Schriften zum Recht des Informationsverkehrs
und der Informationstechnik

Band 16

Polizeiliche Gefahren- und Informationsvorsorge

Grundlagen, Rechts- und Vollzugsstrukturen, dargestellt auch im Hinblick auf die deutsche Beteiligung an einem Europäischen Polizeiamt (EUROPOL)

Von

Dr. Josef Aulehner

Duncker & Humblot · Berlin

JOSEF AULEHNER

Polizeiliche Gefahren- und Informationsvorsorge

Schriften zum Recht des Informationsverkehrs und der Informationstechnik

Herausgegeben von Prof. Dr. Horst Ehmann und Prof. Dr. Rainer Pitschas

---

Band 16

Polizeiliche Gefahren- und Informationsvorsorge

Grundlagen, Rechts- und Vollzugsstrukturen, dargestellt auch im Hinblick auf die deutsche Beteiligung an einem Europäischen Polizeiamt (EUROPOL)

Von

Dr. Josef Aulehner

Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Aulehner, Josef:
Polizeiliche Gefahren- und Informationsvorsorge : Grundlagen, Rechts- und Vollzugsstrukturen, dargestellt auch im Hinblick auf die deutsche Beteiligung an einem Europäischen Polizeiamt (EUROPOL) / von Josef Aulehner. – Berlin : Duncker und Humblot, 1998
(Schriften zum Recht des Informationsverkehrs und der Informationstechnik ; Bd. 16)
Zugl.: Speyer, Univ., Diss., 1996
ISBN 3-428-09058-6

Alle Rechte vorbehalten
© 1998 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme und Druck:
Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0940-1172
ISBN 3-428-09058-6

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ♾

Vorwort

Angesichts des heraufziehenden 21. Jahrhunderts benötigt die Polizei neben einer zeitgemäßen technischen und personellen Ausstattung ein „neues" Polizeirecht mit dem „Konzept" als moderner Handlungsform.

Die Europäisierung der Polizei, in der sich einerseits die fortschreitende europäische Integration und andererseits die Zunahme grenzüberschreitender Kriminalität widerspiegeln, neue Kriminalitätsformen, wie namentlich die organisierte Kriminalität und die Computerkriminalität, die drohende Gefahr einer nur noch selektiven Strafverfolgung, die Verlagerung polizeilicher Aufgaben auf Kommunen und Private, die besonderen Anforderungen an die Polizei in den fünf neuen Ländern sowie durch die Öffnung Osteuropas, aber auch und andererseits die Fortentwicklung der polizeilichen Techniken, insbesondere der polizeilichen Informationssysteme sind durch ein an den Bedürfnissen des 19. Jahrhunderts orientiertes Polizeirecht nicht mehr zu bewältigen. Dabei beschränkt sich dieser Paradigmenwechsel nicht nur auf das Polizeirecht; ein entsprechender Befund ergibt sich vielmehr auch für das Atom-, Immissionsschutz-, Sozial- und Wirtschaftsrecht. Obwohl sich in allen diesen und weiteren Referenzgebieten das Bedürfnis nach einer über die Gefahrenabwehr hinausreichenden Gefahrenvorsorge zeigt, sind deren rechtliche Modalitäten nach wie vor ungeklärt und umstritten. Das Recht hat den Paradigmenwechsel von der traditionellen, singulären, retrospektiven Gefahrenabwehr hin zu einer modernen, umfassenden, prospektiven Risikosteuerung, die neben der Gefahrenabwehr auch eine Gefahren- und Informationsvorsorge verlangt, noch nicht bzw. nur unzureichend vollzogen. Der rechtliche Rahmen gerade der Informationsvorsorge als einem Teil der Gefahrenvorsorge ist von dieser Rechtsunsicherheit besonders betroffen, zumal einerseits das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) und ihm folgend weite Teile der Literatur dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung einen (zu) hohen Rang einräumen, während andererseits die Europäisierung der Polizei die Schaffung europäischer Informationssammlungen und damit verbunden eine Angleichung des Datenschutzniveaus immer dringlicher macht.

Der hierin sich ausdrückende Konflikt zwischen individueller Selbstbestimmung einerseits und staatlicher, namentlich polizeilicher Informationsvorsorge andererseits ist aus allein rechtlicher Perspektive nicht lösbar, sondern bedarf einer multidisziplinären, insbesondere soziologischen und philosophischen Grundlegung. Diese ergibt zum einen, daß der Mensch allein durch Kommunikation Zugang zur Wirklichkeit hat und die anzustrebende Identität von menschlicher Wahrnehmung und Wirklichkeit einen freien Informationsfluß unabdingbar macht. Jede Be-

einträchtigung des Informationsflusses verfälscht die an sich schon fehlerhafte menschliche Wahrnehmung der Wirklichkeit zusätzlich. Zum anderen ist Information als solche wertneutral; Information beeinträchtigt nur, wenn sie verfälscht, ihres Kontextes entkleidet oder negativ bewertet wird. Eine Beeinträchtigung resultiert mithin nie aus der Information selbst, sondern nur aus ihrer Manipulation oder Bewertung. Ebenso wie die Wirklichkeit für den Menschen nur kommunikativ wahrnehmbar ist, werden auch die beiden durch das Spannungsverhältnis von individueller Selbstbestimmung und staatlicher Informationsvorsorge thematisierten Gegenpole – Person einerseits und Sicherheit andererseits – kommunikativ konstituiert. Der einzelne ist nur im Hinblick auf die Gemeinschaft darstellbar; zwischen dem einzelnen und der Gemeinschaft besteht ein Wechselverhältnis. Dabei ist es irrelevant, ob sich der einzelne der Gemeinschaft zugehörig fühlt oder sich von ihr distanzieren will. Der einzelne kann die Gemeinschaft ebensowenig ignorieren wie umgekehrt die Gemeinschaft den einzelnen. Selbstdarstellung unter Leugnung einer Gemeinschaft ist Selbstbetrug. Der einzelne hat dementsprechend kein – vielfach propagiertes – Anrecht auf manipulierte Selbstdarstellung, sondern nur einen – häufig ignorierten – Anspruch auf manipulationsfreie Fremddarstellung. Sicherheit als Gegenpol der Person ist ebensowenig wie diese eine objektive Kategorie, sondern eine komplexe Vorstellung, die Zukunft vergegenwärtigt. Im Hinblick auf die ihr eigene Reflexivität ist die ebenfalls kommunikativ konstituierte Sicherheit ein Steuerungsmedium der modernen Gesellschaft. Diese multidisziplinären Erkenntnisse werden in einer Informationskultur zusammengefaßt, gespeichert und überliefert, die ihrerseits als Basis für eine Informationsordnung fungiert. Kultur, Gesellschaft und Staat sind dabei weder starre Größen noch stehen sie in einem festen Verhältnis zueinander. Der gesellschaftliche Wandel reicht von der Agrar- über die Industrie- zur Informations- und Risikogesellschaft. Der Staat hat sich vom Leviathan zum kommunikativen, kooperativen, konsensualen, präzeptoralen und autoritativen – insgesamt also: flexiblen – Staat entwickelt. Dem korrespondiert der Wandel des Rechts: Während sich die Steuerungsformen von der repressiven über die zentrale oder Selbststeuerung zur Kontext-Steuerung wandelten, entwickelte sich das formale Recht über das materiale hin zum reflexiven Recht.

Diese multidisziplinären Aspekte einer umfassenden Risikosteuerung bedürfen der verfassungsrechtlichen Rezeption. Dabei erweist sich das Recht auf informationelle Sicherheit ebenso wie das „Grundrecht auf Sicherheit" als verfassungsrechtlicher Schlüsselbegriff. Art. 2 I GG gewährleistet Freiheit sowohl formal durch die allgemeine Handlungsfreiheit als auch materiell-inhaltlich durch den Persönlichkeitsschutz. Die allgemeine Handlungsfreiheit thematisiert dabei primär die grundrechtliche Abwehrdimension, während das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und das Allgemeine Persönlichkeitsrecht vorrangig die soziale und Leistungsdimension des Art. 2 I GG betreffen. Das herkömmliche Verständnis des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung weist dabei zahlreiche Defizite auf: Es entscheidet weder zwischen der personalen und sozialen Identität des Individuums einerseits und dessen Sozialbezogenheit insgesamt andererseits noch klärt

es das Verhältnis von Schutzbereich, Eingriff und verfassungsrechtlicher Rechtfertigung beim Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Die Bestimmungsfaktoren des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung und ihr Verhältnis zueinander bleiben ebenso offen wie die aus dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung resultierenden materiellen Kriterien für eine Informationsordnung. Die überkommene Auffassung sieht die Person als Schutzgut des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung und versteht Persönlichkeit als durch Interaktion konstituiert. Die vorliegende Untersuchung stellt demgegenüber das kommunikative Selbstkonzept in das Zentrum der Betrachtung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung, versteht die manipulationsfreie Kommunikation als dessen Schutzgut und qualifiziert das Recht auf informationelle Selbstbestimmung als verfassungsrechtlichen Schlüsselbegriff. Als verfassungsrechtlicher Schlüsselbegriff transferiert das Recht auf informationelle Selbstbestimmung die multidisziplinären Vorgaben in die Rechtswissenschaften. Die Ausdifferenzierung verfassungsrechtlicher Schlüsselbegriffe erweist sich dabei als Korrelat und Ergänzung der Entfaltung der Grundrechte namentlich als objektiver Wertordnung. Verfassungsrechtliche Schlüsselbegriffe tragen darüber hinaus zur Synthese von gesellschaftlicher Pluralität und staatlicher Einheit bei und sind Ausdruck des flexiblen Staates. Das „Grundrecht auf Sicherheit" als Gegenpol des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung ist ebensosehr bzw. ebensowenig ein Grundrecht wie dieses. „Grundrecht auf Sicherheit" und Recht auf informationelle Selbstbestimmung sind beide verfassungsrechtliche Schlüsselbegriffe und strukturgleich. Das „Grundrecht auf Sicherheit" fußt verfassungsrechtlich auf den grundrechtlichen Schutzpflichten, dem staatlichen Gewaltmonopol, der Staatsaufgabe Sicherheit sowie dem Rechtsstaats- und Sozialstaatsprinzip. Hierdurch wird der Staat zur Vorsorge als umfassender Risikosteuerung durch Erwartungen und als Reaktion auf eine kollektive Zurechnung möglicher Schäden verpflichtet. Vorsorge setzt dabei reflexives Recht und besondere Handlungsformen voraus. Zwischen den Gegenpolen – Recht auf informationelle Selbstbestimmung einerseits und „Grundrecht auf Sicherheit" andererseits – ist ein Ausgleich zu schaffen, der zugleich die Grundlage einer neuen Informationsordnung bildet. Dabei bedürfen sowohl das Recht auf informationelle Selbstbestimmung als auch das „Grundrecht auf Sicherheit" der Relativierung. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung wird namentlich durch Verfassungserwartungen und im Hinblick auf seine Bedeutung weniger als Abwehrrecht, sondern als objektive, soziale, die Gesellschaft gestaltende Position relativiert. Das „Grundrecht auf Sicherheit" seinerseits ist an einschränkende Kriterien geknüpft und bedarf der Umsetzung durch Gesetz. Als Stufen des „Grundrechts auf Sicherheit" ergeben sich damit die klassische Gefahrenabwehr einerseits und deren Erweiterung durch die nunmehr geforderte umfassende Risikosteuerung und Gefahrenvorsorge andererseits. Für das Recht auf informationelle Selbstbestimmung stellt sich die Informationsfreiheit als Grundsatz, das Recht auf informationelle Selbstbestimmung hingegen als Ausnahme dar. Die inhaltlichen Grundstrukturen einer Informationskultur und Informationsordnung orientieren sich darüber hinaus

an der Freiwilligkeit einer Datenangabe, der allgemeinen Zugänglichkeit von Informationen, der Wahrheit von Informationen, der Sensibilität von Daten sowie deren Zweckbindung und Erforderlichkeit. Zentrale Bauformen des Ausgleichs bietet die Differenzierung zwischen den Informationsschritten der Informationserhebung, -verarbeitung und -nutzung einerseits sowie der Informationsverwertung andererseits. Gerade die Informationsverwertung bietet sich dabei als Ausgleichsinstrumentarium an; Beweisverwertungsverbote dienen schließlich zur Absicherung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung.

