

Berichte aus der Rechtswissenschaft

Christian Wulff

**Befugnisnormen zur vorbeugenden
Verbrechensbekämpfung in den
Landespolizeigesetzen**

untersucht am Beispiel von verdachts- und
ereignisunabhängigen Personenkontrollen und von offenen
Videoüberwachungen im öffentlich zugänglichen Raum

Shaker Verlag
Aachen 2003

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Zugl.: Universität Potsdam, Univ., Diss., 2003

Copyright Shaker Verlag 2003

Alle Rechte, auch das des auszugsweisen Nachdruckes, der auszugsweisen oder vollständigen Wiedergabe, der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen und der Übersetzung, vorbehalten.

Printed in Germany.

ISBN 3-8322-2152-2

ISSN 0945-098X

Shaker Verlag GmbH • Postfach 101818 • 52018 Aachen
Telefon: 02407/95 96 - 0 • Telefax: 02407/95 96 - 9
Internet: www.shaker.de • eMail: info@shaker.de

VORWORT

Diese Arbeit lag der Juristischen Fakultät der Universität Potsdam 2002/2003 als Dissertation vor. Literatur, Rechtsprechung und Gesetzesänderungen wurden, soweit möglich, bis April 2003 berücksichtigt.

Mein besonderer Dank gilt Frau Prof. Dr. Pohl-Zahn für die umfangreiche und konstruktive Betreuung dieser Arbeit und die Erstellung des Erstgutachtens. Des Weiteren bedanke ich mich bei Herrn HD Dr. jur. Bley für die Erstellung des Zweitgutachtens.

Potsdam, im Dezember 2003

Christian Wulff

INHALTSVERZEICHNIS

<u>1. Teil - Allgemeine Ausführungen zur vorbeugenden Verbrechensbekämpfung</u>	1
A. Einleitung	1
B. Das System der polizeilichen Aufgabenzuteilung	5
I. Unterscheidung zwischen präventiven und repressiven polizeilichen Aufgaben	5
II. Vorbeugende Bekämpfung von Straftaten	9
1. Begriffsbestimmungen	9
2. Verhütung von Straftaten	9
3. Vorsorge für die Verfolgung von Straftaten	9
a) Meinungsstand	10
b) Bewertung und Einordnung	11
c) Konsequenzen der Einordnung	13
aa) Gesetzgebungskompetenz der Länder	13
bb) Zulässiger Rechtsweg	15
cc) Zusammenfassung	17
III. Vorfeldmaßnahmen	17
1. Begriffsbestimmung und Einordnung	17
2. Zulässigkeit der Vorverlagerung polizeilicher Arbeit	19
a) Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung	19
aa) Wesen des Rechtes auf informationelle Selbstbestimmung	19
bb) Umfang des Rechtes auf informationelle Selbstbestimmung	20
cc) Einschränkungen des Rechtes auf informationelle Selbstbestimmung	22
b) Organisierte Kriminalität	23
c) Grundrecht auf Sicherheit	26
3. Ausgleichsmaßnahmen für das Fehlen der Eingriffsvoraussetzung der konkreten Gefahr bzw. des hinreichenden Anfangsverdachts	28
a) Eingrenzung des Tatbestandes auf Straftaten von erheblicher Bedeutung	28
b) Erhöhung der Verfahrensanforderungen	29
c) Die Eignung von Exekutiv- und Richtervorhalten	31
aa) Exekutivvorbehalte	31
bb) Richtervorbehalte	32
cc) Erfordernis der Zustimmung eines Datenschutzbeauftragten	34

IV. Zusammenfassung	35
2. Teil - Die verdachts- und ereignisunabhängige Personenkontrolle	37
A. Überblick zur verdachts- und ereignisunabhängigen Personenkontrolle	37
I. Begriff der verdachts- und ereignisunabhängigen Personenkontrolle ...	37
1. Verdachtsunabhängig	38
2. Ereignisunabhängig	40
3. Zwischenergebnis	40
4. Zum Begriff der Schleierfahndung	41
II. Regelungen im Bundesgrenzschutzgesetz	42
III. Regelungen in den Polizeigesetzen der Länder	44
1. Bayern	44
2. Baden-Württemberg	45
3. Hessen	46
4. Niedersachsen	46
5. Brandenburg	47
6. Berlin	47
7. Sachsen-Anhalt	47
8. Saarland	48
9. Mecklenburg-Vorpommern	49
a) § 29 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 SOG M-V in der Fassung vom 19.02.1998	49
b) § 27a SOG M-V	49
IV. Motive für die Befugniserweiterungen im BGS und in den Polizeigesetzen der Länder	50
1. Ausführungen des Bundesgesetzgebers	50
2. Ausführungen der Landesgesetzgeber	50
3. Zusammenfassung	52
B. Einordnung verdachts- und ereignisunabhängiger Personenkontrollen in das System der polizeilichen Aufgabenteilung	52
I. Die Länder zur Einordnung verdachts- und ereignisunabhängiger Personenkontrollen	52
II. Blick auf die verfolgten Ziele und Beleg durch Statistiken	54

