

MARKUS MÖSTL

Die staatliche Garantie
für die öffentliche
Sicherheit und Ordnung

Jus Publicum

87

Mohr Siebeck

JUS PUBLICUM

Beiträge zum Öffentlichen Recht

Band 87



Markus Möstl

Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung

Sicherheitsgewährleistung im Verfassungsstaat,
im Bundesstaat und in der Europäischen Union

Mohr Siebeck

Markus Möstl, geboren 1969; 1989–1995 Studium der Rechtswissenschaften in München und Oxford; 1997 Zweites Juristisches Staatsexamen; ab 1997 Wiss. Assistent an der Ludwig-Maximilians-Universität München; 1998 Promotion; 2001 Habilitation.

Als Habilitationsschrift auf Empfehlung der Juristischen Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität München gedruckt mit Unterstützung der Deutschen Forschungsgemeinschaft.

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Möstl, Markus:

Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung : Sicherheits-gewährleistung im Verfassungsstaat, im Bundesstaat und in der Europäischen Union / Markus Möstl. – Tübingen : Mohr Siebeck, 2002

(Jus publicum ; Bd. 87)

ISBN 3-16-147828-2

978-3-16-158156-4 Unveränderte eBook-Ausgabe 2019

© 2002 J.C.B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Computersatz Staiger in Pfäffingen aus der Garamond-Antiqua gesetzt, von Gulde-Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Großbuchbinderei Heinr. Koch in Tübingen gebunden.

ISSN 0941-0503

Vorwort

Die Arbeit wurde von der Juristischen Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität München im Wintersemester 2001/2002 als Habilitationsschrift angenommen. Sie befindet sich grundsätzlich auf dem Stand des Monats Juni 2001, in dem das Manuskript abgeschlossen wurde. Vereinzelt Aktualisierungen und Ergänzungen wurden bis Januar 2002 vorgenommen. Rechnung getragen wurde insbesondere den verheerenden Anschlägen des 11. September 2001 in den USA und den sich abzeichnenden Konsequenzen und staatlichen Gegenmaßnahmen, die die fundamentale Bedeutung der staatlichen Sicherheitsaufgabe, aber auch das ambivalente Verhältnis von Freiheit und Sicherheit und den Wandel staatlicher Sicherheitsgewährleistung, wie sie in dieser Arbeit zu behandeln waren, in besonders eindringlicher Weise vor Augen gestellt haben.

Mein tiefer Dank gilt meinem verehrten Lehrer, Herrn Professor Dr. Peter Badura, an dessen Lehrstuhl ich prägende Jahre als Assistent tätig sein durfte und der durch sein Vorbild, seine Betreuung sowie durch die Gewährung von Zeit und Freiraum das Entstehen dieser Arbeit stets gefördert hat.

Herzlich danke ich auch Herrn Professor Dr. Rupert Scholz, der das Zweitgutachten erstellt hat.

Der Deutschen Forschungsgemeinschaft danke ich für die Gewährung eines großzügigen Druckkostenzuschusses.

Widmen möchte ich diese Arbeit meiner Frau Aline.

München, im Januar 2002

Markus Möstl

Inhaltsübersicht

1. Teil: Sicherheitsgewährleistung im Verfassungsstaat	1
1. Abschnitt: Die Staatsaufgabe Sicherheit – Einführung	3
§ 1 Kontinuität, Entwicklung und heutige Bedeutung der Staatsaufgabe Sicherheit ...	3
2. Abschnitt: Die Reichweite der Garantie	37
§ 2 Bindungskraft der Garantie: Staatsaufgabe – Staatszielbestimmung – grundrechtliche Gewährleistung	37
§ 3 Gegenstand der Garantie: öffentliche Sicherheit und Ordnung – innere Sicherheit und innerer Frieden	119
§ 4 Die zeitliche Dimension der Garantie: Prävention (Gefahrenabwehr und ihr Vorfeld) und Repression	147
§ 5 Die räumliche Dimension der Garantie: innere in Abgrenzung zur äußeren Sicherheit	277
3. Abschnitt: Die Einlösung der Garantie	290
§ 6 Staatliche und private Sicherheitsgewährleistung	290
§ 7 Sicherheitsgewährleistung im gewaltenteilenden Rechtsstaat	364
§ 8 Sicherheitsgewährleistung durch die Exekutive	391
2. Teil: Sicherheitsgewährleistung im Bundesstaat	445
§ 9 Die staatliche Garantie auf den zwei bundesstaatlichen Ebenen der Staatlichkeit ..	447
§ 10 Kompetenzteilige und kooperative Sicherheitsgewährleistung im Bundesstaat des Grundgesetzes	469
3. Teil: Sicherheitsgewährleistung in der Europäischen Union	507
§ 11 Kompetenzen der Sicherheitsgewährleistung auf der Ebene der Europäischen Gemeinschaften und im Rahmen der Europäischen Union	518
§ 12 Die durch das Unionsziel eines „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ unionsverfassungsrechtlich verstärkte Garantie des integrierten Verfassungsstaates	618
Résumé	651
Ergebnisse in Thesen	655
Literaturverzeichnis	679
Stichwortverzeichnis	715

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	XXIII
1. Teil: Sicherheitsgewährleistung im Verfassungsstaat	1
1. Abschnitt: Die Staatsaufgabe Sicherheit – Einführung	3
§ 1 Kontinuität, Entwicklung und heutige Bedeutung der Staatsaufgabe Sicherheit	3
I. Die Errungenschaft staatlicher Sicherheitsgewährleistung	5
II. Die Errungenschaft rechtsstaatlicher Sicherheits- gewährleistung	9
III. Sicherheitsgewährleistung im Rechtsstaat des Grundgesetzes..	14
1. Bewahrung und Perfektionierung rechtsstaatlicher Sicherheitsgewährleistung	15
2. Wandel und Renaissance der Sicherheitsaufgabe – die Errungenschaft einer verfassungsrechtlichen Garantie der Sicherheit	17
a) Der Übergang vom liberalen zum sozialen und demo- kratischen Rechtsstaat	19
aa) Sicherheit im sozialen Rechtsstaat	19
bb) Sicherheit im demokratischen Rechtsstaat	22
b) Die Erschließung der verfassungsrechtlichen Qualität der Sicherheitsaufgabe – die verfassungsrechtliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung	24
aa) Die grundrechtlichen Schutzpflichten als Herzstück der Garantie	25
bb) Die Erschließung der verfassungsrechtlichen Garantie in ihrer gesamten schutzgegenständlichen Breite und mit den übergreifenden Stufen ihrer Bindungskraft	27
c) Gewandelte Techniken der Sicherheitsgewährleistung – Sicherheit im „Risikosteuerungsstaat“	28
d) Gegenstand und Ziel der Untersuchung	33
IV. Sicherheitsgewährleistung im integrierten Verfassungsstaat ...	34

2. Abschnitt: Die Reichweite der Garantie	37
§ 2 Bindungskraft der Garantie: Staatsaufgabe – Staatszielbestimmung – grundrechtliche Gewährleistung	37
I. Sicherheit und Freiheit	37
II. Die verfassungsrechtliche Garantie und die Stufen ihrer Bindungskraft	42
1. Staatsaufgabe mit Verfassungsrang	44
a) Die vorausgesetzte Staatsaufgabe	44
b) Die Aufgabe des Rechtsgüterschutzes	51
aa) Grundrechtliche Schutzpflichten (Schutz des einzelnen und seiner Grundrechtsgüter – Individualrechtsgüterschutz)	52
bb) Verfassungsrechtliche Gemeinschaftsgüter (Schutz des Staates und der Verfassung)	55
cc) Das Verhältnis der Aufgabe Rechtsgüterschutz (als Teil der Garantie innerer Sicherheit) zur Aufgabe Umweltschutz (Garantie ökologischer Sicherheit, Art. 20 a GG)	59
c) Die Aufgabe der Rechtsverwirklichung und Rechtsdurch- setzung (die Sicherheitsdimension des Rechtsstaatsprinzips)	63
d) Die subsidiäre Grundfunktion der Sicherung des inneren Friedens	68
e) Zur Bedeutung der Qualifizierung als Staatsaufgabe mit Verfassungsrang	69
2. Staatszielbestimmung (das Staatsziel öffentlicher Sicherheit und Ordnung)	73
a) Die (begrenzte) Bindungskraft einer Staatszielbestimmung	74
b) Die Staatszielqualität der Sicherheitsaufgabe	76
c) Die nicht auf ein Untermaßverbot beschränkte Wirkkraft der Staatszielbestimmung	82
3. Grundrechtliche Gewährleistung und Rechtszuweisung (das „Grundrecht auf Sicherheit“)	84
a) Die Schutzpflicht als zum Abwehrrecht komplementäre grundrechtliche Gewährleistung und Rechtszuweisung – das „Grundrecht auf Sicherheit“ als Summe der schutz- rechtlichen Gewährleistungen	84
b) Die schutzrechtliche Grundrechtsprüfung zur Ermittlung der materiellen Reichweite des „Grundrechts auf Sicherheit“	90
aa) Voraussetzung der Schutzpflicht: nichtstaatliche Beeinträchtigung oder Gefährdung des Grundrechtsgutes ...	95
bb) Die Reichweite der Schutzpflicht: ihre immanente Beschränkung auf das Untermaßverbot mit seinen Teilprinzipien Geeignetheit, Effektivität, Zumutbarkeit	99

cc) Überprüfung der Ergebnisse anhand dreier Streitfragen der Schutzpflichtdogmatik	112
III. Die Garantie und die Art ihrer Einlösung	118
§ 3 Gegenstand der Garantie: öffentliche Sicherheit und Ordnung – innere Sicherheit und innerer Frieden	119
I. Die Zentralbegriffe „öffentliche Sicherheit“ und „innere Sicherheit“ als identische Gewährleistungsgegenstände der staatlichen Garantie	119
1. Sicherheit als Verweisungs begriff auf die Unversehrtheit von Rechtsgütern (Rechtsgüterschutz) und die Unversehrtheit der Rechtsordnung (Rechtsdurchsetzung).....	119
2. Der geschützte Güterbestand	124
a) Der polizeirechtliche Begriff „öffentliche Sicherheit“ und die von ihm erfaßten Polizeigüter	124
b) Der staatsrechtliche Begriff „innere Sicherheit“ und die verfassungsrechtlichen Schutzgüter	125
c) Die gegenständliche Deckungsgleichheit der verfassungsrechtlichen und der polizeilichen Schutzgüter und die Austauschbarkeit der Begriffe „öffentliche“ und „innere“ Sicherheit	127
aa) Rechtsgüter des einzelnen	128
bb) Gemeinschaftsgüter	129
cc) Die Rechtsordnung	130
3. Die innere Ordnung der Schutzgüter	130
a) Der verfassungsrechtliche Blickwinkel: Die Rechtsgüter des einzelnen und der Allgemeinheit als primäre, die einfache Rechtsordnung als sekundäres Schutzgut	131
b) Der polizeirechtliche Blickwinkel: Vorrangigkeit des Schutzguts „Rechtsordnung“ und Auffangfunktion der sonstigen Polizeigüter	131
4. „Öffentliche“ Sicherheit und Schutz des einzelnen	134
II. Öffentliche Sicherheit <i>und Ordnung</i> , innere Sicherheit <i>und innerer Frieden</i>	136
1. Zwei Bedeutungsschichten des Begriffs öffentliche Ordnung	136
2. Zur verfassungsrechtlichen Legitimität des Polizeiguts „öffentliche Ordnung“: öffentliche Ordnung und innerer Frieden	139

3. Der Schutz öffentlicher Ordnung als Durchsetzung der geschriebenen und der ungeschriebenen Friedensordnung	144
III. Der geschlossene Gewährleistungsgegenstand der Garantie ..	146
§ 4 Die zeitliche Dimension der Garantie: Prävention (Gefahrenabwehr und ihr Vorfeld) und Repression	147
I. Die Dimensionen der Prävention und Repression im allgemeinen und die Problematik der Vorverlagerung von Eingriffsbefugnissen ins Gefahrenvorfeld im besonderen	147
1. Prävention und Repression	147
a) Die Unterscheidung von Prävention und Repression	147
b) Rechtsgüterschutz und Rechtsdurchsetzung durch Prävention und Repression (unter besonderer Berücksichtigung der Bedeutung und Wirkungsweise des Strafrechts)	148
aa) Prävention als primäre Stoßrichtung der Sicherheitsaufgabe	148
bb) Die Präventivfunktion des Rechts der Repression, insbesondere das Strafrecht als Mittel der Sicherheitsgewährleistung	149
cc) Die repressive Strafverfolgung als Fortsetzung des von der Strafdrohung ausgehenden präventiven Schutzes und Ausfluß der in den repressiven Bereich hinein nachwirkenden Garantie	151
dd) Zur Tragweite des Leitgedankens vom Vorrang der Prävention vor der Repression	152
ee) Die Bedeutung des materiellen Strafrechts als Herzstück staatlichen Rechtsgüterschutzes und Dreh- und Angelpunkt präventiver und repressiver Sicherheitsgewährleistung	156
c) Die Verschiedenartigkeit und rechtsstaatlich zwingende Unterscheidung von Prävention und Repression	157
2. Prävention: Gefahrenabwehr und ihr Vorfeld – die Problematik der Vorverlagerung von Eingriffsbefugnissen	158
II. Gefahrenabwehr: Eigenart und bleibende Bedeutung als Regelfall präventiver Sicherheitsgewährleistung	162
1. Konturen des Gefahrbegriffs (insbesondere im Grenzbereich zum Gefahrenvorfeld)	162
a) Der Grenzbereich zum Gefahrenvorfeld: Anscheins- und Verdachtslagen	163