Die nach dem „Volkszählungs"-Urteil novellierten Polizeigesetze tragen dem nicht bzw. nur unzureichend Rechnung. Sie wiederholen vielfach nur den Inhalt dieses Judikats, verweisen auf die allgemeinen polizeilichen Handlungsgrundsätze und stellen formale Anforderungen. Materielle Regelungen, welche Informationen erhoben, gesammelt und verwertet werden sollen, fehlen hingegen zumeist. Das nach dem „Volkszählungs"-Urteil neu geschaffene, polizeiliche Informationsrecht unterscheidet zwischen Datenerhebung und Datenverarbeitung. Die Regelungen sowohl der Informationserhebung als auch der Informationsverarbeitung enthalten jeweils Einleitungsvorschriften, bereichsspezifische Generalklauseln und Spezialermächtigungen. Die Einleitungsvorschriften wiederholen dabei nur die Leitsätze des „Volkszählungs"-Urteils und weisen auf die allgemeinen polizeirechtlichen Handlungsgrundsätze hin. Sie sind damit zugleich als weitgehendst überflüssig zu erkennen, zumal die im „Volkszählungs"-Urteil durch das BVerfG ausdifferenzierten Anforderungen des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung von Literatur und Rechtsprechung unabhängig hiervon auf die polizeiliche Datenverarbeitung angewendet wurden und werden. Ihre mithin nur deklaratorische Aufnahme in die Polizeigesetze hat dabei noch nicht einmal klarstellend gewirkt, sondern neuen Streit ausgelöst. Die nach dem „Volkszählungs"-Urteil geschaffenen, bereichsspezifischen Generalklauseln und Spezialermächtigungen für die Datenerhebung und -verarbeitung binden die polizeiliche Informationserhebung und -verarbeitung an die Erfüllung einer polizeilichen Aufgabe und verlangen das Vorliegen einer Gefahr. Darüber hinaus muß die polizeiliche Informationstätigkeit erforderlich sein. Auch der Regelungsgehalt dieser Vorschriften reicht damit kaum über eine Wiederholung der Grundsätze des „Volkszählungs"-Urteils und einen Hinweis auf die allgemeinen Handlungsgrundsätze hinaus. Sowohl die Generalklauseln als auch die Spezialermächtigungen regeln dabei zum einen vielfach nur, welche Ermittlungsmaßnahmen zulässig sind, nicht aber welche Informationen erhoben und verarbeitet werden dürfen bzw. sollen. Darüber hinaus und zum anderen werden nur formale Anforderungen, nicht aber materielle Kriterien vorgegeben. So erfüllen die in den Polizeigesetzen enthaltenen Behördenleiter- und Richtervorbehalte zwar das grundgesetzliche Gebot einer Grundrechtssicherung durch Verfahrensregelungen. Sie geben aber nicht an, unter welchen Voraussetzungen der Behördenleiter bzw. Richter das jeweilige polizeiliche Informationshandeln anordnen soll. Die eigentlich entscheidende Frage, ob und ggf. welche Informationen erhoben und verarbeitet werden, wird nach wie vor nicht in den Polizeigesetzen, sondern in Verwal-

tungsvorschriften geregelt. In diesem Zusammenhang kommt den gesetzlichen Regelungen, die Errichtungsanordnungen für Dateien vorschreiben, zentrale und durch Rechtsprechung und Literatur bislang noch nicht in ihrem vollen Umfang erkannte Bedeutung zu. Erst diese, von den Polizeigesetzen ausdrücklich vorgesehenen, durch die Innenminister bzw. Innensenatoren zu erlassenden Datei-Errichtungsanordnungen geben an, welche personenbezogenen Daten über welche Personen zu welchem Zweck gespeichert, unter welchen Umständen sie weitergegeben werden dürfen und welche Prüfungsfristen zu beachten sind. Die Errichtungsanordnungen bestimmen dabei unmittelbar zwar nur den Umgang mit bereits vorhandenen Daten. Die Regelung der Datenverarbeitung wirkt aber auf die Datenerhebung insofern zurück, als prinzipiell nur die Daten erhoben werden, die auch verarbeitet werden dürfen. Das nach dem „Volkszählungs"-Urteil novellierte Polizeiinformationsrecht schafft mithin in Form der bereichsspezifischen Generalklauseln und Spezialermächtigungen zwar eine gesetzliche Grundlage für die polizeiliche Datenerhebung und -verarbeitung. Die Festlegung, welche Informationen der Staat bzw. die Polizei erheben, wielange sie gespeichert und wozu sie verwendet werden dürfen, trifft nach wie vor die Exekutive namentlich durch den Erlaß der Datei-Errichtungsanordnungen. Die Verwaltung, nicht der Gesetzgeber, bestimmt damit die näheren Konturen und Reichweite der staatlichen Informationskompetenz. Die inhaltsarmen, nur formalen Vorgaben der Polizeigesetze für die Datei-Errichtungsanordnungen zwingen die Exekutive, zunächst selbst den Maßstab für die Beurteilung der polizeilichen Datenerhebung und -verarbeitung zu konkretisieren. Sie hat hierbei tatsächliche, allgemeinwissenschaftliche, verfassungs- und einfachrechtliche Zusammenhänge sowie Zweckmäßigkeitserwägungen in Rechnung zu stellen. Diese ebenso umfangreichen wie vielgestaltigen Vorgaben eröffnen eine „Bandbreite" zulässiger Handlungsalternativen für die polizeiliche Datenerhebung und -verarbeitung. Dieser „Korridor", der den zulässigen Inhalt der Errichtungsanordnungen beschreibt, bedarf der Fixierung durch eine neue Handlungsform. Das allgemeine Verwaltungsrecht hat die neuen Anforderungen der Informationsgesellschaft bislang ebensowenig rezipiert wie das besondere Verwaltungsrecht, für welches das Polizeirecht hier als Referenzgebiet dient. Dieser Befund gilt sowohl für die inhaltlichen Regelungen als auch für die zur Verfügung gestellten Handlungsformen. In inhaltlicher Hinsicht fehlen dem allgemeinen wie besonderen Verwaltungsrecht ausreichende Regeln für den Umgang mit Unsicherheit. Das Verwaltungsrecht ist in seiner herkömmlichen Form durch eine detaillierte gesetzliche – konditionale oder finale – Programmierung geprägt. Diese an der Eingriffs- und Leistungsverwaltung orientierte Fremdsteuerung der Verwaltung wird in der Informationsgesellschaft durch deren reflexive Selbststeuerung ergänzt bzw. abgelöst. Hierbei entsteht die „Infrastrukturverwaltung" als neuer Verwaltungstyp. Der neue Verwaltungstyp der „Infrastrukturverwaltung" erfordert neue exekutive Handlungsformen. Verwaltungsakt und öffentlich-rechtlicher Vertrag als klassische Handlungsformen bedürfen der Ergänzung durch das „Konzept". Das „Konzept" als neue Handlungsform des Verwaltungsrechts, dem auch die polizeirechtlichen

Datei-Errichtungsanordnungen zuzuordnen sind, vermag das verfassungsrechtliche Spannungsverhältnis zwischen dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung einerseits und der durch den Staat zu gewährleistenden Sicherheit andererseits aufzunehmen.

Allgemeinwissenschaftliche – namentlich philosophische und soziologische – Vorgaben verdichten sich somit zu einer Informationskultur, die ihrerseits insbesondere über verfassungsrechtliche Schlüsselbegriffe verfassungsrechtlich rezipiert wird. Das Verwaltungsrecht reagiert hierauf durch die Ausprägung der „Infrastrukturverwaltung" als neuem Verwaltungstyp und dem „Konzept" als neuer Handlungsform. Diese Modifikationen des allgemeinen Verwaltungsrechts müssen auch in das besondere Verwaltungsrecht Eingang finden. Für das hier exemplarisch betrachtete Polizeiinformationsrecht können die in den Polizeigesetzen bereits vorgesehenen Datei-Errichtungsanordnungen diese Rolle übernehmen.

Das Manuskript der Untersuchung hat 1995 der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer als Dissertation vorgelegen. Für die Drucklegung wurde die Arbeit teilweise aktualisiert.

Meinen akademischen Lehrern und Vorbildern, Herrn Univ.-Prof. Dr. Rainer Pitschas, der die Dissertation betreute, und Herrn Prof. Dr. Rupert Scholz, an dessen Lehrstuhl sie entstand, danke ich sehr herzlich für die mir zuteil gewordene stetige Förderung. Ohne sie hätte nicht nur die vorliegende Arbeit nicht entstehen können, es wären mir vielmehr und darüber hinaus viele Einsichten verschlossen geblieben. Herzlichen Dank für meine Betreuung schulde ich auch Herrn Univ.-Prof. Dr. Dr. Detlef Merten, der nicht nur das Zweitgutachten erstellt, sondern mich weit darüber hinaus durch Einladungen zu seinen wissenschaftlichen Veranstaltungen stets sehr gefördert hat. Danken darf ich darüber hinaus allen früheren und gegenwärtigen Kollegen am Institut für Politik und öffentliches Recht der Universität München und an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, insbesondere Herrn Dr. Christian Koch und Herrn Dr. Stefan Langer.

Außer meiner Mutter, Frau Anna Aulehner, und meiner Freundin, Frau Edith Paintner, der mein herzlicher Dank für ihre stets aktive Mithilfe und ihren drängenden Beistand gilt, seien aus dem persönlichen Bereich hier mit Ursula und Georg Spittler sowie Franz Paintner nur diejenigen erwähnt, denen ich in anderer Form nicht mehr danken kann.

