

 HEINRICH BÖLL STIFTUNG
DEMOKRATIE

 FÖPS Berlin



Hochschule für
Wirtschaft und Recht Berlin
Berlin School of Economics and Law

RECHT  GRÜN

E-PAPER

Gutachten und Vorstudie
**Polizeirecht
vereinheitlichen?**

Kriterien für Muster-
Polizeigesetze aus rechts-
staatlicher und bürger-
rechtlicher Perspektive

VON HARTMUT ADEN UND JAN FÄHRMANN

Eine Publikation der Heinrich-Böll-Stiftung, Dezember 2018

Polizeirecht vereinheitlichen?

Von Hartmut Aden und Jan Fährmann

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	3
Executive Summary/Zusammenfassung	5
1. Politische Ausgangssituation: Die derzeitige Debatte über einen neuen Musterentwurf	7
2. Frühere Bestrebungen für ein einheitlicheres Polizeirecht in Deutschland und weitere Vereinheitlichungsursachen	11
3. Problemfelder des heutigen Polizeirechts erzeugen Reformbedarf	16
4. Ziele und Funktionen alternativer Musterentwürfe	29
5. «Baustellen» für alternative Musterentwürfe	31
6. Ausblick: Defizite aufarbeiten. Alternativen ausarbeiten. Forschungsbedarf für alternative Musterentwürfe	39
Literatur	40
Die Autoren	47
Impressum	47

Vorwort

Demokratie verspricht Freiheit in Sicherheit. Darüber, wie das Verhältnis von Freiheit und Sicherheit innenpolitisch auszugestalten ist, wird in diesen Zeiten viel gestritten. Gerade in derart aufgeregten Zeiten ist es wichtig, sich über die eigenen Grundwerte und Konzepte zu vergewissern. Das hier vorgelegte Papier bildet in eben diesem Sinn ein Angebot, sich zu verständigen – hier zur Frage der Werte und Kriterien, die dem Polizeirecht zugrunde liegen.

Innen- und sicherheitspolitisch auf der Höhe der Zeit zu sein erfordert, die Konjunktur des Themas überzeugend einzuordnen. Einerseits bescheinigt die Polizeistatistik im breiten Spektrum eine rückläufige Kriminalität bzw. erfolgreiche Polizeiarbeit im Alltag. Zugleich sind neue Themen auf die Agenda gekommen. Neben den Gefahren aus islamistischer Radikalisierung sehen wir zusehends auch das Potential rechtsradikal motivierter Anschläge. Inwieweit wir heute eine veränderte Gefahrenlage haben und wie mit diversen veränderten Herausforderungen angemessen umzugehen ist, ist auch Gegenstand der Debatten im grünen Kontext. Die politische Auseinandersetzung damit hat verdeutlicht, wie wichtig es ist, hier die sachliche Befassung zu suchen statt populistisch aufzuheizen.

Gegen Ängste helfen bekanntlich keine Statistiken: Situation und Leute müssen ernst genommen werden – aber ohne mit Ängsten Stimmung zu machen. Polizei, Justiz und öffentliche Verwaltung müssen präsent und angemessen aufgestellt sein, um Bürgerinnen und Bürger angemessen zu schützen, und um das Vertrauen in die öffentliche Ordnung der Demokratie immer wieder auch neu zu begründen. Statt eine Krise des Rechts herbeizureden muss es uns darum gehen, eine Praxis für eine liberale öffentliche Ordnung in unruhigen Zeiten zu stärken, die das Vertrauen in Recht und Justiz, polizeiliche Organe und demokratisches Gemeinwesen fördert.

In der hier vorgelegten Kurzstudie wird ein Teilaspekt dieser Debatte untersucht: Der Fokus liegt auf den polizeirechtlichen Fragestellungen. Ein neues Musterpolizeigesetz kündigte die Große Koalition in ihrem Koalitionsvertrag an; auch die IMK beschloss im Juni 2017 die Vorbereitung eines solchen Musterpolizeigesetzes, «um hohe gemeinsame Standards und eine effektive Erhöhung der öffentlichen Sicherheit zu erreichen» (Protokoll IMK, TOP 52). Nach Ende der Föderalismuskommission II (Übertragung des Polizeirechts auf die Länder) hatten kaum Bundesländer von ihren Gestaltungsmöglichkeiten Gebrauch gemacht (eine Ausnahme war etwa Schleswig-Holstein). Vor zwei Jahren nun veranlasste die EU-Richtlinie 2016/680 alle Bundesländer, ihre Polizeigesetze anzufassen - eigentlich, um sie hinsichtlich datenschutzrechtlicher Bestimmungen zu überarbeiten. Besonders forsch vorgegangen ist die bayerische Staatsregierung – die damit tatsächlich eine Emotionalisierung und einen Sturm der Entrüstung auslöste, der schließlich bis in die bayrischen Landtagswahlen vom Oktober 2018 hineinwirkte.

Statt die Gelegenheit für Verschärfungen und Verschiebungen in populistisch aufgeheizten Zeiten zu nutzen, wird im vorliegenden Papier gefordert, die Kriterien rechtsstaatlicher Praxis für die Polizei und die Bevölkerung erkennbar zu stärken. Dabei geht es auch darum die Grenzen zwischen den unterschiedlichen Aufgabenbereichen der Gefahrenabwehr auf der einen und Strafverfolgung auf der anderen Seite nicht weiter zu verwischen. Heute sehen wir, dass die Befugnisse aus der StPO auf die Gefahrenabwehr erweitert werden. Die Autoren argumentieren, dass es erforderlich ist klarzuhalten, wer im Rechtsstaat welche Aufgabe hat, welche Instrumente dabei zur Verfügung stehen und wer wen kontrolliert.

Die Debatten um Innen- und Sicherheitspolitik handeln stets auch davon, in welcher Art von Gesellschaft wir leben wollen. In dieser Hinsicht ist die Sicherheitsdebatte stets auch eine Freiheitsdebatte. Die Herausforderung besteht darin, Sicherheit in einer Weise zu gewährleisten, die Vertrauen, Grundrechte und Rechtsstaatlichkeit wahrt.

Wir wünschen dem hier vorgelegten Papier, dass es zu einer konstruktiven Debatte beiträgt.

Anne Ulrich
Referentin Demokratie (Abt. Inland)
Heinrich-Böll-Stiftung e.V.

Katja Keul
MdB Bündnis 90/Die Grünen
Recht Grün e.V. (Vorsitzende)

Executive Summary/Zusammenfassung

Seit geraumer Zeit wird in Deutschland über Polizeirechtsreformen auf Ebene der Länder debattiert. In zahlreichen Bundesländern werden Verschärfungen des Polizeirechts diskutiert oder wurden bereits umgesetzt, z.B. in Bayern, Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Bremen, Brandenburg und Niedersachsen. Es ist ein genereller Trend erkennbar: Statt Gefahrenabwehr zielt die Gesetzgebung immer mehr auf die Gewährung vermeintlich lückenloser Sicherheit bzw. auf ein «Vorbeugesystem». Dadurch werden die Gesetze nicht nur weiter verschärft, sondern es kommt zu einer Entgrenzung des polizeilichen Handelns. Eine gerichtliche Kontrolle wird zusehends erschwert.

Auch die «Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder» - kurz Innenministerkonferenz (IMK) hat einen Beschluss über die Erarbeitung eines neuen Musterpolizeigesetzes gefasst, um das Polizeirecht in Deutschland zu «vereinheitlichen». Aber das Polizeirecht der Länder ist bereits heute einheitlicher als vielfach behauptet wird – das zeigt die vorliegende Analyse. Dies ist einerseits auf frühere Musterentwürfe für Polizeigesetze aus den 1970er und 1980er Jahre zurückzuführen. Andererseits haben auch die Koordinationsmechanismen des kooperativen Föderalismus bundesdeutscher Prägung eine stark harmonisierende Wirkung. Es ist daher zu befürchten, dass die Bestrebungen der IMK zur Vereinheitlichung in erster Linie eine Verschärfung des Polizeirechts bezwecken.

Wieviel Vereinheitlichung wird aber überhaupt gebraucht? Die dezentrale Gesetzgebungszuständigkeit der Länder hat den Vorteil, dass einzelne Länder mit besseren Regelungen vorangehen oder neue Regelungsansätze testen können, ohne dass darüber gleich ein bundesweiter Konsens hergestellt werden müsste. Aufgrund der zahlreichen Gesetzesverschärfungen in den letzten Jahren besteht ein Vereinheitlichungsbedarf vielmehr im Hinblick auf den Schutz der Bürger/innenrechte.

Die vorliegende Analyse befragt die Ländergesetze auf ihre rechtsstaatlich-bürgerrechtliche Qualität hin, identifiziert die Mängel und entwickelt daran Kriterien, an denen sich eine Beurteilung von Länder-Polizeirecht auch in der aktuellen Debatte orientieren sollte:

Die Grenzziehung zwischen Gefahrenabwehr und Strafverfolgung ist in den letzten Jahrzehnten unklar geworden: Eine klare Unterscheidung ist geboten.

- Zahlreiche Gesetzesänderungen wurden oft unsystematisch und inhaltlich kaum überzeugend in die bestehenden Gesetze «eingeflickt», z. B. nach Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, die Änderungen erforderten. Die Normen sollten daher wieder für Polizei und Bürger/innen verständlich und handhabbar gestaltet werden.

- Die rasante Entwicklung der Informationstechnik hat zu zahlreichen Änderungen der Polizeigesetze geführt, die weder rechtssystematisch noch aus einer bürgerrechtlich-rechtsstaatlichen Perspektive als gelungen bewertet werden können.
- Die heutigen gesetzlichen Regelungen zu Identitätsfeststellungen begünstigen diskriminierende Auswahlpraktiken für Kontrollen. Auch Regelungen wie die zur präventiven Freiheitsentziehung (Gewahrsam) und zum polizeilichen Zwang (Schusswaffengebrauch, Elektroschockgeräte, Reizgas usw.) bedürfen einer rechtsstaatlichen Neufassung.

Der vorliegende Beitrag skizziert inhaltliche Anforderungen an alternative Musterentwürfe für einheitlichere Polizeigesetze und den daraus folgenden Forschungsbedarf. Er zeigt Optionen für ein rechtsstaatlich und bürgerrechtlich orientiertes Polizeirecht auf, die auch über die Reaktion auf neue Bedrohungsszenarien und technische Entwicklungen hinausgehen – etwa mit Vorschlägen für Beiträge des Polizeirechts zu einer verbesserten polizeilichen Fehlerkultur, für unabhängige Beschwerdestellen und eine transparentere Polizeiarbeit.

Anmerkung:

Die Verfasser danken den Teilnehmerinnen und Teilnehmern des 3. Fachgesprächs in der Reihe «Demokratische Gesellschaft und Grüne Sicherheitsarchitektur» am Freitag, den 29.6.2018 in der Heinrich-Böll-Stiftung, Anne Ulrich und allen weiteren Kolleginnen und Kollegen, die ein Feedback zu einer früheren Version dieses Beitrags geliefert haben.

1. Politische Ausgangssituation: Die derzeitige Debatte über einen neuen Musterentwurf

Im Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD für die Jahre 2018 bis 2021 heißt es im Abschnitt «Sicherheitsarchitektur / Fähigkeiten» u. a.:

«Wir wollen keine Zonen unterschiedlicher Sicherheit in Deutschland. Dazu gehört die Erarbeitung eines gemeinsamen Musterpolizeigesetzes (gemäß IMK-Beschluss).»^[1]

Ähnliche Forderungen wurden in den letzten Jahren auch regelmäßig in Wahlkämpfen geäußert, z. B. wenn Politiker/innen forderten, alle Bundesländer sollten die «Schleierfahndung» ermöglichen, um vermeintliche Sicherheitsdefizite abzustellen.^[2] Solche Aussagen liegen zwei Prämissen zugrunde: (1) die Polizeigesetze in Deutschland seien uneinheitlich und (2) einigen Länderpolizeien fehlten die notwendigen Kompetenzen für eine effektive Gewährleistung von Sicherheit im Rahmen der Gefahrenabwehr. Bei differenzierter Betrachtung stellen sich allerdings beide Prämissen als fragwürdig heraus.

1.1 Das bisherige Polizeirecht ist einheitlicher als manchmal behauptet

Aus der föderalen Struktur mit weitreichenden Befugnissen der Länder für die Gefahrenabwehr folgt bereits, dass es Unterschiede in der Sicherheitsarchitektur der Bundesrepublik Deutschland gibt. Die allgemeine Polizeihöhe liegt dezentral bei den Ländern. Nur bestimmte sonderpolizeiliche Befugnisse sind zentralisiert.^[3] Zudem führten unterschiedliche historische Entwicklungen in den Ländern, insbesondere prägende Einsätze und landesspezifische politische Entwicklungen, zu Unterschieden in den Gesetzen und in der Polizeipraxis.^[4] Bereits die Abgrenzung der Aufgaben zwischen der Vollzugspolizei und den Ordnungsbehörden ist von Land zu Land unterschiedlich – angefangen mit begrifflichen Differenzen, etwa wenn die kommunalen Ordnungsbehörden in Baden-Württemberg, Bremen und Sachsen als «(Orts-)Polizeibehörden» bezeichnet werden. Auch zwischen

1 Koalitionsvertrag vom 12.3.2018, 126

2 Z. B. CDU, Regierungsprogramm 2017 - 2021 , 62

3 Möstl, Die Verwaltung 2008, 309, 311

4 Ausführlich dazu Frevel/Groß 2016, in: Hildebrandt/Wolf, Die Politik der Bundesländer, 61, 76 ff.

Stadt- und Flächenstaaten gibt es deutliche, strukturell bedingte Unterschiede bei der Organisation der Polizei. Dies hat erhebliche Auswirkungen, etwa auf die politische und administrative Steuerung der Vollzugspolizei in Großstädten.^[5]

Allerdings: Die in der Diskussion über ein neues Musterpolizeigesetz angeführte Unterstellung, das Polizeirecht sei aufgrund der Gesetzgebungszuständigkeit der Länder zu uneinheitlich und dadurch entstünden Sicherheitsprobleme, erweist sich beim näheren Hinsehen als weitgehend unzutreffend.

Denn aufgrund der früheren Musterentwürfe aus den 1970er und 1980er Jahren und einer intensiven Bund-Länder-Koordination in dem für Deutschland prägenden kooperativen Föderalismus (näher hierzu unten, Abschnitt 2) sind die Polizeigesetze der Länder in ihrer Grundstruktur und bezüglich der Standardbefugnisse für die polizeiliche Gefahrenabwehr bemerkenswert ähnlich.

Signifikante inhaltliche Unterschiede in der Polizeigesetzgebung gibt es allenfalls dort, wo weitreichende Befugnisse für die Gefahrenabwehr rechtlich und politisch umstritten sind.^[6] Hier geht es teils um Befugnisse, die für die Verfolgung bereits begangener Straftaten im Strafprozessrecht vorhanden sind, die manche Polizeipraktiker/innen jedoch auch für die Gefahrenabwehr für wünschenswert halten.^[7] Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat diesen Bestrebungen allerdings enge Grenzen gesetzt,^[8] so durch seine Rechtsprechung zur präventiven Telekommunikationsüberwachung^[9] (TKÜ) und zur Online-Durchsuchung,^[10] die nur bei sehr gravierenden Gefahren präventiv zulässig sind.

Gewisse Unterschiede zwischen den Ländern gibt es auch bei den Befugnissen für anlasslose Identitätsfeststellungen, die mit dem Risiko diskriminierender Selektionspraktiken verbunden sind (*racial* bzw. *ethnic profiling*). Auch bei so symbolträchtigen Regelungen wie der Höchstdauer des Polizeigewahrsams für Personen, von denen Gefahren ausgehen, gibt es eine erhebliche Variationsbreite zwischen den Ländern. Unterschiede gibt es schließlich auch bei der Systematik, mit der in den letzten Jahrzehnten neue Bestimmungen in die Polizeigesetze eingefügt wurden.

Die daraus folgenden Unterschiede sind aber in der materiell-rechtlichen Substanz der Bestimmungen zumeist gering.

5 Hierzu am Beispiel Kölns und Berlins: *Aden/Frevel* 2017, in Devroe/Edwards/Ponsaers, Policing European Metropolises, 229 ff.

6 *Frevel/Groß* 2016, in: Hildebrandt/Wolf, Die Politik der Bundesländer, 61, 78.

7 Vgl. *Bäuerle*, APuZ 2008, 15, 19 m. w. N.

8 *Poscher*, Die Verwaltung 2008, 345, 350 ff.

