

JOHANNES REICHERT

Der Schutz des Kernbereichs
privater Lebensgestaltung
in den Polizeigesetzen
des Bundes und der Länder

*Studien und Beiträge
zum Öffentlichen Recht*

23

Mohr Siebeck

Studien und Beiträge
zum Öffentlichen Recht

Band 23



Johannes Reichert

Der Schutz des Kernbereichs
privater Lebensgestaltung
in den Polizeigesetzen
des Bundes und der Länder

Mohr Siebeck

Johannes Reichert, geboren 1986; Studium der Rechtswissenschaft in Hannover und Durham (UK); 2011 Magister Legum Europae; 2012 erstes juristisches Staatsexamen; wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft an der Universität Hannover; seit 2015 Referendariat beim Oberlandesgericht Celle.

Gedruckt mit Unterstützung der Dr. Giesing Stiftung, Hannover.

ISBN 978-3-16-154113-1 / eISBN 978-3-16-167581-2 unveränderte eBook-Ausgabe 2025
ISSN 1867-8912 (Studien und Beiträge zum Öffentlichen Recht)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2015 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohr.de

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde-Druck in Tübingen aus der Times New Roman gesetzt, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Großbuchbinderei Spinner in Ottersweier gebunden.

Vorwort

Diese Untersuchung ist meine Dissertation, die im Wintersemester 2014/2015 von der Juristischen Fakultät der Gottfried Wilhelm Leibniz Universität Hannover angenommen wurde. Rechtsprechung, Gesetzgebung und Literatur sind bis Ende Februar 2015 berücksichtigt.

Dank, wem Dank gebührt: zuvorderst dem Betreuer der Arbeit, Prof. Dr. Veith Mehde, Mag. rer. publ., der mich als Hilfskraft und später als Mitarbeiter beschäftigte, mir dabei optimale Arbeitsbedingungen bot und mich gerade zum wissenschaftlichen Arbeiten und Publizieren immer ermutigt hat. Dem Zweitgutachter, Prof. Dr. Kay Waechter, sei auch für die umgehende Erstellung des Zweitgutachtens, noch mehr aber dafür gedankt, bereits im Entstehen der Arbeit für inhaltliche Diskussionen zur Verfügung gestanden zu haben. Dank ist weiter den Kolleginnen und Kollegen am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft geschuldet, die mit einer fachlichen Einschätzung, einer Tasse Tee oder einem kleinen Streich über die beschwerlichen Teile der Bearbeitung hinweggeholfen haben. Besonders hervorzuheben sind dabei Dr. Franziska Klab, MLE und Dipl.-Jur. Lena Buß. Der Dr. Giesing Stiftung habe ich dafür zu danken, dass sie mich durch Übernahme des Druckkostenzuschusses wesentlich entlastet hat; ihrem Sekretär, Herrn Michael Krebs, für die ausgesucht freundliche und unkomplizierte Abwicklung.

Meiner lieben Frau, Susann Reichert, danke ich schließlich – hier nur – für das sorgfältige Durchsehen der Druckfahnen.

Die Beschäftigung mit dem Untersuchungsgegenstand war für mich in meinem Blick auf Recht und Rechtsprechung im besten Sinne bildend, ja voranbringend – ich hoffe, dass es dem Leser ein Stück weit ebenso ergehen möge.

Hannover, im September 2015

Johannes Reichert

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.	V
Abkürzungsverzeichnis	XIII
 A. Einleitung	 1
I. Freiheit, Sicherheit und polizeiliche Datenerhebungen	1
II. Erhebungsregelungen und Kernbereichsschutz im Bundesstaat	3
 B. Der Kernbereich privater Lebensgestaltung	 7
I. Die Entwicklung durch das Bundesverfassungsgericht	7
1. Erste Phase: Entstehung und Konsolidierung des Kernbereichs . . .	7
a) Die Begründung des Kernbereichs durch ein obiter dictum . . .	8
b) Der Sozialbezug als Beschränkung	8
c) Erster Bezug zu Datenerhebungen: Mikrozensus	9
d) Die besondere Bedeutung der Vertrauensverhältnisse	9
e) Zweifel am Kernbereichsschutz für Kommunikation	10
f) Herleitung aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG	11
g) Der »Kernbereich privater Lebensgestaltung« und der Bezug zu Straftaten	12
h) Merkmale der ersten Entwicklungsphase	14
2. Zweite Phase: die Forderung nach Schutzvorkehrungen	14
a) Die Wohnraumüberwachung als Ausgangspunkt	15
b) Kein Kernbereichseingriff durch GPS-Standortbestimmung . .	18
c) Ausweitung der Schutzvorkehrungen auf die Telekom- munikationsüberwachung	19
d) Keine Bezugnahme auf den Kernbereich bezüglich der Verkehrsdatenerhebung	20
e) Nicht-Erforderlichkeit der inhaltlichen Definition des Kernbereichs	20
f) Sozialbezug zu noch nicht existierenden Personen: das Inzestverbot	21

g) Ausweitung der Schutzvorkehrungen auf die Erhebung aus informationstechnischen Systemen	22
h) Unmittelbarkeit des Bezugs zu Straftaten	23
i) Kein Kernbereichsschutz für Sexualdelikte	24
j) Kein Risiko der Kernbereichsberührung bei der Verkehrs- datenspeicherung	24
k) Kein Kernbereichsschutz für bewusst öffentlich vorgenommene Handlungen	25
l) Absenkung des Prognosemaßstabs bei der Telekom- munikationsüberwachung	25
m) Zeitliche Reichweite des Verwertungsverbots	27
n) Konzeptuelle Entwicklungen der zweiten Phase und Ausblick	27
II. Problembereiche des verfassungsgerichtlichen Kernbereichs- konzepts	28
1. Grundsätzliche Zweifel an einem abwägungsfesten Kernbereich .	28
a) Zur Existenz eines Kernbereichs der privaten Lebensgestaltung	28
b) Zur Zulässigkeit von Eingriffen in den Kernbereich	36
2. Inhaltsbestimmung	40
a) Positive Bestimmungsmerkmale: »Höchstpersönlichkeit« und deren Indizien	41
b) Negative Bestimmungsmerkmale: Sozialbezug, insbesondere Bezug zu Straftaten	44
c) Alternative Bestimmungskonzepte	52
aa) Bestimmung über die äußerliche Wahrnehmbarkeit	52
bb) Bestimmung über den Willen zur Kommunikation	53
cc) Räumliche Bestimmung	54
dd) Kernbereichsschutz als Schutz vor Objektivierung	55
ee) Rückführung des Kernbereichs auf abstrakte Konzepte	56
ff) Typologische Bestimmung	57
3. Kritik der Vorgaben zu gesetzlichen Schutzvorkehrungen	58
a) Konzeptuelle Kritik	58
b) Die Prognose vor Durchführung der Maßnahme	60
c) Die Pflicht zum Abbruch der Maßnahme	64
d) Das Verwertungsverbot nach vollendeter Erhebung	65
C. Kernbereichsschutz in den Polizeigesetzen	67
I. Die Umschreibung des Kernbereichs privater Lebensgestaltung . . .	67
1. Verfassungsgerichtliche Vorgaben	67

2. Regelungen in den Polizeigesetzen	73
II. Kernbereichsschutz vor der Erhebung:	
Die Prognose über die Kernbereichsbetroffenheit	82
1. Allgemeine Schutzvorschriften	82
a) Fehlen verfassungsgerichtlicher Vorgaben bezüglich allgemeiner Regelungen über die Anordnung von Maßnahmen	82
b) Regelungen in den Polizeigesetzen	86
2. Wohnraumüberwachung	87
a) Verfassungsgerichtliche Vorgaben zur Anordnung der Wohnraumüberwachung	87
b) Umsetzung in den Polizeigesetzen	91
3. Telekommunikationsüberwachung	96
a) Verfassungsgerichtliche Vorgaben zur Anordnung der Telekommunikationsüberwachung	96
b) Umsetzung in den Polizeigesetzen	97
4. Datenerhebung aus informationstechnischen Systemen	99
a) Verfassungsgerichtliche Vorgaben zur Anordnung der Datenerhebung aus informationstechnischen Systemen	99
b) Umsetzung in den Polizeigesetzen	100
5. Schutz vor anderen Maßnahmen	103
a) Fehlen ausdrücklicher verfassungsgerichtlicher Vorgaben zur Anordnung anderer Maßnahmen	103
b) Regelungen in den Polizeigesetzen	104
aa) Ausschreibung zur Beobachtung	104
bb) Observation	105
cc) Verdeckte Audio- und Videoüberwachung außerhalb von Wohnungen	108
dd) Einsatz von Vertrauenspersonen und verdeckten Ermittlern	111
ee) Erhebung von Verkehrsdaten	115
ff) Erhebung von Nutzungsdaten	117
gg) Ermittlung des Standorts von Telekommunikationsgeräten	117
hh) Standortermittlung mit sonstigen technischen Mitteln	118
III. Kernbereichsschutz bei der Erhebung:	
Die Pflicht zum Abbruch und die automatische Aufzeichnung	120
1. Allgemeine Regelungen	120
a) Fehlen verfassungsgerichtlicher Vorgaben bezüglich allgemeiner Regelungen über die Durchführung von Maßnahmen	120

