

ÖFFENTLICHES RECHT

Staatsrecht für den Polizeidienst

**Studienbuch für den Bachelorstudiengang
mit zahlreichen Beispielen, praktischen Übungen
und Lösungen aus dem Bereich der Polizei**

3. vollständig überarbeitete Auflage

**von
Heinz-Joachim Pabst**

Verlag Bernhardt-Witten · 58456 Witten

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Verlag: Bernhardt-Witten, Bruchstr. 33, 58456 Witten
☎ 02302-71713, Telefax 02302-77126
E-Mail: mail@bernhardt-witten.de
Internet: www.bernhardt-witten.de

Satz: Schreibservice Bernhardt, Witten

Druck: inprint druck und service, Erlangen

© 2017 by Verlag Bernhardt-Witten

Alle Rechte vorbehalten.

Die Vervielfältigung, insbesondere das Nachdrucken oder Fotokopieren, ist nach Urheberrechtsgesetz nicht gestattet - auch nicht für Unterrichtszwecke - und strafbar (§ 106 UrhG: "... mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe ...").

Dies gilt sowohl für Studierende als auch für Lehrende. Im Falle der Zuwiderhandlung wird Strafantrag gestellt und Schadensersatz geltend gemacht.

Vorwort zur 3. Auflage

Mit der dritten Auflage wird aktuelle Rechtsprechung eingearbeitet und der Kreis der Beispielfälle erweitert. Zugleich habe ich die Voraufgabe zur kritischen Durchsicht der bisherigen Texte genutzt.

Im Übrigen gilt im Vorwort zur ersten Auflage Gesagte unverändert fort. Weiter so!

Köln, im August 2017

Heinz-Joachim Pabst

Vorwort zur 1. Auflage

Staatsrecht macht Spaß!

Diese Überzeugung will das vorgelegte Buch bei den allen Studierenden, die sich mit dem Staatsrecht befassen müssen, wecken.

Seit längerem wird die Ausbildung im Bereich Polizeivollzugsdienst an der FHÖV NRW mit dem Bachelor abgeschlossen. Mit dem vorliegenden Werk sollen die Inhalte des Faches Staatsrecht kompakt aufgearbeitet werden. Das Buch folgt dem Curriculum des Studiengangs und folgt dem Aufbau der Studienabschnitte, Teilmodul GS 2.1 (1. Teil, Kapitel 1-5) und Teilmodul HS 2.2.3 (2. Teil, Kapitel 6). Gerichtet ist das Buch darauf, die Veranstaltungen zum Eingriffsrecht mit der – dringend notwendigen – verfassungsrechtlichen Grundlegung zu begleiten und die besondere Bedeutung des Grundgesetzes gerade für polizeiliches Handeln zu verdeutlichen.

Die zahlreichen Beispiele, Beispielfälle und Merke-Hinweise mögen zum Verständnis und zur Erläuterung beitragen.

Ich bitte all diejenigen um Verzeihung, die erwarten, dass jede Funktion in männlicher und weiblicher Form wiedergegeben wird; meinem schlichten männlichen Gemüt und der Diktion vor allem des Grundgesetzes folgend habe ich mich anstelle gendergerechter Sprache weit überwiegend für die männliche Form entschieden. Sollte jemand hieran Anstoß nehmen, drohe ich hiermit an, evtl. in späteren Fassungen des Werkes weibliche und männliche Bezeichnungen in bunter Reihe zu wählen.

Eine Empfehlung zur Verwendung des Buches: Wer Spaß daran hat, kann den Hinweisen auf die staatsrechtliche Literatur und insb. auf die höchstrichterliche Rechtsprechung folgen; gerade letztere einmal im Original zu lesen, macht Freude und vertieft die Rechtskenntnis.

Die verwendete Rechtsprechung aus der Amtlichen Sammlung des Bundesverfassungsgerichts („BVerfGE“) kann zu 99 % abgerufen werden unter <http://www.verfassungsrecht.ch>.