Nicht zuletzt gebührt Herrn Prof. Dr. h.c. Norbert Simon als geschäftsführendem Gesellschafter der Duncker & Humblot GmbH für die Aufnahme der Arbeit in das Verlagsprogramm sowie Herrn Prof. Dr. Horst Ehmann und Herrn Univ.-Prof. Dr. Rainer Pitschas als Herausgebern der „Schriften zum Recht des Informationsverkehrs und der Informationstechnik" für die Aufnahme der Untersuchung in ihre Schriftenreihe vorzüglicher Dank.

München, im März 1997 *Josef Aulehner*

Inhaltsübersicht

Erster Teil

Die polizeiliche Gefahren- und Informationsvorsorge national und international – Bestandsaufnahme und Grundlegung 47

§ 1 Erscheinungsformen der polizeilichen Gefahren- und Informationsvorsorge 47

§ 2 Die polizeiliche Gefahren- und Informationsvorsorge im Recht 97

§ 3 Das Europäische Polizeiamt (EUROPOL) – der Weg zu einer Europäisierung der Polizei 136

Zweiter Teil

Polizeiliche Gefahrenvorsorge und umfassende Risikosteuerung – multidisziplinäre Grundlegung 171

§ 4 Der Zugang des Menschen zur Wirklichkeit 172

§ 5 Der Informationsbegriff zwischen Kommunikation, Wissen und Technik 224

§ 6 Die kommunikative Konstitution von Person und Sicherheit 266

§ 7 „Informationskultur" als Grundlage einer „Informationsordnung" – Schlußfolgerung 296

§ 8 Polizeiliche Informationsvorsorge und der Wandel von Staat, Gesellschaft und Recht 303

Dritter Teil

Verfassungsrechtliche Rezeption der umfassenden Risikosteuerung 357

§ 9 Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung – ein verfassungsrechtlicher Schlüsselbegriff 359

§ 10 Das „Grundrecht auf Sicherheit" als Gegenpol zum Recht auf informationelle Selbstbestimmung 428

§ 11 Der Ausgleich zwischen dem „Grundrecht auf Sicherheit" und dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung – Grundlagen einer neuen Informationsordnung 446

Vierter Teil

Strukturvorgaben für ein „neues" Polizeiinformationsrecht 493

§ 12 Die nach dem „Volkszählungs"-Urteil novellierten Polizeigesetze 493

§ 13 Der Wandel der Verwaltung – von der Eingriffs- zur Infrastrukturverwaltung 509

Fünfter Teil

Die polizeiliche Informationsvorsorge im Recht der Risikogesellschaft – Fazit 545

§ 14 Ein Konzept für die polizeiliche Gefahren- und Informationsvorsorge – Vorschlag und Zusammenfassung 545

Literaturverzeichnis 573

Sachverzeichnis 628

Inhaltsverzeichnis

Erster Teil

Die polizeiliche Gefahren- und Informationsvorsorge national und international – Bestandsaufnahme und Grundlegung 47

§ 1 Erscheinungsformen der polizeilichen Gefahren- und Informationsvorsorge 47

A. Der Begriff der Gefahren- und Informationsvorsorge 47

I. Vorschläge zur Definition der Gefahren- bzw. Informationsvorsorge 48

1. Das Verhältnis von Gefahrenvorsorge und Gefahrenabwehr als Grundlage einer Begriffsbestimmung 48

2. Funktionsbezogene Abgrenzungsversuche 49

3. Die Beschränkung des Begriffs der Gefahrenvorsorge auf den jeweiligen Themenbereich 50

II. Ursachen für die Unschärfe des Begriffs der Gefahrenvorsorge 51

III. Gründe für ein – jedenfalls vorläufiges – Festhalten am Begriff der Gefahren- bzw. Informationsvorsorge – Arbeitsdefinition 52

1. Der Begriff „Gefahrenvorsorge“ 52

2. „Polizeiliche Informationsvorsorge“ – Arbeitsdefinition 53

B. Die Situation der Polizei – der Versuch einer Bestandsaufnahme 54

I. Die zahlenmäßige Entwicklung der Gesamtkriminalität 54

II. Die zahlenmäßige Entwicklung der Polizeieinsatzkräfte 57

III. Neue Formen der Kriminalität 57

1. „Makrokriminalität" statt „Mikrokriminalität" – Organisierte Kriminalität 57

2. Computerkriminalität 61

IV. Die Gefahr einer nur selektiven Strafverfolgung 63

V. Die Verlagerung polizeilicher Aufgaben 64

VI. Die Polizei in den fünf neuen Bundesländern 65

1. Die Polizei der DDR vor der Wende 65

2. Die Polizei in den fünf neuen Bundesländern nach der Wende – Übergangsphase 67

3. Die heutigen Anforderungen an die Polizei im Beitrittsgebiet 67

VII. Die Fortentwicklung polizeilicher Informationssysteme 68

1. Die Auswirkungen der elektronischen Datenverarbeitung auf die polizeiliche Tätigkeit in quantitativer Hinsicht 69

2. Die organisatorischen Auswirkungen der elektronischen Datenverarbeitung 72

3. Die zukünftige Entwicklung der polizeilichen Datenverarbeitung 73

C. Die polizeilichen Präventionsstrategien und ihre Vollzugsstrukturen 74

I. Die polizeilichen Präventionsstrategien 74

1. Die qualitativen Auswirkungen der elektronischen Datenverarbeitung auf die polizeiliche Arbeit 74

2. Die Bewältigung neuer Verbrechensformen in den polizeilichen Präventionsstrategien 75

3. Die unterschiedlichen Präventionsebenen 76

4. Die Modifikationen 77

II. Vollzugsstrukturen der polizeilichen Gefahren- und Informationsvorsorge 78

1. Vollzugsstrukturen der polizeilichen Gefahrenvorsorge – Übersicht .. 78

a) Der Einsatz spezieller Personen 79

b) Einsatz besonderer technischer Hilfsmittel 80

c) Besondere Arten des Einsatzes 80

2. Vollzugsstrukturen der polizeilichen Informationsvorsorge – das INPOL-System der Polizei 81
a) INPOL-Bund und INPOL-Land 81
b) Verbund-, Zentral- und Amtsdateien 86
c) Einzelne INPOL-Anwendungen 87
aa) Datei Personenfahndung 87
bb) Datei Sachfahndung 88
cc) Datei Kriminalaktennachweis 89
dd) Haftdatei 91
ee) Datei Erkennungsdienst 92
ff) PIOS- und SPUDOK-Dateien 92
d) Datengruppen des INPOL-Systems 93

D. Polizeiliche Gefahrenvorsorge – Ausdruck eines Paradigmenwechsels im Polizeirecht 95

E. Erscheinungsformen der polizeilichen Gefahren- und Informationsvorsorge – Zusammenfassung 96

§ 2 Die polizeiliche Gefahren- und Informationsvorsorge im Recht 97

A. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Volkszählungsgesetz 1983 98

I. „Volkszählungs"-Urteil und polizeiliche Informationsvorsorge 98

II. Der Inhalt des „Volkszählungs"-Urteils 99

III. Bewertung der Bedeutung des „Volkszählungs"-Urteils für die polizeiliche Informationsvorsorge 99

B. Rechtsstrukturen der polizeilichen Informationsvorsorge – Rechtsgrundlagen des INPOL-Systems der Polizei 101

C. Kritik an der Entwicklung nach dem „Volkszählungs"-Urteil 105

D. Der Vorsorgebegriff in anderen Rechtsgebieten und das allgemeine Vorsorgeprinzip 106

I. Der Vorsorgebegriff im Atom-, Bundesimmissionsschutz- und Sozialrecht 106

1. Das Atomrecht 106

a) Die Existenz des Vorsorgeprinzips im Atomrecht 107

b) Das Atomrecht und das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht .. 108

aa) Die Hinnahme eines Restrisikos 108

bb) Die allgemeine Lebenserfahrung – ein unzureichender Prognosemaßstab im Atomrecht 109

c) Die Risikovorsorge als „dritter Bereich" 110

d) Die Abgrenzung der einzelnen Gefährdungsarten 110

e) Die Bedeutung der unterschiedlichen Gefährdungsarten 113

f) Risiko- oder Gefahrenvorsorge? 113

2. Das Immissionsschutzrecht 113

a) Die Strukturen der Vorsorge im BImSchG 114

b) Der Inhalt des Vorsorgeprinzips im BImSchG 116

c) Rechtsprobleme der inhaltlichen Ausgestaltung 118

3. Das Sozialrecht 119

a) Die Vorsorge als Systemstruktur des Sozialrechts 120

b) Der Inhalt des Vorsorgeprinzips im Sozialrecht 122

4. Das Wirtschaftsrecht 123

a) Art und Zulässigkeit staatlicher Maßnahmen zur Beeinflussung der Wirtschaft 124

b) Die Lokalisierung von Gefahrenabwehr und Gefahrenvorsorge im Geflecht staatlicher Maßnahmen zur Beeinflussung der Wirtschaft 127

5. Gefahrenvorsorge in unterschiedlichen Rechtsgebieten – Zusammenfassung 127

II. Standort und Strukturen der Gefahrenvorsorge – das allgemeine Vorsorgeprinzip 128

1. Die Binnenstruktur der Gefahrenvorsorge 128

a) Die Gefahrenvorsorge als qualitative Erweiterung der Gefahrenabwehr 128

b) Die unterschiedlichen Beurteilungsgrundlagen von Gefahrenvorsorge und Gefahrenabwehr 130

2. Die Gefahrenvorsorge im Geflecht staatlicher Handlungsmöglichkeiten ... 132
a) Die verschiedenen staatlichen Handlungsformen ... 132
b) Die verschiedenen Verwaltungsarten ... 132
3. Die Funktionen der Gefahrenvorsorge ... 134

E. Die polizeiliche Gefahren- und Informationsvorsorge im Recht – Zusammenfassung und Ausblick ... 135

§ 3 Das Europäische Polizeiamt (EUROPOL) – der Weg zu einer Europäisierung der Polizei ... 136

A. INTERPOL ... 138

I. Die Entstehung von INTERPOL im Rückblick ... 138

II. Die Aufgabe von INTERPOL ... 139

III. Mitglieder und Organe von INTERPOL ... 140

IV. Fahndungsmöglichkeiten in INTERPOL ... 141
1. Personenfahndung ... 142
2. Sachfahndung ... 142
3. Fahndungsablauf ... 142

