

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	19
Einführung und Gang der Untersuchung	25
1. Teil: Die Begriffe der öffentlichen Ordnung und der inneren Sicherheit	28
A. Öffentliche Ordnung	28
I. Nationale Definitionen	29
1. Deutschland	29
a) Verfassungsrecht	30
aa) Art. 13 Abs. 7 GG	30
bb) Art. 35 Abs. 2 S. 1 GG	31
cc) Öffentliche Ordnung als immanente Grundrechtsschranke	32
b) Verwaltungsrecht	33
aa) Rechtliche Einordnung	33
(1) Unbestimmter Rechtsbegriff	33
(2) Abgrenzung zum Ermessensbegriff	34
bb) Öffentliche Ordnung und polizeiliche Generalklausel	35
(1) Meinungsstand	36
(a) Bestimmtheitsgebot	36
(b) Minderheitenschutz	37
(c) Reservefunktion der öffentlichen Ordnung	38
(2) Kritische Würdigung	40
cc) Versammlungsrecht	40
dd) Ausländerrecht	42
(1) Ergänzung durch die „Belange der BRD“	42
(2) Regelung im geltenden Ausländergesetz	44
2. Frankreich	46
a) Verfassungsrecht	47
b) Verwaltungsrecht	48
aa) Polizeirechtliche Generalklausel	48
(1) Bon ordre	49
(2) Sécurité publique	49
(3) Salubrité publique	50

(4) Weitere Elemente des <i>ordre public</i>	50
bb) Versammlungs- und Ausländerrecht	52
3. Spanien	53
a) Materieller und formeller Begriff	53
b) Inhalt und Abgrenzung zur öffentlichen Sicherheit	55
c) Ausgewählte Rechtsgebiete	56
aa) Verfassungsrecht	56
(1) Grundrechtsschranke	57
(2) Funktionieren staatlicher Einrichtungen	58
bb) Verwaltungsrecht	58
(1) Polizei- und Ordnungsrecht	59
(2) Versammlungsrecht	60
(3) Ausländerrecht	60
4. Großbritannien	61
a) Die Besonderheiten des <i>Common law</i>	62
b) Einsatzbereiche	62
aa) Allgemeines Verwaltungsrecht	63
bb) Vereinigungs- und Versammlungsrecht	64
(1) Entwicklung	64
(2) <i>Public order</i> contra Versammlungsfreiheit	65
cc) Ausländerrecht	65
5. Zusammenfassung	65
a) Konzeptionelle Gemeinsamkeiten	66
b) Unterschiede im Hinblick auf die Reichweite	66
II. Öffentliche Ordnung und Gemeinschaftsrecht	68
1. Verhältnis zur öffentlichen Sicherheit	69
a) Art. 30 S. 1 EGV	69
b) Art. 39 Abs. 3 EGV	70
c) Art. 46 Abs. 1 und 58 Abs. 1 lit. b EGV	71
d) Zwischenergebnis	71
2. Primäres und sekundäres Gemeinschaftsrecht	72
a) <i>Ordre public</i> und Grundfreiheiten	72
aa) Warenverkehrsfreiheit	73
bb) Arbeitnehmerfreizügigkeit	74
cc) Niederlassungsfreiheit und Dienstleistungsfreiheit	75