9 BVerfGE 113, 348 (392).

10 BVerfGE 120, 274 (350).

Auch wenn sich die Landespolizeigesetze und die jeweilige Polizeiarbeit hinsichtlich der Organisation, Eingriffsweite und der Taktik teilweise unterscheiden, sind sie in einer Gesamtbetrachtung doch ähnlich. Standardbefugnisse wie beispielsweise Identitätsfeststellungen, Platzverweise, Durchsuchungen oder Gewahrsam kommen mit ähnlichen Voraussetzungen in allen Landespolizeigesetzen und im Bundespolizeigesetz vor.^[11] Die Unterschiede sind im Ergebnis gering.

Folglich kann nicht davon gesprochen werden, dass es aufgrund verschiedener Ausgestaltung der Eingriffsbefugnisse Zonen unterschiedlicher Sicherheit in Deutschland gibt.

Zugleich haben die Länderzuständigkeiten und die daraus folgende Varianz im Polizeirecht signifikante Vorteile, die bewahrt bleiben sollten. Einzelne Bundesländer können mit neuartigen, rechtsstaatlich orientierten Vorschriften experimentieren, ohne dass diese gleich bundesweit eingeführt werden müssten. Als Beispiele sei hier die Kennzeichnungspflicht für Polizeibeamt/innen und die Einrichtung unabhängiger Beschwerdestellen oder Polizeibeauftragter genannt.

1.2 Weitere Hintergründe aktueller Änderungsbestrebungen im Polizeirecht

Parallel zu der Diskussion über einen neuen Musterentwurf gibt es aktuell in vielen Bundesländern Gesetzgebungsverfahren mit mehr oder minder weitreichenden Vorschlägen für neue Polizeibefugnisse – sowie öffentliche Auseinandersetzungen. Das Polizeirecht ist eine Rechtsmaterie, die sich in den letzten Jahrzehnten stark verändert hat. Veränderte Gefahrenlagen, technische Entwicklungen, und neue Polizeitaktiken kommen hinzu, die sich ebenfalls auf das Polizeirecht auswirken.

Besonders vor Wahlen erfreut sich das Politikfeld Innere Sicherheit großer Beliebtheit für eine Polarisierung und Profilierung. Das Versprechen einer Verbesserung der Sicherheitslage durch mehr Kompetenzen der Sicherheitsbehörden gehört hier zu den Standard-Argumentationsmustern.

Im Hinblick auf die Landtagswahlen in *Bayern* im Herbst 2018 ist hier insbesondere das 2017 und dann im Frühjahr 2018 geänderte Bayerische Polizeiaufgabengesetz (PAG) zu nennen. Seitens der Regierungsmehrheit sicher nicht geplant war der öffentliche Protest, den es auslöste. Das bayerische PAG ermöglicht der Polizei so umfassende Eingriffs- und

11 Vgl. etwa zu einzelnen Regelungen: *Wissenschaftlicher Dienst Deutscher Bundestag* 2017, Vergleich ausgewählter präventivpolizeilicher Standardmaßnahmen im Recht des Bundes und der Länder.; Gusy 2017, Polizeirecht, 17.

Kontrollbefugnisse, wie sie noch keine deutsche Behörde seit 1945 besaß. Sowohl die Eingriffstatbestände wurden erweitert als auch die Eingriffsschwelle gesenkt, ohne dass daran die Rechtsschutzmöglichkeiten angepasst worden wären.^[12] Insbesondere wurde die bewährte Gefahrensystematik des Polizeirechts durch die Einführung der Kategorie einer «drohenden Gefahr» verändert, was zu einer folgenreichen Vorverlagerung von Polizeibefugnissen in Situationen führt, in denen sich eine Gefahr noch nicht konkretisiert hat.^[13] Gegen Aspekte des bayrischen Gesetzes wird aktuell geklagt.

Der Trend zu einer weitreichenden Ausweitung von Polizeibefugnissen ist allerdings auch in anderen Ländern anzutreffen. So verabschiedete *Baden-Württemberg* im Jahr 2017 drastische Änderungen des Polizeigesetzes. Hier ist jetzt vorgesehen, dass angefertigte Bildaufzeichnungen auch automatisch nach Verhaltensmustern ausgewertet werden können, die auf eine Straftat hindeuten. Diese Vorschrift ist problematisch unbestimmt.^[14] Auch hinsichtlich der TKÜ werden die polizeilichen Eingriffe durch den Begriff der «Straftatbegehung in einem überschaubaren Zeitraum» bzgl. einiger Delikte weit in das Vorfeld von Gefahren verlagert, ohne dass deutlich wird, woran die Eingriffsvoraussetzungen zu knüpfen sind.^[15] Aktuell sind diese Aspekte Gegenstand von Kontroversen in der landespolitischen Debatte.

Auch in *Nordrhein-Westfalen*, *Bremen*, *Niedersachsen* und *Brandenburg* wurden in letzter Zeit von unterschiedlichen Regierungskoalitionen Gesetzentwürfe vorgelegt, die weitreichende neue oder ausgeweitete polizeiliche Eingriffsbefugnisse enthalten.^[16] Um die Neuregelungen wird allerorten kontrovers gerungen.

12 Wächtler 2018, Stellungnahme zum Gesetz zur Neuordnung des Bayerischen Polizeirechts im Ausschuss für Kommunale Fragen, Innere Sicherheit sowie für Verfassung, Recht und Parlamentsfragen, 1; kritisch auch *Der Bayerische Landesbeauftragte für den Datenschutz* 2017, Stellungnahme zum Gesetz zur Neuordnung des Bayerischen Polizeirechts (PAG- Neuordnungsgesetz), 1 ff.; vgl. Polizeiaufgabengesetz (PAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. September 1990 (GVBl. S. 397, BayRS 2012-1-1-I), das zuletzt durch § 1 des Gesetzes vom 18. Mai 2018 (GVBl. S. 301, 434) geändert worden ist; LT Bayern-Drs. 17/22124.

13 Waechter, NVwZ 2018, 458, 459.

14 So kann praktisch jeder Konflikt gefilmt werden, da möglicherweise eine Beleidigung nach § 185 StGB oder eine einfache Körperverletzung nach § 223 Abs. 1 StGB zu befürchten ist. Aufgrund der Weite des Tatbestands können sich die von der Videoüberwachung betroffenen Bürger/innen nicht sicher sein, welche Verhaltensweisen vom Algorithmus möglicherweise als polizeilich relevantes Verhalten (fehl)gedeutet werden. (Vgl. *Der Landesbeauftragte für Datenschutz Baden-Württemberg* 2017, Stellungnahme zum Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes und des Gesetzes über die Ladenöffnung in Baden-Württemberg, 7 f.)

15 *Der Landesbeauftragte für Datenschutz Baden-Württemberg* 2017, Stellungnahme zum Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes und des Gesetzes über die Ladenöffnung in Baden-Württemberg, 8; kritisch zum Gesetz auch *Richterverein Baden-Württemberg* 2017, Stellungnahmen zu Gesetzesänderungen.

16 LT-Nordrhein-Westfalen Drs. 17/2351; Landesregierung Bremen 2017, Entwurf: Gesetz zur Änderung des Bremischen Polizeigesetzes; LT Niedersachsen Drs. 18/850.

2. Frühere Bestrebungen für ein einheitlicheres Polizeirecht in Deutschland und weitere Vereinheitlichungsursachen

Bestrebungen für ein einheitlicheres Landesrecht sind im kooperativen Föderalismus bundesdeutscher Prägung keinesfalls ungewöhnlich. Die Konferenzen der Fachminister/innen von Bund und Ländern koordinieren Gesetzgebung und Gesetzesvollzugs engmaschig. Auch wo die Länder die Gesetzgebungszuständigkeit haben, unterliegt die Gesetzgebung im Interesse einheitlicher Lebensverhältnisse einer Koordination. So hat z. B. die Bauministerkonferenz eine Musterbauordnung erlassen, die regelmäßig weiterentwickelt wird. Auch im Polizeirecht geht diese Koordination bereits auf die 1970er Jahre zurück. Solche Muster-Landesgesetze sind zwar für die Landesgesetzgebung nicht verbindlich. Sie erfüllen aber eine relevante Orientierungswirkung und haben daher einen beträchtlichen Einfluss auf die Gesetzgebung.

2.1 Musterentwurf der 1970er Jahre

Im deutschen Polizeirecht geht die Gesetzgebungskompetenz der Länder auf den Einfluss der alliierten Besatzungsmächte nach dem Zweiten Weltkrieg zurück. Aus guten Gründen wollten die Alliierten verhindern, dass die Exekutivmacht sich in Deutschland wieder in einem Zentralstaat bündelt. Für die Polizeitätigkeit und für die anderen Bereiche der Länder-Gesetzgebungshoheit stellte sich daher bald die Frage, wie trotz dieser gewollten Dezentralisierung im Interesse einheitlicher Lebensverhältnisse ein Mindestmaß an Koordination und Einheitlichkeit gewährleistet werden kann. Im Rahmen der Auslagerung von Kontroll- und Überwachungsaufgaben aus der Polizei auf spezielle Behörden (z.B. Gewerbeaufsicht oder Feuerwehr) wurden in allen Bundesländern in den 1950er Jahren eigene Polizeigesetze geschaffen. Diese unterschieden sich materiell nur wenig voneinander, zeigten aber in der Polizeiorganisation und im Aufgabenspektrum Differenzen.^[17] Für das Versammlungsrecht lag die Gesetzgebungszuständigkeit dagegen bis zur Föderalismusreform 2006 beim Bund, so dass ein Koordinationsbedarf hier erst in jüngster Zeit entstanden ist, soweit die Länder von dieser Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht haben.^[18]

17 Frevel/Groß 2016, in: Hildebrandt/Wolf, Die Politik der Bundesländer, 61, 76 f.; Dams, APuZ 2008, 9, 10 ff.

18 Näher hierzu Aden, Vorgänge Nr. 213, 2016, 7 ff.

Bestehende Unterschiede sowie die Zunahme länderübergreifender Polizeieinsätze ab den 1960er Jahren führten zu verstärkten Bestrebungen, polizeirechtliche Grundlagen zu vereinheitlichen.^[19] Als Reaktion darauf und auf neue sicherheitspolitische Entwicklungen der 1970er Jahre verabschiedete die IMK 1977 als Instrument einer freiwilligen Selbstkoordination einen Musterentwurf für ein einheitliches Polizeigesetz der Länder.^[20] Dieses Musterpolizeigesetz ließ zwar die Gesetzgebungskompetenz der Länder unberührt, beeinflusste aber stark eine inhaltliche Vereinheitlichung des Rechts,^[21] da der Entwurf in den Polizeigesetzen der Länder vielfach umgesetzt bzw. zum Maßstab genommen wurde.^[22] Auch wenn die Polizeigesetze dadurch nicht vollständig vereinheitlicht wurden, wuchsen doch eindeutig Gemeinsamkeiten.^[23]

Die Vereinheitlichung war aber nicht das alleinige Ziel. Das Mustergesetz strebte gleichzeitig eine erhebliche Ausweitung der Eingriffsbefugnisse an, teils auch eine Verringerung der Eingriffsschwellen und insbesondere eine Verlagerung der Polizeiarbeit in das Vorfeld von Gefahren.^[24] Die Gefahrenabwehr richtete sich nach der Konzeption des damaligen Musterentwurfs nicht nur gegen Störer/innen, sondern es waren vermehrt Menschen von polizeilichen Maßnahmen betroffen, von denen keine konkrete Gefahr ausging.^[25] Mit der Vorverlagerung ging auch eine Vermengung von Polizei- und Geheimdienstaktivitäten einher,^[26] u. a. weil die polizeiliche Arbeit auf das Vorfeld politisch motivierter Straftaten ausgeweitet wurde, für dessen Frühaufklärung speziell die Verfassungsschutzbehörden zuständig sind. Befugnisse aus der Strafprozessordnung (StPO) wurden in das Polizeirecht übertragen.^[27] Diese Stärkung des Sicherheitsapparates war unter anderem durch die terroristischen Bestrebungen der RAF motiviert worden.^[28]

19 Petri 2012, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, Rn. G 34, 40.

20 Kniesel/Vahle 1990, VE ME PolG, V.

21 Knemeyer/Schmidt, Polizei- und Ordnungsrecht, 5; Hildebrandt/Wolf (Hrsg.), Die Politik der Bundesländer, Einl. B., Rn. 49.

22 Gusy 2017, Polizeirecht, 17; Frevel/Groß 2016, in: Hildebrandt/Wolf, Die Politik der Bundesländer, 61, 77; Thiel 2016, Polizei- und Ordnungsrecht, 25; Knemeyer/Schmidt 2016, Polizei- und Ordnungsrecht, 5; Möller/Warg 2012, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 9 f.; Busch/Funk/Kauß u. a. 1985, Die Polizei in der Bundesrepublik, 193 ff.

23 Wagner 1987, Kommentar zum Polizeigesetz von Nordrhein-Westfalen und zum Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes des Bundes und der Länder, Einl. B Rn. 49.

24 Werkentin/Funk, KJ 1978, 407, 411 ff.; CILIP Redaktion, CILIP Nr. 19, 1984, 79; Busch/Funk/Kauß u. a., Die Polizei in der Bundesrepublik, 200; Weßlau 1989, Vorfelddermittlungen, 16 ff.; ausführlich dazu Roggan 2000, Auf legalem Weg in einen Polizeistaat, 47 ff.

25 Busch/Funk/Kauß u. a., Die Polizei in der Bundesrepublik, 200.

26 Vgl. Kugelmann 2012, Polizei- und Ordnungsrecht, 73 ff.

27 Werkentin/Funk, KJ 1978, 407, 414; Kniesel 1987 1987, 377, 377 ff.; ausführlich zur dogmatischen Einordnung Weßlau 1989, Vorfelddermittlungen, 116 ff.; zur Übersicht über die Problematik umfassend Roggan 2000, Auf legalem Weg in einen Polizeistaat, 33 ff., 224 f.

28 Rothkegel/Weiß, CILIP 1995; vgl. Kugelmann 2012, Polizei- und Ordnungsrecht, 75; Dams, APuZ 2008, 9, 13 f.; Bäuerle, APuZ 2008, 15, 17; Baldus, Die Verwaltung 2014, 1, 8.

2.2 Begrenzte Fortschreibung des Musterentwurfs in den 1980er Jahren

Der Musterentwurf wurde von der IMK 1986 aufgrund des Volkszählungsurteils des BVerfG von 1983 überarbeitet und angepasst. In dem Urteil hatte das BVerfG das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und dafür geltende Schutzstandards begründet, insbesondere die Notwendigkeit einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage für entsprechende Eingriffe.^[29] Da die Erhebung und weitere Verarbeitung personenbezogener Informationen zuvor nicht als Grundrechtseingriffe eingestuft waren, fehlten entsprechende Eingriffsgrundlagen in den Polizeigesetzen. Mit der Volkszählungsentcheidung wurde diese Praxis illegal.^[30] Dementsprechend wurden in dem geänderten Musterentwurf Eingriffsgrundlagen ergänzt, die im Wesentlichen die Fortführung der vorherigen Praxis legitimieren sollten.^[31] Die Länder übernahmen die Vorgaben des Entwurfes mit einer gewissen Bandbreite an Variationen.^[32]

Weitere Fortschreibungen des Musterpolizeigesetzes erfolgten nicht, was aber nicht heißt, dass die IMK nicht weiter auf einheitliche Standards bei der Polizei hingewirkt hätte. Die IMK verfolgt im kooperativen Föderalismus gerade das Ziel, horizontal zwischen den Ländern und vertikal im Verhältnis zum Bund «konsensuell» und informell einheitliche Lösungen für Fragen der Inneren Sicherheit zu erarbeiten.^[33] So führten etwa neue technische Entwicklungen, die von der Polizeipraxis genutzt werden sollten, zu einer überwiegend parallelen Entwicklung des Landesrechts, gefördert auch durch die enge Vernetzung der Landesinnenministerien in der IMK. Eine gewisse Einheitlichkeit wurde zudem in manchen Fällen dadurch gewahrt, dass Gesetzgebungsvorschläge großzügig aus Vorlagen anderer Bundesländer mit politisch ähnlichen Mehrheiten kopiert wurden.

