

# Inhaltsverzeichnis

## *Erster Teil*

### **Vorbemerkungen**

A. Einführung.....	15
B. Untersuchungsgegenstand.....	22
C. Gang der Untersuchung .....	26

## *Zweiter Teil*

### **Die Beziehungen zwischen "Meldewesen" und Polizei in ihrer historischen Entwicklung**

A. Ursprünge des Meldewesens .....	30
I. Das Recht des "freien Zugs" .....	30
II. Die Armenpflege .....	33
III. Der Einfluß des französischen Gouvernements .....	35
B. Institutionalisierung .....	35
I. Von der Fremdenkontrolle durch "Dritte" zur Selbstmeldung aller Einwohner .....	35
II. Die Entwicklung zum Einwohner-Meldeamt .....	38
III. Rechtliche Anbindung des Meldewesens: Verordnung/Gesetz/Verfassung .....	41
IV. Datenvolumen und Aufgabenbestimmung des Registers um 1900 .....	43
C. Perfektionierung .....	47
I. Konzentrations- und Rechtsvereinheitlichungsbestrebungen bis 1930 .....	47
II. Zentralisierungsansätze des bestehenden Systems .....	50
1. Organisatorische Zentralisierungsbestrebungen .....	51
2. Materiell-rechtliche Vereinheitlichung .....	55

III. Die quantitativen und qualitativen Änderungen der Reichsmeldeordnung (RMO) v. 6. Jan. 1938 nebst ihrer Runderlasse .....	57
IV. Datenvolumen und Zweckbestimmung des Registers um 1942.....	59
D. Kontinuität .....	62
I. Entnazifizierung und Entmilitarisierung der RMO .....	62
II. Die Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes .....	64
III. Datenvolumen und Zweckbestimmung des Registers um 1970.....	65
IV. Die Einführung der automatisierten Datenverarbeitung in der Verwaltung...	67

### *Dritter Teil*

#### **Verfassungsrechtliche und dogmatische Aspekte für die Normierung der informationellen Tätigkeiten von Meldebehörde und Polizei**

A. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung als grundrechtlich verbürgter Datenschutz .....	71
I. Verfassungsdogmatische Grundlagen und Grenzen .....	71
II. Funktion und Schutzbereich des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung .....	72
1. Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG .....	72
a) Schutzfunktionen .....	72
b) Umfang des Schutzbereichs.....	75
2. Art. 21 b VvB.....	77
III. Informationseingriff und Gesetzesvorbehalt.....	78
1. Die beendete Eingriffsdiskussion .....	78
2. Dogmatische Konsequenzen .....	86
IV. Verbot der Sammlung nicht anonymisierter Daten auf Vorrat.....	89
1. Die Wortsinn-Interpretation.....	90
2. Zuordnung zum Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.....	91
a) Geeignetheit .....	93
b) Erforderlichkeit .....	94
c) Verhältnismäßigkeit i.e.S.....	95
V. Der Zweckbindungsgrundsatz.....	96
1. Die bereichsspezifische und präzise Bestimmung des Zwecks .....	96
a) Der funktionale Zweckverbund .....	98
b) Die Sachzuständigkeit der Gesamtbehörde .....	100
c) Die Garantenfunktion der Erhebungsnorm .....	102

d) Stellungnahme .....	102
aa) Ableitung des "Zweckes" aus Art. 1 I GG .....	102
bb) Bedeutungsgehalt von Bereichsspezifität und Präzision .....	108
cc) Ergebnis .....	109
2. Die enge und konkrete Zweckbindung .....	112
a) Zweckbindung, -entfremdung, -änderung .....	112
b) Absolute und relative Zweckbindung .....	114
c) Behördliche "Kooperationspflicht" gem. Art. 35 GG .....	115
d) Regelungsstandort der Zweckänderungsnorm .....	117
VI. Informationelle Gewaltenteilung .....	119
VII. Sonstige Schranken-Schranken .....	121
B. Die Bedeutung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung für das Mel-	
dewesen .....	121
I. Anwendbarkeit .....	121
1. Aufgaben und Rechtfertigung der Statistik .....	124
2. Aufgaben und Rechtfertigung des Melderegisters .....	125
3. Gemeinsamkeiten und Unterschiede .....	127
4. Ergebnis .....	128
II. Das Verbot der Datenbevorratung im Melderecht .....	129
1. "Dispens" aus Art. 75 Nr. 5 GG .....	130
2. "Dispens" für Register in toto .....	131
3. Zuordnung der Melderechtsspezifika zum Grundsatz der Verhältnismä-	
Bigkeit .....	132
a) (Grob)Befund .....	132
b) Die "Verwaltungsvollzugsaufgabenferne" meldebehördlicher Grund-	
datenerfassung .....	134
c) Präzisierungsschema zur Verhältnismäßigkeitsprüfung melderecht-	
licher Informationsbefugnisse .....	136
III. Das Gebot der Zweckbindung im Melderecht .....	137
1. Multifunktionalität versus Beliebigkeit .....	137
2. Die Garantenfunktion der Übermittlungsnorm .....	138
3. Der Regelungsstandort der Übermittlungsnorm .....	140
C. Die Bedeutung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung für das Poli-	
zeirecht .....	141
I. Bereichsspezifische Zuordnung präventiver und repressiver Polizeifunk-	
tionen .....	143
II. Zweckbindungsprinzip und "Synchronisation" der Eingriffsbefugnisse .....	145

