

Das Recht der inneren und äußeren Sicherheit

Band 27

**Verfassungsrechtliche Möglichkeiten
und Grenzen polizeilicher
Datenübermittlungen an Private**

Von

Leonhard Prange



Duncker & Humblot · Berlin

LEONHARD PRANGE

Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen
polizeilicher Datenübermittlungen an Private

Das Recht der inneren und äußeren Sicherheit

Herausgegeben von Prof. Dr. Dr. Markus Thiel, Münster

Band 27

Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen polizeilicher Datenübermittlungen an Private

Von

Leonhard Prange



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf
hat diese Arbeit im Jahre 2023 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

D61

Alle Rechte vorbehalten
© 2024 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: 3w+p GmbH, Rimpar
Druck: CPI books GmbH, Leck
Printed in Germany

ISSN 2199-3475
ISBN 978-3-428-19093-5 (Print)
ISBN 978-3-428-59093-3 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2023 von der Juristischen Fakultät der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf als Dissertation angenommen und berücksichtigt den Stand von Rechtsprechung und Literatur bis Ende September 2023.

Großer Dank gebührt meinem Doktorvater Herrn Prof. Dr. Johannes Dietlein für die engagierte und hilfsbereite Begleitung meines Promotionsvorhabens. Für seine vielseitigen, konstruktiven Anregungen und die entgegenkommende Betreuung danke ich ihm herzlich.

Bei Herrn Prof. Dr. Dieter Wiefelspütz bedanke ich mich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens. Herrn Prof. Dr. Dr. Markus Thiel danke ich für die Aufnahme der Dissertation in die von ihm betreute Schriftenreihe „Das Recht der inneren und äußeren Sicherheit“.

Mein besonderer Dank gilt schließlich meinen Eltern für ihre stetige Unterstützung und Förderung. Ihnen ist diese Arbeit gewidmet.

Düsseldorf, im Oktober 2023

Johannes Leonhard Prange

Inhaltsübersicht

Kapitel 1

Einleitung und Untersuchungsgegenstand	23
A. Untersuchungsanlass	23
B. Konturierung des Untersuchungsgegenstands	26
I. Zweck und typische Anwendungsfelder polizeilicher Datenübermittlung an Private	26
II. Forschungsfrage	29
III. Meinungsstand in Rechtsprechung und Literatur	30
C. Gang der Untersuchung	33

Kapitel 2

Rechtliche Ausgangslage	35
A. Verfassungsrechtlicher Bewertungsmaßstab	35
I. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung gem. Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG	35
II. Effektivität polizeilicher Gefahrenabwehr	42
III. Abstrakte Grundsätze einer praktischen Konkordanz	44
B. Fallgruppenbildung nach Eingriffsintensität	45
I. Öffentlichkeitsfahndungen	45
II. Öffentliche und individuelle Warnungen	47
III. Suchaufrufe	47
IV. Datenübermittlungen an private Großveranstalter und deren Sicherheitsdienste	48
V. Sonstige Datenübermittlungsvorgänge	49
VI. Datenübermittlungen im Gefahrenvorfeld	50
C. Regelungsmodelle polizeilicher Datenübermittlungen an Private	50
I. Gemeinsame Regelungen	51
II. Regelungsmodelle	65
III. Exkurs: Regelungsmodelle im europäischen Ausland	74

Kapitel 3

Verfassungsrechtliche Bewertung	90
A. Verfassungsrechtliche Einordnung der Regelungsmodelle	90
I. Öffentlichkeitsfahndungen	90
II. Warnungen	189
III. Suchaufrufe	209
IV. Datenübermittlungen an Großveranstalter und deren Sicherheitsdienste	214
V. Sonstige Übermittlungsvorgänge	227
VI. Datenübermittlungen im Gefahrenvorfeld	238
B. Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse	242
C. Vorschlag für eine Regelungssystematik	248
Anhang	251
Literaturverzeichnis	273
Stichwortverzeichnis	284

Inhaltsverzeichnis

Kapitel 1

Einleitung und Untersuchungsgegenstand	23
A. Untersuchungsanlass	23
B. Konturierung des Untersuchungsgegenstands	26
I. Zweck und typische Anwendungsfelder polizeilicher Datenübermittlung an Private	26
II. Forschungsfrage	29
III. Meinungsstand in Rechtsprechung und Literatur	30
C. Gang der Untersuchung	33

