

# Gliederung

Einleitung.....	17
Erster Teil: Sicherheitsbehördliche Tätigkeiten im Versammlungsvorfeld .....	19
Kapitel 1: Das Phänomen kollektiver Gewalt im Rahmen von Versammlungen .....	21
A. Internationale politische Gipfeltreffen als Schauplätze gewaltamer Auseinandersetzungen.....	21
B. Gewaltsame Verläufe und Ausschreitungen im Zuge sonstiger Veranstaltungen .....	23
I. Versammlungen.....	24
II. Sportgroßveranstaltungen .....	26
C. Die Entwicklung kollektiver Gewalt in der jüngeren Vergangenheit.....	27
I. Gewaltzuwachs .....	27
II. Zunehmende „Perfektionierung“ .....	30
III. Ausblick .....	31
D. Entstehung und Ursachen kollektiver Gewaltausübung.....	31
I. Ausgangspunkte.....	32
II. Ursachen- und Motivforschung .....	32
1. Das Phänomen des so genannten „Krawalltourismus“ .....	33
2. Theoretische Begründungsansätze.....	35
a) Deindividuation.....	35
b) Emergent-Norm-Theorie .....	36
c) Fazit .....	37
3. Weitere Faktoren.....	37
a) Mediale Berichterstattung .....	37
b) Vorgehen polizeilicher Einsatzkräfte .....	38
c) Örtliche Gegebenheiten.....	38
d) Alkohol und sonstige Drogen .....	39
E. Sicherheitsbehördliche Tätigkeiten zur Verhinderung der Gewalt .....	39
I. Konzeptionelle Vorgehensweise der Polizei.....	39
II. Unterscheidung und Charakterisierung der verschiedenen polizeilichen Einsatzphasen .....	41

III.	Das Versammlungsvorfeld als spezifische Einsatzphase .....	42
IV.	Die öffentliche Debatte über den Zuwachs gefährababwehrrechtlicher Tätigkeiten im Versammlungsvorfeld: Exemplarische Darstellung anhand der Diskussionen um den G8-Gipfel in Heiligendamm .....	43
F.	Fazit .....	46

## Kapitel 2: Zur historischen Entwicklung polizeilicher Aufgabenwahrnehmung.....47

A.	Der Polizeibergriff als Spiegelbild politischen Wandels .....	47
I.	Historische Entwicklungslinien.....	47
II.	Der heutige Polizeibegriff.....	49
1.	Institutioneller Begriff.....	49
2.	Materieller Begriff .....	50
3.	Formeller Begriff.....	50
B.	Von der Gefahrenabwehr zur Gefahrenprävention: Erweiterung polizeilicher Maßnahmen ins Vor- und Umfeld von Gefahrensituationen.....	50
I.	Versubjektivierung des Polizeirechts .....	51
II.	Vorentwurf zur Änderung des Musterentwurfes eines einheitlichen Polizeigesetzes des Bundes und der Länder (VE-MEPolG) .....	53
1.	Allgemeines .....	53
2.	Neue Dimensionen polizeilicher Vorfeldtätigkeit.....	54
III.	Europäische Dimension .....	54
C.	Europäisierung der Gefahrenabwehr.....	55
I.	Das Europäische Polizeiamt (Europol).....	56
II.	Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) .....	56
III.	Grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit.....	57
IV.	Gemeinschaftsrechtlicher Konformitätsvorbehalt .....	58
D.	Zur gegenwärtigen Situation.....	59
E.	Fazit .....	60

## Kapitel 3: Das rechtliche Konstrukt der versammlungsspezifischen Vorfeldmaßnahme.....63

A.	Grundlagenbetrachtung .....	63
I.	Zur begrifflichen Einordnung.....	63
II.	Mögliche Differenzierungsansätze .....	65

1.	Zeitlich-räumlicher Bezugspunkt .....	65
2.	Ort der Veranstaltung .....	65
3.	Zielrichtung der Maßnahmen .....	66
4.	Kriterium des Adressatenkreises .....	66
III.	Der Begriff der Vorfeldtätigkeit abseits des versammlungsrechtlichen Geschehens.....	66
B.	Die Frage des Regelungsstandorts – Einordnung zwischen Gefahrenabwehr- und Strafprozessrecht.....	68
I.	Ursachen und Bedeutung der Abgrenzung .....	69
II.	Zielrichtung: Verhütung von Straftaten.....	70
III.	Doppelfunktionale Maßnahmen im Versammlungsvorfeld .....	71
C.	Die spezifische Problematik versammlungsbezogener Vorfeldmaßnahmen: Zum Verhältnis von Freiheit und Sicherheit im Rechtsstaat.....	73
D.	Fazit .....	74