V. INTERPOL und elektronische Datenverarbeitung ... 143

VI. Fazit ... 145

B. Die Schengener Abkommen ... 146

I. Schengener Abkommen und europäisches Gemeinschaftsrecht ... 147

II. Schengen I und II ... 149

III. Der Inhalt von Schengen II ... 150
1. Abbau der Kontrollen an den Binnengrenzen – verschärfte Sicherung der Außengrenzen ... 150

a) Die Schengen-Staaten als einheitlicher Fahndungsraum 150
b) Sicherheitsdefizit durch den Abbau der Kontrollen an den Binnengrenzen 151
2. Polizeiliche Zusammenarbeit 152
a) Polizeiliche Rechtshilfe – indirekter Informationsaustausch 152
b) Direkter Informationsaustausch zwischen Polizeidienststellen 153
3. Das Schengener Informationssystem (SIS) 153
a) Vorteile und Unterschiede gegenüber INTERPOL 154
b) Technischer Aufbau des Schengener Informationssystems (SIS) .. 154
c) Aufgabe des Schengener Informationssystems (SIS) 155
d) Ausschreibungsmöglichkeiten im Schengener Informationssystem (SIS) 156
aa) Personenfahndung 156
bb) Sachenfahndung 156
e) Ausschreibungsvoraussetzungen 157
f) Technische Modalitäten der Ausschreibung 157
g) Speicherfrist 158
4. Datenschutz 158
IV. Ergebnis 159

C. EUROPOL 161
I. Historische Entwicklung von EUROPOL/EDU 161
II. Aufgaben von EUROPOL/EDU 163
III. Voraussetzungen für das Tätigwerden von EUROPOL/EDU 165
IV. Resümee 166

D. Die Europäisierung der Polizei – Fortschritte und Defizite – Zusammenfassung 166
I. Die Europäisierung der Polizei allgemein 166
II. Die Entwicklung eines europäischen Informationsrechts 167

Zweiter Teil

Polizeiliche Gefahrenvorsorge und umfassende Risikosteuerung – multidisziplinäre Grundlegung 171

§ 4 Der Zugang des Menschen zur Wirklichkeit 172

A. Die Konstitution der Realität als Problem 174

B. Wirklichkeit und Wahrnehmung 175

I. Realismus 176

II. Idealismus 179

III. Der Konstruktivismus 181

1. Der radikale Konstruktivismus 182

2. Der operative Konstruktivismus 184

IV. Kognition als Informationsverarbeitung – Zusammenfassung 187

C. Kommunikation als Zugang des Menschen zur Wirklichkeit 188

I. Kommunikation als Zeichenübertragung 190

II. Kommunikation als Interaktion 192

1. Der symbolische Interaktionismus 192

2. Die Theorie des kommunikativen Handelns 194

III. Kommunikation als System 198

1. Kommunikation als System i. S. d. Allgemeinen Systemtheorie 199

2. Kommunikation als System i. S. d. Theorie autopoietischer Systeme von N. Luhmann 199

a) Kommunikation – Synthese dreier Selektionen 200

b) Kommunikation als soziales System – ein Paradigmenwechsel ... 201

aa) Anschlußfähigkeit von Kommunikation durch Speicherung von Selektionsofferten 201

bb) Strukturelle Koppelung von Bewußtsein und Kommunikation 202

cc) Duplizierung der Realität durch Kommunikation 202

c) Transformation der Unwahrscheinlichkeit von Kommunikation in Wahrscheinlichkeit ... 203
aa) Verbreitungsmedien ... 204
bb) Symbolisch generalisierte Kommunikationsmedien ... 204
(1) Motivation zur Annahme kommunikativer Selektionsofferten ... 205
(2) Kommunikationskoordination durch Codes ... 205

IV. Arten der Kommunikation ... 206
1. Technische Kommunikation ... 206
2. Hierarchische Kommunikation ... 206

D. Wahrheit als Identität von Wirklichkeit und Wahrnehmung – die Wahrheitstheorien ... 207

I. Anforderungen an eine Wahrheitstheorie ... 209

II. Die Korrespondenztheorie ... 209
1. Die materialistische Korrespondenztheorie ... 210
2. Die logisch-empiristische Korrespondenztheorie ... 211
3. Die semantische Wahrheitstheorie ... 212
4. Korrespondenztheorien und Realität – Bewertung und Zusammenfassung ... 213

III. Die Kohärenztheorie ... 213

IV. Die Redundanztheorie ... 215

V. Die pragmatische Wahrheitstheorie ... 216

VI. Die Konsenstheorie ... 217

VII. Wahrheit als symbolisch generalisiertes Kommunikationsmedium ... 218

VIII. Zusammenfassung ... 219

E. Wirklichkeitsmodell und -system durch Kommunikation – Zusammenfassung und erste Schlußfolgerungen für das Recht ... 220

I. Allgemeinwissenschaftlicher Ertrag ... 220

II. Erste Vorgaben für die Ausgestaltung eines Informationsrechts – Grundsatz der Kommunikationsfreiheit 221

1. Das Recht am eigenen Datum – eine unzulässige Verkürzung der Kommunikation auf die Mitteilungshandlung 222

2. Freier Informationsfluß als Voraussetzung für eine permanente Erwartungsbildung und Systemerhaltung durch Kommunikation 222

3. Herrschaftsfreiheit von Kommunikation und Information 223

§ 5 Der Informationsbegriff zwischen Kommunikation, Wissen und Technik 224

A. Die Herkunft des Informationsbegriffs 224

B. Information und Kommunikation 225

I. Information als Nachricht 226

1. Der statistisch-syntaktische Informationsbegriff 226

2. Die semiotischen Informationsbegriffe 227

a) Der statistisch-syntaktische Informationsbegriff als Ausgangspunkt 227

b) Der semantische Informationsbegriff 228

c) Der pragmatische Informationsbegriff 228

d) Der sigmatische Informationsbegriff 228

3. Strittige Termini – insbesondere „Datum" versus „Information" 229

4. Information als Gefahr 230

II. Information als subjektbezogener Prozeß 230

1. Die Subjektabhängigkeit von Information 231

2. Information als Prozeß 232

3. Information als subjektbezogener Prozeß – Vor- und Nachteile 232

III. Information, Kybernetik und Struktur 232

1. Information als – neben Materie und Energie – dritte Grundgröße ... 233

2. Das kybernetische Verständnis von Information 234

3. Strukturbildung durch Information 235

IV. Information als kommunikative Selektion im Sinne der Theorie autopoietischer Systeme 235

1. Der Selektionscharakter von Information 235

2. Information und Struktur 236

a) Strukturabhängigkeit von Information 236

b) Informationsabhängigkeit von Struktur 237

c) Erwartungen als Strukturen sozialer Systeme 237

3. Information und Vorsorge 238

a) Gesellschaftliche Selbstkontrolle und Selbststeuerung durch Erwartungserwartungen 238

b) Zeitabhängigkeit von Information 239

c) Sicherheit und Information 239

aa) Sicherheit durch Generalisierung von Erwartungen 240

bb) Partielle Sicherheit durch Entscheidung 240

d) Erste Konturen des juristischen Vorsorgebegriffs – Zusammenfassung 241

4. Information und Entscheidung 241

a) Die Informationsabhängigkeit von Entscheidung 242

aa) Qualitativer Bezug von Information und Entscheidung 242

bb) Quantitatives Verhältnis von Information und Entscheidung .. 243

b) Parallelen von Information und Entscheidung 244

c) Verantwortung und Entscheidung 245

d) Entscheidung und Organisation 246

5. Information und Organisation 246

a) Organisationsbegriff – Organisationsstruktur, Aufgabenstellung und situatives Umfeld der Organisation 246

b) Informationstechnologie als Fixierung oder Flexibilisierung von Organisation 248

aa) Neuordnung und Flexibilisierung von Organisation durch Information 249

bb) Informationstechnologie als Fixierung von Organisation 250

cc) Informationsneutrale Organisation 251

c) Das Verhältnis von Information und Organisation aus rechtlicher Perspektive 252

6. Informationsmanagement als Reaktion auf die vielgestaltige Bedeutung von Information 253
a) „Informationsmanagement" als Begriff 253
b) Dimensionen des Informationsmanagements 255
aa) Informationsmanagement innerhalb der Verwaltung (Innenverhältnis) 255
bb) Informationsmanagement im Verhältnis Verwaltung – Bürger (Außenverhältnis) 256
c) Informationstechnik und Entscheidungsablauf 256
d) Informationsmanagement – Vorzüge und Defizite 257

C. Information und Wissen 257
I. Wissen als aggregierte Information 258
II. Der Wissensbegriff und die „Wissensordnung" 259
III. Besonderheiten von „Wissen" 259
IV. Konzepte für eine „Wissensordnung" 260

D. Information, Wissen und Technik 262
I. Skizzenhafter Umfang des technischen Fortschritts 262
II. Die wechselseitige Abhängigkeit von Technik und Wissen bzw. Information 263
III. Kommunikation und Technik 264
IV. Der Anspruch des Menschen auf Wissen 265

§ 6 Die kommunikative Konstitution von Person und Sicherheit 266

A. Die Konstitution der Person durch Kommunikation 266
I. Materieller Persönlichkeitsbegriff 267
II. Sphären- und Schichtenmodelle der Persönlichkeit 268

III. Persönlichkeitskonstitution durch Interaktion 270

1. Die Rollentheorie 270

2. Kybernetische Persönlichkeitstheorie 271

IV. Der Mensch als psychisches System und Irritation der Kommunikation .. 272

1. Mensch und Gesellschaft 272

a) Gesellschaftliche Entwicklung als Vorbedingung für ein neues Verständnis des Menschen 272

b) Der Mensch als Umwelt sozialer Systeme 273

aa) „Interpenetration" bzw. „strukturelle Kopplung" zwischen Individuen und sozialen Systemen 274

bb) Entmachtung des Menschen als Subjekt des Sozialen 275

c) Der Mensch im Verständnis von N. Luhmann 276

d) „Person" statt „Individuum" 276

2. Die kommunikative Konstitution des Menschen 277

a) Die Unfähigkeit des Menschen zur Kommunikation 277

b) Beziehungen zwischen psychischen Systemen 277

c) Die Bedeutung von Individualität in der modernen Gesellschaft .. 278

aa) Gesellschaft und Individualität 278

bb) Staat und Individualität 278

d) Inhaltliche Umschreibung von Individualität 279

V. Manipulationsfreie Fremddarstellung statt manipulierte Selbstdarstellung 281

B. Die kommunikative Konstitution von Sicherheit und Gefahr 283

I. Gemeinsamkeiten von Sicherheit, Unsicherheit, Gefahr und Risiko 283

1. Sicherheit, Unsicherheit, Gefahr und Risiko – Ergebnisse eines Kommunikationsprozesses, keine objektiven Kategorien 283

2. Sicherheit, Unsicherheit, Gefahr und Risiko als vergegenwärtigte Zukunft 284

3. Die Ausprägung von Sicherheit, Unsicherheit, Risiko und Gefahr durch Kommunikation ... 286

4. Paradigmenwechsel von Gefahr, Risiko, Unsicherheit und Sicherheit 287

II. Sicherheit und Unsicherheit ... 288

1. Sicherheit und Unsicherheit als komplexe Vorstellungen ... 288

2. Äußere und innere Sicherheit bzw. Unsicherheit ... 289

3. Unsicherheit als Folge von Orientierungsverlust und gestiegener Komplexität der Welt ... 290

4. Vorbedingungen von Sicherheit ... 290

5. Die Reflexivität von Sicherheit ... 291

6. Sicherheit als gesellschaftlicher Wert ... 291

III. Gefahr und Risiko ... 291

IV. Verhältnis von Gefahr/Risiko und Sicherheit/Unsicherheit – Gefahr und Risiko als Voraussetzung von Sicherheit und Unsicherheit ... 293

