

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	7
Abkürzungsverzeichnis	21
Einleitung	27
1. Kapitel: Die Entwicklung der Ausweisungstatbestände zur Abwehr terroristischer und extremistischer Gefahren	32
A. Die Abwehr terroristischer und extremistischer Gefahren durch Ausweisung in der Bundesrepublik bis 2001	32
I. Die Abwehr terroristischer Gefahren nach dem AusIG 1965	32
1. Das Attentat während der Olympischen Spiele in München 1972	32
2. Rechtliche Bewertung durch Rechtsprechung und Literatur	34
a) Gefährdung der Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland	34
aa) Schutzgut	34
bb) Gefährdung	35
(1) Gefahrverdacht	35
(2) Verhalten des Ausländers	37
b) Gefährdung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung	39
II. Die Abwehr terroristischer und extremistischer Gefahren nach dem AusIG 1990	40
1. „Kurdenkrawalle“ der PKK	40
2. Rechtliche Bewertung durch die Rechtsprechung	41
B. Neuausrichtung nach dem 11. September	42
I. Das Attentat auf das World Trade Center	42
II. Hassprediger	43
III. Terroristen in Ausbildungslagern	45
C. Gang der Untersuchung	45

2. Kapitel: Die Grundlagen des Ausweisungsrechts	48
A. Die Wirkung der Ausweisung	48
B. Der Anlass für die Ausweisung	49
I. Die historischen Grundlagen des Ausweisungsrechts	50
1. Unerwünschte Ausländer	50
2. 1871 bis 1934	52
3. Drittes Reich	56
4. Bundesrepublik	57
a) Weitergeltung der Ausländerpolizeiverordnung	58
b) AuslG 1965	58
c) AuslG 1990	61
d) Aktuelle Rechtslage	63
II. Einordnung des Ausweisungsrechts	66
1. Das liberale Polizeirecht	67
2. Fremdenpolizeirecht kein Polizeirecht	68
3. Ausländerrecht nur noch Ordnungsrecht?	70
a) Zweck der Ausweisung	71
b) Verfassungsrechtliche Vorgaben	73
aa) Bestimmtheit	74
bb) Art. 2 I GG	77
4. Ergebnis: Ausweisungsrecht = Gefahrenabwehrrecht	78
C. Maßstab einer gefahrenabwehrrechtlichen Untersuchung	80
I. Gefahrenabwehr bezweckt Rechtsgüterschutz	80
II. Rechte des Ausländers	81
III. Vereinbarkeit dieser Schutzrichtungen	82
1. Gefahrenindizierung	83
a) Systematik der Rechtsfolgen nach dem Wortlaut des Gesetzes	84
b) Auswirkungen des Rechtsfolgensystems auf den Tatbestand	86
c) Neue Entwicklungen durch die Rechtsprechung	89
d) Bewertung der Gefahrenindizierung	92
2. Generalprävention	93
3. Gefahrenvorsorge/-vorbeugung	96
4. Die Schutzgüter	101
a) Öffentliche Sicherheit	101
b) Öffentliche Ordnung	103
5. Erforderlichkeit und Angemessenheit der Ausweisung	105
6. Schlussfolgerungen für die weitere Untersuchung	106

