

Schriften zum Recht des Informationsverkehrs
und der Informationstechnik

Band 16

Polizeiliche Gefahren- und Informationsvorsorge

Grundlagen, Rechts- und Vollzugsstrukturen, dargestellt
auch im Hinblick auf die deutsche Beteiligung an
einem Europäischen Polizeiamt (EUROPOL)

Von

Dr. Josef Aulehner



Duncker & Humblot · Berlin

JOSEF AULEHNER

Polizeiliche Gefahren- und Informationsvorsorge

**Schriften zum Recht des Informationsverkehrs
und der Informationstechnik**

Herausgegeben von Prof. Dr. Horst Ehmann und Prof. Dr. Rainer Pitschas

Band 16

Polizeiliche Gefahren- und Informationsvorsorge

**Grundlagen, Rechts- und Vollzugsstrukturen, dargestellt
auch im Hinblick auf die deutsche Beteiligung an
einem Europäischen Polizeiamt (EUROPOL)**

Von

Dr. Josef Aulehner



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Aulehner, Josef:

Polizeiliche Gefahren- und Informationsvorsorge : Grundlagen, Rechts- und Vollzugsstrukturen, dargestellt auch im Hinblick auf die deutsche Beteiligung an einem Europäischen Polizeiamt (EUROPOL) / von Josef Aulehner. – Berlin : Duncker und Humblot, 1998

(Schriften zum Recht des Informationsverkehrs und der Informationstechnik ; Bd. 16)

Zugl.: Speyer, Univ., Diss., 1996

ISBN 3-428-09058-6

Alle Rechte vorbehalten

© 1998 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme und Druck:

Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0940-1172

ISBN 3-428-09058-6

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Vorwort

Angesichts des heraufziehenden 21. Jahrhunderts benötigt die Polizei neben einer zeitgemäßen technischen und personellen Ausstattung ein „neues“ Polizeirecht mit dem „Konzept“ als moderner Handlungsform.

Die Europäisierung der Polizei, in der sich einerseits die fortschreitende europäische Integration und andererseits die Zunahme grenzüberschreitender Kriminalität widerspiegeln, neue Kriminalitätsformen, wie namentlich die organisierte Kriminalität und die Computerkriminalität, die drohende Gefahr einer nur noch selektiven Strafverfolgung, die Verlagerung polizeilicher Aufgaben auf Kommunen und Private, die besonderen Anforderungen an die Polizei in den fünf neuen Ländern sowie durch die Öffnung Osteuropas, aber auch und andererseits die Fortentwicklung der polizeilichen Techniken, insbesondere der polizeilichen Informationssysteme sind durch ein an den Bedürfnissen des 19. Jahrhunderts orientiertes Polizeirecht nicht mehr zu bewältigen. Dabei beschränkt sich dieser Paradigmenwechsel nicht nur auf das Polizeirecht; ein entsprechender Befund ergibt sich vielmehr auch für das Atom-, Immissionsschutz-, Sozial- und Wirtschaftsrecht. Obwohl sich in allen diesen und weiteren Referenzgebieten das Bedürfnis nach einer über die Gefahrenabwehr hinausreichenden Gefahrenvorsorge zeigt, sind deren rechtliche Modalitäten nach wie vor ungeklärt und umstritten. Das Recht hat den Paradigmenwechsel von der traditionellen, singulären, retrospektiven Gefahrenabwehr hin zu einer modernen, umfassenden, prospektiven Risikosteuerung, die neben der Gefahrenabwehr auch eine Gefahren- und Informationsvorsorge verlangt, noch nicht bzw. nur unzureichend vollzogen. Der rechtliche Rahmen gerade der Informationsvorsorge als einem Teil der Gefahrenvorsorge ist von dieser Rechtsunsicherheit besonders betroffen, zumal einerseits das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) und ihm folgend weite Teile der Literatur dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung einen (zu) hohen Rang einräumen, während andererseits die Europäisierung der Polizei die Schaffung europäischer Informationssammlungen und damit verbunden eine Angleichung des Datenschutzniveaus immer dringlicher macht.

