

Inhaltsverzeichnis

Einleitung und Ziel der Untersuchung	21
---	----

1. Kapitel

Einführung in das rechtstatsächliche wie -politische Umfeld der Untersuchung	31
---	----

§ 1 Die offenen Szenen der Städte	31
A. Zum Begriff der „offenen Szene“	31
B. Erscheinungsformen offener Szenen	33
I. Die offene Drogenszene	34
II. Die Obdachlosenszene	36
III. Die Szene der Punks und vergleichbarer Gruppierungen	39
IV. Prostitution auf öffentlichen Straßen	40
C. Szenetypische Verhaltensweisen und ihr Konfliktpotential	41
§ 2 Der integrale öffentliche Raum	44
A. Zum Begriff des „öffentlichen Raums“	44
B. Zur „Integrität“ des öffentlichen Raums	47
I. Sicherheit, Sauberkeit und Ordnung als tragende Eckpfeiler postmoderner Urbanität	47
II. Der neue semi-öffentliche Raumtypus als Inbegriff der Integrität ...	48
1. Shoppingmalls und Einkaufszentren	48
2. Die neue Bahnhofskultur: Service, Sicherheit und Sauberkeit ...	51
C. Das Mall-Modell als Vorbild für die Stadtentwicklung? – Zu den Grundgedanken des Straßenpachtmodells	55
§ 3 Sicherheits- und kommunalpolitische Konzepte zur Wiederherstellung und Wahrung eines integren Raums	56
A. „Zero Tolerance“ als konzeptioneller Ausgangspunkt	57
B. Schlagworte neuer sicherheits- und kommunalpolitischer Konzepte ...	61
I. „Aktion Sicherheitsnetz“	61
II. „Kommunale Kriminalprävention“	62
III. „Sicherheits- und Ordnungspartnerschaften“	63
C. Ein erstes Fazit: Der erkennbare politische Handlungs- und Gestaltungswille der Kommunen	66

**Das Vorgehen gegen offene Szenen mit Mitteln
des Gefahrenabwehrrechts**

67

§ 4 Die Integrität des öffentlichen Raums als Aufgabe der Gefahrenabwehr? – Zum verfassungsrechtlichen Hintergrund	67
A. „Sicherheit und Ordnung“ als Verfassungsaufgaben	68
I. Die „Staatsaufgabe Sicherheit“	68
1. Das „Grundrecht auf Sicherheit“	69
2. Grundrechtlicher Schutz vor subjektiver Unsicherheit?	73
II. „Staatsaufgabe Ordnung“?	75
B. Die Aufgabenzuweisung nach dem Grundgesetz	81
I. Der Bund und die Länder als Aufgabenträger	81
II. Zur Stellung der Kommunen im Recht der Gefahrenabwehr	81
III. Exkurs: Private Sicherheitskräfte im öffentlichen Raum?	83
C. Die Grundrechte der Betroffenen als maßgebliche Gegenpositionen	85
§ 5 Verordnungen gegen das Betteln, den Alkoholgenuß und andere szenetypische Verhaltensweisen – Eine kritische Bestandsaufnahme	87
A. Das Instrument der Verordnung zur Gefahrenabwehr	87
B. Beispiele aus der Rechtsprechung	90
I. VGH Mannheim, Beschl. v. 29.4.1983 – 1 S 1/83	90
II. VGH Mannheim, Beschl. v. 6.7.1998 – 1 S 2630/97	91
III. VGH Mannheim, Beschl. v. 6.10.1998 – 1 S 2272/97	91
C. Inhalt und Ausgestaltung der einzelnen Verbotstatbestände und ihre teilweise Neufassung in Reaktion auf die Rechtsprechung	92
I. Beschränkung auf das „aggressive“ bzw. „aktive“ Betteln; Betteln in Begleitung von Kindern	93
II. Das Verbot „alkoholbedingter Störungen“	95
III. Das Verbot des „Lagerns in Personengruppen“	97
IV. Der Auffangtatbestand: Das Generalverbot „belästigender“ Verhaltensweisen	98
D. Sperrgebietsverordnungen zur Unterbindung der (Straßen-)Prostitution	99
I. Bisherige Anwendungspraxis und Rechtsprechung	100
II. Der Abschied vom Verdikt der Unsittlichkeit der Prostitution und seine Auswirkungen auf Art. 297 EGSStGB	102
§ 6 Der Einsatz aufenthaltsbeschränkender Maßnahmen zur Bekämpfung offener Szenen – Erscheinungsformen und ihre rechtlichen Grundlagen	108
A. Der einfache Platzverweis	110
I. Einsatz in der behördlichen Praxis	110
II. Räumliche und zeitliche Reichweite	111
B. Das Aufenthaltsverbot	114