Kapitel 2

Rechtliche Ausgangslage	35
A. Verfassungsrechtlicher Bewertungsmaßstab	35
I. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung gem. Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG	35
1. Schutzbereich und Eingriffsmöglichkeiten	35
2. Rechtfertigungsmöglichkeiten	37
a) Verhältnismäßigkeitsgrundsatz	38
b) Bestimmtheitsgrundsatz	41
aa) Sinn und Zweck	41
bb) Bestimmtheitsanforderungen in Relation zur Eingriffsintensität	42
II. Effektivität polizeilicher Gefahrenabwehr	42
III. Abstrakte Grundsätze einer praktischen Konkordanz	44
B. Fallgruppenbildung nach Eingriffsintensität	45
I. Öffentlichkeitsfahndungen	45
II. Öffentliche und individuelle Warnungen	47
III. Suchaufrufe	47
IV. Datenübermittlungen an private Großveranstalter und deren Sicherheitsdienste	48
V. Sonstige Datenübermittlungsvorgänge	49
VI. Datenübermittlungen im Gefahrenvorfeld	50

C. Regelungsmodelle polizeilicher Datenübermittlungen an Private	50
I. Gemeinsame Regelungen	51
1. Tatbestandsvarianten	51
a) Erforderlichkeit zur Erfüllung polizeilicher Aufgaben	52
b) Erforderlichkeit zur Verhütung oder Beseitigung erheblicher Nachteile für das Gemeinwohl	53
c) Erforderlichkeit zur Verhütung oder Beseitigung einer schwerwiegenden Beeinträchtigung der Rechte einer Person	54
d) Zwischenergebnis	54
2. Übermittlungsverbote	55
a) Allgemeines Übermittlungsverbot	55
b) Spezielle Übermittlungsverbote	56
3. Form- und Verfahrensvorgaben	56
a) Zweckbindungsgrundsatz	57
aa) Erhebungszweck und Zweckänderung	57
bb) Sicherstellung der Zweckbindung beim Übermittlungsempfänger	58
(1) Polizeigesetzliche Vorgaben	58
(2) Anwendbarkeit der DSGVO	59
(3) Zwischenergebnis	61
b) Dokumentationspflicht	61
c) Datenkorrektur beim Übermittlungsempfänger	62
d) Sonstige Vorgaben	63
e) Ergebnis	64
4. Rechtsfolge und Eingriffsintensität	64
II. Regelungsmodelle	65
1. Weiter Regelungsansatz	65
a) Geltungsbereich	65
b) Norminhalt und Systematik	65
2. Vermittelnder Regelungsansatz	66
a) Geltungsbereich	66
b) Norminhalt und Systematik	66
aa) Exkurs: Gefahrenbegriffe im Polizeirecht	66
bb) Gefahrenbegriffe im vermittelnden Regelungsansatz	68
3. Enger Regelungsansatz	68
a) Geltungsbereich	68
b) Norminhalt und Systematik	69
aa) Grundtatbestand	69
bb) Spezialregelungen	70
(1) Öffentlichkeitsfahndung	70
(a) Tatbestand und Rechtsfolge	70

(b) Abbildungen und wertende Angaben	70
(c) Anordnungsvorbehalte	71
(2) Öffentliche Warnungen und Suchaufrufe	71
(3) Datenübermittlungen an Beratungsstellen	71
4. Rechtsprechung	71
a) Rechtsprechung zur Verfassungsmäßigkeit	72
b) Rechtsprechung zu Inhalt und Auslegung	73
III. Exkurs: Regelungsmodelle im europäischen Ausland	74
1. Österreich	74
a) Regelungsstruktur	74
aa) Öffentlichkeitsfahndungen	75
(1) Abwehr eines gefährlichen Angriffs	75
(2) Identitätsfeststellung	75
(3) Umfang der Übermittlung	76
bb) Warnungen	76
cc) Suchaufrufe	76
dd) Datenübermittlungen an Sportgroßveranstalter	77
ee) Sonstige Übermittlungsvorgänge	78
b) Orientierungspotenzial	78
2. Schweiz	79
a) Kanton Basel-Stadt	79
aa) Generalklausel	79
bb) Spezialregelungen	79
cc) Orientierungspotenzial	80
b) Kanton Bern	80
aa) Generalklausel	80
bb) Spezialregelungen	80
cc) Orientierungspotenzial	81
c) Kanton Graubünden	81
d) Kanton Luzern	81
aa) Regelungsstruktur	81
bb) Orientierungspotenzial	82
e) Kanton Zürich	82
aa) Generalklausel	82
bb) Spezialregelungen	83
cc) Orientierungspotenzial	83
f) Zwischenergebnis	83
3. England	84
a) Regelungsstruktur	84
b) Data Protection Act 2018	85

c) The Police's Common Law Powers to Disclose Information	87
d) Orientierungspotenzial	89
4. Ergebnis	89