## Kapitel 4: Übersicht und Darstellung der gängigen versammlungsspezifischen Vorfeldmaßnahmen.....77

A.	Das erweiterte Vorfeld: Maßnahmen im Zeitraum <i>vor</i> der Anreise zur Versammlung.....	77
I.	Gefährderansprache, -anschreiben .....	77
II.	Meldeauflage .....	78
III.	Aufenthaltsverbot .....	79
IV.	Ausreiseuntersagung.....	80
B.	Das Vorfeld im engeren Sinne: Maßnahmen <i>im Zuge</i> der Anreise der Versammlungsteilnehmer .....	81
I.	Bild- und Tonaufnahmen .....	81
II.	Identitätsfeststellung .....	82
III.	Einrichtung von Kontrollstellen .....	83
IV.	Durchsuchung von Personen.....	84
V.	Durchsuchung von Sachen.....	85
VI.	Sicherstellung .....	85
VII.	Platzverweis.....	86
VIII.	Ingewahrsamnahme .....	87
IX.	Verbringungs- und Rückführungsgewahrsam .....	88
C.	Veranstalterbezogene Vorfeldmaßnahmen.....	89
I.	Verbot.....	90
II.	Auflage .....	91
D.	Fazit .....	91

<b>Kapitel 5: Verfassungsrechtliche Grundlagen versammlungsspezifischer Vorfeldmaßnahmen.....</b>	<b>93</b>
A. Grundrechtsfunktionen.....	93
I. Subjektiv-rechtliche Grundrechtsdimensionen .....	93
II. Objektiv-rechtliche Wirkungen.....	95
B. Staatliche Schutzpflichten.....	96
I. Allgemeines .....	96
II. Dogmatische Herleitung.....	97
III. Konkrete Grundrechtsbestimmungen.....	98
1. Art. 8 I GG.....	98
2. Art. 2 II 1 GG .....	100
3. Art. 14 I 1 GG .....	100
4. Transformation der Schutzpflichten in einfachgesetzliche Regelungen .....	101
C. Grenzüberschreitende Konstellationen .....	101
I. Räumlicher Geltungsbereich staatlicher Schutzpflichten .....	101
II. Gefahrverhinderungspflicht aus sonstigen Gründen .....	103
1. Zwischenstaatliches Rücksichtnahmegerbot.....	103
2. Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) .....	104
3. Völkerrechtliches Interventionsverbot .....	104
D. Fazit .....	105
<b>Kapitel 6: Der Grundsatz der Polizeifestigkeit des Versammlungsrechts im Kontext versammlungsbezogener Vorfeldmaßnahmen.....</b>	<b>107</b>
A. Zur Polizeifestigkeit des Versammlungsrechts.....	107
I. Begriffsbestimmung.....	107
II. Vergleichbare Grundsätze .....	109
III. Begründungsansätze .....	110
1. Verwaltungsrechtlicher Art.....	110
2. Verfassungsrechtlicher Art.....	110
B. Problemkonstellationen der Polizeifestigkeit .....	111
I. Vorfeldmaßnahmen .....	111
1. Regelungsumfang des Versammlungsgesetzes .....	111
2. Beachtung des in Art. 19 I 2 GG verankerten Zitiergebots .....	112
a) Zielrichtung.....	113
b) Eingriffsqualität .....	113
c) Übergangsfrist.....	113
d) Stellungnahme .....	113

II.	Minusmaßnahmen .....	115
III.	Nichtöffentliche Versammlungen.....	117
C.	Fazit .....	118
<b>Zweiter Teil: Die Gefährderansprache als Bestandteil versammlungsspezifischer Vorfeldmaßnahmen.....</b>		<b>121</b>
<b>Kapitel 1: Einführende Darstellung der Rechtsfigur .....</b>		<b>123</b>
A.	Grundlegende Begriffserläuterung.....	123
B.	Wirkungsweise.....	126
C.	Erfolgsfördernde Faktoren .....	126
D.	Mögliche Gefahren.....	127
E.	Konkreter Anwendungsbereich.....	128
I.	Versammlungslagen .....	128
II.	Sonstige Anwendungsfelder.....	129
F.	Fazit .....	130
<b>Kapitel 2: Die Gefährderansprache unter grundrechtlichen Gesichtspunkten.....</b>		<b>131</b>
A.	Tangierte Schutzbereiche.....	131
I.	Versammlungsfreiheit – Art. 8 I GG.....	131
1.	Teilnehmerzahl .....	132
a)	„Ein-Mensch-Versammlung“ .....	132
b)	Zwei Personen.....	132
c)	Notwendigkeit einer größeren Anzahl .....	133
d)	Stellungnahme .....	133
2.	Zweck der Versammlung.....	134
a)	Weiter Versammlungsbegriff .....	135
b)	Erweiterter Versammlungsbegriff .....	136
c)	Enger Versammlungsbegriff.....	136
d)	Stellungnahme .....	136
3.	Geschützte Verhaltensweisen.....	140
4.	Friedlichkeit .....	142
5.	Grundrechtsträger .....	144
6.	Fazit .....	146
II.	Eigenständiges Grundrecht der Demonstrationsfreiheit .....	146
III.	Meinungsfreiheit – Art. 5 I 1, 1. Hs. GG .....	147
1.	Begriff der Meinung .....	148
2.	Geschützte Verhaltensweisen.....	152