A.	Begriffsbestimmungen	107
I.	Grundlagen der Begriffsbestimmung	107
II.	Definition „Terrorismus“	109
1.	Ausländerrechtliche Rechtsprechung	109
2.	Definitionsversuche	110
a)	Herkunft des Begriffs und allgemeines Verständnis	111
b)	Wissenschaftliche Ansätze	111
c)	Der Begriff im Völkerrecht	113
d)	Zusammenfassung	114
3.	Eigener Ansatz anhand von § 47 AufenthG	115
a)	„Anschläge gegen Personen oder Sachen als Mittel zur Durchsetzung politischer Belange“	115
b)	Nähere Bestimmung der einzelnen Merkmale	118
aa)	„Anschläge gegen Personen oder Sachen...“	118
(1)	EU-Rahmenbeschluss vom 13.06.2002 zur Terrorismusbekämpfung	119
(2)	Umsetzung des Rahmenbeschlusses ins deutsche Recht	121
(3)	§ 89a StGB	122
(4)	Katalogtaten als „Anschläge“	122
(a)	Anschläge gegen Personen	125
(b)	Anschläge gegen Sachen	126
(c)	Schädigungseignung	128
(5)	Zwischenergebnis	130
bb)	„...als Mittel zur Durchsetzung...“	130
cc)	„...politischer Belange“	133
(1)	Abgrenzung zu Freiheitskämpfern?	134
(a)	Strafrechtliche Regelungen	135
(aa)	§ 129b I 5 StGB	135
(bb)	Österreichisches und schweizerisches Modell	137
(cc)	Bewertung der Ausnahme für Freiheitskämpfer	138
(b)	Übertragung auf die ausländerrechtliche Definition	139
(2)	Ergebnis	140
4.	Abschließende Definition für das Ausländerrecht	140
5.	Verhältnis dieses Terrorismusbegriffs zu den sogenannten „Terrorlisten“	141
a)	Funktion und Bedeutung der Terrorlisten	141
aa)	Herkunft	141
bb)	Natur und Wirkungen der Maßnahmen	143

b)	Materieller Prüfungsstandard für eine Listung	144
aa)	UN-Terrorliste	144
bb)	EU-Terrorliste	145
c)	Ergebnis	146
III.	Begriff „Extremismus“	147
IV.	Verhältnis Extremismus – Terrorismus	148
B.	Die betroffenen Schutzgüter bei der Abwehr terroristischer und extremistischer Gefahren	149
I.	Die öffentliche Sicherheit	150
1.	Individualrechtsgüter	150
2.	Der Bestand des Staates – die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland	151
a)	Schutzgut	151
b)	Angriffsrichtung	153
c)	Gefährdung der Sicherheit	154
II.	Öffentliche Ordnung	154
III.	Ergebnis	154
C.	Zusammenfassung	155
4. Kapitel:	Gefahrenabwehrrechtliche Kategorisierung der Ausweisungsgründe	156
A.	Unterschiedliche Gefahrenpotentiale	156
I.	Regel- und Ermessensausweisungsgründe	156
II.	„Schwerwiegende Gründe der öffentlichen Sicherheit und Ordnung“	157
III.	Besonderes Gefahrenpotential der § 54 Nr. 5, 5a und 5b AufenthG	158
1:	Der Versagungsgrund des § 5 IV 1 AufenthG	159
2.	Der Ausschluss der Einbürgerung gem. § 11 S. 1 Nr. 2 StAG	160
3.	Datenübermittlung gem. § 73 II, III AufenthG und Überwachung gem. § 54a AufenthG	161
4.	Ergebnis	162
IV.	Gefahrverdacht ausreichend?	163
1.	§ 54 Nr. 5, 5b AufenthG: „wenn Tatsachen die Schlussfolgerung rechtfertigen“	163
a)	Allgemeines zum Gefahrverdacht	164
aa)	Der Begriff „Gefahrverdacht“ bei der polizeirechtlichen Generalklausel	164
bb)	Gefahrverdacht bei anderen Vorschriften?	165
b)	Beweismaß	166
aa)	Gesetzgebungsverfahren	167
bb)	Beweismaßreduktion	169
cc)	Vergleich mit anderen Gesetzen	170

dd) „Gefahrverdacht“ als Beweismaßregelung nach <i>Poscher</i>	171
ee) Ergebnis	173
c) Rechtfertigung der Herabsetzung des Beweismaßes	174
aa) Gründe für Herabsetzung	174
(1) Schwierigkeiten bei der Sachverhaltsaufklärung	174
(2) Ausmaß der zu erwartenden Schäden	175
bb) Verfassungsrechtliche Vorgaben	176
(1) Voraussetzungen der Anwendung	177
(2) Bestimmung des genauen Beweismaßes	178
cc) Ergebnis	181
d) § 54 Nr. 5a AufenthG	181
e) Zusammenfassung	183
B. Formelle und materielle Ausweisungsgründe	184

