

# 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 Unverletz- lichkeit . . . . .	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 entgegenstehen- des 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 Ver- hütung 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 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

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 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.	Ausgeherschwernisse und Ausgangssperren . . . . .	215
1.	Ausgangserschwernde 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>		
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>Stichwortverzeichnis . . . . .</b>		