



Masterstudiengang Kriminologie und Polizeiwissenschaft

KSKS –

**Kieler Sicherheitskonzept Sexualstraftäter
in seiner normativen Einbettung**

Eine rechtswissenschaftliche Betrachtung
polizeilich relevanter Konzeptelemente

bei LRD Hartmut Brenneisen

Erstellerin:

Juliane Bohrer

Masterstudiengang MAKrim 5 2009/ 2011

Matrikel-Nr. 108108201399

Juliane.bohrer@googlemail.com

Heikendorf, September 2010

Inhalt

1. Thematische Einführung	1
1.1 Sexualstraftäter als gesellschaftliche Bedrohung	1
1.2 Sexualstraftäter, Resozialisierung und gesellschaftliche Fokussierung	2
1.3 Gegenstand dieser Masterarbeit	4
1.3.1 Begriffserläuterungen	4
1.3.2 Erkenntnisinteresse	5
1.3.3 Standortbestimmung	6
1.3.4 Methode und Struktur der Darstellung	7
2. KSKS – das Konzept	8
2.1 Inhaltliche Ausgestaltung	8
2.1.1 Zielgruppen	8
2.1.2 Risikoprognose	9
2.1.3 Verfahren	9
2.1.4 Polizeiliche Maßnahmen	10
2.2 Sozialwissenschaftliche Erkenntnisgrundlagen	11
3. Rechtliche Bewertung der Regelmaßnahmen	15
3.1 Spezifische Informationseingriffe	15
3.1.1 Grundsätzliche Erläuterungen zu Eingriffen in das RiS	16
3.1.2 Zuständigkeit der Verwaltung für Maßnahmen im Rahmen des KSKS	21
3.1.3 Datenerhebung durch die Polizei	24
3.1.3.1 Grundsätze der Datenerhebung	24
3.1.3.2 Bereichsspezifische Generalklausel zur Datenerhebung	25
3.1.3.3 Befragung	31

3.1.4	Polizeiinterne Datenspeicherung und -nutzung	33
3.1.4.1	Bereichsspezifische Generalklausel	34
3.1.4.2	Verarbeitung von Repressivdaten	37
3.1.4.3	Datenspeicherung zur vorbeugenden Kriminalitätsbekämpfung	38
3.1.4.4	Datenabgleich	39
3.1.5	Datenübermittlung an Externe	41
3.2	Erkennungsdienstliche Behandlung	45
3.3	Gefährderansprache	51
4.	Vergleich mit polizeirechtlichen Kontexten von HEADS und K.U.R.S.	57
4.1	HEADS	58
4.2	K.U.R.S.	62
5.	Diskussion	66
5.1	Polizeirechtliche Befugnisnormen im Zusammenhang mit KSKS	66
5.2	Taktische Berücksichtigung rechtlicher Problemstellungen	68
5.3	Auskunfts- und Ermittlungshilfe im Sinne des § 463a I StPO	71
5.3.1	Befugnisgeneralklausel der Führungsaufsichtsstellen	71
5.3.2	Amtshilfe oder Auskunfts- und Ermittlungshilfe durch die Polizei	72
5.3.3	Normauslegung des § 463a I StPO und Entwicklung der Führungsaufsicht	74
5.3.4	Polizeiliche Maßnahmen auf Grundlage des § 463a I StPO	78
6.	Abschließende Betrachtung und Ausblick	80
7.	Verwendete Literatur	VII
7.1	Allgemein	VII
7.2	Internetquellen	XIV

Abkürzungsverzeichnis

Anm. d. Verf. Anmerkung der Verfasserin

AKLS Automatisches Kennzeichen Lesesystem

Alt. Alternative

APR Allgemeines Persönlichkeitsrecht

Art. Artikel

ASOG Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz

Az. Aktenzeichen

BayPAG Bayerisches Polizeiaufgabengesetz

BayVerfGH Bayerischer Verfassungsgerichtshof

BayVGH Bayerischer Verwaltungsgerichtshof

Bd. Band

BGBI. Bundesgesetzblatt

BT Bundestag

BVerfG Bundesverfassungsgericht

BVerwG Bundesverwaltungsgericht

bzw. beziehungsweise

d.h. das heißt

ebd. ebenda

EDV elektronische Datenverarbeitung

EGGVG Einführungsgesetz zum Gerichtsverfassungsgesetz

EGMR Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte

EGStGB Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch

etc. etcetera

EuGRZ Europäische Grundrechte Zeitschrift

f. folgende

ff. fortfolgende

gem.	gemäß
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
HEADS	Haft-Entlassenen-Auskunfts-Datei-Sexualstraftäter
HH	Hamburg
Hrsg.	Herausgeber
IM	Innenministerium
JuFöG	Jugendförderungsgesetz
JZ	Juristen Zeitung
KJHG	Kinder- und Jugendhilfegesetz
KrimZ	Kriminologische Zentralstelle e.V.
KSKS	Kieler Sicherheitskonzept Sexualstraftäter
K.U.R.S.	Konzeption zum Umgang mit Rückfallgefährdeten Sexualstraftätern und -straftäterinnen
LDSG	Landesdatenschutzgesetz
LKA	Landeskriminalamt
LKRZ	Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland
LMG	Landesmeldegesetz
LT	Landtag
LVerf	Landesverfassung
LVwG	Landesverwaltungsgesetz
MV	Mecklenburg-Vorpommern
Nds.	Niedersachsen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift

NordÖR	Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
OVG	Oberverwaltungsgericht
OWiG	Ordnungswidrigkeitengesetz
PFA	Polizeiführungsakademie
PKW	Polizeiliche Kriminalstatistik
PolDVG	Gesetz über die Datenverarbeitung der Polizei
PolG	Polizeigesetz
RiS	Recht auf informationelle Selbstbestimmung
RN	Randnummer
S.	Seite
SGB	Sozialgesetzbuch
SH	Schleswig-Holstein
SOG	Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
StVG	Straßenverkehrsgesetz
TKÜ	Telekommunikationsüberwachung
u.a.	unter anderem
VersG	Versammlungsgesetz
VG	Verwaltungsgericht
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VwVG	Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz
VwZG	Verwaltungszustellungsgesetz

ZEVIS	Zentrales Verkehrs-Informationssystem des deutschen Kraftfahrt-Bundesamtes
ZIS	Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik
ZPO	Zivilprozessordnung

1. Thematische Einführung

1.1 Sexualstraftäter¹ als gesellschaftliche Bedrohung

Die Forderung nach elektronischen Fußfesseln², die öffentliche Diskussion um Wohn- und Aufenthaltsorte oder gar die politische Thematisierung „Wegschließen – und zwar für immer“³ sind Reaktionen auf ein gesellschaftliches Problem, welches in den vergangenen zehn Jahren regelmäßig wiederkehrend und in der jüngsten Vergangenheit zunehmend häufiger die Medien und die öffentliche Diskussion dominiert. Meist wird diese durch spektakuläre Einzelfälle, wie Sexualmorde an Kindern oder die Entlassung als gefährlich eingestufte Sexualstraftäter, initiiert oder verschärft. Kern der öffentlichen Diskussion bzw. der durch die Bevölkerung wahrgenommenen und durch die Medien verstärkten, subjektiven Bedrohung ist eine Gefährdung höchstpersönlicher Rechtsgüter wie Leben, körperliche Unversehrtheit und sexuelle Selbstbestimmung. Diese genießen in der Bundesrepublik Deutschland, aber auch international, einen besonderen Schutz mit hohem Verfassungsrang. Gesellschaftlichen Bedrohungen durch internationalen Terrorismus, Umweltveränderungen und -katastrophen oder wirtschaftliche Krisen wird in der öffentlichen Wahrnehmung maximal ein gleichwertiges, oft sogar geringeres Gewicht beigemessen.

Eine solche Themenfokussierung nimmt auch Einfluss auf Politik, insbesondere auch auf Kriminalpolitik. So sind seit 1998 zahlreiche Gesetze geschaffen worden, welche sich mit dieser Problematik konkret befassen.⁴ Gleichzeitig wird in Untersuchungen eine Steigerung des Sanktionsniveaus auf justizieller Ebene konstatiert.⁵

¹ Vorliegende Masterarbeit verwendet das generische Maskulinum. Soweit nichts anderes explizit formuliert wird, sind damit stets die weiblichen und männlichen Sprachformen gemeint. Die Verwendung nur einer Geschlechtsform dient der besseren Lesbarkeit und ist nicht benachteiligend gemeint.

² Justizministerin B. Zypries, Juli 2010, <http://ndr.de/nachrichten/kriminalitaet132.html>

³ Bundeskanzler G. Schröder 8.7.01, Bild am Sonntag, S. 5

⁴ Vgl. 6. Strafrechtsreformgesetz vom 14.11.1997, BGBl. 1998 I, 194; Gesetz zur Bekämpfung von Sexualdelikten und anderen gefährlichen Straftaten vom 26.01.1998, BGBl. I, 160; Gesetz zur Änderung der Vorschriften über die Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung und zur Änderung anderer Vorschriften vom 27.12.2003, BGBl. I, 3007; Gesetz zur Einführung der nachträglichen Sicherungsverwahrung vom 23.07.2004, BGBl. I, 1838; Gesetz zur Reform der Führungsaufsicht und zur Änderung der Vorschriften über die nachträgliche Sicherungsverwahrung vom 13.04.2007, BGBl. I, 513

⁵ Vgl. Meier 2008, S. 264 f.

Statistisch betrachtet machen Sexualstraftaten in den vergangenen Jahren regelmäßig weniger als 1% der Gesamtkriminalität aus.⁶ Der als besonders bedrohlich empfundene sexuelle Missbrauch von Kindern (§§ 176, 176a, 176b StGB) ist im Jahr 2009 mit 11.319 registrierten Fällen auf einem Tiefststand seit 1993⁷ und setzt damit den Trend der letzten Jahre fort.⁸ Eine daher statistisch folgerichtige Qualifikation der Sexualstraftaten lediglich als Randbereich von Kriminalität, wird dieser aber mit Blick auf das hoch eingeschätzte Dunkelfeld⁹ und der immensen Bedeutung der bedrohten Rechtsgüter nicht gerecht. Dies spiegelt auch die aktuelle öffentliche Diskussion zur Entlassung von gefährlichen Sexualstraftätern wider.

Kriminalprävention im Bereich der Sexualstraftaten muss dieser öffentlichen Wahrnehmung und auch medialen Thematisierung begegnen. Diese muss sich allerdings auch an freiheitlich-rechtsstaatlichen Rahmenbedingungen orientieren und daher die Perspektive und die Rechte der Betroffenen im gleichen Maße berücksichtigen, wie auch das jüngste Urteil des EGMR zur nachträglichen Verlängerung der Sicherungsverwahrung aktuell wieder aufzeigt¹⁰.

1.2 Sexualstraftäter, Resozialisierung und gesellschaftliche Fokussierung

Gerichtlich verurteilte Sexualstraftäter mit negativer Rückfallprognose stehen im Fokus der Öffentlichkeit. Regional wird zum Teil ihr Schutz gegen die Sicherheit der Allgemeinheit abgewogen und sogar öffentlich vor ihnen gewarnt¹¹. In einigen Fällen werden sie rund um die Uhr bewacht oder äußern sogar den Wunsch, in staatlichen Einrichtungen weiter untergebracht zu bleiben¹². Diese kriminalpolitischen Entwicklungen verweisen im Trend zu bereits bestehenden Konzepten im englischsprachigen Raum. So müssen sich Sexualstraftäter unabhängig von ihrer Sozialprognose bei jedem Wohnsitzwechsel bei ihrer örtlichen Polizeidienststelle registrieren lassen und in den USA sind diese für die Sicherheit der Nachbarschaft

⁶ Vgl. PKS 2007, 2008, 2009

⁷ PKS 2009, http://www.bka.de/pks/pks2009/download/pks2009_imk_kurzbericht.pdf, S. 10

⁸ Vgl. PKS 2003: 15.998 Fälle, PKS 2007: 12.772 Fälle, PKS 2008: 12.052 Fälle

⁹ Dunkelzifferrelationen 1:5 bis 1:20, siehe Schwind 2010, S. 403 und Göppinger 2008, S. 511

¹⁰ EGMR vom 17.12.09, EuGRZ 2010, 22/ NJW 2010, S. 2495

¹¹ Vgl. Spiegel Online 2009, <http://www.spiegel.de/panorama/justiz/0,1518,611059,00.html>

¹² Vgl. NDR Online 2010, <http://www.ndr.de/nachrichten/sicherungsverwahrung138.html>

sogar im Internet für jeden sichtbar eingestellt¹³. Zumindest diese amerikanische Kriminalpolitik wurde bislang in Europa, insbesondere auch in Deutschland, bezogen auf ihre freiheitlich-rechtsstaatlichen Schwachpunkte sehr kritisch betrachtet. Fraglich ist, ob der hiesige, kriminalpolitische Trend sich nun mit größeren Schritten dem anglo-amerikanischen Bereich annähert.

Sicher ist, dass staatliche Maßnahmen, welche die Bevölkerung vor rückfallgefährdeten Sexualstraftätern schützen sollen, erhebliche Beeinträchtigungen für den Betroffenen sowie sein persönliches Umfeld bedeuten können¹⁴ und von Kritikern durchaus als verfassungswidrig, populistisch, in Einzelfällen sogar als „Vorlauf zur Lynchjustiz“¹⁵ kommentiert werden. Die Frage der Resozialisierung von Sexualstraftätern mit negativer Sozial- und Kriminalprognose dürfte vor dem Hintergrund intensiver Labeling-Prozesse¹⁶ ad absurdum geführt werden, ist aber ausgemachtes Ziel und Legitimation strafrechtlicher Sanktionspraxis.

Zu berücksichtigen ist aber in jedem Fall, dass verfassungsrechtlich der entlassene Sexualstraftäter der Bevölkerung insofern gleichgestellt ist, dass ihm Schutz und Rechtsansprüche des Grundgesetzes gewährt werden und nur in deren Lichte staatliche Reaktionen erfolgen dürfen. Dies schließt die ausschließliche Verwendung von Mitteln rechtsstaatlicher und humaner Kriminaljustiz¹⁷ und die Gewährung von menschlichen Grundbedürfnissen bzw. Lebensgrundlagen ein. Hierzu gehören u. a. auch ein Wohnsitz als individuelle Rückzugsmöglichkeit und soziale Kontakte.¹⁸ Mit Blick auf den Resozialisierungsanspruch des hiesigen Strafverfolgungssystems und den Schutz der Menschenwürde aus Art. 1 GG sollte ein rationaler, humaner Umgang auch auf sozialer Ebene ein Mindestmaß an Berücksichtigung finden.