aa)	Der Streit um den „objektiven“ oder den „subjektiven“ Gefahrbegriff	164
bb)	Vorboten eines allgemeinen Paradigmenwechsels hin zu umfassender Risikosteuerung?	167
b)	Der Gefahrbegriff und seine Methode der Bewältigung von Ungewißheit (insbesondere in Abgrenzung zum Gefahrenvorfeld)	169
aa)	Der Gefahrbegriff als Instrument zur Steuerung von Entscheidungen unter Ungewißheit – der subjektive Gefahrbegriff	169
bb)	Die Gefahr als Scheidelinie zwischen Befugnissen der Gefahrenabwehr und Befugnissen der Gefahre Ermittlung – die Abgrenzung zum informationellen Gefahrenvorfeld	180
cc)	Die dem Gefahrbegriff eigene Technik der verhältnismäßigen Verteilung des Risikos der Ungewißheit zwischen Störer und Staat/Gefährdetem – die Abgrenzung zur Risikosteuerung	186
2.	Die bleibende rechtsstaatliche Bedeutung der konkreten Gefahr als exekutivischer Eingriffsschwelle und die Frage der Zulässigkeit von Vorfeldbefugnissen	192
a)	Die grundsätzliche Offenheit des Gefahrenvorfeldes im Rechtsstaat des Grundgesetzes	192
b)	Die Gefahrenschwelle als Ausdruck einer verfassungsrechtlichen Normalvorstellung des Ausgleichs von Freiheit und Sicherheit	193
c)	Grenzen der verfassungsrechtlichen „Vermutung“ zugunsten der Gefahrenabwehr als Regelfall präventiver Sicherheitsgewährleistung	197
III.	Das Gefahrenvorfeld: insbesondere informationelle Vorfeldarbeit als zur Gefahrenabwehr ergänzendes und Risikosteuerung als von ihr verschiedenes Instrument präventiver Sicherheitsgewährleistung	198
1.	Prävention und Vorfeldarbeit ohne Eingriffsqualität	203
2.	Im System der Gefahrenabwehr verbleibende Techniken der Vorverlagerung	204
3.	Informationelle Vorfeldbefugnisse im Polizeirecht (insbesondere die polizeiliche Informationsvorsorge)	208
a)	Die Informationstätigkeit im Gefahrenvorfeld als natürliche Ergänzung der Gefahrenabwehraufgabe	208
b)	Insbesondere die polizeiliche Informationsvorsorge zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten	212
c)	Tatbestandsstruktur und rechtsstaatliche Zulässigkeit polizeilicher Informationseingriffe	217

aa) Der Informationseingriff	219
bb) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung von Informationseingriffen	223
cc) Rechtsstaatliche Maßgaben für die Tatbestands- struktur von Befugnissen der Informationsvorsorge (insbesondere das Verhältnismäßigkeitsprinzip)	229
dd) Zweckbindung und Zweckänderung	242
d) Verhaltenssteuerung durch Informationseingriffe, Risikosteuerung durch „operatives“ Polizeihandeln?	244
4. Risikosteuerung in Materien des Besonderen Verwaltungsrechts	252
a) Der Industriestaat als Risiko- und Präventionsstaat	253
b) Risikosteuerung als von der Gefahrenabwehr abweichendes Modell präventiven Rechtsgüterschutzes	255
aa) Die Andersartigkeit der Risikobeurteilung	256
bb) Die Andersartigkeit des Steuerungsansatzes und der ihr zugrundeliegenden Wertung	259
cc) Die Andersartigkeit des Verfahrens	262
c) Rechtfertigung und Grenzen der Risikosteuerung	262
aa) Die (begrenzte) Zulässigkeit der Abweichung vom Modell der Gefahrenabwehr	262
bb) Eingriffsschwelle und Belastungsgrenzen bei der Risikosteuerung	266
d) Risikovorsorge als Verfassungsgebot	270
IV. Das gestufte Gesamtspektrum präventiver Sicherheits- gewährleistung	275
§ 5 Die räumliche Dimension der Garantie: innere in Abgrenzung zur äußeren Sicherheit	277
I. Die klassische Unterscheidung: Gewährleistung innerer und äußerer Sicherheit	277
II. Die zunehmend schwierige Einordnung von Grenzbereichen: internationale Kriminalität, internationaler Terrorismus	279
1. Von außen kommende Gefahren für die innere Sicherheit	281
2. Erst das Fehlverhalten eines Staates (sein Ausscheren aus dem internationalen Verbund innerer Sicherheit) läßt grenzüberschreitende Gefahren für die innere Sicherheit in ein Problem der äußeren Sicherheit umschlagen	286

3. Abschnitt: Die Einlösung der Garantie	290
§ 6 Staatliche und private Sicherheitsgewährleistung	290
I. Private Sicherheitsgewährleistung – Tendenzen, Erscheinungsformen, rechtliche Problematik	290
II. Grund und Grenzen der Freiheit Privater zur Wahrnehmung von Sicherheitsaufgaben	298
1. Der Schutz individueller Rechte als (auch) originär privater, grundrechtlich legitimierter Aufgabenbereich und natürliches Kooperationsfeld von Staat und Privat	299
a) Die grundrechtliche Freiheit zu eigenverantwortlichem Schutz eigener Rechtsgüter (Eigensicherung) und die verfassungsrechtliche Fundierung der Jedermann-Notrechte ...	299
b) Die Beauftragung gewerblicher Sicherheitsunternehmen, ihr grundrechtlicher Status und die Anwendung der Jedermannrechte auf ihre Tätigkeit	302
c) Private Eigensicherung und staatliche Gewährleistung öffentlicher Sicherheit	306
2. Die Teilhabe Privater an der Gewährleistung öffentlicher Sicherheit und Ordnung	313
III. Möglichkeit und Grenzen der Verlagerung von Sicherheits- aufgaben auf Private	317
1. Die staatliche Garantie	318
a) Die grundsätzliche Offenheit der staatlichen Garantie für private Beiträge der Sicherheitsgewährleistung	318
b) Die unaufgebbare Garantienstellung des Staates und die hieraus folgenden Maßgaben für die Privatisierung von Sicherheitsaufgaben	323
c) Die grundrechtliche Pflichtigkeit zur Unterlassung und Beseitigung von Störungen sowie zur Leistung zumutbarer Eigensicherung und die hieran anknüpfende staatliche Inanspruchnahme Privater für Sicherheitsaufgaben ...	330
aa) Grundrechtliche Rechtsposition und Verant- wortlichkeit des Privaten	331
bb) Die polizei- und sicherheitsrechtliche Störer- verantwortlichkeit als Ausdruck einer allgemeinen grundrechtlichen Nichtsstörungspflichtigkeit	333
cc) Die mit der staatlichen Schutzpflicht korrespon- dierende private Pflichtigkeit zur Leistung zumutbarer Eigensicherung	335
dd) Die Inanspruchnahme für Sicherheitsaufgaben jenseits von Eigensicherung und Störerhaftung	341

2. Zwangsmittel und hoheitliche Befugnisse in privater Hand	346
a) Jedermannrechte zum Zwecke der Eigensicherung	349
b) Hoheitliche Befugnisse zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben	353
c) Jedermannrechte im Interesse öffentlicher Aufgaben	356
IV. Sicherheitsgewährleistung als Selbstverwaltungs- angelegenheit	361
§ 7 Sicherheitsgewährleistung im gewaltenteilenden Rechtsstaat	364
I. Die Bedeutung des Gewaltenteilungsprinzips für eine funktionenteilige Einlösung der staatlichen Garantie	364
1. Die hemmenden und effektuierenden Wirkungen des Gewaltenteilungsprinzips	366
2. Die differenzierte Maßstabs- und Direktionskraft des Gewaltenteilungsprinzips und die Bedeutung des Gesetzes als Angelpunkt der Funktionenordnung	368
3. Funktionsgerechte und einheitsbildende Konstituierung	370
II. Grundlinien gewaltenteiliger Sicherheitsgewährleistung in der verfassungsmäßigen Ordnung des Grundgesetzes	371
1. Die Abgrenzung von Legislative einerseits und Exekutive/Judikative andererseits	371
2. Die Abgrenzung von Exekutive und Judikative	374
a) Die grundlegende Funktionsbestimmung aufgrund der unterschiedlichen Art und Weise exekutivischer und judikativer Aufgabenerfüllung	374
b) Die nach den Teilrechtsordnungen differenzierte Rollenverteilung zwischen Exekutive und Judikative	377
aa) Richtervorbehalte und Rechtsweggarantien	377
bb) Der Stufenbau zivil-, verwaltungs-, ordnungs- widigkeits- und strafrechtlichen Rechtsgüter- schutzes	377
cc) Maßgaben für die Ausgestaltung der Rechts- ordnung durch den Gesetzgeber	379
3. Die besondere Funktion der Polizei im Konzert der Gewalten	382
III. Aktuelle Abgrenzungsprobleme	385
1. Staatsanwaltschaft und Polizei	385
2. Sicherheitsaufgabe der Strafjustiz?	387
3. Die Behandlung von Kleinkriminalität	388

§ 8	Sicherheitsgewährleistung durch die Exekutive.....	391
I.	Verwaltungsmäßige, polizeiliche und nachrichtendienstliche Einlösung der Garantie	391
1.	Der materielle Polizeibegriff	391
a)	Der überkommene Polizeibegriff	392
b)	Der auf die Funktion der Polizei im institutionellen Sinne bezogene materielle Polizeibegriff.....	398
2.	Drei Arten exekutivischer Sicherheitsgewährleistung	400
a)	Verwaltungsmäßige Sicherheitsgewährleistung	401
b)	Polizeiliche Sicherheitsgewährleistung	403
c)	Nachrichtendienstliche Sicherheitsgewährleistung.....	404
3.	Nachrichtendienste im Dienste polizeilicher Kriminali- tätsbekämpfung?	408
4.	Die Grundentscheidung für einen Ausschluß der Streitkräfte von der Gewährleistung innerer Sicherheit in der Normalsituation und ihre Beschränkung auf eine Reservefunktion als ultima ratio im Notstands- und Katastrophenfall	415
II.	Das Sichtbarwerden der Garantie in den Strukturen des Polizei- und Ordnungsrechts	419
1.	Im Organisationsrecht	419
a)	Sicherheit durch Organisation: insbesondere das für die Sicherheitsverwaltung charakteristische Neben- einander von Spezial- und Generalzuständigkeit	419
b)	Sicherheit durch Kooperation und Koordination	421
c)	Einheit der Polizeigewalt als Gebot der Garantie?.....	424
2.	Im materiellen Recht	426
a)	Sicherheit durch Befugnisse: insbesondere das für das Polizei- und Ordnungsrecht charakteristische Nebeneinander von Spezialermächtigung und Generalklausel	426
b)	Das Recht auf polizeiliches und ordnungsbehörd- liches Einschreiten	428
aa)	Das von den grundrechtlichen Schutzpflichten geforderte Mindestmaß an subjektiven Rechten auf Schutz	432
bb)	Drittschutz jenseits des von den grundrechtlichen Schutzpflichten geforderten Mindestmaßes an subjektiven Rechten auf Schutz	438
c)	Das polizei- und ordnungsrechtliche Effektivitätsprinzip	442

2. Teil: Sicherheitsgewährleistung im Bundesstaat	445
§ 9 Die staatliche Garantie auf den zwei bundesstaatlichen Ebenen der Staatlichkeit	447
I. Die bundesverfassungsrechtliche Garantie und die Bedeutung ihrer landesverfassungsrechtlichen Entsprechungen	451
1. Die Vollständigkeit und unmittelbare Geltung der bundesverfassungsrechtlichen Garantie	453
2. Parallele Garantien des Landesverfassungsrechts	456
3. Die Garantenstellung des Bundes nach Art. 28 Abs. 3 GG	458
4. Die im wesentlichen bundesverfassungsrechtliche Natur der Garantie öffentlicher Sicherheit und Ordnung (Zusammenfassung)	459
II. Die Einlösung der bundesverfassungsrechtlichen Garantie als kompetenzteilig wahrzunehmende gemeinsame Verantwortung von Bund und Ländern	460
1. Bund und Länder als Garanten im jeweiligen Kompetenzbereich - geteilte Verantwortung	461
2. Bundesstaatliche Wirkungseinheit und Kooperation im Bundesstaat – gemeinsame Verantwortung	462
3. Die hervorgehobene Garantenstellung der Länder als Inhaber der allgemeinen Polizeigewalt	464
4. Der Bund als Letztgarant von Staat und Verfassung im Notstand	467
5. Die Verantwortungsstruktur der Einlösung (Zusammenfassung)	467
§ 10 Kompetenzteilige und kooperative Sicherheitsgewährleistung im Bundesstaat des Grundgesetzes	469
I. Leitlinien der Kompetenzaufteilung	470
1. Im Verhältnis Bund-Länder	470
2. Im Verhältnis zwischen den Ländern	477
II. Kooperation und Koordination	480
1. Kooperation und Koordination zwischen den Ländern	482
a) Das Rechtsregime der Länderkooperation	482
b) Grenzen der Länderkooperation	486
c) Formen der Länderkooperation im Sicherheitsbereich	488

aa) Selbstkoordinierung je eigener Aufgabenerfüllung	488
bb) Amtshilfe	489
cc) Das Tätigwerden von Organen eines Landes auf dem Gebiet eines anderen	490
dd) Gemeinsame Einrichtungen	493
2. Kooperation und Koordination zwischen Bund und Ländern	494
a) Der verfassungsrechtliche Rahmen der Bund-Länder- Kooperation	494
b) Formen der Bund-Länder-Kooperation im Sicher- heitsbereich	498
3. Der Bund als Koordinator der Länder	501
III. Kompetitive Sicherheitsgewährleistung?	504
3. Teil: Sicherheitsgewährleistung in der Europäischen Union	507
§ 11 Kompetenzen der Sicherheitsgewährleistung auf der Ebene der Europäischen Gemeinschaften und im Rahmen der Europäischen Union	518
I. Bestandsaufnahme und Analyse der von den EGen und in der EU wahrgenommenen Kompetenzen der Sicherheitsgewährleistung	519
1. Kompetenzen eigener Sicherheitsgewährleistung und Kompetenzen der Steuerung mitgliedstaatlicher Sicherheitsgewährleistung	519
2. Sicherheitsgewährleistung im Gemeinschaftsrecht (1. Säule der EU)	521
a) Die Kompetenzbereiche im einzelnen	522
aa) Grundfreiheiten und Binnenmarkt	522
bb) Gemeinschaftsrechtliche Kompetenzen zum Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (Art. 61 ff. EG)	526
cc) Sonstige sicherheitsrelevante Politiken der Gemeinschaft	534
dd) Die Sicherung der Durchsetzung des Gemeinschafts- rechts (einschließlich der Sicherung der finanziellen Interessen der Gemeinschaft)	536
ee) Sicherheitsgewährleistung im EAG-Vertrag und im EGKS-Vertrag	545

