

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	7
Abkürzungsverzeichnis	21
1. Kapitel	
Einleitung	31
2. Kapitel	
Die Generalklausel als Befugnistyp des Polizeirechts: rechtsgeschichtliche Entwicklung, gefahrenabwehrrechtliche Funktion und normative Ausgestaltung	42
I. Einleitung	42
II. Der Wortlaut	42
1. Die Vorläufer	42
a) Die Regelung im Allgemeinen Landrecht für die Preußischen Staaten vom 5. 2. 1794	42
b) Die Regelung im Preußischen Polizeiverwaltungsgesetz vom 1. 6. 1931	42
c) Die Regelung im Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes des Bundes und der Länder vom 25. 11. 1977	43
2. Die fünf Regelungsmodelle des aktuellen Polizeirechts	43
a) Die Regelung in Baden-Württemberg	43
b) Die Regelung in Bayern	43
c) Die Regelung in Hamburg	44
d) Die Regelung in Nordrhein-Westfalen	44
e) Die Regelung in Schleswig-Holstein	44
III. Die rechtsgeschichtliche Entwicklung unter besonderer Berücksichtigung des Verhältnisses zu den Standardmaßnahmen	45
1. Die preußischen Generalklauseln	45
a) § 10 II 17 prALR	48
b) § 14 Abs. 1 prPVG	48
2. Die Generalklauseln nach 1945 in Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen und im Musterentwurf (MEPolG)	52
a) Zur Entwicklung in Baden-Württemberg bis heute	53
b) Zur Entwicklung in Bayern bis 1977	54
c) Zur Entwicklung in Nordrhein-Westfalen bis 1977	58
d) Zum Musterentwurf von 1977	59
e) Zu den Entwicklungen nach 1977	62
3. Die Generalklausel im gegenwärtigen Polizeirecht	67

IV.	Die gefahrenabwehrrechtliche Funktion der Generalklausel	72
V.	Die normative Ausgestaltung	76
1.	Zum Tatbestand	76
a)	Die polizeilichen Schutzgüter	77
aa)	Die öffentliche Sicherheit	78
bb)	Die öffentliche Ordnung	80
b)	Der Gefahrbegriff	83
2.	Zur Rechtsfolge	85
3.	Zur Verfassungsmäßigkeit	86
VI.	Zusammenfassung	88
3. Kapitel		
Das Mehr-Ebenen-System polizeilicher Eingriffsermächtigungen: Standardmaßnahmen und sondergesetzliche Eingriffsgrundlagen, Normenkonkurrenzprobleme und gesetzliche Lösungen		90
I.	Einleitung	90
II.	Die Generalklausel im System polizeilicher Eingriffsermächtigungen	90
1.	Die Standardmaßnahmen	93
a)	Die gefahrenabwehrrechtliche Funktion der Standardmaßnahmen	93
b)	Die besonderen Kennzeichen der Standardmaßnahmen	95
aa)	Die Erhöhung der Eingriffsschwelle	96
bb)	Die Absenkung der Eingriffsschwelle	97
(1)	Die Unterschiede	97
(a)	Die zeitbezogene Komponente des Gefahrbegriffs: die Vorverlagerung	97
(b)	Die Inanspruchnahme von Nichtstörern	98
(c)	Die verwirklichungsbezogene Komponente des Gefahrbegriffs: der konkrete Gefahr Verdacht	98
(2)	Die Ursachen für die Vorverlagerung	99
(a)	Die „Wiederentdeckung“ des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung	100
(b)	Die neuen Herausforderungen: Terrorismus und organisierte Kriminalität	101
(c)	Der Musterentwurf von 1977	102
(3)	Die Vorverlagerung am Beispiel von Schleierfahndung und Videoüberwachung	103
(a)	Die Schleierfahndung	103
(b)	Die Videoüberwachung	106
(4)	Generalklausel und Gefahrenvorsorge	110