V. Risiko, Gefahr, Sicherheit und Unsicherheit als Steuerungsmedien der modernen Gesellschaft – Zusammenfassung ... 294

§ 7 „Informationskultur" als Grundlage einer „Informationsordnung" – Schlußfolgerung ... 296

A. Der Kulturbegriff ... 297

B. Aufgaben und Funktion von Kultur – eine Grobskizzierung ... 297

C. Versuche zur Strukturierung von Kultur ... 298

I. Kulturelle Strukturmerkmale ... 298

II. „Subjektive" und „objektive" Kultur ... 299

III. Verwaltungs- und Rechtskultur ... 299

D. Kultur, Kommunikation, Information, Technik, Wissen, Individuum – Zusammenhänge ... 300

E. Informationsordnung und „Informationskultur" ... 301

§ 8 Polizeiliche Informationsvorsorge und der Wandel von Staat, Gesellschaft und Recht 303

A. Der gesellschaftliche Wandel – von der Hierarchie zur Selbstorganisation 304

I. Agrargesellschaft – Industriegesellschaft – Informationsgesellschaft 304

II. „Heterarchie" statt Hierarchie 306

1. Die – frühere – starr-hierarchische Gesellschaft 306

2. Die – heutige – dynamisch-heterarchische Gesellschaft 307

III. „Informationsgesellschaft" als Selbstorganisation durch Information 307

IV. Risikogesellschaft 308

B. Staatsbild – der kommunikative Staat 309

I. Staat und Gesellschaft 309

1. Der Staat als Selbstbeschreibung der Gesellschaft 309

2. Staat und Gesellschaft als dialektische Einheit 310

II. Sicherheit als Staatszweck im historischen Rückblick 310

1. Sicherheit im Denken der Antike 311

2. Sicherheit im Verständnis des Mittelalters 314

3. Sicherheit im Absolutismus am Übergang zur Moderne: Thomas Hobbes 314

4. Sicherheit und Liberalismus: John Locke 316

5. Sicherheit in der Aufklärung: Samuel Pufendorf und Christian Wolff 317

6. Das Preußische Allgemeine Landrecht – Sicherheit im „Grundgesetz des friderizianischen Staates" 321

7. Die Demokratie und der Beginn einer neuen Epoche: Jean Jacques Rousseau 323

8. Sicherheit im Konstitutionalismus und Liberalismus: Wilhelm von Humboldt und Immanuel Kant 324

9. Sicherheit in den amerikanischen und französischen Menschenrechtserklärungen 326

10. Sicherheit – Friede – Freiheit – Zusammenfassung und Konsequenzen des historischen Rückblicks auf den Staatszweck Sicherheit 328

III. Der „kommunikative Staat" als Instrument zur Gewährleistung von Sicherheit 329

1. Der „kommunikative Staat" – eine Skizze 329

a) Der „kooperative Staat" 329

aa) Kooperation als Reaktion auf die Pluralität des staatlichen Umfelds 329

bb) Kooperation und Koordination 330

cc) Der Staat als Kooperationspartner 330

b) Der „kommunikative Staat" 330

aa) „Kommunikativer Staat" und Gesellschaft 330

bb) Sicherheit als Zweck des „kommunikativen Staates" – Der „kommunikative Staat" als Oberbegriff 331

cc) Umwelt- und Binnenkomplexität 332

dd) Politik und Verwaltung als Binnendifferenzierung 332

ee) Flexibilität und Reproduktion des Staates – Offenheit und Geschlossenheit 332

ff) System / Umweltkontakt – symbolisch generalisierte Kommunikationsmedien 333

gg) Programm und Code 333

hh) Der autoritäre, konsensuale, kooperative, präzeptorale – kurz – kommunikative Staat 334

c) Der „präzeptorale" Staat 334

aa) Information als staatliches Kommunikationsmedium 334

bb) Der präzeptorale Staat als Reaktion auf die zunehmende Komplexität der staatlichen Umwelt 334

cc) Voraussetzungen für eine präzeptorale Steuerung 335

d) Fazit – Der flexible Staat 335

2. Der „kommunikative Staat" in der Entwicklung der Staatsbilder 336

a) Entwicklungstendenzen der Staatsbilder 337

aa) Gruppen von Staatsauffassungen 337

(1) Das konservative Staatsverständnis 337

(2) Pluralistische Staatsauffassungen 338

(3) Interventionistische Staatsauffassungen 338

bb) Der Rückzug des Staates aus Konfliktfeldern 339

b) Die Staatsbilder im einzelnen – Überblick 340
aa) Die Problematik der Staatsdefinition 340
bb) Der Staat in den einzelnen Wissenschaftsdisziplinen 340
cc) Die Natur des Staates 341
(1) Die Organismustheorien 342
(2) Der Staat als reales Beziehungsgefüge 342
(3) Der Staat als Normenkonstruktion 343
(4) Der Staat als Prozeß 344
(5) Fazit – Minimierung der Anforderungen an den Staat oder Summe der einzelnen Staatsauffassungen 344
3. Staat und Information – Die Auswirkungen des gefundenen Staatsverständnisses auf die Rechte und Pflichten des Staates zur Informationserhebung, -verarbeitung und -weitergabe 345

C. Recht und Kommunikation 346

I. Recht als autopoietisches System 347

II. Entwicklungstendenzen der Steuerung durch Recht 347
1. Verrechtlichung 347
a) Parlamentarisierung 348
b) Justizialisierung 349
c) Bürokratisierung 349
2. Entrechtlichung 349

III. Veränderte Steuerungsformen 351
1. Repressive Steuerung bis zum Ende des Mittelalters 351
2. Zentrale Steuerung oder Selbststeuerung in der Neuzeit 351
3. Kontext-Steuerung als Fortentwicklung 352

IV. Unterschiedliche Typen von Vorschriften 352
1. Formales Recht 352
2. Materiales Recht 353
3. Reflexives Recht 353

V. Das Polizeirecht 355

Dritter Teil

Verfassungsrechtliche Rezeption der umfassenden Risikosteuerung 357

§ 9 Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung – ein verfassungsrechtlicher Schlüsselbegriff ... 359

A. Die Anerkennung des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts in der Rechtsprechung von BGH und BVerfG ... 360

I. Die Entwicklung des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts ... 361

1. Das Allgemeine Persönlichkeitsrecht in der Rechtsprechung des BGH ... 361

2. Bestätigung des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts durch das BVerfG ... 364

II. Rechtsdogmatische Vorgaben für das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ... 366

1. Formaler Freiheitsschutz durch Gewährleistung der allgemeinen Handlungsfreiheit ... 366

2. Allgemeine Handlungsfreiheit als Abwehrdimension des Art. 2 I GG 369

3. Die Gewährleistung des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts zwischen Art. 2 I GG und Art. 1 I GG ... 370

4. Individualität durch Staatsfreiheit – das der allgemeinen Handlungsfreiheit zugrunde liegende Freiheitsverständnis ... 370

III. Schutz vor einer Pflicht des Bürgers zur Übermittlung seiner Daten an den Staat – Zusammenfassung ... 372

B. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung vor, in und nach dem „Volkszählungs"-Urteil ... 372

I. Die Ausdifferenzierung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung in Rechtsprechung und Literatur ... 372

1. Privatsphärenschutz und informationelle Selbstdarstellung ... 373

2. Das „Volkszählungs"-Urteil ... 374

3. Die Rechtsprechung nach dem „Volkszählungs"-Urteil ... 375

a) Ausdehnung des durch das Recht auf informationelle Selbstbestimmung geschützten Bereichs ... 375

b) Belange des Gemeinwohls, die das Recht auf informationelle Selbstbestimmung einschränken 376

aa) Schutz des Rechtsverkehrs 376

bb) Effektivität und Funktionsfähigkeit amtlicher Statistiken 377

cc) Sicherheit 377

II. Rechtsdogmatische Strukturen des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung 378

1. Materiell-inhaltliche Freiheitsgewährleistung durch Persönlichkeitsschutz 378

a) Art. 2 I GG als einheitliches Grundrecht 379

b) Die Grundrechtsdimensionen und Art. 2 I GG 380

aa) Die objektiv-rechtliche Grundrechtsdimension – Grundrechte als objektive Wertordnung 381

bb) Die Leistungsdimension der Grundrechte 382

cc) Der verfahrens- und organisationsrechtliche Gehalt der Grundrechte 382

c) Allgemeine Handlungsfreiheit und Allgemeines Persönlichkeitsrecht als zwei unterschiedliche Dimensionen des Art. 2 I GG 383

d) Die Sphärentheorie – ein bloßes Indiz 387

2. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung im „Volkszählungs"-Urteil 388

a) Auflösung der vordem strikten Akzessorietät zwischen Sphärenschutz und Selbstdarstellungsrecht 388

b) Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung – kein Abwehrrecht 389

c) Das „Volkszählungs"-Urteil – eine Reflexionsentscheidung 390

3. Defizite der Rechtsprechung zum Recht auf informationelle Selbstbestimmung nach dem „Volkszählungs"-Urteil 391

a) Personale und soziale Identität des Individuums versus Sozialbezogenheit des Individuums insgesamt 391

b) Die Bestimmungsfaktoren des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung und ihr Verhältnis zueinander 393

c) Verhältnis von Schutzbereich, Eingriff und verfassungsrechtlicher Rechtfertigung beim Recht auf informationelle Selbstbestimmung 394

d) Keine materiellen Kriterien für eine Informationsordnung 395

4. Persönlichkeit durch Interaktion – Zusammenfassung 396

III. Die Person als Schutzgut des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung – Zusammenfassung 397

C. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung – Versuch einer Fortentwicklung 399

I. Kommunikatives Selbstkonzept und Recht 400

II. Manipulationsfreie Kommunikation als Schutzgut des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung 401

III. „Verfassungsrechtlicher Schlüsselbegriff" und Verfassungsdogmatik 403

1. Verfassungsrechtliche Schlüsselbegriffe als Bindeglieder zwischen Wirklichkeits-, insbesondere Sozial- und Rechtswissenschaften 404

2. Die verfassungsrechtlichen Schlüsselbegriffe – Grundzüge 404

a) Die Ausdifferenzierung verfassungsrechtlicher Schlüsselbegriffe als Reaktion auf den Wandel von Staat und Gesellschaft 405

aa) Verfassungsrechtliche Schlüsselbegriffe und rechtsdogmatische Entfaltung der Grundrechte 405

(1) Verfassungsrechtliche Schlüsselbegriffe als Korrelate für die Entfaltung der Grundrechte als objektive Wertentscheidungen 405