b) Zur supranationalen Rechtsnatur des Gemeinschaftsrechts und ihren Konsequenzen für die Maßgeblichkeit des nationalen Verfassungsrechts (namentlich der verfassungsrechtlichen Garantie öffentlicher Sicherheit und der Grundrechte als der beiden maßgeblichen verfassungsrechtlichen Determinanten sicherheitsgewährleistenden Tätigwerdens)	545
3. Die polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen (3. Säule der EU)	555
a) Die ehrgeizige Natur des Unionsziels eines „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ als auf den Unionsraum bezogene Entsprechung des staatsgebietsbezogenen Staatsziels innerer Sicherheit	557
b) Zur Rechtsnatur der Zusammenarbeit (zwischenstaatliche Kooperation im Verfassungsverbund) und ihren Konsequenzen für die Maßgeblichkeit des nationalen Verfassungsrechts (namentlich der verfassungsrechtlichen Garantie und der Grundrechte)	558
aa) Die Problematik: Diskrepanz von Zielsetzung und Integrationsstand	558
bb) Die zwischen gewöhnlicher völkerrechtlich-intergouvernementaler Kooperation und einer voll ausgebauten supranationalen Integrationsgemeinschaft angesiedelte Rechtsnatur der polizeilich-justitiellen Zusammenarbeit	560
(1) Rechtsgemeinschaft	563
(2) Nähe zum Gemeinschaftsrecht	566
(3) Verfassungsverbund	568
cc) Zwischenstaatliche Kooperation im Verfassungsverbund – Konsequenzen für die verfassungsstaatliche Garantie innerer Sicherheit	570
dd) Insbesondere die Übereinkommen nach Art. 34 Abs. 2 lit. d EU	575
c) Die Kompetenzbereiche im einzelnen	577
aa) Kann überhaupt von unionsrechtlichen „Kompetenzen“ gesprochen werden?	578
bb) Das gemeinsame Vorgehen der Mitgliedstaaten im Bereich der polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen	579
cc) Insbesondere „Schengen“ und „Europol“	582
II. Gemeinschafts- und unionsrechtliche Vorbehalte der staatlichen Garantie	589
1. Das Subsidiaritätsprinzip als allgemeine Kompetenzausübungsregel	590
2. Sicherheitsspezifische Vorbehalte	592

a)	Der Vorbehalt des inneren Notstandes in Art. 297 1. Alt. EG . . .	592
b)	Die Vorbehalte im Bereich Binnenmarkt und Grundfreiheiten (Vorbehalte der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit; Cassis-Rechtsprechung; Art. 95 Abs. 4-10 EG)	593
c)	Der Vorbehalt strengerer Schutzmaßnahmen in den Bereichen Gesundheits-, Verbraucher- und Umweltschutz	596
d)	Die Unberührtheit der Verantwortung der Mitglied- staaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts	597
3.	Die Vorbehalte in der Zusammenschau	606
III.	Strukturen kompetenzteiliger und kooperativer Sicherheits- gewährleistung in der europäischen Föderation (insbesondere in Abgrenzung zum bundesstaatlichen Modell)	607
1.	Die föderale Grundkonstellation kompetenzteiliger und kooperativer Aufgabenerfüllung im Sicherheitsbereich	607
2.	Der instrumentale Charakter der EU, die Gründe für die Europäisierung von Sicherheitsaufgaben und die Konsequenzen für das Bauprinzip der euro- päischen Kompetenzordnung	609
3.	Besonderheiten der europäischen Kompetenzordnung und Kooperationsstrukturen	613
§ 12	Die durch das Unionsziel eines „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ unionsverfassungsrechtlich verstärkte Garantie des integrierten Verfassungsstaates	618
I.	Das Hervortreten einer unionsverfassungsrechtlichen Teilgarantie öffentlicher Sicherheit und Ordnung	618
1.	Der durchgehende Sicherheitsauftrag in den einzelnen Kompetenzbereichen	618
2.	Rechtsstaatliche Rechtsdurchsetzung und grundrechtliche Schutzpflichten im Unionsverfassungsrecht	621
3.	Das Ziel eines „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ als Leitbild und Quintessenz des unions- verfassungsrechtlichen Sicherheitsauftrags	623
4.	Der partielle Charakter der unionsverfassungs- rechtlichen Garantie	627
II.	Wandlungen der überkommenen verfassungsstaatlichen Garantie im Prozeß der Integration in einen durch eine unionsverfassungsrechtliche Teilgarantie innerer Sicherheit gekennzeichneten überstaatlichen Verfassungsverbund	631

1. Die unionsverfassungsrechtlich vorausgesetzte verfassungsstaatliche Garantie	632
2. Das Entstehen eines Bereiches europäischer und europäisch gesteuerter Sicherheitsgewährleistung jenseits der Maßstabs- und Direktionskraft der staatlichen Garantie und die gleichwohl bleibende Gesamtverantwortung des Staates . . .	633
3. Die Öffnung für Elemente einer überstaatlichen Garantie: Einbuße oder Gewinn verfassungsstaatlicher Substanz? . . .	636
a) Die überstaatliche Bedingtheit des Staates und der mit einer Öffnung für eine der überkommenen Garantie vergleichbare überstaatliche Gewährleistung verbundene Gewinn	636
b) Die Lösung der staatlichen Garantie aus ihrer nationalen Beschränktheit, ihre Erstreckung auf den Schutz der europäischen Rechtsordnung sowie europäischer Rechtsgüter und ihre Verklammerung mit den Garantien anderer Mitgliedstaaten	637
c) Die Eigenart der europäischen Sicherheitskompetenzen, defizitäre Sicherheitsgewährleistung zu verstärken, „besserer“ staatlicher Sicherheitsgewährleistung dagegen möglichst nicht im Wege zu stehen	640
III. Die staatliche Garantie im integrierten Verfassungsstaat des Grundgesetzes	642
1. Die Garantie des integrierten Verfassungsstaates (Zusammenfassung zu II.)	642
2. Die Ermächtigung des Art. 23 Abs. 1 GG zur Öffnung der staatlichen Garantie für Elemente einer überstaatlichen Gewährleistung und die Grenzen der Integrationsgewalt	643
3. Der Verfassungsauftrag zu einer integrierten Einlösung der Garantie	649
4. Die durch Integration verstärkte verfassungsstaatliche Garantie	650
Résumé	651
Ergebnisse in Thesen	655
Literaturverzeichnis	679
Stichwortverzeichnis	715

Abkürzungsverzeichnis

Die in dieser Arbeit verwendeten Abkürzungen werden im folgenden nur aufgeführt, soweit sie in H. Kirchner, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 4. Aufl., Berlin, New York, 1993, nicht oder abweichend verzeichnet sind.

BayLStVG	Gesetz über das Landesstrafrecht und das Verordnungsrecht auf dem Gebiet der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (Landesstraf- und Verordnungsgesetz), bayerisches
BayPAG	Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Bayerischen Staatlichen Polizei (Polizeiaufgabengesetz)
BayPOG	Gesetz über die Organisation der Bayerischen Staatlichen Polizei (Polizeiorganisationsgesetz)
BayPol	Die Bayerische Polizei
BayVwZVG	Bayerisches Verwaltungszustellungs- und Vollstreckungsgesetz
BBodSchG	Bundes-Bodenschutzgesetz
BK	Bonner Kommentar zum Grundgesetz, herausgegeben von R. Dolzer/ K. Vogel
brPolG	Bremisches Polizeigesetz
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CILIP	Bürgerrechte & Polizei
ders.	derselbe
DPolBl.	Deutsches Polizeiblatt
EG	– Europäische Gemeinschaft – Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (Amsterdamer Fassung)
EGen	Europäische Gemeinschaften
etc.	et cetera
EU	– Europäische Union – Vertrag über die Europäische Union (Amsterdamer Fassung)
EuGH Slg.	Gerichtshof der europäischen Gemeinschaften, Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofs und des Gerichts erster Instanz
GS	Gedächtnisschrift
HdbPolR	Handbuch des Polizeirechts, herausgegeben von H. Lisken/E. Denninger
HdbStR	Handbuch des Staatsrechts, herausgegeben von J. Isensee/P. Kirchhof
HdbVerfR	Handbuch des Verfassungsrechts, herausgegeben von E. Benda/ W. Maihofer/H.-J. Vogel
Hrsg.	Herausgeber
i.S.v.	im Sinne von
KOM	Kommissionsdokumente

KritV	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft
lit.	litera
LVerfG MV	Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern
MD	Maunz/Dürig, Kommentar zum Grundgesetz
MEPolG	Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes des Bundes und der Länder (Stand: 25. 11. 1977) in der Fassung des Vorentwurfs zur Änderung des MEPolG (Stand 12. 3. 1986)
NGefAG	Niedersächsisches Gefahrenabwehrgesetz
PolG BW	Polizeigesetz des Landes Baden-Württemberg
PrPVG	Preußisches Polizeiverwaltungsgesetz
SächsVerfGH	Sächsischer Verfassungsgerichtshof
SDÜ	Schengener Durchführungsübereinkommen
s.o.	siehe oben
StWissStPr	Staatswissenschaft und Staatspraxis
s.u.	siehe unten
tir.	tiret (Spiegelstrich)
thürOBG	Thüringer Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Ordnungsbehörden
u.a.	unter anderem
v.a.	vor allem
VerfG Bbg.	Verfassungsgericht Brandenburg
VE MEPolG	Vorentwurf zur Änderung des MEPolG (Stand: 12. 3. 1986)
VO	Verordnung (EG)
z.B.	zum Beispiel
ZFIS	Zeitschrift für Innere Sicherheit in Deutschland und Europa
z.T.	zum Teil

Erster Teil

Sicherheitsgewährleistung im Verfassungsstaat

1. Abschnitt: Die Staatsaufgabe Sicherheit – Einführung

§ 1 Kontinuität, Entwicklung und heutige Bedeutung der Staatsaufgabe Sicherheit

Die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu gewährleisten, die Rechtsgüter des einzelnen und der Allgemeinheit zu schützen und die Durchsetzung der diese Rechtsgüter konstituierenden Rechtsordnung sicherzustellen, erweist sich als grundlegende und trotz mancher Akzentverschiebungen beständige Aufgabe des neuzeitlichen Staates¹. Die Sicherung des Landfriedens seit dem Hoch- und Spätmittelalter², die Gestaltung der öffentlichen Ordnung in den Polizeiordnungen der früheren Neuzeit und im „Polizeistaat“ des Absolutismus³, die Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung im liberalen Rechtsstaat⁴ sowie der Auftrag zu Rechtsgüterschutz und Rechtsdurchsetzung im Rechtsstaat des Grundgesetzes⁵ sind die zeitbedingten Ausformungen dieser im Kern konstanten und durch den gemeinsamen Leitgedanken verklammerten Aufgabe, daß nach der geschichtlichen Erfahrung allein die politische Herrschaftsform des Staates in der Lage ist, dauerhaft Frieden, Sicherheit und Rechtsgüterschutz im Innern zu garantieren⁶.

Drei größere und jeweils aufeinander aufbauende Entwicklungslinien sind es, die in der Geschichte der staatlichen Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, so komplex und vielfach ineinandergreifend ihre Phänomene im einzelnen auch sein mögen⁷, doch in besonderer Weise hervortreten:

¹ D. Grimm, in: ders. (Hrsg.), Staatsaufgaben, S. 771/772 f.; P. Badura, Staatsrecht, A 1; K.-P. Sommermann, Staatsziele und Staatszielbestimmungen, S. 3.

² Vgl. E. Löning, Bluntschli's Staatswörterbuch, 2. Bd., Stichwort „Landfriede, Landfriedensbruch“; H. Maier, Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre, S. 58 f., 63 f.; H.-J. Becker, NJW 1995, S. 2077.

³ Vgl. H. Maier, Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre; P. Preu, Polizeibegriff und Staatszwecklehre; M. Stolleis, Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland I, S. 369 ff.

⁴ Vgl. K. Wolzendorff, Die Grenzen der Polizeigewalt, Zweiter Teil. Die Entwicklung des Polizeibegriffs im 19. Jahrhundert; K. von der Groeben, in: Deutsche Verwaltungsgeschichte III, § 2, S. 435/438 ff.

⁵ S. u. III.

⁶ P. Badura, Staatsrecht, A 1.

⁷ Vgl. M. Stolleis, Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland I, S. 392, der sich ge-

Die erste Entwicklungslinie ist gekennzeichnet durch den langwierigen, bereits in der mittelalterlichen Landfriedensbewegung spürbaren, im absoluten Fürstenstaat zum Durchbruch und erst im 19. Jahrhundert zum Abschluß kommenden Prozeß der Monopolisierung der Gewalt beim Staat und der Erringung innerer Souveränität, ohne den eine staatliche Garantie der Sicherheit schlechthin nicht denkbar wäre (die Errungenschaft staatlicher Sicherheitsgewährleistung, s.u. I.).

Noch während dieses Prozesses setzt im aufgeklärten Absolutismus eine zweite, zum liberalen Rechtsstaat führende Entwicklungslinie ein, die zwar die erreichte Gewaltenkonzentration als solche nicht in Frage stellt und insofern an die erste Entwicklungslinie anknüpft, zugleich jedoch – nicht zuletzt im Eindruck der als übermäßig empfundenen Reglementierung des „Polizeistaates“ – den Akzent auf die Eingriffsabwehr und die Freiheitssicherung gegen den Staat verschiebt und vor allem durch eine Zurückdrängung des Wohlfahrtszwecks, eine enge Konzeption der präventiven Sicherheitsaufgabe als Gefahrenabwehr und die Herausbildung eines rechtsstaatlichen Polizei- und Sicherheitsrechts *rechtsstaatliche Sicherheitsgewährleistung* verwirklicht, die rechtliche Qualität der Sicherheitsaufgabe (im Sinne einer Pflicht des Staates und eines Rechts des Bürgers) allerdings vernachlässigt und in den Hintergrund treten läßt (die Errungenschaft rechtsstaatlicher Sicherheitsgewährleistung, s.u. II.).