c)	Die Systematisierung der Standardmaßnahmen	113
aa)	Die informationellen Standardmaßnahmen	115
bb)	Die aktionellen Standardmaßnahmen	120
2.	Die sondergesetzlichen Eingriffsermächtigungen	123
III.	Das Verhältnis zwischen Generalklausel und Standardmaßnahmen	128
1.	Polizeiliche Maßnahmen im Spannungsfeld der Befugnistypen Generalklausel und Standardmaßnahme: zu den fünf Grundkonstellationen des Polizeirechts	128
a)	Der Anwendungsbereich einer Standardmaßnahme . .	129
b)	Die fehlende Typisierung gleichgerichteter Standardmaßnahmen	130
c)	Die Typisierung einer stärkeren gleichgerichteten Standardmaßnahme	132
aa)	Zu den Begriffen der gleichgerichteten und andersgerichteten Maßnahmen	132
bb)	Zur Ablehnung der herkömmlichen Terminologie (Minus-, Maius- bzw. Plus- und Aliud-Maßnahme) .	133
cc)	Zur dritten Grundkonstellation	136
d)	Die Typisierung einer schwächeren gleichgerichteten Standardmaßnahme	137
e)	Die Typisierung einer schwächeren und einer stärkeren gleichgerichteten Standardmaßnahme	138
2.	Die Lösung der Polizeigesetze	138
IV.	Zusammenfassung	140
4. Kapitel		
Die Zulässigkeit des Rückgriffs auf die Generalklausel am Beispiel von Platzverweisung, Aufenthaltsverbot, Wohnungsverweisung, körperlicher Untersuchung, Verbringungsgewahrsam und Meldeauflage . . .		142
I.	Einleitung	142
II.	Die Platzverweisung	144
1.	Die Maßnahme	144
a)	Einführende Überlegungen unter besonderer Berücksichtigung der rechtsgeschichtlichen Entwicklung . . .	144
b)	Normative Betrachtung der Standardmaßnahme unter besonderer Berücksichtigung von Tatbestand und Rechtsfolge	149
aa)	Zur zeitlichen Dimension	150
bb)	Zur räumlichen Dimension	154
cc)	Zur Reichweite in Ausnahmesituationen	157
dd)	Richtungsanweisung, Entfernungsangabe und Platzanweisung	158

Inhaltsverzeichnis

c) Zur Bedeutsamkeit der Platzverweisung in praxi	161
2. Die grundrechtlichen Bezüge	162
a) Zu den Artt. 11 Abs. 1, 2 Abs. 2 Satz 2, 2 Abs. 1 GG	162
b) Zu Art. 13 Abs. 1 GG	166
c) Zur Eingriffsintensität	167
3. Die Suche nach Ersatzlösungen bei gesetzgeberischem Verzicht auf Schaffung einer Standardmaßnahme	167
a) Zur Vorgehensweise und Rechtslage in Baden- Württemberg	168
b) Der Meinungsstand in Verwaltungsrechtsprechung und Literatur zur Zulässigkeit des Rückgriffs auf die Gene- ralklausel: Lösungen, Begründungen, Einwände	169
III. Das Aufenthaltsverbot	170
1. Die Maßnahme	170
a) Einführende Überlegungen unter besonderer Berück- sichtigung der rechtsgeschichtlichen Entwicklung	171
aa) Die Anfänge: Instrument zur Bekämpfung von Dro- genszenen	171
bb) Der Anlass: von den „Chaos-Tagen“ in Hannover zur Standardmaßnahme in 15 Ländern	174
cc) Das Spektrum: die Anwendungsfelder in praxi . .	176
b) Normative Betrachtung der Standardmaßnahmen unter besonderer Berücksichtigung von Tatbestand und Rechtsfolge	180
aa) Zur sachlichen Zuständigkeit	181
bb) Zu den Handlungsvoraussetzungen	185
(1) Konkreter Gefahrverdacht	187
(2) Vorsorgemaßnahme mit verwirklichungs- bezogener Qualifizierung	188
(3) Vorsorgemaßnahme ohne verwirklichungs- bezogene Qualifizierung	189
(4) Konkrete Gefahr	189
(5) Stellungnahme	190
cc) Zur Handlungsbefugnis	191
(1) Absolutes Betretungsverbot und einfaches Aufenthaltsverbot	191
(2) Zur zeitlichen Dimension	192
(3) Zur räumlichen Dimension	194
c) Zur Bedeutsamkeit in praxi	194
2. Die grundrechtlichen Bezüge	195
a) Zum sachlichen Schutzbereich des Art. 11 Abs. 1 GG . .	196
aa) Zur (Mindestverweil-)Dauer	198
bb) Zur Bedeutung (Persönlichkeitsrelevanz)	199