dd) Kapitalverkehrsfreiheit.....	77
b) Die Richtlinie 64/221/EWG	78
aa) Anwendungsbereich	78
bb) Grenzen des <i>ordre public</i> -Vorbehalts	79
(1) Wirtschaftliche Zwecke.....	79
(2) Persönliches Verhalten.....	80
(3) Strafrechtliche Verurteilungen	81
3. Konkretisierung durch die Rechtsprechung des EuGH	81
a) Rechtsanwendungskompetenz des EuGH	82
b) Unbestimmter Rechtsbegriff im Gemeinschaftsrecht	82
c) <i>Ordre public</i> -Vorbehalt in der Rechtsprechung	84
aa) Grundsatz der restriktiven Auslegung	85
(1) Die Rechtssache <i>van Duyn</i>	86
(2) Das Verfahren <i>Bonsignore</i>	87
bb) Verhältnismäßigkeitsprinzip	88
(1) Die Rechtssache <i>Rutili</i>	90
(2) Das Urteil im Verfahren <i>Bouchereau</i>	91
cc) Diskriminierungsverbot	91
(1) Das Urteil <i>Adoui und Cornuaille</i>	92
(2) Die Rechtssache <i>Calfa</i>	93
(3) Konsequenzen der verschärften Rechtsprechung.....	94
4. Autonomes Konzept des <i>ordre public</i>	96
a) Gemeinschaftsrechtliche Begriffsbestimmung.....	96
b) Umfassender Verweis auf nationalstaatliches Recht.....	97
c) Gemeinsame Grundsätze	98
III. Ergebnis zu A.....	99
B. Innere Sicherheit	100
I. Herleitung	101
1. Geschichte	101
2. Verankerung im Völkerrecht.....	104
II. Nationale Definitionen	104
1. Deutschland	105
a) Innere Sicherheit als politisches Konzept.....	105

b) Innere Sicherheit als verfassungsrechtliche Größe.....	106
aa) Verfassungstheoretische Ableitung	107
bb) Verfassungsrechtliche Begründung	108
(1) Verfassungswert	108
(2) Grundrechtliche Schutzpflichten.....	109
(3) Grundrecht auf Sicherheit	109
cc) Zwischenergebnis	110
c) Ausgewählte Schutzpflichten und Sicherungsaufgaben.....	110
aa) Leben und körperliche Unversehrtheit	111
bb) Freiheit der Person	112
cc) Eigentum.....	113
dd) Schutzgüter im Rahmen des Verfassungsschutzes	113
d) Abgrenzung.....	114
aa) Öffentliche Sicherheit.....	115
bb) Äußere Sicherheit.....	115
2. Frankreich.....	116
a) Recht auf Sicherheit.....	116
b) Umfang der <i>sécurité intérieure</i> und Abgrenzung.....	117
aa) Umfassender Sicherheitsbegriff	118
bb) Sicherheit als Teil der öffentlichen Ordnung.....	118
3. Spanien	119
a) Verfassungsrechtliche Verankerung der Sicherheit.....	119
b) Abgrenzung zu verwandten Begriffen.....	119
aa) Äußere Sicherheit	120
bb) Öffentliche Sicherheit	120
c) Innere Sicherheit als rechtlicher Begriff.....	121
4. Großbritannien.....	121
a) Öffentliche Sicherheit als Oberbegriff.....	121
aa) Staatssicherheit	122
bb) Ausländerrecht	122
b) Folgerungen für den Begriff der inneren Sicherheit	123
5. Zusammenfassung	123
III. Innere Sicherheit und Gemeinschaftsrecht	124
1. Herleitung	124
a) Schutzaufgabe Innere Sicherheit	124

aa) Staatsvertragslehren.....	125
bb) Grundrechtliche Schutzpflichten.....	126
b) Recht auf Sicherheit.....	127
c) Sicherheit als Unionsziel.....	128
2. Inhaltsbestimmung	129
a) Das Primärrecht: Art. 297 EGV	130
aa) Einordnung	130
bb) Tatbestand der 1. Alternative	131
b) Konkretisierung durch die Rechtsprechung	132
aa) Restriktive Auslegung	132
bb) Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	134
cc) Abgrenzung zur öffentlichen und äußeren Sicherheit.....	135
3. Gemeinschaftsrechtlicher Begriff.....	136
IV. Ergebnis zu B.....	136
 2. Teil: Nationale Vorbehalte im Gemeinschaftsrecht zur Innen- und Justizpolitik.....	 138
A. Grundlagen	138
I. Binnenmarktkonzept.....	139
1. Gewährleistung der Freizügigkeit	139
a) Begünstigte.....	140
b) Inhalt und Schranken	141
2. Personenkontrollen und Binnenmarktziel	143
a) Funktion der Grenze	143
b) Abschaffung der Grenzkontrollen	145
II. Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres.....	146
1. Erste Ausprägungen der Zusammenarbeit	146
2. Justiz und Inneres nach dem Maastrichter Vertrag.....	147
3. Regelung nach dem Amsterdamer Vertrag.....	148