3.	Verhältnis zur Versammlungsfreiheit .....	153
IV.	Freizügigkeit – Art. 11 I GG .....	155
1.	Aufenthaltsnahme .....	155
a)	Abgrenzungsversuche .....	156
b)	Aufenthaltsrelevanz der Gefährderansprache .....	159
2.	Träger des Grundrechts .....	160
3.	Verhältnis zu Art. 8 I GG.....	161
V.	Ausreisefreiheit – Art. 2 I GG.....	162
VI.	Recht auf Freiheit der Person – Art. 2 II 2 GG .....	163
VII.	Allgemeines Persönlichkeitsrecht – Art. 2 I i.V.m. Art. 1 I GG.....	164
VIII.	Allgemeine Handlungsfreiheit – Art. 2 I GG.....	166
IX.	Zwischenergebnis .....	166
B.	Eingriffsqualität der Gefährderansprache.....	167
I.	„Klassischer“ Eingriffsbegriff.....	167
1.	Rechtsfähigkeit.....	168
a)	Gefährderansprache als Verwaltungsakt.....	168
aa)	Bestimmung der einzelnen Begriffsmerkmale .....	169
bb)	Regelungscharakter der Gefährderansprache.....	170
b)	Zwischenfazit .....	172
2.	Weitere Kriterien des klassischen Eingriffsbegriiffs.....	173
II.	„Moderner“ Eingriffsbegriff.....	174
1.	Allgemeines .....	174
2.	Verbleibender Entscheidungsspielraum.....	176
3.	Anprangerungseffekt.....	177
III.	Zwischenergebnis .....	178
C.	Verfassungsrechtliche Rechtfertigung .....	178
I.	Einschränkbarkeit der Grundrechte .....	179
1.	Versammlungsfreiheit – Art. 8 I GG.....	179
2.	Allgemeines Persönlichkeitsrecht – Art. 2 I i.V.m. Art. 1 I GG.....	181
3.	Allgemeine Handlungsfreiheit – Art. 2 I GG.....	182
4.	Fazit .....	182
II.	Verfassungsmäßigkeit des Schrankengesetzes.....	182
1.	Grundsatz vom Vorbehalt des Gesetzes .....	182
a)	Abgrenzung zu den grundrechtlichen Gesetzesvorbehalten.....	182
b)	Erforderlichkeit einer gesetzlichen Grundlage für faktisch-mittelbare Beeinträchtigungen .....	184
aa)	Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.....	184
bb)	Kritik .....	185
cc)	Fehlende Übertragbarkeit auf die Konstellation der Gefährderansprache .....	186

2.	Normative Grundlage der Gefährderansprache.....	186
a)	Versammlungsgesetzliche Bestimmungen.....	186
b)	Aufgabenzuweisungsnormen .....	187
c)	Befragung .....	188
d)	Aufenthaltsverbot .....	189
e)	Gefahrenabwehrrechtliche Generalklausel.....	190
f)	Zwischenfazit .....	191
3.	Zitiergebot .....	191
4.	Kompetenz der Landesgesetzgeber .....	193
5.	Bestimmtheitsgebot.....	193
a)	Allgemeines.....	193
b)	Abgrenzung von Generalklausel und Standardmaßnahmen .....	194
c)	Fehlende Erforderlichkeit einer Standardermächtigung für die Gefährderansprache .....	195
6.	Verhältnismäßigkeit des Schrankengesetzes.....	197
7.	Fazit .....	197
III.	Verfassungsmäßigkeit des Einzelaktes.....	197
1.	Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.....	198
a)	Legitimer Zweck .....	199
b)	Geeignetheit .....	200
c)	Erforderlichkeit.....	202
d)	Angemessenheit.....	203
aa)	Einführende Bemerkungen.....	203
bb)	Spezifische Vorgaben .....	204
(1)	Wechselwirkungslehre .....	204
(2)	Gewicht des Persönlichkeitseingriff.....	206
cc)	Angemessenheitsprüfung.....	207
(1)	Abstrakte Feststellung der gegenläufigen Interessen und ihre Gewichtung .....	208
(a)	Beeinträchtigte subjektive Rechte .....	208
(b)	Verfolgte (Gemeinwohl-)Ziele.....	209
(2)	Konkrete Ermittlung von Vor- und Nachteilen.....	210
(a)	Auswirkungen auf den Betroffenen .....	211
(aa)	Beeinträchtigungsintensität .....	211
(bb)	Kriterien der polizeilichen Prognoseentscheidung.....	213
(a)	Strafrechtlich relevante Lebenssachverhalte .....	213
(β)	Gefahrenabwehrrechtliche Maßnahmen .....	215
(γ)	Eintrag in Gewaltäterdateien .....	215
(δ)	Öffentliche Gewaltaufrufe .....	216
(ε)	Zugehörigkeit zu bestimmten Personenkreisen.....	216

(b) Konkreter Gemeinwohlgewinn .....	217
(3) Abwägung .....	218
2. Fazit .....	221
<b>Dritter Teil: Fazit .....</b>	<b>223</b>
<b>Kapitel 1: Fazit erster Teil.....</b>	<b>225</b>
<b>Kapitel 2: Fazit zweiter Teil.....</b>	<b>227</b>
<b>Schrifttumsverzeichnis .....</b>	<b>229</b>