Anregungen, Lob, Kritik und Hinweise sind jederzeit ausdrücklich erwünscht. Nachrichten können gerichtet werden an

str-haudrauf@web.de

Und nun viel Freude beim Lesen und Arbeiten!

Köln, im August 2015

Heinz-Joachim Pabst

Zur Person

Der Verfasser ist hauptamtlich Lehrender an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW, Abt. Köln. Er lehrt dort Staatsrecht, Europarecht und besonderes Verwaltungsrecht. Zugleich ist er Privatdozent an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität zu Köln mit der Lehrbefugnis für die Fächer Öffentliches Recht, Europarecht und Sozialrecht. Er ist im zivilen Leben verheiratet, Vater zweier Söhne und Hundebesitzer.

Inhaltsverzeichnis mit Gliederung

Vorworte	III
Zur Person	IV
Abkürzungsverzeichnis	XII
Auswahl der verwendeten Literatur	XVI
1. Teil: Verfassungsprinzipien und Grundrechtslehre	1
Kapitel 1: Einführung	1
A Bestimmung des Gegenstandes „Staatsrecht“	1
I. Der Begriff des Staatsrechts	1
II. Der Begriff des Staates	2
III. Verhältnis des deutschen Staatsrechts zu anderen Rechtskreisen.....	3
B Das Grundgesetz als Verfassung der Bundesrepublik Deutschland	4
I. Entstehung des Grundgesetzes	4
II. Struktur des Grundgesetzes	6
III. Verhältnis des Grundgesetzes zu den Landesverfassungen	7
IV. Verhältnis des Grundgesetzes zum Europarecht	7
Kapitel 2: Verfassungsprinzipien	9
A Bundesstaatsprinzip	9
I. Staatlichkeit der Länder	10
II. Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern.....	12
III. Grundsatz der Bundestreue	13
IV. Zuschnitt der Bundesländer	14
B Demokratieprinzip	15
I. Ausübung der Staatsgewalt in Wahlen und Abstimmungen	15
II. Notwendigkeit ununterbrochener demokratischer Legitimation.....	16
III. Parlamentarische Demokratie und Parteiendemokratie als Leitbilder des Grundgesetzes ..	17
1. Grundzüge des Systems parlamentarischer Demokratie.....	17
2. Das demokratische System der Bundesrepublik als Parteiendemokratie	18
IV. Wahlrechtsgrundsätze und Wahlrecht zum Deutschen Bundestag	28
1. Wahlrechtsgrundsätze	28
2. Wahlrecht zum Deutschen Bundestag.....	42
V. Die Rechtsstellung des gewählten Abgeordneten	49
1. Freies Mandat	50
2. Rechte und Pflichten des Abgeordneten im Parlament.....	52
3. Immunität und Indemnität.....	53
4. Abgeordnetenentschädigung.....	56
C Republikprinzip	58
D Rechtsstaatsprinzip	59
I. Gewaltenteilungsprinzip	59
1. Formen der Gewaltenteilung	60
2. Durchbrechungen.....	60