Kapitel 3

Verfassungsrechtliche Bewertung 90

A. Verfassungsrechtliche Einordnung der Regelungsmodelle	90
I. Öffentlichkeitsfahndungen	90
1. Verhältnismäßigkeit unter Berücksichtigung des Bestimmtheitsgrundsatzes in Relation zur Eingriffsintensität	91
a) Weiter Regelungsansatz	91
aa) Erforderlichkeit zur Erfüllung polizeilicher Aufgaben	91
bb) Erforderlichkeit zur Verhütung oder Beseitigung erheblicher Nachteile für das Gemeinwohl	98
(1) Begriffsbestimmung durch Wortlautauslegung	98
(a) Gemeinwohl	98
(b) Erheblicher Nachteil	100
(c) Zwischenergebnis	101
(2) Begriffsbestimmung durch systematische Auslegung	102
(3) Begriffsbestimmung durch historische Auslegung	105
(4) Begriffsbestimmung durch teleologische Auslegung	106
(5) Begriffsbestimmung durch einen Vergleich mit § 49 Abs. 2 S. 1 Nr. 5 VwVfG und § 60 Abs. 1 S. 2 VwVfG	106
(6) Begriffsbestimmung in der Rechtsprechung	108
(7) Zwischenergebnis	109
cc) Erforderlichkeit zur Verhütung oder Beseitigung einer schwerwiegenden Beeinträchtigung der Rechte einer Person	110
dd) Potenzieller Ausgleich durch das allgemeine Übermittlungsverbot	112
ee) Ergebnis	113
b) Vermittelnder Regelungsansatz	114
aa) Anforderungen an den Gefahrenbegriff zur Rechtfertigung einer prä- ventiven Öffentlichkeitsfahndung	115
bb) Erfordernis einer Spezialregelung	120
c) Enger Regelungsansatz	123
aa) Schutzgutqualität	124
(1) Leben, Leib und Freiheit	124
(2) Straftat von erheblicher Bedeutung	125
(a) Beschreibende Begriffsbestimmung	126
(b) Katalogisierende Begriffsbestimmung	126

- (c) Stellungnahme 128
 - (d) Definitionsvorschlag 134
 - (e) Zwischenergebnis 136
 - (3) Bedeutende Vermögenswerte 137
- bb) Grad der Gefahr 139
 - (1) Grundsatz 139
 - (2) Sonderfall: Gefahrenvorfeld 141
 - (3) Zwischenergebnis 143
- cc) Abbildungen und wertende Angaben 145
- dd) Erfordernis eines Anordnungsvorbehalts 147
 - (1) Sinn und Zweck 147
 - (2) Orientierungspotenzial im Grundgesetz und in der Rechtsprechung 148
 - (3) Orientierungspotenzial im Polizeirecht und in §§ 131 ff. StPO 150
 - (4) Ergebnis 152
 - (5) Kritik und Stellungnahme 153
- ee) Sonderfall: Internetfahndung 156
 - (1) Fahndung über polizeieigene Portale 158
 - (2) Fahndung über externe Internetseiten 159
 - (3) Fahndung über soziale Medien 160
 - (4) Ergebnis 162
- ff) Weitere Schutzvorschriften 163
 - (1) Subsidiaritätsklausel 163
 - (2) Allgemeines Übermittlungsverbot 164
 - (3) Aufforderung des Datenempfängers zur Einhaltung des Zweckbin-
dungsgrundsatzes 165
 - (4) Dokumentationspflicht 166
 - (5) Sonstige Vorgaben 167
 - (6) Fahndungsvorsorge und Fahndungsnachsorge 168
 - (7) Zwischenergebnis 168
- gg) Ergebnis 168

2. Regelungsvorschlag 169

3. Versuch einer verfassungskonformen Auslegung 170

- a) Grundlagen der verfassungskonformen Auslegung 171
 - aa) Sinn und Zweck 171
 - bb) Grundannahme und Methodik 171
 - cc) Grenzen 172
- b) Anwendung 173
 - aa) Weiter Regelungsansatz 173
 - (1) Erforderlichkeit zur Erfüllung polizeilicher Aufgaben 173