b) Regelungen in den Polizeigesetzen	120
2. Wohnraumüberwachung	121
a) Verfassungsgerichtliche Vorgaben zur Durchführung der Wohnraumüberwachung	121
b) Umsetzung in den Polizeigesetzen	121
3. Telekommunikationsüberwachung	127
a) Verfassungsgerichtliche Vorgaben zur Durchführung der Telekommunikationsüberwachung	127
b) Umsetzung in den Polizeigesetzen	128
4. Datenerhebung aus informationstechnischen Systemen	130
a) Verfassungsgerichtliche Vorgaben zur Durchführung der Datenerhebung aus informationstechnischen Systemen . .	130
b) Umsetzung in den Polizeigesetzen	130
5. Schutz bei anderen Maßnahmen	131
a) Fehlen ausdrücklicher verfassungsgerichtlicher Vorgaben zur Durchführung anderer Maßnahmen	131
b) Regelungen in den Polizeigesetzen	132
aa) Ausschreibung zur Beobachtung	132
bb) Observation	132
cc) Verdeckte Audio- und Videoüberwachung außerhalb von Wohnungen	133
dd) Einsatz von Vertrauenspersonen und verdeckten Ermittlern	135
ee) Erhebung von Verkehrsdaten	138
ff) Erhebung von Nutzungsdaten	139
gg) Ermittlung des Standorts von Telekommunikationsgeräten . . .	139
hh) Standortermittlung mit sonstigen technischen Mitteln	140
IV. Kernbereichsschutz nach der Erhebung:	
Löschungspflichten und Verwertungsverbote	140
1. Allgemeine Vorschriften	141
a) Fehlen verfassungsgerichtlicher Vorgaben bezüglich allgemeiner Regelungen über den Umgang mit bereits erhobenen Daten . .	141
b) Regelungen in den Polizeigesetzen	141
2. Wohnraumüberwachung	143
a) Verfassungsgerichtliche Vorgaben zum Umgang mit bereits durch eine Wohnraumüberwachung erhobenen Daten	143
b) Umsetzung in den Polizeigesetzen	144

3. Telekommunikationsüberwachung	147
a) Verfassungsgerichtliche Vorgaben zum Umgang mit bereits durch eine Telekommunikationsüberwachung erhobenen Daten	147
b) Umsetzung in den Polizeigesetzen	147
4. Datenerhebung aus informationstechnischen Systemen	149
a) Verfassungsgerichtliche Vorgaben zum Umgang mit bereits aus einem informationstechnischen System erhobenen Daten	149
b) Umsetzung in den Polizeigesetzen	150
5. Schutz nach anderen Maßnahmen	152
a) Fehlen ausdrücklicher verfassungsgerichtlicher Vorgaben zum Umgang mit bereits durch andere Maßnahmen erhobenen Daten	152
b) Regelungen in den Polizeigesetzen	152
aa) Ausschreibung zur Beobachtung	152
bb) Observation	153
cc) Verdeckte Audio- und Videoüberwachung außerhalb von Wohnungen	154
dd) Einsatz von Vertrauenspersonen und verdeckten Ermittlern	155
ee) Erhebung von Verkehrsdaten	157
ff) Erhebung von Nutzungsdaten	158
gg) Ermittlung des Standorts von Telekommunikationsgeräten	158
hh) Standortermittlung mit sonstigen technischen Mitteln	159
D. Gesamtbetrachtung	161
I. Regelungsverhalten und -technik	161
1. Umgang mit dem Kernbereichskonzept	161
2. Regelungskonzepte	164
II. Reichweite der Schutzregelungen	169
1. Zurückbleiben hinter den verfassungsgerichtlichen Vorgaben	169
a) Defizite bezüglich bereits entscheidungsgegenständlicher Maßnahmen	169
b) Defizite bei Übertragung des verfassungsgerichtlichen Konzepts auf andere Maßnahmen	171
2. Übertreffen der verfassungsgerichtlichen Vorgaben	175
III. Wird ein <i>absolut</i> geschützter Kernbereich gewährleistet?	178
IV. Wirksamkeit der Schutzvorkehrungen	181

1. Empirische Geltung und ihre Faktoren	181
a) Adressatenbezogene Faktoren	182
b) Normbezogene Faktoren	183
2. Anwendungsfälle	186
V. Andere Möglichkeiten des Schutzes »besonders privater« Daten	188
1. Die Erforderlichkeit der Aufgabe des Konzepts eines absolut geschützten Kernbereichs	189
2. Ansätze zur Einhegung verdeckter Datenerhebungen in anderen Rechtsordnungen	190
a) Europäische Union und Europarat	191
b) Australien	192
c) Großbritannien	194
d) Hongkong	196
e) Irland	197
f) Kanada	197
g) Neuseeland	198
h) Österreich	199
i) Schweiz	200
j) Südafrika	203
k) Vereinigte Staaten von Amerika	203
3. Schutzmöglichkeiten unter Verzicht auf einen absoluten Kernbereich	208
a) Allgemeine Verhältnismäßigkeitsprüfung	209
b) Hinweisvorschrift in Bezug auf die Verhältnismäßigkeit	209
c) Tatbestandliche Beschränkungen	211
aa) Wohnraumüberwachung	212
bb) Optische und akustische Maßnahmen außerhalb von Wohnungen	213
cc) Telekommunikationsüberwachung	213
dd) Erhebung aus informationstechnischen Systemen	214
ee) Einsatz von Personen	214
d) Kombination der Ansätze	215
E. Ergebnisse und Fazit	216
Literaturverzeichnis	221
Sachregister	247

Abkürzungsverzeichnis

a. a. O.	am angegebenen Ort
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
A.C.A.	<i>Arkansas Code Annotated</i>
AcP	Archiv für die civilistische Praxis
ADrs.	Ausschussdrucksache
AG	Amtsgericht
AfP	Zeitschrift für Medien- und Kommunikationsrecht (vormals: <i>Archiv für Presserecht</i>)
AHDrs.	Drucksache des Abgeordnetenhauses
AJCL	The American Journal of Comparative Law
Ala. Code	Alabama Code
Alt.	Alternative
Anm.	Anmerkung
AnwBl	Anwaltsblatt
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
ArchRev	Archbold Review
ARS	<i>Arizona Revised Statutes</i>
ARSP	Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie
AS	<i>Alaska Statutes</i>
Art.	Artikel
ASOG Bln	Allgemeines Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin
BayObLGSt	Entscheidungen des Bayerischen Obersten Landesgerichts in Strafsachen
BayPAG	Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Bayerischen Staatlichen Polizei
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BbgPolG	Brandenburgisches Polizeigesetz
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BeckOK	Beck'scher Online-Kommentar
Begr.	Begründer
BerkTLJ	<i>Berkeley Technology Law Journal</i>

BerlVerfGH	Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin
BGBL	Bundesgesetzblatt
BGE	Amtliche Sammlung der Entscheide des Schweizerischen Bundesgerichts und des Eidgenössischen Versicherungsgerichts
BKAG	Bundeskriminalamtgesetz
BTDrs.	Bundestagsdrucksache
BPolG	Bundespolizeigesetz
BremPolG	Bremisches Polizeigesetz
BSDrs.	Bürgerschaftsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGK	Kammerentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
c.	<i>Chapter</i>
CGSR	<i>Connecticut General Statutes Revised</i>
CPC	<i>California Penal Code</i>
CR	Computer und Recht
C.R.S.	<i>Colorado Revised Statutes</i>
CV	<i>Code of Virginia</i>
D.C. Code	<i>District of Columbia Official Code</i>
Del.C.	<i>Delaware Code</i>
dens.	denselben
ders.	derselbe
dies.	dieselbe / dieselben
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DRiZ	Deutsche Richterzeitung
DSG	Datenschutzgesetz
DStR	Deutsches Steuerrecht
DuD	Datenschutz und Datensicherheit
DVB1	Deutsches Verwaltungsblatt
DVR	Datenverarbeitung im Recht
EMRK	Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten
<i>et al.</i>	<i>et alii</i>
f.	folgende
ff.	fortfolgende
F.2d	<i>Federal Reporter, Second Series</i>
Fn.	Fußnote
FS	<i>Florida Statutes</i>
F.Supp.	<i>Federal Supplement</i>
GA	Goltdammer's Archiv für Strafrecht
Ga.	<i>Georgia Cases</i>
Ga.App.	<i>Georgia Court of Appeals</i>