II.	Exkurs: Gesetzesbegriffe und Normenhierarchie	61
1.	Gesetzesbegriffe.....	61
2.	Normenhierarchie	64
III.	Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes	65
IV.	Grundsatz des Vorrangs des Gesetzes	66
V.	Bestimmtheitsgrundsatz	67
VI.	Vertrauensschutz bzw. Rückwirkungsverbot	70
VII.	Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	72
1.	Legitimer Zweck	72
2.	Geeignetheit.....	73
3.	Erforderlichkeit.....	74
4.	Angemessenheit oder Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne.....	76
VIII.	Rechtsschutzgarantie	78
1.	Umfang der Rechtsschutzgarantie	78
2.	Die Stellung der rechtsprechenden Gewalt	79
E	Sozialstaatsprinzip	82
I.	Sozialstaat als Aufgabe des Staates	83
II.	Regelmäßig keine Ansprüche des Einzelnen aus dem Sozialstaatsprinzip	83
F	Exkurs: Widerstandsrecht, Art. 20 Abs. 4 GG	84
G	Staatsziel Umweltschutz und Tierschutz	85
I.	Staatsziel	86
II.	Staatsziel Umweltschutz	87
1.	Inhalt	87
2.	Aufwertung, aber kein Diktat des Umweltschutzes.....	87
III.	Staatsziel Tierschutz.....	87
1.	Inhalt	87
2.	Auswirkung auf grundrechtlich geschützte Verhaltensweisen.....	88
H	Ewigkeitsgarantie	89
Kapitel 3: Allgemeine Grundrechtslehren.....		91
A	Entwicklung der Grundrechte und des Grundrechtsverständnisses in Deutschland	91
B	Verhältnis der Grundrechte nach dem Grundgesetz zu anderen Gewährleistungen	92
C	Grundrechtsfunktionen	93
I.	Abwehrfunktion	93
II.	Leistungsrechte	94
III.	Teilhaberechte	95
IV.	Einrichtungsgarantien	96
V.	Grundrechte als objektive Wertordnung	96
VI.	Schutzfunktion	96
D	Grundrechtsberechtigte und Grundrechtsverpflichtete	98
I.	Grundrechtsberechtigte oder Grundrechtsträger	98
1.	Natürliche Personen.....	98
2.	Juristische Personen.....	98
3.	Sonderproblem: Juristische Personen des öffentlichen Rechts.....	99
4.	Sonderproblem: Juristische Personen des Privatrechts in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft	101
5.	Sonderproblem: Justizgrundrechte.....	102

II.	Grundrechtsverpflichtete - Grundrechtsadressaten.....	102
1.	Grundrechtsbindung der Gesetzgebung oder Legislative.....	102
2.	Grundrechtsbindung der vollziehenden Gewalt oder Exekutive	103
III.	Sonderproblem: Grundrechtsgeltung zwischen Privaten – Drittwirkung von Grundrechten.....	104
E	Grundrechtsmündigkeit	105
F	Grundrechtstypen	107
I.	Freiheits- und Gleichheitsrechte	107
1.	Allgemeines	107
2.	Beispiele	107
II.	Jedermanns- und Deutschenrechte	108
1.	Allgemeines	108
2.	Beispiele	108
3.	Art. 2 Abs. 1 GG als Auffanggrundrecht für Ausländer	109
4.	Sonderproblem: Deutschenrechte und EU-Ausländer.....	110
5.	Sonderproblem: Anwendung von Grundrechten auf EU-ausländische juristische Personen	111
III.	Grundrechte mit und ohne ausdrücklichen Schrankenvorbehalt.....	111
1.	Allgemeines	112
2.	Beispiele	112
G	Anforderungen an grundrechtsbeschränkende Gesetze/Maßnahmen – Schranken- Schranken	116
I.	Verbot des Einzelfallgesetzes, Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG.....	117
II.	Zitiergebot, Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG.....	118
1.	Allgemeines	118
2.	Anwendbarkeit und Ausnahmen	118
III.	Wesensgehaltsgarantie, Art. 19 Abs. 2 GG	120
IV.	Wiederholung: Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.....	121
1.	Zweck.....	121
2.	Geeignetheit.....	121
3.	Erforderlichkeit.....	121
4.	Angemessenheit.....	121
H	Struktur einer Grundrechtsprüfung - Freiheitsrechte	122
I.	Schutzbereich	123
1.	Sachlicher Schutzbereich.....	123
2.	Persönlicher Schutzbereich.....	123
II.	Eingriff	124
1.	Klassischer Eingriffsbegriff	124
2.	Moderner Eingriffsbegriff – mittelbar-faktischer Eingriff	124
III.	Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	126
1.	Frage nach der Beschränkbarkeit des Grundrechts	127
2.	Prüfung bei Grundrechten mit Gesetzes-/Schrankenvorbehalt	127
3.	Schranken-Schranken-Prüfung bei Grundrechten ohne Gesetzes-/Schrankenvorbehalt ...	129
IV.	Prüfungsschema	130