Die zur Gegenwart und zum Rechtsstaat des Grundgesetzes führende dritte Entwicklungslinie schließlich hält zwar unvermindert an dem rechtsstaatlichen Anspruch des liberalen Rechtsstaates fest und vervollkommnet ihn durch eine vormals nicht gekannte Wirkkraft der Grundrechte. Zugleich jedoch löst sie sich von dessen restriktiver Grundtendenz und erlebt in verschiedener Hinsicht eine „Renaissance“ *der Sicherheitsaufgabe*⁸, indem sie

– neben dem freiheitsgefährdenden und rechtsstaatlich zu bändigenden auch den freiheitssichernden und rechtsstaatlich gebotenen Aspekt der Sicherheitsgewährleistung erkennt und so die Errungenschaft rechtsstaatlicher und freiheitsschonender Sicherheitsgewährleistung um die Dimension einer *verfassungsrechtlichen Garantie der Sicherheit* erweitert (am auffälligsten ist dieser Prozeß der Wiedergewinnung rechtlicher Qualität der Sicherheitsaufgabe bislang in der Erschließung der grundrechtlichen Schutzpflichten als Basis eines „Grundrechts auf Sicherheit“⁹ zu Tage getreten)

gen die häufige Überzeichnung des Gegensatzes von Polizei- und Rechtsstaat wendet; gegen die vereinfachende Interpretation aus dem Blickwinkel des modernen Staates *H. Maier*, Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre, S. 15; *P. Preuß*, Polizeibegriff und Staatszwecklehre, S. 5.

⁸ *U. Di Fabio*, Risikoentscheidungen im Rechtsstaat, S. 27 ff., spricht von „Restriktion und Renaissance“.

⁹ *J. Isensee*, Das Grundrecht auf Sicherheit; *G. Robbers*, Sicherheit als Menschenrecht.

– sowie zu einem erheblichen Wandel der aus dem liberalen Rechtsstaat überkommenen Formen staatlicher Sicherheitsgewährleistung führt, insbesondere die engeren Grenzen klassischer Gefahrenabwehr und Strafverfolgung durch vielfältige Techniken der Risikosteuerung und Informationsvorsorge bereits im Vorfeld von Gefahr oder Tatverdacht überschreitet¹⁰ und zu neuartigen – v.a. auch kooperativen – Wahrnehmungsformen bei der Aufgaben Erfüllung bereit ist¹¹ (Sicherheitsgewährleistung im Rechtsstaat des Grundgesetzes, s.u. III.).

Unterdessen zeichnet sich infolge der europäischen Integration bereits eine vierte Entwicklungslinie ab. Sowohl als Antwort auf durch den Nationalstaat nicht mehr zu bewältigende Herausforderungen als auch als Konsequenz der politischen Finalität der europäischen Integration beginnt die Europäische Union mit ihrem Ziel eines „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ (Art. 2, 29 EU, 61 EG) nämlich als neuer, überstaatlicher Akteur der Gewährleistung innerer Sicherheit neben den Staat zu treten. Die darin zum Ausdruck kommende Pluralisierungstendenz modifiziert die neuzeitliche Prämisse von der staatlichen Garantie und ergänzt sie um eine überstaatliche Perspektive (*Sicherheitsgewährleistung im integrierten Verfassungsstaat*, s.u. IV.).

I. Die Errungenschaft staatlicher Sicherheitsgewährleistung

Die Vorstellung, in der Sorge für Schutz, Frieden und Sicherheit liege eine besondere Zweckbestimmung und Aufgabe des Gemeinwesens und ein Wesenszug von Herrschaft, läßt sich ideengeschichtlich bis in die Antike zurückverfolgen und ist mit unterschiedlicher Reichweite und Ausprägung zu allen Zeiten in der Geschichte der Staaten und Gemeinwesen wirksam, so daß sich Sicherheit als eine der ältesten, primären und bleibenden Aufgaben der Gemeinwesen darstellt¹². Erst der Staat der Neuzeit jedoch hat es vermocht, ein Maß an innerer Souveränität und Monopolisierung der Gewalt zu verwirklichen, das es erlaubte, die Sicherheitsaufgabe zu einer *staatlichen Garantie* der Sicherheit zu verdichten¹³.

Die Ständegesellschaft des Mittelalters dagegen war noch von einem Herrschafts-Pluralismus, einem komplexen Herrschaftsgefüge von wechselseitigen

¹⁰ J. Aulehner, Polizeiliche Gefahren- und Informationsvorsorge.

¹¹ G.F. Schuppert, Die Verwaltung 1998, S. 415/434 f.

¹² H.P. Bull, Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, S. 347; G. Hermes, Das Grundrecht auf Schutz von Leben und Gesundheit, S. 148 ff.; K.-P. Sommermann, Staatsziele und Staatszielbestimmungen, S. 14; J. Aulehner, Polizeiliche Gefahren- und Informationsvorsorge, S. 310 ff.

¹³ H. Quaritsch, Staat und Souveränität, Band 1: Die Grundlagen, S. 234; W. Conze, Sicherheit, Schutz, in: Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 5, S. 831 ff.; B. Drews/G. Wacke/K. Vogel/W. Martens, Gefahrenabwehr, S. 1; D. Grimm, in: ders. (Hrsg.), Staatsaufgaben, S. 771/772 f.; H.-J. Becker, NJW 1995, S. 2077/2078.

Treueverhältnissen geprägt, die zwar je für sich – wie in der idealtypischen Beziehung von Bauern und Grundherrschaft – eine Korrespondenz von zu leistendem Dienst und im Gegenzug zu gewährleistendem „Schutz und Schirm“ aufwiesen und auf diese Weise eine Vielzahl von einzelnen „Frieden“ und „Freiheiten“ sicherten, sich jedoch nicht zu einer übergreifenden, auf eine einheitliche Herrschaftsgewalt zurückführbaren Garantie öffentlicher Sicherheit verbanden¹⁴. Dieses System der Sicherheitsgewährleistung hatte sich vor allem im späteren Mittelalter zunehmend als unzulänglich erwiesen und war insbesondere nicht imstande gewesen, der Fehde als einer beträchtlichen Bedrohung des inneren Friedens wirksam Einhalt zu gebieten¹⁵. Die mit dem 11. Jahrhundert einsetzende Landfriedensbewegung reagierte hierauf, zunächst durch eidlich beschworene, zeitlich und gegenständlich begrenzte Sonderfriedensordnungen, schließlich – im auf dem Reichstag zu Worms verabschiedeten Ewigen Landfrieden von 1495 – durch ein absolutes und zeitlich unbeschränktes Fehdeverbot und Friedensgebot bei gleichzeitiger Einrichtung des Reichskammergerichts. Zu Recht wird der Ewige Landfriede mit seinem Ansatz eines allgemeinen Gewaltverbots bei gleichzeitiger Gewährleistung von Rechtsschutz als Ausdruck des Übergangs vom Gewaltenpluralismus des Mittelalters zum staatlichen Gewaltmonopol der Neuzeit und der mit ihm korrespondierenden staatlichen Garantie der Sicherheit verstanden¹⁶.

Der damit angestoßene Prozeß der Erringung innerer Souveränität war freilich ein langwieriger, der sich schließlich bis ins 19. Jahrhundert erstreckte¹⁷. Entscheidend vorangetrieben hat ihn insbesondere der absolute Fürstenstaat: Zwar warnt die neuere Forschung vor einer Überzeichnung des Absolutismus und verweist darauf, daß insbesondere die Territorialgewalt der Landeshoheit noch nicht als umfassende Staatsgewalt begriffen werden könne; es besteht jedoch kein Zweifel, daß gerade der Absolutismus von dem Streben nach innerer Souveränität geleitet war und in diesem Sinne eine entscheidende Epoche in der Werden des modernen Staates darstellt¹⁸. Gespiegelt und untermauert wird

¹⁴ H. Quaritsch, Staat und Souveränität, Band 1: Die Grundlagen, S. 196 ff.; W. Conze, Sicherheit, Schutz, in: Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 5, S. 833; H. Maier, Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre, S. 36 f., 44 f.

¹⁵ O. Brunner, Land und Herrschaft, S. 1–110; G. C. v. Unruh, in: Deutsche Verwaltungsgeschichte I, § 7, S. 388/391; H. Maier, Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre, S. 64; H.-J. Becker, NJW 1995, S. 2077 f.

¹⁶ E. Löning, Landfriede, Landfriedensbruch, in: Bluntschli's Staatswörterbuch, 2. Bd., S. 480 ff.; H. Maier, Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre, S. 53, 58 f., 64; H.-J. Becker, NJW 1995, S. 2077 ff.; vgl. den Text des Ewigen Landfriedens bei: A. Buschmann, Kaiser und Reich, Teil I, S. 157 ff.

¹⁷ C. Möllers, Staat als Argument, S. 223.

¹⁸ E. Forsthoff, Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit, S. 36 ff.; P. Preuß, Polizeibegriff und Staatszwecklehre, S. 5, 37 ff.; J. Isensee, Das Grundrecht auf Sicherheit, S. 4; M. Stollens, Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland I, S. 392; H.-J. Becker, NJW 1995, S. 2077/2081.

diese Entwicklung durch die staatsphilosophischen Modelle der Zeit, die insbesondere die unlösbare Verklammerung von staatlicher Souveränität und ihrem Zweck der Sicherheitsgewährleistung im Staatsdenken der Neuzeit verankert haben¹⁹: Schon bei *J. Bodin* kommt die Pflicht der „seigneurie souveraine“, die Untertanen „en seureté de leurs personnes, biens, & familles“ zu bewahren, zum Ausdruck²⁰. Namentlich das Naturrecht des 17. Jahrhunderts, insbesondere *Th. Hobbes*, aber auch *S. v. Pufendorf*²¹ haben den Staatszweck der Sicherheitsgewährleistung begründet und hervorgehoben, am prononciertesten dabei *Th. Hobbes*, der, von einem kriegerischen Naturzustand des Menschen ausgehend, in der Unterwerfung unter eine souveräne Gewalt den vernunftgebotenen Weg dahin sieht, die Menschen vor den „injuries of one another“ zu bewahren und „to secure them in such a sort, as that by their owne industry and by the fruites of the Earth, they may nourish themselves and live contentedly; im Gegenzug bestehe „the office of the Sovereign ... in the end for which he was entrusted with the Sovereign Power, namely the procuration of the safety of the people“²².

Die im Übergang vom Mittelalter zur Neuzeit einsetzende und letztlich zur Errungenschaft staatlicher Sicherheitsgewährleistung führende Entwicklungslinie geht mit Bemühungen um eine Konsolidierung und Verbesserung der im späten Mittelalter zunehmend zersplitterten und verfallenen Strafrechtspflege als einer überkommenen Form obrigkeitlicher Sicherheitsgewährleistung einher (z.B. die *Constitutio Criminalis Carolina* des Jahres 1532)²³. Vor allem aber ist sie im deutschen Raum eng mit dem Aufkommen und der weiteren Bedeutungsentwicklung des Wortes „Polizei“²⁴ verknüpft, mit dem eine neuartige Erscheinungsform obrigkeitlicher Ordnungsschaffung erfaßt werden soll. Mit der Landfriedensbewegung ist der seit dem 15. Jahrhundert hervortretende Begriff „Polizei“ nicht nur durch eine zeitliche Parallelität verbunden, sondern auch dadurch, daß „Polizei“ von Anfang an gerade diejenigen Erscheinungen obrigkeitlicher Regelung zu bezeichnen suchte, die sich – wie z.B. die Landfriedensgesetze – von den mittelalterlichen Formen der Wahrung von „Frieden“ und „Recht“ abhoben; hinzu kommt, daß die Polizeiordnungen der früheren Neuzeit, wenn sie den Landfrieden nicht sogar selbst regelten, den durch die Landfriedensgesetzgebung erreichten Stabilitätszustand zumindest voraussetz-

¹⁹ *J. Isensee*, in: FS K. Eichenberger, S. 23/26; *ders.*, Das Grundrecht auf Sicherheit, S. 3 ff.; *W. Conze*, Sicherheit, Schutz, in: *Geschichtliche Grundbegriffe*, Bd. 5, S. 840, 845 f.

²⁰ *J. Bodin*, *Les six Livres de la République*, S. 101.

²¹ *S. v. Pufendorf*, *De officio hominis et civis juxta legem naturalem*, 2. Buch, Kap. 5, § 7, Kap. 7, §§ 1 ff., Kap. 11, § 4, § 8.

²² *Th. Hobbes*, *Leviathan*, chap. 17, S. 131 f., chap. 30, S. 258.

²³ *H.H. Jeschek*, *Lehrbuch des Strafrechts*, Allg. Teil, S. 83 f.; *R. Maurach/H. Zipf*, *Strafrecht Allgemeiner Teil*, TBd. 1, § 4, Rn. 3–15.

²⁴ Vgl. dazu *F.-L. Knemeyer*, *Polizei*, in: *Geschichtliche Grundbegriffe*, Bd. 4, S. 875 ff.

ten und vertieften²⁵. Auch mit dem späteren Absolutismus bleibt der Polizeigedanke eng verknüpft: Zwar macht die neuere Literatur von der früher landläufigen Pointierung, die landesherrliche Polizeigewalt sei sogar „Gründer“, „frischestes Stück“ oder „Gerüst“ der absolutistischen Staatsgewalt²⁶, gewisse Abstriche²⁷, sie stellt dadurch jedoch nicht in Abrede, daß die umfassend ordnende Polizeitätigkeit in sehr augenfälliger Weise den absolutistischen Regelungsanspruch zum Ausdruck bringt und die aufkommende Polizeiwissenschaft²⁸ in beeindruckender Weise die angewachsenen Agenden des absolutistischen Staates reflektiert.