(2) Erforderlichkeit zur Verhütung oder Beseitigung erheblicher Nachteile für das Gemeinwohl	177
(3) Erforderlichkeit zur Verhütung oder Beseitigung einer schwerwiegenden Beeinträchtigung der Rechte einer Person	179
(4) Ergebnis	180
bb) Vermittelnder Regelungsansatz	180
cc) Enger Regelungsansatz	183
4. Ergebnis	186
II. Warnungen	189
1. Öffentliche Warnungen	189
a) Verhältnismäßigkeit unter Berücksichtigung des Bestimmtheitsgrundsatzes in Relation zur Eingriffsintensität und Versuch einer verfassungskonformen Auslegung	189
aa) Weiter Regelungsansatz	190
bb) Vermittelnder Regelungsansatz und Regelungsvorschlag	191
cc) Enger Regelungsansatz	194
b) Ergebnis	195
2. Individuelle Warnungen und Warnungen bestimmter Gruppen	196
a) Verhältnismäßigkeit unter Berücksichtigung des Bestimmtheitsgrundsatzes in Relation zur Eingriffsintensität und Versuch einer verfassungskonformen Auslegung	197
aa) Weiter Regelungsansatz	197
bb) Vermittelnder Regelungsansatz	198
(1) Erfordernis einer Spezialregelung	199
(2) Rechtslage in Baden-Württemberg	202
(3) Verfahrensrechtliche Schutzvorschriften	203
(4) Ergebnis und Regelungsvorschlag	204
cc) Enger Regelungsansatz	206
b) Ergebnis	207
III. Suchaufrufe	209
1. Verhältnismäßigkeit unter Berücksichtigung des Bestimmtheitsgrundsatzes in Relation zur Eingriffsintensität und Versuch einer verfassungskonformen Auslegung	210
a) Weiter Regelungsansatz	210
b) Vermittelnder Regelungsansatz	211
c) Enger Regelungsansatz	212
d) Weiterer Regelungsbedarf	212
2. Ergebnis	213

- IV. Datenübermittlungen an Großveranstalter und deren Sicherheitsdienste 214
 - 1. Verhältnismäßigkeit unter Berücksichtigung des Bestimmtheitsgrundsatzes in Relation zur Eingriffsintensität 216
 - a) Weiter Regelungsansatz 216
 - b) Vermittelnder Regelungsansatz 218
 - c) Enger Regelungsansatz 218
 - d) Erfordernis einer eigenständigen Regelung 219
 - aa) Erforderlichkeit von Datenübermittlungen an Großveranstalter und deren Sicherheitsdienste 219
 - (1) Gefährdersprache 219
 - (2) Meldeauflage 220
 - (3) Platzverweis 220
 - (4) Aufenthaltsverbot 221
 - bb) Tatbestandliche Ausgestaltung 224
 - 2. Regelungsvorschlag 226
- V. Sonstige Übermittlungsvorgänge 227
 - 1. Datenübermittlungsgeneralklausel 227
 - a) Erfordernis einer Generalklausel 227
 - b) Tatbestandliche Ausgestaltung und Regelungsvorschlag 228
 - c) Verhältnismäßigkeit der Datenübermittlungsgeneralklauseln unter Berücksichtigung des Bestimmtheitsgrundsatzes in Relation zur Eingriffsintensität und Versuch einer verfassungskonformen Auslegung 230
 - aa) Weiter Regelungsansatz 230
 - bb) Vermittelnder Regelungsansatz 231
 - (1) Rechtslage nach dem BKAG und in Baden-Württemberg 231
 - (2) Rechtslage in Hessen 231
 - (3) Rechtslage in Nordrhein-Westfalen und Thüringen 232
 - (4) Rechtslage in Sachsen-Anhalt 233
 - (5) Ergebnis 233
 - cc) Enger Regelungsansatz 234
 - (1) Rechtslage in Brandenburg 234
 - (2) Rechtslage in Mecklenburg-Vorpommern und Rheinland-Pfalz 234
 - (3) Rechtslage in Hamburg, Niedersachsen und Bremen 235
 - (4) Ergebnis 236
 - 2. Sonderfall: Datenübermittlungen an Beratungsstellen 236
 - VI. Datenübermittlungen im Gefahrenvorfeld 238
 - 1. Begriff des Gefahrenvorfelds 238
 - 2. Anforderungen zur Eingriffsrechtfertigung 239
 - 3. Polizeigesetzliche Regelungsstrukturen für Datenübermittlungen an Private im Gefahrenvorfeld 240
 - a) Weiter Regelungsansatz 240

b) Vermittelnder Regelungsansatz	241
c) Enger Regelungsansatz	241
4. Ergebnis	242
B. Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse	242
C. Vorschlag für eine Regelungssystematik	248
Anhang	251
Literaturverzeichnis	273
Stichwortverzeichnis	284