I.	Anwendungsfelder und polizeitaktischer Hintergrund	114
II.	Modelle des praktischen Verfahrensablaufs	117
1.	Erlass und zwangsweise Durchsetzung	117
2.	Verfahrensformen und Zuständigkeitsfragen	122
a)	Das klassische „Kooperationsmodell“	123
b)	Das „Tübinger Modell“ der Blankoverfügung	124
c)	Das „Stuttgarter Modell“ der Allgemeinverfügung	127
III.	Die Rechtsgrundlage des Aufenthaltsverbots	129
1.	Aufenthaltsverbot und Generalklausel?	129
a)	Zur Sperrwirkung der Platzverweisung	131
b)	Zur besonderen Rechtslage in Bayern und Baden-Württemberg	134
2.	Die neuen Standardmaßnahmen	137
a)	Die tatbestandlichen Voraussetzungen	138
b)	Verfassungsmäßigkeit der neuen Befugnisnormen?	141
C.	Der „Verbringungsgewahrsam“	148
I.	Regelungsgehalt, Anwendungsfelder und polizeitaktischer Hintergrund	148
II.	Die Rechtsgrundlagen des „Verbringungsgewahrsams“	150
1.	Zwangsweise Durchsetzung eines Platzverweises?	151
2.	Die Verbringung als Ingewahrsamnahme?	153
3.	Minusmaßnahme zur Ingewahrsamnahme?	157
4.	Rückgriff auf die Generalklausel?	159
5.	Ein Vorschlag zur gesetzlichen Normierung	161
D.	Der polizeiliche Gewahrsam	163
§ 7	Betroffenheit der öffentlichen Sicherheit und Ordnung durch offene Szenen?	163
A.	Öffentliche Sicherheit und szenetypische Verhaltensweisen	164
I.	Szenetypisches Verhalten als Straftat bzw. Ordnungswidrigkeit?	164
1.	Drogenerwerb und -handel (§§ 29 ff. BtMG)	164
a)	Ordnungspflicht des Drogenhändlers	164
b)	Ordnungspflicht des Drogenkonsumenten?	165
2.	(Straßen-)Prostitution (§§ 119, 120 OWiG, §§ 184d, 184e StGB)	167
a)	Ordnungspflicht der Prostituierten	167
b)	Ordnungspflicht des Freiers?	168
3.	Betteln, gruppenmäßiges Lagern und öffentlicher Alkoholgenuß	172
a)	Ein historischer Rückblick: Die Übertretungstatbestände des StGB	172
b)	Das StGB in seiner heutigen Fassung	175
c)	Die Ordnungsanforderung der §§ 116 ff. OWiG	179

II. Szenetypisches Verhalten als Sondernutzung?	181
III. Szenetypisches Verhalten als Beeinträchtigung individueller Rechte und Rechtsgüter?	182
1. Die Rechte der Passanten	182
2. Die Rechte der Wohn- und Geschäftsanlieger	187
B. Der fragwürdige Rückgriff auf die öffentliche Ordnung	190
§ 8 Die Szene als Gefahr? – Zur Auflösung des Gefahrenbegriffs, den Problemen der Störerermittlung und dem Vorwurf bloßer „Verdrängung“ ..	194
A. Szenetypisches Verhalten als abstrakte Gefahr?	195
I. Grundsätze und Bewertung	195
II. Wert und Unwert der „neuen“ Verordnungen	197
B. Die (Drogen-)Szene als konkrete Gefahr?	201
I. Bisherige Rechtsprechung	201
II. Kritik an der Rechtsprechung und legislativer Korrekturbedarf	202
C. Exkurs: Der gänzliche Verzicht auf „Gefahr“ und „Störereigenschaft“ – Polizeiliche Beobachtung, verdachtsunabhängige Personenkontrollen und Videoüberwachung an „gefährlichen Orten“	206
D. Gefahrenabwehrrechtliche „Verdrängungs-“ Maßnahmen vor dem Hintergrund von Ermessen und Übermaßverbot	211
I. Verunsicherung und Abschreckung als zulässige ermessensleitende Motive?	211
II. Zu den Zweifeln an der Geeignetheit	213
§ 9 Zwischenresümee: Die weitreichende Unzulänglichkeit des Gefahrenabwehrrechts zur Wahrung eines integren Raums	214

3. Kapitel

Das Vorgehen gegen offene Szenen mit Mitteln des Kommunal- und Straßenrechts 216

§ 10 Die neue Perspektive: Die Integrität des öffentlichen Raums als Aufgabe kommunaler Selbstverwaltung – Zum verfassungsrechtlichen Hintergrund	216
A. Die „Gestaltung des sozialen Miteinanders“ als Verfassungsauftrag	217
B. Die Aufgabenzuweisung nach dem Grundgesetz	219
I. Die „Gestaltung des sozialen Miteinanders“ als zuvörderst „örtliche Angelegenheit“	219
II. Sicherheitspolitik im gemeindlichen Wirkungskreis?	221
III. Die „integre Stadt“ als Ausfluss gemeindlicher Selbstbestimmung und -gestaltung	223
C. Zur Reichweite gemeindlicher Rechtsetzungsbefugnisse	225