Schon in den Polizeiordnungen der frühen Neuzeit geht „Polizei“ über die bloße Wahrung des inneren Friedens und den Schutz der elementaren Rechtsgüter hinaus und zielt auf die umfassendere Aufgabe *öffentlicher Ordnung*: Gemeint ist damit – unter dem Leitgedanken der „guten Polizei“ – zunächst die rechte Ordnung des Gemeinwesens. Verwirklicht wird sie durch die für den neuzeitlichen Staat typische Technik der Setzung vielfältiger Verhaltensnormen sowie der Durchsetzung solchermaßen gesetzten Rechts²⁹ (einschließlich der von der Polizeigewalt zunächst mitumfaßten, sich von der überkommenen Strafrechtspflege durch die Art der Zwangsmittel und das nicht gerichtliche Verfahren unterscheidenden Befugnis zur repressiven Verfolgung und Ahndung von Verstößen gegen diese Normen³⁰). War schon im anfänglichen Konzept der „guten Polizei“ die Sicherheitsgewährleistung im engeren Sinne nicht trennscharf von der weiteren Zielsetzung des öffentlichen Wohls unterschieden, so gerät der Polizeigedanke in der Folgezeit vermehrt in den Einfluß der Rezeption der aristotelischen Staatslehre und damit erstens einer immer stärkeren Betonung der Wohlfahrt und Eudämonie als des übergeordneten, Sicherheit allenfalls einschließenden Zwecks der Polizei sowie zweitens einer zunehmenden Gleichsetzung von Polizei und *politeia*, also von Polizei und dem Gemeinwesen selbst; zusammen mit dem wachsenden Anspruch des absolutistischen Staates, die aus dem Ständestaat überkommene öffentliche Ordnung nicht nur

²⁵ F.-L. Knemeyer, Polizei, in: Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 4, S. 875; G.C. v. Unruh, in: Deutsche Verwaltungsgeschichte I, S. 390, 391 f.; H. Maier, Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre, S. 81 f.; D. Willoweit, Deutsche Verfassungsgeschichte, S. 114.

²⁶ In der Reihenfolge der Zitate: F. Fleiner, Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, S. 386; O. Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht, Bd. 1, S. 30; K. Wolzendorff, Der Polizeigedanke des modernen Staates, S. 9; s.a. G.C. v. Unruh, in: Deutsche Verwaltungsgeschichte I, § 7, S. 397.

²⁷ H. Maier, Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre, S. 74 ff.; P. Preuß, Polizeibegriff und Staatszwecklehre, S. 37 ff.

²⁸ H. Maier, Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre, S. 92 ff., 191 ff.; M. Stolleis, Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland I, S. 366 ff.

²⁹ H. Maier, Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre, S. 74 ff., 92 ff.; M. Stolleis, Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland I, S. 334 ff.; D. Willoweit, Deutsche Verfassungsgeschichte, S. 113 f.

³⁰ G.C. v. Unruh, in: Deutsche Verwaltungsgeschichte I, S. 391, 394.

zu bewahren, sondern aktiv zu gestalten, führt dies zu der für den Absolutismus charakteristischen Entgrenzung des Polizeibegriffs, der schließlich die gesamte innere Verwaltung umfaßt und in einem obrigkeitlich-formalen Sinn das Hoheitsrecht des absoluten Herrschers zur tiefgreifenden Reglementierung des gesamten sozialen Lebens der Untertanen bedeutet³¹. Die ursprünglich als wohltuend aufgenommene Polizeitätigkeit wird unter diesen Umständen zunehmend als Last empfunden und läßt den absolutistischen Staat aus dem Blickwinkel des späteren Rechtsstaats als „Polizeistaat“ erscheinen³².

II. Die Errungenschaft rechtsstaatlicher Sicherheitsgewährleistung

Noch während des Prozesses der Konsolidierung staatlicher Gewalt und staatlicher Sicherheitsgewährleistung setzte in der Aufklärung eine zum liberalen Rechtsstaat führende weitere Entwicklungslinie ein³³, für die die Errungenschaft rechtsstaatlicher Sicherheitsgewährleistung prägend war. Schon *J. Locke* hatte an der Schwelle zum 18. Jahrhundert dadurch neue Akzente gesetzt, daß er zwar – insoweit auf *Th. Hobbes* aufbauend – in dem Schutz von Leben, Freiheit und Vermögen Grund und Ziel des Zusammenschlusses zu einer bürgerlichen Gesellschaft gesehen, hierbei aber der natürlichen Freiheit des Menschen einen so hohen Stellenwert eingeräumt hatte, daß die Staatsgewalt nur als eine begrenzte, die Freiheit des einzelnen (deren Schutz sie ja dient) respektierende, nicht aber als eine absolute konzipiert werden konnte; er hat auf diese Weise, ohne das Ziel bürgerlicher Sicherheit in Frage zu stellen, das theoretische Fundament dafür gelegt, den Blick auf die Freiheit vom Staat zu richten³⁴. Hinzu kam die praktische Erfahrung des Sicherheit zwar verwirklichenden, aber auch

³¹ *H. Maier*, Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre, S. 92 ff., 151 ff.; *M. Stolleis*, Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland I, S. 369; *V. Götz*, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 7; *H. Boldt*, in: HdbPolR, A Rn. 11 ff.

³² *K. Wolzendorff*, Der Polizeigedanke des modernen Staates, S. 47–53; *P. Badura*, Das Verwaltungsrecht des liberalen Rechtsstaates, S. 31; *Drews/Wacke/Vogel/Martens*, Gefahrenabwehr, S. 3 f.; *U. Di Fabio*, Risikoentscheidungen im Rechtsstaat, S. 11 f.; *H. Boldt*, in: HdbPolR, A Rn. 19.

³³ Vgl. zum folgenden: *K. Wolzendorff*, Die Grenzen der Polizeigewalt. Zweiter Teil. Die Entwicklung des Polizeibegriffs im 19. Jahrhundert; *J. Isensee*, Die Friedenspflicht, S. 28; *ders.*, Das Grundrecht auf Sicherheit, S. 5 ff.; *F.-L. Knemeyer*, Polizei, in: Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 4, S. 886; *W. Conze* Sicherheit, Schutz, in: Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 5, S. 850; *G.-C. von Unruh*, in: Deutsche Verwaltungsgeschichte I, S. 423 ff.; *W. Rüfner*, in: Deutsche Verwaltungsgeschichte II, S. 470 ff.; *K. von der Groeben*, in: Deutsche Verwaltungsgeschichte III, S. 438 ff.; *H. Maier*, Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre, S. 151 ff., 191 ff.; *P. Preu*, Polizeibegriff und Staatszwecklehre, S. 193 ff.; *G. Hermes*, Das Grundrecht auf Schutz von Leben und Gesundheit, S. 153 ff.; *H. Boldt*, in: HdbPolR, A Rn. 20 ff.; *J. Aulehner*, Polizeiliche Gefahren- und Informationsvorsorge, S. 316 ff.

³⁴ *J. Locke*, Two Treatises of Government, The Second Treatise, 1690, chap. II, § 4, chap. VII, §§ 87–94, chap. VIII, § 95, chap. IX, § 123, chap. XI; *J. Isensee*, Das Grundrecht auf Sicherheit, S. 5 ff.

im Übermaß freie Entfaltung reglementierenden „Polizeistaats“, die ihrerseits die Problematik der Eingriffsabwehr, des Schutzes vor dem Freiheit beschränkenden Staat in den Mittelpunkt rückte. Die Staatsaufgabe Sicherheit erschien vor diesem Hintergrund in einem neuen Licht, was sich im Vergleich zur Sichtweise des „Polizeistaats“ letztlich in folgenden drei, für den liberalen Rechtsstaat charakteristischen Reduktionen niederschlug:

a) die Zurückdrängung des (positiven) Wohlfahrtszwecks und die Verengung der legitimen Staatszwecke auf das (negative) Ziel der Sicherheitsgewährleistung,

b) die Verkürzung der rechtlichen Bedeutung der Sicherheitsaufgabe auf den Aspekt der Eingriffsrechtfertigung unter Vernachlässigung ihrer Dimension einer Schutzpflicht,

c) die rechtsstaatliche Präzisierung, dogmatische Durchdringung und gegenständliche Begrenzung ihrer präventiven und repressiven Tätigkeitsfelder und Rechtsgebiete (v.a. Polizeirecht, Strafrecht), insbesondere die Beschränkung polizeilicher Eingriffsbefugnisse auf die Abwehr konkreter Gefahren (im Gegensatz zu umfassenderer Gefahrenvorsorge).

Erste Vorboten dieser Entwicklung hatten sich insbesondere seit dem späten 18. Jahrhundert abgezeichnet: So hatte sich die Polizeiwissenschaft verstärkt um eine deutlichere Unterscheidung des Sicherheitszwecks von dem vormals überwölbend gedachten Wohlfahrtszweck bemüht sowie eine Tendenz zur Kritik an einem verabsolutierten Glücksgedanken hervortreten lassen³⁵. *J.S. Pütter* hatte seinen engen, auf die „cura avertendi mala futura“ konzentrierten Polizeibegriff vorgelegt³⁶, der aus dem Blickwinkel des 19. Jahrhunderts zwar überbewertet worden sein mag, für die weitere Entwicklung aber jedenfalls von Einfluß gewesen ist. Ähnliches gilt auch für das den aufgeklärten Absolutismus Preußens reflektierende Allgemeine Landrecht für die preußischen Staaten von 1794, das den Staat zwar nicht etwa bereits auf bloße Gefahrenabwehr beschränken möchte, sondern weiterhin in hohem Maße von der Idee der Wohlfahrtsförderung geleitet bleibt, den Übergang aber doch dadurch zum Ausdruck bringt, daß es dem Aspekt der Freiheitsschonung stärkere Bedeutung beimißt und – zumal in § 10 II 17 ALR³⁷ – erste Anzeichen für einen schärfer werdenden Antagonismus von Sicherheit und Wohlfahrt sowie eine Tendenz zu einer Konzentration auf den Sicherheitszweck erkennen läßt³⁸.

³⁵ *H. Maier*, Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre, S. 163; *M. Stolleis*, Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland II, S. 246 ff.

³⁶ *J.S. Pütter*, Institutiones Juris publici Germanici, 1770, § 321; dazu: *F.-L. Knemeyer*, Polizei, in: Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 4, S. 889; *P. Preu*, Polizeibegriff und Staatszwecklehre, S. 167 ff.

³⁷ § 10 II 17 ALR lautet: „Die nötigen Anstalten zur Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung und zur Abwendung der dem Publiko, oder einzelnen Mitgliedern desselben, bevorstehenden Gefahr zu treffen, ist das Amt der Policey“.

³⁸ *P. Badura*, Das Verwaltungsrecht des liberalen Rechtsstaates, S. 31 ff.; *J. Isensee*, Das

Stichwortverzeichnis

- Absolutismus 3, 6, 8, 19
– aufgeklärter 4, 10
Al-Qaida 286
Allgemeines Landrecht für die preußischen Staaten 10
Altlasten 164, 186
Amsterdamer Vertrag 511, 526, 532, 556, 559, 560 ff., 583
Amtshilfe 423, 478 f., 489, 500, 584, 609
Anhaltspunkte, tatsächliche 233 ff., 241
Anscheinsgefahr 163 f., 189 f.
– Grenzbereich zum Gefahrenvorfeld 167
Anscheinstörung 179 f.
Anschläge des 11. September 2001 280, 285, 286, 418
Atomrecht 252 ff.
Auffangverantwortung (siehe auch Einstandsverantwortung) 43
Ausstieg aus der Atomkraft 269
- Beleihung 326 ff., 353 ff.
Bereitschaftspolizei 499
Betrugsbekämpfung (EG) 534 f., 538
Bewachungsverordnung 352
Binnenmarkt 522 ff.
– Kompetenzen der Sicherheitsgewährleistung 523 ff.
Bodin, Jean 7, 459
broken window 140
BSE 336
Bundesamt für Verfassungsschutz 503
Bundesgrenzschutz 465, 500
Bundeskriminalamt 424, 465, 500, 503, 608
Bundesnachrichtendienst 230, 404 ff., 408 ff.
Bundesstaat, Charakteristika des deutschen B.es 448 ff.
Bundeswehr – Sicherheitsaufgaben 285 f., 415 ff.
Bürgergesellschaft 316
- Cassis-Rspr. 595
community policing 203, 363
- Daten, personenbezogene 209, 219
Datenerhebung (-verarbeitung)
– als Teil der Gefahrenabwehr 182, 217 f., 224 f.
– Grundrechtseingriffe 219 ff.
– Hilfs- und Vorbereitungsfunktion 182, 208
– zur Gefahrerforschung 183, 214 f., 217 f., 225
– zur Informationsvorsorge 183, 214, 217 f., 225 f.
Datenerhebungseingriff 221 ff.
Datenschutz 183
Déclaration des droits de l'homme et du citoyen 41
Demokratie, streitbare 58
Diagnose 170 ff.
Dritte Säule der EU 35, 511, 555–589
Drittenschutz im Verwaltungsrecht 430 ff.
- EAG 545
Effektivität, Effizienz (Grundsatz der E., E.-prinzip) 66, 109 f., 367, 375, 442 f.
effet utile 540
Effizienzgebot (gemeinschaftsrechtliches) und staatliche Rechtsdurchsetzung 540, 543
Ehre 128
Eigensicherung 297, 306 ff.
Eigensicherungspflichten 297, 317, 335 ff., 341
Einheit der Polizeigewalt 362, 424
Einlösung der Garantie, integrierte 649
Einstandsverantwortung 292, 322, 327
EMRK 622
Entkriminalisierung 388
Entpolizeilichung 16, 384, 392
Erforderlichkeit, 108, 109
Erfüllungsverantwortung 292, 322, 325
Ergebnis-/Erfolgsverantwortung 43, 118, 322, 324
Erkennungsdienstliche Maßnahmen 220, 223

