

Die Determination
polizeilicher Tätigkeit in den
Bereichen der Straftatenverhütung
und der Verfolgungsvorsorge

Von

Marion Albers



Duncker & Humblot · Berlin

Inhaltsverzeichnis

Einleitung

A. Gegenstand und Ziel der Untersuchung	15
B. Gang der Untersuchung	17

1. Kapitel

Charakteristika des überkommenen Polizeirechts

A. Die grundlegenden Muster der rechtlichen Determination polizeilicher Tätigkeit	19
I. Die Differenz von Gefahrenabwehr und Strafverfolgung	19
II. Die Regelung und die Trennung von Aufgaben und Befugnissen	21
B. Die Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung	26
I. Polizeirecht als Gefahrenabwehrrecht	26
II. Bindungen und Flexibilität der Aufgabenzuweisungen	29
1. Öffentliche Sicherheit als Schutzgut	30
2. Gefahren für die öffentliche Sicherheit als Anknüpfungspunkt	32
a) Komponenten und Strukturen des Gefahrenbegriffs	33
b) Die Interpretationen des Gefahrenbegriffs in den polizeigesetzlichen Aufgabenzuweisungen	39
3. Die Abwehr der Gefahren als Ziel- und Tätigkeitsbeschreibung	46
III. Grundformen und Modifikationen der Befugnisse	46
1. Der Bereich gesetzlich zu regelnder Befugnisse	47
2. Die Struktur der Generalemächtigungen	48
a) Gefahrensituationen und Ungewißheitskonstellationen	49

b) Die Entscheidung über das Einschreiten und die Wahl der erforderlichen Maßnahmen.....	56
c) Die Möglichkeiten der Inanspruchnahme von Personen.....	58
3. Die Strukturen der Standardbefugnisse.....	62
IV. Fazit: Konzeption und Bruchlinien der Gefahrenabwehr.....	67
C. Die Mitwirkung an der Verfolgung von Straftaten.....	69
I. Die rechtliche Rolle der Polizei im Rahmen der Strafverfolgung.....	69
II. Bindungen und Flexibilität der Aufgabenzuweisungen.....	71
1. Der Bezug auf Straftaten.....	72
2. Der Verdacht einer Straftat als Anknüpfungspunkt.....	73
a) Komponenten und Strukturen des Verdachtsbegriffs.....	73
b) Der Verdacht einer Straftat in den strafprozessualen Aufgabenzuweisungen.....	75
3. Die Ermittlung des Sachverhalts zur Entscheidung über die Anklageerhebung.....	80
III. Die Konstruktion der strafprozessualen Befugnisse.....	81
1. Der Bereich gesetzlich zu regelnder Befugnisse.....	81
2. Die Strukturen der Befugnisse.....	83
a) Sachverhaltserforschung und Tatbezogenheit.....	84
b) Die Auswahl und die Grenzen der Ermittlungsmaßnahmen.....	85
c) Die Möglichkeiten der Inanspruchnahme von Personen.....	88
IV. Fazit: Die Justizförmigkeit der Strafverfolgung.....	91
D. Unterschiede und Interdependenzen zwischen Gefahrenabwehr und Strafverfolgung.....	92

2. Kapitel

Die Erweiterungen der polizeilichen Aufgaben und Befugnisse

A. Die Hintergründe der Veränderungen des Polizeirechts.....	97
I. Risikogesellschaft und Sicherheitssemantik.....	97
II. Veränderung der Kriminalitätsformen.....	100

III. Technisierung und Vergesetzlichung im Bereich der Informations- und Datenverarbeitung.....	104
IV. Konzeptionen der Polizei: operatives Vorgehen, Vorfeldtätigkeiten, proaktives Handeln	108
B. Die polizeigesetzlichen Regelungen zur Straftatenverhütung und zur Verfolgungsvorsorge.....	116
I. Die Erweiterungen der Aufgabenzuweisungen.....	118
1. Die Aufnahme der Straftatenverhütung und der Verfolgungsvorsorge.....	118
2. Die Komponenten der Verhütung und der Vorsorge für die Verfolgung von Straftaten oder künftiger Straftaten	121
a) Die Verhütung von Straftaten	123
b) Die Vorsorge für die Verfolgung von (künftigen) Straftaten.....	128
II. Die Erweiterungen der polizeilichen Befugnisse.....	131
1. Befugnisse zur Datenerhebung und zum Einsatz bestimmter Ermittlungsmethoden.....	132
a) Die Regelungen der Datenerhebung	133
aa) Die Generalemächtigungen zur Datenerhebung.....	133
bb) Neuartige Elemente und Strukturen.....	137
b) Die Regelungen der Ermittlungsmethoden	139
aa) Befragung und Auskunftspflichten.....	139
bb) Erweiterungen der Ermächtigung zur Identitätsfeststellung um die „Schleierfahndung“	141
cc) Videoüberwachung öffentlich zugänglicher Räume.....	142
dd) Besondere Mittel der Datenerhebung: längerfristige Observation, verdeckter Einsatz technischer Mittel, Einsatz verdeckter Ermittler und Einsatz von Vertrauenspersonen.....	143
ee) Polizeiliche Beobachtung.....	152
ff) Neuartige Elemente und Strukturen	155
2. Befugnisse zur Informations- und Datenverarbeitung.....	158
a) Die Regelungen der Informations- und Datenverarbeitung.....	158
b) Neuartige Elemente und Strukturen.....	166