¹³ Vgl. National Sex Offender Public Registry, <http://www.nsopr.gov/>

¹⁴ Vgl. Süddeutsche Online 2010, <http://www.sueddeutsche.de/politik/129/500395/text/>

¹⁵ Welt 2007, <http://www.welt.de/politik/deutschland/article751848/>

¹⁶ Etikettierung-Ansatz/ Labeling-Approach (Kriminalitätsentstehungstheorie) nach Tannenbaum, Lemert, Becker, Sack – siehe Schwind 2010, S. 151

¹⁷ Vgl. Walther 1997, S. 221

¹⁸ Vgl. BVerfGE 105, 279 -300-

1.3 Gegenstand dieser Masterarbeit

1.3.1 Begriffserläuterungen

Der in dieser Arbeit verwendete Begriff der Sexualstraftäter umfasst Personen, welche Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung begangen haben und mutmaßlich erneut begehen könnten. Dabei handelt es sich überwiegend um Straftaten des 13. Abschnitts des StGB, aber auch Körperverletzungs- oder Tötungsdelikte. Entscheidend ist jeweils die sexuelle Motivation im Zusammenhang mit der Tat. Sexualstraftäter im Sinne des hier untersuchten Konzeptes sind lediglich solche, welche Verurteilungen gem. §§ 174 bis 174c, 176 bis 180, 182, 211, 212 und 323a StGB vorweisen und deshalb unter Führungsaufsicht stehen.¹⁹

Das Instrument der Führungsaufsicht ist für gefährliche Straftäter mit schlechter Sozialprognose geschaffen worden. Dabei existieren verschiedene Anwendungsfälle. Im Zusammenhang mit einer gerichtlichen Unterbringung gibt es die so genannte Führungsaufsicht kraft Gesetzes gem. §§ 67b, 67c, 67d II-VI StGB, die in bestimmten Fällen sogar mit der Aussetzung zur Bewährung kombiniert werden kann. Eine weitere Führungsaufsicht kraft Gesetzes obliegt gem. § 68f I StGB Straftätern, welche gem. § 181b StGB aufgrund der §§ 174 bis 174c, 176 bis 180, 181a, 182 StGB eine Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr voll verbüßt haben. Diese werden auch als Vollverbüßer bezeichnet.²⁰ Schließlich kann gem. § 68 I StGB die Führungsaufsicht unter bestimmten Voraussetzungen auch parallel zur Strafe durch das Gericht direkt angeordnet werden. Die überwiegende Zahl der KSKS-Probanden sind so genannte Vollverbüßer, bei denen die Führungsaufsicht kraft Gesetzes angeordnet wird.

Ein weiterer, inhaltlicher Schwerpunkt des KSKS ist im Begriff der Rückfallgefahr oder Rückfallwahrscheinlichkeit zu sehen. Dieser zielt auf die Legalbewährung der betreffenden Sexualstraftäter ab, d.h. auf die Wahrscheinlichkeit einer zukünftig normkonformen Lebensführung nach der Entlassung oder, negativ formuliert, auf die Wahrscheinlichkeit der erneuten Begehung von Straftaten. Konzeptionen zum Umgang mit Sexualstraftätern zielen im Rahmen der Rückfallprognose insbesondere auf einschlägige Straftaten ab, also auf solche mit sexueller Motivation.

¹⁹ Vgl. KSKS-Erlass vom 26.9.08, S. 2

²⁰ Vgl. Fischer 2010, Vor § 68 RN 3; Stree in: Schönke/ Schröder 2010, § 68 RN 5 ff.; Schneider in: Leipziger Kommentar 2008, § 68 RN 9 ff.

1.3.2 Erkenntnisinteresse

Das Themenfeld der Kriminalprävention bei Sexualstraftätern eröffnet vielfältige Forschungsmöglichkeiten. So ließen sich polizei- oder strafrechtshistorische, ggf. auch strafrechtsphilosophische Betrachtungen durchführen oder kriminalsoziologische Fragestellungen aufhellen. Auch könnte sich die Entwicklung des jungen Präventionsansatzes soziologisch, kriminologisch, psychologisch oder auch polizeiwissenschaftlich analysieren oder eine Wirksamkeit einschlägiger Konzeptionen evaluieren lassen. Diese vielfältigen Forschungsansätze können ebenfalls eine hinreichende Berechtigung für sich beanspruchen untersucht zu werden, sollen aber nicht Bestandteil dieser Arbeit sein.

Um für diese Betrachtungsweisen zunächst eine Grundlage zu schaffen, soll eines der in der Bundesrepublik Deutschland existierenden kriminalpräventiven Konzepte zum Umgang mit entlassenen Sexualstraftätern mit negativer Sozial- und Kriminalprognose zunächst deskriptiv erschlossen werden. Hierbei handelt es sich um das Kieler Sicherheitskonzept Sexualstraftäter²¹ des Landes Schleswig-Holstein²². Im Schwerpunkt wird dann ein juristischer Zugang zu dem Konzept gewählt, welcher sich insbesondere mit den Rechtsgrundlagen der polizeilichen Schwerpunkt-tätigkeiten auseinandersetzt. Hierbei werden nicht nur die präventiv-polizeilichen Maßnahmen gegenüber den betroffenen Probanden thematisiert, sondern auch die konzeptionell angelegte Zusammenarbeit mit externen Behörden, insbesondere der Führungsaufsichtsstelle.

Ergänzend erfolgt eine rechtsvergleichende Betrachtung mit dem normativen Kontext der vergleichbaren Konzepte HEADS²³ und K.U.R.S.²⁴, welche die ersten Konzeptionen im kriminalpräventiven Umgang mit rückfallgefährdeten Sexualstraftätern darstellen und daher bereits den umfänglichsten Institutionalisierungsgrad aufweisen können.

Abschließend wird das Verhältnis von Polizei und Führungsaufsicht als Teil der Justiz im Sanktionenrecht in der historischen Entwicklung und aktuellen Praxis erörtert, wobei Ausgestaltung und Auslegung der Rechtsgrundlagen dieser Zusammenarbeit einen Schwerpunkt der Erörterungen bilden.

²¹ Im Folgenden wird nur noch die offizielle Kurzbezeichnung KSKS gewählt

²² Die Verfasserin ist Kriminalbeamtin des Landes Schleswig-Holstein und war im Konzept KSKS wiederholt selbst praktisch tätig.

²³ Haft-Entlassenen-Auskunfts-Datei-Sexualstraftäter, Konzept in Bayern seit 01.10.2006

²⁴ Konzeption zum Umgang mit Rückfallgefährdeten Sexualstraftätern und –straftäterinnen, Konzept in Niedersachsen seit 01.10.2007

1.3.3 Standortbestimmung

Kriminalpräventive Konzeptionen zum Umgang mit rückfallgefährdeten Sexualstraftätern und die konzeptionelle Zusammenarbeit der Führungsaufsichtsstelle und der Polizei sind bislang eher Gegenstand medialer Fokussierung. Kaum aber sind diese Objekt wissenschaftlicher Betrachtungen, so dass einschlägige Kommentierungen nur im Ausnahmefall existieren. Diese Arbeit versteht sich als Ansatz einer rechtswissenschaftlichen Diskussion und auch Anregung weitergehender, wissenschaftlicher Betrachtungen. Sie ist somit trotz ihres juristischen Schwerpunktes auch als Beitrag zu Kriminologie, Kriminalsoziologie und Polizeiwissenschaft zu verstehen.

Die Polizeiwissenschaft ist hier insbesondere auch deshalb einschlägig, wenn man den spezifischen Schwerpunkt bei „alle[n] Bestrebungen, Ansätze[n] und Dienstleister[n] [...] [sieht], die Innere Sicherheit in unserer Gesellschaft in unterschiedlichen institutionellen Formen und auf verschiedene Art und Weise herstellen“²⁵. Somit ist der konzeptionelle, kooperative Ansatz spezifischer Kriminalprävention, wie bei KSKS, als ureigene Form der Sicherheitsproduktion und damit auch Bestandteil des Forschungsinteresses einer modernen Polizeiwissenschaft zu erachten. Ebenso berührt KSKS auch intensiv das Arbeitsfeld der Kriminologie. Diese versteht sich als „Wissenschaft von den Entstehungszusammenhängen, Erscheinungsformen, Vorbeugungs- und Bekämpfungsmöglichkeiten, geeigneten Sanktions- und Behandlungsformen des Verbrechens im Leben von Individuen und Gruppen sowie der Kriminalität im Gefüge von Staat und Gesellschaft“²⁶. Als besonderen Bereich der modernen Kriminologie beschreibt Göppinger auch „die Art und die Auswirkung von Sanktionen, ihre Vollstreckung und die Zeit nach dem Vollzug einer Freiheitsstrafe“²⁷.

Neben den beschriebenen Zusammenhängen dieser Arbeit mit Kriminologie und Polizeiwissenschaft bildet aber die Jurisprudenz den intendierten Interessenschwerpunkt.

²⁵ Feltes 2007, S. 2; vgl. Reichertz 2003, S. 29 ff. und 2007, S. 137; Behr 2006, S. 134; Reichertz/Schröder 1992, S. 1-7 und 2003, S. 23; Ohlemacher 2006, S. 219 f.; Lange/ Ohly/ Reichertz 2008, S. 396 ff.; Birkenstock/ Hauff/ Neidhardt 2005, S. 134; Schneider 2002b, S. 9 f.; Mokros 2009; Stock 2000, S. 98 ff.

²⁶ Kerner 1991, S. 223

²⁷ Göppinger 2008, S. 1f.

1.3.4 Methode und Struktur der Darstellung

Die juristische Einordnung der konzeptionellen Schwerpunkttätigkeiten der Polizei im Zusammenhang mit KSKS, also die Prüfung der Zulässigkeit polizeilicher Maßnahmen (3.), wird mit den üblichen Methoden der Rechtswissenschaft bearbeitet. Hierbei sind insbesondere die spezifische Literaturanalyse sowie die Analyse der Rechtsprechung gemeint. Das Ergebnis soll allerdings weniger eine umfassende, formelle und materielle Rechtmäßigkeitsprüfung, sondern vielmehr eine problemorientierte Erörterung sein.

Ein Rechtsvergleich mit den normativen Grundlagen der Konzepte Bayerns und Niedersachsens wird dieser Schwerpunktanalyse ergänzend angeschlossen (4.).

Als Basis vor die rechtswissenschaftlichen Analysen wird eine kurze Darstellung des Konzeptes KSKS gestellt (2.), welche eher dem Bereich sozialwissenschaftlicher Forschungsdesigns zuzuordnen wäre. Hierbei werden aktuelle, sozialwissenschaftliche Erkenntnisse mit einer deskriptiven Erläuterung des Konzeptes verknüpft. Dies ist als unabdingbar zu erachten, da sozialwissenschaftliche Erkenntnisse als Grundlage kriminalpräventiver Konzepte eine untrennbare Verknüpfung mit diesen bilden.

Schließlich wird auch die kooperative Tätigkeit von Polizei und Führungsaufsichtsstelle rechtswissenschaftlich, in Ansätzen auch rechtshistorisch diskutiert und eine moderne Definition gemeinschaftlicher Rechts- und Kooperationsgrundlagen versucht (5.).

2. KSKS – das Konzept

KSKS ist als institutionalisierte Kooperation von Führungsaufsichtsstelle, Bewährungshilfe und Polizei zu verstehen. Sie verfolgt das Ziel, das individuelle Rückfallrisiko von Sexualstraftätern mit negativer Kriminalprognose zu verringern und wirksame Strukturen zu schaffen, die kriminogenen Faktoren entgegenwirken können. Angestrebt wird dieses Ziel durch eine intensive Zusammenarbeit und einen dafür engen Informationsaustausch.²⁸ Diese Konzeption besteht in der aktuellen Ausgestaltung seit dem 01.10.2008 und soll zur besseren Verständlichkeit und zur rechtlichen Einordbarkeit zunächst kurz vorgestellt werden.

2.1 Inhaltliche Ausgestaltung

Als Kerngedanke der Konzeption wird eine polizeiliche Überwachung der Probanden auf Grundlage des Polizeirechts definiert, wobei die verantwortlichen Stellen der Justiz hinreichende Informationen für diese Aufgabenerfüllung zur Verfügung stellen sollen.²⁹

2.1.1 Zielgruppen³⁰

Das Sicherheitskonzept ist auf Sexualstraftäter ausgerichtet, welche wegen einer Straftat gegen die sexuelle Selbstbestimmung oder wegen eines Tötungsdeliktes mit sexueller Motivation rechtskräftig verurteilt worden sind und unter Führungsaufsicht stehen. Einschlägig sind dabei Verurteilungen gem. §§ 174 bis 174c, 176 bis 180, 182, 211, 212 und 323a StGB. Die Führungsaufsicht kann sich dabei kraft richterlicher Anordnung bzw. aus dem Gesetz gem. §§ 68, 68f I StGB ergeben oder aufgrund einer Anordnung bei Aussetzung der Vollstreckung der Unterbringung zur Bewährung gem. §§ 67b II, 67c, 67d II bis VI StGB.

Darüber hinaus soll das Sicherheitskonzept auch für Bewährungsfälle oder Vollverbüßer ohne Führungsaufsicht anwendbar sein. Hierzu sei kritisch angemerkt, dass bereits der Name des Konzeptes das Attribut „rückfallgefährdet“, also eine negative Kriminalprognose, enthält. Klassischer Weise dürfte dies für Bewährungsfälle oder Vollverbüßer ohne Führungsaufsicht kaum oder nur in Ausnahmefällen annehmbar sein.

²⁸ Vgl. KSKS-Erlass vom 26.9.08, S. 1

²⁹ Ebd.

³⁰ Ebd. S. 2 f.

2.1.2 Risikoprognose³¹

Zur Verurteilung im einschlägigen Deliktsbereich muss zusätzlich eine individuelle Risikoprognose erfolgen. Dabei wird eine Rückfallgefahr anhand eines dreiteiligen Kategoriensystems vorgenommen. Probanden mit dem größten Rückfallrisiko werden der Kategorie A zugeordnet. Dies bedeutet, dass jederzeit eine erneute Begehung einschlägiger Straftaten zu erwarten ist und keine rückfallrisikomindernden Faktoren vorliegen. In der Kategorie B finden sich Sexualstraftäter wieder, welche Schutzfaktoren vorweisen können, bei denen jedoch die Begehung einschlägiger Straftaten bei Wegfall dieser protektiven Strukturen zu erwarten ist. Alle übrigen Sexualstraftäter sind gem. Erläuterung durch die Konzeption der Kategorie C zuzuordnen. Diese doch sehr unbestimmte Kategorie C kann im Hinblick auf das weitere Vorgehen im Rahmen der Sicherheitskonzeption nicht zufrieden stellen, wie im Rahmen der rechtswissenschaftlichen Betrachtungen noch weiter erörtert werden wird.