- Ermittlung, strafprozessuale 214
 Ermittlungseingriff 221 ff.
 Errichtungsanordnung 239
 Erste Säule der EU 521 ff.
 EuGH – Zuständigkeiten im Rahmen der
 Dritten Säule 563 ff.
 EUROCONTROL 515
 Eurojust 581
 Europäische Gemeinschaft 521–555
 Europäische Union 35, 510 ff.
 – Kompetenzen der Sicherheitsgewähr-
 leistung 518–617
 – Rechtsgemeinschaft ohne staatliche
 Zwangsgewalt 537, 646 ff.
 – Rechtsnatur der 3. Säule (Zwischen-
 staatliche Kooperation im Verfassungs-
 verbund) 558–575
 – Unfertige Verfaßtheit 518
 – Unionsverfassungsrechtliche Ergänzung
 und Verstärkung der staatlichen Garantie
 618–650
 Europarat 511
 Europol 35, 511, 580 f., 583–589, 608
 – Datenschutz, Rechtsschutz 587
 – Exekutivbefugnisse 686, 588
 – Hoheitsrechte, supranationale
 Organisation 585 f.
 – informationelle „Zentralstelle“ 586
 – Immunitätsprotokoll 587
 – Polizeigewalt 588
 Exekutive und Judikative 374 ff.
 Exekutive und Legislative 132, 371 ff.
- Fernmeldegeheimnis 221
 Fernmeldeüberwachung (strategische) 230,
 248, 408 ff.
 Föderalismus, kompetitiver siehe
 Wettbewerbsföderalismus
 Föderation, überstaatliche 517, 607
 Fortsetzungsfeststellungsklage 176
 Freiheit und Sicherheit siehe Sicherheit und
 Freiheit
 Freiheit, gesetzmäßige 66
 Freiheit (als polizeiliches Schutzgut)
 128 f.
 Freiheit von Angst/Furcht 23, 98
 Freiheit zur Wahrnehmung von
 Sicherheitsaufgaben 298 ff.
 Freizügigkeit 527 ff.
 Frieden, innerer 68, 136, 139 ff.
 Friedenspflicht, bürgerliche 69, 300, 376
 Funktionsstüchtigkeit der Strafrechtspflege,
 siehe Strafrechtspflege, effektive
 Funktionsvorbehalt (Art. 33 Abs.4 GG)
 346–361
 G 10 230, 408 ff.
 Garantie (der öffentlichen Sicherheit und
 Ordnung) 118, 322, 558
 – als Gewährleistungs- und Einstands-
 verantwortung 327 ff.
 – Bindung aller staatlichen Gewalt 370,
 453 ff.
 – Bindungskraft 37–118
 – des integrierten Verfassungsstaats 36,
 618–650
 – Erschließung ihrer verfassungsrecht-
 lichen Qualität 24 ff., 50
 – Gegenstand 119–146
 – Hervortreten der staatlichen Garantie
 5 f.
 – Hervortreten einer europäischen
 Teilgarantie 618–631
 – im Bundesstaat 447–468
 – Reichweite und Einlösung 43, 118, 190
 – staatliche und überstaatliche Gewähr-
 leistung 36, 516 f., 558, 563, 618–650
 – tragende verfassungsrechtliche Säulen 51,
 81 f.
 – unionsrechtliche Erstreckung und
 Verklammerung 637 ff.
 – unionsverfassungsrechtlich voraus-
 gesetzte 632
 – unionsverfassungsrechtlich verstärkte
 640 ff.
 – verfassungsrechtliche 15, 17 ff., 24, 42–
 118
 – Verlust der Maßstabskraft gegenüber
 EG/EU-Sicherheitsgewährleistung
 545 ff., 570 ff., 629 f., 633 ff.
 – Vorbehalte der staatlichen Garantie
 589 ff.
 – zeitliche Dimension 147–276
 Geeignetheit 108, 109
 Gefahr 13, 31, 159, 162–198
 – Abgrenzung zum informationellen
 Gefahrvorfeld 180–186
 – abstrakte 197, 205 f.
 – als Wahrscheinlichkeit 165
 – als Sachlage 165
 – konkrete 192, 207
 Gefahrbegriff 161, 162–192
 – abgestufte Wahrscheinlichkeitsgrade
 187 ff.
 – Abwehrrechte und Schutzpflichten
 194 ff.

- Grenzen des G.s 190, 197 f.
- Erfahrungswissen und Zurechenbarkeitszusammenhang 190 f.
- Instrument des Ausgleichs von Freiheit und Sicherheit 162, 186 ff., 193 ff.
- Methode der Bewältigung von Ungewißheit 169–192
- objektiver 164 ff., 170–180
- optimaler Ausgleich zwischen Über- und Untermaßverbot 194
- subjektiver 164 ff., 169–180
- und situative Ungewißheit 189
- und strukturelle Ungewißheit 191
- verfassungsrechtlich determinierter Wertungsbegriff 187
- verfassungsrechtliche Normalvorstellung, Unverzichtbarkeit 193 ff.
- Gefährungsdelikte, abstrakte, Vorbereitungsdelikte 206
- Gefahrenabwehr 4, 10, 31 f., 162–198
 - Abgrenzung zum informationellen Gefahrenvorfeld 180–186
 - Abgrenzung zur Risikosteuerung 186–192
 - Abwehr von Straftaten 156
 - Verhütung und Unterbindung von Störungen 158, 179 f.
 - Paradigmenwechsel hin zu Risikosteuerung? 160, 167 ff., 191, 192, 196, 200, 251, 265
- Gefahrenabwehreingriff 181
- Gefahrenschwelle 97, 192 ff.
 - rechtsstaatliche Bedeutung 192 ff.
 - verfassungsrechtliche Normalvorstellung 193 ff.
- Gefahrenvorfeld siehe Vorfeld
- Gefahrenvorsorge (siehe auch Risikosteuerung) 10, 13
- Gefahrerforschung(-eingriff) 164, 183 ff., 214 f.
- Gefahrermittlung 180–186
 - Gefahrerforschung 181 ff., 214
 - Informationsvorsorge 183
- Gefahrermittlungseingriff 181
- Gefahrverdacht 163 f., 184, 191 f.
 - Grenzbereich zum Gefahrenvorfeld 167
 - konkreter 214
- Gemeindepolizei 362
- Gemeinschaftseinrichtungen der Länder 484 ff., 493 f.
- Gemeinschaftsrecht – supranationale Rechtsnatur 545 ff.
- Gemeinschaftsrechtsgüter (-schutz) 27, 55 ff., 129 f.
- Gemeinschaftstreue 539
- Generalklausel 16, 132, 141, 182 ff., 222, 237, 265 f., 383 f., 403, 426 ff., 436
 - und Gefahrbegriff 195 f., 265 f.
- Gesamtverantwortung des Staates 627 ff., 633 ff., 646
- Gesetz 370, 372
- Gesetzesmediatisierung 102
- Gesetzesvorbehalt 102, 113, 372 ff.
 - und Informationseingriff 223
- Gestaltungsspielraum (v.a. des Gesetzgebers) 94 f., 110, 112, 113, 205, 275
- Gesundheit 128
- Gesundheitsschutz (EG) 535
- Gewährleistung, grundrechtliche 42, 79, 84–118
- Gewährleistungsverantwortung 43, 118, 192, 322, 327
- Gewaltenteilungsprinzip 364 ff.
- Gewaltentmächtigung 292, 301
- Gewaltgestattung 292
- Gewaltmonopol 4, 5, 6, 22, 48, 53 f., 69, 278, 292, 300, 348–361, 376, 646 ff.
- Gewaltübertragung 301
- Gewaltverbot (bürgerliches) 98, 300, 389
- Gewaltverbot (völkerrechtliches) 279, 283, 288
- Grenzkontrollen 527 ff., 584
- Gründe der Übertragung von Sicherheitsaufgaben auf die EU 611 f.
- Grundfreiheiten 522 ff., 632
 - als Schranke der staatlichen Garantie 522 f.
 - als Schutzauftrag 523
- Grundordnung, freiheitliche demokratische 58, 129
- Grundrecht auf Sicherheit 4, 18, 22, 25 f., 42, 84–118
 - materielle Reichweite 90 ff.
 - Prüfprogramm 90 ff.
- Grundrechte
 - als Abwehrrechte 38 ff., 99 f., 113
 - als Schutzpflichten siehe Schutzpflicht, grundrechtliche
 - objektiv-rechtliche Gehalte 53
 - ohne Schrankenvorbehalt 72
- Grundrechtecharta 622 f.
- Grundrechtsgefährdung 95
- Grundrechtsschutz durch Organisation und Verfahren 240, 262

- Grundversorgung, sicherheitsrechtliche 329
- Haftbefehl, Europäischer 581
- Hegel, Georg Wilhelm Friedrich* 12
- Hilfspolizist 296, 353
- Hobbes, Thomas* 7, 9, 38, 459, 512
- Hoheitsbefugnisse in privater Hand 346 ff.
- Hoheitsrechte
- Übertragung von H.n 514 ff., 555, 562, 643 ff.
 - der EU (3. Säule) 562, 571, 573 f.
- Humboldt, Wilhelm von* 11, 37
- Identitätsfeststellung 220
- In dubio pro libertate 40 f., 72
- In dubio pro securitate 41, 71
- Indienstnahme/Inanspruchnahme für Sicherheitsaufgaben 197 f., 330–346
- Individualrechtsgüter (-schutz) 27, 52 ff., 128 f.
- als auch originär privates Aufgabenfeld 299 ff., 306 ff.
 - als Teil öffentlicher Sicherheit 134 f.
- Informationsbeschaffung siehe Datenerhebung (-verarbeitung)
- Informationseingriff
- Rechtfertigung (s.a. Datenerhebung) 219 ff., 223 ff.
 - Verhaltenssteuerung 244 ff.
- Informationshilfe 423 f., 489 f., 500
- Informationsvorsorge s.a. Vorfeld, informationelles
- Andersartigkeit zu Risikosteuerung 201 f., 231 f.
 - Dienender Charakter 200, 208, 232
 - Doppelfunktionalität und kompetenzielle Einordnung 213 ff.
 - im Rahmen der EU 579
 - polizeiliche 5, 31, 161, 183, 200 f., 208–252
 - Standort im Gesamtableau von Prävention und Repression 215 f.
 - Tatbestandsstruktur der Befugnisnormen 229 ff.
 - und Verhältnismäßigkeit 226, 229 ff.
 - Vorfeld vonkonkretem Gefahr- und Tatverdacht 212 ff.
- Infrastrukturverantwortung 329
- Initiativvermittlungen 214
- Innenministerkonferenz 489, 498
- Inspekteur der Bereitschaftspolizeien der Länder 499 f.
- Internationale Kriminalität siehe Kriminalität, internationale
- INTERPOL 511, 515
- Jedermann-(Not)-Rechte 296, 299 ff., 347, 349–353
- grundrechtliche Fundierung 299 ff.
 - Sicherheitsgewerbe 302 ff.
 - zur Gewährleistung öffentlicher Sicherheit 314 f., 356 ff.
- Judikative und Legislative 371 ff.
- Judikative und Exekutive 374 ff.
- Justizgewährleistung 67, 376, 378
- Kant, Immanuel* 11
- Klageerzwingungsverfahren 152
- Kompetenzen
- der Steuerung mitgliedstaatlicher Sicherheitsgewährleistung (EG/EU) 519 ff.
 - eigener Sicherheitsgewährleistung (EG/EU) 519
- Kompetenzen der EU (3. Säule) – Kompetenzen „zur gesamten Hand“ 578 f.
- Kompetenzordnung der Sicherheitsgewährleistung
- bundesstaatliche 469–480, 494 ff.
 - europäische 518–617
- Kontrolldichte 115
- Konvergenzthese 92, 94, 113
- Konzept 239
- Kooperation
- im Bundesstaat 462 ff., 469, 480–504
 - von Sicherheitsbehörden 421 ff.
 - von Staat und Privat 306 ff.
 - zwischenstaatliche, auf völkerrechtlicher Basis 284, 509 ff., 513 ff.
 - zwischenstaatliche, im Rahmen der EU 285, 511 ff., 515 ff., 555 ff., 570 ff., 607 ff.
- Kreuzberg-Urteil 11, 136 f., 396
- Kriminalität
- internationale 279 ff., 408, 509
 - organisierte 18, 30, 35, 201, 226, 408, 509, 579
 - überregionale 476
- Kriminalprävention, Kriminalpräventionsräte 203
- Landesverfassungen 456 ff.
- Landfrieden 3 f., 6 f.
- Ewiger, 6
- Landwirtschaft (EG) 534

- Leben 128
 Legislative und Judikative 371 ff.
 Legislative und Exekutive 132, 371 ff.
 Leitungsverantwortung 292, 326
 Liberalismus 11 ff.
Locke, John 9
- Maastrichter Vertrag 511, 556
 Maßnahmen, doppelfunktionale 148
 Menschenrechtserklärungen 12
 MEPolG 498
 Militär 285 f., 415 ff.
 Mischverwaltung 495 ff.
 Nachteile 490, 584
 Nachrichtendienste 404 ff.
 – keine polizeilichen Befugnisse 406 ff.
 – und Kriminalitätsbekämpfung 408 ff.
 Nationalstaaten- schwindende Fähigkeit
 zur Sicherheitsgewährleistung 509
neminem-laedere-Gebot 98, 389
 Notstand, innerer 416, 467, 592
- Objektschutz 294, 338
 Observation, 223, 584
 Öffentliche Sicherheit siehe Sicherheit,
 öffentliche
 Öffentliche Sicherheit *und* Ordnung 144
 Öffentliche Sicherheit *oder* Ordnung 138
 Operatives Polizeihandeln 30, 199, 244 ff.
 Optimierungsgebot 75, 110, 111 f., 114
 Ordnung, öffentliche 8, 16, 69, 136–146
 – im EG-/EU-Recht 594, 599
 Ordnungsrecht 137, 205 f.
 Ordnungsverwaltung 395 ff.
 Ordnungswidrigkeitsrecht 137, 155, 378 f.
 Organisierte Kriminalität siehe
 Kriminalität, organisierte
 Organleihe 492, 500
- Parlamentarischer Rat 45
 Personenschutz 294, 338
 Police Private Partnership 31
 Polizei
 – besondere Funktion 382 ff.
 – Demokratisierung 425
 – im Bundesstaat 464 ff., 476 f.
 – obligatorische Staatsaufgabe 320, 329,
 426
 – örtliche 362
 – und Staatsanwaltschaft 385 ff.
 Polizeibegriff
 – formeller 393
 – Geschichte 7, 8, 10
 – institutioneller 16, 382
 – materieller 21, 384, 391 ff.
 – neuer funktionaler/materieller 385,
 398 ff., 403 f.
 – rechtsstaatlicher 11
 Polizeibrief 405, 411
 Polizeieinsatz, grenzüberschreitender
 – im Bundesstat 490 ff.
 – in der EU 581 f., 584
 Polizei-Führungsakademie 501
 Polizeigewalt 8, 392 ff., 399,
 – allgemeine und Sonderpolizeien 464 ff.,
 477
 – der EU? 588, 647 ff.
 – im Bundesstaat 464 ff.
 Polizeigüter 124, 131 f.
 Polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit
 in Strafsachen (EU) 555–589
 Polizeiordnungen 8, 136
 Polizeiorganisation
 – dezentrale 477
 – im Bundesstaat 464 ff., 476 f.
 – in der EU 586, 608
 Polizeirecht 30, 147, 473 f.
 – als Rechtsdurchsetzungsrecht 474
 – transnationales, 514
 Polizeistaat 3, 4, 9, 10, 19
 Polizeiwissenschaft 8
 Prävention 16, 147, 148–162
 – Angewiesenheit auf exekutives
 Handeln 376, 378
 – Entscheidung unter Ungewißheit 157,
 158
 – Notwendigkeit der Prognose 157
 – primäre Stoßrichtung der
 Sicherheitsaufgabe 148 f.
 – Stufenbau präventiver Sicherheits-
 gewährleistung 162, 275
 – Vorrang der Prävention vor der
 Repression 148 f., 152 ff.
 – Zwang zur Effektivität 157
 Prävention und Repression 13, 147–162,
 378 f.
 – Verschiedenartigkeit 157 ff., 243
 Präventionsräte, kommunale 363, 424
 Preußisches Polizeiverwaltungsgesetz 13
 Prinzipien 84 f.
 Private Sicherheitsgewährleistung 19, 29,
 290–361
 – bürgerschaftliches Engagement 316
 – Eigensicherung 299 ff.
 – Erscheinungsformen 293 ff.
 – im öffentlichen Raum 294, 297