2.3 Weitere Ursachen von Konvergenzen im Polizeirecht

Hinsichtlich der Einheitlichkeit der Polizeitätigkeit in Deutschland muss überdies beachtet werden, dass die unterschiedlichen Länderpolizeien fortwährend auch über die Länder-

29 BVerfGE 65, 1 (71)

30 Vgl. *Poscher*, Die Verwaltung 2008, 345, 346 m. w. N.; *Busch/Funk/Kauß* u. a. 1985, Die Polizei in der Bundesrepublik, 205 f.; *Baldus*, Die Verwaltung 2014, 1, 10

31 Vgl. *Kniesel* 1987, 377, 377 ff. m. w. N.; *Busch/Funk/Kauß* u. a. 1985, Die Polizei in der Bundesrepublik, 205 f.

32 Vgl. *Kniesel/Vahle* 1990, VE ME PolG, 1 ff.

33 *Frevel/Groß* 2016, in: *Hildebrandt/Wolf*, Die Politik der Bundesländer, 61, 82 f.; vgl. *Möstl*, Die Verwaltung 2008, 309, 319

grenzen zusammenarbeiten und kommunizieren, wozu sie nach Art. 35 GG verpflichtet sind.^[34]

Neben den gesetzlichen Grundlagen enthalten die überwiegend nicht öffentlichen Polizeidienstvorschriften (PDV) detaillierte und intern verbindliche Anweisungen für die Polizeiarbeit, die von einer Vorschriftenkommission der IMK erarbeitet und regelmäßig weiterentwickelt werden.^[35] Diese bundeseinheitlichen Verwaltungsvorschriften gelten nur innerhalb der Polizei und müssen von der jeweiligen Polizeibehörde intern in Kraft gesetzt werden. In der Polizeipraxis haben diese Vorschriften und ihre bundesweite Einheitlichkeit einen hohen Stellenwert. Sie bilden auch eine zentrale Grundlage des Faches «Einsatzlehre» bzw. «Einsatzwissenschaft» in der Polizeiaus- und -fortbildung. Ihre vereinheitlichende Wirkung jenseits eventueller Unterschiede der rechtlichen Eingriffsgrundlagen ist daher groß.

Neben der IMK leistet auch die Deutsche Hochschule der Polizei (DHPol) in Münster-Hiltrup, die frühere Polizei-Führungsakademie, einen Beitrag zur einheitlichen Polizeiarbeit in Deutschland jenseits mancher Unterschiede im Detail, da hier die Führungskräfte aller Länder- und Bundespolizeien aus- und fortgebildet werden.^[36]

2.4 Kritische Rezeption der früheren Musterentwürfe

Die früheren Musterentwürfe für ein einheitliches Polizeirecht stießen in der Rechtswissenschaft, in der Polizeiforschung und in der Zivilgesellschaft auf Kritik. Als Beispiele für die kritische Rezeption des Musterentwurfs in der Rechtswissenschaft seien die alternative Kommentierung zum Musterentwurf von *Wagner*^[37] und ein Alternativentwurf zum Musterpolizeigesetz^[38] genannt. Die fortlaufend kritische Begleitung durch Zeitschriften wie die *Kritische Justiz* und *Civil Liberties and Police* (CILIP) kam hinzu. Auch bei der Überarbeitung des Musterentwurfs in den 1980er Jahren wurde kritisiert, dass der Grundrechtsschutz nicht ausreichend berücksichtigt wurde und polizeiliche Interessen im Vordergrund standen.^[39] Allen diesen Ansätzen war gemein, dass eine Verlagerung der Kompetenzen der Polizei in das Gefahrenvorfeld weitgehend abgelehnt wurde. Auch sollten die Eingriffsbefugnisse der Polizei an strengere Vorgaben geknüpft und datenschutzrechtliche Anforderungen erhöht werden. So wurde etwa die anlasslose Identitätsfeststellung an

34 Möstl, Die Verwaltung 2008, 309, 310 ff. m. w. N.

35 Frevel/Groß 2016, in: Hildebrandt/Wolf, Die Politik der Bundesländer, 61, 77

36 Hierzu auch Aden/Frevel 2017, in Devroe/Edwards/Ponsaers, Policing European Metropolises, 231 f.

37 Wagner 1987, Kommentar zum Polizeigesetz von Nordrhein-Westfalen und zum Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes des Bundes und der Länder.

38 Denninger/Dürkop/Hoffmann-Riem u. a. (1979), Alternativentwurf einheitlicher Polizeigesetze des Bundes und der Länder, 3.

39 CILIP Redaktion, CILIP Nr. 19 (1984), 79

gefährlichen Orten sehr kritisch bewertet und die Regelung dementsprechend restriktiv interpretiert^[40] oder empfohlen, strengere Anforderungen an die Identitätsfeststellung zu stellen.^[41] Ferner wurden der polizeiliche Todesschuss sowie die Bewaffnung der Polizei mit Kriegswaffen und die Aufweichung der Trennung zwischen Strafverfolgung und Gefahrenabwehr kritisiert. Mit dem ersten Musterentwurf wurde eine Entwicklung in Gang gesetzt, die in vielen Bereichen Sicherheitsbelange höher gewichtete als den Grundrechtsschutz. Die kritischen Ansätze und Alternativvorschläge aus den 1970er und 1980er Jahren sind daher für die Debatte um die Weite und Tiefe der Eingriffsbefugnisse der Polizei bis heute relevant.

An der Erarbeitung der Musterentwürfe waren weit überwiegend Personen aus der Polizeiführung und der Innenverwaltung beteiligt. Inhaltlich ging es daher hauptsächlich darum, die Effektivität der Polizeiarbeit zu steigern und die bereits bestehende Praxis zu legitimieren. Andere Perspektiven von Expert/innen oder widerstreitende Interessen – insbesondere bürger/innenrechtliche Aspekte – wurden nicht oder nur sehr selektiv berücksichtigt. Auch in den Landtagen wurde die Erweiterung der Eingriffsbefugnisse nur auf einzelne Themen beschränkt diskutiert.^[42] Die Länderparlamente erfüllten also vielfach nur noch eine formal-legitimierende Funktion durch die Verabschiedung der zwischen den Innenministerien ausgehandelten Mustertexte.^[43]

40 Wagner (1987), Kommentar zum Polizeigesetz von Nordrhein-Westfalen und zum Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes des Bundes und der Länder, § 9 Rn. 5 ff.

41 Denninger/Dürkop/Hoffmann-Riem u. a. (1979), Alternativentwurf einheitlicher Polizeigesetze des Bundes und der Länder, 60 ff.

42 Frevel/Groß 2016, in: Hildebrandt/Wolf (Hrsg.), Die Politik der Bundesländer, Einl. B. Rn. 50 f. m. w. N.; Werketin/Funk, KJ 1978, 407, 419.

43 Vgl. Frevel/Groß 2016, in: Hildebrandt/Wolf, Die Politik der Bundesländer, 61, 83.

3. Problemfelder des heutigen Polizeirechts erzeugen Reformbedarf

Das heutige Recht ist weit vom Ideal eines rechtsstaatlich orientierten Polizeirechts entfernt. Die kontroversen Debatten über die Musterentwürfe der 1970er und 1980er Jahre haben hierzu bereits viele Argumente aufgezeigt (oben, Abschnitt 2). Der mit dem Musterentwurf begonnene Trend der Vermengung, Vorverlagerung und Ausweitung von Eingriffsbefugnissen hat sich in den letzten Jahrzehnten fortgesetzt, ohne dass die damit einhergehenden Konsequenzen für den Grundrechtsgebrauch hinreichend beachtet worden wären.

Die Wirksamkeit der seit den 1970er Jahren zusätzlich geschaffenen polizeilichen Befugnisse für Eingriffe in Grundrechte wurde bisher nicht systematisch evaluiert. Ob und ggf. inwieweit diese zu einer verbesserten Sicherheitslage für die Bevölkerung beigetragen haben, ist daher allenfalls in Ansätzen bekannt. Einige Eingriffsbefugnisse werden in der Praxis kaum verwendet und könnten daher wieder gestrichen werden. Andere basieren nicht auf hinreichend klaren Tatbestandsvoraussetzungen und bedürfen daher der rechtsstaatlichen Eingrenzung. Die schnelle Entwicklung der Informationstechnik^[44] hat zu Bestrebungen nach der Analyse großer (Vorrats-)Datenbestände für Sicherheitszwecke geführt. Maßnahmen wie die Videoüberwachung greifen heute überdies stärker in die Grundrechte der Betroffenen ein als vor einigen Jahrzehnten, da die so gewonnenen Datenbestände automatisch analysiert werden können. Weitere Maßnahmen wie Gefährderansprachen und Meldeauflagen haben sich in der Polizeipraxis breit etabliert, ohne dass diese an klare gesetzliche Regelungen gebunden wären.

Im Folgenden werden zentrale Problemfelder identifiziert, für die ein alternativer Musterentwurf Lösungsvorschläge präsentieren sollte. Es geht nicht nur darum, «Schlimmeres» zu verhindern, sondern darum, in Zeiten der Digitalisierung und veränderten Bedrohungslagen Reformansätze und Impulse für ein effektives und rationales Polizeirecht zu präsentieren, welches gleichzeitig die Bürger/innenrechte achtet.

44 Grundlegend zu diesem Trend bereits *Nogala* 1989, Polizei, avancierte Technik und soziale Kontrolle.

3.1 Problemfeld 1: Die Eingriffsbefugnisse sind gewachsen – unter Vernachlässigung rechtsstaatlicher Grundsätze

Rechtsstaatlich problematisch sind u. a. solche Eingriffe, die nicht auf konkrete Gefahren reagieren. Das heutige Polizeirecht erlaubt Eingriffe in manchen Fällen anlasslos. D. h. entsprechende Maßnahmen stehen nicht direkt im Zusammenhang mit einer konkreten Gefahr für die öffentliche Sicherheit.^[45] Beispiele sind die Vorratsdatenspeicherung, Kontrollen an «kriminalitätsbelasteten» oder «gefährdeten» Orten, die Erhebung und Verwertung von sämtlichen Fluggastdaten oder die sogenannte Schleierfahndung. Es ist zweifelhaft, ob solche Maßnahmen für die Abwehr von Gefahren geeignet sind, da Personen, die die Sicherheit beeinträchtigen, sich auf solche Maßnahmen einstellen können. Zum Beispiel können sie Flughäfen oder «gefährdete» Orte meiden.^[46] Solche Eingriffe verstoßen zudem gegen den Grundsatz der Erforderlichkeit, da sie gerade nicht auf das notwendige Maß beschränkt werden.^[47] Die Normen geben aufgrund ihrer Weite und Unbestimmtheit keinen Rahmen für eine sinnvolle Eingrenzung vor.^[48] Eingriffe mit entsprechend weiter Streubreite können überdies unerwünschte verhaltenslenkende Wirkungen und Einschüchterungseffekte bewirken.^[49]

Eine massenhafte Datenerhebung auf Vorrat ist zudem ein weiterer Schritt in Richtung eines Datenabgleichs von Menschenmassen im öffentlichen Raum, mit dem Einzelpersonen Kategorien zugeordnet werden sollen. Mit solchen Maßnahmen wird nicht einem Verdacht oder bestimmten Anhaltspunkten für eine Gefahr nachgegangen, sondern diese werden ggf. erst generiert.^[50] Entsprechende Maßnahmen werden durch die technische Entwicklung umfassend ermöglicht, etwa durch eine «intelligente Videoüberwachung»^[51] oder einen Musterabgleich wie nach § 4 Abs. 1 FlugDaG.^[52]

Solche anlasslosen Datenerhebungen führen dazu, dass sich Eingriffe in einer rechtsstaatlich kaum mehr akzeptablen Weise vom eingriffsbegrenzenden Kriterium der polizeirechtlichen Gefahr oder des strafprozessualen Anfangsverdachts lösen.^[53] Mit der Streubreite

45 EuGH Urteil v. 21.12.2016 - C-203/15 und C-698/15 - Rn. 106.

46 *Aden*, Zeitschrift für Menschenrechte 2017, 54, 62.

47 *Baum/Hirsch/Leutheusser-Schnarrenberger*, DuD 2017, 337, 338.

48 Vgl. für einzelne Nomen EuGH Urteil v. 21.12.2016 - C-203/15 und C-698/15 - Rn. 110 f.; BVerfGE 120, 378 (430) (Rn. 172).

49 BVerfGE 120, 378 (402) (Rn. 78); BVerfGE 65, 1 (42); BVerfGE 113, 29 (46); *Arzt*, DÖV 2017, 1023, 1027; *Schulze-Fielitz* 2003, in: Horn/Häberle, Recht im Pluralismus, 413.

50 *Schaar* 2017, Trügerische Sicherheit, 59 f.

51 Dazu umfassend *Desoi* 2018, Intelligente Videoüberwachung, 17 ff.

52 Vgl. dazu *Arzt*, DÖV 2017, 1023, 1026 f.

53 *Arzt*, DÖV 2017, 1023, 1027.

steigt die Eingriffsintensität.^[54] Massenüberwachung ist beim heutigen Stand der Informationstechnik möglich und bedarf der wirksamen rechtlichen und technischen Begrenzung. Gleichzeitig steigt aufgrund der zahlreichen Betroffenen auch die Wahrscheinlichkeit von Fehlprognosen.^[55]

Die Polizeigesetze haben die Polizei außerdem in den zurückliegenden Jahrzehnten mit immer mehr technischen Eingriffsmöglichkeiten ausgestattet. Da mittlerweile nahezu alle Lebensbereiche von Technik durchsetzt sind, können aus entsprechenden Eingriffen sehr viele Rückschlüsse auf die Lebensführung der Bürger/innen gezogen werden.^[56] So kann die Polizei immer weiter in den privaten Bereich der Bürger/innen vordringen. Der Einsatz solcher Systeme durch die Polizei ist damit geeignet, elementare Grundsätze des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung in Frage zu stellen.^[57]

Anlasslose Grundrechtseingriffe sowie nicht ausreichend bestimmte Tatbestandsvoraussetzungen öffnen überdies Tür und Tor dafür, dass Vorurteile oder sogar Rassismus in Auswahlentscheidungen einfließen, die auf der Prognose potentieller Gefährlichkeit beruhen.^[58] So sehen die Polizeigesetze Identitätsfeststellungen (und Folgemaßnahmen wie Datenbankabfragen und Durchsuchungen) gegenüber allen Personen vor, die sich an einer Kontrollstelle oder an einem «gefährlichen Ort» aufhalten.^[59] Gerade was die «gefährlichen Orte» angeht, sind die Regelungen vielfach sehr unbestimmt.^[60] Die damit verbundenen Grundrechtseingriffe sind nur schwer gerichtlich zu kontrollieren, insbesondere, da diese Orte sehr kurzfristig bestimmt werden können.^[61] Gesetzliche Regelungen, die es ermöglichen, in die Grundrechte bestimmter Bevölkerungsgruppen grundsätzlich öfter

54 BVerfGE 141, 220 (Rn. 101); vgl. BVerfGE 115, 320 (Rn. 122); *Tomerius*, DVBl 2017, 1399, 1400.

55 BVerfGE 113, 348 (378); *Tomerius*, DVBl 2017, 1399, 1402

56 Vgl. *Krüger*, ZRP 2016, 190, 190

57 *Aden*, Zeitschrift für Menschenrechte 2017, 54, 58

58 *Keller*, CILIP Nr. 115 (2018), 18, 21 ff. m. w. N.; *Tomerius*, DVBl 2017, 1399, 1400 ff. m. w. N.; *Aden*, Zeitschrift für Menschenrechte 2017, 54, 59 f.