(2) Ergänzung der klassischen Grundrechtssicherungen durch verfassungsrechtliche Schlüsselbegriffe 406

bb) Synthese von gesellschaftlicher Pluralität und staatlicher Einheit durch verfassungsrechtliche Schlüsselbegriffe 407

cc) Verfassungsrechtliche Schlüsselbegriffe als Ausdruck des flexiblen Staates – Zusammenfassung 408

b) Dogmatische Strukturen der verfassungsrechtlichen Schlüsselbegriffe – eine Skizze 408

aa) Entstehung des Terminus „verfassungsrechtlicher Schlüsselbegriff" 408

bb) Wirkungsweise der verfassungsrechtlichen Schlüsselbegriffe 409
(1) Verfassungsrechtliche Schlüsselbegriffe als Meta-Ebene . 409
(2) Aufgaben der verfassungsrechtlichen Schlüsselbegriffe .. 410
(3) Verfassungsrechtliche Schlüsselbegriffe als situative Typisierungen 410
(4) Ausgleich zwischen objektiv- und subjektiv-rechtlichen Elementen der Verfassung durch verfassungsrechtliche Schlüsselbegriffe 411
(5) Vor- und Nachteile der verfassungsrechtlichen Schlüsselbegriffe 411
c) Konsequenzen einer Qualifizierung als verfassungsrechtlicher Schlüsselbegriff 412
aa) Verfassungsrechtliche Schlüsselbegriffe zwischen Regeln und Prinzipien 412
bb) Verfassungsrechtliche Schlüsselbegriffe im Spektrum der Verfassungsgrundsätze 413
cc) Verfassungsrechtliche Schlüsselbegriffe versus soziale Grundrechte, Staatszielbestimmungen, Gesetzgebungsaufträge, Programmsätze – Abgrenzung 415
(1) Soziale Grundrechte 416
(2) Gesetzgebungsaufträge 417
(3) Programmsätze 418
(4) Staatszielbestimmungen 418
3. Verfassungsrechtliche Schlüsselbegriffe und Verfassungsinterpretation 419
a) Verfassungsinterpretation als Auslegung des Verfassungsgesetzes 419
aa) Anwendung der Regeln zur Gesetzesinterpretation auf die Verfassung 419
bb) Die Savigny'schen Interpretationskriterien 420
cc) Die Offenheit der Verfassungsauslegung nach den klassischen Interpretationskriterien 421
b) Grundkonzeptionen der Verfassungsinterpretation 422
aa) Verfassungsinterpretation als Kompetenzverteilung 423
bb) Rechtspositivistische Interpretation 423
cc) Funktionale Auslegung 424

IV. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung – ein verfassungsrechtlicher Schlüsselbegriff 426

§ 10 Das „Grundrecht auf Sicherheit" als Gegenpol zum Recht auf informationelle Selbstbestimmung 428

A. Keine ausdrückliche Regelung im Grundgesetz 430

B. Staatliche Schutzpflichten als verfassungsrechtliche Grundlagen eines „Grundrechts auf Sicherheit" 431

I. Grundrechtliche Schutzpflichten 431

1. Grundrechtsdimensionen und staatliche Schutzpflichten 431

a) Schutzpflicht und Grundrechte als objektive Wertentscheidungen . 431

b) Abwehrdimension der Grundrechte und Schutzpflicht 432

c) Schutzpflichten als Teil der grundrechtlichen Leistungsdimension 434

d) Schutzpflichten als grundrechtlicher „Querschnittsbegriff" 435

e) Gefahrenvorsorge und Schutzpflichten 436

2. Innere Sicherheit als grundrechtliches Schutzgut 436

II. Das staatliche Gewaltmonopol und die Staatsaufgabe Sicherheit als Anknüpfungspunkt für Schutzpflichten 437

III. Staatliche Schutzpflichten aus dem Rechtsstaatsprinzip 439

IV. Sozialstaatsprinzip und staatliche Schutzpflichten 440

C. Verfassungsdogmatische Zuordnung des „Grundrechts auf Sicherheit" 441

I. Abgrenzung zu anderen tripolaren (Verfassungs-)Rechtsfiguren – Soziale Grundrechte, Drittwirkung der Grundrechte und Sozialstaatsprinzip 441

II. Staatliche Schutzpflichten zwischen Regeln und Prinzipien 442

III. „Grundrecht auf Sicherheit" als Legitimation staatlichen Handelns 442

D. Staatliche Informationsvorsorge – der Umfang der Schutzpflichten 443

I. Vorsorge als umfassende Risikosteuerung durch Erwartungen 443

II. Vorsorge durch kollektive Zurechnung 444

III. Vorsorge durch reflexives Recht 444

IV. Vorsorge und Handlungsformen 445

V. Informationsvorsorge 445

§ 11 Der Ausgleich zwischen dem „Grundrecht auf Sicherheit" und dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung – Grundlagen einer neuen Informationsordnung . 446

A. Das Spannungsverhältnis zwischen dem „Grundrecht auf Sicherheit" und der informationellen Selbstbestimmung 446

B. Relativierungen des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung 448

I. Schutzbereich 448

1. Der Schutzbereich und die Grundrechtsdimensionen 448

a) Verfassungserwartungen als Relativierung des Abwehrgehalts 448

b) Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung als soziales Grundrecht 449

2. Umfang des Schutzbereichs 450

a) Zwangsweise Datenerhebung 450

b) Personenbezogene Daten 451

c) Keine belanglosen Daten 451

II. Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung 452

1. Erweiterung des Eingriffsbegriffs 452

2. Funktionale Beschränkungen des Grundrechtsschutzes 455

III. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung 455

1. Gesetzesvorbehalt 455

2. Verhältnismäßigkeit im weiteren Sinn 457

a) Zweck des Eingriffs 458

b) Mittel 459

c) Zweck-Mittel-Relation 459

aa) Geeignetheit 459

bb) Erforderlichkeit 460

C. Das „Grundrecht auf Sicherheit" – Kriterien für die Annahme einer Schutzpflicht 460

I. Tatbestandsvoraussetzungen für eine Schutzpflicht 461

II. Sicherheit als Staatsaufgabe 462

1. Umfang der Staatsaufgabe „Sicherheit" 462

2. Adressat der Staatsaufgabe „Sicherheit" 463

III. Erfüllung der Schutzpflichten auf der Grundlage einer gesetzlichen Regelung 464

1. Umfang der verfassungsrechtlichen Schutzpflichten 464

2. Gesetzesmediatisierung der Schutzpflichten 464

IV. Verdichtung der Schutzpflicht zu einem subjektiven Recht auf Schutz ... 465

V. Kriterien einer Schutzpflicht – Zusammenfassung 466

D. Bauformen des Ausgleichs zwischen dem „Grundrecht auf Sicherheit" und dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung 466

I. Stufen des „Grundrechts auf Sicherheit" 466

1. Maßnahmen der Gefahrenabwehr und der traditionelle Gefahrenbegriff 467

a) Schaden und Eintrittswahrscheinlichkeit 467

aa) Schaden 467

bb) Wahrscheinlichkeit 469

b) Geltung der Kausalgesetze – Zurechenbarkeit 470

c) Kurzcharakteristik der traditionellen Gefahrenabwehr – Zusammenfassung 471

2. Polizeirechtlich anerkannte Modifikationen des Gefahrenbegriffs – Anzeichen für eine Abkehr vom traditionellen Gefahrenbegriff 472

a) Anscheinsgefahr – Putativgefahr – Gefahrenverdacht 472

b) Zweckveranlasser – latente Gefahr 474

3. Umfassende Risikosteuerung – Paradigmenwechsel des Polizei- und Ordnungsrechts 474

a) Schaden 474

b) Eintrittswahrscheinlichkeit 475

c) Zurechnung 476

d) Ablösung der traditionellen Gefahrenabwehr durch eine umfassende Gefahrenvorsorge – Zusammenfassung 476

4. Gefahrenabwehr als allein punktuelle retrospektive Risikosteuerung– Gefahrenvorsorge als umfassende und auch prospektive Risikosteuerung 476

a) Gefahrenvorsorge – ein qualitatives aliud bzgl. der Gefahrenabwehr 477

b) Die Beurteilungsgrundlagen für Gefahrenabwehr und Gefahrenvorsorge 478

c) Funktionen der Gefahrenvorsorge 479

d) Umfassende Risikosteuerung durch Gefahrenvorsorge 480

5. Stadien der Risikovorsorge im Hinblick auf staatliche Informationstätigkeit 481

a) Gefahrerforschungseingriff bei Gefahrenverdacht 481

aa) Sachverhaltsermittlung und Verfahrenseinleitung 481

bb) Umfang der Sachverhaltsermittlung 483

cc) Die Bewältigung von Ungewißheit 483

b) Aufklärungseingriff zur Gefahrenvorsorge 484

aa) Tatsächliche Anhaltspunkte 484

bb) Maßstab praktischer Vernunft 484

cc) Hinnehmbarkeit von Schäden 485

II. Inhaltliche Grundstrukturen einer Informationskultur und Informationsordnung 485

1. Rückgriff auf die Informationskultur 485

2. Mögliche Inhalte eines „Informationsgesetzbuchs“ 486

3. Informationsordnung – einzelne Grundstrukturen 487

a) Informationsfreiheit als Grundsatz – Recht auf informationelle Selbstbestimmung als Ausnahme 487

b) Freiwillige Datenangabe bzw. allgemein zugängliche Informationen 487

c) Wahre versus falsche Informationen 488

d) Sensible Daten 488

e) Zweckbindung und Erforderlichkeit 488

f) Unterschiede zwischen den Informationsschritten – Informationserhebung, -verarbeitung, -nutzung versus Informationsverwertung 488

aa) Informationsverwertung als entscheidendes Ausgleichsinstrument 488

bb) Beweisverwertungsverbote zur Absicherung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung 490