GBL.	Gesetzblatt
GG	Grundgesetz
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
HFR	Humboldt Forum Recht
HRRS	Online-Zeitschrift für Höchststrichterliche Rechtsprechung im Strafrecht
HRS	<i>Hawaii Revised Statutes</i>
Hrsg.	Herausgeber
HS	Halbsatz
HSOG	Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung
<i>ibid.</i>	<i>ibidem</i>
ILCS	<i>Illinois Compiled Statutes</i>
IndC	<i>Indiana Code</i>
IoC	<i>Iowa Code</i>
IS	<i>Idaho Statutes</i>
i. V. m.	in Verbindung mit
JA	Juristische Arbeitsblätter
JöR nF	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart – Neue Folge
JR	Juristische Rundschau
JURA	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
jurisPR-ITR	juris PraxisReport IT-Recht
jurisPR-StrafR	juris PraxisReport Strafrecht
JZ	Juristenzeitung
KJ	Kritische Justiz
KritV	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft
K.R.S.	<i>Kentucky Revised Statutes</i>
K.S.A.	<i>Kansas Statutes Annotated</i>
LG	Landgericht
lit.	<i>littera</i>
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
LKRZ	Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen Rhein- land-Pfalz Saarland
LPol	<i>Loi sur la police</i>
L.R.S.	<i>Louisiana Revised Statutes</i>
LTDrs.	Landtagsdrucksache
LTPIPr.	Plenarprotokoll des Landtages
LVerfGE	Entscheidungen der Verfassungsgerichte der Länder
LVerfG M-V	Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern
LVerfG S-A	Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt
LVwG S-H	Landesverwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein

MCA	<i>Montana Code Annotated</i>
MCCP	<i>Michigan Code of Criminal Procedure</i>
MdCJPC	<i>Maryland Courts and Judicial Proceedings Code</i>
MdL	Mitglied des Landtages
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht
MELULR	<i>Melbourne University Law Review</i>
MGL	<i>Massachusetts General Laws</i>
Miss. Code Ann.	<i>Mississippi Code Annotated</i>
MMR	MultiMedia und Recht
MRS	<i>Missouri Revised Statutes</i>
M.R.S.	<i>Maine Revised Statutes</i>
MS	<i>Minnesota Statutes</i>
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NCGS	<i>North Carolina General Statutes</i>
NDCC	<i>North Dakota Century Code</i>
Nds. SOG	Niedersächsisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung
NdsVBl.	Niedersächsische Verwaltungsblätter
NHCC	<i>New Hampshire Criminal Code</i>
NJ	Neue Justiz
NJPS	<i>New Jersey Permanent Statutes</i>
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NJOZ	Neue Juristische Online-Zeitschrift
NK	Neue Kriminalpolitik
NMSA	<i>New Mexico Statutes Annotated</i>
no.	<i>number</i>
NordÖR	Zeitschrift für Öffentliches Recht in Norddeutschland
Nr.	Nummer
Nrn.	Nummern
NebRS	<i>Nebraska Revised Statutes</i>
NevRS	<i>Nevada Revised Statutes</i>
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NY CPL	<i>New York Criminal Procedure</i>
OCGA	<i>Official Code of Georgia Annotated</i>
ORC	<i>Ohio Revised Code</i>
ORS	<i>Oregon Revised Statutes</i>
OS	<i>Oklahoma Statutes</i>
OVG NRW	Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen
PA Code	<i>Pennsylvania Code</i>
PolDVG HA	Hamburgisches Gesetz über die Datenverarbeitung der Polizei

POG R-P	Polizei- und Ordnungsbehördengesetz des Landes Rheinland-Pfalz
PolG	Polizeigesetz
PolG B-W	Polizeigesetz des Landes Baden-Württemberg
PolG NRW	Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen
RCW	<i>Revised Code of Washington</i>
RDV	Recht der Datenverarbeitung
Rn.	Randnummer
R.S.C.	<i>Revised Statutes of Canada</i>
RuP	Recht und Politik
S.	Seite
SCCL	<i>South Carolina Code of Laws</i>
SDCL	<i>South Dakota Codified Laws</i>
SOG LSA	Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt
SOG M-V	Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung in Mecklenburg-Vorpommern
SPG	Sicherheitspolizeigesetz
SächsPolG	Polizeigesetz des Freistaates Sachsen
SächsVerfGH	Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen
SPolG	Saarländisches Polizeigesetz
SRIGL	<i>State of Rhode Island General Laws</i>
StPO	Strafprozessordnung
StraFo	Strafverteidiger Forum
StRR	StrafRechtsReport
StudZR	Studentische Zeitschrift für Rechtswissenschaft Heidelberg
StV	Strafverteidiger
TCA	<i>Tennessee Code Annotated</i>
TCCP	<i>Texas Code of Criminal Procedure</i>
ThürPAG	Thüringer Polizeiaufgabengesetz
ThürVBl.	Thüringer Verwaltungsblätter
ThürVerfGH	Thüringer Verfassungsgerichtshof
TKG	Telekommunikationsgesetz
TMG	Telemediengesetz
UC	<i>Utah Code</i>
U.S.	<i>United States Reports</i>
USC	<i>United States Code</i>
v.	<i>versus</i>
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
VerfGBbg	Verfassungsgericht des Landes Brandenburg
VerfGH RP	Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz
VerwArch	Verwaltungsarchiv

VG	Verwaltungsgericht
VGH B-W	Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg
vgl.	vergleiche
WSA	<i>Wisconsin Statutes & Annotations</i>
WV Code	<i>West Virginia Code</i>
Wyo. Stat.	<i>Wyoming Statutes Annotated</i>
ZD	Zeitschrift für Datenschutz
ZFdG	Zollfahndungsdienstgesetz
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZIS	Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik
ZJS	Zeitschrift für das Juristische Studium
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZStW	Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft

A. Einleitung

I. Freiheit, Sicherheit und polizeiliche Datenerhebungen

Die physische Sicherheit seiner Bürger zu gewährleisten wird schon von *Hobbes* als Kernaufgabe eines jeden Staates erkannt.¹ Dies nicht wegen eines abstrakten Werts der Sicherheit als solcher, sondern »to secure them [die Bürger, der Verfasser] in such sort, as that by their own industry, and by the fruits of the earth, they may nourish themselves and live contentedly«,² um sich in äußeren Grenzen also zu entfalten, in gewissem, wenn auch aus heutiger Sicht sehr beschränktem Sinn³ Freiheit auszuleben: »[I]t followeth necessarily, that in all kinds of actions, by the laws praetermitted, men have the Liberty, of doing what their own reasons shall suggest, for the most profitable to themselves.«⁴ Freiheit und Sicherheit sind also schon hier keine Gegensätze, sondern bedingen einander teilweise, stehen aber auch in einem Spannungsverhältnis.

Diese zeitlose und auch von der deutschen Verfassungsrechtsprechung aufgegriffene⁵ Beobachtung spiegelt sich vielfältig in der heutigen Diskussion über Freiheit und Sicherheit wider, katalysiert durch die Anschläge auf das *World Trade Center* am 11. September 2001.⁶ So hat *Hoffmann-Riem* Freiheit und Sicherheit 2002 eine »pre-

¹ *Hobbes*, *Leviathan*, 1651, S. 1: »[B]y Art is created that great LEVIATHAN called a COMMON-WEALTH, or STATE (latine CIVITAS) which is but an Artificial Man ; though of greater stature and strength than the Natural, for whose protection and defence it was intended«; und insbesondere S. 87f.

² *Hobbes*, *Leviathan*, 1651, S. 87.

³ Beschränkt auf das Verhältnis der Bürger untereinander; gegenüber dem *Commonwealth* schließt *Hobbes* eine Rechtsposition aus, vgl. *ders.*, *Leviathan*, 1651, S. 90: »[B]ecause every Subject is by this Institution Author of all the Actions, and Judgments of the Sovereign Instituted ; it follows, that whatsoever he doth, it can be no injury to any of his Subjects ; nor ought he to be by any of them accused of Injustice«.

⁴ *Hobbes*, *Leviathan*, 1651, S. 109.