59 *Denninger* 2018, in: *Lisken/Denninger*, Handbuch des Polizeirechts, D Rn. 209; OVG Rheinland Pfalz Urteil v. 21.4.2016.- 7 A 11108/14, Rn. 110

60 Vgl. *Keller*, CILIP Nr. 115 (2018), 18, 23; *Tomerius*, DVBl 2017, 1399, 1401; vgl. OVG Hamburg Urteil v. 13.5.2015 – 4 Bf 226/12 – Rn. 64 (<https://openjur.de/u/770264.html>, abgerufen am 10.6.2018); zur fehlenden Transparenz der Kriterien für die Auswahlentscheidung *Aden*, Zeitschrift für Menschenrechte 2017, 54, 62

61 Vgl. *Keller*, CILIP Nr. 115 (2018), 18, 23; so außer in Berlin und Bremen Orte noch nicht einmal veröffentlicht, *Tomerius*, DVBl 2017, 1399, 1403.

einzugreifen, begünstigen diskriminierendes *racial profiling*.^[62] Dies ist nicht mit Art. 3 Abs. 3 GG und EU-rechtlichen Vorgaben^[63] zu vereinbaren.^[64]

3.2 Problemfeld 2: Gefahrenabwehr wird zur vorverlagerten Strafverfolgung ausgeweitet

Zusätzlich zu anlasslosen Grundrechtseingriffen wurden sowohl die Strafverfolgung als auch die Gefahrenabwehr immer weiter in das Vorfeld von konkreten Gefahren und Straftaten verlagert.^[65] Dadurch werden die Zuständigkeiten für die Strafverfolgung einerseits und die Gefahrenabwehr vermengt.^[66] Eine Unterscheidung, die die polizeiliche Arbeit definiert: Während Gefahrenabwehr die eigenständige Aufgabe der Polizei ist, findet Strafverfolgung unter Aufsicht der Staatsanwaltschaften und Ermittlungsrichter/innen statt. Die Gefahrenabwehr stellt präventives polizeiliches Handeln dar. Hier geht es um die Verhinderung einer Rechtsgutsverletzung nach Maßgabe des (Landes-)Polizeirechts. Die Strafverfolgung ist hingegen auf repressives polizeiliches Agieren gerichtet, d. h. auf die Aufklärung von bereits geschehenen Straftaten nach Maßgabe der bundesgesetzlichen Strafprozessordnung (StPO).^[67] Aufgrund der unterschiedlichen Zielsetzung, die auch unterschiedlich schwere Grundrechtseingriffsintensität rechtfertigt, ist eine klare Abgrenzung von Strafverfolgung und Gefahrenabwehr notwendig.^[68] Wird die Grenzziehung zwischen Gefahrenabwehr und Strafverfolgung unschärfer, so kann die Polizei in manchen Fällen für ihr Handeln die Ermächtigungsgrundlage auswählen, die geringere tatbestandliche Anforderungen aufweist.^[69] So kann sie die Anforderungen, die die Legislative an bestimmte Eingriffe stellt, bewusst unterlaufen und sich der Verfahrensleitung durch die Staatsanwaltschaft entziehen und in Einzelfällen sogar den Richtervorbehalt umgehen. Dies ist beispielsweise im Rahmen von Durchsuchungen von Personen möglich, da etwa nach § 36 Abs. 1 Nr. 1 HSOG anders als nach § 105 StPO weder die Staatsanwaltschaft

62 Vgl. dazu etwa die Untersuchung von *Cremer* 2013, Studie «Racial Profiling» – Menschenrechtswidrige Personenkontrollen nach § 22 Abs. 1 a Bundespolizeigesetz Empfehlungen an den Gesetzgeber, Gerichte und Polizei ; *Keller*, CILIP Nr. 115 (2018), 18, 21 ff. m. w. N.; *Tomerius*, DVBI 2017, 1399, 1405

63 *Aden*, Zeitschrift für Menschenrechte 2017, 54, 61

64 Vgl. *Tomerius*, DVBI 2017, 1399, 1405 f.; OVG Hamburg Urteil v. 13.5.2015 – 4 Bf 226/12 – Rn. 93 (<https://openjur.de/u/770264.html>, abgerufen am 10.6.2018)

65 Grundlegend hierzu: *Bäcker* 2015, Kriminalpräventionsrecht; *Baum/Hirsch/Leutheusser-Schnarrenberger*, DuD 2017, 337, 337 ff.

66 Vgl. *Kugelmann* 2012, 73 ff.

67 Z. B. *Schoch*, JURA 2013.

68 Z. B. BVerwGE 47, 139 (147); BVerwGE 121, 345 (348)

69 *Lenk*, StV 2017, 692, 692 (695) m. w. N.

noch ein Richter oder eine Richterin in das Durchsuchungsverfahren involviert ist. So wird die Kontrolle der polizeilichen Arbeit erheblich erschwert.

Ursprünglich war die alleinige Eingriffsschwelle für polizeirechtliche Maßnahmen die zumindest konkrete Gefahr.^[70] Diese Anforderung diente vor allem der Begrenzung und Einhegung polizeilichen Handelns im Interesse der Freiheit des oder der Einzelnen.^[71] Damit sind bereits jegliche Gesetzesverstöße erfasst – nicht nur Straftaten, zudem die «Funktionsfähigkeit staatlicher Einrichtungen» und die Rechtsgüter der einzelnen Menschen.^[72] Auch ein Gefahrenverdacht eröffnet bereits polizeiliche Handlungsmöglichkeiten.^[73]

Durch die Ausweitung betreibt die Polizei nun im großen Ausmaß Gefahrenabwehr durch Kriminalprävention.^[74] Der Präventionsgedanke gebietet, möglichst alles zu tun, damit eine Straftat erst gar nicht begangen wird oder eine Gefahr nicht entstehen kann.^[75] Dies erscheint im Grundansatz rational. Problematisch ist allerdings die Umsetzung in polizeirechtliche Befugnisse, die von der Prämisse ausgeht, dass alle Menschen potentiell Straftaten verursachen könnten und daran gehindert werden müssen.

Kriminalprävention kann indes auch auf Maßnahmen basieren, die dem Geschehen entgegenwirken, aber nicht mit Grundrechtseingriffen verbunden sind. Dies umfasst etwa die Arbeit von Sozialarbeiter/innen mit Personen, von denen möglicherweise eine Gefahr ausgeht. Auch polizeiliche Strategien, die nicht in Grundrechte eingreifen, können Konflikte deeskalieren und Straftaten vermeiden – etwa die Information potentieller Opfer über präventive Maßnahmen gegen Wohnungseinbruch oder die Einbeziehung von Sicherheitsaspekten in die Städteplanung, mit dem Ziel, dass keine Orte entstehen, an denen Menschen gefährdet sind oder sich unsicher fühlen.

Darüber hinaus kann die Polizei nach der heutigen Rechtslage auch Maßnahmen einleiten, um im Vorfeld der Gefahr einschätzen zu können, ob eine solche entsteht und diese vor der Entstehung durch Eingriffe verhindern. Dies geschieht in erster Linie durch Datenerhebung, aber auch zunehmend durch schwerwiegende Eingriffe wie die Ingewahrsamnahme von sogenannten «Gefährdern», die zwar als Personengruppe nicht gesetzlich normiert sind, aber durch die Vorverlagerung unter zahlreiche Polizeirechtsnormen

70 Waechter, NVwZ 2018, 458, 459; Poscher, Die Verwaltung 2008, 345, 348

71 Bäuerle, APuZ 2008, 15, 15

72 Bestandsaufnahme und Kritik bei Denninger 2018, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, Rn. D 16 ff.

73 Umfassend zum Begriff und den Problemen, die bereits bei diesem Tatbestandsmerkmal bereits aus rechtsstaatlicher Sicht gesehen wurden Poscher, NVwZ 2001, 141, 141 ff.

74 Ausführlich analysiert von Bäcker 2015, Kriminalpräventionsrecht, 33 ff.

75 Baldus, Die Verwaltung 2014, 1, 6

subsumiert werden können.^[76] Solche Eingriffe erfolgen allein aufgrund einer Prognose, die vielfach nicht verifiziert werden kann,^[77] da diese so früh erfolgt, dass es meist an Anknüpfungspunkten für eine gerichtliche Überprüfung fehlt.

Der Umbau der Gefahrenabwehr zu einem Vorbeugungssystem ist rechtsstaatlich bedenklich.^[78]

Gefahrenprognosen erfordern möglichst viele Informationen und führen bei Sicherheitsbehörden zu einem kaum begrenzten Informationsverlangen hinsichtlich potentieller Gefahrenherde.^[79] Damit gehen zwangsläufig immer mehr Eingriffe in die Rechte von immer mehr Bürger/innen einher – auch wenn von ihnen keine Gefahren ausgehen. Selbst die allergrößte Vorsicht und Rechtstreue kann nicht mehr vor polizeilichen Eingriffen schützen.^[80] Da eine sichere Vorfeldprognose genauso wenig wie eine absolute Sicherheit erreichbar ist, ist auch kein Ende der Ausweitung der Eingriffsbefugnisse in Sicht. So besteht die Gefahr, dass die Anforderungen an ein mögliches Risiko immer weiter gesenkt werden und Eingriffe «ins Blaue hinein erfolgen».^[81]

Durch den Vorsorgegedanken wird die Gefahrenabwehr geradezu gegenüber rechtlicher Kontrolle immunisiert.

Bleiben tatsächliche Verdachtsmomente aus, widerlegt dies nämlich nicht ex post den guten Nutzen der Vorsorgevorkehrung, sondern kann eine geradezu affirmative Wirkung entfalten. So ist aber vielfach die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme nur schwer zu kontrollieren.^[82] Ist die Gefahr noch nicht ausreichend bestimmt, lassen sich nämlich geeignete und erforderliche Mittel zur Gefahrenabwehr kaum definieren.^[83]

76 Vgl. dazu *Brodowski/Jahn/Schmitt-Leonardy*, GSZ 2017, 7, 8 ff.

77 BVerfGE 113, 348 (Rn. 120); BVerfGE 110, 33 (59) vgl. *Poscher*, Die Verwaltung 2008, 345, 348; *Wächtler* 2018, Stellungnahme zum Gesetz zur Neuordnung des Bayerischen Polizeirechts im Ausschuss für Kommunale Fragen, Innere Sicherheit sowie für Verfassung, Recht und Parlamentsfragen, 1.

78 *Hirsch*, ZPR 2007, 24, 25.

79 Vgl. *Schaar* 2017, Trügerische Sicherheit, 59; *Baldus*, Die Verwaltung 2014, 1, 9 ff. m. w. N.; *Schulze-Fielitz* 2003, in: Horn/Häberle, Recht im Pluralismus, 413.

80 *Baldus*, Die Verwaltung 2014, 1, 2; *Schulze-Fielitz* 2003, in: Horn/Häberle, Recht im Pluralismus, 413; vgl. *Arzt*, DÖV 2017, 1023, 1027.

81 *Thiel* 2011, Die «Entgrenzung» der Gefahrenabwehr, 88 m. w. N.

82 Vgl. *Enders* 2005, in: Huber, Der Sozialstaat in Deutschland und Europa, 9, 45 m. w. N.; *Poscher*, Die Verwaltung 2008, 345, 349; *Denninger* 2018, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, Rn. D. 209; *Schulze-Fielitz* 2003, in: Horn/Häberle, Recht im Pluralismus, 412 f.

83 *Denninger* 2012, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, D Rn. 209; *Schulze-Fielitz* 2003, in: Horn/Häberle, Recht im Pluralismus, 423 m. w. N.

Durch die präventive Gefahrenabwehr stufen staatliche Institutionen Bürger/innen vielfach pauschal als potenzielle Straftäter/innen und als mögliches Sicherheitsrisiko ein.^[84] Dies führt zu einem von Misstrauen geprägten Verhältnis zwischen staatlichen Akteuren und Bürger/innen. An die Stelle des traditionellen Freiheits- und Rechtsgüterschutzes tritt vermehrt der allgegenwärtige Präventionsgedanke in Form eines normierten Misstrauens.^[85]

So gerät die Werteordnung des Grundgesetzes immer mehr in Vergessenheit, nach der staatliche Institutionen gerade einen effektiven Schutz der Grundrechte ermöglichen sollen.

Werden Bürger/innen aber als Risiko betrachtet, ist zu befürchten, dass dieser Schutzfunktion allenfalls nachrangig genüge getan wird. Vielmehr wird sich der Fokus in erster Linie auf die Abwehr von vermeintlichen Risiken richten – mit der Folge schwerer Grundrechtseingriffe.^[86]

Das BVerfG hat dem Trend zur Ausweitung des Polizeirechts auf die Vorsorge für die Bekämpfung zukünftiger Straftaten zwar klare Grenzen gesetzt. In zahlreichen neuen Polizeirechtsnormen werden aber diese Grenzen maximal ausgereizt bzw. sogar überschritten. Es ist daher zu erwarten, dass zahlreiche neue Eingriffsbefugnisse nicht als verfassungskonform einzustufen sind.

Auch aus der Perspektive von Sicherheitsgewährleistung ist diese Strategie nicht effektiv. Die Einstufung der Bürger/innen als Risiko führt dazu, dass ein vertrauensvolles Zusammenwirken zwischen Bürger/innen und Sicherheitsbehörden erschwert wird. Dies ist aber für eine effektive Strafverfolgung und Gefahrenabwehr notwendig. Staatliche Sicherheitsbehörden sind darauf angewiesen, dass sich die Bürger/innen mit Hinweisen auf potenzielle Gefahren vertrauensvoll an sie wenden. Fühlen sich die Bürger/innen aber fortwährend (unberechtigt) ausspioniert und sehen die Behörden sie als Risiko an, wird das Vertrauensverhältnis beeinträchtigt. Die uferlose Ausweitung der Eingriffe gegen Unbeteiligte bindet zudem Ressourcen und kann zum Sicherheitsrisiko werden, wenn konkrete Gefahren wegen dieser falschen Prioritätensetzung nicht rechtzeitig erkannt werden.

Gewachsene technische Möglichkeiten haben die Eingriffsweite und -intensität in das Allgemeine Persönlichkeitsrecht stark erhöht. Viele dieser Eingriffe erfolgen heimlich, also

84 Hirsch, ZPR 2007, 24, 24; vgl. Holzer/May, Soziale Welt 2005, 317, 319; Schaar 2017, 59.

85 Zabel, JuS 2009, 453, 459; Brodowski/Jahn/Schmitt-Leonardy, GSZ 2018, 7, 10.

86 Schaar 2017, Trügerische Sicherheit, 59, vgl. Baldus, Die Verwaltung 2014, 1, 9 ff. m. w. N.

ohne dass sie von den Betroffenen bemerkt werden.^[87] Rechtsschutz gegen Fehlprognosen ist daher kaum möglich. Parallel zur technischen Entwicklung hat sich zudem der Kernbereich der Persönlichkeit dadurch verändert, dass ein großer Teil der höchstpersönlichen privaten Kommunikation mittlerweile in digitalen Medien erfolgt.

Das Polizei- und das Strafprozessrecht müssen diese Entwicklung aufgreifen und den Schutz digitaler Kommunikation sowie der digital gespeicherten persönlichen Informationen entsprechend ausweiten.

Der Schutz des Kernbereichs der Persönlichkeit ist eine absolute Grenze für Grundrechtseingriffe. Das Grundgesetz gewährt den Bürger/innen einen unantastbaren Bereich zur Entfaltung der Persönlichkeit im Kernbereich höchstpersönlicher, privater Lebensgestaltung, der der Einwirkung der öffentlichen Gewalt gänzlich entzogen ist.^[88] Gerade Maßnahmen wie die Online-Durchsuchung oder die Quellen-Telekommunikationsüberwachung (Quellen-TKÜ) sind im Hinblick auf das Grundrecht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme bzw. Art. 10 GG im hohen Maße problematisch.^[89] Dies gilt umso mehr, als die Quellen-TKÜ nur durch Manipulationen an den Geräten der Betroffenen (wodurch auch Art. 13 GG betroffen werden kann) oder durch bewusstes Aufrechterhalten von Sicherheitslücken technisch möglich ist.^[90] Zudem führt die Kumulierung von immer mehr Maßnahmen zur Datenerhebung zu dem Risiko, dass sicherheitsbehördliche Eingriffsmaßnahmen immer weiter in Richtung des Kernbereichs vordringen.

Wie schwerwiegend die Beeinträchtigung der Grundrechte durch die Vorverlagerung ist, wird auch durch den Umstand deutlich, dass die Polizei dadurch Kompetenzen erhält, die früher den Nachrichtendiensten vorbehalten waren. Die vormals klare Trennung verfolgte den Zweck, dass der Verfassungsschutz als Sicherheitsbehörde exklusiv verantwortlich für das Gefahrenvorfeld war und gerade deswegen keinen polizeilichen Zwang anwenden darf. Die Zwangsanwendung durch die Polizei folgte gerade aus dem Gedanken heraus, dass sich die Gefahr nun konkretisiert hatte.^[91] Heute hat die Polizei auch Kompetenzen, weit im Vorfeld von Gefahren aktiv zu werden, ist aber trotzdem auch für diese Fälle mit massiven Eingriffsmöglichkeiten ausgestattet.

87 EGMR NJW 2011, 1333 (1336); *Singelstein*, NStZ 2012, 593, 606; *Thiel* 2011, Die «Entgrenzung» der Gefahrenabwehr, 7; vgl. *Krüger*, ZRP 2016, 190, 190; *Schaar* 2017, Trägerische Sicherheit, 59.

88 Z. B. BVerfGE 6, 32 (41); BVerfGE 27, 344 (350); BVerfGE 119, 1 (29 f.).

89 Vgl. dazu etwa LVerfG Sachsen-Anhalt Urteil v. 11.11.2014 - LVG 9/13.

90 *Bleeschmitt*, MMR 2018, 365 m. w. N.

91 *Baldus*, Die Verwaltung 2014, 1, 3 f.

