



Kathrin Weber

Die Sicherung
rechtsstaatlicher Standards
im modernen Polizeirecht



Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	13
Einleitung	17
A. Der Wandel polizeilicher Aufgaben	17
I. Die neuen Aufgaben der Polizei im Kontext sicherheitsrechtlicher Entwicklungen	17
II. Gesellschaftspolitische Grundlagen und rechtsdogmatische Folgen	21
III. Offene Fragen rechtsstaatlicher Sicherung	23
B. Ziel und Gang der Untersuchung	24
Teil I	
Der Wandel polizeilicher Befugnisse	27
A. Normative und rechtsstaatliche Grundstrukturen des überkommenen Polizeirechts und deren Bedeutung im Gefahrenvorfeld	27
I. Grundkonstellation des Polizeirechts	27
1. Gefahrbegriff	28
a. Tatbestandliche Elemente	28
b. Modifikationen	30
c. Qualifikationen	31
2. Gefahrenzurechnung	32
a. Verantwortlichkeit und polizeilicher Notstand	33
b. Modifikationen	35
c. Qualifikationen	36
II. Rechtsstaatliche Funktionen	37
1. Die eingriffssteuernde Funktion des Gefahrbegriffs	37
2. Die verfassungsrechtliche Bedeutung der Gefahrenzurechnung	38
III. Bedeutung dieser Grundstrukturen für die Vorfeldtätigkeit	39
B. Normative Bestandsaufnahme des neuartigen Polizeirechts	40
I. Informationelle Maßnahmen der Polizeibehörden	40
1. Allgemeine Befugnisse der Datenerhebung	41
a. Befragung und Auskunftspflicht	41
b. Identitätsfeststellung	42
aa. Identitätsfeststellung an Kontrollstellen und in Kontroll- bereichen	43

bb. Identitätsfeststellung an gefährlichen Orten und gefährdeten Objekten	44
c. Verdachts- und ereignisunabhängige Personenkontrollen	46
d. Vorladung	48
e. Erhebung personenbezogener Daten	49
f. Normstruktur der allgemeinen Befugnisse der Datenerhebung	51
2. Besondere Befugnisse der Datenerhebung	54
a. Erkennungsdienstliche Maßnahmen	54
b. Videoüberwachung, Bild- und Tonaufzeichnungen im öffentlichen Raum sowie Einsatz automatisierter Kennzeichenerfassungssysteme	56
c. Einsatz besonderer Mittel der Datenerhebung	59
d. Polizeiliche Beobachtung	62
e. Datenerhebung im Zusammenhang mit dem Telekommunikationsverkehr	64
f. Normstruktur der besonderen Befugnisse der Datenerhebung	67
3. Befugnisse der Datenverarbeitung	70
a. Nutzung, Speicherung und sonstige Verarbeitung personenbezogener Daten	70
b. Datenübermittlung	72
c. Datenabgleich und Rasterfahndung	73
d. Normstruktur der Befugnisse der Datenverarbeitung	75
4. Strukturanalyse des neuartigen Polizeirechts	76
II. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit des Aufgaben- und Befugniswandels	79
1. Verfassungswidrigkeit polizeilichen Vorfeldhandelns	79
2. Erfordernis struktureller Veränderungen des Polizeirechts	81
III. Statuierung von Verfahrensmechanismen in Reaktion auf die Abkehr von gefahrenabwehrrechtlichen Grundstrukturen	83
1. Grundrechtsschutz durch Verfahren	84
2. Möglichkeiten und Grenzen neuartiger Sicherungsinstrumente ..	86
a. Richtervorbehalt	86
b. Kompetenzverlagerung innerhalb der Exekutive	90
c. Einbeziehung der Landesbeauftragten für den Datenschutz ..	93
d. Legislative Sicherungsinstrumente	96
aa. Berichtspflichten der Exekutive gegenüber parlamentarischen Kontrollorganen	97
bb. Befristung von Rechtsgrundlagen	99

C. Fehlen einer konsistenten Systematik des sich im Wandel befindlichen Eingriffsinstrumentariums	101
---	-----

Teil 2

Rechtsstaatliche Anforderungen an das neu strukturierte Polizeirecht unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	103
---	-----

A. Berührungspunkte mit Elementen der Rechtsstaatlichkeit	103
I. Das Erfordernis einer hinreichenden Normbestimmtheit	104
II. Die Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsprinzips	107
B. Systematische Darstellung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum tatbestandlich neu strukturierten Sicherheitsrecht	107
I. Bestimmtheitsgebot und traditioneller Gefahrbegriff.....	108
II. Verfassungsgerichtliche Anforderungen an Vorfeldbefugnisse	109
1. Bestimmtheitsstandard, -funktionen und ihre Erfüllung im Gefahrenvorfeld	109
a. Der Standard der Normbestimmtheit	110
b. Die Funktionen hinreichender Bestimmtheit.....	112
aa. Erkennbarkeit der Rechtslage für den betroffenen Bürger	113
bb. Steuerung und Begrenzung der Exekutivtätigkeit	114
cc. Kontrollmaßstab für die Judikative	117
c. Scheitern eines Ausgleichs mangelnder Bestimmtheit durch Verfahrensvorschriften	117
aa. Richtervorbehalt	118
bb. Kompetenzverlagerung innerhalb der Exekutive	122
cc. Einbeziehung der Landesbeauftragten für den Datenschutz	124
dd. Legislative Sicherungsinstrumente	125
d. Keine Verlagerung zu Gunsten des Verhältnismäßigkeitsprinzips	126
2. Das Verhältnismäßigkeitsprinzip als Formel umgekehrter Proportionalität	128
III. Weichenstellungen für ein neues Polizeirecht?	132