⁵ Nach BVerfGE 115, 320 (358) »verlangt« die Verfassung sogar »vom Gesetzgeber, eine angemessene Balance zwischen Freiheit und Sicherheit herzustellen.«

⁶ Vgl. statt vieler *Mackenroth*, *Der Rechtsstaat in der Zwickmühle?*, 2011, S. 12 f. und *Park*, *Wandel des klassischen Polizeirechts zum neuen Sicherheitsrecht*, 2013, S. 11 ff. Kritisch zu den daraus entstandenen Gesetzesänderungen etwa *C. Calliess*, ZRP 2002, 1 (2) und *Hoffmann-Riem*, ZRP 2002, 497 (498); vgl. auch *Petri*, in: *Lisken/Denninger*, *Handbuch des Polizeirechts*, 5. Auflage 2012, Kapitel A Rn. 154 sowie insgesamt *Blaschke et al.*, *Sicherheit statt Freiheit?*, Berlin 2005. Die Debatte in der Bundesrepublik bis dahin zeichnet nach *Kötter*, *Pfade des Sicherheitsrechts*, 2008, S. 25 ff.

käre[...] Beziehung« attestiert;⁷ *Di Fabio* wies darauf hin, dass »wer über Freiheit redet, über Sicherheit nicht schweigen« könne, da die Sicherheit als Grundlage für Freiheit zu gewährleisten »erste« und »letzte« Rechtfertigung des Staates sei; Freiheit und Sicherheit seien »keine Antipoden, keine unversöhnlichen Widersprüche, im Grunde nicht einmal überhaupt Widerspruch«, sondern stärkten »einander, wenn beide angemessen zur Entfaltung gelangen.«⁸ *C. Calliess* beschreibt eine »gemeinsame Schnittmenge, in der Sicherheit und freiheitlicher Rechtsstaat deckungsgleich sind«;⁹ *Hirsch* gelingt es, dieses Verhältnis besonders pointiert festzuhalten: »Sicherheit ohne Freiheit wäre unerträglich«;¹⁰ auch *Bull* stellt klar: »Es geht gar nicht um die Alternative ›Freiheit‹ oder ›Sicherheit‹, sondern um graduelle Unterschiede«.¹¹

Eine maßgebliche Rolle bei der praktischen Umsetzung des Anspruchs, Sicherheit und Freiheit in einem angemessenen Verhältnis zu halten, kommt der Tätigkeit der mit der Gefahrenabwehr betrauten Behörden zu. Dies sind – je nach System¹² – die Polizei oder die Polizei und die Ordnungs- oder Verwaltungsbehörden. In den Befugnissen dieser Behörden zeigt sich ganz konkret, welche Entscheidung der Gesetzgeber zu Freiheit und Sicherheit getroffen hat, das Polizeirecht ist gleichsam der »Prototyp rechtsstaatlichen Schutzrechts«.¹³

Für die Erfüllung dieses Auftrages¹⁴ sind die Gefahrenabwehrbehörden auf Informationen über drohende Gefahren angewiesen.¹⁵ Diese Informationen werden sich in der Vielzahl der Fälle – nicht nur, wenn die Gefahr von Personen ausgeht, sondern etwa auch, wenn bestimmte Personen bei der Abwehr der Gefahr eine besondere Rolle spielen – auf Personen beziehen, also personenbezogene Daten sein. Die Erhebung und Verarbeitung dieser Daten birgt Gefahren für die Ausübung der Freiheit, die das Bundesverfassungsgericht 1983 hervorgehoben hat:

»Wer nicht mit hinreichender Sicherheit überschauen kann, welche ihn betreffende Informationen in bestimmten Bereichen seiner sozialen Umwelt bekannt sind, und wer das Wissen möglicher Kommunikationspartner nicht einigermaßen abzuschätzen vermag, kann in seiner Freiheit wesentlich gehemmt werden, aus eigener Selbstbestimmung zu planen oder zu entscheiden.«¹⁶

⁷ *Hoffmann-Riem*, ZRP 2002, 497 (497).

⁸ *Di Fabio*, NJW 2008, 421 (422).

⁹ *C. Calliess*, ZRP 2002, 1 (5).

¹⁰ *Hirsch*, ZRP 2008, 24.

¹¹ *Bull*, RuP 2008, 16 (21).

¹² So werden in Baden-Württemberg, Bremen, dem Saarland und Sachsen »Polizei« im Sinne der anderen Länder und Ordnungsbehörden nicht getrennt, sondern einheitlich als »Polizeik« bezeichnet.

¹³ *Hoffmann-Riem*, ZRP 2002, 497 (499).

¹⁴ *Bull*, RuP 2008, 16 (21) weist jedoch zu Recht darauf hin, dass auch alle sonstigen staatlichen Tätigkeiten von der Erhebung von Daten abhängig sind, etwa die Erhebung von Steuern; vgl. auch *Kazele*, VerwArch 101 (2010), 469 (469) und bereits *Kamlah*, DÖV 1970, 361 (361): »[D]er moderne Wohlfahrts- und Versorgungsstaat [...] sammelt Daten über seine Bürger, um besser für ihr Wohl sorgen zu können.«

¹⁵ *Kugelman*, Polizei- und Ordnungsrecht, 2. Auflage 2012, Kapitel 7 Rn. 2 und 4.

¹⁶ BVerfGE 65, 1 (43).

Entsprechend ordnete es die Erhebung von Daten, deren Verarbeitung, Speicherung und Übermittlung als Eingriff in ein von Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG gewährtes Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung ein.¹⁷ In den Polizeigesetzen des Bundes und der Länder finden sich daher eine Vielzahl von Ermächtigungsnormen, die verschiedene Formen der polizeilichen Datenerhebung betreffen.

Doch auch diese Ermächtigungen stoßen ihrerseits an Grenzen: einerseits durch Abwägung der Güter, die durch die Maßnahme geschützt werden sollen mit den Rechten der Zielperson; andererseits wird aber auch die Existenz absoluter Grenzen postuliert, bei deren Erreichen eine Abwägung von vornherein ausgeschlossen ist. Ebenfalls bereits bei *Hobbes* finden sich Bereiche, die dem Staat absolut entzogen sein sollen: da der Gesellschaftsvertrag zum eigenen Wohle eingegangen werde und bestimmte Handlungen diesem Wohle schlechthin nicht zuträglich seien, könne ein Einverständnis hier nicht angenommen werden.¹⁸ Auch im Bereich der polizeilichen Datenerhebung in der Bundesrepublik Deutschland werden solche absoluten Grenzen, die der Staat nicht übertreten darf, angenommen: das Bundesverfassungsgericht hat einen Kernbereich privater Lebensgestaltung entwickelt, den die Maßnahmen im Einzelfall nicht antasten dürfen und der teilweise besondere gesetzliche Schutzvorschriften erfordert.¹⁹

II. Erhebungsregelungen und Kernbereichsschutz im Bundesstaat

Zur Ausgestaltung der Schutzmechanismen zugunsten des Kernbereichs privater Lebensgestaltung in den polizeilichen Ermächtigungen ist der Gesetzgeber verpflichtet.²⁰ Da es sich um Ermächtigungen im Rahmen der Polizeirechts handelt, sind dies neben einigen polizeirechtlichen Bundesgesetzen in erster Linie die Länder: die Polizeihochheit der Länder wird von *Götz* als »das prägende Merkmal der deutschen Sicherheitsarchitektur« bezeichnet.²¹ Zwar mögen die Polizeigesetze durch Abstimmung zwischen den Ländern »weithin inhaltlich kongruent« sein,²² jedoch werden gelegentlich auch Forderungen nach (weiterer) Vereinheitlichung

¹⁷ BVerfGE 65, 1 (43).

¹⁸ *Hobbes*, *Leviathan*, 1651, S. 65 f. So sei ein staatlicher Befehl, der den Bürger dazu zwingt, sich selbst zu töten oder zu verletzen oder sich gegen einen Angriff nicht zu wehren oder ein Verbot zu essen, zu atmen oder Medizin zu nutzen ebenso unverbindlich wie die Anordnung, sich selbst zu belasten: *Hobbes*, *Leviathan*, 1651, S. 111 f. Vgl. auch *Baldus*, der auf die Annahme eines unantastbaren Bereichs im späten 19. Jahrhundert hinweist und diesen zwar als »niemals in aller Reinheit einlösbar«, aber als »Idee« sinnvoll erachtet, JZ 2008, 218 (218 und 227).

¹⁹ Dazu genauer unten B.-I.-2.

²⁰ Dazu genauer unten C.

²¹ *Götz*, in: *Isensee/Kirchhof*, Handbuch des Staatsrechts, Band IV, 3. Auflage 2006, § 85 Rn. 33.

²² *Isensee*, in: *ders./Kirchhof*, Handbuch des Staatsrechts, Band VI, 3. Auflage 2008, § 126 Rn. 217.

formuliert.²³ Ein praktisches Bedürfnis nach Einheitlichkeit dürfte etwa auch darin liegen, dass Polizeibeamte beim Einsatz in einem anderen Bundesland an dessen Recht gebunden sind – wobei angesichts der Ausbildung der Beamten in Bezug auf das jeweils »eigene« Polizeirecht Konflikte naheliegen. Zudem ist das Polizeirecht ständigem Wandel unterworfen;²⁴ insbesondere neue technische Entwicklungen führen im Bereich der Datenerhebung zur Schaffung neuer Ermächtigungen.

Dem Grundgesetz kommt bei alledem die Bedeutung eines Mindeststandards zu;²⁵ »ein Mehr an Grundrechtsbeschränkung« darf durch die Länder nicht vorgesehen werden.²⁶ Andererseits müssen die Gesetze der Länder deshalb nicht gleich sein: die bundesstaatliche Verfassung sieht gerade Unterschiedlichkeit vor.²⁷ Diese kann im hier betrachteten Bereich und unter Wahrung der Verfassung, wie sie vom Bundesverfassungsgericht ausgelegt wird,²⁸ also nur in einem »Weniger« an Grundrechtsbeschränkung liegen, in einer stärkeren Begrenzung der Eingriffsermächtigungen. Bezogen auf den Kernbereich privater Lebensgestaltung könnten diese Begrenzungen in einer großzügigeren Definition des geschützten Bereichs, in einer strengerer Beschränkung der Anordnung (also einem Schutz vor der Erhebung), in strengerer Vorkehrungen bei der Durchführung der Maßnahme oder in strengerer Einschränkungen der polizeilichen Tätigkeit nach Durchführung der Maßnahme (etwa Verwertungsverbote) liegen.