3.3 Problemfeld 3: Polizeilicher Zwang mit hoher Eingriffsintensität ist oft unzulänglich geregelt

Besonders schwere Grundrechtseingriffe erfolgen im Kernbereich des staatlichen Monopols legitimer Gewaltausübung – bei der Ausübung von polizeilichem Zwang. Gerade mit dem Einsatz von Zwangsmitteln in Form von Waffen und Hilfsmitteln körperlicher Gewalt gehen große Risiken für die Gesundheit und sogar das Leben der Betroffenen einher.

Die Befugnis zum Schusswaffengebrauch ist das gefährlichste Mittel staatlicher Gewaltanwendung. So starben von 1990 bis 2017 insgesamt 276 (oft psychisch kranke) Menschen durch polizeilichen Schusswaffengebrauch.^[92] Im internationalen Vergleich bewegt sich der polizeiliche Schusswaffengebrauch in Deutschland auf einem erfreulich niedrigen Niveau. Dennoch sind weitere Anstrengungen erforderlich, um die Zahl der Todesfälle und Verletzungen durch polizeilichen Schusswaffengebrauch weiter zu senken. Eine professionelle, rechtsstaatliche handelnde Polizei zeichnet sich gerade dadurch aus, dass sie auch in Extremsituationen über so ausgereifte und gut funktionierende Einsatztaktiken verfügt, dass weder Gefahrenverursacher noch Dritte in ihrem Leben oder in ihrer Gesundheit gefährdet werden.

Als schärfstes Zwangsmittel der Polizei ist der Gebrauch von Schusswaffen in allen Polizeigesetzen bzw. in speziellen Gesetzen über den unmittelbaren Zwang geregelt. Diese Vorschriften enthalten aber Defizite. Teils fehlt ihnen die erforderliche Eingrenzung und Normenklarheit^[93] sowie eine klare Systematik.^[94] Besonders umstritten ist der sogenannte finale Rettungsschuss.^[95] Im Interesse des Grundrechts auf Leben, aber auch der Rechtssicherheit für die handelnden Polizeibeamt/innen wären hier klarere gesetzliche Regelungen erforderlich, mit denen die Voraussetzungen für den Schusswaffengebrauch in Rettungssituationen restriktiv und zugleich praxistauglich geregelt werden.

Anlass zur Sorge gibt auch die Erweiterung des Waffenarsenals der Polizei. Dabei handelt es sich um schwere Waffen mit großer Zerstörungskraft, wie sie zunehmend im Rahmen der Terrorismusbekämpfung angeschafft werden. Von deren Einsatz gehen erhebliche Gefahren auch für Unbeteiligte aus.

92 Vgl. Lorei/Stiegler/Bäuerle 2014, in: Lorei, Studien zum Schusswaffengebrauch: Schießen, 51, 51 ff. Baller, CILIP Nr. 115 (2018), 82 zur Übersicht ist auch auf die jährlichen Zählungen in der Zeitschrift CILIP zu verweisen, etwa: Pütter CILIP Nr. 62 (1999), 41 ff.

93 Graulich 2018, in: Liskén/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, Rn. E 929; Baller, CILIP Nr. 115 (2018), 82, 86.

94 Graulich 2018, in: Liskén/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, Rn. E 929.

95 Vgl. z. B. Arzt, DÖV 2007, 230.

Die technische Entwicklung hat schließlich auch neuartige Geräte und Waffen hervor- gebracht, die für die Polizeiarbeit nicht nur Chancen, sondern auch Risiken mit sich brin- gen. Durch Elektroschockgeräte («Taser»), spezielle Schlagstöcke oder Reizstoffsprüngeräte wird das Arsenal polizeilicher Hilfsmittel bei der Ausübung von Zwang breiter. Dies eröffnet Chancen, wenn der Einsatz von Schusswaffen durch den Einsatz weniger gefährlicher Hilfsmittel weiter zurückgedrängt werden kann. Zu bedenken sind aber auch teils erhebliche Gesundheitsrisiken, die sich für Gefahrenverursacher und Unbeteiligte aus diesen neuen Hilfsmitteln ergeben.

Klar eingrenzende gesetzliche Eingriffsgrundlagen sind daher rechtsstaatlich geboten.

3.4 Problemfeld 4: Patchwork-Gesetzgebung produziert fehlende Systematik

Die Polizeirechtsentwicklung nach Umsetzung der Musterentwürfe aus den 1970er und 1980er Jahren ist durch eine wenig systematische Gesetzgebungstechnik geprägt. Ände- rungen aufgrund beabsichtigter neuer Eingriffsbefugnisse oder vom BVerfG verlangter rechtsstaatlicher Begrenzungen wurden vielfach nicht in eine einheitliche Systematik eingefügt, sondern dort «eingeflickt», wo sie thematisch am besten zu passen schienen.

Im Laufe der Zeit sind die Polizeigesetze so zu einem für Bürger/innen wie für Polizeibe- amt/innen nur noch schwer durchschaubaren «Patchwork» mit teils äußerst komplexen Vorschriften^[96] geworden. Dies kann rechtssicheres und effektives polizeiliches Handeln erschweren.

Insgesamt sind die Gesetze oftmals unsystematisch und nicht in ausreichendem Maße verständlich, so dass die Eingriffsbefugnisse sowohl für die Polizei als auch für die Bürger/ innen unklar sind. Spezialermächtigungen sind in Polizeigesetzen im Hinblick auf die Normenklarheit und den Bestimmtheitsgrundsatz zunächst zu begrüßen.^[97] Diese Normen sind aber oftmals handwerklich schlecht und unverständlich formuliert. Die tatbestand- lichen Vorgaben sind weich und unterliegen damit vielfach sich wandelnden Wertungen.^[98] So sind die Eingriffswerte und die Grenzen für polizeiliches Handeln oft nicht klar genug zu erkennen. Insbesondere bei polizeilichen Vorfeldmaßnahmen sind eindeutige Vorgaben und eine Systematik im Normengefüge kaum noch zu erkennen,^[99] vor allem aufgrund unklarer

96 Als Beispiel sei hier § 25 ASOG Berlin genannt.

97 *Bäuerle*, APuZ 2008, 15, 17 f.

98 Vgl. *Puschke/Singelstein*, NJW 2005, 3534, 3538.

99 *Graulich* 2018, in: *Lisken/Denninger*, Handbuch des Polizeirechts, Rn. E 148.

Prognosemaßstäbe, die die polizeiliche Definitionsmacht erheblich erweitern.^[100] Daraus resultiert, dass die Anforderungen an Vorfeldmaßnahmen in den verschiedenen Gesetzen sehr unterschiedlich interpretiert werden können.^[101] Durch die Aufweichung traditioneller dogmatischer Strukturen – insbesondere im Hinblick auf den Begriff der konkreten Gefahr – und die kontinuierliche, wenig systematische Ausdehnung von Eingriffsbefugnissen haben die Parlamente letztlich die Steuerung und Kontrolle polizeilichen Handelns durch Normierung in Teilen aus der Hand gegeben.^[102] Unklare Normen und Eingriffsbefugnisse eröffnen der Verwaltung einen zu weiten Eingriffsspielraum, der sich nur schwer durch die Rechtsprechung kontrollieren lässt, auch weil viele Vorgänge verdeckt stattfinden.^[103]

Des Weiteren arbeiten viele Normen mit Verweisen und langen Verweisungsketten – vielfach über das Gesetz hinaus.^[104] Bei der Anpassung an EU-rechtliche Vorgaben führen Verweise dazu, dass die gesetzlichen Bestimmungen nur noch vollständig verstanden werden können, wenn die EU-rechtlichen Vorschriften ergänzend gelesen werden. Dadurch wird die Rechtsanwendung kompliziert und gerade für die Bürger/innen und die Beamt/innen kaum noch verständlich.^[105] Schwer lesbare Formulierungen geben zu Missdeutungen Anlass.^[106] Dies führt insgesamt zu einer Beeinträchtigung des Bestimmtheitsgebots und des Gebots der Normenklarheit.^[107] Gerade das Zusammenwirken von verschiedenen Tatbestandsmerkmalen sowie eine große Zahl von Verweisungen auf andere Normen führen dazu, dass die Normen nicht hinreichend bestimmt und klar sind.^[108]

Besondere Probleme entstehen durch die zahlreichen Verweise auf das Strafgesetzbuch (StGB).^[109] Strafrechtliche Vorschriften bestimmen, ob ein in der Vergangenheit liegendes, fest umrissenes Verhalten einer bestimmten Person strafbar ist. Im Bereich der Gefahrenabwehr hat die Polizei hingegen aus der Beobachtung von Einzelheiten, die oft diffus und unübersichtlich sind, auf die Gefährlichkeit eines noch nicht klar erkennbaren zukünftigen

100 *Graulich* 2018, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, Rn. E 153.

101 Vgl. zur Übersicht über die Normen *Graulich* 2018, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, E Rn. 148.

102 *Bäuerle*, APuZ 2008, 15, 19 f.

103 *Trute*, Die Verwaltung 2013, 537, 558.

104 *Aden*, in: Lehmann/Prätorius 2013, Polizei unter Stress, 23 f.

105 Vgl. *Bäuerle*, APuZ 2008, 15, 18; *Denninger* 1995, Normbestimmtheit und Verhältnismäßigkeitsgrundsatz im Sächsischen Polizeigesetz, 18 ff.; *Ernst* 2017, Blankettstrafgesetze und ihre verfassungsrechtlichen Grenzen, 62 m. w. N.

106 Thüringer VerfGH Urteil v. 21.11.2012 - 19/09- , S. 39 ff.

107 *Ernst* 2017, Blankettstrafgesetze und ihre verfassungsrechtlichen Grenzen, 62.

108 Thüringer VerfGH Urteil v. 21.11.2012 - 19/09- , S. 39; vgl. BVerfG Beschl. 3.3.2004 - 1 BvF 3/92 -, Rn. 119; vgl. dazu auch *Hornmann*, Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung, § 13 Rn. 38.

109 BVerfGE 125, 260 (329); Thüringer VerfGH Urteil v. 21.11.2012 - 19/09- , S. 40.

Geschehens zu schließen.^[110] In diesem Stadium sind strafrechtliche Tatbestandsmerkmale üblicherweise ungeeignet, die Voraussetzungen eines polizeilichen Einschreitens festzulegen. Dies gilt in besonderem Maß, wenn die Strafnormen auch noch auf weitere Vorschriften Bezug nehmen. So wird es erschwert, die maßgeblichen Tatbestandsmerkmale zu erkennen und diese den beobachteten Tatsachen zuzuordnen. Vor allem bei Überwachungsmaßnahmen unter Zeitdruck besteht ein hohes Risiko, dass für die Handelnden unklar ist, ob sich die beobachteten Indizien auf konkrete Straftatbestände beziehen lassen.^[111]

Die Problematik der Normunklarheit wird teils durch einen Trend zu einer «Copy-Paste-Gesetzgebung» verursacht. Neue Regelungen verbreiten sich über die Gremien der IMK und werden mit der Kopierfunktion der Textverarbeitungsprogramme in Gesetzesvorschläge eingefügt. Auch EU-Vorgaben werden vielfach einfach im Wortlaut unverändert übernommen, ohne zu beachten, ob dieser für die Rechtspraxis und die Bevölkerung im Gesetzeskontext verständlich ist.^[112]

Regelmäßig erklärte das BVerfG Teile von Sicherheitsgesetzen für verfassungswidrig.^[113] Gleichzeitig gab das BVerfG abstrakte Grenzen vor, um die Verletzung von Grundrechten zu bestimmen. Die Reaktion der jeweiligen Legislativen war dann aber nicht, dass die Normen klarer gestaltet und Erwägungen angestellt wurden, wie der Grundrechtsschutz besser gewährleistet werden könnte. Vielmehr wurden die vorgegebenen Grenzen einfach in das Gesetz kopiert, ohne sie zu verändern.^[114] Eine ähnliche Technik wurde auch immer wieder bei der Einführung neuer Regelungen verwendet. Dies entspricht weder den Funktionen noch den Intentionen des BVerfG, das nicht die Formulierungsarbeit des Gesetzgebers zu übernehmen hat. Es stellt nur fest, wann die Grundrechte durch Normen verletzt sind. Die dazu beschriebenen Grenzen sind keine gesetzgeberischen Vorgaben und sind damit auch nicht ohne Weiteres als Tatbestandsmerkmale geeignet. Da die grundrechtlichen Grenzen fließend sind und auch vom konkreten Einzelfall abhängen, müssen die Grenzen rechtsstaatlich bestimmt, aber anwendungsoffen gehalten werden, auch damit der Gesetzgeber einen ausreichenden Spielraum hat, um verfassungsgemäße Normen zu erlassen. Werden diese Vorgaben lediglich abgeschrieben, so liegt es in der Natur der Sache, dass die Regelungen nicht dem Gebot der Normklarheit entsprechen.^[115]

110 BVerfGE 110, 33 (58); Thüringer VerfGH Urteil v. 21.11.2012 - 19/09- , S. 41 f.

111 Thüringer VerfGH Urteil v. 21.11.2012 - 19/09- , S. 41 f.

112 Ein aktuelles Beispiel ist etwa die Umsetzung der JI Richtlinie (EU 2016/680) im BDSG.

113 Zur Entwicklung umfassend: *Schlögel* 2011, S. Das Bundesverfassungsgericht im Politikfeld Innere Sicherheit, S. 47 ff.

114 Vgl. *Trojanow/Zeh* 2009, Angriff auf die Freiheit, 101.

115 *Deutscher Anwaltverein* 2017, Stellungnahme des Deutschen Anwaltvereins durch den Ausschuss Gefahrenabwehrrecht zum Entwurf eines Gesetzes zur Neustrukturierung des Bundeskriminalamtgesetzes, 29.

Bei einer solchen Gesetzgebung liegt der Schluss nahe, dass es der Legislative auch darum ging, den Rahmen für eine gerade noch verfassungskonforme Gesetzgebung vom BVerfG festlegen zu lassen. Das Ziel dabei ist offensichtlich der weitest mögliche Grundrechtseingriff.^[116]

Zugleich sind die Landesgesetzgeber mit der Umsetzung verfassungsgerichtlicher Vorgaben in Verzug, so diejenigen Länder, bei denen die Strafverfolgungsvorsorge noch polizeirechtlich geregelt ist, obwohl diese der Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Strafrecht unterfällt.^[117]

116 *Trojanow/Zeh* 2009, Angriff auf die Freiheit, 100 f.

117 Vgl. BVerfGE 113, 348 (Rn. 57 ff.).

4. Ziele und Funktionen alternativer Musterentwürfe

Die Ziele und Funktionen eines alternativen Musterentwurfs für ein einheitlicheres Polizeirecht folgen unmittelbar aus den beschriebenen Defiziten. Ein solcher Alternativentwurf sollte Optionen für eine rechtsstaatliche Begrenzung der polizeilichen Eingriffe aufzeigen und zugleich für Betroffene und Polizeipraxis anwenderfreundlich strukturiert und formuliert sein. Dabei sollten keinesfalls die Vorzüge des Föderalismus aufgegeben werden, der es einzelnen Bundesländern erlaubt, mit neuen Vorschriften Erfahrungen zu sammeln, ohne dass diese gleich in bundesweitem Konsens eingeführt werden müssen.

4.1 Qualitätsmaßstäbe für ein besseres Polizeirecht

Die normativen Leitmaßstäbe für ein besseres Polizeirecht folgen unmittelbar aus dem Rechtsstaatsprinzip: Polizeirechtliche Vorschriften, die Grundrechte einschränken, müssen normenklar sein, relevante Allgemeinwohlzwecke verfolgen, Eingriffe auf das unbedingt erforderliche Maß beschränken und auch sonst den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes genügen.

Bisher fehlen den Polizeigesetzen einheitliche Standards zum Schutz der Bürger/innenrechte.

Die Polizei muss zwar mit Mitteln ausgestattet werden, um eine effektive Gefahrenabwehr und Verfolgung von Straftaten gewährleisten zu können. Diese müssen aber so grundrechtsschonend wie möglich ausgestaltet werden. Ein dafür nötiger Diskurs sollte die Sichtweise aller Akteure einbeziehen, d. h. sowohl die Perspektiven von Innenministerien und Sicherheitsbehörden als auch von Akteuren, die bürgerliche Freiheiten erhalten und schützen wollen, also zivilgesellschaftliche Akteure wie Nichtregierungsorganisationen (NGOs) oder Wissenschaftler/innen. Diese Debatte sollte möglichst auch in einer breiteren Öffentlichkeit geführt werden, da sie sowohl die öffentliche Sicherheit als auch den Schutz und Erhalt der Grundrechte aller Bürger/innen betrifft.