E. Die Informationsordnung als positive Steuerung des Informationsflusses – Schlußfolgerungen 491

Vierter Teil

Strukturvorgaben für ein „neues" Polizeiinformationsrecht 493

§ 12 Die nach dem „Volkszählungs"-Urteil novellierten Polizeigesetze 493

A. Die Datenerhebungsregelungen in den novellierten Polizeigesetzen 494

I. Einleitungsvorschriften über die Grundsätze der Datenerhebung 494

1. Erstreckung der Grundsätze des „Volkszählungs"-Urteils auf das Polizeirecht 495

2. Die Einleitungsvorschriften – keine Befugnisnormen 495

II. Die Generalklauseln für die Datenerhebung 496

1. Tatbestandsmerkmale der Generalklauseln für die polizeiliche Datenerhebung 497

a) Datenerhebung zur Erfüllung einer polizeilichen Aufgabe 497

b) Konkrete Gefahr als Voraussetzung für die polizeiliche Datenerhebung 498

c) Adressaten der polizeilichen Datenerhebung 499

d) Erforderlichkeit der Datenerhebung 499

2. Regelungsdefizite der Generalklauseln für die polizeiliche Datenerhebung 500

a) Verhältnis zwischen bereichsspezifischer und allgemeiner Generalklausel 500

b) Datenerhebung und Art der Informationsbeschaffung 500

III. Die Spezialermächtigungen zur Datenerhebung 501

1. Inhalt der Spezialermächtigungen 501

2. Regelungsdefizite der Spezialermächtigungen für die polizeiliche Datenerhebung 502

a) Unzureichende Harmonisierung der neuen Regelungen mit den bestehenden Vorschriften 502

b) Behördenleiter- und Richtervorbehalte 503

B. Die Regelungen für die polizeiliche Datenverarbeitung 503

I. Grundnormen für die Datenverarbeitung 503

1. Gesetzesvorbehalt 504

2. Zweckbindungsgebot 504

3. Speicherungsdauer und Prüfungstermine 505

II. Die Generalklauseln für die Datenverarbeitung 505

C. Bewertung des derzeitigen Polizeirechts 506

I. Polizeilicher Aufgabenbereich und polizeiliche Datenverarbeitung 506

II. Errichtungsanordnungen für Dateien – die zentralen Regeln für die polizeiliche Datenverarbeitung 508

§ 13 Der Wandel der Verwaltung – von der Eingriffs- zur Infrastrukturverwaltung 509

A. Verwaltung im „flexiblen Staat" 509

I. Rechtsstaatliche Eingriffsverwaltung 510

II. Sozialstaatliche Leistungsverwaltung 511

III. Infrastrukturverwaltung im „flexiblen Staat" 512

1. Daseinsvorsorge zwischen Leistungs- und Infrastrukturverwaltung .. 513

2. Infrastrukturverwaltung als multilaterale und mehrpolige Daseinsvorsorge 513

a) Begriff der Infrastrukturverwaltung 513

b) Infrastrukturverwaltung versus Eingriffs- und Leistungsverwaltung – Reflexivität contra Konditional- und Finalprogrammierung 515

c) Infrastrukturverwaltung und die Charakteristika der Eingriffs- und Leistungsverwaltung 516

B. Handlungsformen und Verwaltungstypen 517

I. Charakteristika der Handlungsformen 518

II. Klassische Handlungsformen der Verwaltung und deren Fortentwicklung 520

1. Verwaltungsakt und öffentlich-rechtlicher Vertrag als überkommene Handlungsformen des Verwaltungsrechts 520

2. „Dynamische" Verwaltungsakte und informales Verwaltungshandeln – Fortentwicklungen der Handlungsformen des traditionellen Verwaltungsrechts 521

III. Das Verwaltungsrechtsverhältnis als Grundlage für neue exekutive Handlungsformen 522

C. Das „Konzept" als Handlungsform der Infrastrukturverwaltung 525

I. Das „Konzept" im Spektrum der herkömmlichen Handlungsformen der Verwaltung 525

1. Das „Konzept" in der Dogmatik des deutschen Verwaltungsrechts ... 526

2. Die Handlungsform des „Konzepts" und die EG-Richtlinie 528

II. Das „Konzept" als Handlungsform der Planung in der Infrastrukturverwaltung 529

1. Begriff und Rechtsnatur des „Konzepts" 529

2. Das „Konzept" als der Planung zugeordnete Handlungsform 530

III. „Konzepte" als exekutive Rechtsetzung 532

1. „Konzepte" als Innenrechtssätze der Verwaltung 533

a) Verbindlichkeitsstufen der „Konzepte" 534

aa) Informierende, influenzierende und imperative „Konzepte" .. 534

bb) „Konzepte" zwischen Vorbescheid und vorläufigem positivem Gesamturteil 535

(1) Der Konzeptvorbescheid im Immissionsschutz- und Atomrecht 535

(2) Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten 535

(3) Konzeptvorbescheid versus Standortvorbescheid, vorläufiges positives Gesamturteil, Teil- und Vollgenehmigung 536
b) „Konzepte" als Verwaltungsinterna 538
c) Mittelbare Außenwirkung von „Konzepten" 538
aa) „Konzepte" als vorweggenommene Sachverständigengutachten 539
bb) „Konzepte" als antizipierte Verwaltungspraxis 539
cc) Außenwirkung durch Vertrauensschutz 540
2. Legitimität administrativer Rechtsetzung 541
a) Originäre Rechtsetzungskompetenz der Exekutive – Verwaltungsvorbehalt 541
b) Zusammenfassung 542
3. Bedeutung des „Konzeptes" in der Verwaltungspraxis 543

D. Kultur – verfassungsrechtlicher Schlüsselbegriff – „Konzept" 543

Fünfter Teil

Die polizeiliche Informationsvorsorge im Recht der Risikogesellschaft – Fazit 545

§ 14 Ein Konzept für die polizeiliche Gefahren- und Informationsvorsorge – Vorschlag und Zusammenfassung 545

Literaturverzeichnis 573

Sachverzeichnis 628

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
a. a. O.	am angegebenen Ort
ABl	Amtsblatt
AE PolG	Alternativentwurf einheitlicher Polizeigesetze des Bundes und der Länder
AG	Amtsgericht
AK	Alternativkommentar
ALR	Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
APIS	Arbeitsdatei PIOS Innere Sicherheit
Arch	Archiv
Archiv PT	Archiv für Post und Telekommunikation
Art.	Artikel
ASOG Berlin	Allgemeines gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin
ASOG	Allgemeines Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung
ASOG	Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz
AtG	Atomgesetz
Aufl.	Auflage
Bay	Bayerisch
BayObLG	Bayerisches Oberstes Landesgericht
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BB	Der Betriebsberater (Zeitschrift)
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
Berl.	Berlin
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHSt(Z)	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des BGH in Strafsachen (Zivilsachen)
BGS	Bundesgrenzschutz
BGSG	Bundesgrenzschutzgesetz

BImSchG	Bundesimmissionsschutzgesetz
BKA	Bundeskriminalamt
BKAG	BKA-Gesetz
BNDG	Gesetz über den Bundesnachrichtendienst
Brbg	Brandenburg
Brbg	Brandenburgisch
BrdbgPolG	Polizeigesetz für Brandenburg
BR-Dr	Bundesratsdrucksache
Brem., brem.	Bremen, bremisch
BremPG	Bremisches Polizeigesetz
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des BVerfG
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Amtliche Sammlung des BVerwG
BW	Baden-Württemberg, baden-württembergisch
BWPolG	Baden-Württembergisches Polizeigesetz
BWPolG	Polizeigesetz von Baden-Württemberg
BZR	Bundeszentralregister
BZRG	Bundeszentralregistergesetz
bzw.	beziehungsweise
CIS	Criminal Information System
COD	Literaturdokumentation
CR	Computer und Recht
CSIS	zentrales Schengener Informationssystem
DASTA	Datenstation
DB	Der Betrieb (Zeitschrift)
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DDR-PolG	DDR-Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Polizei von 1990
ders.	derselbe
dies.	dieselben
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DuD	Datenschutz und Datenverarbeitung (Zeitschrift)
DuR	Demokratie und Recht
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
DVP	Deutsche Verwaltungspraxis (Zeitschrift)
DVR	Datenverarbeitung im Recht
E	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des jeweils angesprochenen Gerichts
ED	Erkennungsdienst, erkennungsdienstlich
EDU	Europäische Drogennachrichteneinheit
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EGIS	Programm der Inneren Sicherheit in Europa

EGV	EG-Vertrag
EKA	Europäisches Kriminalamt
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EUGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EUROPOL	Europäisches Polizeiamt
EUV	Europäischer Unionsvertrag
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaft
f.	folgende
FARS	Fingerabdruck-Registriersystem
FDR	Falldatei Rauschgift
ff.	fortfolgende
Fußn.	Fußnote
G	Gesetz
GA	Goltdammers Archiv für Strafrecht
GAN	Grenzaktennachweis
GBl	Gesetzblatt
GDVP	Gesetz über die Datenverarbeitung der Polizei
GEDPol	Gesetz zur Fortentwicklung des Datenschutzes im Bereich der Polizei und der Ordnungsbehörde
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GMBl	Gemeinsames Miniterialblatt
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
h.M.	herrschende Meinung
HambDVPolG	Gesetz über die Datenverarbeitung der Polizei in Hamburg
HambSOG	Hamb. Gesetz über die Sicherheit und Ordnung
HEPOLIS	Hessisches Polizeiinformationssystem
Hess.	Hessen, hessisch
HessVGH	Hessischer Verwaltungsgerichtshof
Hrsg.	Herausgeber
HSOG	Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Orndung
i.d.F.	in der Fassung
i.d.R.	in der Regel
i.E.	im Ergebnis
i.e.S.	im engeren Sinne
i. S. d.	im Sinne der
i.V.m.	in Verbindung mit
i.w.S.	im weiteren Sinne
IKPK	Internationale Kriminalpolizeiliche Kommission
IMK	Ständige Konferenz der Innenminister/-senatoren des Bundes und der Länder
inkl.	inklusive
INPOL	Informationssystem der Polizei

INTERPOL	Internationale Kriminalpolizeiliche Organisation
IuK	Information und Kommunikation
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KAN	Kriminalaktennachweis
Kfz	Kraftfahrzeug
KG	Kammergericht
KK	Karlsruher Kommentar
KpS-Richtlinien	Richtlinien für die Führung kriminalpolizeilicher personenbezogener Sammlungen
KritJ	Kritische Justiz
KritV	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft
LG	Landgericht
lit.	Buchstabe
Lit.	Literatur
LKA	Landeskriminalamt
LSA	Land Sachsen-Anhalt
LSASOG	Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt
m.E.	meines Erachtens
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
MABl.	Ministerial- und Amtsblatt
MADG	Gesetz über den Militärischen Abschirmdienst
MBl	Ministerialblatt
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht
ME PolG	Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes des Bundes und der Länder
MV	Mecklenburg-Vorpommern
n.F.	neue Fassung
Nds	Niedersachsen, niedersächsisch
NdsSOG	Niedersächsisches Gesetz über die Sicherheit und Ordnung
NGefAG	Niedersächsisches Gefahrenabwehrgesetz
NJ	Neue Justiz
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr., Nrn.	Nummer(n)
NRW, NW	Nordrhein-Westfalen, nordrhein-westfälisch
NSIS	nationales Schengener Informationssystem
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NWOBG	Nordrhein-Westfälisches Gesetz über Aufbau und Befugnisse der Ordnungsbehörden
NWPolG	Polizeigesetz von Nordrhein-Westfalen
O	Ordnung