III. Das Verbot der Datensammlung auf Vorrat und die vorbeugende Bekämpfung von Straftaten.....	149
1. Die "unendliche Geschichte" des "richtigen Regelungsstandortes" .....	149
2. Evidenter Verstoß gegen das Datenbevorratungsverbot? .....	150
a) Keine unmittelbare Präventionswirkung durch Datensammlung.....	151
b) Die prinzipielle Unzulässigkeit "mittelbarer Präventionswirkung" durch Datensammlung .....	152
c) Die strukturellen Dilemmata bei der Inkorporation des Datenschutzes in das Polizeirecht und die verfassungsrechtlichen Bedingungen notwendiger Ausnahmen .....	153

#### *Vierter Teil*

### **Organisatorische und normative Regelungen der interbehördlichen Zusammenarbeit in Berlin**

A. Das Gesetz über das Meldewesen in Berlin v. 26. Februar 1985 .....	159
I. Die organisatorische Ausgliederung der Meldebehörde aus dem Polizeipräsidium .....	159
1. Das Ordnungsaufgabensplitting .....	160
2. Die "Bezirkslösung" .....	161
3. Die "kleine Lösung" .....	161
4. Die "große Lösung" .....	161
II. Aktuelles Datenvolumen des Registers.....	163
B. Polizeirechtliche Regelungen/Entwürfe .....	165
I. Präventives Handeln – ASOG v. 14. April 1992 .....	165
II. Repressives Handeln .....	166
1. Strafprozeßordnung (StPO) .....	166
2. Regierungsentwurf – Strafverfahrensänderungsgesetz (StVÄG) v. 26. Juni 1989 .....	167
C. Die verfassungsrechtliche Bewertung des informationellen Beziehungsgeflechts.....	168
I. Die normative Grundkonzeption der informationellen Zusammenarbeit .....	168
1. Die prinzipielle gesetzliche Trennung meldebehördlicher und vollzugspolizeilicher Handlungspflichten.....	168
2. Die Regelung der Übermittlungsverantwortung.....	171
a) Meldegeseztliche Konzeption.....	171
b) Polizeigesetzliche Konzeption .....	174

3. Meldebehördliche Übermittlung als partielle Ausnahme vom polizeirechtlichen Grundsatz offener Erhebung beim Betroffenen .....	175
a) Die kodifizierten Prinzipien.....	175
b) Die Übermittlung als "Erhebung bei Dritten" .....	175
c) Die datenschutzbedingte "Aufspaltung" der indirekten Informationsbeschaffung und ihre polizeirechtliche Regelungs"lücke" .....	178
II. Melderechtliche Informationsverarbeitungsbefugnisse mit "Polizeirechtsbezug" .....	179
1. Meldepflicht in Beherbergungsstätten, § 21 MeldeG Bln .....	180
a) Gesetzgebungskompetenz .....	180
aa) Inhalt der Rahmenkompetenz des Bundes gem. Art. 75 Nr. 5 GG.....	181
bb) Verhältnis zur Landeskompentenz gem Art. 70 GG .....	187
b) Verstoß gegen Art. 2 I i.V.m. 1 I GG.....	189
aa) Schutzbereich und Eingriff.....	189
bb) Bereichsspezifischer Gesetzesvorbehalt/Regelungsstandort .....	190
(1) Gebot der Rechtsklarheit und Berechenbarkeit (Bestimmtheitsgrundsatz) .....	190
(a) Bestimmtheit der Norm .....	191
(b) Rechtsklarheit der Gesamtkonzeption.....	194
(2) "Gebot" der "Systemgerechtigkeit" .....	198
cc) Der Zweckbindungsgrundsatz .....	200
dd) Verbot der Sammlung nicht anonymisierter Daten auf Vorrat .....	200
(1) Geeignetheit .....	201
(2) Erforderlichkeit .....	205
(3) Proportionalität .....	206
2. Meldepflicht in Krankenhäusern und vergleichbaren Einrichtungen, § 22 MeldeG Bln .....	208
a) Gesetzgebungskompetenz .....	208
aa) Inhalt der Rahmenkompetenz des Bundes gem. Art. 75 Nr. 5 GG.....	209
bb) Verhältnis zur Landeskompentenz gem. Art. 70 GG .....	209
b) Verstoß gegen Art. 2 I i.V.m. 1 I GG.....	209
aa) Schutzbereich und Eingriff.....	209
bb) Bereichsspezifischer Gesetzesvorbehalt/Regelungsstandort .....	210
cc) Der Zweckbindungsgrundsatz .....	211
dd) Verbot der Sammlung nicht anonymisierter Daten auf Vorrat .....	212
(1) Geeignetheit .....	212
(2) Erforderlichkeit .....	213
3. Automatisierte Datenübermittlungen an den Polizeipräsidenten, § 26 III MeldeG Bln i.V.m. § 3 Nr. 2 DVO-MeldeG Bln, Anlage 5, lfd. Nr. 4 .....	213
a) Gesetzgebungskompetenz .....	214
b) Verstoß gegen Art. 2 I i.V.m. 1 I GG.....	216
aa) Schutzbereich und Eingriff.....	216
bb) Bereichsspezifischer Gesetzesvorbehalt/Regelungsstandort .....	217
(1) Die melderechtliche Einrichtungsregelung .....	217

