



Sebastian Steinforth

**Die Gefährderansprache
im Kontext versammlungsspezifischer
Vorfeldmaßnahmen**

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 gewaltsamer 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 gefahrenabwehrrechtlicher 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 Polizeibegriff 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 versamlungsbezogener 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

Kapitel 5: Verfassungsrechtliche Grundlagen versammlungsspezifischer Vorfeldmaßnahmen.....	93
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 Rücksichtnahmegebot.....	103
2. Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ)	104
3. Völkerrechtliches Interventionsverbot	104
D. Fazit	105

Kapitel 6: Der Grundsatz der Polizeifestigkeit des Versamlungsrechts im Kontext versamlungsbezogener Vorfeldmaßnahmen.....	107
A. Zur Polizeifestigkeit des Versamlungsrechts.....	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 Versamlungsgesetzes	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

Zweiter Teil: Die Gefährderansprache als Bestandteil versammlungsspezifischer Vorfeldmaßnahmen.....	121
---	-----

Kapitel 1: Einführende Darstellung der Rechtsfigur	123
--	-----

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

Kapitel 2: Die Gefährderansprache unter grundrechtlichen Gesichtspunkten.....	131
---	-----

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.	Rechtsförmigkeit.....	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 Eingriffsbegriffs.....	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
(α)	Strafrechtlich relevante Lebenssachverhalte	213
(β)	Gefahrenabwehrrechtliche Maßnahmen	215
(γ)	Eintrag in Gewalttäterdateien	215
(δ)	Öffentliche Gewaltaufrufe	216
(ε)	Zugehörigkeit zu bestimmten Personenkreisen.....	216

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