B. Vorgänger des Art. 64 Abs. 1 EGV	150
I. Art. K.2 Abs. 2 EUV a. F.	150
1. Systematischer Zusammenhang	151
a) Prinzip der Zusammenarbeit	151
b) Rolle der EU-Organe	152
2. Inhaltsbestimmung	153
a) Bekundung der Souveränität der Mitgliedstaaten	153
b) Anerkennung des Subsidiaritätsprinzips	154
aa) Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips	155
bb) Wahrung der Identität der Mitgliedstaaten	156
c) Parallele zu den Grundfreiheiten	157
d) Vorbehaltsklauseln in völkerrechtlichen Verträgen	157
aa) Öffentliche Ordnung in den Niederlassungsübereinkommen	158
bb) Vorbehalte in den Menschenrechtserklärungen	159
(1) Europäische Menschenrechtskonvention	160
(2) Menschenrechtsschutz der Vereinten Nationen	160
e) Stellungnahme	162
II. Art. 100c Abs. 5 EGV a. F.	164
1. Regelungsbereich des Art. 100c EGV a. F.	164
2. Ausnahmenvorschriften	166
a) Notlage in einem Drittstaat	166
b) Verantwortung der Mitgliedstaaten	166
aa) Bedeutung	167
bb) Umfang der Ausnahmebefugnis	167
III. Art. 2 Abs. 2 SDÜ	169
1. Wesentliche Prinzipien der Schengener Verträge	170
a) Abbau der Kontrollen an den Binnengrenzen	170
b) Ausgleichsmaßnahmen	171
2. Aufrechterhaltung der Grenzkontrollen	172
a) Voraussetzungen	172
b) Abgrenzung zur Kontrolle im Grenzgebiet	173

c) Anwendungsfälle	175
aa) Drogenpolitik der Niederlande	175
bb) Terroristische Anschläge.....	176
cc) <i>Schleyer</i> -Entführung.....	176
dd) Zustrom aus Balkanregion	177
ee) Proteste anlässlich eines Staatsbesuchs	177
ff) Legalisierung von Einwanderern.....	178
 IV. Ergebnis zu B.....	 178
 3. Teil: Art. 64 Abs. 1 EGV.....	 180
 A. Reichweite der Ausnahmefugnis.....	 180
 I. Auslegung im Gemeinschaftsrecht.....	 181
1. Übertragung der völkerrechtlichen Auslegungsregeln.....	181
2. Methodenlehren der Mitgliedstaaten.....	183
3. Gewichtung der Auslegungsmethoden.....	184
 II. Die Auslegungsmethoden im Einzelnen.....	 185
1. Grammatische Auslegung	185
a) Einheit der Rechtssprache	185
b) Problem der verschiedenen Sprachfassungen	187
aa) Vergleich der Sprachfassungen	188
bb) Mehrheits- oder Minderheitsmethode	190
cc) Wortlaut als Ausdruck unterschiedlicher rechtlicher Konzepte....	191
c) Ergebnis der grammatischen Auslegung	191
2. Historische Auslegung.....	192
3. Systematische Auslegung.....	193
a) Auslegung im Lichte des gesamten Artikels	194
aa) Inhalt des Art. 64 Abs. 2 EGV.....	194
bb) Verhältnis von Absatz 1 zu Absatz 2	196
(1) Absatz 2 als Ausnahmebestimmung zu Absatz 1.....	197
(2) Sich ergänzende Vorschriften	197