5. Kapitel: Die Abwehr terroristischer Gefahren durch Ausweisung seit 2002 185

A. Terroristische Vorfeldaktivitäten	185
I. Die Planung, Vorbereitung und Unterstützung im Vorfeld terroristischer Anschläge	186
1. Mitgliedschaft in oder Unterstützung einer Vereinigung, die den Terrorismus unterstützt, § 54 Nr. 5 AufenthG	187
a) Schutzgüter	187
b) Tatbestand	189
aa) Vereinigung	189
(1) Vereinigung im Strafrecht	190
(a) Enger Vereinigungsbegriff der Rechtsprechung	190
(b) Übertragung auf den islamistischen Terrorismus	191
(c) Weiter Vereinigungsbegriff	193
(d) Anpassung des engen Vereinigungsbegriffs	193
(2) Vereinigung im Ausländerrecht	195
bb) die den Terrorismus unterstützt	197
(1) Terroristische Vereinigung	198
(2) Den Terrorismus unterstützende Vereinigung	198
cc) Bezug des Ausländers zu der Vereinigung	202
(1) Angehören	202
(2) Unterstützung	205
(a) Definition	205
(b) Einzelne Beispiele	208
(c) Teilnahme an erlaubten Veranstaltungen	210
(d) Zusammenfassung	211

(3) Gegenwärtige Gefährlichkeit	212
dd) Ausnahmefall	216
c) Beweis durch Ausländerbehörden	217
aa) Tatbestandsmerkmale, auf die sich die Beweismaßreduktion bezieht	217
bb) Einschätzungen der Vereinigungen durch die Rechtsprechung	219
cc) Mögliche Beweismittel und Methoden der Sachverhaltsermittlung	221
(1) Tatbestandswirkung der Terrorlisten für das Merkmal „terroristische oder den Terrorismus unterstützende Vereinigung“	221
(a) UN-Terrorliste	223
(b) EU-Terrorliste	223
(c) Ergebnis	225
(2) Vereinsverbote und Strafverfahren	226
(3) Erkenntnisse der Sicherheitsbehörden	227
(a) Allgemeines	227
(b) Datenübermittlung im Ausweisungsverfahren gem. § 73 III 2 AufenthG	228
(aa) Voraussetzungen für die Sicherheits- anfrage gem. § 73 II AufenthG	229
(bb) Tatsachenübermittlung oder rechtliche Bewertung?	234
(cc) Ergebnis	236
(4) Zusammenfassung	236
2. Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat, § 54 Nr. 5b AufenthG	237
a) Die Vorgeschichte	237
aa) Sachverhalte	237
(1) Die „Kofferbomber“ 2006	237
(2) Die „Sauerlandgruppe“ 2007	238
bb) Die Änderungen des Gesetzgebers	239
b) Schutzgüter	240
c) Tatbestand	243
aa) Schwere staatsgefährdende Gewalttat gem. § 89a I StGB	243
bb) Vorbereitungshandlungen gem. § 89a II Nr. 1-3 StGB	246
(1) Unterweisen oder Sich-Unterweisen-Lassen (Nr. 1)	246
(a) Vorrichtungen und „sonstige Fertigkeiten“	247
(b) Ausbildung	248
(aa) Zusammenwirken	249
(bb) Auslandssachverhalte	249