Für einen alternativen Musterentwurf gibt es damit zahlreiche Ansatzpunkte. Dabei muss das Anliegen im Mittelpunkt stehen, das friedliche Zusammenleben zwischen den Menschen zu gewährleisten. Dazu gehört ein wirksamer Schutz vor illegitimen Übergriffen durch Dritte ebenso wie der Schutz vor unverhältnismäßigen Grundrechtseingriffen durch staatliche Organe.^[118]

118 Vgl. Aden (2013), in: Albrecht, Wege zu einer alternativen Sicherheitspolitik 12, 15.

4.2 Wissensreservoir für ein besseres Polizeirecht

Ein alternativer Musterentwurf kann zugleich als Wissensreservoir für zukünftige Reformprozesse und Koalitionsverhandlungen fungieren.

Reformprozesse finden gerade für die Innere Sicherheit oft in Situationen statt, in denen politisch Verantwortliche auf sicherheitsbedrohende Ereignisse reagieren, z. B. auf Terroranschläge oder spektakuläre Straftaten.^[119] Für diese Situationen ist es wichtig, dass politische Entscheidungsträger/innen auf ein fundiertes Wissensreservoir zurückgreifen können. Gleiches gilt für Koalitionsverhandlungen, die zumeist ebenfalls unter erheblichem Zeitdruck stehen.

Ein alternativer Musterentwurf kann somit dazu beitragen, dass in solchen Situationen auf durchdachte Alternativlösungen zurückgegriffen werden kann.

119 Näher hierzu: *Aden*, MSchrKrim 2003.

5. «Baustellen» für alternative Musterentwürfe

Die «Baustellen» für alternative Musterentwürfe für ein einheitlicheres Polizeirecht folgen unmittelbar aus der Analyse der Defizite des heutigen Rechts (oben, Abschnitt 3). Dabei geht es nicht darum, «einzig richtige» Formulierungen vorzuschlagen, sondern Varianten für rechtsstaatlich-bürgerrechtlich orientierte Alternativregelungen aufzuzeigen. Diese gehen über die Reaktion auf neue Gefahren und technische Entwicklungen hinaus – so mit Vorschlägen für Beiträge des Polizeirechts zu einer verbesserten polizeilichen Fehlerkultur, für unabhängige Beschwerdestellen und eine transparentere Polizeiarbeit.

5.1 Gefahrenbegriffe, verantwortliches Polizeihandeln und weitere Grundlagen des Polizeihandelns

Alternativentwürfe sollten sich in einem ersten Schritt mit Grundlagen des Polizeirechts befassen. Hierzu zählt die abgestufte Systematik der Gefahrenbegriffe, die selbst bei der «konkreten Gefahr» eher einer rechtsstaatlichen Eingrenzung als einer Ausweitung bedarf.^[120]

Zwar lässt es sich gerade bei Normen, die zwingend abstrakt-generell zu halten sind, nicht gewährleisten, dass alle Unklarheiten und Zweifel von vornherein vermieden werden. Ein rechtsstaatliches Polizeirecht ist aber daran zu messen, dass wenigstens die Grundgedanken und Ziele der Normen deutlich werden und sachlich nachvollziehbar sind.^[121] Auch sind eindeutige Prognosemaßstäbe bei unklaren Gefahrenlagen dringend erforderlich. Dabei ist kritisch zu prüfen, inwieweit eine Vorverlagerung des polizeilichen Handelns überhaupt notwendig ist. Dazu sind die unterschiedlichen Gefahrenbegriffe genau zu bewerten. Eingriffe müssen sich in erster Linie gegen den Gefahrenherd richten, und die Gefahrermittlung darf gerade nicht so weit gehen, dass viele oder sogar alle Bürger/innen im Vorfeld losgelöst von konkreten Verdachtsmomenten als potenzielles Risiko eingestuft werden. Die Eingriffswerte der Normen muss unter Zugrundelegung von Praxiserfahrungen und empirischem Wissen erfolgen und darf nicht nur auf individuelle Sicherheitsgefühle gestützt werden. Zur Verbesserung des subjektiven Sicherheitsgefühls sind präventive Maßnahmen außerhalb des Eingriffsrechts vorzusehen, durch die Dritte nicht beeinträchtigt werden.

120 So auch *Denninger* 2018, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, Rn. D 16 ff.

121 BVerfGE 17, 306 (314).

Dabei ist die freiheitssichernde Abgrenzung geheimdienstlicher, polizeilicher und strafrechtlicher Kompetenzen zu gewährleisten.^[122] Eingriffe in die Versammlungsfreiheit (Art. 8 GG) sollten auch auf der Basis der seit 2006 bestehenden Gesetzgebungskompetenz der Länder ausschließlich und abschließend in den Versammlungsgesetzen geregelt werden. Dies gilt auch für Maßnahmen wie Vorkontrollen auf dem Weg zu Versammlungen. Denn die Anreise zu einer Versammlung ist nach der BVerfG-Rechtsprechung ebenfalls durch die Versammlungsfreiheit geschützt.^[123]

Ferner sind von Seiten der Legislative neben der verwaltungsinternen und der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle weitere Instrumente zur Sicherung eines verantwortlichen, rechtsstaatlichen Polizeihandelns vorzusehen. Hierzu zählt insbesondere die Begleitung der Polizei durch unabhängige *Monitoring*-Institutionen wie Beschwerdestellen oder Polizeibeauftragte, die einen effektiven Rechtsschutz überhaupt erst gewährleistet,^[124] wenn Vorkommnisse behördenintern unzulänglich aufgearbeitet werden. Solche Institutionen können dazu beitragen, Polizeien zu lernenden Organisationen zu machen, die Fehler nicht «unter den Teppich kehren», sondern im Sinne einer positiven Fehlerkultur aus ihnen lernen. Unabhängige Beschwerdestellen sind nicht nur für Menschen relevant, die sich von der Polizei rechtswidrig behandelt fühlen. Sie tragen auch dazu bei, dass Institutionen des staatlichen Gewaltmonopols eine Fehlerkultur entwickeln können, um Fehler und Fehlverhalten durch verbesserte Konzepte zukünftig so weit wie möglich zu vermeiden.^[125]

Da bei Institutionen mit viel Macht in Form von Eingriffsbefugnissen auch immer ein Risiko von Machtmissbrauch besteht,^[126] ist es notwendig, möglichen Missbräuchen durch Monitoring-Instanzen entgegenzuwirken.^[127] Die Polizei als Träger der Staatsgewalt kann sich allerdings leicht einer Kontrolle von außen entziehen, zumal sie gerade im strafrechtlichen Bereich im Regelfall selbst die Ermittlungen durchführt. Weltweite Erfahrungen mit Polizeibeschwerdestellen zeigen, dass vor allen Institutionen des staatlichen Gewaltmonopols sich mit Beschwerden von außen schwer tun.^[128] Eine Aufarbeitung von Fehlern mit dem Ziel, einzelne Verantwortliche zu identifizieren, zu sanktionieren und die Fehler langfristig abzustellen, steht nämlich fast zwangsläufig in Konflikt mit internen Solidaritätsstrukturen.^[129] Zur Sicherstellung eines gegenüber Außenstehenden verantwortlichen

122 Zabel, JuS 2009, 453, 459.

123 BVerfG 69, 315 (Brokdorf); BVerfG NJW 1991, 2694 (2694).

124 Vgl. *UN Human Rights Committee*, General comment No. 20. Article 7 (Prohibition of torture, or other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment.), Ziffer 14.

125 Aden, Vorgänge Nr. 204 (2013), 10, 16.

126 Zur Übersicht über Vorwürfe hinsichtlich von Fehlverhalten der Polizei etwa *Töpfer/Normann 2015*, Unabhängige Polizei-Beschwerdestellen, 6 ff. m. w. N.

127 Vgl. insbesondere zum Überblick hinsichtlich Empfehlungen der UN *Töpfer/Normann 2015*, Unabhängige Polizei-Beschwerdestellen, 5 ff. m. w. N.

128 Vgl. Aden, Vorgänge Nr. 204 (2013), 10, 16 m. w. N.

129 Aden, Vorgänge Nr. 204 (2013), 10, 16 f.

Polizeihandeln bedarf es auch einer Pflichtkennzeichnung für Polizeibeamt/innen und Regelungen, die ein rechtssicheres *Whistleblowing* ermöglichen.

Bundesländer, die bisher für eine eigentümliche Systematik des Polizeirechts optiert haben, könnten diese Praxis auf der Basis alternativer Musterentwürfe kritisch überprüfen. Dies gilt z. B. für die komplexen Regelungen zur polizeilichen Zwangsanwendung außerhalb des Polizeigesetzes in Berlin und die Regelungen zur polizeilichen Datenverarbeitung in einem gesonderten Gesetz in Hamburg.

Ferner sollten alternative Musterentwürfe Standards für die regelmäßige wissenschaftliche Evaluation der Wirksamkeit polizeirechtlicher Eingriffsbefugnisse und ihrer Notwendigkeit entwickeln.

5.2 Diskriminierungsfreies Polizeirecht – insbesondere in Kontroll- und Auswahl-situationen

Die Polizeigesetze müssen Mechanismen und Strategien vorgeben, um (unbewussten) Vorurteilen als Grundlage von polizeilichem Handeln entgegenzuwirken.^[130] Genau wie andere Menschen auch können sich Polizist/innen von Vorurteilen nicht gänzlich freimachen. Dazu sollten die Regelungen für Kontrollsituationen präzisiert werden, um einen effektiveren Rechtsschutz zu ermöglichen. Gleichzeitig sollten Kontrollen in einer Art und Weise durchgeführt werden, die deren Akzeptanz steigern und die Gründe für die Kontrollen transparent machen. Dabei ist auch kritisch zu prüfen, ob anlasslose Identitätsfeststellungen überhaupt erforderlich sind und wie sie ggf. in einen klaren rechtsstaatlichen Rahmen einzubetten sind. Um die Wissensbasis über Kontrollsituationen, die als diskriminierend empfunden werden, zu verbessern, sollte die Polizei gesetzlich dazu verpflichtet werden, Identitätsfeststellungen zu begründen und schriftlich zu quittieren.

5.3 Begrenzung der Informationseingriffe und Sicherstellung der Datenqualität im Zeitalter von «Big Data»

Besondere Probleme für die Polizeiarbeit entstehen durch die zunehmende Menge an Daten, die zur Verfügung stehen – ein Trend, der sich aufgrund der fortschreitenden

130 Aden, Zeitschrift für Menschenrechte 2017, 54, 59, 63 f. m. w. N.; vgl. Cremer 2013, Studie «Racial Profiling» – Menschenrechtswidrige Personenkontrollen nach § 22 Abs. 1 a Bundespolizeigesetz Empfehlungen an den Gesetzgeber, Gerichte und Polizei, 33

technischen Entwicklung weiter fortsetzen dürfte.^[131] Gleichzeitig führt die digitale Entwicklung dazu, dass Daten zusehends effizienter genutzt werden können. Es geht also um einen sinnvollen und verhältnismäßigen Umgang mit «Big Data» bei der polizeilichen Nutzung im Hinblick darauf, wie die stetig zunehmenden Datenmengen analytisch miteinander zu verknüpfen sind, um daraus Erkenntnisse für die Gefahrenabwehr und die Strafverfolgung zu gewinnen. Auch Bestrebungen für die präventive Analyse von Daten mit dem Ziel, mögliche Gefahren und Straftaten vorherzusehen («predictive policing») gehören in diesen Kontext und bedürfen aufgrund ihrer Tragweite klarer rechtsstaatlicher Vorgaben.

Eine effektive polizeiliche Gefahrenabwehr braucht eine sinnvolle Datenverarbeitung.^[132] Und es ist damit zu rechnen, dass diese Bedeutung noch weiter ansteigt.^[133] Digitale Daten sind aber auch heute schon in für die Polizei kaum bearbeitbaren Mengen vorhanden. Dies ist nicht nur auf fehlende personelle Ressourcen, sondern auch auf unzulängliche Vorschriften für die Erhebung von Daten «auf Vorrat» und für die Sicherung der Datenqualität zurückzuführen. Bei fehlender Qualitätssicherung können Anhaltspunkte auf Straftaten und Gefahren in der Datenmasse übersehen werden.^[134] Maßnahmen aufgrund von veralteten Daten können zu fehlerhaftem Handeln und damit auch zu rechtswidrigen Grundrechtseingriffen führen. Daher sind in Alternativentwürfen rechtliche Vorgaben für technische Mechanismen zu entwickeln, um die Qualität der Daten zu sichern, die bei der massenhaften polizeilichen Datenverarbeitung anfallen.^[135] Außerdem ist sicherzustellen, dass die notwendigen Informationen zur richtigen Zeit am richtigen Ort sind.

Zudem besteht die dringende Notwendigkeit, digitale Daten gegen Fälschungen zu schützen. Nur so haben sie im Gerichtsverfahren eine hohe Beweisqualität. Allerdings sind digitale Daten (ggf. unbewusst) fälschungs-, verlust- und fehleranfällig, weil sie leicht verändert werden können, wobei keine oder allenfalls wenige erkennbare Spuren hinterlassen werden.^[136] Auch können polizeiliche Daten durch Änderungen ihrer empirischen

131 Vgl. *Momsen* 2015, in: Beck/Meier/Momsen, *Cybercrime und Cyberinvestigations*, 67, 75; *Freiling/Sack*, DuD 2014, 112; *Krahmer* 2018, in: Rüdiger/Bayerl, *Digitale Polizeiarbeit*, 215, 219 ff.

132 *Rüdiger/Bayerl* 2018, in: Rüdiger/Bayerl, *Digitale Polizeiarbeit*, 11, 11; *Thiel* 2011, *Die «Entgrenzung» der Gefahrenabwehr*, 8 ff.

133 *Schuba* 2016, in: Galley/Minoggio/Schuba, *Unternehmenseigene Ermittlungen*, 227, 241 ff.; *Momsen* 2015, in: Beck/Meier/Momsen, *Cybercrime und Cyberinvestigations*, 67, 71; *Sieber* 2012, *Straftaten und Strafverfolgung im Internet*, 67

134 Vgl. *Krahmer* 2018, in: Rüdiger/Bayerl, *Digitale Polizeiarbeit*, 215, 223 f.; *Albrecht*, *Prager Frühling* 2016.

135 *Bäcker/Freiling/Schmitt*, DuD 2010, 80, 85

136 Vgl. *Marberth-Kubicki* 2010, *Computer- und Internetstrafrecht*, 286 ff.; *Schuba*, in: Galley/Minoggio/Schuba, *Unternehmenseigene Ermittlungen*, 227, 262; *Momsen* 2015, in: Beck/Meier/Momsen, *Cybercrime und Cyberinvestigations*, 67, 70 ff.; *Sieber* 2012, *Straftaten und Strafverfolgung im Internet*, 67 f.

Erkenntnisgrundlage veralten, z. B. weil sich ein Tatverdacht nicht erhärtet hat und ein Ermittlungsverfahren daher eingestellt wurde. Dies führt zu der Gefahr, dass die Polizei auf veraltete Datensätze zugreift. Gleichzeitig ist ein Schutz der Authentizität und eine ausreichende Qualität der Daten auch aus Gründen des Datenschutzes und der Sicherstellung von Beweisen sowohl im verwaltungsgerichtlichen als auch im strafprozessualen Verfahren dringend erforderlich.

Mittlerweile können auch Privatpersonen beträchtliche Mengen an Daten erheben, und zwar in manchen Fällen in einem Umfang, wie es noch nicht einmal von behördlicher Seite möglich ist.^[137] Dies betrifft insbesondere juristische Personen in Form von international tätigen Konzernen wie Facebook, Amazon oder Google. Damit stellt sich vermehrt die Frage, wie mit privaten Daten in der Polizeiarbeit umzugehen ist, insbesondere mit Daten, die die Polizei nicht erheben kann oder darf. Auch hierfür sind neue gesetzliche Regelungen erforderlich.

Mit der technischen Entwicklung geht zwingend einher, dass die Polizei auch im digitalen Bereich Eingriffsbefugnisse haben muss, da dort neue Gefahren entstehen.^[138] Der daraus erwachsenden Verantwortung zur Schaffung normenklarer und rechtsstaatlich orientierter Regelungen ist die Legislative bisher nur ansatzweise nachgekommen. Bei aller Notwendigkeit für entwicklungs offene und technologie neutrale gesetzliche Vorschriften machen zahlreiche Normen nicht hinreichend deutlich, welche technischen Mittel überhaupt eingesetzt werden dürfen. Dies ist aber etwa beim Einsatz von GPS-, Röntgen- oder Drohnen-Technik oder der Durchsuchung von Computern geboten, da die Eingriffsintensität technologieabhängig ist. Das zukünftige Polizeirecht hat daher Technologien stärker hinsichtlich ihrer Eingriffsintensität zu klassifizieren als dies bislang der Fall war.