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	andere Ansicht
Abs.	Absatz
Abschn.	Abschnitt
AB SOG LSA	Ausführungsbestimmungen zum Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt
a. E.	am Ende
a. F.	alte Fassung
AfP	Archiv für Presserecht – Zeitschrift für das gesamte Medienrecht
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
ASOG Bln	Allgemeines Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin
Aufl.	Auflage
BaWü	Baden-Württemberg; baden-württembergisch(e, er, es)
Bay	Bayern; bayerisch(e, er, es)
BayPAG	Bayerisches Polizeiaufgabengesetz
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BayVSG	Bayerisches Verfassungsschutzgesetz
Bbg	Brandenburg; brandenburgisch(e, er, es)
BbgPolG	Brandenburgisches Polizeigesetz
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BeckRS	Beck-Rechtsprechung
Begr.	Begründerin; Begründer
Beschl.	Beschluss
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BKA	Bundeskriminalamt
BKAG	Bundeskriminalamtgesetz
Bln	Berlin; berlinerisch(e, er, es)
Bln AGH	Abgeordnetenhaus Berlin
BPol	Bundespolizei
BPolG	Bundespolizeigesetz
BR-Drs.	Bundesrat-Drucksache
Brem	Bremen; bremisch(e, er, es)
Brem GBl.	Gesetzblatt Bremen
BremPolG	Bremisches Polizeigesetz
Bspw.	Beispielsweise
BT-Aussch.-Drs.	Bundestag-Ausschuss-Drucksache
BT-Drs.	Bundestag-Drucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht

BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
bzgl.	bezüglich
CLPD 2015	Common Law Disclosure Scheme 2015
CR	Computer und Recht
DFB	Deutscher-Fußball-Bund
DFL	Deutsche-Fußball-Liga
DLRG	Deutsche Lebens-Rettungs-Gesellschaft
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DPA 2018	Data Protection Act 2018
DPolBl	Deutsches Polizeiblatt
DRiZ	Deutsche Richterzeitung
DSG NRW	Datenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen
DSGVO	Datenschutzgrundverordnung
DSUG LSA	Datenschutzrichtlinienumsetzungsgesetz Sachsen-Anhalt
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
DVDS 2023	Domestic Violence Disclosure Scheme 2023
Ed.	Edition
EGGVG	Einführungsgesetz zum Gerichtsverfassungsgesetz
Einl.	Einleitung
Entsch.	Entscheidung
ERMK	Europäische Menschenrechtskonvention
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
f.	folgende
ff.	folgende
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
GA	Goldammer's Archiv für Strafrecht
GG	Grundgesetz
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
HDSIG	Hessisches Datenschutz- und Informationsfreiheitsgesetz
Hess	Hessen; hessisch(e, er, es)
HH	Hansestadt Hamburg; hamburgisch(e, er, es)
HH Bürgerschaft-Drs.	Hansestadt Hamburg Bürgerschaft-Drucksache
HH PolDVG	Hamburger Gesetz über die Datenverarbeitung der Polizei
HIV	Humanes Immundefizienz-Virus
Hrsg.	Herausgeberin; Herausgeber
HSOG	Hessisches Sicherheits- und Ordnungsgesetz
IDG ZH	Gesetz über die Information und den Datenschutz des Kantons Zürich
i. S. d.	im Sinne der; im Sinne des
i. V. m.	in Verbindung mit
JA	Juristische Arbeitsblätter
JBÖS	Jahrbuch Öffentliche Sicherheit

JI-RL	Richtlinie (EU) 2016/680 des europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates
JuS	Juristische Schulung
JR	Juristische Rundschau
JZ	Juristenzeitung
Kap.	Kapitel
KDSG BE	Kantonales Datenschutzgesetz Bern
KDSG LU	Kantonales Datenschutzgesetz Luzern
KJ	Kritische Justiz
KritV	Kritische Vierteljahresschrift
KUG	Kunsturhebergesetz
LDSG SH	Landesdatenschutzgesetz Schleswig-Holstein
LSA	Land Sachsen-Anhalt; sachsen-anhaltisch(e, er, es)
LT-Drs.	Landtag-Drucksache
LT-Stllgn.	Stellungnahme im Landtag
LT-Vorl.	Landtag-Vorlage
LVwG SH	Landesverwaltungsgesetz Schleswig-Holstein
MoPI 2005	Code of Practice on the Management of Police Information 2005
M-V	Mecklenburg-Vorpommern; mecklenburg-vorpommersch(e, er, es)
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
Nds	Niedersachsen; niedersächsisch(e, er, es)
NDSG	Niedersächsisches Datenschutzgesetz
n. F.	Neue Fassung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NPCC	National Police Chiefs' Council
NPOG	Niedersächsisches Polizei- und Ordnungsbehördengesetz
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen; nordrhein-westfälisch(e, er, es)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht Rechtsprechungs-Report
NWVB1	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
OVG	Oberverwaltungsgericht
PDV	Polizeidienstvorschrift
POG Rlp	Polizei- und Ordnungsbehördengesetz Rheinland-Pfalz
PolG	Polizeigesetz
PolG BaWü	Polizeigesetz Baden-Württemberg
PolG BE	Polizeigesetz Bern
PolG BS	Polizeigesetz Basel-Stadt
PolG GR	Polizeigesetz Graubünden
PolG JU	Polizeigesetz Jura
PolG LU	Polizeigesetz Luzern
PolG NRW	Polizeigesetz Nordrhein-Westfalen
PolG ZH	Polizeigesetz Zürich