(c) Gefährlichkeit	250
(d) Ergebnis	251
(2) Herstellen, Verwahren, etc. von Waffen, Stoffen oder Vorrichtungen (Nr. 2)	252
(3) Verschaffen oder Verwahren von Grundstoffen (Nr. 3)	252
(a) Grundstoffe	252
(b) Wesentliche Gegenstände	253
(c) Zusammenfassung	254
(4) Mögliche Probleme in der Praxis	255
(5) Ergebnis	256
cc) Besondere und gegenwärtige Gefährlichkeit	256
dd) Ausnahmefall	259
d) Beweis	259
e) Ergebnis	260
II. Sonderfall der Unterstützung: finanzielle Zuwendungen an Terroristen	262
1. Terrorismusfinanzierung	263
2. Ausweisungstatbestände	265
a) § 54 Nr. 5 AufenthG	265
b) § 54 Nr. 5b AufenthG	267
aa) Gefahrenabwehrrechtliche Zurechenbarkeit	267
bb) Erheblichkeit	268
c) § 55 II Nr. 2 AufenthG	269
3. Bewertung	270
B. „Geistige Brandstifter“ und „Hassprediger“	271
I. Sachverhalte	271
1. Beispiele	271
2. Der Fall Kaplan	272
II. Meinungsfreiheit	275
III. Ausweisungstatbestände	280
1. Unterstützung von Vereinigungen, die den Terrorismus unterstützen, § 54 Nr. 5 AufenthG	280
a) Aufforderung zur Begehung von Anschlägen oder zur Leistung finanzieller oder anderer Hilfe	281
b) Sympathiewerbung	283
c) Zusammenfassung	284
2. Gefährdung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung oder der Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland, § 54 Nr. 5a 1. Var. AufenthG (Gefährdungstatbestand)	284
a) Gefährdung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung	284
aa) Gefährdung des politischen Systems	285
bb) Missachtung der Menschenrechte	286

cc) Auslandsbezug	288
dd) Zusammenfassung	289
b) Gefährdung der Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland, § 54 Nr. 5a 1. Var. AufenthG	289
3. Aufrufen zur Gewaltanwendung bei der Verfolgung politischer Ziele, § 54 Nr. 5a 2. Var. AufenthG (Gewalttatbestand)	290
a) Öffentliches Aufrufen	290
b) Gewaltanwendung	291
c) Politische Ziele	293
aa) Politisch	294
bb) Ziele	295
cc) Ergebnis	295
d) Verhaltensweisen im Ausland	296
aa) Von § 54 Nr. 5a 2. Var. 2. Fall AufenthG geschützte Rechtsgüter und ihre Gefährdung	297
(1) Öffentliche Sicherheit	297
(2) Öffentliche Ordnung	299
bb) Ergebnis	301
e) Zusammenfassung	301
4. Das Billigen von oder Werben für Verbrechen / Volks- verhetzung, § 55 II Nr. 8a), 8b) AufenthG	302
a) Gefahrenabwehrrechtliche Einordnung	302
aa) Die Bezüge zum Strafrecht	302
(1) Schutzzweck der strafrechtlichen Vorschriften	303
(2) Übertragung auf § 55 II Nr. 8a) und b) AufenthG	306
bb) Schutzgüter: öffentliche Sicherheit und Ordnung	306
(1) Öffentliche Sicherheit	307
(2) Öffentliche Ordnung	307
(a) Islamistische Meinungen	307
(b) Symbolträchtige Daten	308
(c) Ergebnis	310
cc) Störungseignung	311
(1) Strafrechtlich	313
(2) Begriff der Störung im Gefahrenabwehrrecht	314
(3) Zwischenergebnis	314
(4) Sinn und Zweck	315
(5) Ergebnis	317
b) Tatbestand	318
aa) § 55 II Nr. 8a) AufenthG	318
(1) Predigten: öffentlich oder in einer Versammlung	318
(2) Aufhetzende Medien: durch Verbreiten von Schriften	319
(3) Verbrechen und terroristische Taten	320
(4) Beispiele für ein Billigen oder Werben	322

