

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	15
1. Teil Einleitung	23
A. Einführung in das Problemfeld	23
I. Der Paradigmenwechsel im modernen Polizeirecht	24
1. Die konkrete Gefahr als tradierte Voraussetzung polizeilicher Maßnahmen	25
2. Die erste Phase der Abkopplungsentwicklung	27
3. Die zweite Phase der Abkopplungsentwicklung	29
4. Die Krise des Polizeirechts und ihre Bewältigung	31
II. Die Bewertung des Paradigmenwechsels	32
B. Ziel der Untersuchung	34
C. Gang der Untersuchung	36
2. Teil Unmittelbar aktionelle Gefahrenvorfeldmaßnahmen der Polizei	39
A. Die Polizei	39
B. Die Maßnahme	42
C. Das Gefahrenvorfeld: Zwischen Gefahrenabwehr und Risikosteuerung	43
D. Die unmittelbar aktionelle Maßnahme: Neukonzeption einer zweckbezogenen Unterscheidung	46
I. Die „klassische“, zweigliedrige Unterscheidung	46
1. <i>Markus Möstl</i> als Urheber	47
2. Inhalt, Terminologie und Abgrenzung	49
3. Kritik an der Unterscheidung	50
a. Kein Ausdruck einer gesetzlichen Ordnungsvorstellung	50
b. Insinuieren einer unzutreffenden Geringergewichtigkeit von Informationseingriffen	51
c. Unvereinbarkeit mit der gegenwärtigen Rechtslage	51

d. Unmöglichkeit der eindeutigen Abgrenzung	51
4. Stellungnahme zu der Kritik	52
a. „Gesetzmäßigkeit“ der Unterscheidung	52
b. „Rechtmäßigkeit“ der Unterscheidung	54
c. Handhabbarkeit der Unterscheidung?	56
aa. Aufklärende Maßnahmen mit physischer Prägung	56
bb. Aufklärende Maßnahmen mit Kausalverlaufsrelevanz	59
(1) „Zwitterstellung“	60
(2) Begriffsschärfung	61
(3) Problemverlagerung	62
(a) Unklarheit über die Kausalverlaufsrelevanz von aufklärenden Maßnahmen	63
(b) Unklarheit über den Aufklärungszweck von kausalverlaufsrelevanten Maßnahmen	67
d. Fazit: Aufgabe der „klassischen“, zweigliedrigen Unterscheidung	68
II. Die „neue“, dreigliedrige Unterscheidung	68
1. <i>Andrea Kießling</i> als Impulsgeberin	69
2. Inhalt der Unterscheidung	70
a. Informationelle Maßnahmen	70
b. Mittelbar aktionelle Maßnahmen	71
c. Unmittelbar aktionelle Maßnahmen	74
3. Höhere Trennschärfe zwischen den Maßnahmenkategorien	74
4. Einzelne unmittelbar aktionelle Maßnahmen	76
a. Platzverweis	76
b. Aufenthaltsverbot	77
c. Aufenthaltsgebot	79
d. Meldeauflage	80
e. Gewahrsam	81
f. Kontaktverbot	81
g. Sicherstellung	82
E. Fazit: Unmittelbar aktionelle Gefahrenvorfeldmaßnahmen der Polizei	83