Der hierin sich ausdrückende Konflikt zwischen individueller Selbstbestimmung einerseits und staatlicher, namentlich polizeilicher Informationsvorsorge andererseits ist aus allein rechtlicher Perspektive nicht lösbar, sondern bedarf einer multidisziplinären, insbesondere soziologischen und philosophischen Grundlegung. Diese ergibt zum einen, daß der Mensch allein durch Kommunikation Zugang zur Wirklichkeit hat und die anzustrebende Identität von menschlicher Wahrnehmung und Wirklichkeit einen freien Informationsfluß unabdingbar macht. Jede Be-

einträchtigung des Informationsflusses verfälscht die an sich schon fehlerhafte menschliche Wahrnehmung der Wirklichkeit zusätzlich. Zum anderen ist Information als solche wertneutral; Information beeinträchtigt nur, wenn sie verfälscht, ihres Kontextes entkleidet oder negativ bewertet wird. Eine Beeinträchtigung resultiert mithin nie aus der Information selbst, sondern nur aus ihrer Manipulation oder Bewertung. Ebenso wie die Wirklichkeit für den Menschen nur kommunikativ wahrnehmbar ist, werden auch die beiden durch das Spannungsverhältnis von individueller Selbstbestimmung und staatlicher Informationsvorsorge thematisierten Gegenpole – Person einerseits und Sicherheit andererseits – kommunikativ konstituiert. Der einzelne ist nur im Hinblick auf die Gemeinschaft darstellbar; zwischen dem einzelnen und der Gemeinschaft besteht ein Wechselverhältnis. Dabei ist es irrelevant, ob sich der einzelne der Gemeinschaft zugehörig fühlt oder sich von ihr distanzieren will. Der einzelne kann die Gemeinschaft ebensowenig ignorieren wie umgekehrt die Gemeinschaft den einzelnen. Selbstdarstellung unter Leugnung einer Gemeinschaft ist Selbstbetrug. Der einzelne hat dementsprechend kein – vielfach propagiertes – Anrecht auf manipulierte Selbstdarstellung, sondern nur einen – häufig ignorierten – Anspruch auf manipulationsfreie Fremddarstellung. Sicherheit als Gegenpol der Person ist ebensowenig wie diese eine objektive Kategorie, sondern eine komplexe Vorstellung, die Zukunft vergegenwärtigt. Im Hinblick auf die ihr eigene Reflexivität ist die ebenfalls kommunikativ konstituierte Sicherheit ein Steuerungsmedium der modernen Gesellschaft. Diese multidisziplinären Erkenntnisse werden in einer Informationskultur zusammengefaßt, gespeichert und überliefert, die ihrerseits als Basis für eine Informationsordnung fungiert. Kultur, Gesellschaft und Staat sind dabei weder starre Größen noch stehen sie in einem festen Verhältnis zueinander. Der gesellschaftliche Wandel reicht von der Agrar- über die Industrie- zur Informations- und Risikogesellschaft. Der Staat hat sich vom Leviathan zum kommunikativen, kooperativen, konsensualen, präzeptoralen und autoritativen – insgesamt also: flexiblen – Staat entwickelt. Dem korrespondiert der Wandel des Rechts: Während sich die Steuerungsformen von der repressiven über die zentrale oder Selbststeuerung zur Kontext-Steuerung wandelten, entwickelte sich das formale Recht über das materiale hin zum reflexiven Recht.

Diese multidisziplinären Aspekte einer umfassenden Risikosteuerung bedürfen der verfassungsrechtlichen Rezeption. Dabei erweist sich das Recht auf informationelle Sicherheit ebenso wie das „Grundrecht auf Sicherheit“ als verfassungsrechtlicher Schlüsselbegriff. Art. 2 I GG gewährleistet Freiheit sowohl formal durch die allgemeine Handlungsfreiheit als auch materiell-inhaltlich durch den Persönlichkeitsschutz. Die allgemeine Handlungsfreiheit thematisiert dabei primär die grundrechtliche Abwehrdimension, während das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und das Allgemeine Persönlichkeitsrecht vorrangig die soziale und Leistungsdimension des Art. 2 I GG betreffen. Das herkömmliche Verständnis des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung weist dabei zahlreiche Defizite auf: Es entscheidet weder zwischen der personalen und sozialen Identität des Individuums einerseits und dessen Sozialbezogenheit insgesamt andererseits noch klärt