POR	Polizei- und Ordnungsrecht
Preuss. OVG	Preußisches Oberverwaltungsgericht
Prov.	Provision
PrOVGE	Entscheidungen des preußischen Oberverwaltungsgerichts
RiStBV	Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren
Rlp	Rheinland-Pfalz; rheinland-pfälzisch(e, er, es)
Rn.	Randnummer
S.	Satz; Seite
Saarl	Saarland; saarländisch(e, er, es)
Sächs	sächsisch(e, er, es)
SächsDSUG	Sächsisches Datenschutz-Umsetzungsgesetz
SächsPVDG	Sächsisches Polizeivollzugsdienstgesetz
SächsVBl	Sächsische Verwaltungsblätter
SächsVerfGH	Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen
Sec.	Section
SH	Schleswig-Holstein; schleswig-holsteinisch(e, er, es)
sog.	sogenannte(er, es)
SOG LSA	Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt
SOG M-V	Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Mecklenburg-Vorpommern
SPG-Ö	Sicherheitspolizeigesetz Österreich
SPolDVG	Saarländisches Gesetz über die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Polizei
SPolG	Saarländisches Polizeigesetz
StGB	Strafgesetzbuch
StGB-Ö	österreichisches Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
Thür	Thüringen; thüringisch(e, er, es); thüringer
ThürDSG	Thüringer Datenschutzgesetz
ThürPAG	Thüringer Polizeiaufgabengesetz
ThürVerfGH	Thüringer Verfassungsgerichtshof
u.	und
u. a.	unter anderem
Urt.	Urteil
v.	vom/von
Var.	Variante
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
VE ME PolG	Vorentwurf zur Änderung des Musterentwurfs eines einheitlichen Polizeigesetzes des Bundes und der Länder vom 12.03.1986
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VersG NRW	Versammlungsgesetz Nordrhein-Westfalen
VG	Verwaltungsgericht
vgl.	vergleiche
VollzBek BayPAG	Vollzugsbekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern über den Vollzug des Polizeiaufgabengesetzes
Vorb.	Vorbemerkungen

VVPoIG BaWü	Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des Polizeigesetzes des Landes Baden-Württemberg
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VwZG	Verwaltungszustellungsgesetz
z. B.	zum Beispiel
ZD-Aktuell	Zeitschrift für Datenschutz-Aktuell
Ziff.	Ziffer
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZUM-RD	Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht – Rechtsprechungsdienst

Kapitel 1

Einleitung und Untersuchungsgegenstand

A. Untersuchungsanlass

Ausgangspunkt für diese Untersuchung ist ein Urteil des Oberverwaltungsgerichts Hamburg vom 4. Juni 2009.¹ Darin nahm das Oberverwaltungsgericht eine verfassungskonforme Auslegung der Ermächtigungsgrundlage des § 21 S. 1 Nr. 2 HH PolDVG a.F.² vor, die der Polizei die Möglichkeit zu Datenübermittlungen an Stellen außerhalb des öffentlichen Bereichs eröffnete. § 21 S. 1 Nr. 2 HH PolDVG a.F. erlaubte entsprechende Datenübermittlungen, soweit dies zur „Verhütung oder Beseitigung erheblicher Nachteile für das Gemeinwohl“ oder zur „Verhütung oder Beseitigung schwerwiegender Beeinträchtigungen von gewichtigen Rechtspositionen Einzelner, [...], erforderlich“ war.

Das Oberverwaltungsgericht führte aus, dass der Begriff des „Gemeinwohls“ i. S. d. § 21 S. 1 Nr. 2 Var. 1 HH PolDVG a.F. äußerst konturenlos sei und „alle denkbaren öffentlichen Interessen [...] wirtschaftlicher, sozialer, kultureller, umweltpolitischer oder infrastruktureller Art“³ erfasse. Die Ermächtigungsgrundlage werde angesichts des durch die Datenübermittlung erfolgenden Eingriffs in das allgemeine Persönlichkeitsrecht nach Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebot nicht gerecht. Dessen Zweck bestehe darin, der Verwaltung einen Maßstab und Grenzen für ihr Handeln zu geben sowie den Gerichten Kontrollrichtlinien zu vermitteln und dem Bürger⁴ die Vorhersehbarkeit des staatlichen Handelns aufzuzeigen. Das Tatbestandsmerkmal der „Verhütung oder Beseitigung erheblicher Nachteile für das Gemeinwohl“ ermögliche jedoch unabhängig von Art und Schwere des Eingriffs jede Maßnahme zur Vermeidung jedes denkbaren erheblichen Nachteils.⁵

¹ OVG Hamburg, Urt. v. 04.06.2009 – 4 Bf 213/07, NVwZ-RR 2009, 878.