Die Bewertung der individuellen Gefährlichkeit erfolgt anhand definierter Kriterien. Beispielhaft führt die Konzeption die Art und Schwere der Tat, die Motivationslage, die Tatvorgeschichte, die sexuelle Grundlegung, die Tatdynamik, die Persönlichkeit des Betroffenen, die Existenz psychischer Störungen oder eines erheblichen Aggressionspotenzials, das Nachtatverhalten und schließlich insbesondere die weitere Entwicklung im Vollzug an. Als protektive Faktoren werden beispielhaft die Abstinenz von Suchtmitteln, eine Einbindung in therapeutische Betreuung, die soziale Einbettung in Familie, Partnerschaft, Arbeitsstelle oder ein anderes, soziales Umfeld sowie eine Pharmakotherapie aufgeführt.

2.1.3 Verfahren³²

Zuständig für die Beurteilung der Rückfallgefahr und Erstellung einer Risikoprognose ist die jeweilige Vollzugsbehörde. Diese gibt spätestens drei Monate vor der Entlassung der zuständigen Vollstreckungsbehörde, d.h. der Staatsanwaltschaft oder dem Jugendrichter, entsprechend Kenntnis. Unter Ergänzung weiterer Tat- und Täterkenntnisse erfolgt eine abschließende Würdigung, ob eine KSKS-Einstufung erfolgt.

³¹ Ebd. S. 3 ff.

³² Ebd. S. 4 ff.

Nach Prüfung der Risikoeinschätzung mit negativem Ergebnis erfolgt eine Übersendung der Unterlagen³³ an die KSKS-Zentralstelle beim Landeskriminalamt Schleswig-Holstein und an die zuständige Strafvollstreckungskammer zur Entscheidung über die Verhängung einer Führungsaufsicht sowie Erteilung von Weisungen.

Ein analoges Vorgehen wird auch bei Wohnsitzwechsel von Risikoprobanden in bzw. aus anderen Bundesländern angestrebt.

Auch eine nachträgliche Einstufung von Risikoprobanden ist aufgrund einer negativen Entwicklung trotz ursprünglich bestehender, positiver Kriminalprognose möglich.

Während des laufenden Verfahrens soll ein wechselseitiger Kontakt zwischen Führungsaufsichtsstelle, Bewährungshilfe und Polizei im Sinne der rückfallmindernden Maßnahmen und Informationsaustausche erfolgen.

2.1.4 Polizeiliche Maßnahmen³⁴

Die KSKS-Zentralstelle trifft nach Eingang der übersandten Unterlagen in eigener Zuständigkeit eine Gefahreneinschätzung, reichert die Erkenntnisse der Strafvollstreckungsbehörde mit eigenen Informationen an und erstellt einen eigenständigen Bericht. Dieser wird mit Maßnahmenempfehlungen der Kriminalpolizeistelle übersandt, in deren Bereich der Proband seinen Wohnsitz nimmt, und wird bei entsprechendem Wohnsitzwechsel auch weitergeleitet. Dem Landeskriminalamt kommt dabei insbesondere eine koordinierende und überwachende Funktion zu.

In Schleswig-Holstein werden die Kriminalpolizeistellen mit der Durchführung aller notwendigen Maßnahmen beauftragt. Im Regelfall sind dies die Überprüfung der tatsächlichen Wohnsitznahme, die Überprüfung der Einhaltung gerichtlich erteilter Weisungen bzw. die Feststellung von Weisungsverstößen. Die diesbezüglichen Erkenntnisse sollen dann auch unverzüglich der zuständigen Führungsaufsichtsstelle übermittelt werden. Im Regelfall gehen mit diesen Maßnahmen vielfältige Datenverarbeitungsmaßnahmen und im Einzelfall als Sonderform einer Datenerhebung regelmäßig auch die erkennungsdienstliche Behandlung des Probanden einher. In Ausnahmefällen mit besonders hohem Gefährdungspotential sind auch

³³ Gem. Konzeption sind dies: ursprüngliches Urteil, Gutachten, Antrag zur Führungsaufsicht mit beantragten Weisungen, aktueller Auszug aus dem Bundeszentralregister

³⁴ KSKS-Erlass vom 26.9.08, S. 9 ff.

die längerfristige Observation oder die Warnung mutmaßlich Gefährdeter vorgehen.³⁵

Die Erstellung dieser und ähnlicher Konzeptionen basiert neben kriminalpolitischen Aspekten auf Erkenntnissen der empirischen, kriminologischen Forschung zu Sexualstraftaten, Tätertypologien und Rückfallwahrscheinlichkeiten. Ein Überblick über den derzeitigen Forschungsstand wird zum ergänzenden Verständnis nun kurz gegeben.

2.2 Sozialwissenschaftliche Erkenntnisgrundlagen

Wie im Bundesvergleich machen auch in Schleswig-Holstein Sexualstraftaten regelmäßig maximal 1% der Gesamtkriminalität aus. Im Jahr 2009 wurden 2.065 Sexualstraftaten registriert, was einen Rückgang von 11,5% zum Vergleichsjahr 2008 bedeutet.³⁶

Inhaltlich bedeutet die Qualifizierung dieser registrierten Taten als Sexualkriminalität eine Zuordnung zum 13. Abschnitt des StGB³⁷, welcher die sexuelle Selbstbestimmung schützen soll und Verstöße dagegen mit zum Teil erheblichen Strafen bewährt. Verletzungen der Grenzen der sexuellen Selbstbestimmung werden von den Betroffenen „regelmäßig als besonders schwerwiegender Angriff auf den Kern personaler Würde empfunden“³⁸ und sind „in besonderer Weise geeignet, nachhaltige schädliche Folgen für die seelische und soziale Integration der Person zu verursachen“³⁹. Sexualstraftaten zum Nachteil von Kindern gelten in diesem Zusammenhang als besonders schwerwiegend. Hintergrund sind die potenziell erheblichen psychischen Folgen und die altersbedingte Unfähigkeit der Kinder, sich gegen sexuelle Annäherungen adäquat zu erwehren bzw. sich der Tragweite der Handlungen bewusst zu werden. Zusätzlich können auch Körperverletzungen oder Tötungsdelikte aus sexueller Motivation geschehen. Diese Aufstellung zeigt bereits, dass eine Vielzahl von Delikten als Sexualstraftaten zu klassifizieren ist, wel-

³⁵ Anm. d. Verf.: jüngstes Beispiel in Lübeck mit großer Medienwirksamkeit, Anordnung einer längerfristigen Observation durch das AG Lübeck vom 19.07.2010, Az. 100 Gs 1539/10

³⁶ LKA SH 2010, S. 27; Anm. d. Verf.: aus Gründen der sinnhaften Bezugnahme auf KSKS werden statistische Daten des Landes Schleswig-Holstein erläutert

³⁷ §§ 174 – 184f StGB

³⁸ Fischer 2010, vor § 174 RN 5

³⁹ Ebd.

che sich in ihrer Qualität insgesamt, aber auch im Einzelfall deutlich unterscheiden können.

Darüber hinaus wird auch bei den Tätertypen unterschieden. Einigkeit in der kriminologischen Forschung besteht lediglich in der Tatsache, dass nicht nur der eine, klassische Typ eines Sexualstraftäters existiert.⁴⁰ Vielmehr unterscheiden sich Täter zwischen den und innerhalb der unterschiedlichen Bezugsdelikte sehr deutlich. In den meisten registrierten Fällen besteht die überwiegende Gemeinsamkeit darin, dass es sich bei den Tätern um erwachsene Männer handelt.⁴¹ Einigkeit besteht in der kriminologischen Forschung auch zum niedrigen Anzeigeverhalten bei Sexualstraftaten aufgrund ihrer spezifischen Natur, welche ein hohes Dunkelfeld vermuten lassen. Schätzungen zur Größe des Dunkelfeldes differieren aber erheblich von 1:5 bis 1:20 als Dunkelzifferrelationen.⁴²

Zur Einschätzung der Rückfälligkeit von Tätern wird immer wieder die Tätertypologie angeführt. So unterscheidet Schneider beispielsweise zwischen chronischen Lebenslauf-Sexualstraftätern, denen er die Mehrzahl der Sexualstraftaten zuordnet, und den Jugendzeit-Sexualstraftätern, welche im Erwachsenenalter ihr deviantes Sexualverhalten spontan ablegen.⁴³ Im Bereich der Sexualkriminalität gegenüber Kindern entwickelte Bosinski aufgrund eigener, empirischer Studien eine Motivationstypologie, welche zwischen dem Ersatztäter, dem Täter mit pädophiler Hauptströmung und dem Täter mit pädophiler Nebenströmung unterscheidet.⁴⁴ Diese Typologien seien nur exemplarisch genannt, da weitere, vielfältige Ansätze und Klassifikationen in der kriminologischen Forschung existieren.⁴⁵

Auch bei Untersuchungen zur Rückfälligkeit von Sexualstraftätern finden sich vielfältige Studien. In der Regel wird in diesen zwischen grundsätzlicher und einschlägiger⁴⁶ Rückfälligkeit unterschieden. Für die Problematik der Einschätzung zur Gefährlichkeit von Sexualstraftätern muss aber insbesondere die einschlägige Rückfälligkeit von Interesse sein. So kommt eine Studie der Kriminologischen Zentralstelle in Wiesbaden⁴⁷ beispielsweise zu einschlägigen Rückfallrisiken von 22,1% bei Kindesmissbrauch, 19,3% bei Gewaltdelikten, 55,6% bei Belästigungs-

⁴⁰ Vgl. Göppinger 2008, S. 513ff.

⁴¹ Vgl. Göppinger 2008, S. 509f.

⁴² Vgl. Göppinger 2008, S. 511 und Schwind 2010, S. 403

⁴³ Vgl. Schneider 2002a, S. 251, 256f.

⁴⁴ Vgl. Bosinski 1997, S. 74ff.

⁴⁵ Dazu u. a. Deegener 1995, S. 196 ff.; Kraus/ Berner 2000

⁴⁶ Anm. der Verfasserin: erneute Begehung einer Straftat

⁴⁷ Vgl. Egg 2004, Elz 2001, Elz 2002 und <http://krimz.de/sexrueckfall.html>

delikten, wobei der Untersuchungszeitraum maximal 6 Jahre nach der Entlassung der Täter betrug. Gefangene aus dem normalen Vollzug wurden mit lediglich 12% deutlich seltener rückfällig als Entlassene aus dem Maßregelvollzug⁴⁸, deren einschlägige Rückfälligkeit 35% betrug. Gaenslen fasst in seiner Inaugural-Dissertation verschiedene Untersuchungen zusammen, welche einschlägige Rückfallwahrscheinlichkeiten von 13 bis zu 64% feststellen.⁴⁹ Auch Schneider⁵⁰ stellt Ergebnisse verschiedener Studien, darunter auch Meta-Studien, gegenüber und konstatiert, dass langfristige Rückfallwahrscheinlichkeiten bei sexuellem Kindesmissbrauch bei 52% und bei Vergewaltigungen bei 39% liegen. Er kritisiert die eher kurzfristig angelegten Studien, welche im Durchschnitt von einer einschlägigen Rückfallwahrscheinlichkeit von 13% ausgehen und führt ergänzend eine hohe Unterbewertung, u.a. auch wegen eines erheblichen Dunkelfeldes, an.

Neben einer individuellen, professionellen Kriminalprognose und therapeutischen Behandlungsansätzen plädiert Schneider daher für ein ausgedehntes, formelles und informelles Netzwerk zur langfristigen Überwachung von Sexualstraftätern. Er verweist in diesem Zusammenhang auf weitere Studienerkenntnisse, z. B. von Prentky und Burgess⁵¹. So wachsen in der praktischen Nachsorge mit Sexualstraftätern nach einer langen Zeit der justiziell abgekoppelten, therapeutischen Nachsorge die Erkenntnis und die Überzeugung, dass Therapie und Wiedereingliederung größere Erfolgsaussichten haben, wenn diese mit Aspekten der Kontrolle konzeptionell verbunden und qualifiziert vernetzt sind.⁵² Insgesamt sollte der Nachsorgeprozess nach dieser Auffassung in einem verbindlichen, normativen Kontext stehen und ein Zwangselement aufweisen.⁵³ Ähnliche Feststellungen wurden auch im Konzept der „Beratungsstelle im Packhaus“⁵⁴ getroffen. Dort sei

⁴⁸ Anm. d. Verf.: seelische Abartigkeit oder krankhafte, seelische Störung als Grundlage für eine verminderte Schuldfähigkeit/ Maßregelvollzug werden in der Regel nur sehr selten konstatiert; die Dekulpationsquote liegt im Regelfall unter 20%; vgl. Streng in: Joecks/ Miebach 2003, § 20 RN 9 und § 21 RN 5; Schneider 2002a, S. 252 ff.; Elz 2001; Elz 2002; Egg 2004

Eine Anwendung des PsychKG SH zur Unterbringung von Sexualstraftätern gem. §§ 7 ff. PsychKG SH wäre auf Basis einer psychischen Begutachtung und Konstatierung einer Gefährdungssituation aufgrund eines psychischen Defektzustandes denkbar, gegensätzliche Begutachtungen - mit dem Ergebnis einer seelischen Störung/ Abartigkeit nach dem PsychKG, aber nicht gem. StGB – erscheinen in diesem Zusammenhang allerdings fragwürdig und gesetzessystematisch kaum vertretbar.

⁴⁹ Vgl. Gaenslen 2005, S. 37-43

⁵⁰ Vgl. Schneider 2002a, S. 251, 253 ff.

⁵¹ Vgl. ebd. S. 265 f.

⁵² Vgl. Aulinger 2007, S. 556

⁵³ Ebd., S. 574

⁵⁴ „Die **Beratungsstelle im Packhaus** ist eine Facheinrichtung für Täterarbeit und Sexualtätertherapie. Sie besteht seit 1995 und wird gefördert durch das Ministerium für Justiz, Arbeit und Europa des

eine Bereitschaft zu einer Kontaktaufnahme mit der therapeutischen Einrichtung in einer großen Zahl der Fälle erst aufgrund äußeren, insbesondere gerichtlichen Drucks bei den Sexualstraftätern entstanden.⁵⁵

Diese kriminologischen Erkenntnisse beeinflussen das Arbeitsfeld der Führungsaufsicht. Sie sind neben der gesellschaftlichen Entwicklung, aufgrund vielfältiger Ursachen und Konstellationen gegenüber allen Arten abweichenden Verhaltens weniger Toleranz zu zeigen⁵⁶, Ursprung der Konzepte zum Umgang mit rückfallgefährdeten Sexualstraftätern wie KSKS. Überwachungskonzepte wie die Führungsaufsicht und auch KSKS bergen aufgrund ihrer spezifischen Natur aber immer auch „die Gefahr zu rechtsstaatlicher Entgrenzung“⁵⁷. Die konkrete praktische Ausgestaltung der Konzeption KSKS, respektive der polizeilich relevanten Konzeptelemente soll daher in ihrem normativen Kontext nun näher geprüft werden.