Kapitel 4: Einzelne Freiheitsrechte	132
A Art. 1 Abs. 1 S. 1 GG - Menschenwürde	132
I. Allgemeines.....	132
II. Schutzbereich.....	133
1. Sachlicher Schutzbereich.....	134
2. Persönlicher Schutzbereich.....	134
III. Eingriff.....	135
IV. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung.....	137
V. Schutzpflicht.....	138
B Art. 2 Abs. 1 GG – Allgemeine Handlungsfreiheit	139
I. Allgemeines.....	140
II. Schutzbereich.....	141
1. Sachlicher Schutzbereich.....	141
2. Persönlicher Schutzbereich.....	141
III. Eingriff.....	143
IV. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung.....	145
1. Schranken.....	145
2. Schranken-Schranken.....	145
V. Aufbauhinweis.....	149
C Art. 2 Abs. 1 iVm Art. 1 Abs. 1 GG – Allgemeines Persönlichkeitsrecht	150
I. Allgemeines.....	150
II. Schutzbereich.....	151
1. Sachlicher Schutzbereich.....	151
2. Persönlicher Schutzbereich.....	156
III. Eingriff.....	156
1. Allgemein.....	156
2. Insbesondere: Recht auf informationelle Selbstbestimmung.....	157
IV. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung.....	157
1. Schranken.....	157
2. Schranken-Schranken.....	158
D Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG – Recht auf Leben, körperliche Unversehrtheit	160
I. Allgemeines.....	160
II. Schutzbereich.....	160
1. Recht auf Leben.....	160
2. Recht auf körperliche Unversehrtheit.....	161
III. Eingriff.....	162
1. Recht auf Leben.....	162
2. Recht auf körperliche Unversehrtheit.....	163
IV. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung.....	164
1. Schranken.....	164
2. Schranken-Schranken.....	164
V. Schutzpflicht.....	167
E Art. 2 Abs. 2 S. 2 GG – Freiheit der Person	168
I. Allgemeines.....	168
II. Schutzbereich.....	168
1. Sachlicher Schutzbereich.....	168
2. Persönlicher Schutzbereich.....	169
III. Eingriff.....	169

IV.	Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	170
1.	Freiheitsbeschränkende Maßnahmen	171
2.	Freiheitsentziehende Maßnahmen	171
F	Art. 4 Abs. 1, Abs. 2 GG – Religions- und Weltanschauungsfreiheit, Gewissensfreiheit ..	174
I.	Religionsfreiheit und Weltanschauungsfreiheit.....	175
1.	Allgemeines	175
2.	Schutzbereich	175
3.	Eingriff	179
4.	Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	180
II.	Gewissensfreiheit	183
1.	Allgemeines	183
2.	Schutzbereich	184
3.	Eingriff	185
4.	Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	185
G	Art. 10 GG – Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis	186
I.	Allgemeines	186
II.	Schutzbereich	187
1.	Sachlicher Schutzbereich.....	187
2.	Persönlicher Schutzbereich	189
3.	Territoriale Geltung, Grundrechtsberechtigte und -verpflichtete	189
III.	Eingriffe	190
1.	Briefgeheimnis	190
2.	Postgeheimnis	190
3.	Fernmeldegeheimnis.....	191
4.	Möglichkeit der Einwilligung	191
IV.	Rechtfertigung.....	192
1.	Schranken	192
2.	Schranken-Schranken.....	192
V.	Rechte Betroffener.....	193
VI.	Objektive Gewährleistung	194
VII.	Verhältnis zu anderen grundrechtlichen Gewährleistungen	195
H	Art. 11 GG – Freizügigkeit im Bundesgebiet	195
I.	Allgemeines	195
II.	Schutzbereich	195
1.	Sachlicher Schutzbereich.....	195
2.	Persönlicher Schutzbereich	196
III.	Eingriffe	196
IV.	Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	197
1.	Schranken	197
2.	Schranken-Schranken.....	198
I	Art. 13 Abs. 1 GG – Unverletzlichkeit der Wohnung	198
I.	Allgemeines	198
II.	Schutzbereich	198
1.	Sachlicher Schutzbereich.....	198
2.	Persönlicher Schutzbereich	200
III.	Eingriff	200
1.	Durchsuchungen	200
2.	Sog. Lauschangriffe	201
3.	Sonstige Eingriffe.....	201

