

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	15
Einleitung .....	17
<b>Teil I. Untersuchungsrahmen .....</b>	<b>21</b>
1. Begriffliches: Gesetz, Gesetzgebung und Gesetzgebungsprozess .....	21
2. Fragestellung .....	26
3. Innere Sicherheit als Referenzgebiet .....	30
4. Landesgesetzgebung .....	34
5. Forschungsstand .....	36
a) Rechtswissenschaftlicher Forschungsstand .....	36
(1) Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes .....	36
(2) Gesetzgebungslehre .....	42
(3) Informalisierungsprozesse .....	47
b) (Verwaltungs-) Politologischer Forschungstand .....	49
(1) Politikwissenschaft .....	49
(2) Verwaltungswissenschaft .....	51
c) Fazit .....	54
6. Politikwissenschaftliche Forschungsperspektiven .....	55
a) Politikfeldanalyse .....	55
b) Politikfeldanalytische Theorien, -ansätze und Methoden .....	56
(1) Politikzyklus .....	57
(2) Multiple-Streams-Framework .....	62
7. Methodische Vorgehensweise .....	64
a) Fallauswahl .....	64
b) Dokumentenanalyse .....	66
c) Leitfadengestützte Experteninterviews .....	66
(1) Auswahl der Interviewpartner .....	67
(2) Fragebogen .....	68
(3) Durchführung der Experteninterviews .....	69
(4) Auswertung der Experteninterviews .....	70
(4.1.) Transkription .....	70
(4.2.) Auswertungskategorien .....	70
(4.3.) Paraphrasieren .....	71

<b>Teil II. Die Staatsaufgabe Innere Sicherheit in Rechts- und Politikwissenschaft</b> .....	73
1. Einführung .....	73
2. Innere Sicherheit als Politikfeld .....	74
3. Akteure im Politikfeld der Inneren Sicherheit .....	75
a) Etablierende Akteursstruktur .....	75
b) Innerstaatlicher Bereich .....	78
c) Akteurskonstellation .....	79
(1) Zentralbereich .....	80
(2) Politisch-institutionelles Umfeld .....	81
(3) Korrespondierendes politisches Umfeld .....	83
d) Folgerungen .....	83
(1) Innere Sicherheit in Rechts- und Politikwissenschaft .....	84
(2) Informationsverhältnisse der Akteure .....	85
(3) Sachverständskonzentration .....	86
(4) Entscheidungsprozesse .....	86
4. Fazit .....	89
<b>Teil III. Gesetzgebung in der gewaltenteilenden Demokratie und die Dominanz der Exekutive im Politikfeld der Inneren Sicherheit</b> .....	91
1. Einführung .....	91
2. Gewaltengliederung als Rahmenbedingung der Gesetzgebung .....	93
a) Grundlagen der Gewaltengliederung .....	93
(1) Zum Begriff „Gewaltengliederung“ .....	93
(2) Entwicklung .....	94
(2.1.) Checks-and-balances-Konzept .....	94
(2.2.) „Organadäquanzlehre“ .....	95
(2.3.) Kernbereichslehre .....	96
(2.4.) Folgerungen für die Rechtsetzung .....	97
b) Legitimationsmodelle demokratischer Rechtsetzung .....	99
(1) Input-Modell .....	99
(2) Output-Modell .....	100
c) Legitimationsleistungen parlamentarischer Rechtsetzung .....	101
(1) Öffentlichkeit .....	101
(2) Offenheit .....	105
(3) Transparenz .....	107
(4) Alternativen und Interessenausgleich .....	108