(2) Die präventiv-polizeiliche Eingriffsbefugnis .....	218
cc) Der Zweckbindungsgrundsatz .....	219
dd) Verbot der Sammlung nicht anonymisierter Daten auf Vorrat .....	219
4. Regelmäßige Datenübermittlungen an den Polizeipräsidenten, § 26 I, II MeldG Bln i. V. m. § 3 Nr. 1 DVO-MeldeG Bln, Anlage 4, lfd. Nr. 8 und 9 .....	220
a) Gesetzgebungskompetenz .....	221
b) Verstoß gegen Art. 2 I i. V. m. 1 I GG .....	221
aa) Schutzbereich und Eingriff .....	221
bb) Bereichsspezifischer Gesetzesvorbehalt/Regelungsstandort .....	221
cc) Der Zweckbindungsgrundsatz .....	222
dd) Verbot der Sammlung nicht anonymisierter Daten auf Vorrat .....	222
(1) Geeignetheit .....	223
(2) Erforderlichkeit .....	223
5. Datenübermittlung an die Sicherheitsbehörden "in Einzelfällen", § 25 IV i. V. m. I, II MeldeG Bln .....	224
a) Gesetzgebungskompetenz .....	224
b) Verstoß gegen Art. 2 I i. V. m. 1 I GG .....	227
aa) Schutzbereich und Eingriff .....	227
bb) Bereichsspezifischer Gesetzesvorbehalt/Regelungsstandort .....	227
cc) Der Zweckbindungsgrundsatz .....	228
dd) Verbot der Sammlung nicht anonymisierter Daten auf Vorrat .....	230
III. Präventiv-polizeiliche Informationsverarbeitungsbefugnisse mit "meldeda- tenverarbeitungsrechtlicher Relevanz" .....	230
1. Datenübermittlung innerhalb des öffentlichen Bereichs, § 44 ASOG .....	232
a) Gesetzgebungskompetenz .....	233
b) Verstoß gegen Art. 2 I i. V. m. 1 I GG .....	234
aa) Schutzbereich und Eingriff .....	234
bb) Bereichsspezifischer Gesetzesvorbehalt/Regelungsstandort .....	234
cc) Der Zweckbindungsgrundsatz .....	235
2. Exkurs: Allgemeine Regeln über die Datensicherung, -veränderung und -nutzung, § 42 ASOG .....	236
a) Gesetzgebungskompetenz .....	237
b) Der Zweckbindungsgrundsatz .....	237
3. Automatisiertes Abrufverfahren, § 46 ASOG .....	240
4. Datenabfragen, Datenabgleich, § 28 ASOG .....	240
a) Begriffsklärung und datenschutzrechtliche Konsequenzen .....	241
b) Keine polizeiliche Zugriffsermächtigung auf den Meldedatenbe- stand .....	242
5. Besondere Formen des Datenabgleichs, § 47 ASOG .....	242
a) Begriffsklärung und datenschutzrechtliche Konsequenzen .....	243
b) Gesetzgebungskompetenz .....	245
c) Verstoß gegen Art. 2 I i. V. m. 1 I GG .....	247
aa) Schutzbereich und Eingriff .....	247

Inhaltsverzeichnis	13
--------------------	----

bb) Bereichsspezifischer Gesetzesvorbehalt/Regelungsstandort.....	247
cc) Der Zweckbindungsgrundsatz.....	248
dd) Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.....	249

<i>Fünfter Teil</i>	
<b>Schlußbetrachtung</b>	252

<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>254</b>
-----------------------------------	------------