Landes Schleswig-Holstein. Das Einzugsgebiet ist der Landgerichtsbezirk Kiel des Landes Schleswig-Holstein. In vielen Fällen liegen gerichtliche Therapieauflagen vor oder justitielle Verfahren sind angelaufen.“, Träger der Einrichtung ist der Landesverband Pro Familia, www.packhaus-kiel.de

⁵⁵ Vgl. Rohr 1999, S. 157

⁵⁶ Vgl. Waechter 2001, S. 387

⁵⁷ Walther 1997, S. 220

3. Rechtliche Bewertung der Regelmaßnahmen

Bestandteil des KSKS sind diverse Regelungen zum justiziellen Umgang mit Sexualstraftätern, der Klassifizierung von Rückfallwahrscheinlichkeiten und auch zur Zusammenarbeit von Polizei, Führungsaufsichtsstelle und Bewährungshilfe.

Bestandteil der folgenden Betrachtungen sollen ausschließlich polizeiliche Tätigkeiten im Rahmen des Konzeptes sein. Der Umfangsbegrenzung geschuldet können an dieser Stelle ausschließlich die Regelmaßnahmen näher beleuchtet werden. Dabei handelt es sich um den konzeptionell in jedem Fall vorgesehenen Informationsaustausch zwischen der Polizei und verschiedenen Stellen der Justiz, namentlich insbesondere der Führungsaufsichtsstelle und der Bewährungshilfe. Darüber hinaus sind die Überprüfung der tatsächlichen Wohnsitznahme am angegebenen Wohnort, die erkennungsdienstliche Behandlung, die Gefährderansprache bzw. das Gefährderanschreiben und schließlich auch die interne und externe Datenweitergabe typische, polizeiliche Maßnahmen, welche im Regelfall durch die Kriminalpolizeistellen durchgeführt werden.

Unabhängig von ihrer praktischen und sinnhaften Differenzierung dieser Maßnahmen, können diese aufgrund ihrer normativen Einordnung drei unterschiedlichen Bereichen zugeordnet werden. Hierbei handelt es sich um Dateneingriffe, welche die Datenerhebung, -speicherung, -nutzung und -übermittlung einschließen. Die Gefährderansprache und auch die erkennungsdienstliche Behandlung sind rechtlich separat zu bewerten.

3.1 Spezifische Informationseingriffe

Der konzeptionelle Informationsaustausch zwischen Polizeibehörden und Führungsaufsichtsstellen sowie auch innerhalb der Polizeibehörden, die Informationserhebung beim Betroffenen oder anderen Stellen, die Speicherung und weitere Verarbeitung dieser Informationen und auch die Überprüfung der Wohnsitznahme stellen spezifische Dateneingriffe durch die Polizei dar.

Hinsichtlich des Datenbegriffs wird auf das Landesdatenschutzgesetz Schleswig-Holstein abgestellt, welches in § 2 I LDSG SH personenbezogene Daten als „Einzelangaben über persönliche oder sächliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbarer natürlichen Person“ definiert. Auch die weiteren, in diesem Zusammenhang entscheidenden Begrifflichkeiten werden im Sinne des Landesda-

tenschutzgesetzes verstanden, so u.a. die Datenverarbeitung als Erheben, Speichern, Übermitteln, Löschen etc. von Daten. Diese Erläuterungen finden sich in § 2 II LDSG SH.

Eine Datei ist dabei im Sinne einer Datensammlung zu verstehen. Sie wird zusätzlich in automatisierte und nichtautomatisierte Dateien unterschieden. Erstere wird mittels informationstechnischer Systeme betrieben und ist durch automatisierte Verfahren auswertbar. Letztere ist eine gleichartig aufgebaute Sammlung, welche nach bestimmten Merkmalen geordnet ist und ausgewertet werden kann.⁵⁸

3.1.1 Grundsätzliche Erläuterungen zu Eingriffen in das RiS

Gemeinsamer Kern aller Dateneingriffe ist immer das geschützte Rechtsgut sowie eine Beeinträchtigung desselben. Einschlägig im Zusammenhang mit Dateneingriffen ist das RiS als Ausprägung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts gem. Art. 2 I in Verbindung mit 1 I GG.⁵⁹ Durch die diesbezüglich intensiviertere, höchst-richterliche Rechtsprechung in der jüngeren Vergangenheit wird dem RiS erhebliche Bedeutung beigemessen.⁶⁰ Es stellt ein durch die Rechtsprechung des BVerfG 1983 im Rahmen des Volkszählungsurteils konkretisiertes, rechtliches Konstrukt dar. Kerngedanke war, „die Befugnis des Einzelnen [zu schützen], grundsätzlich selbst zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte offenbart werden“⁶¹. Hintergrund bei der Ausgestaltung des RiS war auch die Annahme eines Einschüchterungseffektes und daraus folgenden Grundrechtsverzichts durch staatliche Datenerhebung und -verarbeitung. Geschützt werden persönliche Daten, also Daten, welche einen Personenbezug bereits aufweisen oder potenziell dafür geeignet sind, diesen herzustellen.⁶² Dabei betonte das BVerfG, dass im Zuge automatisierter Datenverarbeitung kein belangloses Datum mehr existiere und qualifizierte somit die gelebte Praxis der Datenerhebung und -nutzung mittels EDV-Verarbeitung.⁶³

⁵⁸ Vgl. Büttner/ Schade in: Schipper 2010, S. 141

⁵⁹ Vgl. Jarass in: Jarass/ Pieroth 2009, Art. 2 RN 38 ff.; Burghart in: Leibholz/ Rinck 2010, Art. 2 RN 26 ff.; Murswick in: Sachs 2009, Art. 2 RN 121 ff.; Dreier in: Dreier 2004, Art. 2 I RN 78 ff.; Starck in: von Mangoldt/ Klein/ Starck 2010, Art. 2 Abs. 1 RN 86 ff.

⁶⁰ Vgl. BVerfGE 103, 21 -32f.-; 115, 320 -341-; 120, 351 -360-

⁶¹ BVerfGE 103, 21 -33-; 65, 1 -41f.-; 80, 367 -373-; Vgl. auch Jarass in: Jarass/ Pieroth 2009, Art. 2 RN 44f. Burghart in: Leibholz/ Rinck 2010, Art. 2 RN 105 ff.

⁶² BVerfGE 65, 1 -43-; 113, 26 -46-; 115, 166 -190-; 118, 168 -184f.-

⁶³ BVerfGE 65, 1 -41ff.-

Eine Beeinträchtigung eines Grundrechtes kann im Falle staatlichen Handelns vorliegen und sollte als mehr als nur unerheblich zu qualifizieren sein.⁶⁴ Keine Grundrechtsbeeinträchtigung liegt bei einem wirksamen Grundrechtsverzicht vor, also bei Einwilligung des Betroffenen in das staatliche Handeln.⁶⁵

Grundrechtseinschränkungen können nach dem klassischen oder auch modernen Eingriffsbegriff auf ihre Intensität, Qualität und Art hin geprüft werden. Beide Begrifflichkeiten weisen zwar eine große Schnittmenge auf, können im Einzelfall aber auch stark differieren. Diese Unterschiede können sich essentiell auf die Notwendigkeit des Vorliegens einer Ermächtigung bzw. der Berücksichtigung verschiedenster Eingriffsbedingungen auswirken, und somit auch auf polizeiliche Möglichkeiten und polizeiliches Handeln. Nach dem klassischen Eingriffsbegriff ist ein solcher an imperatives, staatliches Handeln in Form von Ge- oder Verboten geknüpft.⁶⁶ Nach höchstrichterlicher Rechtsprechung können Grundrechte aber auch faktisch oder mittelbar beeinträchtigt werden, wenn sie in Zielsetzung und Wirkung beim Grundrechtsträger den klassischen Eingriffen vergleichbar oder gleichartig sind.⁶⁷ Im Einzelfall könne es aber auch an einem Eingriff fehlen. Entscheidend hierfür können Intensität, Kausalkette oder auch die Einschlägigkeit der Beeinträchtigung bestimmter Grundrechte sein. Mittelbare Beeinträchtigungen durch gesetzliche Regelungen, welche durch diese nicht beabsichtigt sind, können auch als bloße Reflexe bewertet werden, welchen keine hinreichende Eingriffsqualität zukommt.⁶⁸

Bei der Einschätzung der Qualität von Grundrechtsbeeinträchtigungen insbesondere spezieller Grundrechte ist nach jüngster und herrschender Rechtsprechung aber nur noch auf den modernen Eingriffsbegriff abzustellen. Dieser qualifiziert jede Einwirkung mit Grundrechtsrelevanz als Eingriff, gleichgültig, ob diese final oder unbeabsichtigt, mittelbar oder unmittelbar, rechtlich oder faktisch, mit oder ohne Befehl und Zwang geschieht.⁶⁹ Entscheidend ist jeweils die Perspektive des

⁶⁴ Vgl. Jarass in: Jarass/ Pieroth 2009, Vorb. vor Art. 1 RN 24f.; Burghart in: Leibholz/ Rinck 2010, Art. 2 RN 106; Starck in: von Mangoldt/ Klein/ Starck 2010, Art. 2 Abs. 1 RN 85; Dreier in: Dreier 2004, Art. 2 I RN 83 ff.; Murswick in: Sachs 2009, Art. 2 RN 79 ff.

⁶⁵ Jarass in: Jarass/ Pieroth 2009, Vorb. vor Art. 1 RN 36, Art. 2 RN 54; Sachs in: Sachs 2009, Vor Art. 1 RN 52 ff.; Petri in: Liskens/ Denninger 2007, H RN 20

⁶⁶ Vgl. BVerfGE 105, 279 -299-; BVerwGE 90, 112 -121-; Starck in: von Mangoldt/ Klein/ Starck 2010, Art. 1 RN 265; Jarass in: Jarass/ Pieroth 2009, Vorb. vor Art. 1 RN 26 ff.

⁶⁷ Vgl. BVerfGE 116, 202 -222-; 105, 279 -303-; 110, 177 -191-

⁶⁸ Vgl. BVerfGE 116, 202 -222-; BVerwGE 71, 183 -192 ff.-; 90 112 -121 f.-

⁶⁹ Vgl. Pieroth/ Schlink 2009, S. 62; BVerfGE 105, 279 -300-; VG Berlin vom 5.7.10, Az. VG 1 K 905.09, RN 16

Betroffenen, auf welchen das staatliche Handeln Wirkung entfaltet. Die Verwendung des modernen Eingriffsbegriffs ist insbesondere bei modernem Verwaltungshandeln, wozu Dateneingriffe klassisch gehören, obligatorisch.⁷⁰ Im Sinne des RiS ist in jedem Fall von einer Eingriffsqualität auszugehen, sofern eine Form der Datenerhebung, Speicherung, Verwendung oder Weitergabe durch staatliche Stellen erfolgt.

Teilweise wird auch die schlichte Kenntnisnahme individualisierter oder individualisierbarer Daten als Grundrechtsbeeinträchtigung qualifiziert.⁷¹ Dieser Auffassung steht allerdings die aktuelle Rechtsprechung des BVerfG entgegen, welche Tendenzen zu uferlosem Datenschutz durch vermehrt figürliche Rechtsprechung begegnet. So wird ein Wahrnehmen erst dann als Grundrechtsbeeinträchtigung verstanden, wenn es sich zur bewussten Wahrnehmung und Informationsverdichtung entwickelt.⁷²

Im Zusammenhang mit Dateneingriffen im Rahmen des KSKS kann mit Rachor argumentiert werden. Dieser geht davon aus, dass allein die Verfügungsgewalt staatlicher Stellen über persönliche Daten, also das Wissen anderer um persönliche Verhältnisse, den Betroffenen in seiner Lebensgestaltung und Entscheidungsfreiheit beeinträchtigen kann.⁷³ Rachor wertet in diesem Zusammenhang die Erhebung und Speicherung von personenbezogenen Daten als konkludente Duldungsverfügungen.⁷⁴

KSKS sieht eine Abstimmung mit den Probanden und eine entsprechende Einwilligungsmöglichkeit in die konzeptionellen Maßnahmen nach vorheriger, umfassender Erläuterung des Konzeptes ausdrücklich vor. Diese Möglichkeit sollte im Hinblick auf eine Eingriffsqualität polizeilichen Handelns grundsätzlich wahrgenommen werden. Dabei sollte eine solche Belehrung mündlich und schriftlich erfolgen, eine Einwilligungserklärung durch den Betroffenen im Sinne des § 12 LDSG SH in jedem Fall schriftlich ergehen und den Verwendungszweck der erhobenen Daten ausdrücklich festlegen.

⁷⁰ Vgl. BVerfGE 113, 67 -76-

⁷¹ Vgl. Di Fabio in: Maunz/ Dürig 2010, Art. 2 I RN 176; Murswick in: Sachs 2009, Art. 2 RN 88 ff.

⁷² Vgl. AKLS-Entscheidung BVerfG vom 11.3.08, NJW 2008, S. 1505 (Abs. 68); BVerfGE v. 5.7.10 2 BvR 759/10; Knape/ Kiworr 2009, S. 260

⁷³ Vgl. Rachor in: Lisken/ Denninger 2007, F RN 43 ff.

⁷⁴ zum Meinungsstreit Realakt vs. Verwaltungsakt: vgl. Rachor in: Lisken/ Denninger, F RN 43-58; Beaucamp in: Beaucamp et al., § 7 RN 3; Drews et al. 1985, S. 439; Kopp/ Schenke 2009, §42 RN 36; Schoch 2005, RN 268

Anm. d. Verf.: Der Meinungsstreit soll in dieser Arbeit nicht weiter vertieft werden, der Auffassung Rachors wird zur konkludenten Duldungsverfügung nicht gefolgt.

