166
cc) Die Verhaltensweisen sozialer Randgruppen als Gefahr für die öffentliche Ordnung	172
(1) Gefahren im Zusammenhang mit der offenen Drogenszene.....	172
(2) Betteln.....	173

(3) Verhalten bei Gruppen von Wohnungslosen und Trinkern.....	175
(a) Niederlassen zum Konsum von Alkohol.....	177
(b) Nächtigen, Lagern.....	179
f) Das Sicherheitsgefühl der Bürger als polizeiliches Schutzgut.....	180
g) Die „Broken Windows“-Theorie als Begründung einer abstrakten Gefahr.....	182
h) Vorliegen von Tatsachen, die die Annahme rechtfertigen, dass eine Straftat begangen wird.....	187
aa) Begriff der Tatsachen, die die Annahme rechtfertigen, dass eine Straftat begangen wird.....	187
bb) Verantwortlichkeit.....	191
cc) Die Verhaltensweisen sozialer Randgruppen als Tatsachen, die die Annahme rechtfertigen, dass eine Straftat begangen wird.....	191
(1) Im Zusammenhang mit der offenen Drogenszene.....	192
(2) Betteln.....	193
(3) Verhalten von Wohnungslosen und Trinkern.....	193
3. Aufenthaltsverbot.....	194
a) Rechtsgrundlage.....	194
aa) Abgrenzung zum Platzverweis.....	194
(1) In zeitlicher Hinsicht.....	194
(2) In räumlicher Hinsicht.....	195
bb) Generalklausel als Rechtsgrundlage für Aufenthaltsverbote.....	197
(1) Verdrängung durch die speziell geregelte Standardmaßnahme Platzverweis.....	198
(2) Kein Rückgriff auf die Generalklausel wegen der Eingriffsintensität.....	202
b) Betroffene Grundrechte.....	204
aa) Artikel 2 Absatz 2 GG.....	204
bb) Artikel 11 Absatz 1 GG.....	207
cc) Verhältnis von Artikel 11 Absatz 1 zu Artikel 2 Absatz 2 Satz 2 GG.....	213
dd) Qualifizierter Gesetzesvorbehalt Artikel 11 Absatz 2 GG.....	215

ee) Zitiergebot	222
ff) Gesetzgebungskompetenz der Länder, Artikel 73 Nr. 3 GG	223
c) Verhältnismäßigkeit	226
aa) Geeignetheit	227
bb) Erforderlichkeit	232
cc) Angemessenheit.....	236
d) Bestimmtheit	242
aa) Bestimmtheit der Rechtsgrundlagen für Aufenthaltsverbote	242
bb) Bestimmtheit der Aufenthaltsverbotsverfügungen	245
4. Verbringungsgewahrsam	247
a) Rechtsgrundlage	247
aa) Befugnisse zum Platzverweis	249
bb) Befugnisse zur Ingewahrsamnahme	249
(1) Gewahrsam im Sinne des Polizeirechts.....	250
(a) Ort des Gewahrsams.....	250
(b) Festhalten in einem eng umgrenzten Raum	252
(c) Zweck, Dauer und Intensität der Maßnahme.....	252
(2) Gewahrsam zur Durchsetzung eines Platzverweises	256
(3) Minusmaßnahme zum Gewahrsam zur Durchsetzung eines Platzverweises	257
cc) Vollstreckungsmaßnahme zur Durchsetzung einer Maßnahme aufgrund der polizeilichen Generalklausel.....	262
b) Verletzung des Grundrechtes auf Freizügigkeit aus Artikel 11 GG.....	264
c) Spezielle Eingriffsvoraussetzungen für den Gewahrsam	265
5. Gefahrenabwehrverordnungen / Straßenrechtliche Sondernutzungs- satzungen.....	267
a) Gefahrenabwehrverordnungen	267
aa) Rechtsgrundlage	267
bb) Tatbestandsvoraussetzung: Vorliegen einer abstrakten Gefahr.....	268
cc) Bestimmtheitsgebot	270
dd) Verhältnismäßigkeit – Verbot der bloßen Erleichterung poli- zeilichen Handelns.....	276
b) Sondernutzungssatzungen.....	277