- und Handlungs-/ (Zwangs-) Mittel 296, 310 f.
- und öffentliche Sicherheit 313 ff.
- Zulässigkeit und Grenzen 317–361
- Privatisierung von Sicherheitsaufgaben 295, 317–361
 - Aufgabenprivatisierung 297, 320, 326, 328
 - funktionale Privatisierung 297, 321, 326, 327, 356 ff.
 - Organisationsprivatisierung 297, 320, 325, 327, 356 ff.
 - und staatliche Garantie 318–346
- Privatrecht 135
- Produktrecht 252 ff., 509
- Prognose (Wahrscheinlichkeitsprognose) 157, 158, 162, 169 ff.
- Pufendorf, Samuel von* 7
- Pütter, Johann Stephan* 11

- Rahmenbeschluß (EU) 563, 568
- Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts 5, 36, 285, 511 f.
 - Abschaffung der Grenzkontrollen 527 ff.
 - Begriffstrias Freiheit, Sicherheit, Recht 624 ff.
 - Entsprechung der staatl. Garantie 557 f., 626
 - horizontaler Verbund der staatl. Garantien 530, 557, 584
 - Idee 529 ff., 557, 580
 - im Gemeinschaftsrecht 526 ff.
 - im Unionsrecht 557 ff.
 - säulenübergreifendes Ziel 557, 567, 627
 - unionsverfassungsrechtlicher Sicherheitsauftrag 623 ff.
 - vertikaler Verbund 530, 557, 580, 584
 - Weiterentwicklung der Binnenmarktidee 526
 - Ziel der politischen Union 531, 557, 626
- Rechtsangleichung (EG) und Sicherheitsgewährleistung 523 ff., 595 f.
- Rechtsanwendung 372
- Rechtsdurchsetzung 3, 23, 27 f., 48, 63 ff., 119 ff., 130, 372 f.
 - im Gemeinschaftsrecht 536 ff., 621 f.
- Rechtseinheit 449, 459, 471 f.
- Rechtsetzung 372
- Rechtsfrieden 56
- Rechtsgemeinschaft (EU) 563 ff., 570
- Rechtsgüterschutz 3, 27 f., 48, 51, 119 ff., 372, 377 ff.
- Rechtsgütersetzung 371
- Rechtshilfe 510
- Rechtsordnung, Unversehrtheit der 68, 119 ff., 125, 130
- Rechtssicherheit 65
- Rechtsstaat –
 - des Grundgesetzes/der Gegenwart 3, 4, 14 ff., 192
 - liberaler 3, 4, 9 ff., 136, 159, 192, 392
 - materialer 63
 - sozialer und demokratischer 18 ff., 66, 145, 160
- Rechtsstaatsprinzip 63 ff.
 - als Staatszielbestimmung 80 ff.
 - Auftrag zur Rechtsdurchsetzung 65 ff.
 - Doppelauftrag 63
- Repression 17, 147, 148–162
 - notweniger Bestandteil der Garantie 149
 - Präventivfunktion, präventive Wirkungen 149 ff.
- Restrisiko 266, 274
- Richtlinie (EG) 549 ff.
- Risiken der Technik 18, 60, 253 ff.
- Risiko 95, 255 ff.
 - aliud zur Gefahr 255–262
 - strukturelle Ungewißheit 255–262
 - wertungsoffener Begriff 266 ff.
- Risikogesellschaft 29, 46, 160
- Risikossteuerung, Risikoversorge 5, 19, 21, 23, 29, 32, 159, 168, 198 ff., 246, 252–275
 - Andersartigkeit zur Gefahrenabwehr 253, 255–262.
 - Andersartigkeit zur Informationsvorsorge 201 f.
 - Zulässigkeit und Gebotenheit 262–275
- Risikosteuerungsrecht 199 f.
- Risikosteuerungsstaat 29
- Risikoveranlasser 342
- Risikoversorge siehe auch Risikosteuerung
 - bestmögliche 268 ff.

- Schengen 511, 515, 527, 532 f., 582–589
- Schengener Informationssystem 585
- Schiffahrtspolizei 501
- Schleierfahndung 215, 236, 241, 247 ff.
- Schutz durch Eingriff 92, 107 f., 193
- Schutzmaßnahmen, strengere in den Bereichen Gesundheits-, Verbraucher-, Umweltschutz 596 f.
- Schutzmittel 74
- Schutzniveau 74, 100
- Schutznormtheorie 430 ff.
- Schutzpflicht 10, 12, 15, 23
- Schutzpflicht, grundrechtliche 25 ff., 52 ff.

- als Staatszielbestimmung 77, 439
- Begründungslast 101
- Exekutive/Judikative und Legislative 272, 373
- Gesetzesmediatisierung 102 f.
- Gestaltungs Offenheit 101
- grundrechtlicher Gehalt 79, 87 f., 439
- im Gemeinschaftsrecht 621 ff.
- immanente Beschränkung auf das Untermaßverbot 99–112
- Jurisdiktionsstaat 114 ff
- Justiziabilität 114 ff.
- Kontrolldichte 115
- norminterne und normexterne Wirkung 434 ff.
- rechtswidrige Beeinträchtigung 97 f.
- Reichweite und Prüfprogramm 90–112
- Resubjektivierung 86 ff., 117
- Risiko, Gefahrenschwelle, 95 ff., 160
- Schutz gegen nichtstaatliche Eingriffe 91, 95 ff.
- staatsaufgabenrechtlicher Gehalt 79, 87 f.
- und Eigensicherungspflichtigkeit 335 ff.
- und Gefahrbegriff 174
- und Gewaltmonopol 53
- und rechtsstaatliches Verteilungsprinzip 101 f.
- und subjektive Grundrechtsgehalte 87 f., 117 f.
- Voraussetzungen 95–99, 100
- zum Abwehrrecht komplementäre Gewährleistung 84 ff.
- SDÜ 583
- Selbstverteidigungsrecht (völkerrechtliches) 288
- Selbstverwaltung 361 ff.
- Sicherheit
 - äußere 227 ff., 408, 418, 448
 - innere 125 ff., 277 ff., 408, 418, 448
 - öffentliche 27, 52, 68, 124 f., 128, 135, 378
 - öffentliche im integrierten Verfassungsstaat 537 ff., 639
 - öffentliche im Gemeinschaftsrecht 594
 - ökologische 28, 59, 82
 - Rechtsgüterschutz und Rechtsdurchsetzung, 119 ff., 204
 - soziale 20, 28, 82
 - und Freiheit 9, 14, 25 ff. 37 ff., 52 f., 113 f., 625
 - Verweisungsbegriff 51, 119
- Sicherheits- und Bewachungsgewerbe, privates 31, 290 f., 194
- Grundrechtsschutz 302 ff.
- Jedermannrechte 302 ff.
- Aktivierung grundrechtlicher Schutzpflichten 352
- Sicherheitsauftrag, unionsverfassungsrechtlicher 618 ff.
- Sicherheitsgefühl 98, 141
- Sicherheitsgewährleistung
 - als Selbstverwaltungsangelegenheit 361 ff., 426
 - Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern 464
 - gesellschaftliche Aufgabe 13 f.
 - mittelbestimmte Aufgabe 295 f.
 - nachrichtendienstliche 404 ff.
 - originär staatliche Aufgabe 291 f.
 - polizeiliche 403 ff.
 - Staatsziel 76 ff.
 - Staatszweck 7, 53
 - Verantwortungsgemeinschaft von Staat und Privat 293
 - verwaltungsmäßige 401 ff.
 - Wandel der Formen und Techniken 5, 17 ff., 28 ff.
- Sicherheitsmonopol des Staates? 318, 608, 634
- Sicherheitspartnerschaft 31, 312
- Sicherheitswacht 296, 353
- Sicherheitszweck
 - und staatliche Souveränität 7
 - und Wohlfahrtszweck 8, 10 ff., 23, 136 f., 392
- Souveränität
 - äußere 279
 - innere, 5, 6, 279
 - im Bundesstaat 459
- Sozialstaatsatz, soziale Staatsaufgabe 46 24, 430
- Spezialermächtigung 16
- Staat
 - als Schutzgut 55 ff.
 - Bestand und Sicherheit 56, 129, 405
 - überstaatliche Bedingtheit 536 f.
- Staatlichkeit
 - durch Integration verstärkte S. 650
 - Infragestellung durch europäische Sicherheitsgewährleistung? 646–650
- Staatsanwaltschaft 385 ff.
- Staatsaufgabe 43
 - ausschließliche 321
 - fakultative 43, 320
 - obligatorische 43, 319 ff.
- Staatsaufgabe Sicherheit 3 ff.
- Art. 99 Bayerische Verfassung

- Eingriffsrechtfertigung 10 ff., 15, 70 ff.
- fundamentale Bedeutung 47 f.
- Geschichte, 3 ff.
- gleicher Rang wie soziale und ökologische Staatsaufgabe 47, 82
- grundrechtliche Gewährleistung 84 ff.
- rechtliche Bedeutung 10 ff., 15, 18, 24 ff., 28, 42–118
- Rechtsprechung des BVerfG/BVerwG 48, 57
- Selbstverständlichkeit der Staatlichkeit 45
- Staatsaufgabe mit Verfassungsrang 42, 44–73
- völkerrechtliche Pflicht 284, 287
- vorausgesetzte Staatsaufgabe 44 ff.
- „Renaissance“ 4, 17 ff., 26
- Staatszielbestimmung 73 ff.
- Staatsaufgabenlehre 318 f.
- Staatsverträge 483 ff., 489
- Staatsziel 24, 73, 87, 319
- Staatszielbestimmung 28, 42, 73–84
 - begrenzte Bindungskraft 74 ff.
 - kein bloßes Untermaßverbot 82 ff.
- Staatszweck Sicherheit 11, 37
- Steuerungsstaat 29
- Störer 193
- Störerverantwortlichkeit 333 ff.
- Strafgeld, polizeiliches 388 f.
- Strafgewalt der EG/EU? 542 ff., 582
- Strafjustiz 387 f.
- Strafrecht 7, 17, 147, 148–157, 379, 473
 - Harmonisierung (EU) 582
 - Herzstück des Rechtsgüterschutzes 156 f.
 - Sicherheitsfunktion 148–157, 387
 - Strafrecht oder Ordnungswidrigkeit? 155, 380 f., 388 ff.
 - subsidiärer Rechtsgüterschutz/ultima ratio des Rechtsgüterschutzes 155, 379
 - und Opferschutz 152
 - und grundrechtliche Schutzpflichten 150 f., 152, 156
 - und Rechtsstaatsprinzip 150 f.
- Strafrechtspflege, effektive 67, 151, 387
- Straftheorien 149
- Strafzwecke 149
- Streife
 - gemischt polizeilich-private 315, 361
 - polizeiliche 203, 217, 251 f.
- Streitkräfte siehe Bundeswehr, Militär
- Subjektives öffentliches Recht 430 ff.
- Subjektives Recht auf Schutz/staatliches Einschreiten 85, 117 f., 195 f., 228, 270 ff., 428–443
- Subsidiarität staatlicher Sicherheitsgewährleistung? 312
- Subsidiaritätsprinzip
 - im Bundesstaat 448, 450, 463, 470 ff.
 - in der EU 517, 590 ff., 610, 614
- Tatverdacht, konkreter 214, 231
- Terrorismus (v.a. internationaler) 18, 30, 35, 279 ff., 409 (Fn. 57), 418, 509
- Terrorismusbekämpfungsgesetz 409, 465, 504
- Trennungsgebot Polizei – Nachrichtendienste 405, 408 ff.
- Über- und Untermaßverbot als äußere Grenzen staatlichen Handelns 112, 205
- Übereinkommen (EU) 575 ff.
- Übermaßverbot 41, 92 f., 100, 108, 195 ff.
- Umweltrecht, technisches Sicherheitsrecht 30, 200, 252 ff., 473
- Umweltschutz 24, 46, 255, 271, 509
 - im Gemeinschaftsrecht 535
 - Verhältnis zur Sicherheitsaufgabe 59 ff.
- Ungewißheit 157, 158, 162, 186 ff., 201
 - situative 189, 201
 - strukturelle 191, 201, 255 ff.
- Unionsrecht
 - Nähe zum Gemeinschaftsrecht 566 ff.
 - Vorrang des U.s 560 ff., 570 ff.
- Untermaßverbot 27, 41, 75, 82 ff., 86, 92 f., 103 ff., 108, 195 ff., 274, 336 ff., 432 ff.
 - Effektivität 108, 109 f.
 - Ermessen 106
 - Geeignetheit 108, 109
 - Instrument zur Prüfung gegebener Mittel 105 ff.
 - Justiziabilität 104
 - Rechtsstaatsprinzip 103 f.
 - spiegelbildliche Struktur zum Übermaßverbot 104 ff.
 - Teilprinzipien 104 ff., 108, 109 ff.
 - Zumutbarkeit 108, 110 ff.
 - Zusammenfassende Darstellung 109 ff.
- Veranstalterverantwortlichkeit 342
- Verbraucherschutz (EG) 535
- Verbrechensbekämpfungsgesetz 230, 408 ff.
- Verdacht (-sgrad) 183, 233 ff.
- Verdachtslose und ereignisunabhängige Eingriffsbefugnisse 215, 233 ff.
- Verdeckte Ermittler 223