o.	oben
o.V.	ohne Verfasser
ÖVD	Öffentliche Verwaltung und Datenverarbeitung
OK	Organisierte Kriminalität
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
PAD	Personenauskunftsdatei
PAG DDR	Polizeiaufgabengesetz der (ehemaligen) DDR
PAG	Polizeiaufgabengesetz
Palandt	Bürgerliches Gesetzbuch, bearbeitet von Peter Bassenge / Wolfgang Edenhofer / Andreas Heldrich / Uwe Diedrichsen / Helmut Heinrichs / Hans Putzo / Heinz Thomas
PED	Polizeiliche Erkenntnisdatei
PERES	Personenerkennungssystem
PFA	Schriftenreihe der Polizei-Führungsakademie
PIKAS	Polizeiliches Informations-, Kommunikations- und Auswertungssystem
PIOS	Personen, Institutionen, Objekte, Sachen
POG	Polizeiorganisationsgesetz
PolG	Polizeigesetz
PolG-DDR	Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Polizei vom 13. September 1990
pr., Pr.	preußisch, Preußen
PrALR	Preußisches allgemeines Landrecht
PrOVG	Preußisches Oberverwaltungsgericht
Rdnr.	Randnummer
RG	Reichsgericht
RhPf., rhpf., RP	Rheinland-Pfalz, reheinland-pfälzisch
RiS	Recht auf informationelle Selbstbestimmung
RiStBV	Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren
Rspr.	Rechtsprechung
RuP	Recht und Politik
s.o.	siehe oben
Saarl, saarl.	Saarland, saarländisch
Saarl.PVG	Polizeiverwaltungsgesetz des Saarlandes
Sächs.	Sachsen, sächsisch
SächsVBl.	Sächsische Verwaltungsblätter
Schengen I	Übereinkommen zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen vom 14. 6. 1985
Schengen II	Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. 6. 1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französi-

	schen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen vom 19. 6. 1990
SchlH, SH	Schleswig-Holstein
SHLVwG	Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein
SIRENE	Supplementary Information Request at the National Entry
SIS	Schengener Informationssystem
SOG	Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung
SOGMV	Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung in Mecklenburg-Vorpommern
SPolG	Saarländisches Polizeigesetz
SPUDOK	Spurendokumentation
st.Rspr.	ständige Rechtssprechung
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozeßordnung
str.	streitig
StrlSchVO	Verordnung üver den Schutz vor Schäden durch Strahlen radioaktiver Stoffe
TREVI	terrorisme, radicalisme, extremisme, violence internationale
u.	unten
u.a.	und andere
umstr.	umstritten
unstr.	unstreitig
Urt.	Urteil
usw.	du so weiter
VBlBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
VE ME PolG	Vorentwurf zur Änderung des Musterentwurfs eines einheitlichen Polizeigesetzes des Bundes und der Länder
VersG	Versammlungsgesetz
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VoPoG	Volkspolizeigesetz
VR	Verwaltungsrundschau (Zeitschrift)
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz (des Bundes bzw. der Länder)
z. B.	zum Beispiel
z.Z.	zur Zeit
ZEVIS	Zentrales Verkehrsinformationssystem
ZPO	Zivilprozeßordnung

Erster Teil

Die polizeiliche Gefahren- und Informationsvorsorge national und international – Bestandsaufnahme und Grundlegung

Das „Volkszählungs"-Urteil des BVerfG[1] und der von ihm auch im Bereich der Polizei ausgelöste „Verrechtlichungsschub", der sich in Novellen der Polizeigesetze der Länder und des Bundes sowie in Korrekturen der StPO niederschlug, stellt allenfalls eine Etappe, nicht aber den Endpunkt der Entwicklung der polizeilichen Gefahren- und Informationsvorsorge dar. Die Vorläufigkeit des status quo ergibt sich dabei im wesentlichen aus zwei Gründen: Zum einen stößt der derzeitige Stand der Rechtsnormen über die polizeiliche Gefahren- und Informationsvorsorge kaum auf Zustimmung, sondern auf vielfache und weitreichende Kritik; dies insbesondere auch deshalb, weil der Vorsorgebegriff, im positiven Recht allgemein und im Polizeirecht im besonderen, umstritten ist. Zum anderen zeichnet sich der Weg zu einer langsam, aber stetig fortschreitenden Europäisierung des Polizeirechts ab.

§ 1 Erscheinungsformen der polizeilichen Gefahren- und Informationsvorsorge

Der polizeirechtliche Vorsorgebegriff ist trotz der vom „Volkszählungs"-Urteil[2] ausgelösten Diskussion und der sich anschließenden Verrechtlichung nach wie vor umstritten.

A. Der Begriff der Gefahren- und Informationsvorsorge

Die Forderung nach einer „Gefahren-" bzw. „Informationsvorsorge" erfreut sich in jüngerer Zeit starker Verbreitung. Gesetzgeber, Juristen und Politiker erheben sie ebenso wie (Natur-)Wissenschaftler. Dabei stehen sich die Verwendungshäufig-

---

[1] BVerfGE 65, 1 ff.

[2] BVerfGE 65, 1 ff.

keit und Klarheit des Begriffs „Gefahren-" bzw. „Informationsvorsorge" diametral entgegengesetzt gegenüber. Eine eindeutige, aus sich selbst heraus verständliche Definition dessen, was Gefahrenvorsorge ist, wird kaum geboten.

Die Polizeigesetze erwähnen die Gefahrenvorsorge zwar nunmehr bei der Definition des polizeilichen Aufgabenbereichs, definieren sie aber nicht.

Daher kann zwar das Verhältnis zwischen polizeilicher Informationsvorsorge und polizeilicher Gefahrenvorsorge hinreichend zuverlässig bestimmt werden. Die polizeiliche Informationsvorsorge ist nämlich Teil der polizeilichen Gefahrenvorsorge, die polizeiliche Gefahrenvorsorge ihrerseits Teil eines allgemeinen Vorsorgeprinzips. Eine ausreichend klare Definition der polizeilichen Gefahren- bzw. Informationsvorsorge fehlt indessen.

I. Vorschläge zur Definition der Gefahren- bzw. Informationsvorsorge

Die zahlreichen Vorschläge zur Eingrenzung des Begriffs „Gefahrenvorsorge" können in drei Gruppen unterteilt werden: Während einige versuchen, aus dem Verhältnis von Gefahrenabwehr und Gefahrenvorsorge eine Definition der Gefahrenvorsorge abzuleiten, stellen andere auf die Funktion der Gefahrenvorsorge ab. Darüber hinaus wird versucht, den Begriff der Gefahrenvorsorge durch seine Beschränkung auf den jeweiligen Themenbereich einzugrenzen.

1. Das Verhältnis von Gefahrenvorsorge und Gefahrenabwehr als Grundlage einer Begriffsbestimmung

Die meisten Versuche einer Begriffsbestimmung stellen auf das Verhältnis von Gefahrenabwehr und Gefahrenvorsorge ab[3]. So wird etwa ausgeführt, die Gefahrenvorsorge bewege sich im Vorfeld der Abwehr konkreter Gefahren und könne noch unter die Zielsetzung der Gefahrenabwehr subsumiert werden[4]. Diese Definition lehnt sich im Bereich der Polizei augenscheinlich an den „Vorentwurf zur Änderung des Musterentwurfs eines einheitlichen Polizeigesetzes des Bundes und der Länder (VE ME PolG)"[5] an, der in § 1 I VE ME PolG folgenden Inhalt für die

---

[3] Dazu zusf. C. Illig, Das Vorsorgeprinzip im Abfallrecht, 1992, S. 9.

[4] Siehe z. B. W.-R. Schenke, in: Udo Steiner (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 5. Aufl. 1995, II Rdnr. 81

[5] Abgedruckt z. B. bei H. Wagner, Kommentar zum Polizeigesetz von Nordrhein-Westfalen und zum Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes des Bundes und der Länder, 1987, vor § 8 Rdnr. 111; E. Weßlau, Vorfeldermittlungen, 1989, S. 340 ff. Eine Einfügung der vom VE ME PolG vorgeschlagenen Änderungen (ohne Alternativen) in den ME PolG findet sich bei W.-R. Schenke, in: Udo Steiner (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 5. Aufl. 1995, II Anhang und bei F.-L. Knemeyer, Polizei- und Ordnungsrecht, 6. Aufl. 1995, Rdnr. 409.

polizeiliche Aufgabenzuweisung vorschlägt: „Die Polizei hat die Aufgabe, Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren. Sie hat im Rahmen dieser Aufgabe auch für die Verfolgung von Straftaten vorzusorgen und Straftaten zu verhüten (vorbeugende Bekämpfung von Straftaten) sowie Vorbereitungen zu treffen, um künftige Gefahren abwehren zu können (Vorbereitung auf die Gefahrenabwehr)." Gefahrenvorsorge ist danach die Summe der polizeilichen Maßnahmen zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten und derjenigen zur Vorbereitung auf die Gefahrenabwehr. Damit wird zwar zum Ausdruck gebracht, daß die Gefahrenvorsorge ein Bestandteil der Gefahrenabwehr ist. Die nähere Beschreibung dieses, von der Gefahrenvorsorge umfaßten Teils bleibt indessen weiter offen und wird auch durch die vorgeschlagene Einführung der Legaldefinitionen „vorbeugende Bekämpfung von Straftaten" und „Vorbereitung auf die Gefahrenabwehr" nicht hinreichend konkretisiert. Überdies ist die Qualifizierung der Gefahren- und Informationsvorsorge als Teil der Gefahrenabwehr mindestens zweifelhaft.

2. Funktionsbezogene Abgrenzungsversuche

Weitere Umschreibungen versuchen zusätzlich eine funktionale Abgrenzung der Gefahrenvorsorge. Dabei wird z. B. die Gefahrenvorsorge dem Makro-, die Gefahrenabwehr dagegen dem Mikrobereich staatlicher Steuerung zugeordnet[6]. Andere verstehen die Gefahrenvorsorge als Instrument einer präventiven rechtlichen Vorfeldsteuerung, das die Unsicherheit der Handlungsgrundlagen kompensieren und dem Entstehen von Gefahrenlagen entgegenwirken soll[7]. Diese Begriffsbestimmung erscheint insofern zu eng, als die Gefahrenvorsorge nicht nur Gefahrenlagen vermeiden, sondern auch auf die Bekämpfung gleichwohl entstehender Gefahren vorbereiten soll.

Mit diesen Versuchen, die Gefahrenvorsorge funktional abzugrenzen, wird der Blick gleichzeitig auf eine der vielfältigen, sich gegenseitig kumulierenden Ursachen für die Unschärfe des Begriffs der Gefahrenvorsorge gelenkt. Diese Definitionsversuche zeigen nämlich, daß die näheren Konturen und das wechselseitige Verhältnis von Gefahrenvorsorge, Gefahrenabwehr und Prävention ebenso ungeklärt sind wie die verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Vorsorge sowie deren Umsetzung durch den Gesetzgeber und die Verwaltung.

---

6 K.-H. Friauf, in: Schmidt-Aßmann, Besonderes Verwaltungsrecht, 10. Aufl. 1995, II Rdnr. 4

7 H.-H. Trute, Vorsorgestrukturen und Luftreinhalteplanung im Bundesimmissionsschutzgesetz, 1989, S. 353.