cc)	Zu den Lebenskreistheorien	200
dd)	Zur Kombinationslösung	201
ee)	Stellungnahme	201
b)	Zur Eingriffsintensität	206
3.	Die Suche nach Ersatzlösungen bei gesetzgeberischem Verzicht auf Schaffung einer Standardmaßnahme	206
a)	Zur Vorgehensweise und Rechtslage in Baden-Württemberg	207
aa)	Der Meinungsstand in der Verwaltungsrechtsprechung zur Zulässigkeit des Rückgriffs auf die §§ 3, 1 Abs. 1 bwPolG: Lösungen, Begründungen, Einwände	208
bb)	Der Meinungsstand in der Literatur zur Zulässigkeit des Rückgriffs auf die §§ 3, 1 Abs. 1 bwPolG: Lösungen, Begründungen, Einwände	210
(1)	Zu den Lösungen	210
(2)	Zu den Begründungen und Einwänden	211
b)	Zur Vorgehensweise und Rechtslage in Bayern	213
aa)	Der Meinungsstand in der Verwaltungsrechtsprechung zur Zulässigkeit des Rückgriffs auf Art. 11 Abs. 1, 2 bayPAG: Lösungen, Begründungen, Einwände	213
bb)	Der Meinungsstand in der Literatur zur Zulässigkeit des Rückgriffs auf Art. 11 Abs. 1, 2 bayPAG: Lösungen, Begründungen, Einwände	215
(1)	Zu den Lösungen	215
(2)	Zu den Begründungen und Einwänden	216
c)	Der Meinungsstand in Verwaltungsrechtsprechung und Literatur zur Zulässigkeit des Rückgriffs auf die Generalklausel: Lösungen, Begründungen, Einwände	217
aa)	Die Verwaltungsrechtsprechung	217
(1)	Zur Zulässigkeit des Rückgriffs auf die Generalklausel	217
(2)	Zur Unzulässigkeit des Rückgriffs auf die Generalklausel	220
bb)	Die Literatur	222
(1)	Zu den Lösungen	222
(2)	Zu den Begründungen und Einwänden	223
4.	Zur verfassungskonformen Auslegung der Eingriffsgrundlagen	226
a)	Zur Wahrscheinlichkeit der Straftatenbegehung	226
b)	Zum Kreis verhüt- und verhinderbarer Straftaten	228

Inhaltsverzeichnis

IV.	Die Wohnungsverweisung	230
1.	Die Maßnahme	230
a)	Einführende Überlegungen unter besonderer Berücksichtigung der rechtsgeschichtlichen Entwicklung	230
aa)	Zum Phänomen häuslicher Gewalt	231
bb)	Zu den Hintergründen der Rechtsreform zur Verbesserung des Schutzes vor häuslicher Gewalt	233
cc)	Vom Aktionsplan der Bundesregierung zum Siegeszug der Standardmaßnahme Wohnungsverweisung	240
b)	Normative Betrachtung der Standardmaßnahmen unter besonderer Berücksichtigung von Tatbestand und Rechtsfolge	243
aa)	Zur Aufhebung der Maßnahme und zur sachlichen Zuständigkeit	243
bb)	Zu den Handlungsvoraussetzungen und zur Handlungsbefugnis	246
cc)	Zum Zusammenspiel mit weiteren Gefahrenabwehrmaßnahmen	252
c)	Zur Bedeutsamkeit in praxi	253
2.	Die grundrechtlichen Bezüge	254
a)	Zu den Artt. 2 Abs. 2 Satz 2, 11 Abs. 1 GG	254
b)	Zu den Artt. 13 Abs. 1, 14 Abs. 1 GG	255
c)	Zu Art. 6 Abs. 1, 2 GG	258
d)	Zu Art. 12 Abs. 1 GG	260
e)	Zu Art. 2 Abs. 1 GG	261
f)	Fazit	262
g)	Zur Eingriffsintensität	262
3.	Die Suche nach Ersatzlösungen bei gesetzgeberischem Verzicht auf Schaffung einer Standardmaßnahme	263
a)	Die Standardmaßnahme der Platzverweisung	264
aa)	Zur Vorgehensweise und Rechtslage in Bayern	265
bb)	Zur Vorgehensweise und Rechtslage in Thüringen	266
b)	Die Generalklausel	266
aa)	Zur Vorgehensweise und Rechtslage in Baden-Württemberg	266
(1)	Der Meinungsstand in der Verwaltungsrechtsprechung zur Zulässigkeit des Rückgriffs auf die §§ 3, 1 Abs. 1 bwPolG: Lösungen, Begründungen, Einwände	267