(5) Opposition .....	110
(6) Freies Abgeordnetenmandat .....	112
(7) Zugriffsrecht und Revisibilität .....	114
(8) Folgenverantwortung .....	116
(9) Sachverständ in der parlamentarischen Rechtsetzung .....	116
(10) Zeitnähe der parlamentarischen Rechtsetzung .....	118
d) Fazit .....	119
3. Zur Dominanz der Exekutive in der Sicherheitsgesetzgebung .....	120
a) Grundlagen .....	120
b) Zur Rolle der Exekutive im Gesetzgebungsprozess .....	123
(1) Vorfeld des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens ...	123
(1.1.) Problemwahrnehmung und Formulierung von Bedürfnissen .....	124
(1.2.) Alternativenauswahl .....	125
(1.3.) Sachverständ .....	126
(1.4.) Exekutive Selbstkoordination .....	127
(1.5.) Ausarbeitung von Gesetzesinitiativen .....	129
(2) Während des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens .....	133
(2.1.) Einbringungszeitpunkt .....	133
(2.2.) Informationsverteilung .....	135
(2.3.) Exekutive Aufmerksamkeitssteuerungsstrategien ..	138
(2.4.) Alternativlosigkeit der Beratung .....	140
(2.5.) Beschlossen wie eingebracht .....	141
(3) Nach dem parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren: Gesetzesevaluation .....	141
c) Fazit .....	145
4. Synthese .....	145

Teil IV. Die polizeiliche Videoüberwachung an Kriminalitätsschwerpunkten im öffentlichen Raum .....	149
1. Einleitung .....	149
2. Gesellschaftspolitischer Diskussionsprozess .....	151
a) Allgemeiner Trend zu immer mehr Videoüberwachung .....	151
b) Videoüberwachung an Kriminalitätsschwerpunkten .....	161
(1) „Pilotprojekte“ .....	162
(aa) Leipziger Pilotprojekt .....	163
(bb) Weitere Pilotprojekte .....	166

(2) Hintergründe .....	167
(aa) Videoüberwachung und Präventionsstaat .....	167
(bb) Neue Kriminalpolitik zur Revitalisierung der Innenstadt als Handelsstandort .....	169
(cc) Videoüberwachung und Polizeipersonal .....	171
(3) Interessenlage .....	173
(aa) Standpunkt der (Vollzugs-) Polizei .....	173
(bb) Standpunkt der Gemeinden .....	176
(cc) Bürgerrechtsgruppen .....	177
(dd) Standpunkt der Datenschutzbeauftragten .....	178
(ee) Standpunkt der Innenminister: Politischer Thematisierungsprozess .....	183
(ff) Standpunkt der gewerkschaftlichen Polizeiorganisationen .....	188
(gg) Standpunkt der Techniker: Hersteller und Entwickler .....	188
(4) Fazit .....	192
3. Wissenschaftliche Diskussion .....	192
a) Eingriffscharakter .....	192
b) Gesetzgebungskompetenz .....	200
c) Videoüberwachung und Kriminalprävention .....	205
(1) Kriminalitätsreduktion .....	206
(2) Verbesserung des Sicherheitsgefühls .....	209
4. Zusammenfassung .....	214
<b>Teil V Rekonstruktion der Gesetzgebungsprozesse .....</b>	<b>215</b>
Kapitel 1. Gesetzgebungsprozess in Nordrhein-Westfalen .....	215
1. Einleitung .....	215
2. Vorparlamentarische Phasen .....	215
a) Problemwahrnehmung und -definition .....	216
b) Agenda-Setting .....	216
c) Programmformulierung .....	219
(1) Gesetz zur Umsetzung der Datenschutzrichtlinie .....	220
(2) Thematisierung im Ausschuss für Innere Verwaltung .....	222
(3) „Mit heißer Nadel gestrickt“ – Entstehung des § 15a PolG NRW .....	224
(4) Zwischenfazit .....	227