Diese Untersuchung wendet sich also neben Fragen nach der Schlüssigkeit des Kernbereichs privater Lebensgestaltung als äußerer Grenze²⁹ im Schwerpunkt einer vergleichenden Betrachtung der Reaktion der Polizeigesetzgeber auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu: (Wie) haben die Länder die Vorgaben des Verfassungsgerichts umgesetzt? Welche Länder bleiben inwiefern hinter dem

²³ Etwa im Gesetzentwurf der FDP/DVP im Landtag von Baden-Württemberg vom 19. Januar 1989, LTDRs. 10/1002. S. 25.

²⁴ Vgl. etwa *Graulich*, NVwZ 2005, 271 (271); *Gusy*, NdsVBl. 2006, 65 (66) und *Mörtl*, DVBl 2010, 808 (808).

²⁵ *Isensee*, in: *ders./Kirchhof*, Handbuch des Staatsrechts, Band VI, 3. Auflage 2008, § 126 Rn. 226; vgl. auch *Pietzcker*, in: *Isensee/Kirchhof*, Handbuch des Staatsrechts, Band VI, 3. Auflage 2008, § 134 Rn. 1: unter anderem die Grundrechte stellen »Übereinstimmung der Rechtsordnungen in Inhalt und Wertungen« her. *Möllers*, Verfassungsrechtliche Stellungnahme zum Entwurf des Gesetzes zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalamt (BKAG-E) (BT-Drucks. 16/9588), ADRs. 16(4)460J, 2008, S. 1 weist darauf hin, dass dies aber nicht bedeutet, dass dieser Spielraum völlig ausgefüllt werden muss; vielmehr scheint ihm eine möglichst vollständige Ausfüllung der Grenzen »im Zweifelsfall relativ einseitig an Sicherheitsinteressen orientiert«.

²⁶ *Isensee*, in: *ders./Kirchhof*, Handbuch des Staatsrechts, Band VI, 3. Auflage 2008, § 126 Rn. 266.

²⁷ *Isensee*, in: *ders./Kirchhof*, Handbuch des Staatsrechts, Band VI, 3. Auflage 2008, § 126 Rn. 267.

²⁸ Vgl. zu dieser Prämisse auch den Ansatz von *Barrot*, Der Kernbereich privater Lebensgestaltung, 2012, S. 21.

²⁹ Dazu sei auch auf die Arbeiten von *Barrot*, Der Kernbereich privater Lebensgestaltung, 2012 und *Dammann*, Der Kernbereich der privaten Lebensgestaltung, 2011, verwiesen.

geforderten Standard zurück, welche gehen inwiefern darüber hinaus? (Wo) gibt es Versuche, die abstrakten Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts näher auszugestalten? Wie gehen die Gesetzgeber mit den durch die Vorgaben des Verfassungsgerichts aufgeworfenen Problemen um – und welche Rückschlüsse lassen sich daraus hinsichtlich des Konzepts selbst ziehen?

Zum Gegenstand der Untersuchung werden die den Kernbereich privater Lebensgestaltung betreffenden Schutzvorschriften³⁰ in den folgenden Gesetzen gemacht: dem Bundeskriminalamtgesetz (BKAG); dem Bundespolizeigesetz (BPolG);³¹ dem Zollfahndungsdienstgesetz (ZFdG);³² dem Polizeigesetz des Landes Baden-Württemberg (PolG B-W);³³ dem Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Bayerischen Staatlichen Polizei (BayPAG);³⁴ dem Allgemeinen Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin (ASOG Bln);³⁵ dem Brandenburgischen Polizeigesetz (BbgPolG);³⁶ dem Bremischen Polizeigesetz (BremPolG);³⁷ dem hamburgischen Gesetz über die Datenverarbeitung der Polizei (PolDVG HA);³⁸ dem Hessischen Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (HSOG);³⁹ dem Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung in Mecklenburg-Vorpom-

³⁰ Ausgeschlossen bleiben dabei die Vorschriften zum Schutz der in den §§ 52, 53 StPO (Strafprozessordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. April 1987 [BGBl. I S. 1074, 1319], zuletzt geändert durch Art. 2 Abs. 3 des Gesetzes vom 21. Januar 2015 [BGBl. I S. 10]) genannten Vertrauensverhältnisse, soweit sie nicht in den Kernbereichsschutz einbezogen werden; wie *Dammann*, Der Kernbereich der privaten Lebensgestaltung, 2011, S. 237 darlegt, dienen diese Vorschriften eher dem Verbot der Umgehung der Zeugnisverweigerungsrechte als dem Schutz des Kernbereichs. Entsprechend sind sie auch überwiegend *neben* dem Schutz des Kernbereichs geregelt, vgl. etwa § 20h Abs. 5 BKAG und § 20u BKAG (Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten vom 7. Juli 1997 [BGBl. I S. 1650], zuletzt geändert durch Art. 3 i. V. m. Art. 9 des Gesetzes vom 20. Juni 2013 [BGBl. I S. 1602]).

³¹ Gesetz über die Bundespolizei vom 19. Oktober 1994 (BGBl. I S. 2978, 2979), zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 20. Juni 2013 (BGBl. I S. 1602).

³² Gesetz über das Zollkriminalamt und die Zollfahndungsämter vom 16. August 2002 (BGBl. I S. 3202), zuletzt geändert durch Art. 2 Abs. 5 des Gesetzes vom 21. Januar 2015 (BGBl. I S. 10).

³³ Vom 13. Januar 1992 (GBl. 1992, 1), zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 29. Juli 2014 (GBl. S. 378, 379); die amtliche Abkürzung lautet »PolG«.

³⁴ Vom 14. September 1990 (GVBl. S. 397), zuletzt geändert durch § 1 Nr. 30 des Gesetzes vom 22. Juli 2014 (GVBl. S. 286); die amtliche Abkürzung lautet »PAG«.

³⁵ In der Fassung vom 11. Oktober 2006 (GVBl. S. 930), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 15. Oktober 2014 (GVBl. S. 362).

³⁶ Gesetz über die Aufgaben, Befugnisse, Organisation und Zuständigkeit der Polizei im Land Brandenburg vom 19. März 1996 (GVBl. I/96 S. 74), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. April 2014 (GVBl. I/14, [Nr. 20]).

³⁷ Vom 6. Dezember 2001 (GBl. S. 441, berichtet 2002 S. 47), zuletzt geändert durch Art. 6 des Gesetzes vom 8. Mai 2012 (GBl. S. 160).

³⁸ Vom 2. Mai 1991 (GVBl. S. 187), zuletzt geändert durch Gesetz vom 30. Januar 2014 (GVBl. S. 21).

³⁹ In der Fassung vom 14. Januar 2005 (GVBl. I S. 14), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 27. Juni 2013 (GVBl. I S. 444).

mern (SOG M-V),⁴⁰ dem Niedersächsischen Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (Nds. SOG),⁴¹ dem Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (PolG NRW),⁴² dem Polizei- und Ordnungsbehördengesetz des Landes Rheinland-Pfalz (POG R-P),⁴³ dem Saarländischen Polizeigesetz (SPolG),⁴⁴ dem Polizeigesetz des Freistaats Sachsen (SächsPolG),⁴⁵ dem Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt (SOG LSA),⁴⁶ dem hier relevanten Teil des Landesverwaltungsgesetzes für das Land Schleswig-Holstein (LVwG S-H)⁴⁷ und dem Thüringer Polizeiaufgabengesetz (ThürPAG).⁴⁸

⁴⁰ In der Fassung vom 9. Mai 2011 (GVBl. S. 246), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 2. Juli 2013 (GOVBL. S. 434).

⁴¹ In der Fassung vom 19. Januar 2005 (GVBl. S. 9), zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 16. Dezember 2014 (GVBl. S. 436).

⁴² In der Fassung vom 25. Juli 2003 (GVBl. S. 410), zuletzt geändert durch Art. 7 des Gesetzes vom 2. Oktober 2014 (GVBl. 622).

⁴³ In der Fassung vom 10. November 1993 (GVBl. S. 595), zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 19. Dezember 2014 (GVBl. S. 332); die amtliche Abkürzung lautet »POG«.

⁴⁴ In der Fassung vom 26. März 2001 (ABl. S. 1074), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 12. November 2014 (ABl. I S. 1465).

⁴⁵ Vom 13. August 1999 (GVBl. S. 330), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 17. Dezember 2013 (GVBl. S. 890).

⁴⁶ In der Fassung der Bekanntmachung vom 20. Mai 2014 (GVBl. S. 183), zuletzt geändert durch Art. 9 des Gesetzes vom 17. Juni 2014 (GVBl. S. 340).