3. Teil	Rechtfertigung	85
A.	Die Rechtfertigungslast	85
I.	Das polizeirechtliche Leitbild	85
1.	Das gegenwärtige Leitbild und dessen historisches Fundament	85
2.	Das Leitbild als verfassungsrechtliche Errungenschaft	88
3.	Die Reichweite der Verpflichtung auf das Leitbild	90
a.	Die Abstufung von Gefahraufklärung und Gefahrbeseitigung	91
b.	Die teilweise Öffnung des Gefahrenvorfelds für aktionelle Maßnahmen	96
aa.	Das Leitbild als „Prokrustesbett“ für die mittelbare Gefahrbeseitigung	96
bb.	Die Verbindlichkeit des Leitbilds für die unmittelbare Gefahrbeseitigung	101
c.	Fazit und Schlussfolgerungen	103
II.	Das Leitbild und unmittelbar aktionelle Gefahrenvorfeldmaßnahmen	105
B.	Die Rechtfertigungsgründe	109
I.	Rechtfertigungsgründe bei ähnlichen Problemlagen	109
1.	Gefahrenabwehrmaßnahmen beim Gefahrenverdacht	109
2.	Verhütungsmaßnahmen gemäß § 16 IfSG	112
3.	Abschiebungsanordnungen gemäß § 58a AufenthG	114
4.	Zusammenfassung: Rechtfertigungsgründe bei ähnlichen Problemlagen	117
II.	Übertragbarkeit auf die vorliegende Problemlage	118
1.	Beurteilung im Schrifttum	119
2.	Stellungnahme	121
a.	Verlagerung des Ausgleichs zulasten von Freiheitsinteressen	121
aa.	Größe des drohenden Schadens	122
bb.	Zeitlicher Aufwand eines alternativen Vorgehens	123
cc.	Administrativer Aufwand eines alternativen Vorgehens	129
(1)	Verbot der alleinigen Erleichterung polizeilicher Aufsicht	130
(2)	Grundsatz der Wirtschaftlichkeit	136

(3) Auflösung des Widerstreits zwischen den Verfassungsprinzipien	141
b. Rechtliche Hürden der konkreten Gefahr	149
aa. „In absehbarer Zeit“	149
bb. „Mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einer Verletzung von Schutzgütern führt“	152
(1) Wahrscheinlichkeit und Konturierung eines Schadensereignisses	152
(2) Relativität der Anforderungen	155
c. Gesamtbetrachtung und Bewertung der einzelnen Ansichten	159
aa. Fälle, in denen ein großer Schaden droht	159
bb. Fälle, in denen das Regelverfahren zeitlich zu aufwendig ist	162
cc. Fälle, in denen das Regelverfahren administrativ zu aufwendig ist	165
3. Fazit: Übertragbarkeit auf die vorliegende Problemlage	167
C. Die normative Reflexion der Rechtfertigung	168
I. Aufnahme einer Subsidiaritätsklausel	168
II. Inhalt der Subsidiaritätsklausel	172
4. Teil Eingrenzung	179
A. Die Kompetenzordnung	179
I. Vorfeldmonopol der Nachrichtendienste?	179
II. Maßregelrecht der Strafgerichte	185
B. Der Grundrechtsschutz	188
I. Determinanten der Bestimmtheits- und Verhältnismäßigkeitsanforderungen	189
1. Das Eingriffsgewicht unmittelbar aktioneller Gefahrenvorfeldmaßnahmen	189
a. Originäre Bestimmung des Eingriffsgewichts	190
aa. Rang der betroffenen Grundrechte?	190
bb. Belastungsintensität der spezifischen Maßnahme	192
cc. Erweiterung des Eingriffsanlasses	193
dd. Kreis der betroffenen Personen	197
(1) Verdachtsloser Grundrechtseingriff	198
(2) Veranlassungsloser Grundrechtseingriff	202

ee.	Transparenz der Maßnahmen	205
ff.	Folgewirkungen der Maßnahmen	209
(1)	Stigmatisierende Wirkung	211
(2)	Diskriminierende Wirkung	216
gg.	Regelungswirkungen der Maßnahmen	221
(1)	Direkte Verhaltenssteuerung	222
(2)	Imperative Verhaltenssteuerung	223
b.	Belastungskumulationen und additive Grundrechtseingriffe	225
aa.	Zusammentreffen mehrerer Grundrechtseingriffe	227
(1)	„Gebündelte“ Maßnahmen	228
(2)	„Verdrängte“ Gefahren	232
bb.	Zusammenwirken mehrerer Grundrechtseingriffe	235
(1)	Grundrechtsidentität	236
(2)	Gleichzeitigkeit	239
(3)	Zweckidentität bzw. innere Verknüpfung	242
(4)	Fazit: Zusammenwirken mehrerer Grundrechtseingriffe	248
c.	Fazit: Das Eingriffsgewicht unmittelbar aktioneller Gefahrenvorfeldmaßnahmen	249
2.	Die „Operationalisierungsschwäche des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes“	249
a.	Abnahme der exekutiven Begrenzungswirkung	250
b.	Erhöhung der legislativen Gestaltungsanforderungen	252
II.	Bestimmtheitsgrundsatz	254
1.	Abgrenzung zu Gefahrentatbeständen	257
2.	Konkretisierung des Adressatenkreises	259
3.	Beschränkung auf Standardbefugnisse?	261
4.	„Wechselspiel von Anwendungspraxis und gerichtlicher Kontrolle“	263
III.	Verhältnismäßigkeitsgrundsatz	264
1.	Unzulässigkeit unmittelbar aktioneller Maßnahmen im Gefahrenvorfeld?	265
a.	Ausschluss sämtlicher Maßnahmen	266
aa.	Vergleich mit dem Eingriffsgewicht informationeller Maßnahmen	267