² Hamburger Gesetz über die Datenverarbeitung der Polizei in der Fassung vom 02.05.1991, abgedruckt im Anhang.

³ OVG Hamburg, Urt. v. 04.06.2009 – 4 Bf 213/07, NVwZ-RR 2009, 878, 879.

⁴ Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird auf die gleichzeitige Verwendung der Sprachformen männlich, weiblich und divers (m/w/d) verzichtet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten gleichermaßen für alle Geschlechter.

⁵ OVG Hamburg, Urt. v. 04.06.2009 – 4 Bf 213/07, NVwZ-RR 2009, 878, 881.

Der Gesetzgeber habe stattdessen eine abstrakte Regelung für das Spannungsverhältnis zwischen Allgemeininteresse und Eingriffsadressat zu treffen.⁶ Eine bereichsspezifische und normenklare Bestimmung von Anlass und Zweck der Datenübermittlung sowie begrenzende Tatbestandselemente für eine bessere Vorherseh- und Kontrollierbarkeit seien erforderlich. Auch Abstufungen, die besonders intensive Übermittlungseingriffe nur zum Schutz bestimmter ranghoher Rechtsgüter erlaubten, und die dafür jeweils erforderlichen Verdachts- und Gefahrenstufen müssten in einer entsprechenden Ermächtigungsgrundlage Berücksichtigung finden.⁷ Ferner stelle die Tatbestandsvariante eine Loslösung von der polizeilichen Aufgabe der Gefahrenabwehr dar, weil nicht auf Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder andere entsprechende Positionen abgezielt werde.⁸

Die Richterinnen und Richter des Oberverwaltungsgerichts Hamburg hatten ferner über die Frage zu urteilen, ob § 21 S. 1 Nr. 2 Var. 2 HH PolDVG a.F., der auf die Erforderlichkeit der Datenübermittlung an die Stelle außerhalb der Verwaltung zur „Verhütung oder Beseitigung schwerwiegender Beeinträchtigungen von gewichtigen Rechtspositionen Einzelner“ abstellte, auch eine Öffentlichkeitsfahndung als bloße Gefahrerforschungsmaßnahme rechtfertigen könnte. In dem zu bewertenden Sachverhalt erfolgte die Datenübermittlung an die Öffentlichkeit nicht erst zur Abwehr einer konkreten Gefahr, sondern bereits im Gefahrenvorfeld, um zu ermitteln, ob überhaupt eine Gefahr bestand.⁹

Das Oberverwaltungsgericht Hamburg lehnte diesbezüglich ab, dass der Begriff der „Verhütung“ auch Maßnahmen zur Gefahrerforschung erfasse. Die Ermächtigungsgrundlage genüge nicht den Rechtfertigungs- und Bestimmtheitsanforderungen der spezifischen Vorfeldsituation und des damit verbundenen erheblichen Fehlerrisikos. Dieses beruhe auf der nur unsicheren Tatsachengrundlage, bei der nicht genau absehbar sei, ob sich bestimmte Aktivitäten und Umstände zukünftig möglicherweise zu einer Rechtsgutverletzung fortentwickelten oder nicht. Der Norm fehlten Indikatoren tatsächlicher Art, die in zeitlicher Hinsicht und in Bezug auf die Wahrscheinlichkeit des Gefahreneintritts die Basis für eine behördliche Prognose bereitstellten, ob eine Gefahrerforschungsmaßnahme eingeleitet werden dürfe oder nicht. Soweit es um die Erfassung von Gefahrerforschungsmaßnahmen gehe, verstoße die Norm in dieser Tatbestandsvariante deshalb gegen die Verfassung.¹⁰

Im Ergebnis rief das Oberverwaltungsgericht Hamburg jedoch nicht gem. Art. 100 Abs. 1 S. 2 GG das Bundesverfassungsgericht an, sondern nahm stattdessen eine verfassungskonforme Auslegung von § 21 Nr. 2 HH PolDVG a.F. vor. Diese war nach Ansicht des Gerichts möglich, weil § 21 Nr. 2 HH PolDVG a.F. eine Aufzählung von Regelbeispielen vorsah, wonach die Datenübermittlung insbeson-

⁶ OVG Hamburg, Urt. v. 04.06.2009 – 4 Bf 213/07, NVwZ-RR 2009, 878, 881.