Hinsichtlich immer größer werdender Mengen personenbezogener Daten kann es nicht nur darum gehen, was technisch möglich ist, sondern es bedarf einer Einzelfallprüfung, wie weit die zusätzlichen Datenerhebungsmöglichkeiten in Grundrechte eingreifen und wie schwer diese Verarbeitungsvorgänge wiegen. Sowohl aus Gründen des Datenschutzes als auch einer effektiven Polizeiarbeit ist die Datenverarbeitung eindeutig gesetzlich zu begrenzen. Es kann nicht nur darum gehen, so viele Daten wie möglich zusammenzutragen, sondern es müssen konkrete Überlegungen angestellt werden, wie die Polizei diese Daten verarbeiten kann und ob die Polizei diese Daten tatsächlich benötigt. Nur so kann eine verhältnismäßige Begrenzung der Eingriffe ermöglicht werden. Auch sind Überlegungen anzustellen, wie das Allgemeine Persönlichkeitsrecht in seinen verschiedenen Ausprägungen überhaupt noch effektiv geschützt werden kann, obwohl es heute technisch möglich ist, so tief wie nie zuvor in die Persönlichkeitsrechte der Bürger/innen vorzudringen.

137 Vgl. *Singelstein*, NStZ 2012, 593, 599.

138 So auch *Thiel* 2011, Die «Entgrenzung» der Gefahrenabwehr, 7.

Ferner scheinen aufgrund der gestiegenen Reichweite und der damit verbundenen stigmatisierenden Wirkung Öffentlichkeitsfahndungen in sozialen Medien wie Facebook oder Twitter reformbedürftig, insbesondere da die Art und Weise des Vorgehens nicht geregelt ist. Auch die verdeckte polizeiliche Ermittlung im Netz, z. B. durch die Nutzung von «Fake-Accounts», ist bisher nicht ausreichend gesetzlich geregelt. Wegen der hiermit verbundenen Täuschung der Zielperson und unbeteiligter Dritter sind solche Maßnahmen allenfalls zur Abwehr sehr schwerer Gefahren rechtsstaatlich vertretbar. Insgesamt ist kritisch zu fragen, ob polizeiliche Maßnahmen ohne weiteres im digitalen Raum eingesetzt werden dürfen.

Statt wie in der Vergangenheit für jede neue technische Entwicklung spezifische Regelungen zu schaffen, könnte ein modernes, rechtsstaatlich orientiertes Polizeirecht Technologien im Hinblick auf die Eingriffsintensität ihres Gebrauchs klassifizieren und darauf basierend Standards für rechtsstaatliche Anforderungen entwickeln. Recht und Technikgestaltung können dabei im Sinne von Privacy by Design eng zusammenwirken. Gerade die auf technischen Entwicklungen basierenden Eingriffsbefugnisse sollten in Zukunft regelmäßig im Hinblick auf ihre Wirksamkeit und ihre Notwendigkeit evaluiert werden.

5.4 Rechtsstaatliche Begrenzung und Systematisierung polizeilicher Standardeingriffe

Auch die polizeilichen Standardmaßnahmen wie Platzverweis, Durchsuchung und Gewahrsam sind vor dem Hintergrund ihrer bisherigen Nutzung in der Praxis und der hierzu ergangenen Rechtsprechung zu evaluieren und kritisch zu hinterfragen.

Dazu ist es aus rechtsstaatlicher Sicht geboten, die Normen präzise zu gestalten und die Eingriffsrahmen von Seiten der Legislative so bestimmt wie möglich zu umreißen und zu begrenzen.^[139] Zudem sind klare Ziele festzulegen, an denen sich die Normen orientieren und die es Adressaten ermöglichen, sich auf diese staatlichen Vorgaben einzustellen.^[140] Gleichzeitig müssen die Normen für die Polizei einen klaren Handlungsrahmen vorgeben.^[141]

139 Kral 2012, Die polizeilichen Vorfeldbefugnisse als Herausforderung für Dogmatik und Gesetzgebung des Polizeirechts, 119; Schulze-Fielitz 2003, in: Horn/Häberle, Recht im Pluralismus, 427 f.; vgl. Puschke/Singelstein, NJW 2005, 3534-3528, 3538

140 BVerfGE 110, 33 (55); BVerfGE 17, 306 (314)

141 BVerfGE 110, 33 (55 f.); BVerfGE 113, 348 (377 f.); Kral 2012, Die polizeilichen Vorfeldbefugnisse als Herausforderung für Dogmatik und Gesetzgebung des Polizeirechts, 119

Eine Verweisung auf strafrechtliche Normen sollte in den Polizeigesetzen die Ausnahme sein.^[142] Stattdessen sollten die Rechtsgüter in den Blick genommen werden, die durch die Maßnahme tatsächlich geschützt werden sollen sowie die Intensität ihrer Gefährdung, die als Eingriffsschwelle hierfür erreicht werden muss.^[143] Nur auf dieser Basis kann sichergestellt werden, dass die polizeilichen Befugnisse im Einzelnen gerechtfertigt sind und zu dem erstrebten Erfolg nicht außer Verhältnis stehen.^[144]

Ergänzend zum Polizeirecht sind Überlegungen zu stärken, wie die Gefahrenprävention effektiver durch vielschichtige Präventionsarbeit und Deeskalationsstrategien erreicht werden kann, damit Grundrechtseingriffe gar nicht erst notwendig werden. Dazu muss eine effektive Zusammenarbeit mit anderen Institutionen ermöglicht werden, etwa zur Deradikalisierung potentiell gewaltbereiter Personen. Die Arbeit mit entsprechenden Trägern muss so abgestimmt sein, dass beide Akteure effektiv nebeneinander arbeiten können. Die Polizei darf die Akteure staatlicher und zivilgesellschaftlicher Prävention nicht nur als Beschaffer von Informationen ansehen. Zudem sollte die Polizei bei Konflikten soweit es möglich ist deeskalierend auftreten, nicht nur im Rahmen von Versammlungen. Zahlreiche Ausschreitungen können vermieden werden, wenn die Polizei auf ein konfrontatives Auftreten verzichtet.

5.5 Kritische Überprüfung und rechtsstaatliche Ausgestaltung der Nutzung polizeilicher Zwangsmittel

Das Recht der polizeilichen Zwanganwendung bedarf in alternativen Musterentwürfen ebenfalls einer weitreichenden Überarbeitung. Dies betrifft nicht nur die unnötig komplexen Regelungen in Berlin außerhalb des Polizeigesetzes, sondern auch Inhalt und Reichweite der Zwangsmaßnahmen und der zugelassenen Hilfsmittel in den Polizeigesetzen.

Die Normen zum Schusswaffengebrauch sollten kritisch überprüft werden. Dabei sind bereits die Eingriffsvoraussetzungen enger zu umgrenzen, auch um die einzelnen Beamt/innen so weit wie möglich von der hohen persönlichen Verantwortung bei der Ermessensausübung zu entlasten. So sollte der Schusswaffengebrauch gegen fliehende, unbewaffnete Verdächtige zukünftig bereits tatbestandlich ausgeschlossen werden. Regelungen, wie sie in §§ 11 ff. UZwG Berlin und – noch weitergehender – in Art. 84 PAG Bayern zu finden sind, sind in dieser Form nicht mit rechtsstaatlichen Grundsätzen vereinbar und bedürfen einer Eingrenzung.

142 Vgl. Thüringer VerfGH Urteil v. 21.11.2012 - 19/09- , S. 41 f.

143 BVerfGE 125, 260 (329); BVerfG 122, 120 (142).

144 BVerfGE 110, 33 (55); BVerfGE 17, 306 (314)

Alternative Musterentwürfe werden sich außerdem mit dem Für und Wider einer gesetzlichen Regelung des finalen Rettungsschusses und den materiell-rechtlichen Anforderungen an eine entsprechende Vorschrift zu befassen haben.

Waffen mit hoher Zerstörungskraft, z. B. Maschinengewehre sowie Explosiv- und Sprengmittel, dürfen angesichts der weitreichenden Folgen für Adressaten und Dritte nicht zur Standardausrüstung gehören, sondern nur von speziell ausgebildeten Kräften in Situationen extremer Gefahren für das Leben Dritter eingesetzt werden – ohne Unbeteiligte zu gefährden. Dies ergibt sich insbesondere daraus, dass der Gebrauch von Zwangsmitteln in einer komplexen Einsatzsituation erfolgt, in der es auch zu einem nicht beabsichtigten oder fehlerhaften Gebrauch und damit verbundenen hohen Risiken kommen kann.^[145] Dahingehend sind die gesetzlichen Vorschriften zu präzisieren.

Der Einsatz weiterer Waffen und Hilfsmittel körperlicher Gewalt (Elektroschockgeräte («Taser»), spezielle Schlagstöcke, Wasserwerfer, Reizgas usw.) bedarf klarer gesetzlicher Regelungen, die auch Risiken ihres Einsatzes für die Adressaten der Zwangsmaßnahme und für Unbeteiligte hinreichend berücksichtigen.

Auch bei der polizeilichen Zwanganwendung haben alternative Musterentwürfe zu beachten, dass die technische Entwicklung weiter voranschreitet. Wie bei den Informationseingriffen sind daher neuartige Regelungsansätze erforderlich, deren Kategorien und Tatbestandsvoraussetzungen wesentlich stärker als nach dem aktuellen Recht an der Intensität des Grundrechtseingriffs orientiert sind und Begrenzungen nicht erst bei der Verhältnismäßigkeitsabwägung, sondern bereits bei den Tatbestandsvoraussetzungen vorsehen.

145 Heim 2009, Wann schießen Polizisten?, 122

6. Ausblick: Defizite aufarbeiten. Alternativen ausarbeiten. Forschungsbedarf für alternative Musterentwürfe

Dieser Text zeigte Defizite des aktuellen Polizeirechts auf und begründet, dass aus rechtsstaatlich-bürgerrechtlicher Perspektive alternative Musterentwürfe erforderlich sind, die rechtsstaatliche Anforderungen debattieren und konkretisieren sowie Formulierungsvarianten und die notwendigen rechtsstaatlichen Begründungen hierfür formulieren.

Sowohl für die weitere Aufarbeitung der aufgezeigten Defizite im aktuellen Polizeirecht als auch für die Entwicklung von Alternativen ergibt sich unmittelbarer Forschungsbedarf.

Literatur

- *Aden, Hartmut*, Polizeipolitik in Europa, Eine interdisziplinäre Studie über die Polizei-arbeit in Europa am Beispiel Deutschlands, Frankreichs und der Niederlande 1998.
- *Aden, Hartmut*, Der Zufall und andere «Themenmacher» - Problemdefinition und Agendagestaltung in der Kriminalpolitik, Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform (2003), 105-116.
- *Aden, Hartmut*, Eine alternative Polizeipolitik in Europa: Herausforderungen und Entwicklungsperspektiven, in: Albrecht, Jan Philipp (Hrsg.), Wege zu einer alternativen Sicherheitspolitik, Brüssel: Die Grünen/Freie Europäische Allianz im Europäischen Parlament 2013, 12–23.
- *Aden, Hartmut*, Polizeibeauftragte und Beschwerdestellen in Deutschland, Erfolgsbedingungen und neue Trends in den Ländern, Vorgänge Nr. 204 (2013), 10–20.
- *Aden, Hartmut*, Polizei und das Recht: Stressquelle oder Stressvermeidung?, in: Rainer Prätorius/Lena Lehmann (Hrsg.), Polizei unter Stress?, Frankfurt/Main 2013, 15-34.
- *Aden, Hartmut*, Versammlungsfreiheit – zehn Jahre nach der Föderalismusreform. Entwicklungstrends und verpasste Chancen, in Vorgänge Nr. 213 (2016), 7-18.
- *Aden, Hartmut*, Anlasslose Personenkontrollen als grund- und menschenrechtliches Problem, Zeitschrift für Menschenrechte (2017), 54–65.
- *Aden, Hartmut/Frevel, Bernhard*: Policing metropolises in a system of cooperative federalism: Berlin as the German capital and a city-state compared to Cologne as the biggest city in North Rhine-Westphalia, in: Devroe, Elke/Edwards, Adam/ Ponsaers, Paul (eds.), Policing European Metropolises, London 2017, 229-248.
- *Albrecht, Jan Philipp*, Versagen der Sicherheitspolitik, Unsicherheit durch anlasslose Datenspeicherung, Prager Frühling (2016), <https://www.prager-fruehling-magazin.de/de/article/1281.versagen-der-sicherheitspolitik.html> (besucht am 23.05.2018).
- *Arzt, Clemens*, Europäische Menschenrechtskonvention und polizeilicher Todschuss, Zugleich eine Besprechung des Urteils des EGMR Makaratzis/Griechenland, DÖV (2007), 230–237.
- *Arzt, Clemens*, Das neue Gesetz zur Fluggastdatenspeicherung, Einladung zur anlasslosen Rasterfahndung durch das BKA, DÖV (2017), 1023–1030.
- *Bäcker, Matthias*, Kriminalpräventionsrecht, Tübingen 2015.
- *Bäcker, Matthias/Freiling, Felix/Schmitt, Sven*, Selektion vor der Sicherung, Methoden zur effizienten forensichen Sicherung von digitalen Beweismitteln, DuD (2010), 80–85.

- *Baldus, Manfred*, Entgrenzungen des Sicherheitsrechts – Neue Polizeirechtsdogmatik?, *Die Verwaltung* 47 (2014), 1–23.
- *Baller, Oesten*, Erlaubnis zum Töten? Schusswaffengebrauch und polizeiliches Schießtraining, *CILIP* Nr. 115 (2018), 82–91.
- *Bäuerle, Michael*, Polizeirecht in Deutschland, *APuZ* (2008), 15–20.
- *Baum, Gerhart/Hirsch, Burkhard/Leutheusser-Schnarrenberger, Sabine*, Grundrechte und Sicherheitsaufgaben des Staates — ein europäisches Thema, *DuD* 41 (2017), 337–342.
- *Der Bayerische Landesbeauftragte für den Datenschutz*, Stellungnahme zum Gesetz zur Neuordnung des Bayerischen Polizeirechts (PAG- Neuordnungsgesetz), 2017 <https://www.datenschutz-bayern.de/1/PAG-Stellungnahme.pdf> (besucht am 26.06.2018).
- *Blechschnitt, Lisa*, Strafverfolgung im digitalen Zeitalter, Auswirkungen des stetigen Datenaustauschs auf das strafrechtliche Ermittlungsverfahren, *MMR* (2018), 361-366.
- *Brodowski, Dominik/Jahn, Matthias/Schmitt-Leonardy, Charlotte*, Gefahrenträchtiges Gefährderrecht, Aufgaben, Anwendungsfälle und Aporien der Gefahrenabwehr durch Strafrecht heute – Teil 1, *GSZ* (2017), 7–12.
- *Brodowski, Dominik/Jahn, Matthias/Schmitt-Leonardy, Charlotte*, Gefahrenträchtiges Gefährderrecht, Aufgaben, Anwendungsfälle und Aporien der Gefahrenabwehr durch Strafrecht heute – Teil 2, *GSZ* (2018), 7–11.
- *Busch, H./Funk, A./Kauß, U./Narr, W./Werketin, F./Richter, M./von Zabern T.*, Neue Gesetze für ein neues Polizeikonzept, *CILIP* (1981), Nr. 9-10, 22–25.
- *Busch, Heiner*, Verpolizeilichung des Strafverfahrens, Eine Gesetzgebungsbilanz, *CILIP* (2004), Nr. 79, 6-21.
- *Busch, Heiner/Funk, Albrecht/Kauß, Udo/Narr, Wolf-Dieter/Werketin, Falco*, *Die Polizei in der Bundesrepublik*, Frankfurt/Main 1985.
- *CDU*, Regierungsprogramm 2017 - 2021, Für ein Deutschland, in dem wir gut und gerne Leben, 3.7.2017.
- *CILIP Redaktion*, Entwurf zur Änderung des Musterentwurfs eines einheitlichen Polizeigesetzes des Bundes und der Länder gemäß Beschluß der IMK vom 25. November 1977, *CILIP* Nr. 19 (1984), 78-90.
- *Cremer, Hendrik*, Studie «Racial Profiling» – Menschenrechtswidrige Personenkontrollen nach § 22 Abs. 1 a Bundespolizeigesetz Empfehlungen an den Gesetzgeber, Gerichte und Polizei, https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/Studie_Racial_Profiling_Menschenrechtswidrige_Personenkontrollen_nach_Bundespolizeigesetz.pdf (besucht am 12.06.2018).