III. Das Urteil des LVerfG M-V hinsichtlich der Einordnung verdachts- und ereignisunabhängiger Personenkontrollen	56
IV. Einordnung in das System der polizeilichen Aufgabenzuteilung	57
C. Die Struktur der Befugnisnormen für verdachts- und ereignisunabhängige Personenkontrollen	60
I. Der Tatbestand	60
1. Fehlen der Eingriffsgrenzen der konkreten Gefahr und des hinreichenden Anfangsverdachts	60
2. Ersetzen des Tatbestandes durch eine Zweckbestimmung	60
3. Eingrenzung durch lokale Beschränkungen	61
a) Lokale Beschränkungen in den einzelnen Ländern	61
b) Begriffsklärung	63
4. Zusammenfassung	63
II. Tatbestandsähnliche Voraussetzungen	64
1. Erfordernis von Lageerkenntnissen	65
2. Straftaten von erheblicher Bedeutung	65
3. Anforderungen an das Verfahren	67
III. Die Rechtsfolge	67
1. Die Personenkontrolle	67
a) Befragung und Identitätsfeststellung	67
b) Handlungspflichten des Maßnahmeadressaten	69
2. Mögliche Folgemaßnahmen	72
a) Zulässigkeit von Folgemaßnahmen nach verschiedenen Polizeigesetzen	72
b) Bedeutung der Zulässigkeit von Folgemaßnahmen	74
IV. Qualifikation der Maßnahme und Konsequenzen für den Rechtsschutz	74
D. Vereinbarkeit verdachts- und ereignisunabhängiger Personenkontrollen mit dem Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ)	76
I. Wesen des Schengener Durchführungsübereinkommens (SDÜ)	76
II. Aussagen des SDÜ in Bezug auf den Abbau von Personenkontrollen	76

III. Vereinbarkeit verdachts- und ereignisunabhängiger Personenkontrollen mit Art. 2 Abs. 1 SDÜ	76
1. Zielrichtung der Maßnahme	77
2. Ausführungen der Landesgesetzgeber und des LVerfG M-V.....	77
3. Schlussfolgerungen.....	78
E. Die Verhältnismäßigkeit von verdachts- und ereignisunabhängigen Personenkontrollen	80
I. Verfolgter Zweck.....	80
II. Geeignetheit verdachts- und ereignisunabhängiger Personenkontrollen zur vorbeugenden Verbrechensbekämpfung	80
III. Erforderlichkeit.....	82
IV. Angemessenheit der Regelungen	84
1. Anhalte- und Ausweispflicht	84
a) Welche Belange stehen sich gegenüber?.....	85
b) Intensität der Grundrechtsbeeinträchtigungen und Abwägung der betroffenen Belange	88
c) Zusammenfassung.....	93
2. Folgemaßnahmen	94
a) Inaugenscheinnahme und Durchsuchung	94
b) Festhalten und Sistierung.....	105
c) Durchführung erkennungsdienstlicher Maßnahmen	106
d) Datenabgleich, Datenspeicherung und Datenverarbeitung.....	109
aa) Datenabgleich	109
bb) Speicherung, Veränderung und Nutzung von Daten.....	113
cc) Übermittlung von Daten	120
dd) Auskunftsrecht und Benachrichtigungspflichten	121
ee) Löschungspflichten	123
ff) Zu § 9a Abs. 2 SPolG	124
V. Zusammenfassung.....	125
1. Verdachts- und ereignisunabhängige Personenkontrollen aufgrund der Befugnisnormen zur polizeilichen Befragung.....	125
2. Verdachts- und ereignisunabhängige Personenkontrollen aufgrund der Befugnisnormen zur Identitätsfeststellung	127
3. § 27a SOG M-V	129
4. § 9a SPolG	129