⁴⁷ Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein vom 2. Juni 1992 (GVOBl. S. 243), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 23. Juni 2013 (GVOBl. S. 254); die amtliche Abkürzung lautet »LVwG«.

⁴⁸ Thüringer Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Polizei vom 4. Juni 1992 (GVBl. S. 199), zuletzt geändert durch Art. 6 des Gesetzes vom 8. August 2014 (GVBl. S. 544); die amtliche Abkürzung lautet »PAG«.

B. Der Kernbereich privater Lebensgestaltung

Zunächst stellt sich die Frage, welche Vorgaben sich aus der Verfassung für den Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung bei polizeilicher Datenerhebung ableiten. Da dieser Bereich in der Verfassung nicht ausdrücklich Erwähnung findet, sondern erst durch das Bundesverfassungsgericht »entdeckt« wurde, können Anhaltspunkte für Inhalt und Reichweite dieses Bereichs nur aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gewonnen werden.

I. Die Entwicklung durch das Bundesverfassungsgericht

Die Kernbereichsrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts lässt sich für den Rahmen dieser Untersuchung¹ in zwei Phasen einteilen: eine frühe Phase, in welcher Grund und Inhalt des absolut geschützten Bereichs Gestalt angenommen haben und sich zur Beschreibung dessen der Begriff »Kernbereich privater Lebensgestaltung« einheitlich durchgesetzt hat, und eine jüngere Phase, in der das Erfordernis legislativer Schutzvorkehrungen begründet und ausgeweitet wurde. In jeder dieser Phasen finden sich sowohl Entscheidungen, die sich direkt auf Datenerhebungen beziehen als auch solche, die nicht Informationen über das Leben der Bürger, sondern deren Handlungen betreffen. Das heutige Kernbereichskonzept ist dabei über den Verlauf von Jahrzehnten in kleinen, lediglich lose zusammenhängenden Schritten entstanden; die Entscheidungen betrafen häufig nur einzelne Aspekte wie die Herleitung des Kernbereichs, dessen Inhalt und Ausnahmen. Dabei kam es durchaus auch zu Widersprüchen und Kurskorrekturen.

1. Erste Phase: Entstehung und Konsolidierung des Kernbereichs

Die Anfänge des Kernbereichskonzepts reichen bis in die 1950er Jahre zurück; die Befassung mit dem Kernbereich bleibt dabei jedoch zunächst sehr bruchstückhaft.

¹ Vgl. die insofern allgemeinere Darstellung bei Barrot, Der Kernbereich privater Lebensgestaltung, 2012, S. 36 ff.

a) Die Begründung des Kernbereichs durch ein obiter dictum

Der Ursprung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Kernbereich privater Lebensgestaltung hatte zunächst mit polizeilicher Datenerhebung nicht viel zu tun:² in einem Verfahren über einen Passenzug hatte das Gericht den Begriff der »verfassungsmäßigen Ordnung« in Art. 2 Abs. 1 S. 2 GG auszulegen. Dabei entschied es am 16. Januar 1957, um zu dieser Ordnung zu gehören dürften Gesetze »die Würde des Menschen nicht verletzen, die im Grundgesetz der oberste Wert ist, aber auch die geistige, politische und wirtschaftliche Freiheit des Menschen nicht so einschränken, daß sie in ihrem Wesensgehalt angetastet würde (Art. 19 Abs. 2, Art. 1 Abs. 3, Art. 2 Abs. 1 GG)«.³ Daraus ergebe für den Bürger »eine Sphäre privater Lebensgestaltung [...], also ein letzter unantastbarer Bereich menschlicher Freiheit [...], der der Einwirkung der gesamten öffentlichen Gewalt entzogen ist.«⁴ Damit war begrifflich die Grundlage des heutigen Kernbereichskonzepts gelegt, auch wenn der Kernbereich für den konkreten Fall keine Bewandnis und zu diesem Zeitpunkt auch wenig Konturen hatte.

b) Der Sozialbezug als Beschränkung

Ebenfalls nicht auf Datenerhebungen bezogen war die nächste Entscheidung, die die Verfassungsmäßigkeit der Strafbarkeit von homosexuellen Handlungen unter verschiedenen Aspekten, jedoch auch unter dem Aspekt des absolut geschützten Freiheitsbereichs der Bürger betraf. Am 10. Mai 1957 entschied das Bundesverfassungsgericht, dieser »letzte, unantastbare Bereich menschlicher Freiheit« werde überschritten, »wenn Handlungen des Menschen in den Bereich eines andern einwirken, ohne daß besondere Umstände, wie etwa familienrechtliche Beziehungen, diese Gemeinschaftlichkeit des Handelns als noch in den engsten Intimbereich fallend erscheinen lassen.«⁵ Die »Berührung mit der Persönlichkeitssphäre eines andern Menschen« sollte »einer Handlung den Bezug auf das Soziale« verleihen, »der sie dem Recht zugänglich« machen sollte.⁶ Kommunikation sei »aus dem Gesichtspunkt der Art. 2 Abs. 1 und Art. 1 Abs. 1 GG« absolut geschützt, wenn der für einen

² Wie *Rohlf*s, Der grundrechtliche Schutz der Privatsphäre, 1980, S. 71 anmerkt, hatte die entsprechende Aussage des BVerfG aber auch zum Privatsphärenschutz allgemein und auch zu der entscheidungserheblichen Fragestellung an sich keinen inhaltlichen Bezug.

³ BVerfGE 6, 32 (41); eine Deutung von Wesensgehalt und Menschenwürde als eng verwandt findet sich schon kurz zuvor bei *Dürig*, AöR 81 (1956), 117 (136): »Inhaltlich sichert der im deutschen Staatsrecht neue Art. 19 II als »inviolable et sacré« – verstanden durchaus im wörtlichen Pathos – ab, was der ebenso neue Art. 1 I als Konstitutionsprinzip unserer Rechtsordnung erklärt, die Menschenwürde.«

⁴ BVerfGE 6, 32 (41); vgl. auch hier *Dürig*, AöR 81 (1956), 117 (129): »Art. 1 I anerkennt für den Menschen ferner eine ureigenste Intimsphäre, die sich allen staatlichen totalen Inquisitionen, Registrierungen und Testen wirksam entgegenstellt.«

⁵ BVerfGE 6, 389 (433).

⁶ BVerfGE 6, 389 (433).

Eingriff nötige »Sozialbezug« nicht »intensiv genug« sei.⁷ Für diesen Sozialbezug sollte aber »das Sittengesetz« von »großer Bedeutung« sein; das Gericht begründete im vorliegenden Fall den Sozialbezug mit dem »Bedürfnis nach Bestrafung«, da »die soziale Gemeinschaft die Handlung *eindeutig* als im Widerspruch zu dem Sittengesetz stehend betrachtet.«⁸ In dieser Entscheidung wurde das Kernbereichskonzept mit dem Sozialbezug um einen Mechanismus erweitert, der die Einbeziehung gegenläufiger Interessen erlaubt.

c) Erster Bezug zu Datenerhebungen: Mikrozensus

Erstmals im Zusammenhang mit Datenerhebungen, nämlich der Erhebung zur Erstellung einer Repräsentativstatistik (dem sogenannten »Mikrozensus«), fand der »unantastbare Bereich privater Lebensgestaltung« am 16. Juli 1969 Erwähnung: Art. 1 Abs. 1 GG »beherrsche« Art. 2 Abs. 1 GG, woraus ein solcher Bereich entspringe.⁹ Verletzt sei er, »wenn der Staat das Recht für sich in Anspruch nehmen könnte, den Menschen zwangsweise in seiner ganzen Persönlichkeit zu registrieren und zu katalogisieren [...] und ihn damit wie eine Sache zu behandeln, die einer Bestandsaufnahme in jeder Beziehung zugänglich ist.«¹⁰ Das Gericht ging jedoch über dieses eher am Umfang der Maßnahme orientierte Würdeverständnis hinaus und unternahm den Versuch einer positiven inhaltlichen Bestimmung: Eine Erhebung dürfe nicht »den Bereich menschlichen Eigenlebens erfäß[en], der von Natur aus Geheimnischarakter hat«; eine Erhebung über »das Verhalten des Menschen in der Außenwelt« greife dagegen »in aller Regel« nicht in diesen Bereich ein – entsprechend wurde durch den Zensus kein Verstoß angenommen.¹¹

d) Die besondere Bedeutung der Vertrauensverhältnisse

Bereits in einer Entscheidung des Gerichts vom 15. Januar 1970 wurde ein weiterer heute zentraler Aspekt des Kernbereichskonzepts eingeführt: zwischenmenschliche Beziehungen, die von einem besonderen Vertrauen gekennzeichnet sind. Gegen-

⁷ BVerfGE 6, 389 (433). Die Bezugnahme auf »Art. 2 Abs. 1 und Art. 1 Abs. 1 GG« widerspricht der These *Haucks*, Heimliche Strafverfolgung und Schutz der Privatheit, 2014, S. 263 ff., das Bundesverfassungsgericht habe bis 1973 Menschenwürde und Kernbereich voneinander getrennt.