Im Regelfall ist jedoch eher von einer ablehnenden Grundhaltung der Betroffenen auszugehen. Diese qualifizieren sich gerade als rückfallgefährdete Sexualstraftäter, indem sie eine Kooperation, therapeutische Betreuung etc. ablehnen und wenig Einsicht oder Reue im Hinblick auf ihre Vortaten zeigen. Darüber hinaus könnte eine Freiwilligkeit auch in Frage zu stellen sein, wenn die Belehrung der Betroffenen nicht ausreichend umfänglich erfolgt⁷⁵ oder diese subjektiv beispielsweise eine Entlassungsmöglichkeit aus den freiheitsentziehenden Maßnahmen⁷⁶ mit einer verpflichtenden Kooperation im Rahmen des KSKS verbinden. Im Ergebnis ist daher grundsätzlich von einer Grundrechtsbeeinträchtigung im Sinne eines Grundrechtseingriffs durch alle Maßnahmen auszugehen, welche mit der Erhebung, Speicherung, Nutzung oder Weitergabe personenbezogener Daten des Betroffenen einhergehen.⁷⁷

Eingriffe in das RiS können unter bestimmten Voraussetzungen gerechtfertigt sein, da auch dieses hoch bewertete Grundrecht nicht schrankenlos gewährleistet wird. Niemals gerechtfertigt – unabhängig vom Vorliegen verfassungsgemäßer Eingriffsgrundlagen – kann jedoch eine Rundum-Überwachung bzw. die Erstellung eines Persönlichkeitsprofils durch erheblich verdichtete Dateneingriffe sein.⁷⁸

Eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung für Eingriffe in das RiS muss nach der gültigen Rechtsprechung des BVerfG hohen Anforderungen genügen.⁷⁹ Dabei gilt, dass die Anforderungen umso höher einzuschätzen sind, je intensiver ein Eingriff sich darstellt.⁸⁰ So müssen diese auf einer verfassungsgemäßen, gesetzlichen Grundlage geschehen und im überwiegenden Allgemeininteresse liegen.⁸¹ Darüber hinaus muss die Eingriffsgrundlage hinreichend normenklar und -bestimmt sein. Anlass, Zweck und Grenzen des Eingriffs müssen ebenfalls bereichsspezifisch und präzise ausgestaltet sein, wobei auch hier Art und Intensität des Eingriffs die Anforderungen an die normenklare, bereichsspezifische und präzise Ausge-

⁷⁵ Vgl. Jarass/ Pieroth 2009, Vorb. vor Art. 1 RN 36

⁷⁶ Anm. d. Verf.: also einen persönlichen Vorteil, welcher ohne Einwilligung unmöglich wäre

⁷⁷ Anders Waechter 2001, S. 378, der zwischen „Kernbereich persönlichster Daten“ und einem Normalbestand differenziert; Regelungen in letzterem wiesen nach Waechter keine Eingriffsqualität auf

⁷⁸ BVerfGE 65, 1 -46-; 109, 279 -323-; 112, 304 -60-

⁷⁹ Vgl. BVerfGE vom 11.3.08, NJW 2008, S. 1505 (Abs. 75);

⁸⁰ Wesentlichkeitstheorie, vgl. BVerfGE 47, 46; 48, 222; 61, 260; 86, 311; 88, 103

⁸¹ Vgl. di Fabio in: Maunz/ Dürig 2010, Art. 2 I RN 181; Jarass in: Jarass/ Pieroth 2009, Art. 2 RN 58ff.; Burghart in: Leibholz/ Rinck 2010, Art. 2 RN 106; Dreier in: Dreier 2004, Art. 2 I RN 86 ff.; Sachs 2010, Art. 2 RN 100 ff.; Petri in: Liskén/ Denninger 2007, RN 25 ff.;

staltung der Eingriffsgrundlage vorgeben.⁸² Weiterhin verlangt das BVerfG für Eingriffe in das RiS ausreichende prozedurale und organisatorische Regelungen, um einem Datenmissbrauch vorzubeugen.⁸³

Neben diesen grundsätzlichen Anforderungen für Eingriffe in das RiS muss die Eingriffsgrundlage auch den für alle Eingriffe gebotenen Regelungen genügen. Nach der ständigen Rechtsprechung des BVerfG sind die so genannten Schrankentrias⁸⁴ für Eingriffe in das APR und somit auch das RiS als einfacher Gesetzesvorbehalt auszulegen. Daher sind Eingriffe in das RiS aufgrund einer einfachgesetzlichen Ermächtigungsgrundlage zulässig.

Weiterhin muss diese Ermächtigungsgrundlage auch den so genannten Schranken-Schranken genügen. Dieses sind insbesondere das Zitiergebot aus Art. 19 I 2 GG, die Wesensgehaltsgarantie gem. Art. 19 II GG, das Verbot der Einzelfallgesetzgebung gem. Art. 19 I 1 GG, die Wesentlichkeitstheorie⁸⁵ und auch das Bestimmtheitsgebot⁸⁶. Schließlich ist auch der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wahren, welcher einen legitimen Zweck des Eingriffs und eine Eignung, Erforderlichkeit und Angemessenheit der Mittel verlangt.⁸⁷

Sowohl die speziellen Voraussetzungen für Eingriffe in das RiS als auch die Grundsätzlichen werden im Folgenden nur problemorientiert erörtert, im Übrigen aber als beachtet vorausgesetzt.

Nach dem Wortlaut des Erlasses zur Einführung des Konzeptes, soll die Polizei auf Grundlage polizeirechtlicher Ermächtigungen, also des LVwG tätig werden. Spezifische Rechtsnormen werden für die polizeilichen Maßnahmen im Konzept allerdings weder benannt, noch näher erörtert. Die weitere Prüfung der Standardtätigkeiten der Polizeidienststellen erfolgt daher mit Schwerpunkt auf dem LVwG.

⁸² Vgl. di Fabio in: Maunz/ Dürig 2010, Art. 2 I RN 182; Brenneisen et. al 2008, S. 248; Burghart in: Leibholz/ Rinck 2010, Art. 2 RN 106 ff.; Petri in: Lisken/ Denninger 2007, H RN 28 ff.

⁸³ BVerfGE 65, 1 -49ff.-; vgl. Maunz/ Dürig 2010; Art. 2 I RN 184f.; Burghart in: Leibholz/ Rinck 2010, Art. 2 RN 112; Petri in: Lisken/ Denninger, H RN 48 ff.

⁸⁴ Anm. d. Verf.: Schrankentrias beinhaltet die verfassungsgemäße Ordnung, das Sittengesetz und die Grundrechte Dritter

⁸⁵ Anm. d. Verf.: der Umfang des parlamentarischen Regelungsvorbehalts bestimmt sich nach der Eingriffsintensität, vgl. BVerfGE 47, 46; 48, 222; 61, 260; 86, 311; 88, 103

⁸⁶ Anm. d. Verf.: nach ständiger Rechtsprechung BVerfG muss Norm nach Inhalt, Zweck, Gegenstand und Ausmaß hinreichend bestimmt und begrenzt sein, so dass der Eingriff für den Bürger voraussehbar und berechenbar ist

⁸⁷ BVerfGE 115, 320 -345-; vgl. Jarass in: Jarass/ Pieroth 2009, Art. 2 RN 60; Burghart in: Leibholz/ Rinck 2010, Art. 2 RN 106 ff.; Dreier in: Dreier 2004, Art. 2 I RN 87, Murswick in: Sachs 2009, Art. 2 RN 21, 101

3.1.2 Zuständigkeit der Verwaltung für Maßnahmen im Rahmen des KSKS

Eine Bindung der Verwaltung und des Verwaltungshandelns an Gesetz und Recht ergibt sich aus Art. 20 III, 1 III GG, Art. 45 LVerf SH und § 72 LVwG. Daran müssen sich auch alle polizeilichen Handlungen im Rahmen des KSKS orientieren.

Gem. §§ 162, 163 ergibt sich die Aufgabenzuweisung für die Gefahrenabwehr und als Teilbereich dieser auch den Schutz privater Rechte für die Polizei und die Ordnungsbehörden.

Eine Konkretisierung ist in der sachlichen Zuständigkeit gem. § 168 LVwG zu finden, welche die Aufgabe der Gefahrenfeststellung und -erforschung (§ 168 I 1 LVwG), die Abwehr konkreter Gefahren⁸⁸ (§ 168 I 3 LVwG) sowie auch der Vollzugs- und Ermittlungshilfe (§ 168 II LVwG) als Aufgabe der Polizei definiert.

Bemerkenswert für das schleswig-holsteinische Polizeirecht ist das ausdrückliche Fehlen einer Gefahr für die öffentliche Ordnung, welche in verschiedenen Polizeigesetzen der Länder und auch in Bundesgesetzen noch existiert und in Nordrhein-Westfalen sogar jüngst wieder eingeführt worden ist.⁸⁹

Im Bereich polizeilicher Aufgaben existiert außerdem die vorbeugende Kriminalitätsbekämpfung, welche im LVwG nicht ausdrücklich normiert ist. Diese lässt sich in die zwei Aufgabenbereiche der Gefahrenvorsorge und der Strafverfolgungsvorsorge unterscheiden. Die Gefahrenvorsorge zielt dabei auf die Verhütung von Straftaten und die Strafverfolgungsvorsorge auf die antizipierte Repression ab.⁹⁰ Bei der Strafverfolgungsvorsorge handelt es sich originär um materielles Polizeirecht, welches beispielsweise in § 81 b 2. Alt. StPO in die StPO durch den Bundesgesetzgeber aufgenommen wurde, da es als mit der Strafverfolgung eng verwandt erachtet wurde.⁹¹ Aus diesem Grund wird regelmäßig die Installierung der Strafverfolgungsvorsorge in den Polizeigesetzen der Länder kritisiert und in Frage gestellt. Einigkeit besteht darin, dass regelmäßig ein Fall der konkurrierenden Gesetzgebung gem. Art. 74 I GG vorliegt.⁹² Kern der Diskussion ist jeweils, ob der Bundesgesetzgeber abschließend von seinem Regelungsrecht Gebrauch gemacht

⁸⁸ Sachlage, bei welcher sich im Einzelfall bei ungehindertem Ablauf ein Schaden für die öffentliche Sicherheit realisieren würde; Legaldefinition in § 2 Nr. 1a NdsSOG, vgl. Rogosch in: Beaucamp et. al. 2009, §3 RN 22ff.; Knape/ Kiworr 2009, § 1 I B und § 17 II B; Schipper in: Schipper et. al 2010, S. 121ff.

⁸⁹ Vgl. SOG/ PoIDVG HH, SOG MV, SOG Nds, BayPAG, ASOG Berlin, VersG, BVerfGE 69, 315; PolG NRW, GVBl. NRW 7/ 2010, S. 131-142

⁹⁰ Anm. d. Verf.: antizipierte Repression im Polizeirecht aufgrund konkurrierender Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes nach Art. 74 I Nr. 1 GG strittig, vgl. BVerfGE 113, 348;

⁹¹ Vgl. Meyer-Goßner 2010, § 81 b RN 3

⁹² Vgl. BVerwGE vom 23.11.05, NJW 2006, 1225 -1226-

hat, was eine Regelung im Polizeirecht der Länder unzulässig werden ließe. Abgestellt wird dabei u.a. auch auf das Urteil des BVerfG zur Regelung der präventiven TKÜ in Niedersachsen⁹³ aus 2005 verwiesen.⁹⁴ Diese Regelung war auch wegen der abschließenden Inanspruchnahme des Bereichs der konkurrierenden Gesetzgebung durch den Bundesgesetzgeber als verfassungswidrig erachtet worden.⁹⁵ Demgegenüber kann eingewandt werden, dass die Regelung der StPO Lücken aufweist und kein Hinweis für eine abschließende Inanspruchnahme der Regelungskompetenz durch den Bundesgesetzgeber besteht. Der Landesgesetzgeber Schleswig-Holsteins hat die vorbeugende Kriminalitätsbekämpfung, einschließlich der Strafverfolgungsvorsorge, ausdrücklich unter dem Begriff der Gefahrenabwehr subsumiert.⁹⁶ Die Zuständigkeit für einzelne Maßnahmen aus diesem speziellen Aufgabenbereich ist dann aus dem Vorliegen einer spezifischen Ermächtigungsgrundlage im Rahmen der so genannten Rückschlusstheorie zu folgern.⁹⁷ Neben der Erklärung des schleswig-holsteinischen Landesgesetzgebers finden sich im LVwG entsprechende Erwähnungen in einzelnen Ermächtigungsgrundlagen wie §§ 179, 183 LVwG.

Diese Auslegung trifft durchaus die herrschende Rechtssituation in den meisten Bundesländern. Denn in allen anderen Bundesländern außer Schleswig-Holstein ist die vorbeugende Kriminalitätsbekämpfung also Aufgabe der Polizei in den Polizeigesetzen sogar explizit aufgeführt.⁹⁸ Lediglich der Landesgesetzgeber Bremens hat diesem Widerstreit hinreichend Rechnung getragen und für sich in § 1 I S.3 BremPolG die vorbeugende Kriminalitätsbekämpfung ausschließlich auf den Bereich der Verhütung von Straftaten begrenzt. Das PolG NRW normiert zwar sowohl die Straftatenverhütung, als auch die antizipierte Repression als Aufgabe der Polizei, trennt diese semantisch aber. Gem. § 1 PolG NRW wird hiernach die Begrifflichkeit der vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten ausschließlich der antizipierten Repression zugeordnet.

⁹³ Vgl. BVerfGE 113, 348

⁹⁴ Vgl. Pahlke 2009, S. 449 f.; Brenneisen et al. 2008, S. 40 f.

⁹⁵ Vgl. BVerfGE 113, 348 -368 ff.-

⁹⁶ LT-Drucksache SH 1992, 12/1575

⁹⁷ Vgl. Brenneisen/ Wilksen 2007, S. 190; Schipper in: Schipper et al. 2010, S. 124

⁹⁸ Vgl. § 1 I Nr. 1 PolDVG HH; § 36 I Nr. 2 PolG BW; Art. 14 I Nr. 2 BayPAG; § 1 III ASOG Bln; Rogosch in: Beaucamp et al. 2009, § 1 RN 4ff; Rachor in: Lisken/ Denninger 2007, F RN 164 ff.; Wolf/ Stephan/ Deger 2009, § 20 RN 18 ff.

Ergänzend sei hier auch obergerichtliche Rechtsprechung anzuführen, welche die vorbeugende Kriminalitätsbekämpfung eindeutig als originäre Aufgabe der Polizei aufgrund kriminologischer und kriminalistischer Kompetenzen qualifiziert.⁹⁹

Ausdrücklich erklärtes Ziel des KSKS ist die Verhinderung der Rückfälligkeit von Sexualstraftätern durch ein konzeptionell abgestimmtes Vorgehen, also die Verhütung der Begehung von Straftaten.¹⁰⁰ Dies kann im Einzelfall auch die Verhinderung einer konkreten Gefahr bedeuten, dürfte im Regelfall aber eher der vorbeugenden Kriminalitätsbekämpfung zuzuordnen sein. Da der konzeptionelle Schwerpunkt somit auf dem Teilbereich der vorbeugenden Kriminalitätsbekämpfung liegt, welcher unstrittig dem materiellen Polizeirecht zugeordnet wird, ist die beschriebene Diskussion des Regelungsvorbehalts für Maßnahmen des KSKS als unkritisch einzuordnen. Nach Rachor besteht die vorbeugende Kriminalitätsbekämpfung sogar in erster Linie aus Dateneingriffen.¹⁰¹ Für beides ist die Polizei in Schleswig-Holstein im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung zur Gefahrenabwehr unter Berücksichtigung der obigen Erläuterungen auch sachlich zuständig.

Sofern die Betroffenen den polizeilichen Maßnahmen ausdrücklich zustimmen, liegt schlicht hoheitliches Handeln vor, das allein auf die Zuständigkeitsnormen zu stützen wäre. Im Regelfall ist aber nicht von einem Grundrechtsverzicht durch die Risikoprobanden auszugehen, da es sie ja gerade auszeichnet, dass sie keine Einsicht, Reue oder Kooperationsbereitschaft zeigen.

