

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... <td>67</td>	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 Selbstbestim- mung	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 Garantienfunktion 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-ßigkeit	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 Straftätern.....	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 Beziehungsgeflchts.....	168
I. Die normative Grundkonzeption der informationellen Zusammenarbeit	168
1. Die prinzipielle gesetzliche Trennung meldebehördlicher und vollzugs-polizeilicher Handlungspflichten.....	168
2. Die Regelung der Übermittlungsverantwortung.....	171
a) Meldegesetzliche 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 Landeskompetenz 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 Landeskompetenz 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, Ifd. 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 "meldedatenverarbeitungsrechtlicher 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) Bereichspezifischer Gesetzesvorbehalt/Regelungsstandort.....	247
cc) Der Zweckbindungsgrundsatz.....	248
dd) Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.....	249
<i>Fünfter Teil</i>	
Schlußbetrachtung	252
Literaturverzeichnis	254