⁸ BVerfGE 6, 389 (434) (Hervorhebung im Original). Dafür sollte immerhin nicht das »persönliche sittliche Gefühl des Richters« maßgeblich sein – »größere[s] Gewicht« maß das Gericht jedoch dem Umstand zu, »daß die öffentlichen Religionsgesellschaften [...] die gleichgeschlechtliche Unzucht als unsittlich verurteilen«: BVerfG 6, 389 (434 f.). Die zeitgenössische Literatur ist dazu soweit ersichtlich recht still geblieben, einzig bei *Schultz*, MDR 1957, 336 (336 f.) findet sich das Zugeständnis, die Strafbarkeit der Homosexualität »mochte immerhin problematisch erscheinen« – obgleich auch *Schultz* die Menschenwürde nach der »herrschenden Sittenauffassung« bestimmen wollte.

⁹ BVerfGE 27, 1 (6).

¹⁰ BVerfGE 27, 1 (6).

¹¹ BVerfGE 27, 1 (7).

stand war die Verwertbarkeit von Akten aus einem Scheidungsverfahren in einem Disziplinarverfahren; dies war nach Auffassung des Beschwerdeführers und auch des hessischen Justizministers unzulässig.¹² Das Gericht ordnete die in Frage stehenden Akten zwar dem »privaten Lebensbereich der Ehepartner« zu, nicht jedoch »dem schlechthin unantastbaren Bereich«.¹³ Zur Herleitung dieses Bereichs verwies das Gericht auf den Schutz der Intimsphäre nach Art. 2 Abs. 1 GG, wo »[b]ei der Bestimmung von Inhalt und Reichweite« Art. 1 Abs. 1 GG »zu beachten« sei; »[ü]berdies« wies das Gericht auf die Wesensgehaltsgarantie in Art. 19 Abs. 2 GG hin.¹⁴

Ebenfalls den Aspekt des Vertrauensverhältnisses betrifft die dieser Entscheidung folgende verfassungsgerichtliche Befassung mit dem Kernbereich: nach Wiederholung der Anknüpfung an die Art. 1 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1 und Art. 19 Abs. 2 GG kam das Gericht am 8. März 1972 in der Subsumtion zu dem Ergebnis, dass ärztliche Krankenblätter, obwohl »höchstpersönlich«, ¹⁵ nicht dem absoluten Schutz unterfallen.¹⁶

e) Zweifel am Kernbereichsschutz für Kommunikation

Eine strukturell bedeutende Abweichung von der bisherigen Linie, die implizit von der Einbeziehung von Kommunikation in den Kernbereich ausging, enthielt eine Entscheidung vom 19. Juli 1972 bezüglich der Zeugnisverweigerungsrechte einer Sozialarbeiterin in einem Strafprozess. Zunächst wurde bei der Wiederholung der normativen Anknüpfung aus BVerfGE 27, 344 (350 f.) der Hinweis auf Art. 19 Abs. 2 GG ausgelassen.¹⁷ Anders als das AG Lüneburg angenommen hatte¹⁸ unterfalle außerdem das Gespräch mit einem Sozialarbeiter nicht grundsätzlich dem absoluten Schutz, was »schon deshalb« gelte, »weil der Einzelne den innersten Bezirk, der ihm um seiner freien und selbstverantwortlichen Persönlichkeitsentfaltung verbleiben muß [...], zwangsläufig verläßt, sobald er sich anderen freiwillig mitteilt.«¹⁹ »[D]ort, wo [der Bürger] in Kommunikation zu Mitmenschen tritt« sei eine Abwägung vorzunehmen,²⁰ die zuvor²¹ noch offengehaltene Möglichkeit, auch Kommunikation könne dem absolut geschützten Bereich zugehören, findet hier keinerlei Erwähnung mehr.

Am 31. Januar 1973 wiederum kehrte das Gericht jedoch zur vorherigen Linie zurück: einerseits wurde die vorherige normative Anknüpfung mit Hinweis auf die We-

¹² Vgl. BVerfGE 27, 344 (349).

¹³ BVerfGE 27, 344 (351).

¹⁴ BVerfGE 27, 344 (350 f.).

¹⁵ BVerfGE 32, 373 (380).

¹⁶ BVerfGE 32, 373 (379).

¹⁷ BVerfGE 33, 367 (376).

¹⁸ Vgl. BVerfGE 33, 367 (370).

¹⁹ BVerfGE 33, 367 (377).

²⁰ BVerfGE 33, 367 (377 f.).

²¹ BVerfGE 6, 389 (433), vgl. oben.

Sachregister

Abbruchpflicht

- als allgemeine Regelung 120 f.
- als am seltensten geregelte Schutzebene 172 f.
- bei der Audio- und Videoüberwachung 133 f.
- bei der Erhebung aus informationstechnischen Systemen 130 f.
- bei der Observation 132 ff.
- bei der Telekommunikationsüberwachung 127 ff.
- bei der Wohnraumüberwachung 18, 121 ff.
- beim Einsatz von Vertrauenspersonen und verdeckten Ermittlern 135 ff.
- in der Rechtsprechung 18
- Kritik 64 f.

Absenken der Anforderungen durch das Bundesverfassungsgericht 20 f., 25 f., 163

absoluter Schutz 28 ff., 178 ff.

Abwägung

- auf Rechtfertigungsebene 36 ff.
- im Schutzbereich 28 ff.

akustisch wahrnehmbare Daten, Beschränkung des Schutzes auf 95, 108, 126 f., 134, 145, 155, 174 f.

allein Kernbereichsdaten, Erhebung von 25 f., 61 ff., 90 f., 97 ff., 101 ff., 107, 111, 114, 119

allgemeine Regelungen

- auf Durchführungsebene 120 f.
- auf Prognoseebene 82 ff.
- Löschungspflichten 141 ff.
- Sinnhaftigkeit 82 ff., 164 f.

alternative Bestimmungskonzepte *siehe auch Inhalt des Kernbereichs*

alternative Schutzkonzepte 208 ff.

Anhaltspunkte für Kernbereichsberührung *siehe auch Indizien für Kernbereichsberührung*

Anwendbarkeit des Kernbereichs auf präventiven Bereich 87 ff.

Anwendungsfälle *siehe auch Fallzahlen*

Arzt-Patienten-Verhältnis *siehe auch Vertrauensverhältnisse*

Audio- und Videoüberwachung

- Abbruchpflicht 133 f.
- Erforderlichkeit von Schutzvorkehrungen 108 ff.
- in Wohnungen *siehe Wohnraumüberwachung*
- Löschungspflicht 154 f.
- mögliche Beschränkungen als Ersatz für das Kernbereichskonzept 214
- Prognosemaßstab 108 ff.

Ausdehnung des Schutzkonzepts durch die Landesgesetzgeber 162, 176 f.

Ausschreibung zur Beobachtung 104, 132, 152

äußere Wahrnehmbarkeit einer Handlung als Abgrenzungskriterium 52 f.

Australien 192 ff.

automatische Aufzeichnung 21, 122 ff., 128, 131, 134, 170, 173, 213

Begründung des Kernbereichskonzepts 8
Bezug zu Gefahren als Ausschlusskriterium *siehe auch Gefahrenbezug*

Bezug zu Straftaten als Ausschlusskriterium *siehe auch Straftatenbezug*

Bundesgerichtshof 37

Bundesstaat 3 ff.

Datenerhebung

- Eingriffscharakter 2 f.