cc) Folgen für die Auslegung von Absatz 1	198
b) Kontext des Gesetzesabschnitts.....	198
aa) Grundbestimmung des Art. 61 EGV	199
bb) Justiziabilität des Titels IV EGV.....	200
cc) Ausnahmebestimmungen für einige Länder.....	202
(1) Inhalt der Protokolle Nr. 3, 4 und 5 zum EUV	203
(2) Bedeutung für die Auslegung des Art. 64 Abs. 1 EGV	204
c) Gesamtzusammenhang des Vertrags	205
aa) Stellung des Art. 64 Abs. 1 im EGV	206
bb) Rückgriff auf die Grundsatzartikel des EG-Vertrags.....	207
(1) Binnenmarkt und Freizügigkeit, Art. 3 Abs. 1 lit. c und 14 EGV	207
(2) Subsidiaritätsprinzip, Art. 5 Abs. 2 EGV	208
(3) Flexibilitätskonzept, Art. 11 EGV.....	208
cc) Erklärung Nr. 19 zu Art. 64 Abs. 1 EGV	210
d) Ergebnis der systematischen Auslegung	211
4. Teleologische Interpretation.....	212
a) Prinzip des <i>effet utile</i>	213
aa) Zielsetzung des Art. 64 Abs. 1 EGV	213
bb) Verwirklichung der Vertragsziele.....	214
b) Dynamische Auslegung des Gemeinschaftsrechts	215
c) Restriktive Auslegung von Ausnahmebestimmungen.....	217
aa) Souveränitätsbeschränkungen	217
bb) Ausnahmebestimmungen	218
d) Kompetenzverteilung im Gemeinschaftsrecht	219
aa) Prinzip der begrenzten Ermächtigung	219
bb) Arten von Kompetenzen.....	220
cc) Kompetenzverteilung in den Bereichen Justiz und Inneres	222
dd) Kompetenzschränken	223
e) Prinzip der Gemeinschaftstreue	225
aa) Verpflichtung der Mitgliedstaaten.....	225
bb) Verhältnis der Mitgliedstaaten zueinander	226
f) Ergebnis der teleologischen Auslegung	227
5. Rechtsvergleichung als Auslegungsmethode	227
a) Bedeutung im Gemeinschaftsrecht	228
b) Anwendung auf die Vorbehaltsklausel.....	229
III. Zusammenfassung der Ergebnisse und Stellungnahme.....	230

1. Restriktive Auslegung des Art. 64 Abs. 1 EGV.....	230
2. Umfassende Ausnahmebestimmung	231
3. Stellungnahme	232
a) Anlehnung an die Grundfreiheiten bzw. Vorgängernormen	232
b) Binnenmarkt contra Staatsaufgabe innere Sicherheit.....	233
c) Ergebnis	234
B. Praktische Konsequenzen	234
I. Entscheidungsspielraum der Mitgliedstaaten.....	235
II. Grenzen	235
1. Verhältnismäßigkeit	236
2. Konsultation und Begründung.....	236
3. Örtliche und zeitliche Grenzen.....	237
III. Erfasste Maßnahmen.....	238
1. Art der Maßnahmen.....	238
2. Anwendungsschwerpunkte.....	239
a) Politische Notlagen	239
b) Binnengrenzkontrollen	240
3. Konkrete Anwendungsfälle.....	240
a) Terrorismus	240
b) Rechtsradikalismus	242
c) Gewalt bei Sportveranstaltungen.....	243
IV. Überschreiten der Grenzen	244
C. Bewertung.....	245

I. Möglichkeit des Verzichts auf Art. 64 Abs. 1 EGV.....	246
II. Rechtsprechung des EuGH.....	248
Ausblick	250
Literaturverzeichnis	253