(2) Der Meinungsstand in der Literatur zur Zulässigkeit des Rückgriffs auf die §§ 3, 1 Abs. 1 bwPolG: Lösungen, Begründungen, Einwände	268
(a) Zu den Lösungen	268
(b) Zu den Begründungen und Einwänden	269
bb) Zur Rechtslage in Bayern und Thüringen	270
cc) Der Meinungsstand in Verwaltungsrechtsprechung und Literatur zur Zulässigkeit des Rückgriffs auf die Generalklausel: Lösungen, Begründungen, Einwände	271
(1) Zu den Lösungen	271
(2) Zu den Begründungen und Einwänden	272
4. Zur verfassungskonformen Auslegung der Eingriffsgrundlagen	273
a) Zu den Vorschlägen einer verfassungskonformen Auslegung	274
b) Zur Qualifizierung des Gefahrbegriffs	275
V. Die körperliche Untersuchung	278
1. Die Maßnahme	278
a) Zu den drei gesetzlichen Regelungsmodellen	278
b) Zur Abgrenzung von der Genomanalyse	283
2. Die grundrechtlichen Bezüge	285
3. Die Suche nach Ersatzlösungen bei gesetzgeberischem Verzicht auf Schaffung einer Standardmaßnahme	286
a) Die Standardmaßnahme der Durchsuchung von Personen	286
b) Die Standardmaßnahme der erkennungsdienstlichen Maßnahmen	288
c) Der Meinungsstand in der Literatur zur Zulässigkeit des Rückgriffs auf die Generalklausel: Lösungen, Begründungen, Einwände	289
aa) Zu den Lösungen	289
bb) Zu den Begründungen und Einwänden	290
VI. Der Verbringungsgewahrsam	290
1. Die Maßnahme	290
2. Die grundrechtlichen Bezüge	294
3. Die Suche nach Ersatzlösungen bei gesetzgeberischem Verzicht auf Schaffung einer Standardmaßnahme	298
a) Die Anwendung unmittelbaren Zwangs	299
b) Die Standardbefugnis der Ingewahrsamnahme	301
c) Die Generalklausel	305

Inhaltsverzeichnis

aa) Der Meinungsstand in der Verwaltungsrecht- sprechung zur Zulässigkeit des Rückgriffs auf die Generalklausel: Lösungen, Begründungen, Einwände	305
bb) Der Meinungsstand in der Literatur zur Zulässig- keit des Rückgriffs auf die Generalklausel: Lösungen, Begründungen, Einwände	306
(1) Zu den Lösungen	306
(2) Zu den Begründungen und Einwänden	306
VII. Die Meldeauflage	307
1. Die Maßnahme	307
a) Die Vorstellung: Inhalt, Zweck und sachliche Zuständigkeit	308
b) Das Spektrum: die Anwendungsfelder in praxi	311
c) Die Besonderheit: die Verbindung mit sondergesetz- lichen Eingriffsgrundlagen und Standardmaßnahmen .	312
aa) Veranstaltungen im Ausland: das Zusammenspiel mit dem Pass- und Personalausweisrecht	312
bb) Veranstaltungen im Inland: das Zusammenspiel mit Platzverweisung und Aufenthaltsverbot	315
cc) Fazit	320
d) Zur Bedeutsamkeit in praxi	320
2. Die grundrechtlichen Bezüge	320
3. Die Suche nach Ersatzlösungen bei gesetzgeberischem Verzicht auf Schaffung einer Standardmaßnahme	323
a) Die Standardmaßnahme zur Vorladung	323
b) Die Generalklausel	324
aa) Der Meinungsstand in der Verwaltungsrecht- sprechung zur Zulässigkeit des Rückgriffs auf die Generalklausel: Lösungen, Begründungen, Ein- wände	325
bb) Der Meinungsstand in der Literatur zur Zulässig- keit des Rückgriffs auf die Generalklausel: Lösungen, Begründungen, Einwände	329
(1) Zu den Lösungen	329
(2) Zu den Begründungen und Einwänden	330
(a) Zur Zulässigkeit des Rückgriffs	330
(b) Zur Unzulässigkeit des Rückgriffs	331
VIII. Zusammenfassung	332