IV.	Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	201
1.	Durchsuchungen	202
2.	Sog. Lauschangriffe	204
3.	Sonstige Eingriffe.....	204
J	Art. 14 Abs. 1 GG – Eigentumsfreiheit	206
I.	Allgemeines	206
II.	Institutsgarantie	207
III.	Abwehrrecht.....	207
1.	Schutzbereich.....	207
2.	Eingriff	210
3.	Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	212
K	Konkurrenzen	216
Kapitel 5: Gleichheitsrechte		218
A	Art. 3 Abs. 1 GG – Allgemeiner Gleichheitssatz	218
I.	Allgemeines	218
1.	Tatbestand des Gleichheitssatzes	218
2.	Ungleichbehandlung wesentlich Gleichen	218
3.	Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	221
B	Besondere Gleichheitssätze	228
I.	Art. 3 Abs. 2, Abs. 3 S. 1 1. Var. GG – Gleichberechtigung von Mann und Frau, Diskriminierungsverbot wg. des Geschlechts	228
1.	Grundsätzliche (Un-)Zulässigkeit der Anknüpfung an das Geschlecht	228
2.	Ausnahmsweise Rechtfertigung.....	229
II.	Art. 3 Abs. 3 GG – Differenzierungsverbote im Übrigen	231
1.	Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG	231
2.	Benachteiligungsverbot wegen Behinderung nach Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG	233
III.	Art. 6 Abs. 5 GG	234
IV.	Art. 33 GG.....	235
1.	Art. 33 Abs. 1 GG	235
2.	Art. 33 Abs. 2 GG	235
3.	Art. 33 Abs. 3 GG	236
V.	Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG – Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl.....	236
C	Konkurrenzen	236
D	Prüfungsschema	237
I.	Prüfschema für den allgemeinen Gleichheitssatz.....	237
II.	Anpassung der Prüfungsschemas für die Diskriminierungsverbote des Art. 3 Abs. 3 GG ...	237
2. Teil: Freiheits- und Partizipationsrechte		239
Kapitel 6: Meinungs- und Informationsfreiheit, Versammlungsrecht und Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit		239
A	Art. 5 Abs. 1 GG – Meinungsäußerungsfreiheit, Informationsfreiheit, Pressefreiheit	239
I.	Allgemeines	239
II.	Schutzbereiche und Eingriffe	240
1.	Meinungsäußerungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 S. 1 1. Alt. GG).....	240
2.	Informationsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 S. 1 2. Alt. GG).....	245

3.	Pressefreiheit (Art. 5 Abs. 1 S. 2 1. Var. GG)	246
4.	Rundfunkfreiheit (Art. 5 Abs. 1 S. 2 2. Var. GG)	249
5.	Filmfreiheit (Art. 5 Abs. 1 S. 2 3. Var. GG)	252
III.	Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	252
1.	Schranken und Schranken-Schranken	252
2.	Prüfaufbau	258
B	Versammlungsfreiheit	258
I.	Allgemeines	258
II.	Schutzbereich	259
1.	Sachlicher Schutzbereich	259
2.	Persönlicher Schutzbereich	267
III.	Eingriffe	267
VI.	Schranken und Schranken-Schranken	269
1.	Schranken	269
2.	Schranken-Schranken	271
3.	Spezielle Schranken-Schranke: Verbot der Anmelde- und Erlaubnispflicht	273
C	Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit	274
I.	Allgemeines	274
II.	Allgemeine Vereinigungsfreiheit	274
1.	Schutzbereich	274
2.	Eingriff	276
3.	Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	277
III.	Koalitionsfreiheit	278
1.	Schutzbereich	279
2.	Eingriff	280
3.	Rechtfertigung	281
D	Konkurrenzen	281
	Stichwortverzeichnis	283