bb) § 55 II Nr. 8b) AufenthG	324
(1) Teile der Bevölkerung	324
(2) Aufstacheln zum Hass	325
(3) Aufforderung zu Gewalt- oder Willkür- maßnahmen	326
(4) Angreifen der Menschenwürde anderer dadurch, dass Teile der Bevölkerung beschimpft, böswillig verächtlich gemacht oder verleumdet werden	327
(5) Einzelne Beispiele	328
c) Ermessen	330
d) Symbolpolitik?	330
C. Mitglieder, Anhänger und Leiter verbotener Vereine	331
I. Verbotene Vereine	332
1. Rechtsgrundlagen	332
2. Bereits verbotene Vereine	334
II. Ausweisung eines Mitglieds oder Anhängers wegen Gefährdung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung oder der Sicherheit der Bundesrepublik, § 54 Nr. 5a 1. Var. AufenthG	335
1. Vereine, die wegen Gefährdung der Sicherheit der Bundesrepublik oder der freiheitlichen demokratischen Grundordnung in Deutschland verboten wurden	336
2. Konkretisierte Gefahr in der Person des Ausländers	338
3. Vereinigungen, die den Terrorismus unterstützen, bzw. Vereinigungen, die nicht nach dem VereinsG verboten sind	340
4. Vergleich zur Rechtsprechung des BVerwG zu § 10 I Nr. 1 AuslG 1965	340
III. Ausweisung eines Mitglieds wegen Betätigung nach dem Vereinsverbot, § 55 II Nr. 2 AufenthG	341
IV. Ausweisung eines Leiters gem. § 54 Nr. 7 AufenthG	342
1. Unanfechtbares Vereinsverbot	342
2. Leiter des Vereins	343
a) Sinn und Zweck der Vorschrift	344
b) Verfahren bei Vereinsverboten	344
c) Zusammenfassung	346
3. Zeitpunkt	346
4. Ausnahmefall	346
V. Vergleich von § 54 Nr. 7 und § 54 Nr. 5a AufenthG	347
D. Vergleich der bisher untersuchten Ausweisungstatbestände und ihrer Anwendungsbereiche	348
E. Ausweisung aus formellen Gründen	352
I. Sicherheitsbefragung	352
1. Allgemeines zur Verwaltungspraxis	353
a) Befragung mittels Fragebogen	354
b) Weiterleitung des Fragebogens, individuelles Gespräch	355

c)	Zusammenfassung	356
2.	Rechtsgrundlage	357
a)	Ebene 1: Die Befugnis zur Befragung	359
aa)	§ 54 Nr. 6 AufenthG	359
bb)	§ 86 AufenthG	360
cc)	§ 54 Nr. 6 iVm § 86 S. 1 AufenthG	361
dd)	§ 24 I, II (L)VwVfG, § 5 IV 1 bzw. § 54 Nr. 5, 5a und 5b AufenthG iVm § 86 AufenthG	362
(1)	Der Sachverhalt gem. § 24 I (L)VwVfG	363
(a)	Konkreter Anlass	364
(b)	In bestimmten, von vornherein festgelegten Fällen	365
(c)	Bewertung	366
(d)	Ergebnis	368
(2)	Umfang der Ermittlungen	368
(a)	Verbindungen zu Personen oder Organisa- tionen, die der Unterstützung des Terrorismus verdächtig sind	369
(b)	Voraufenthalte in Deutschland oder anderen Staaten	371
(c)	Weitere Fragestellungen	372
(d)	Zusammenfassung	373
(3)	Art der Ermittlungen	374
ee)	Ergebnis	374
b)	Ebene 2: Die Mitwirkungspflicht des Ausländers	375
aa)	Persönliches Erscheinen: § 82 IV 1 AufenthG	375
bb)	Alter, Identität, Staatsangehörigkeit: § 49 II AufenthG	376
cc)	Beantwortung weiterer Fragen: § 82 I 1 AufenthG?	376
dd)	§ 99 II, III AO analog?	377
ee)	Konsequenzen	379
ff)	Ergebnis	380
c)	Ebene 3: Die Befugnis zur Speicherung und Weiter- leitung der Daten	380
d)	Ergebnis	381
3.	Die Ausweisung gem. § 54 Nr. 6 AufenthG	382
a)	Tatbestand	382
aa)	Belehrung	382
bb)	Die Antworten des Ausländers während der Befragung als Gefahr	383
(1)	Das Verheimlichen früherer Aufenthalte in Deutschland oder anderen Staaten	383
(2)	Falsche oder unvollständige Angaben über Ver- bindungen zu Personen oder Organisationen, die der Unterstützung des Terrorismus verdächtig sind	386