Bei der Auswahl der spezifischen Ermächtigungsgrundlagen für die verschiedenen Dateneingriffe gilt jeweils der Grundsatz der Spezialität, u. a. normiert in § 173 LVwG. Das Verhältnis des Landesdatenschutzgesetzes Schleswig-Holsteins zu den Regelungen des LVwG erschließt sich gem. § 3 III LDSG SH zugunsten des LVwG, welches dem LDSG SH abschließend vorgeht. Lediglich ergänzend zur näheren Begriffsbestimmung/ -definition können die Ausführungen des LDSG herangezogen werden.¹⁰²

Für die Zuordnung der einschlägigen Ermächtigungsgrundlagen muss zwischen drei getrennt normierten Bereichen unterschieden werden: Datenerhebung, Datenspeicherung und -nutzung und schließlich Datenübermittlung.

⁹⁹ Vgl. OVG Lüneburg vom 12.3.09, Az. 11 ME 190/09

¹⁰⁰ Vgl. KSKS-Erlass vom 26.9.08, S. 1

¹⁰¹ Vgl. Rachor in: Lisken/ Denninger 2007, F RN 164

¹⁰² Vgl. Büttner/ Schade in: Schipper 2010, S. 137; Petri in: Lisken/ Denninger 2007, H RN 145 ff.

3.1.3 Datenerhebung durch die Polizei

Die Datenerhebung meint alle Aktivitäten, welche der Erlangung von Informationen dienen und von der verantwortlichen Stelle auch mit diesem Ziel durchgeführt werden.¹⁰³ In den Bereich der Datenerhebung fallen von den Regelmaßnahmen die Überprüfung der Wohnsitznahme, die Vervollständigung bzw. Aktualisierung der Kriminalakten sowie auch der Übermittlung aller notwendigen Unterlagen der Führungsaufsichtsstelle an die Polizei im Rahmen des KSKS.

3.1.3.1 Grundsätze der Datenerhebung

Einschlägig für Dateneingriffe sind die bereichsspezifischen Ermächtigungsgrundlagen der §§ 177-198 LVwG. Im Zusammenhang mit der Datenerhebung bei den oben beschriebenen Maßnahmen kommt in Ermangelung spezialgesetzlicher Regelungen nur die bereichsspezifische Generalklausel zur Datenerhebung gem. § 179 LVwG in Betracht. Weiterhin sind die allgemeinen Verfahrensvorschriften gem. § 177 LVwG und die Grundsätze der Datenerhebung gem. § 178 LVwG zu beachten.

Gem. § 177 I LVwG wird eine Datenverarbeitung nur aufgrund einer ausdrücklichen, gesetzlichen Bestimmung zum Zweck der Gefahrenabwehr oder mit Einwilligung der betroffenen Person zugelassen. Bei Einwilligung in die Datenverarbeitung ist eine konkrete Zweckbindung an die Einwilligung gem. § 177 II LVwG zu beachten. Diese Vorschriften sind hier als unproblematisch und beachtet zu bewerten.¹⁰⁴

Die Grundsätze der Datenerhebung beinhalten Vorschriften zur Offenheit gem. § 178 II LVwG, zur Unmittelbarkeit gem. § 178 I LVwG sowie zur Hinweispflicht auf bestehende Auskunftsverweigerungsrechte oder Freiwilligkeit von Auskünften und schließlich auch zur Benennung der Rechtsgrundlage der Datenerhebung bei Verlangen. Diese Grundsätze müssen auch im Rahmen polizeilichen Tätigwerdens für das KSKS Berücksichtigung finden. Das Merkmal der Offenheit beinhaltet ein offenes Auftreten der Polizei gegenüber der Auskunft erteilenden Stelle bzw. Person. Die Offenheit meint das Prinzip des offenen Visiers im Gegensatz zu einer

¹⁰³ Vgl. Petri in: Lisken/ Denninger, H RN 149

¹⁰⁴ Siehe 3.1.1 und 3.1.2

Geheimpolizei und kann nicht schon deshalb verneint werden, weil der unmittelbar Betroffene von der Datenerhebung gerade keine Kenntnis hat.¹⁰⁵

Eine Datenerhebung bei Behörden/ öffentlichen Stellen ist immer nur dann zulässig, wenn diese beim Betroffenen nicht rechtzeitig möglich oder die Aufgabenerfüllung erheblich erschwert oder gefährdet würde. Diese Ausnahmeregelung ist auch als solche zu bewahren. Allerdings kann die Polizei sich nicht allein auf die Angaben des Betroffenen verlassen. Abzustellen sei in diesem Zusammenhang auf die Risikoeinschätzung zum jeweiligen Betroffenen, die potenzielle Ermangelung der ausreichenden Kompetenz, die mutmaßlich fehlende Offenheit und auch das Auskunftsverweigerungsrecht des Betroffenen. Im Hinblick auf eine effiziente und sichere Aufgabenerfüllung muss die Polizei daher auch auf weitere, behördliche Quellen zurückgreifen.

Regelmäßig wird in diesem Zusammenhang auch das Argument der Belästigung des Betroffenen angesprochen. Dabei wird davon ausgegangen, dass eine unmittelbare Datenerhebung bei diesem auch eine unmittelbare Belästigung desselben nach sich zieht, auf die der Betroffene mutmaßlich lieber verzichten würde. Da aber Sinn dieser Grundsätze ist, dass der Betroffene um die Tatsache und auch Inhalte einer Datenerhebung weiß, ist von dieser Argumentation eher Abstand zu nehmen und diese Vorschrift eher restriktiv auszulegen.¹⁰⁶ Darüber hinaus dient die Beachtung dieser Vorschrift auch der Zielrichtung des KSKS: Erhöhung des Kontrolldrucks auf den Betroffenen und somit Abschreckung von der Begehung weiterer Straftaten. Bestehen im Ansatz Bedenken gegen die Richtigkeit der Angaben, steht der Weg einer behördlichen Überprüfung immer noch offen.

3.1.3.2 Bereichsspezifische Generalklausel zur Datenerhebung

Zur Abwehr einer konkreten Gefahr ist im Einzelfall eine Datenerhebung gem. § 179 I LVwG über Störer im Sinne §§ 218, 219 LVwG, aber auch über potenzielle Geschädigte, Gefährdete, Zeugen etc. möglich. Datenerhebungen auf Basis dieser Ermächtigungsgrundlage sind auch im Rahmen von KSKS im Einzelfall durchaus denkbar, aber an die jeweils im Einzelfall bevorstehende Gefährdung gebunden. Für die konzeptionellen Regelmaßnahmen ist diese normative Alternative allerdings nicht als einschlägig zu betrachten.

¹⁰⁵ Vgl. Knappe/ Kiworr 2009, S. 269 f.; Büttner/ Schade in: Schipper 2010, S. 148

¹⁰⁶ Vgl. Rogosch in: Beaucamp et al. 2009, § 2 RN 4; Pieroth/ Schlink/ Kniessel 2008, S. 220 f.

Im Vorfeld der tatbestandlichen Erörterung sei kurz auf eine Besonderheit des § 179 II LVwG hingewiesen. So sind in der aktuellen Struktur die vollständige Formulierung der tatbestandlichen Voraussetzungen wie auch die spezifischen Adressaten ausschließlich § 179 II Nr. 2 LVwG, also den anzunehmenden Vergehen, zugeordnet. Diese Konstellation entbehrt einen Sinnzusammenhang und wird hier in Frage gestellt, da Verbrechen als schwerwiegender qualifizierte Delikte erstrecht Geltung finden müssten. Im Vorläufer dieser Norm, dem § 174b II LVwG, welcher als spezielle Datenbefugnis im Zuge der Novellierung des LVwG 1992 erstmals eingeführt wurde, stellte sich die tatbestandliche Struktur von Januar bis Juni 1992 anders dar.¹⁰⁷ Hier wurden die Adressaten sowohl den Verbrechen als auch den Vergehen zugeordnet und die gesamte Satzstruktur bezog sich ebenfalls auf beide Alternativen aus Nr. 1 und Nr. 2. Im Zuge einer redaktionellen Anpassung des LVwG im Juni 1992 wurde die aktuelle Fassung des § 179 II LVwG geschaffen. Die strukturelle Veränderung der Norm geschah dabei unkommentiert, so dass hier von einem redaktionellen Fehler ausgegangen werden muss, der allerdings bereits seit 1992 durchgehend Bestand hat.¹⁰⁸ Für die folgenden Betrachtungen wird daher von der ursprünglichen, sinnhafteren Normstruktur des § 174b II LVwG ausgegangen.

Gem. § 179 II LVwG ist eine Erhebung personenbezogener Daten zur vorbeugenden Kriminalitätsbekämpfung zulässig. Voraussetzung ist das Vorliegen von Tatsachen dafür, dass ein Verbrechen oder unter weiteren Voraussetzungen auch ein Vergehen begangen werden soll. Die für KSKS einschlägigen Vortaten¹⁰⁹ lassen sich bei analoger Anwendung des strafrechtlichen Verbrechensbegriffs gem. § 11 StGB eindeutig dem Bereich der in § 179 II Nr. 1 LVwG geforderten Verbrechen zuordnen. Zur weiteren Definition des Begriffs der Tatsachen ist § 179 III LVwG heranzuziehen, welcher einen konkreten Bezug zum jeweiligen Geschehen fordert und lediglich allgemeine Erfahrungsgrundsätze explizit ausschließt. Nach Rachor beruht die Tatsachenfeststellung im Rahmen der vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten auf einem geringeren Wahrscheinlichkeitsgrad und somit größerer Ungewissheit als dies beim Gefahrenverdacht üblich sei.¹¹⁰ Für Büttner/ Schade

¹⁰⁷ Vgl. GVBl. SH 4/ 1992, S. 63 ff.

¹⁰⁸ Vgl. GVBl. SH 4/1992, S. 63 ff.; GVBl. SH 12/ 1992 vom 2.6.92, S. 243 ff.

¹⁰⁹ Siehe 2.1

¹¹⁰ Vgl. Rachor in: Lisken/ Denninger 2007, F RN 169, 177 ff.; Beaucamp et al. 2009, § 11 RN 5, § 12b RN 38ff.

handelt es sich bei Beobachtungen der Polizei, Hinweisen aus der Bevölkerung, Aussagen von Straftätern, Spuren und auch beim Ergebnis der Auswertung von Ermittlungsvorgängen um Tatsachen im Sinne dieser Vorschrift.¹¹¹ Das BVerfG schließt in diesem Zusammenhang auf die Formel, dass reine Spekulationen, hypothetische Erwägungen oder fallunabhängige Vermutungen aufgrund kriminalistischer Erfahrungsgrundsätze als Entscheidungsgrundlage allein niemals genügen können.¹¹² Ähnlich sind auch rein retrospektive Erkenntnisse zu bewerten. Vielmehr bedarf es einer Einzelfallprüfung und entsprechenden Prognoseentscheidungen, welche auf die Wahrscheinlichkeit einer negativen Kriminalprognose eingehen muss.¹¹³ Anders lautende Entscheidungen zu einer Prüfungsumkehr kritisiert Rachor, da er andernfalls eine Entgrenzung der Vorschrift und einen ungeRechtfertigten Machtzuwachs der Exekutive befürchtet.¹¹⁴ Rogosch sieht in diesem Zusammenhang zumindest die Datenerhebung für die Verhütung von Straftaten als eher unproblematisch an.¹¹⁵ Die Begrenzungsfunktion durch den Tatsachenbegriff erachten Wolf/ Stephan/ Deger für wenig geeignet, da diese auch eine Verhütung von Straftaten ad absurdum führen und damit die Vorbeugung in den Bereich des Gefahrenbegriffs verschieben würde.¹¹⁶ Bei Anlegen eines sehr restriktiven Maßstabes zur Auslegung des Tatsachenbegriffs würde neben der Verschiebung in den Gefahrenbereich auch in jedem Fall die Qualität eines Anfangsverdachts einer Straftat erreicht sein. Dies kann vom jeweiligen Gesetzgeber sicherlich nicht gewollt sein. Gusy qualifiziert diese Anforderungen nicht als punktuell, sondern als Prozess, welcher auch in Abhängigkeit zur Eingriffsintensität zu bewerten und zu skalieren sei.¹¹⁷

Das BVerfG lehnte 2005 eine ausreichende Bestimmtheit des Tatsachenbegriffs für die Regelungen der präventiven Telekommunikationsüberwachung hinsichtlich fehlender, handlungsbegrenzender Verhaltenselemente ab.¹¹⁸ Es argumentierte aber auch, dass für die vorbeugende Kriminalitätsbekämpfung nicht dieselben Kriterien wie für die Gefahrenabwehr und die Strafverfolgung angelegt werden dürfen.

¹¹¹ Vgl. Büttner/ Schade in: Schipper 2010, S. 153

¹¹² BVerfGE 113, 348 – 120 ff.-

¹¹³ Vgl. BVerfGE NJW 2001, 879;

¹¹⁴ Vgl. Rachor in: Lisken/ Denninger 2007, F RN 177 ff.

¹¹⁵ Vgl. Rogosch in: Beaucamp et al. 2009, § 1 RN 1 ff.

¹¹⁶ Vgl. Wolf/ Stephan/ Deger 2009, §20 RN 21; Knape/ Kiworr 2009, S. 266

¹¹⁷ Vgl. Gusy 2006, S. 93

¹¹⁸ Vgl. BVerfGE 113, 348 -122-

Zu berücksichtigen für die Einordnung dieser Entscheidung ist allerdings auch die Eingriffsintensität der präventiven TKÜ, aufgrund derer das BVerfG zutreffend an die hinreichende Bestimmtheit der Norm einen hohen Maßstab anlegt. Grundsätzlich prägen Art und Intensität des Eingriffs schließlich auch die Anforderungen, welche an die Bestimmtheit der Norm zu stellen sind. Darüber hinaus wird regelmäßig aber auch das ursächliche Verhalten des Betroffenen in die Wertung einbezogen und kann eine Eingriffsintensität noch erhöhen oder auch schmälern.¹¹⁹ Im vorliegenden Fall steht aber die Bewertung einer Datenerhebungsgeneralklausel an, welche nur Maßnahmen mit geringerer Eingriffsintensität normiert.