- *Dams, Carsten*, Die Polizei in Deutschland 1945-1989, APuZ (2008), 9–14.
- *Denninger, Erhard*, Normbestimmtheit und Verhältnismäßigkeitsgrundsatz im Sächsischen Polizeigesetz, Bd. 10, Leipzig 1995.
- *Denninger, Erhard*, D Polizeiaufgaben, in: Lisken, Hans/Denninger, Erhard (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, Gefahrenabwehr, Strafverfolgung, Rechtsschutz. 6. Aufl., München 2018, S. 217–318.
- *Denninger, Erhard/Dürkop, Marlies/Hoffmann-Riem, Wolfgang/Klug, Ulrich/Podlech, Adalbert/Rittstieg, Helmut/Schneider, Hans-Peter/Seebode, Manfred*, Alternativentwurf einheitlicher Polizeigesetze des Bundes und der Länder, (Neuwied, Darmstadt (1979).
- *Desoi, Monika*, Intelligente Videoüberwachung, Rechtliche Bewertung und rechtsgemäße Gestaltung, Wiesbaden 2018.
- *Deutscher Anwaltverein*, Stellungnahme des Deutschen Anwaltvereins durch den Ausschuss Gefahrenabwehrrecht zum Entwurf eines Gesetzes zur Neustrukturierung des Bundeskriminalamtgesetzes, [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/Downloads/stellungnahmen/bundeskriminalamtgesetz/dav-zu-bkag.pdf? __ _ blob=publicationFile&v=4](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/Downloads/stellungnahmen/bundeskriminalamtgesetz/dav-zu-bkag.pdf?__blob=publicationFile&v=4) (besucht am 15.06.2018).
- *Deutsche Presseagentur*, Kretschmann: Notfalls verfassungsrechtliche Grenzen ausreizen, 14.01.17, www.merkur.de/politik/kretschmann-notfalls-verfassungsrechtliche-grenzen-ausreizen-zr-7269071.html (besucht am 26.06.2018).
- *Enders, Christoph*, Sozialstaatlichkeit im Spannungsfeld von Eigenverantwortung und Fürsorge, in: Huber, Peter M. (Hrsg.), Der Sozialstaat in Deutschland und Europa, Berichte und Diskussionen auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer in Jena vom 6. bis 9. Oktober 2004, Berlin 2005, S. 9–48.
- *Ernst, Guido Philipp*, Blankettstrafgesetze und ihre verfassungsrechtlichen Grenzen, Heidelberg 2017.
- *Esposito, Antonio*, Musterpolizeigesetz: Einheitlich gegen den Terror?, ZRP (2017), 129.
- *Freiling, Felix/Sack, Konstantin*, Selektive Datensicherungen in der IT-Forensik, Der Mittelweg zwischen Übermaß und Untermaßverbot, DuD (2014), 112–117.
- *Frevel, Bernhard/Groß, Hermann*, «Polizei ist Ländersache!» – Politik der Inneren Sicherheit, in: Hildebrandt, Achim/Wolf, Frieder (Hrsg.), Die Politik der Bundesländer, Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse. 2. Aufl. 2016, S. 61–86.
- *Graf, Susanne*, Verdachts- und ereignisunabhängige Personenkontrollen, Polizeirechtliche und verfassungsrechtliche Aspekte der Schleierfahndung. Berlin 2006.

- *Graulich, Kurt*, E. Das Polizeihandeln, in: Lisken, Hans/Denninger, Erhard (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, Gefahrenabwehr, Strafverfolgung, Rechtsschutz. 6. Aufl., München 2018, S. 319–642.
- *Gusy, Christoph*, Polizeirecht, 10. Aufl., Tübingen 2017.
- *Heim, Christopher*, Wann schießen Polizisten?, Auswirkungen verschiedener Reizsituationen in Einsatzlagen, Frankfurt 2009.
- *Hirsch, Burkhard*, Aktuelle Sicherheitspolitik im Lichte des Verfassungsrechts, Eine notwendige Entgegnung: Erwiderung zu Schäuble, ZPR 2007, 210, ZPR (2007), 24–25.
- *Holzer, Boris/May, Stefan*, Herrschaft kraft Nichtwissen? Politische und rechtliche Folgeprobleme der Regulierung neuer Risiken, Soziale Welt (2005), 317–335.
- *Hornmann, Gerhard*, Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung, (HSOG), München 1997.
- *Kahl, Martin*, Die EU und der Kampf gegen den Terrorismus - die schwierige Balance zwischen Sicherheit und Freiheit, Sicherheit und Frieden (2006), 123–128.
- *Keller, Nora*, Wer hat Angst vom Kottbusser Tor? Zur Konstruktion «gefährlicher Orte, CILIP Nr. 115 (2018), 18–24.
- *Knemeyer, Franz-Ludwig/Schmidt, Thorsten Ingo*, Polizei- und Ordnungsrecht, 4. Aufl., München 2016.
- *Kniesel, Michael*, Neue Polizeigesetze contra StPO, Zum Regelungsstandort der vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten und zur Verfassungsmäßigkeit polizeilicher Vorfeldaktivitäten 20 (1987), 377–383.
- *Kniesel, Michael/Vahle, Jürgen*, VE ME PolG, Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes in der Fassung des Vorentwurfs zur Änderung des ME PolG, Text und amtliche Begründung 1990.
- *Koalitionsvertrag*, Ein neuer Aufbruch für Europa, Eine neue Dynamik für Deutschland, Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, Berlin, 12.3.2018.
- *Krahmer, Florian*, Mythos Überwachungsstaat – Über die alltägliche digitale Polizeiarbeit in Sachsen, in: Rüdiger, Thomas-Gabriel/Bayerl, Petra Saskia (Hrsg.), Digitale Polizeiarbeit, Herausforderungen und Chancen, Wiesbaden 2018, S. 215–236.
- *Kral, Sebastian*, Die polizeilichen Vorfeldbefugnisse als Herausforderung für Dogmatik und Gesetzgebung des Polizeirechts, Begriff, Tatbestandsmerkmale und Rechtsfolgen, Berlin 2012.
- *Krings, Günter*, Terrorismusbekämpfung im Spannungsfeld zwischen Sicherheit und Freiheit, ZRP (2015), 167–170.

- *Krüger, Philipp*, Datensouveränität und Digitalisierung, Probleme und rechtliche Lösungsansätze, ZRP (2016), 190–192.
- *Kugelman, Dieter*, Polizei- und Ordnungsrecht, 2. Aufl., Berlin, Heidelberg 2012.
- *Der Landesbeauftragte für Datenschutz Baden-Württemberg*, Stellungnahme zum Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes und des Gesetzes über die Ladenöffnung in Baden-Württemberg, 2017 <https://cdn.netzpolitik.org/wp-upload/2017/10/H-1100-38r1.pdf> (besucht am 12.06.2018).
- *Landesregierung Bremen*, Entwurf: Gesetz zur Änderung des Bremischen Polizeigesetzes, Gesetz zur Änderung des Bremischen Polizeigesetzes, Bremen 15.12.2017 <https://www.senatspressestelle.bremen.de/sixcms/detail.php?id=292374> (besucht am 26.06.2018).
- *Lenk, Maximilian*, Vertrauen ist gut, legendierte Kontrolle ist besser, -zugleich Anmerkung zum Urteil des BGH v. 26.04. 2017 - 2 StR 247/16, StV 2017, 643, StV (2017), 692–699.
- *Lorei, Clemens/Stiegler, Gunnar/Bäuerle, Michael*, Polizeilicher Schusswaffengebrauch gegenüber flüchtenden Personen, in: Lorei, Clemens (Hrsg.), Studien zum Schusswaffengebrauch: Schießen, Frankfurt am Main 2014, S. 51–130.
- *Marberth-Kubicki, Annette*, Computer- und Internetstrafrecht, Bd. 4, 2. Auflage, München 2010.
- *Möller, Manfred/Warg, Gunter*, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, Mit Verwaltungszwang und Bescheidtechnik, Bd. 20, 6. Aufl., Stuttgart, Stuttgart 2012.
- *Momsen, Carsten*, Digitale Beweismittel aus der Sicht der Strafverteidigung, in: Beck, Susanne/Meier, Bernd-Dieter/Momsen, Carsten (Hrsg.), Cybercrime und Cyberinvestigations, Neue Herausforderungen der Digitalisierung für Strafrecht, Strafprozessrecht und Kriminologie, Baden-Baden 2015, S. 67–91.
- *Möstl, Markus*, Polizeiliche Sicherheitsgewährleistung im Mehrebenensystem, Die Verwaltung 41 (2008), 309–343.
- *Nogala, Detlef*, Polizei, avancierte Technik und soziale Kontrolle, Pfaffenweiler 1989.
- *Petri, Thomas*, Geschichte der Polizei, Die Polizei seit 1960, in: Denninger, Erhard (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, Gefahrenabwehr, Strafverfolgung, Rechtsschutz. 5. Aufl., München 2012, S. 34–58.
- *Poscher, Ralf*, Der Gefahrverdacht, Das ungelöste Problem der Polizeirechtsdogmatik, NVwZ (2001), 141–147.
- *Poscher, Ralf*, Eingriffsschwellen im Recht der inneren Sicherheit. Ihr System im Licht der neueren Verfassungsrechtsprechung, Die Verwaltung 41 (2008), 345–373.

- *Puschke, Jens/Singelstein, Tobias*, Verfassungsrechtliche Vorgaben für heimliche Informationsbeschaffungsmaßnahmen, NJW (2005), 3534-3538.
- *Pütter, Norbert*, Polizeilicher Schußwaffengebrauch – Eine statistische Übersicht, CILIP Nr. 62 (1999), 41-51.
- *Richterverein Baden-Württemberg*, Stellungnahmen zu Gesetzesänderungen, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Polizeigesetzes und des Gesetzes über die Ladenöffnung in Baden-Württemberg, 2016, <http://www.richterverein-bw.de/www/index.php/186-stellungnahmen-zu-gesetzesänderungen> (besucht am 26.06.2018)
- *Roggan, Fredrik*, Auf legalem Weg in einen Polizeistaat, Entwicklung des Rechts der Inneren Sicherheit, Bonn 2000.
- *Rothkegel, Clemens/Weiß, Heinz*, Die ‚Initiative gegen das Einheitliche Polizeigesetz‘ – Eine erfolgreiche Zellteilung, CILIP (1995), <https://www.cilip.de/1995/02/24/die-initiative-gegen-das-einheitliche-polizeigesetz-eine-erfolgreiche-zellteilung/> (besucht am 15.06.2018).
- *Rüdiger, Thomas-Gabriel/Bayerl, Petra Saskia*, Digitale Polizeiarbeit: Von Herausforderungen zu Chancen, in: Rüdiger, Thomas-Gabriel/Bayerl, Petra Saskia (Hrsg.), Digitale Polizeiarbeit, Herausforderungen und Chancen, Wiesbaden 2018, S. 11–18.
- *Schaar, Peter*, Trügerische Sicherheit, Wie die Terrorangst uns in den Ausnahmezustand treibt, Hamburg 2017.
- *Schlögel, Martina*, Das Bundesverfassungsgericht im Politikfeld Innere Sicherheit, Eine Analyse der Rechtsprechung von 1983 bis 2008, Frankfurt a.M 2010
- *Schoch, Friedrich*, Doppelfunktionale Maßnahmen der Polizei, JURA 35 (2013).
- *Schuba, Marko*, 7. IT-Forensik, in: Galley, Birgit/Minoggio, Ingo/Schuba, Marko (Hrsg.), Unternehmenseigene Ermittlungen, Recht - Kriminalistik - IT 2016, S. 227–307.
- *Schulze-Fielitz, Helmut*, Nach dem 11. September: An den Leistungsgrenzen eines verfassungsstaatlichen Polizeirechts?, in: Horn, Hans-Detlef/Häberle, Peter (Hrsg.), Recht im Pluralismus, Festschrift für Walter Schmitt Glaeser zum 70. Geburtstag, Berlin 2003.
- *Sieber, Ulrich*, Straftaten und Strafverfolgung im Internet, Gutachten C zum 69. Deutschen Juristentag, Bd. Teil CBd. , München 2012.
- *Singelstein, Tobias*, Möglichkeiten und Grenzen neuerer strafprozessualer Ermittlungsmaßnahmen, Telekommunikation, Web 2.0, Datenbeschlagnahme, polizeiliche Datenverarbeitung & Co, NStZ (2012), 593–606.
- *Ströbele, Christian/Erlenmeyer, Hans*, Sicherheitspolitik nach dem 11.9., Sicherheit und Frieden (206), 135–142.

- *Thiel, Markus*, Die »Entgrenzung“ der Gefahrenabwehr, Grundfragen von Freiheit und Sicherheit im Zeitalter der Globalisierung, Zugl.: Düsseldorf, Tübingen 2011.
- *Thiel, Markus*, Polizei- und Ordnungsrecht, 3. Aufl. 2016.
- *Tomerius, Carolyn*, «Gefährliche Orte» im Polizeirecht – Straftatenverhütung als Freibrief für polizeiliche Kontrollen? Eine Beurteilung aus verfassungs- und polizeirechtlicher Perspektive, DVBl (2017), 1399–1406.
- *Töpfer, Eric/Normann, Julia*, Unabhängige Polizei-Beschwerdestellen, https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/Unabhaengige_Polizei_Beschwerdestellen.pdf (besucht am 23.05.2018).
- *Trojanow, Ilija/Zeh, Julij*, Angriff auf die Freiheit, Sicherheitswahn, Überwachungsstaat und der Abbau bürgerlicher Rechte, [Nachdr.], München 2009.
- *Trute, Hans-Heinrich*, Rechtsprechungsanalyse. Grenzen des Präventionsorientierten Polizeirechts in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Die Verwaltung (2009), 85–104.
- *Trute, Hans-Heinrich*, Zur Entwicklung des Polizeirechts 2009–2013, Die Verwaltung 46 (2013), 537–561.
- *UN Human Rights Committee*, General comment No. 20. Article 7 (Prohibition of torture, or other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, CCPR/GEC/6621) 1992.
- *Wächtler, Hartmut*, Stellungnahme zum Gesetz zur Neuordnung des Bayerischen Polizeirechts im Ausschuss für Kommunale Fragen, Innere Sicherheit sowie für Verfassung, Recht und Parlamentsfragen, Stand: 15.6.2018, https://www.regensburg-digital.de/wp-content/uploads/2018/04/Stellungnahme_Waechtler-1.pdf.
- *Waechter, Kay*, Bayern: Polizeirecht in neuen Bahnen, NVwZ 2018, 458–462.
- *Wagner, Heinz*, Kommentar zum Polizeigesetz von Nordrhein-Westfalen und zum Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes des Bundes und der Länder, Neuwied u.a. 1987.
- *Werkentin, Falco/Funk, Albrecht*, Der Musterentwurf für ein einheitliches Polizeigesetz — ein Muster exekutiven Rechtsstaatsverständnisses, KJ (1978), 407–422.
- *Weßlau, Edda*, Vorfeldermittlungen, Probleme d. Legalisierung «vorbeugender Verbrechensbekämpfung» aus strafprozessrechtlicher Sicht, Berlin 1989
- *Wissenschaftlicher Dienst Deutscher Bundestag*, Vergleich ausgewählter präventiv-polizeilicher Standardmaßnahmen im Recht des Bundes und der Länder 2017.
- *Zabel, Benno*, Terrorgefahr und Gesetzgebung. Zugleich eine kritische Auseinandersetzung mit der Neufassung des Bundeskriminalamtsgesetzes und deren Bedeutung für die straf- und polizeirechtliche Praxis, JuS (2009), 453–459.

Die Autoren

Prof. Dr. Hartmut Aden/Jan Fährmann

Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin / Berlin School of Economics and Law

Fachbereich Polizei und Sicherheitsmanagement

Forschungsinstitut für Öffentliche und Private Sicherheit / Berlin Institute for Safety and Security Research (FÖPS Berlin)

Alt-Friedrichsfelde 60

D-10315 Berlin

Telefon: 030 30877-2868/-2820

E-Mail: Hartmut.Aden@hwr-berlin.de Jan.Faehrmann@hwr-berlin.de

Website: <http://www.foeps-berlin.org>

Impressum

Herausgeberin: Heinrich-Böll-Stiftung e.V., Schumannstraße 8, 10117 Berlin

Kontakt: Anne Ulrich, Referat Demokratie **E** ulrich@boell.de

Erscheinungsort: www.boell.de

Erscheinungsdatum: Dezember 2018

Lizenz: Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

DOI: <https://doi.org/10.25530/03552.1>

Die vorliegende Publikation spiegelt nicht notwendigerweise die Meinung der Heinrich-Böll-Stiftung wider.

Weitere E-Books zum Downloaden unter

www.boell.de/publikationen