- Verfassung
- als Schutzgut 55 ff., 129, 405
 - formelle 50, 56
 - materielle 50, 56
- Verfassungsrecht, ungeschriebenes 48, 50 (Fn. 56)
- Verfassungsschutz (-ämter, -behörden) 404 ff., 408 ff., 473
- Verfassungsstaat
- integrierter 34, 36, 516
 - Schutz des V. 59
- Verfassungsverbund, europäischer 516, 547, 552, 568 ff.
- Verfügungen, selbstständige 132, 204
- Verfügungen, unselbstständige 132, 204
- Verhaltenssteuerung, mittelbare, 245 ff.
- Verhältnismäßigkeitsprinzip 16, 38
- als Über- und Untermaßverbot 41, 64, 92 ff., 99 ff., 108
 - Makro-Funktion 237, 239
 - und Gefahrbegriff 186 ff., 193 ff.
 - und Generalklausel 237
 - und Informationsvorsorge 229 ff.
- Verkehrsüberwachung 353
- Vermögen 129
- Versammlungsrecht 473
- Verteilungsprinzip, rechtsstaatliches 39, 101 f.
- Verwaltungsabkommen 489
- Verwaltungshelfer 326 ff.
- Verwaltungsrecht, verwaltungsrechtlicher Rechtsgüterschutz 378
- Verwaltungssanktionen(EG) 539
- Videoüberwachung 209, 247 ff.
- Volkszählungsurteil 209, 219
- Vollstreckbarkeit von Landes-VA im Bundesstaat 478 ff.
- Vorabentscheidungsverfahren in der Dritten Säule 565
- Vorbehalt der Art. 33 EU, 64 EG 597 ff.
- Vorbehalt des Gesetzes siehe Gesetzesvorbehalt
- Vorbehalte der Garantie 589 ff.
- Vorbeugende Bekämpfung von Straftaten 31, 157, 159, 201, 212 ff., 246
- Doppelfunktionalität 213 ff.
- Vorfeld
- Gefahrenvorfeld 19, 159, 198–276
 - Gefahrenvorfeld, Abgrenzung zur Gefahr 169–192
 - informationelles 180 ff., 198 ff., 208–252
 - informationelles – freiheitssichernde Wirkung 209
 - informationelles – Ungeeignetheit der Systembildung Gefahr-Störer 210 f., 225, 231
 - informationelles – dienender Charakter 208 ff.
 - von Gefahr und Tatverdacht 5, 161, 212 ff.
- Vorfeldbefugnisse
- informationelle 208–252
 - und Störerverantwortlichkeit 210, 231
- Vorrang der Sicherheitsgewährleistung/ Gefahrenabwehr 39, 71, 194 (Fn. 131)
- Vorrang des Gemeinschaftsrechts 5 48 ff.
- Vorrang des Unionsrechts 560 ff., 570 ff.
- Vorsorgeprinzip 199, 271
- Vorverlagerung von Eingriffsbefugnissen 26, 28 ff., 158 ff., 393 ff.
- rechtsstaatliche Problematik 161, 210
- Waffenrecht 352
- Wasserschutzpolizei 492
- Wettbewerbsföderalismus 449, 495, 504 f.
- Wohlfahrt, Wohlfahrtszweck 4, 8, 10 ff.
- Zeitpunkt, maßgeblicher für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage 175 ff.
- Zentralstellen 424, 503
- zero tolerance 22, 140
- Zielverantwortung 43, 118, 322, 324
- Zivilrecht, zivilrechtlicher Rechtsgüterschutz 378
- Zollwesen(EG) 534 f.
- Zusammenarbeit siehe Kooperation
- Zuständigkeitsordnung der Sicherheitsgewährleistung 419 ff.
- Zwangsmittel in privater Hand 346 ff.
- Zweckbindung – änderung 242 ff., 413 f.
- Zweckveranlasser 341

Jus Publicum

Beiträge zum Öffentlichen Recht

Alphabetisches Verzeichnis

- Axer, Peter*: Normsetzung der Exekutive in der Sozialversicherung. 2000. *Band 49*.
- Bauer, Hartmut*: Die Bundestreue. 1992. *Band 3*.
- Beaucamp, Guy*: Das Konzept der zukunftsfähigen Entwicklung im Recht. 2002. *Band 84*.
- Becker, Joachim*: Transfergerechtigkeit und Verfassung. 2001. *Band 68*.
- Blanke, Hermann-Josef*: Vertrauensschutz im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht. 2000. *Band 57*.
- Böhm, Monika*: Der Normmensch. 1996. *Band 16*.
- Bogdandy, Armin von*: Gubernative Rechtsetzung. 2000. *Band 48*.
- Brenner, Michael*: Der Gestaltungsauftrag der Verwaltung in der Europäischen Union. 1996. *Band 14*.
- Britz, Gabriele*: Kulturelle Rechte und Verfassung. 2000. *Band 60*.
- Burgi, Martin*: Funktionale Privatisierung und Verwaltungshilfe. 1999. *Band 37*.
- Butzer, Hermann*: Fremdlasten in der Sozialversicherung. 2001. *Band 72*.
- Christian Calliess*: Rechtsstaat und Umweltstaat. 2001. *Band 71*.
- Claasen, Claus Dieter*: Die Europäisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit. 1996. *Band 13*.
- Danwitz, Thomas von*: Verwaltungsrechtliches System und Europäische Integration. 1996. *Band 17*.
- Detterbeck, Steffen*: Streitgegenstand und Entscheidungswirkungen im Öffentlichen Recht. 1995. *Band 11*.
- Di Fabio, Udo*: Risikoentscheidungen im Rechtsstaat. 1994. *Band 8*.
- Enders, Christoph*: Die Menschenwürde in der Verfassungsordnung. 1997. *Band 27*.
- Epping, Volker*: Die Außenwirtschaftsfreiheit. 1998. *Band 32*.
- Fehling, Michael*: Verwaltung zwischen Unparteilichkeit und Gestaltungsaufgabe. 2001. *Band 79*.
- Felix, Dagmar*: Einheit der Rechtsordnung. 1998. *Band 34*.
- Frenz, Walter*: Selbstverpflichtungen der Wirtschaft. *Band 75*.
- Gellermann, Martin*: Grundrechte im einfachgesetzlichen Gewande. 2000. *Band 61*.
- Gröpl, Christoph*: Haushaltsrecht und Reform. 2001. *Band 67*.
- Gröschner, Rolf*: Das Überwachungsrechtsverhältnis. 1992. *Band 4*.
- Groß, Thomas*: Das Kollegialprinzip in der Verwaltungsorganisation. 1999. *Band 45*.
- Gurlit, Elke*: Verwaltungsvertrag und Gesetz. 2000. *Band 63*.
- Häde, Ulrich*: Finanzausgleich. 1996. *Band 19*.
- Hase, Friedhelm*: Versicherungsprinzip und sozialer Ausgleich. 2000. *Band 64*.
- Heckmann, Dirk*: Geltungskraft und Geltungsverlust von Rechtsnormen. 1997. *Band 28*.
- Heitsch, Christian*: Die Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder. 2001. *Band 77*.
- Hellermann, Johannes*: Örtliche Daseinsvorsorge und gemeindliche Selbstverwaltung. 2000. *Band 54*.
- Hermes, Georg*: Staatliche Infrastrukturverantwortung. 1998. *Band 29*.
- Hösch, Ulrich*: Eigentum und Freiheit. 2000. *Band 56*.
- Hohmann, Harald*: Angemessene Außenhandelsfreiheit im Vergleich. 2002. *Band 89*.
- Holznapel, Bernd*: Rundfunkrecht in Europa. 1996. *Band 18*.
- Horn, Hans-Detlef*: Die grundrechtsunmittelbare Verwaltung. 1999. *Band 42*.

- Huber, Peter-Michael*: Konkurrenzschutz im Verwaltungsrecht. 1991. *Band 1*.
- Ibler, Martin*: Rechtspflegender Rechtsschutz im Verwaltungsrecht. 1999. *Band 43*.
- Jestaedt, Matthias*: Grundrechtsentfaltung im Gesetz. 1999. *Band 50*.
- Kadelbach, Stefan*: Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß. 1999. *Band 36*.
- Kämmerer, Jörn Axel*: Privatisierung. 2001. *Band 73*.
- Kahl, Wolfgang*: Die Staatsaufsicht. 2000. *Band 59*.
- Koch, Thorsten*: Der Grundrechtsschutz des Drittbetroffenen. 2000. *Band 62*.
- Korioth, Stefan*: Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern. 1997. *Band 23*.
- Kluth, Winfried*: Funktionale Selbstverwaltung. 1997. *Band 26*.
- Kugelmann, Dieter*: Die informatorische Rechtsstellung des Bürgers. 2001. *Band 65*.
- Langenfeld, Christine*: Integration und kulturelle Identität zugewanderter Minderheiten. 2001. *Band 80*.
- Lehner, Moris*: Einkommensteuerrecht und Sozialhilferecht. 1993. *Band 5*.
- Leisner, Anna*: Kontinuität als Verfassungsprinzip. 2002. *Band 83*.
- Lepsius, Oliver*: Besitz und Sachherrschaft im öffentlichen Recht. 2002. *Band 81*.
- Lorz, Ralph Alexander*: Interorganrespekt im Verfassungsrecht. 2001. *Band 70*.
- Lücke, Jörg*: Vorläufige Staatsakte. 1991. *Band 2*.
- Luthe, Ernst-Wilhelm*: Optimierende Sozialgestaltung. 2001. *Band 69*.
- Manssen, Gerrit*: Privatrechtsgestaltung durch Hoheitsakt. 1994. *Band 9*.
- Masing, Johannes*: Parlamentarische Untersuchungen privater Sachverhalte. 1998. *Band 30*.
- Möstl, Markus*: Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung. 2002. *Band 87*.
- Morgenthaler, Gerd*: Freiheit durch Gesetz. 1999. *Band 40*.
- Morlok, Martin*: Selbstverständnis als Rechtskriterium. 1993. *Band 6*.
- Niedobitek, Matthias*: Das Recht der grenzüberschreitenden Verträge. 2001. *Band 66*.
- Oeter, Stefan*: Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht. 1998. *Band 33*.
- Pache, Eckhard*: Tatbestandliche Abwägung und Beurteilungsspielraum. 2001. *Band 76*.
- Pauly, Walter*: Der Methodenwandel im deutschen Spätkonstitutionalismus. 1993. *Band 7*.
- Pielow, Johann-Christian*: Grundstrukturen öffentlicher Versorgung. 2001. *Band 58*.
- Publ, Thomas*: Budgetflucht und Haushaltsverfassung. 1996. *Band 15*.
- Reinhardt, Michael*: Konsistente Jurisdiktion. 1997. *Band 24*.
- Rodi, Michael*: Die Subventionsrechtsordnung. 2000. *Band 52*.
- Rossen, Helge*: Vollzug und Verhandlung. 1999. *Band 39*.
- Rozeck, Jochen*: Die Unterscheidung von Eigentumsbindung und Enteignung. 1998. *Band 31*.
- Ruffert, Matthias*: Vorrang der Verfassung und Eigenständigkeit des Privatrechts. 2001. *Band 74*.
- Sacksofsky, Ute*: Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben. 2000. *Band 53*.
- Šarčević, Edin*: Das Bundesstaatsprinzip. 2000. *Band 55*.
- Schlette, Volker*: Die Verwaltung als Vertragspartner. 2000. *Band 51*.
- Schmidt-De Caluwe, Reimund*: Der Verwaltungsakt in der Lehre Otto Mayers. 1999. *Band 38*.
- Schulte, Martin*: Schlichtes Verwaltungshandeln. 1995. *Band 12*.
- Sobota, Katharina*: Das Prinzip Rechtsstaat. 1997. *Band 22*.
- Sodan, Helge*: Freie Berufe als Leistungserbringer im Recht der gesetzlichen Krankenversicherung. 1997. *Band 20*.

Jus Publicum

- Sommermann, Karl-Peter*: Staatsziele und Staatszielbestimmungen. 1997. *Band 25*.
Storr, Stefan: Der Staat als Unternehmer. 2001. *Band 78*.
Trute, Hans-Heinrich: Die Forschung zwischen grundrechtlicher Freiheit und staatlicher
Institutionalisierung. 1994. *Band 10*.
Uerpmann, Robert: Das öffentliche Interesse. 1999. *Band 47*.
Unruh, Peter: Der Verfassungsbegriff des Grundgesetzes. 2002. *Band 82*.
Wall, Heinrich de: Die Anwendbarkeit privatrechtlicher Vorschriften im
Verwaltungsrecht. 1999. *Band 46*.
Wolff, Heinrich Amadeus: Ungeschriebenes Verfassungsrecht unter dem Grundgesetz.
2000. *Band 44*.
Volkmann, Uwe: Solidarität – Programm und Prinzip der Verfassung. 1998. *Band 35*.
Vofskuhle, Andreas: Das Kompensationsprinzip. 1999. *Band 41*.
Ziekow, Jan: Über Freizügigkeit und Aufenthalt. 1997. *Band 21*.

Einen Gesamtkatalog erhalten Sie gerne vom Verlag
Mohr Siebeck, Postfach 2040, D-72010 Tübingen.
Aktuelle Informationen im Internet unter <http://www.mohr.de>