F. Ergebnis	130
<u>3. Teil - Die offene Videoüberwachung im öffentlich zugänglichen Raum</u>	134
A. Überblick zur Videoüberwachung	134
I. Einleitende Bemerkungen	134
II. Die Vorreiterrolle Großbritanniens	135
III. Entwicklungsstand in Deutschland	136
1. Videoüberwachung durch Private	136
2. Videoüberwachung in öffentlichen Verkehrsmitteln	136
3. Videoüberwachung im öffentlich zugänglichen Raum	137
4. Regelungen in den Polizeigesetzen der Länder	139
a) Nordrhein-Westfalen	140
b) Brandenburg	140
c) Hessen	141
d) Mecklenburg-Vorpommern	141
e) Schleswig-Holstein	142
f) Bayern	142
g) Sachsen	143
h) Sachsen-Anhalt	143
i) Saarland	143
j) Baden-Württemberg	144
k) Niedersachsen	144
l) Bremen	145
m) Rheinland-Pfalz	145
B. Einordnung der offenen Videoüberwachung in das System der polizeilichen Aufgabenzuteilung	146
I. Blick auf die verfolgten Ziele	146
II. Einordnung der offenen Videoüberwachung und Schlussfolgerungen hinsichtlich der Gesetzgebungskompetenz der Länder	147
1. Grundsätzliche Einordnung der offenen Videoüberwachung	147
2. Einordnung der Videoaufzeichnung und Schlussfolgerungen hinsichtlich der Gesetzgebungskompetenz der Länder	149
3. Ergebnis	151

C. Die Struktur der Befugnisnormen für die offene Videoüberwachung im öffentlich zugänglichen Raum	152
I. Der Tatbestand.....	152
1. Fehlen der Eingriffsgrenzen der konkreten Gefahr und des hinreichenden Anfangsverdachts.....	152
2. Anhaltspunkte für die Begehung von Straftaten	153
a) Videoaufnahmen.....	153
b) Videoaufzeichnungen	156
3. Lokale Beschränkungen.....	159
4. Zusammenfassung.....	161
II. Tatbestandsähnliche Voraussetzungen	162
1. Erfordernis von Lagekenntnissen.....	162
2. Straftaten von erheblicher Bedeutung	162
3. Anforderungen an das Verfahren	164
III. Die Rechtsfolge.....	165
1. Die Videoaufnahme	165
2. Die Videoaufzeichnung	165
3. Folgemaßnahmen	166
IV. Qualifikation der Maßnahme und Konsequenzen für den Rechtsschutz	166
D. Die Rechtmäßigkeit der offenen Videoüberwachung im öffentlich zugänglichen Raum	167
I. Das Trennungsgebot.....	167
II. Die Verhältnismäßigkeit der offenen Videoüberwachung im öffentlich zugänglichen Raum	168
1. Verfolgter Zweck.....	168
2. Geeignetheit der offenen Videoüberwachung zur vorbeugenden Verbrechensbekämpfung	169
a) Videoaufnahmen.....	169
b) Videoaufzeichnungen	169
3. Erforderlichkeit.....	170
4. Angemessenheit.....	172
a) Videoaufnahmen.....	172
b) Videoaufzeichnungen	177

aa) Zur Notwendigkeit der bevorstehenden Begehung einer Straftat	177
bb) Eingrenzung auf Straftaten von erheblicher Bedeutung	182
cc) Zur Notwendigkeit lokaler Beschränkungen	184
dd) Genehmigungsvorbehalte	185
ee) Löschungspflichten	187
ff) Benachrichtigungs- und Auskunftspflichten	190
gg) Zur Notwendigkeit von Erfolgskontrollen	192
hh) Datenverarbeitung und Datenübermittlung	193
5. Zusammenfassung.....	194
a) Videoaufnahmen	194
b) Videoaufzeichnungen	194
E. Ergebnis	196
<u>4. Teil - Schlussbetrachtung</u>	<u>198</u>

Anhang:

- 1. Befugnisnormen für verdachts- und ereignisunabhängige Personenkontrollen**
- 2. Befugnisnormen für die offene Videoüberwachung im öffentlich zugänglichen Raum**