<b>3.</b>	<b>Entscheidungsphase: Zweite Lesung und Beschluss .....</b>	<b>228</b>
<b>4.</b>	<b>Implementation .....</b>	<b>230</b>
<b>5.</b>	<b>Programmevaluation .....</b>	<b>231</b>
<b>6.</b>	<b>Faktoren für die Dominanz der Exekutive .....</b>	<b>232</b>
a)	Problemwahrnehmung .....	232
b)	Impuls zur Gesetzgebung .....	234
c)	Informale Entscheidungsstrukturen .....	234
d)	Gesetzesinitiative als Strategie zur exekutiven Aufmerksamkeitssteuerung .....	235
e)	Anfrage an die Polizeipräsidenten .....	237
f)	Textvergleich von Gesetzesinitiative und Gesetzesbeschluss .....	237
<b>7.</b>	<b>Folgerungen für die Legitimationsleistungen des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens .....</b>	<b>238</b>
<b>8.</b>	<b>Ergebnis .....</b>	<b>242</b>
<b>Kapitel 2 Gesetzgebungsprozess in Hessen .....</b>		<b>242</b>
1.	Einleitung .....	242
2.	Vorparlamentarische Entwicklung .....	243
a)	Problemwahrnehmung und -definition .....	243
b)	Agenda-Setting .....	247
c)	Programmformulierung .....	249
3.	Entscheidungsphase .....	253
a)	Erste Lesung .....	253
b)	Expertenhörung im Innenausschuss .....	256
c)	Änderungsantrag von CDU und F.D.P. .....	259
d)	Zweite Lesung .....	260
e)	Änderungsantrag der SPD .....	262
f)	Dritte Lesung .....	263
g)	Beschlußfassung und Inkrafttreten .....	264
4.	Implementations- und Evaluationsphase .....	264
5.	Faktoren für die Dominanz der Exekutive .....	265
a)	Problemdefinition und Auswahl des Problemlösungsmittels .....	266
b)	Anstoß zur Gesetzgebung .....	267
c)	Ausarbeitung der Vorschrift .....	267
d)	Textvergleich zwischen Gesetzesbeschluss und -initiative .....	268
e)	Zwischenfazit .....	269

<b>6. Folgerungen für die Legitimationsleistungen der parlamentarischen Rechtsetzung .....</b>	<b>269</b>
a) Alternativlosigkeit der Beratung? .....	269
b) Offenheit .....	270
c) Interessenausgleich .....	271
<b>7. Fazit .....</b>	<b>272</b>
<b>Kapitel 3. Gesetzgebungsprozess in Brandenburg .....</b>	<b>274</b>
1. Einleitung .....	274
2. Vorparlamentarische Entwicklung .....	274
a) Problemwahrnehmung und -definition .....	275
b) Agenda-Setting .....	277
c) Programmformulierung .....	278
d) Einbringung datenschutzrechtlicher Aspekte in die Gesetzgebung .....	283
3. Entscheidungsphase .....	284
a) Gesetzesinitiative .....	284
b) Regelungsbedarf .....	285
c) Erste Lesung .....	286
(1) Begründung .....	286
(2) Kritik .....	288
d) Öffentliche Expertenanhörung im Innenausschuss .....	289
e) Änderungsantrag der PDS .....	294
f) Beschlussfassung des Ausschusses für Inneres .....	295
g) Zweite Lesung .....	295
h) Beschlussfassung und Inkrafttreten .....	297
i) Fazit .....	297
4. Implementationsphase .....	299
5. Evaluationsphase .....	300
6. Faktoren für die Dominanz der Exekutive .....	301
a) Problemwahrnehmung .....	301
b) Gesetzgebungsimpuls .....	302
c) „Anfrage“ an die Polizeipräsidenten .....	303
d) Beschluss der IMK vom 5. Mai 2000 .....	305
e) Ausarbeitung der Vorschrift .....	307
f) Geringe Implementation .....	308
g) Textvergleich zwischen Gesetzesbeschluss und -initiative .....	309
h) Gesetzevaluation .....	310

i) Fazit .....	313
7. Folgerungen für die Legitimationsleistungen der parlamentarischen Rechtsetzung .....	313
a) Tatsachenfeststellung .....	314
b) Alternativen .....	314
c) Offenheit .....	315
d) Interessenausgleich .....	316
e) Öffentlichkeitsfunktion .....	317
8. Ergebnis .....	317
<b>Teil VI. Zusammenfassung in Thesen .....</b>	<b>319</b>
1. Zur Dominanz der Exekutive in der Sicherheitsgesetzgebung .....	319
2. Zu den spezifischen Legitimationsleistungen der parlamentarischen Rechtsetzung .....	322
3. Zur Funktionsweise der Gewaltengliederung in der Sicherheitsgesetzgebung .....	325
4. Was bleibt für das bzw. vom Parlament? .....	327
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>329</b>
<b>Internetquellen .....</b>	<b>393</b>