⁷ OVG Hamburg, Urt. v. 04.06.2009 – 4 Bf 213/07, NVwZ-RR 2009, 878, 881.

⁸ OVG Hamburg, Urt. v. 04.06.2009 – 4 Bf 213/07, NVwZ-RR 2009, 878, 881.

⁹ OVG Hamburg, Urt. v. 04.06.2009 – 4 Bf 213/07, NVwZ-RR 2009, 878, 880.

¹⁰ OVG Hamburg, Urt. v. 04.06.2009 – 4 Bf 213/07, NVwZ-RR 2009, 878, 880.

dere zur Abwehr von Gefahren für Leib, Leben, Gesundheit, persönliche Freiheit oder erhebliche Vermögenswerte vorgenommen werden konnte.¹¹

Als Resultat der verfassungskonformen Auslegung sei die Übermittlung personenbezogener Daten nur bei konkreter Gefahr, also wenn die Verletzung mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist, für die hochrangigen Rechtsgüter Leib, Leben, Gesundheit und körperliche Freiheit zulässig. Dagegen fordere der Bestimmtheitsgrundsatz für eine Öffentlichkeitsfahndung zu Gefahrerforschungszwecken präzise und an das Fehlerrisiko im Gefahrenvorfeld angepasste Tatbestandsvoraussetzungen.¹²

Das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Hamburg dient als Ausgangspunkt für die Untersuchung, weil auf Bundes- und Landesebene weiterhin viele Ermächtigungsgrundlagen zur polizeilichen Übermittlung personenbezogener Daten an Personen oder Stellen außerhalb der Verwaltung auf die in § 21 S. 1 Nr. 2 HH PolDVG a.F. vorgesehenen Tatbestandsvarianten abstellen. So lassen § 25 Abs. 3 S. 1 i. V.m. Abs. 2 BKAG, § 32 Abs. 4 BPolG, § 59 Abs. 4 S. 1 i. V.m. Abs. 3 PolG BaWü, Art. 59 Abs. 1 BayPAG, § 45 Abs. 1 ASOG Bln, § 44 Abs. 1 BbgPolG, § 22 Abs. 3 S. 1 i. V.m. Abs. 2 HSOG, § 39b Abs. 4 S. 1 i. V.m. Abs. 3 SOG M-V, § 27 Abs. 3 Nr. 1 i. V.m. Abs. 2 PolG NRW, § 60 Abs. 1 POG Rlp, § 84 Abs. 3 Sächs-PVDG, § 28 Abs. 1 SOG LSA und § 41 Abs. 2 ThürPAG die Übermittlung personenbezogener Daten an Personen oder Stellen außerhalb des öffentlichen Bereichs weiterhin zu, sofern diese zur „Verhütung oder Beseitigung erheblicher Nachteile für das Gemeinwohl“ oder „einer schwerwiegenden Beeinträchtigung der Rechte einer Person erforderlich ist“.

Unter den vorgenannten Aspekten bestehen auch an diesen Regelungen verfassungsrechtliche Bedenken, die einer Untersuchung bedürfen. Dies gilt insbesondere, weil die Vorschriften jeweils nicht über mit § 21 S. 1 Nr. 2 HH PolDVG a.F. vergleichbare Regelbeispiele verfügen. In Anbetracht von Sinn und Zweck des Bestimmtheitsgrundsatzes und der Grenzen der verfassungskonformen Auslegung erscheint überdies aber auch das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Hamburg zumindest diskussionsbedürftig.

Freilich müssen und dürfen dabei in den verschiedenen Polizeigesetzen auf Bundesebene und in den Ländern gleichlautende Tatbestandsmerkmale nicht zwingend gleich verstanden werden.

Für die Möglichkeit, Parallelen bei der Auslegung und Untersuchung der Tatbestandsvoraussetzungen zu ziehen, spricht jedoch, dass die Datenübermittlungsvorschriften mehrheitlich eine gemeinsame Ursprungsgrundlage haben. So erteilte die Innenministerkonferenz mit Blick auf die Vorgaben des Volkszählungsurteils aus dem Jahr 1983 dem ad-hoc-Ausschuss „Recht der Polizei“ den Auftrag, ein Musterpolizeigesetz zur Vereinheitlichung der Bundes- und Landespolizeigesetze zu

¹¹ OVG Hamburg, Urt. v. 04.06.2009 – 4 Bf 213/07, NVwZ-RR 2009, 878, 883.

¹² OVG Hamburg, Urt. v. 04.06.2009 – 4 Bf 213/07, NVwZ-RR 2009, 878, 882 f.