3. Befugnisse zur Datenübermittlung und zum Datenempfang	167
a) Die Ermächtigungen zur Datenübermittlung.....	168
b) Ermächtigungen zur Datenübermittlung an die Polizei	173
c) Das automatisierte Abrufverfahren	174
d) Datenabgleich	175
e) Rasterfahndung	176
f) Neuartige Elemente und Strukturen.....	178
III. Fazit: Die grundlegenden Veränderungen der Polizeigesetze	179
C. Die Novellierungen der Strafprozeßordnung.....	183
I. Die Erweiterungen der Befugnisse	184
1. Neue Ermittlungsmethoden.....	184
a) Verdeckter Einsatz technischer Mittel	185
b) Einsatz verdeckter Ermittler	187
c) Polizeiliche Beobachtung.....	190
d) Datenabgleich	191
e) Rasterfahndung	192
f) Neuartige Elemente und Strukturen.....	194
2. Weitere Befugnisse zum Umgang mit Informationen und Daten.....	197
II. Fazit: Änderungen und Anpassung der Strafprozeßordnung.....	201
D. Unterschiede, Annäherungen und Interdependenzen zwischen Gefahren- abwehr, Straftatenverhütung, Verfolgungsvorsorge und Strafverfolgung.....	203

3. Kapitel

Die Determinationsmuster in den Bereichen der Straftatenverhütung und der Verfolgungsvorsorge

A. Die Veränderung der Grundlinien des Polizeirechts	209
I. Die Diskussion um die neuen Aufgaben und Befugnisse	209
II. Das Erfordernis rechtsdogmatischer Weiterentwicklungen.....	215
III. Schwerpunkte der weiteren Untersuchung.....	217

B. Die Determinationswirkungen der zentralen verfassungsrechtlichen Aussagen.....	219
I. Die Vorgaben grundgesetzlicher Kompetenzbestimmungen	219
1. Die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern	219
2. Das Gebot der Trennung von Polizei und Nachrichtendiensten.....	221
II. Die neuartigen Bindungen der Grundrechtsgewährleistungen	230
1. Die Schutzzinhalte der Grundrechte, insbesondere: das Recht auf informationelle Selbstbestimmung	231
a) Die grundlegenden Aussagen des Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG.....	233
b) Der Schutz durch weitere grundrechtliche Bindungen	238
2. Grundrechtsanforderungen und gesetzliche Regelungen	239
a) Vorgaben für die Begrenzung und Strukturierung des polizeilichen Umgangs mit Informationen und Daten.....	240
b) Anwendungsbedingungen und Einsatzfähigkeit des Übermaßverbots.....	241
c) Die Anforderungen an die gesetzliche Gestaltung von Kenntnismöglichkeiten der Betroffenen.....	246
C. Die rechtsdogmatische Ausarbeitung der polizeigesetzlichen Regelungsstrukturen und Regelungselemente	250
I. Das Netzwerk von Aufgaben und Befugnissen.....	251
II. Die Eigenständigkeit der Aufgaben der Straftatenverhütung und der Verfolgungsvorsorge.....	252
1. Das Verhältnis zwischen Gefahrenabwehr, Straftatenverhütung und Verfolgungsvorsorge.....	252
2. Grundzüge der Konkretisierung der neuen Aufgabenzuweisungen	254
a) Die Verhütung von Straftaten	256
b) Die Vorsorge für die Verfolgung von (künftigen) Straftaten.....	261
3. Die Gesetzgebungskompetenz für die Verfolgungsvorsorge.....	265
III. Die Konkretisierung der Befugnisse zur Straftatenverhütung und zur Verfolgungsvorsorge.....	275
1. Generalermächtigungen und neue Befugnisse	275

2. Die Determination durch die Regelungsmuster der Befugnisse zur Datenerhebung und zum Einsatz besonderer Ermittlungsmethoden	276
a) Der Gehalt der Regelungselemente und -strukturen der Erhebungsbefugnisse	276
aa) Die Bestimmung der (Verwendungs)Zwecke.....	277
bb) Die Tatbestandsvoraussetzung der Erforderlichkeit.....	280
cc) Die Beschreibungen und Differenzierungen von Personen.....	282
dd) Offene und verdeckte Datenerhebungen.....	295
b) Die gesteigerten Anforderungen weiterer Regelungselemente bei den Befugnissen zum Einsatz besonderer Ermittlungsmethoden.....	295
aa) Eingrenzungen des Straftatenkreises.....	297
bb) Die Anforderungen an die Prognose einer künftigen Begehung bestimmter Straftaten	300
cc) Die Bindung der Maßnahmen an Subsidiaritätsklauseln.....	305
dd) Die Sicherungen durch Entscheidungs- oder Beteiligungsvorbehalte und durch Berichtspflichten	308
3. Die Determination durch die Regelungsmuster der Befugnisse zur Informations- und Datenverarbeitung.....	312
a) Rückbindungen und Fortführungen der polizeilichen Tätigkeit	313
b) Die Möglichkeiten zu Zweckänderungen	316
aa) Grundlinien der Zulässigkeit von Zweckänderungen.....	317
bb) Zweckänderungen bei Einsatz besonderer Ermittlungsmethoden....	323
c) Rechtswidrigkeitsfolgen in den polizeilichen Informations- und Datenverarbeitungsprozessen.....	329
4. Die Determination durch die Übermittlungs- und Empfangsbefugnisse	333
IV. Die Gestaltung der Kenntnismöglichkeiten betroffener Personen	334
1. Bedeutung und Gewährleistung von Kenntnismöglichkeiten	334
2. Insbesondere: Unterrichtungspflichten und ihre Grenzen.....	336
V. Die Institutionalisierung von Kontrollen.....	344
VI. Fazit: Ausdifferenzierung und neue Dogmatisierung des Polizeirechts.....	347
Zusammenfassung und Ergebnisse	352

Literaturverzeichnis..... 369

Sachregister 397