§ 11 Die Unterbindung szenetypischen Verhaltens in öffentlichen Einrichtungen	227
A. Die Widmung öffentlicher Einrichtungen	228
B. Satzungen zur Regelung der Benutzung öffentlicher Einrichtungen am Beispiel kommunaler Park- und Grünanlagen	231
I. Inhalt und Ausgestaltung der Satzungen – Beispiele aus der Rechtspraxis	232
II. Beachtung rechtsstaatlicher Vorgaben: Vorbehalt und Vorrang des Gesetzes	233
1. Die rechtliche Grundlage	233
2. Gleichheitsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 GG)	237
3. Bestimmtheitsgebot	240
4. Verhältnismäßigkeitsgrundsatz	242
III. Sanktionierung von Verstößen gegen die Benutzungssatzungen	242
1. Verweise und Einrichtungsverbote	243
2. Ahndung als Ordnungswidrigkeit	244
C. Die privatrechtlich organisierte öffentliche Einrichtung am Beispiel kommunaler Verkehrsunternehmen (U-Bahn-Anlagen)	244
D. Zusammenfassung	246
§ 12 Die Unterbindung szenetypischen Verhaltens im öffentlichen Straßenraum	247
A. Die Widmung öffentlicher Straßen	248
B. Straßenrechtliche Sondernutzungssatzungen	250
I. Die Sondernutzungssatzung als Instrument gemeindlicher Selbstverwaltung	250
1. Rechtsgrundlage, zulässige Erlasserwägungen und inhaltliche Ausgestaltung der Satzungen	250
2. Beispiele aus der Rechtsprechung	254
a) VGH München, Beschl. v. 27.10.1982 – 8 N 82 A 277	255
b) OLG Saarbrücken, Beschl. v. 15.9.1997 – Ss (Z) 217/97 (51/97; 62/97)	257
c) OVG Schleswig, Urt. v. 16.6.1999 – 4 K 2/99	258
II. Szenetypische Verhaltensweisen als Sondernutzung?	259
1. Gemeingebrauch oder Sondernutzung – Abgrenzungskriterien im Allgemeinen	260
a) Nutzung der Straße zum Zwecke des Verkehrs	261
b) Beeinträchtigung des Gemeingebrauchs Dritter	263
2. Bewertung einzelner Verhaltensformen	265
a) „Nächtigen“ und „Verrichten der Notdurft“	265
b) „Niederlassen zum Genuss berauschender Mittel“	265
c) „Stilles“ und „aggressives“ Betteln	268
d) Straßenprostitution	273

III. Zulässigkeit der generellen Untersagung einer Sondernutzung?	274
1. Der begrenzte Regelungsgehalt der straßenrechtlichen Satzungs- ermächtigungen nach ihrem Wortlaut	275
2. Gesetzessystematische Einwände	276
IV. Zwischenergebnis	277
C. Die Einziehung öffentlicher Straßen als Problemlösung?	278
I. Einziehung zum Zwecke der Überlassung an Private („Straßen- pachtmodell“)?	278
II. Umwidmung öffentlicher Straßen zu öffentlichen Einrichtungen? . . .	281
D. Zusammenfassung	283
§ 13 De lege ferenda – Satzungen zur Bewahrung des Stadtbilds und -lebens	283
A. Der Beweggrund: Die unzureichende Ausstattung des einfachen Rechts	284
B. Gesetzesvorschlag	285
I. Denkbare Optionen für eine Spezialregelung	285
II. Das Vorbild: Die Gesetzeslage in Bremen	287
III. Zum Erlass spezialgesetzlicher Satzungsermächtigungen in den übrigen Bundesländern	288
C. Erläuterungen und verfassungsrechtliche Rechtfertigung	289
I. Erläuterungen	289
II. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	291
Zusammenfassung und Ergebnisse	294
Anlage I: Auszüge aus Gefahrenabwehrverordnungen zur Aufrechterhal- tung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung	305
Anlage II: Auszüge aus gemeinderechtlichen Satzungen zur Regelung der Benutzung öffentlicher Einrichtungen (Park- und Grünanlagen- satzungen)	313
Anlage III: Auszüge aus straßenrechtlichen Sondernutzungssatzungen	316
Anlage IV: Auszüge aus den Ortsgesetzen der Städte Bremen und Bremer- haven	321
Literaturverzeichnis	323
Sachwortverzeichnis	348