5. Kapitel

Der Anwendungsbereich der Generalklausel in den Lösungen der Literatur	337
I. Einleitung	337
II. Einführende Überlegungen zum Verhältnis zwischen Generalklausel und Standardmaßnahmen	338
III. Beispieldfälle	341
IV. Sechs Lösungen im Überblick	344
1. Zu den Lösungen mit Primärkriterium	344
a) Die Generalklausel als Befugnistyp für abstrakt-generell nicht regelbares Eingriffshandeln (<i>Hermann Butzer</i>) . .	344
aa) Das Primärkriterium der Sperrwirkung von schwächeren Standardmaßnahmen	344
bb) Das Sekundärkriterium und die rechtliche Behandlung des Übergangszeitraums	350
(1) Die Typik einer Maßnahme	350
(2) Die Zulässigkeit des Rückgriffs im Übergangszeitraum	351
cc) Generalklausel oder Standardmaßnahme? Die Lösung auf dem Prüfstand der Polizeipraxis	352
dd) Zusammenfassung	355
ee) Kritische Bewertung	356
b) Die Generalklausel als Befugnistyp für nicht besonders schwerwiegende Grundrechtseingriffe (<i>Wolf-Rüdiger Schenke, Alexander Wuttke</i>)	360
aa) Das Primärkriterium der Sperrwirkung von schwächeren Standardmaßnahmen	360
bb) Das Sekundärkriterium und die rechtliche Behandlung des Übergangszeitraums	364
(1) Die Eingriffsintensität einer Maßnahme . .	364
(2) Die Zulässigkeit des Rückgriffs im Übergangszeitraum	367
cc) Generalklausel oder Standardmaßnahme? Die Lösung auf dem Prüfstand der Polizeipraxis	368
dd) Zusammenfassung	371
ee) Kritische Bewertung	372
c) Die Generalklausel als Befugnistyp für Maßnahmen ohne gravierende Eingriffsintensität (<i>Andreas Lambiris</i>)	374
aa) Das Primärkriterium der Sperrwirkung von schwächeren verwandten Standardmaßnahmen für nicht eigenständige Maßnahmen	374
bb) Die Sekundärkriterien	380

(1)	Der Eingriff in ein Grundrecht mit qualifiziertem Gesetzesvorbehalt	380
(2)	Die Eingriffsintensität einer Maßnahme	381
cc)	Generalklausel oder Standardmaßnahme? Die Lösung auf dem Prüfstand der Polizeipraxis	383
dd)	Zusammenfassung	386
ee)	Kritische Bewertung	386
2.	Zu den Lösungen ohne Primärkriterium	390
a)	Die Generalklausel als Befugnistyp für seltene Maßnahmen (<i>Wilhelm Schmidbauer</i>)	390
aa)	Das Sekundärkriterium	390
(1)	Die Typik einer Maßnahme	390
(2)	Die Ausnahmefälle	393
bb)	Generalklausel oder Standardmaßnahme? Die Lösung auf dem Prüfstand der Polizeipraxis	395
cc)	Zusammenfassung	397
dd)	Kritische Bewertung	398
b)	Die Generalklausel als Befugnistyp für nicht erhebliche Eingriffe in Freiheitsgrundrechte (<i>Friedrich Schoch, Christoph Gusy</i>)	401
aa)	Zu den Primärkriterien der Sperrwirkung von schwächeren Standardmaßnahmen und der Sperrwirkung von Standardmaßnahmen (Schweretheorie)	401
bb)	Die Sekundärkriterien und die Dogmatik des Übergangszeitraums	403
(1)	Der Eingriff in ein Grundrecht mit qualifiziertem Gesetzesvorbehalt	403
(2)	Die Eingriffsintensität einer Maßnahme	405
(3)	Die Sperrwirkung von schwächeren Standardmaßnahmen	406
(4)	Die Zulässigkeit des Rückgriffs im Übergangszeitraum	407
cc)	Generalklausel oder Standardmaßnahme? Die Lösung auf dem Prüfstand der Polizeipraxis	408
dd)	Zusammenfassung	413
c)	Die Generalklausel als Befugnistyp für nicht wesentliche, d. h. nicht hinreichend eingriffsintensive Maßnahmen (<i>Bodo Pieroth, Bernhard Schlink, Michael Kniesel</i>)	416
aa)	Die Sekundärkriterien und die rechtliche Behandlung des Übergangszeitraums	416