bb. Rechtsfolgenbeschränkung beim Gefahrenverdacht	273
cc. Irreversibilität unmittelbar akzioneller Maßnahmen und ihrer Folgen	274
dd. Fazit: Kein Ausschluss sämtlicher Maßnahmen	278
b. Ausschluss einzelner Maßnahmen	278
aa. Reichweitenbezogene Vorverlagerungsverbote	279
(1) Ausgangssperre und Betretungsverbot	279
(2) Gewahrsam und Hausarrest	281
bb. Gegenstandsbezogene Vorverlagerungsverbote	287
(1) Beschränkung der Freizügigkeit zur Straftatenvorbeugung	287
(2) Verhinderung des Wohnungszugangs zur Gefahrenverhütung	294
cc. Fazit: Ausschluss einzelner Maßnahmen	297
2. Anforderungen an die verhältnismäßige materielle Ausgestaltung	298
a. Gefahrenvorfeld im rechtlichen Sinne	300
aa. Zuordnung der Sachlagen zum Gefahrenvorfeld	301
(1) Subjektive und objektive Beurteilungsperspektive: Alternativität oder Ablösung?	302
(2) Gefahrenabwehr oder Gefahrenvorsorge: Grenzlinie des Gefahrenvorfelds?	305
bb. Begrenzende Regelungen	306
(1) Prognosegegenstand	307
(2) Prognosegrundlage	312
(3) Prognosemaßstab	313
(4) Maßnahmenadressat	314
(5) Rechtsfolge	315
b. Gefahrenvorfeld im tatsächlichen Sinne	319
aa. Ereignisbezogener Tatbestand	321
(1) Zulässigkeit unmittelbar akzioneller Maßnahmen	321
(a) Vorbemerkung: Reichweite des proaktiven Maßnahmenkonzepts	322
(b) Strukturelle Identität mit der Gefahrenprognose	325

(c) Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	326
(2) Begrenzende Regelungen bei einem Konturierungsdefizit	329
(a) Prognosegegenstand	329
(b) Prognosegrundlage	331
(c) Prognosemaßstab	332
(d) Maßnahmenadressat	333
(e) Rechtsfolge	335
(3) Begrenzende Regelungen bei einem Wahrscheinlichkeitsdefizit	335
(a) Prognosegegenstand	335
(b) Prognosegrundlage	336
(c) Prognosemaßstab	338
(d) Maßnahmenadressat	338
(e) Rechtsfolge	339
bb. Personenbezogener Tatbestand	339
(1) Zulässigkeit unmittelbar aktioneller Maßnahmen	342
(a) Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	342
(b) Besondere Grundrechtssensibilität unmittelbar aktioneller Maßnahmen	344
(c) Vergleich mit bisherigen Personalisierungstendenzen	346
(2) Begrenzende Regelungen	349
(a) Prognosegegenstand	349
(b) Prognosegrundlage	351
(c) Prognosemaßstab	355
(d) Maßnahmenadressat	356
(e) Rechtsfolge	357
3. Grundrechtsschutz durch Verfahren	358
a. Offene Maßnahmen: Bedeutungsverlust des Richtervorbehalts	359
b. Additive Maßnahmen: Dokumentations-, Informations- und Koordinationspflichten	363
c. Bestimmtheit: Evaluationspflicht und Gesetzesbefristung	365

d. Angemessenheit: Pflicht zur Verwendung von Prognoseinstrumenten?	368
5. Teil Zusammenfassung und Gesamtbetrachtung	373
Literaturverzeichnis	383
Rechtsprechungsverzeichnis	409