Diese von hoher Ambivalenz geprägte Diskussion ist entscheidend für Datenerhebungsmaßnahmen der Polizei im Rahmen des KSKS. Fraglich ist, inwieweit die Probanden des Konzeptes ausreichende Tatsachen für eine Datenerhebung im Sinne des § 179 II LVwG für die polizeilichen Maßnahmen bieten. Es wäre möglich, die erstellte Rückfallprognose als allgemeine Erfahrungssätze gem. § 179 III LVwG zu bewerten. Eine solch pauschale Einordnung ist hier allerdings abzulehnen. Für eine grundlegende Datenerhebung, welche gerade die ureigene Basis jeder vorbeugenden Kriminalitätsbekämpfung darstellt, kann es nicht sinnhaft sein, eine sehr restriktive Auslegung des Tatsachenbegriffs vorzugeben. Dies würde sie ad absurdum führen, zumal eine Datenübermittlungsermächtigung für die Führungsaufsichtsstelle gem. § 463a I StPO existiert. Im Bereich des KSKS-Konzeptes würde dies bedeuten, dass die Polizei von der Entlassung und auch der Gefährlichkeit eines entlassenen Sexualstraftäters keine Kenntnis nehmen dürfte, auch wenn ihr die Führungsaufsichtsstelle entsprechende Unterlagen rechtmäßig übermittelte. Ohne die Möglichkeit der Kenntnisnahme und damit ohne die Schärfung eines Gefahrenbewusstseins wäre aber auch eine vorbeugende Kriminalitätsbekämpfung mit der Hauptzielrichtung der Verhütung von Straftaten nicht zu leisten. Im Umkehrschluss könnte dies bedeuten, dass der örtlich tätige Polizeibeamte den Risikoprobanden auf dem Kinderspielplatz oder im Schwimmbad in einer Interaktion mit Kindern antrifft, ohne dabei Kenntnis haben zu dürfen, dass dieser sich aufgrund möglicher Weisungsverstöße gerade strafbar macht und die Kinder sich in einer potenziellen Gefährdungslage befinden. Das Resultat wäre das Fehlen notwendiger, polizeilicher Maßnahmen und ad absurdum geführte Weisungen des Gerichts, deren praktische Kontrolle kaum möglich wäre. Diese

¹¹⁹ Vgl. Roggan 2010 in: NJW 15/2010, 1042; BVerfGE v. 5.7.10, 2 BvR 759/10

enge Auffassung ist vor dem Hintergrund der Bedeutung der zu schützenden Rechtsgüter abzulehnen.

Schließlich kann auch die systematische Einordnung der Datenerhebungsgeneralklausel als Argumentation für deren Auslegung herangezogen werden. Sie ist Basis einer vorbeugenden Kriminalitätsbekämpfung und dürfte bei enger Auslegung nicht Grundlage von Datenerhebungen im Sinne des KSKS sein. Eine erkennungsdienstliche Behandlung für die vorbeugende Kriminalitätsbekämpfung, welche für den individuell Betroffenen – zumindest subjektiv – eine wesentlich schwerwiegendere Beeinträchtigung und auch eine intensivere Datenerhebung darstellt, wäre dagegen gem. § 183 S. 3 LVwG selbst bei enger Auslegung zulässig, wie im Folgenden noch dargestellt werden wird. Ein solches Verhältnis dieser Ermächtigungsnormen kann im Sinne einer Gesetzessystematik nicht als sinnvoll erachtet werden. Auch werden trotz dieser unterschiedlichen Formulierungen die Tatbestände zum Teil als inhaltlich deckungsgleich erachtet.¹²⁰

Vielmehr kommt es auf die inhaltliche Ausgestaltung der jeweiligen Individualprognosen, die Art und Form der Datenerhebung sowie die Art der erhobenen Daten an. Eine KSKS-Risikoprognose, welche eine große Anzahl von Kriterien berücksichtigen und die jeweils individuelle Gefährlichkeit feststellen soll¹²¹, kann durchaus dem Tatsachenbegriff der Datenerhebungsgeneralklausel sowie der Zuordnung des KSKS als Pflichtigen im Sinne des § 179 II Nr. 1, 2 a LVwG genügen. Dies muss aber nicht in jedem Fall zutreffen. Vorstellbar ist eine den Tatsachenbegriff ausfüllende Individualprognose auf jeden Fall bei Kategorie A-Probanden. Am fraglichsten erscheint dies für Kategorie C-Fälle.

Ergänzend kann hier außerdem angeführt werden, dass die Vervollständigung oder auch Aktualisierung von Kriminalakten, welche zu den verurteilten Sexualstraftätern in jedem Fall bestehen dürften, auch durch Vorschriften des LMG sowie des StVG zur Datenübermittlung gestützt wird. Hier sind § 24 LMG für die Abfrage des Melderegisters und §§ 35, 36 StVG für die Übermittlung von Fahrzeug- und Halterdaten einschlägig. Auch diese Daten, für welche der Polizei ein automatisierter Zugriff ermöglicht wurde, blieben der Polizei bei enger Auslegung des § 179 II LVwG verwehrt. Auch in diesem Fall würden die bestehenden Übermittlungsvorschriften, welche ausschließlich an die polizeiliche Aufgabenerfüllung ge-

¹²⁰ Vgl. Wolf/Stephan/Deger 2009, § 36 RN 10

¹²¹ Siehe 2.1.2

bunden sind, erheblich eingeschränkt. Dies erscheint mit Blick auf den Sinn und Zweck dieser Vorschriften wenig sinnhaft. Es ist daher eher der weiteren Auslegung den Vorzug zu geben, welche in der Existenz der Datenübermittlungsbefugnisse auch eine ausreichende Befugnis für die Datenverarbeitung aller beteiligten Stellen sieht. Diese Verortung scheint auch im Hinblick auf § 25 LMG sinnvoll, welcher eine regelmäßige Datenübermittlung an die Polizei auch zur Berichtigung kriminalpolizeilicher, personenbezogener Sammlungen vorsieht.

Eine Erhebung personenbezogener Daten im Rahmen des KSKS kann im Ergebnis gem. § 179 II LVwG zulässig sein. Dabei wird insbesondere auf die Datenerhebung in Form einer Übermittlung durch andere Behörden, die Aktualisierung bzw. Ergänzung von bestehenden Kriminalakten als auch auf die Überprüfung der Wohnsitznahme abgestellt.

Eine Zulässigkeit der jeweiligen Maßnahme ist aber zusätzlich, sowohl im Einzelfall als auch grundsätzlich, von der Prüfung des Auswahlermessens abhängig.

So muss das Übermaßverbot beachtet werden, d. h. die Maßnahme muss geeignet, erforderlich und angemessen sein. Als Basis für die vorbeugende Kriminalitätsbekämpfung und hier insbesondere die Verhütung der wiederholten Begehung von Sexualstraftaten erscheint die Erhebung personenbezogener Daten grundsätzlich in diesem Zusammenhang unproblematisch. Die Eignung ist unbestritten, mildere Maßnahmen sind nicht ersichtlich und auch die Abwägung der betroffenen Rechtsgüter lässt hier kein Missverhältnis erkennen. Dies ist aber im jeweiligen Einzelfall erneut gesondert zu prüfen, insbesondere im Hinblick auf die Art, die Mittel und den Umfang der Datenerhebung.

Auch Verstöße gegen das Untermaßverbot, das Differenzierungsverbot oder höherrangiges Recht sind durch die Standardmaßnahmen der Datenerhebung im Rahmen des KSKS nicht ersichtlich.

Diese Kriterien des Auswahlermessens werden bei den folgenden Ermächtigungsgrundlagen nur noch problemorientiert angesprochen.

Der Adressat ist hier normimmanent und dürfte sich in den meisten Fällen aus § 179 II Nr. 1 a LVwG, also dem mutmaßlichen Straftäter ergeben. Grundsätzlich

lässt § 179 II LVwG aber auch eine Datenerhebung bei mutmaßlichen Opfern, Zeugen oder sonstigen Auskunftspersonen zu.

Gemeinhin stellt die Datenerhebung einen Realakt dar, der nicht im Sinne des § 228 I LVwG unmittelbar durchsetzbar ist.

Im Rahmen der Datenerhebung können zusätzliche Handlungen wie das Befragen oder auch das Anhalten dafür stattfinden, welche gesondert normiert und ergänzend zu prüfen sind.

3.1.3.3 Befragung

Um dem Grundsatz der unmittelbaren Datenerhebung beim Betroffenen ausreichend Genüge zu tun, wird in vielen Fällen eine direkte Datenerhebung bei ihm durch eine direkte Befragung erfolgen. Eine Befragung ist eine spezifische Form der Informationserlangung und meist auf das Herbeiführen einer Äußerung ausgerichtet.¹²²

Die Befragung ist in § 180 I LVwG gesondert geregelt. Diese ist immer dann möglich, wenn tatsächliche Anhaltspunkte dafür sprechen, dass eine Person für die Aufgabenerfüllung gem. § 162 LVwG erforderliche Angaben machen kann. Die Begrifflichkeit tatsächliche Anhaltspunkte meint Indizien, angereichert mit Erfahrungswissen. Hierbei rangieren diese Voraussetzungen unterhalb der Schwelle, welche für den Begriff der Tatsachen zu subsumieren sind.¹²³ Der Auffassung, dass hier lediglich sprachliche Nuancen vorliegen, diese inhaltlich aber keine wesentlichen Unterschiede bedeuten würden, wird an dieser Stelle nicht gefolgt.¹²⁴

Für eine Prüfung der Wohnsitznahme und einer in diesem Zusammenhang durchgeführten Befragung kann es beispielsweise schon ausreichen, dass ein Betroffener bei seiner Entlassung keine klare Wohnsituation vorweisen kann und angibt, zunächst bei Freunden unterzukommen.

Damit stellt § 180 I LVwG deutlich geringere Anforderungen als beispielsweise § 179 II LVwG. Zu ihrem Verhältnis ist zu erklären, dass in der Regel bei einer Befragung auch eine Datenerhebung stattfindet oder die Befragung gerade auf eine

¹²² Vgl. Rachor in: Lisken/ Denninger 2007, F RN 244

¹²³ Vgl. Ettemeyer in: Beaucamp et al., § 11 RN 5; Wolf/ Stephan/ Deger 2009, § 20 RN 23; zum Tatsachenbegriff siehe auch 3.1.3.2

¹²⁴ Vgl. Rachor in: Lisken/ Denninger, F RN 171

Datenerhebung abzielt. Insofern müssen dann die Voraussetzungen der §§ 179 II LVwG und 180 I LVwG kumulativ vorliegen.¹²⁵ Die geringeren Anforderungen des § 180 I LVwG sind der Tatsache geschuldet, dass durch Befragungen auch rein sächliche Verhältnisse erfragt werden können, welche nicht dem Schutz des RiS unterfallen.

Zum Zweck einer Befragung kann der Betroffene gem. § 180 I S. 2 LVwG angehalten oder gem. § 199 I Nr. 1 LVwG auch vorgeladen werden. Je nach Dauer und Intensität der Inanspruchnahme kann hierdurch auch ein zusätzlicher Eingriff in Art. 2 I GG oder sogar in Art. 2 II 1 GG entstehen. Im Regelfall dürfte dies aufgrund des geringen Charakters der Beeinträchtigung jedoch zu verneinen sein, zumal auch weitergehende Eingriffe, wie beispielsweise ein Verbringen auf die Polizeidienststelle im rechtlichen Zusammenhang einer Befragung nicht statthaft sind.¹²⁶

Auskunftspflichten des Betroffenen ergeben sich aus § 180 II LVwG, welcher jedweden Befragten aufgrund der polizeilichen Befragung eine Auskunftspflicht für die zur Aufgabenerfüllung erforderlichen Angaben zuschreibt. Diese Regelung ist auch im Vergleich zu anderen Bundesländern sehr weit gefasst und kann im Einzelfall gegen den Grundsatz verstoßen, Nichtstörer nur unter den Voraussetzungen des polizeilichen Notstandes gem. § 220 LVwG in Anspruch zu nehmen. Eine Auskunftspflicht ist daher auch im Sinne des § 180 II LVwG restriktiv auszulegen und im Regelfall an eine Verantwortlichkeit aufgrund bestimmter Verhaltensweisen oder zu verantwortender Störungen zu koppeln.¹²⁷ Dies kann als eine Bindung an gesetzliche Handlungspflichten, also an eine Gefahrenbeseitigungspflicht, verstanden werden. Eine Auskunftspflicht ist bei dieser Auslegung für Zwecke der vorbeugenden Kriminalitätsbekämpfung schwer zu begründen. Es gilt auch hier der Grundsatz der Aussagefreiheit im Sinne „nemo tenetur se ipsum accusare“. Dieses grundrechtsgleiche Recht mit Verfassungsrang beinhaltet insbesondere im Bereich der Strafverfolgung den Grundsatz, dass der Beschuldigte sich nicht selbst belasten muss und daher zu den Vorwürfen schweigen darf. Auch im Vorfeld von Straftaten bei der vorbeugenden Kriminalitätsbekämpfung muss dieses Prinzip Geltung finden, sonst würde es ausgehöhlt werden.¹²⁸

¹²⁵ Vgl. Büttner/ Schade in: Schipper 2010, S. 158

¹²⁶ Vgl. Rogosch in: Beaucamp et al. 2009, § 3 RN 1 ff.; Büttner/ Schade in: Schipper 2010, S. 158 f.

¹²⁷ Vgl. Knape/ Kiworr 2009, S. 277 f.; Rachor in: Lisken/ Denninger 2007, F RN 263

¹²⁸ Vgl. Knape/ Kiworr 2009, S. 279

Bei der unverbindlichen Befragung handelt es sich um einen Realakt, das verbindliche Auskunftsverlangen kann als Verwaltungsakt erachtet werden.¹²⁹

Besteht tatsächlich eine Auskunftspflicht, so wäre eine Durchsetzung mit Zwangsmitteln rechtstheoretisch denkbar, in der Praxis jedoch untunlich. Für die zwangsweise Durchsetzung einer Auskunft käme ausschließlich das Zwangsgeld gem. §§ 235, 237 LVwG in Betracht, der Einsatz unmittelbaren Zwangs ist hierfür ausgeschlossen.¹³⁰ Im Regelfall ist aber die Freiwilligkeit der Auskunft gleichzeitig das notwendige Gegenstück zu der von der Polizei gewünschten, verlässlichen Information. Es erscheint fraglich, ob erzwungenen Auskünften derselbe Wert beigemessen werden kann oder diese aufgrund des Zwangseinsatzes nicht schon von vornherein in Frage gestellt werden (müssen).

Auch für die Begleitmaßnahmen des Anhaltens sowie der Vorladung besteht die Möglichkeit der zwangsweisen Durchsetzung unter bestimmten Voraussetzungen. Dies erscheint aber wenig zweckmäßig und erfolgversprechend. Es können folglich auch Zweifel an der Eignung des Einsatzes von Zwangsmitteln entstehen. Eine weitere Erörterung unterbleibt in diesem Zusammenhang.

Entscheidend für eine wirkungsvolle, vorbeugende Kriminalitätsbekämpfung ist aber nicht nur die Möglichkeit der Datenerhebung, sondern auch die Zulässigkeit einer Datenspeicherung und -nutzung.