- erstmalige Berührung mit dem Kernbereich 9
- Notwendigkeit für staatliche Aufgabenerfüllung 2
- Defizite in den Polizeigesetzen 169 ff.
- bei Übertragung des Kernbereichs auf andere Maßnahmen 171 ff.
- in Bezug auf bereits entscheidungsgegenständliche Maßnahmen 169 ff.
- dogmatische Anknüpfung 8 ff., 31 f., 40 f.
- Dokumentationspflicht *siehe auch Löschungspflicht*
- Durchführungsebene *siehe auch Abbruchpflicht*
- Eigensicherung 92 ff., 124 f., 146 f., 171
- Einsatz technischer Mittel außerhalb von Wohnungen *siehe auch Audio- und Videoüberwachung*
- Einsatz technischer Mittel aus Wohnungen *siehe auch Wohnraumüberwachung*
- Einsatz von Vertrauenspersonen und verdeckten Ermittlern
 - Abbruchpflicht 135 ff.
 - als am wenigsten regulierte Maßnahme 173
 - Erforderlichkeit von Schutzvorkehrungen 111 ff.
 - Löschungspflicht 155 f.
 - mögliche Beschränkungen als Ersatz für das Kernbereichskonzept 214
 - Prognosemaßstab 111 ff.
- empirische Geltung 181 ff.
- Entwicklung des Kernbereichs 7 ff.
- Phasen 7 ff., 14 ff.
- Erhebung aus informationstechnischen Systemen
 - Abbruchpflicht 130 f.
 - in der Rechtsprechung 22 f.
 - Löschungspflicht 149 ff.
 - mögliche Beschränkungen als Ersatz für das Kernbereichskonzept 214
 - Prognosemaßstab 99 ff.
- Ermittlung des Standorts *siehe auch Standortermittlung*
- Europäische Menschenrechtskonvention 191 f.
- Europäische Union 191 f.
- Europarat *siehe auch Europäische Menschenrechtskonvention*
- Fallzahlen verdeckter Datenerhebungen 186 ff.
- Gefahrenbezug 72 f., 75 f.
- Geheimhaltungswunsch 69
- GPS-Standortermittlung 18 f.
- Großbritannien 194 ff.
- Grundrechtscharakter der Menschenwürde 33 f.
- Hemmnisse avantgardistischer Regelungen 163 f.
- Herleitung *siehe auch dogmatische Anknüpfung*
- Hinweismöglichkeiten
 - als Element anderer Rechtsordnungen 193 f., 195 f.
 - als möglicher Ersatz für das Kernbereichskonzept 209 ff.
- Höchstpersönlichkeit 34 f., 69
 - als subjektiver Begriff 41 ff.
- Homosexuelle Handlungen, Strafbarkeit 8 f.
- Hongkong 196
- Indizien für Kernbereichsberührung 17 f., 42 f., 70 f., 74 f.
- Inhalt des Kernbereichs
 - als Hindernis für absoluten Schutz 30 f.
 - alternative Bestimmungskonzepte 52 ff.
 - erfolglose Ansätze der Gesetzgeber zur Umschreibung 77 ff.
 - in den Landesgesetzen 73 ff.
 - in den Materialien 79 ff.
 - in der Rechtsprechung 11 ff., 15 f., 20 f., 67 ff.
 - Probleme der Bestimmung 40 ff., 73
- internationaler Vergleich 190 ff.
- Inzestverbot 21 f., 47
- Irland 197 f.
- IT-Eingriff *siehe auch Erhebung aus informationstechnischen Systemen*
- Kanada 197 f.
- Kommunikation als Ausschlusskriterium 10 f., 52 f., 69

Komplexität der Regelungen 58 f., 164 ff.
 Kontrolle der Ermittler 182 f., *siehe auch*
unabhängige Entscheidung über die
Verwertung

Landesverfassungsgericht Sachsen-
 Anhalt 124
 Löschungspflicht
 – als allgemeine Regelung 141 ff.
 – als meistgeregelte Schutzebene 172 f.
 – Ausnahmen 142 f., 144 f., 148, 170 f.
 – bei der Audio- und Videoüberwa-
 chung 154 f.
 – bei der Erhebung aus informationstech-
 nischen Systemen 149 ff.
 – bei der Observation 153 f.
 – bei der Telekommunikationsüberwa-
 chung 147 ff.
 – bei der Wohnraumüberwachung 143 ff.
 – beim Einsatz von Vertrauenspersonen
 und verdeckten Ermittlern 155 ff.
 – in der Rechtsprechung 18, 19
 – Kritik 65 f.
Lüth-Entscheidung 8

minimization 206 f.
Mikrozensus-Entscheidung 9
 modales Verständnis der Menschen-
 würde 55 f.

Neuseeland 198 f.
 Nicht-Übertragung des Kernbereichs
 auf weitere Maßnahmen 171 f.
 Normklarheit 183 f.
 Nutzungsdaten 117, 139, 158

Objektivierung, Kernbereich als Schutz
 vor 55
 Observation
 – Abbruchpflicht 132 f.
 – Erforderlichkeit von Schutzvorkehrun-
 gen 105 ff.
 – Löschungspflicht 153 f.
 – Prognosemaßstab 105 ff.
 offenen Maßnahmen, Schutz vor 82 f., 175
 Öffentlichkeit als Ausschlusskriterium 25

Online-Durchsuchung *siehe auch Erhe-
 bung aus informationstechnischen*
Systemen
 Österreich 199 f.

Polizeibegriff 2
 Probleme des Kernbereichskonzepts 28 ff.
 Prognosemaßstab
 – als allgemeine Regelung 82 ff.
 – bei der Audio- und Videoüberwa-
 chung 108 ff.
 – bei der Erhebung aus informationstech-
 nischen Systemen 99 ff.
 – bei der Observation 105 ff.
 – bei der Telekommunikationsüberwa-
 chung 25 f., 61 ff., 96 ff.
 – bei der Wohnraumüberwachung 16,
 87 ff.
 – beim Einsatz von Vertrauenspersonen
 und verdeckten Ermittlern 111 ff.

räumliche Bestimmung des Kern-
 bereichs 54 f.
 Reaktion der Gesetzgeber auf die Recht-
 sprechung *siehe auch Regelungs-
 verhalten*
 Rechtfertigung von Eingriffen in den
 Kernbereich 36 ff., 179 ff.
 Rechtsanwälte *siehe auch Vertrauens-
 verhältnisse*
 Regelungstechnik 164 ff.
 Regelungsverhalten 161 ff.
 Relativierung durch tatsächliche Zwän-
 ge 22 f., 25 f., 60 f., 91 ff., 96 ff., 122 f.,
 127 f., 132 f., 134 ff., 171, 179 ff.

sächsischer Verfassungsgerichtshof 36, 68
 Sanktionserwartung als Faktor der
 Wirksamkeit 182 f.
 Schuldprinzip 13 f., 48
 Schutzbereichsbestimmung durch
 Abwägung 28 ff.
 Schutzvorkehrungen
 – Ausweitung durch das BVerfG 19, 22
 – Begründung durch das BVerfG 16
 – Kritik 58 ff.
 Schweiz 200 ff.
 Selbstgespräch 37, 53 f., 72, 81

- Sicherheit als Staatsaufgabe 1
- Soldatenmord von Lebach 11
- Sozialarbeiter *siehe auch Vertrauensverhältnisse*
- Sozialbezug
- als Ausschluss absoluten Schutzes 28 f.
 - Begründung 8 f.
 - funktionelles Versagen beim Einsatz von Personen 137 f.
 - Kritik 44 ff., 185 f.
 - Reichweite 21 f., 44 ff., 69 f.
- Standortermittlung
- mit technischen Mitteln 18 f., 117 f., 140, 159 f.
 - von Telekommunikationsgeräten 116 f., 139, 158 f.
- Straftatenbezug 12 f., 23 f., 47 ff., 71 f., 75
- Strafverteidiger *siehe auch Vertrauensverhältnisse*
- Südafrika 203 f.
- Tagebücher 12, 23 f., 46 f., 53 f.
- tatbestandliche Beschränkungen 211 ff.
- Telekommunikationsüberwachung
- Abbruchpflicht 127 ff.
 - Fallzahlen 187
 - in der Rechtsprechung 19 f., 25 f.
 - Löschungspflicht 147 ff.
 - mögliche Beschränkungen als Ersatz für das Kernbereichskonzept 213 f.
 - Prognosemaßstab 25 f., 61 ff., 96 ff.
- Thüringer Verfassungsgerichtshof 79, 163 f.
- typologisches Kernbereichskonzept 57 f.
- Übertreffen der verfassungsgerichtlichen Vorgaben 175 ff.
- unabhängige Entscheidung über die Verwertung 18, 65 f., 144, 146, 148 f., 150 f., 153, 154 f., 156, 177
- unbeabsichtigte Regelungen 175 f.
- Unmöglichkeit absolut geschützter Bereiche 32 ff.
- Verbot intimer Beziehungen mit Zielpersonen 214
- Vereinigte Staaten von Amerika 203 ff.
- Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz 72, 122 f.
- Verhältnismäßigkeit
- als Determinante des Kernbereichs 36
 - als maßgebliche Schwelle in anderen Rechtssystemen 192, 193, 195, 196, 197, 199 f., 206 ff.
 - als möglicher Ersatz für das Kernbereichskonzept 209 f.
- Verkehrsdatenerhebung 20, 24, 84, 115 ff., 138 f., 157 f.
- Vertrauensverhältnisse
- abweichende Einbeziehung im Landesrecht 76 f., 184
 - als Ansatzpunkt für tatbestandliche Schutzmechanismen 212 ff.
 - beim Einsatz von Personen 112 ff.
 - in der Rechtsprechung 9 f., 17 f., 26, 70 f.
 - Widersprüche insofern 42 f., 51
- Verweistechnik 165 f.
- Verwertungsverbot *siehe auch Löschungspflicht*
- Vorratsdatenspeicherung 24
- Wesensgehaltsgarantie 8, 10, 12, 190
- Wirksamkeit der Schutzvorkehrungen 181 ff.
- Wohnraumüberwachung
- Abbruchpflicht 18, 121 ff.
 - Fallzahlen 187 f.
 - in der Rechtsprechung 15 ff.
 - Löschungspflicht 143 ff.
 - mögliche Beschränkungen als Ersatz für das Kernbereichskonzept 212 f.
 - Prognosemaßstab 87 ff.
- Würdekollision als Rechtfertigung von Eingriffen 38 ff., 48