Teil 3

Verfassungskonforme Normgestaltung im Polizeirecht?.....	141
A. Verfassungsrechtliche Beurteilung ausgewählter Standardmaßnahmen unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	141

I.	Datenerhebung im Zusammenhang mit dem Telekommunikationsverkehr	142
1.	Beurteilung an Hand von Leitentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts	143
a.	Tatsächliche Anknüpfungspunkte	144
b.	Zweckbestimmung und Bedeutung der Schutzgüter	145
c.	Erforderlichkeitsprinzip	148
d.	Dritte als Maßnahmenadressaten	149
e.	Zwischenergebnis	151
2.	Ergänzende verfassungsrechtliche Aspekte und abschließende Bewertung	151
II.	Rasterfahndung	153
1.	Beurteilung an Hand von Leitentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts	154
a.	Zweckbestimmung, Bedeutung der Schutzgüter und Erforderlichkeitsprinzip	155
b.	Tatsächliche Anknüpfungspunkte	158
c.	Zwischenergebnis	158
2.	Ergänzende verfassungsrechtliche Aspekte und abschließende Bewertung	159
III.	Polizeiliche Beobachtung	162
1.	Beurteilung an Hand von Leitentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts	162
a.	Tatsächliche Anknüpfungspunkte	164
b.	Zweckbestimmung, Bedeutung der Schutzgüter und Erforderlichkeitsprinzip	164
c.	Dritte als Maßnahmenadressaten	166
d.	Zwischenergebnis	167
2.	Ergänzende verfassungsrechtliche Aspekte und abschließende Bewertung	167
IV.	Verdachtsunabhängige Personenkontrollen, Schleierfahndung	169
1.	Beurteilung an Hand von Leitentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts	170
a.	Tatsächliche Anknüpfungspunkte	173
b.	Zweckbestimmung, Bedeutung der Schutzgüter und Erforderlichkeitsprinzip	175
c.	Zwischenergebnis	177
2.	Ergänzende verfassungsrechtliche Aspekte und abschließende Bewertung	177

V. Ausblick hinsichtlich der Vereinbarkeit neuartiger Befugnisse mit dem Grundgesetz	180
B. (Un) Möglichkeit zukünftiger Normgestaltung nach bundesverfassungsgerichtlichen Handlungsanweisungen	182
I. Konsequenzen für die Normstruktur des Polizeirechts	182
II. Scheitern der bundesverfassungsgerichtlichen „Tatsachen-Lösung“	184
C. Anderweitige Gewährleistung rechtsstaatlichen Polizeihandelns	187
I. Operationalisierung des Verhältnismäßigkeitsprinzips	188
II. Implementierung von prozeduralen Sicherungsmechanismen	190
1. Rechtsstaatliches Sicherungsvermögen und dogmatische Einpassung	191
2. Optimierung des konkreten Einsatzes der Sicherungsmechanismen	195
a. Anforderungen an eine effektive Ausgestaltung einzelner Verfahrenselemente	195
aa. Richtervorbehalt	195
bb. Kompetenzverlagerung innerhalb der Exekutive	202
cc. Einbeziehung der Landesbeauftragten für den Datenschutz	204
dd. Legislative Sicherungsinstrumente	205
b. Parameter eines systematischen Einsatzes der Sicherungsmechanismen	211
aa. Bestimmung des spezifischen Sicherungsvermögens der Verfahrenselemente	212
bb. Klassifikation des Sicherungsbedürfnisses von Vorfeldmaßnahmen	213
cc. Umsetzung am Beispiel ausgewählter Standardmaßnahmen	216
III. Notwendigkeit der Erweiterung um zusätzliche Sicherungsstrukturen?	218
1. Einbeziehung der Staatsanwaltschaft	218
2. Strukturierte Eigensteuerung der Verwaltung durch Konzeptbildung	219
3. Ausgleich über das sekundäre Sanktionssystem der Staatshaftung	221
VI. Aspekte der Gewaltenteilung	223
Ergebnis (in Thesen)	227

Anhang	
A. Datenerhebung im Zusammenhang mit dem Telekommunikationsverkehr	231
B. Rasterfahndung	239
C. Polizeiliche Beobachtung	241
D. Verdachts- und ereignisunabhängige Personenkontrollen, Schleierfahndung	248
Literaturverzeichnis	253