(1) Zum Sekundärkriterium der Typik einer Maßnahme	416
(2) Die Eingriffsintensität der Maßnahme	418
(3) Die Sperrwirkung von schwächeren Standardmaßnahmen	420
(4) Die Zulässigkeit des Rückgriffs im Übergangszeitraum	421
bb) Generalklausel oder Standardmaßnahme? Die Lösung auf dem Prüfstand der Polizeipraxis	423
cc) Zusammenfassung	425
dd) Kritische Bewertung	426
V. Fazit	427
6. Kapitel	
Entwurf einer neuen Lösung zur Bestimmung des Anwendungsbereichs der Generalklausel	430
I. Einleitung	430
II. Vorüberlegungen	430
1. Der Verzicht auf die Kategorie der Subsidiarität	430
2. Zur Kategorie der konkretisierenden Verfügung i. w. S.	432
3. Zur Anwendbarkeit der Generalklausel bei unaufschiebbaren Maßnahmen im besonderen Ordnungsrecht	434
III. Die grundlegende Unterscheidung zwischen atypischen und typischen Maßnahmen	435
IV. Zur Sperrwirkung von Standardmaßnahmen in ihrem Anwendungsbereich	439
1. Zur Sperrwirkung von Standardmaßnahmen für Maßnahmen gleicher Wirkung	440
2. Zur Sperrwirkung von schwächeren verwandten Standardmaßnahmen für nicht eigenständige Maßnahmen	440
3. Zur Sperrwirkung von Standardmaßnahmen in ihrem Anwendungsbereich bei atypischen Gefahrenlagen und abweichenden Zwecken	443
a) Zur Unbeachtlichkeit atypischer Gefahrenlagen	444
b) Zur Unbeachtlichkeit abweichender Zwecke	444
V. Zum Anwendungsbereich der Generalklausel bei atypischen Maßnahmen	445
1. Zur Eingriffsintensität einer Maßnahme	445
2. Zur Sperrwirkung von Standardmaßnahmen (Schweretheorie)	446
3. Zur Sperrwirkung von schwächeren Standardmaßnahmen (Sperrwirkung, Sperrwirkung der Lücke)	447

Inhaltsverzeichnis

4.	Zur Sperrwirkung von gleichgerichteten Standardmaßnahmen	449
5.	Zur Zulässigkeit schwächerer Maßnahmen	449
VI.	Zum Anwendungsbereich der Generalklausel bei typischen Maßnahmen	451
1.	Zur Typik einer Maßnahme	451
2.	Zum ersten Sekundärkriterium: der Eingriff in ein Grundrecht mit qualifiziertem Gesetzesvorbehalt	452
3.	Zum zweiten Sekundärkriterium: die Eingriffsintensität einer Maßnahme	454
4.	Zum dritten Sekundärkriterium: die Sperrwirkung von schwächeren Standardmaßnahmen	458
a)	Zur Abgrenzung der andersgerichteten von den gleichgerichteten Maßnahmen	458
b)	Zur Abgrenzung der schwächeren von den stärkeren Maßnahmen	460
c)	Zur Unbeachtlichkeit atypischer Gefahrenlagen	460
d)	Zur Ausdehnung des Anwendungsbereichs bei typisierten atypischen Maßnahmen	461
5.	Die Zulässigkeit des Rückgriffs im Übergangszeitraum	461
VII.	Generalklauselfeste Grundrechte	462
VIII.	Die Lösung praktischer Anwendungsfragen	466
	Literaturverzeichnis	477
	Stichwortverzeichnis	499