aa) Rechtsgrundlage	277
(1) Umfang der Satzungscompetenz der Gemeinden	277
(2) Regelung ordnungsrechtlicher Tatbestände durch straßenrechtliche Instrumentarien	279
bb) Sondernutzung oder Gemeingebrauch.....	283
(1) Betteln als Sondernutzung.....	289
(2) Das Niederlassen zum Alkoholgenuss als Sondernutzung	294
(3) Nächtigen und Lagern als Sondernutzung	297
cc) Bestimmtheitsgebot	299
6. Verbot auf straßenrechtlicher Grundlage.....	301
D. Diskussion zu den Polizeistrategien in New York und Deutschland.....	306
I. Umsetzbarkeit des New Yorker Modells nach deutschem Recht.....	306
1. Rechtsvergleich	306
a) Allgemeine rechtliche Voraussetzungen und Grenzen für Maßnahmen der Polizei gegen soziale Randgruppen	306
aa) Rechtliche Grenzen polizeilicher Tätigkeit	306
bb) Unterscheidung präventiver und repressiver Tätigkeit der Polizei	307
cc) Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	308
dd) Ermessen	309
b) Vorliegen einer Gefahr als Voraussetzung polizeilichen Handelns	310
c) Gewahrsam beziehungsweise Verbringungs-gewahrsam und „stop and frisk“	317
aa) Einschlägigkeit des 4. Zusatzartikels der US-amerikanischen Verfassung und des Artikels 104 GG.....	317
bb) Folgen von Verstößen gegen verfassungs- und einfachrechtliche Vorschriften.....	319
cc) „Stop and frisk“	320
dd) Gewahrsam	322
d) Verbringungs-gewahrsam und Aufenthaltsverbot.....	324
e) Verfassungsrechtliche Probleme bei Polizeimaßnahmen nach dem New Yorker Modell	324
aa) Gleichheitssatz 14. Zusatzartikel – Artikel 3 GG	324

bb) Das Recht auf freie Rede 1. Zusatzartikel – Meinungsfreiheit Artikel 5 GG	325
cc) „Due process clause“ 14. Zusatzartikel – Bestimmtheits- grundsatz	327
dd) Das Recht der „Bench Squatter“ – Freizügigkeit Artikel 11 GG.....	329
2. Ergebnis und Schlussfolgerung zur Übertragbarkeit der „Zero Tolerance“-Strategie und der „Broken Windows“-Theorie	331
II. Kritik an der „Broken Windows“-Theorie und der New Yorker „Quality of Life“-Initiative	334
1. Andere Ursachen für das Absinken der Kriminalität in New York	335
2. Erfolge der „Quality of Life“-Initiative nicht aufgrund der Ursachen- zusammenhänge der „Broken Windows“-Theorie	336
3. Rechtspolitische Diskussion.....	336
III. Die Diskussion in der deutschen Wissenschaft.....	339
1. Das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung als Zweck staatlichen Han- delns gegen die öffentliche Unordnung	342
a) Der Begriff „Sicherheitsgefühl“	343
b) Staatliche Verpflichtung zur Wahrung der Sicherheit?.....	345
2. Wandel des Polizeirechts – zurück zur Wohlfahrtspflege?	348
3. Andere Lösungen, „Community Policing“	350
4. Fazit.....	351
Zusammenfassung	354
Teil A: Begriffsklärung	354
Teil B: Maßnahmen gegenüber sozialen Randgruppen in New York City.....	354
Teil C: Polizei- und ordnungsrechtliche Maßnahmen gegenüber sozialen Randgruppen in Deutschland	356
Teil D: Diskussion zu den Polizeistrategien in New York und Deutschland.....	365
Literaturverzeichnis	367
Sachwortverzeichnis.....	382