b)	Einordnung dieses Ausweisungsgrundes	388
c)	Zusammenfassung	390
4.	Ausweisung wegen falscher Angaben oder Verweigerung der Mitwirkung gem. § 55 II Nr. 1 AufenthG	391
II.	Ausweisung gem. § 55 II Nr. 1 AufenthG wegen weiterer terrorismus- und extremismusbezogener Sachverhalte in der Praxis	394
III.	Fazit für die formellen Ausweisungsgründe	396
6. Kapitel:	Durchsetzung der Ausreisepflicht	397
A.	Abschiebungsschutz	397
I.	Flüchtlinge und Asylberechtigte	398
1.	Abschiebungsschutz gem. § 60 I AufenthG	399
2.	Ausnahme für Terroristen und Extremisten: § 60 VIII AufenthG	399
a)	Gefahr für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder für die Allgemeinheit	400
b)	Terrorismusbereich des § 3 II AsylVfG	402
aa)	§ 3 II AsylVfG (Art. 1 F GFK)	403
(1)	§ 3 II 1 Nr. 1 AsylVfG (Art. F a) GFK): Verbrechen gegen den Frieden, Kriegsverbrechen oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit	403
(2)	§ 3 II 1 Nr. 2 AsylVfG (Art. F b) GFK): schwere nichtpolitische Straftat	404
(3)	§ 3 II 1 Nr. 3 AsylVfG (Art. F c) GFK): Zuwiderhandlung gegen die Ziele und Grundsätze der Vereinten Nationen	406
(4)	Zusammenfassung	408
bb)	Gefahr	408
cc)	Gerechtfertigte Annahme	410
dd)	Tatbestandswirkung der EU-Terrorliste	411
c)	Zusammenfassung	412
II.	Abschiebungshindernisse nach § 60 II, III, V und VII AufenthG	412
III.	Zusammenfassung	413
B.	Folgen einer nicht durchsetzbaren Ausreisepflicht	414
I.	Aufenthaltsrechtlicher Status	414
II.	Überwachung gem. § 54a AufenthG	416
1.	Überwachungsmaßnahmen	416
a)	Meldepflicht	416
b)	Räumliche Aufenthaltsbeschränkung und Wohnsitzverpflichtung	418
c)	Verbot der Nutzung bestimmter Kommunikationsmittel	419

2. Vollziehbare Ausreisepflicht	420
3. Bewertung	422
III. Ergebnis	422
7. Kapitel: Die Abschiebungsanordnung nach § 58a AufenthG	423
A. Wirkung der Abschiebungsanordnung	424
B. Vergleich mit der asylrechtlichen Abschiebungsanordnung nach § 34a AsylVfG	424
C. Vollstreckungsrechtliche Einordnung	426
I. Vollstreckung im gestreckten Verfahren nach den Verwaltungsvollstreckungsgesetzen und nach dem AufenthG	427
II. Vollstreckung im vereinfachten bzw. gekürzten Verfahren	431
III. Einordnung der Abschiebungsanordnung	432
1. Handeln im Rahmen der gesetzlichen Befugnisse	432
2. Zur Abwendung einer drohenden oder gegenwärtigen Gefahr notwendig?	434
a) Abwehr einer besonderen Gefahr für die Sicherheit der Bundesrepublik oder einer terroristischen Gefahr	435
b) Andere Bewertung durch „auf Tatsachen gestützte Prognose“?	436
c) Sofortige Vollziehung und verkürzte Rechtsschutzfrist	439
d) Ergebnis	440
3. Abschiebungsandrohung	440
4. Abschiebungsanordnung als Festsetzung	440
5. Ergebnis	441
D. Konsequenzen der Einordnung der Abschiebungsanordnung als Festsetzung	442
E. Gründe für das Scheitern in der Praxis	443
8. Kapitel: Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse	446
Literaturverzeichnis	453