3.1.4 Polizeiinterne Datenspeicherung und -nutzung

Mit Blick auf die Aufgabenerfüllung ist es für die Polizei unerlässlich, erhobene Daten auch nutzbar zu machen. Dazu gehört u.a. auch das Speichern, also das Erfassen, Aufnehmen oder Aufbewahren von Daten¹³¹. Weiterhin können Daten auch inhaltlich umgestaltet werden, was unter Veränderung verstanden wird. Die Begrifflichkeit der Datennutzung beinhaltet jede Verwendung personenbezogener Daten, sofern diese keiner anderen, spezifischen Datenverwendungsform unterfällt.¹³² Aufgrund informationstechnischer Möglichkeiten geschieht dies überwiegend mittels EDV, kann aber auch durch Ablage von Notizen mit Aufbewahrungswillen erfolgen. Aufgrund der heutigen Datenmenge werden die erhobenen Daten

¹²⁹ Vgl. Rachor in: Lisken/ Denninger 2007, F RN 258

¹³⁰ Vgl. Rachor in: Lisken/ Denninger, F RN 916 ff.

¹³¹ Vgl. § 2 II Nr. 2 LDSG SH; Petri in: Lisken/ Denninger 2007, H RN 350

¹³² Vgl. Wolf/ Stephan/ Deger 2009, § 37 RN 5 ff.

recherchierbar abgelegt, um diese auch weiter nutzen zu können. Da im Zuge der Entwicklung informationstechnischer Systeme nun sehr weite Nutzungs- und Zugriffsmöglichkeiten bestehen, muss seitens des Gesetzgebers diesen Möglichkeiten mit ausreichenden Schutzmechanismen begegnet werden.¹³³

Zur Nutzung gehört auch die behördeninterne Übermittlung der Daten, wobei in der Regel auf denselben Aufgabenkreis abgestellt wird.¹³⁴ Klassisch im Sinne des KSKS wäre eine Übermittlung aller bekannten Informationen über den KSKS-Probanden an die örtliche Polizeidienststelle. Insbesondere werden Informationen zum Wohnort, zu den gerichtlichen Weisungen, zu seiner Risikoprognose und auch bildhafte Darstellungen weitergegeben. Diese Daten sind für eine wirksame Spezialprävention in diesem Zusammenhang essentiell, um ggf. Weisungsverstöße überhaupt feststellen zu können oder frühzeitig Gefahrensituationen erkennen und einschreiten zu können.

Eine besondere Form der Datennutzung stellt der Datenabgleich gem. § 195 LVwG dar.

Wie bereits unter 3.1.1 festgestellt, handelt es sich auch bei diesen Formen des behördlichen Umgangs mit personenbezogenen Daten um einen Eingriff in das RiS. Dabei gilt, dass alle Phasen der Datenverarbeitung jeweils als eigenständige Eingriffe in das RiS zu betrachten sind und daher auch bereichsspezifischer Ermächtigungsgrundlagen bedürfen.¹³⁵ Es gelten daher auch hier die Ausführungen unter 3.1.1 zu den Anforderungen an Eingriffsgrundlagen in das RiS sowie die Aussagen unter 3.1.2. Weiterhin sind auch hier die allgemeinen Verfahrensvorschriften gem. § 177 LVwG zu beachten.¹³⁶

3.1.4.1 Bereichsspezifische Generalklausel

Grundlage einer jeden Datenspeicherung und -nutzung ist zunächst die rechtmäßige Datenerhebung, auch wenn dies im LVwG nicht explizit benannt wird.¹³⁷ Das Fehlen einer Rechtsgrundlage für die Datenerhebung oder auch für eine Umwidmung schließt deren Verwendung aus. Als Ermächtigungsgrundlage für die Verarbeitung kommt die bereichsspezifische Generalklausel gem. § 188 I LVwG in Be-

¹³³ Vgl. Petri in: Lisken/ Denninger 2007, H RN 351 f.

¹³⁴ Vgl. Petri in: Lisken/ Denninger 2007, H RN 413

¹³⁵ Vgl. BVerfGE 100, 313 -366 f.-; Wolf/ Stephan/ Deger 2009, § 37 RN 3; Petri in: Lisken/ Denninger 2007, H RN 352

¹³⁶ Siehe 3.1.3.1

¹³⁷ Vgl. Petri in: Lisken/ Denninger 2007, H RN 358 f.

tracht. Diese normiert die Speicherung, Veränderung und Nutzung von personenbezogenen Daten. Als Voraussetzung wird die Erforderlichkeit zur Erfüllung polizeilicher Aufgaben benannt. Und schließlich wird der Verarbeitung gem. § 188 I S.2 LVwG auch eine Zweckbindung auferlegt, so dass Erhebung und Verarbeitung in einem Sinnzusammenhang stehen müssen. Ausnahmen von dieser Zweckbindung sind gem. § 188 I S.3 LVwG nur in Form eines hypothetischen Ersatzeingriffes möglich. Dies bedeutet eine Umwidmungs- und Nutzungsmöglichkeit personenbezogener Daten, sofern eine erneute Datenerhebung zu dem neuen Zweck ebenfalls rechtlich möglich gewesen wäre.

Die Voraussetzung der Erforderlichkeit zur Aufgabenerfüllung ist eine sehr niedrige Eingriffsschwelle. Dies ist aber der Tatsache geschuldet, dass bereits für die Datenerhebung teilweise erhebliche Anforderungen durch die spezifischen Tatbestandsvoraussetzungen formuliert werden. Diese Prüfung ist sozusagen auch jeweilige Grundlage einer Datenspeicherung, da die Datenerhebung genau auf diese abzielt.¹³⁸ Es muss daher nur erneut die Erforderlichkeit einer Datenverarbeitung geprüft werden. Dies bedeutet auch eine Qualitätskontrolle für die erhobenen Daten im Sinne einer Zweckeignung und ebenfalls einer Mittelrelation.¹³⁹ Polizeiliche Aufgaben sind im Sinne der Aufgabenzuweisung/ sachlichen Zuständigkeit zu verstehen. Dabei handelt es sich um die Gefahrenabwehr, die Gefahrenfeststellung und -erforschung, die vorbeugende Kriminalitätsbekämpfung, den Schutz privater Rechte sowie auch die Vollzugshilfe.¹⁴⁰

Das Zweckbindungsgebot dürfte Ausfluss der zusätzlich notwendigen Sicherungen sein, welche der Gesetzgeber zum Schutz der Betroffenen aufgrund der Möglichkeiten automatisierter Datenverarbeitung getroffen hat.¹⁴¹ Entscheidend ist hierbei die Definition des Verwendungszwecks, welche sich nach herrschender Meinung an den Aufgabenbereichen ausrichtet.¹⁴² Allerdings wird die faktische Gewährleistung der Zweckbindungen durchaus auch kritisch gesehen, so dass Beaucamp für eine sehr restriktive Auslegung der vorhandenen Ausnahmebestimmungen plädiert.¹⁴³ Im Rahmen der Schaffung der Umwidmungsmöglichkeit hat der Schleswig-Holsteinische Gesetzgeber diese auch als Entlastung der be-

¹³⁸ Vgl. Pieroth/ Schlink/ Kniesel 2008, S. 214

¹³⁹ Vgl. Wolf/ Stephan/ Deger 2009, § 37 RN 8

¹⁴⁰ Siehe 3.1.2

¹⁴¹ Vgl. Petri in: Lisken/ Denninger 2007, H RN 355 ff.

¹⁴² Vgl. Petri in: Lisken/ Denninger 2007, H RN 360; Wolf/ Stephan/ Deger 2009, § 37 RN 14

¹⁴³ Vgl. Beaucamp in: Beaucamp et. al 2009, § 14 RN 5

troffenen Person von unnötiger Inanspruchnahme und parallel der Polizei von unnötigem Erhebungsaufwand bezeichnet.¹⁴⁴ Erfolgt die Erhebung oder die Verarbeitung personenbezogener Daten zu verschiedenen Verwendungszwecken gleichzeitig, so liegt keine Zweckänderung vor, wenn eine weitere, intendierte Verarbeitung mindestens einem der ursprünglichen Zwecke dient.¹⁴⁵

Eine Konkretisierung der Verhältnismäßigkeitsprüfung ist auch in der Beachtung der Verfahrensvorschriften wie den Speicherungs- und Prüffristen etc. zu sehen.¹⁴⁶

Im Rahmen der Datenverarbeitung sind noch weitere Verfahrensvorschriften zu beachten.

So muss gem. § 188 II LVwG die speichernde Stelle feststellbar sein. Gem. § 189 I S.1 und 2 LVwG ist eine Speicherung im Rahmen eines Vorgangsbearbeitungssystems und nach Abgabe des Vorgangs in einem Vorgangsverwaltungssystem gem. § 190 LVwG zulässig. Dieses ist für die Polizei in Schleswig-Holstein VBS @rtus.

Weiterhin sind Berichtigungs-, Lösch- und Sperrvorschriften gem. § 196 LVwG, die Voraussetzungen für die Errichtung von Dateien gem. § 197 LVwG und das Auskunftsrecht betroffener Personen gem. § 198 LVwG zu berücksichtigen. Diese sollen hier keine nähere Erläuterung erfahren.

Im Rahmen der beschriebenen Ermächtigungsgrundlagen besteht also die Möglichkeit der Datenverarbeitung von personenbezogenen Informationen, welche zur Gefahrenabwehr erhoben wurden – also beispielsweise gem. § 179 I LVwG.

Für die Verarbeitung von Daten aus Strafvermittlungsverfahren oder solchen, welche gem. § 179 II LVwG polizeilich bekannt wurden, bestehen spezielle Regelungen.

¹⁴⁴ Vgl. LT-Drucksache SH 1992, 12/ 1575, S. 52

¹⁴⁵ Vgl. Wolf/ Stephan/ Deger 2009, § 37 RN 14

¹⁴⁶ Vgl. Pieroth/ Schlink/ Kniesel 2008, S. 290

3.1.4.2 Verarbeitung von Repressivdaten

Auch für die Datenverarbeitung von personenbezogenen Informationen, welche im Rahmen von Strafverfahren ermittelt wurden, besteht eine Ermächtigungsgrundlage gem. § 189 I S. 3 LVwG.

Grundsätzlich erfolgt eine Speicherung der Verfahrensdaten im Rahmen der Strafverfolgung gem. § 483 StPO. Für Speicherung in einer polizeilichen Datei ist § 483 III StPO maßgeblich, welcher auch eine Speicherung in Mischdaten von Präventiv- und Repressivdaten für zulässig erklärt. Allerdings wird auf die Rechtsgrundlagen der speichernden Stelle verwiesen. Bei der Polizei dürfte daher im Regelfall das Polizeirecht Anwendung finden.¹⁴⁷

Die Möglichkeit der präventiven Speicherung originär repressiver Daten, wie es in § 189 I S. 3 LVwG normiert ist, ist insbesondere relevant für die vorbeugende Kriminalitätsbekämpfung. Diese wird als Zielrichtung der Datenverarbeitung durch die Norm auch explizit ausgewiesen. Auch für die Kriminalaktenhaltung ist diese Vorschrift maßgeblich.

Voraussetzung für eine Speicherung ist zunächst die Qualifizierung der Daten als originär repressiv. Weiterhin müssen diese einem Tatverdächtigen zuzuordnen sein. Schließlich muss eine Wiederholungsgefahr zu prognostizieren sein.¹⁴⁸

Die in diesem Zusammenhang teilweise kritische Würdigung der tatbestandlichen Voraussetzungen¹⁴⁹ scheint für eine Datenverarbeitung im Rahmen des KSKS nicht einschlägig, da diese im Regelfall vorliegen dürften. Bei den Risikoprobanden handelt es sich um verurteilte Straftäter. Die geforderte Prognose zur Wiederholungsgefahr dürfte durch die Risikoprognose hinlänglich ausgefüllt werden. Auch die geforderte Zweckbestimmung der zu verarbeitenden Daten zur Aufklärung oder Verhütung zukünftiger Straftaten deckt sich mit der Zielrichtung des KSKS. Hierfür muss die Datenverarbeitung zusätzlich erforderlich sein, was grundsätzlich ebenfalls als unproblematisch zu betrachten ist.

Darüber hinaus sind grundsätzlich die Vorschriften über die Verwendung von Daten für künftige Strafverfahren gem. § 484 StPO sowie der Vorgangsverwaltung gem. § 485 StPO zu beachten. Allerdings findet sich auch hier gem. § 484 IV

¹⁴⁷ Vgl. Cierniak in: Meyer-Goßner 2010, § 483 RN 5

¹⁴⁸ Vgl. Pieroth/ Schlink/ Kniesel 2008, S. 288

¹⁴⁹ Vgl. BVerfGE NJW 2002, 3231; Petri in: Lisken/ Denninger 2007, H RN 367 ff.; Wolf/ Stephan/ Deger 2009, § 38 RN 4

StPO der Verweis auf die spezifischen Rechtsgrundlagen der Polizeigesetze für Datenspeicherungen in Polizeidateien.

Durch diese Vorschriften ist also die Möglichkeit der Nutzung von Daten normiert, welche bereits im Rahmen der Strafverfahren der KSKS-Risikoprobanden durch die Polizei erhoben worden sind.

3.1.4.3 Datenspeicherung zur vorbeugenden Kriminalitätsbekämpfung

Für eine Speicherung und Nutzung von personenbezogenen Informationen, welche gem. § 179 II LVwG erhoben wurden, gelten die Bestimmungen des § 189 III LVwG.

Eine Datenverarbeitung ist für diese Daten grundsätzlich zulässig. Abrufbar, d.h. recherchierbar, dürfen aber nur Daten potenzieller Straftäter und potenzieller Opfer gespeichert werden. Ausgeschlossen werden sollen hier explizit die Daten mutmaßlicher Zeugen, Hinweisgeber und Auskunftspersonen gem. § 179 II Nr. 1 und 2 c LVwG.

Die maximale Speicherdauer für diese Daten beträgt drei Jahre, wobei eine Prüffrist von jeweils einem Jahr nach der letzten Änderung oder Ergänzung und eine Entscheidung des Behördenleiters bzw. eines besonders Beauftragten über eine mögliche Verlängerung vorgesehen ist. Andere Speicherungsfristen können nur gelten, wenn neben dem Ereignis der ursprünglichen Datenerhebung ein weiteres, ohne unmittelbaren Zusammenhang hinzutritt, welches eine gesonderte Datenerhebung und -speicherung im Sinne des § 189 I LVwG rechtfertigt.

Weiterhin ist die von der Datenverarbeitung betroffene Person gem. § 189 III S. 4 LVwG von dieser Maßnahme zu unterrichten.

Auffallend in diesem Zusammenhang ist die Formulierung des § 189 III LVwG, welcher zunächst eine Exklusivregelung für Daten gem. § 179 II LVwG für sich beansprucht. In der Konkretisierung einer abrufbaren Speicherung spricht dieser jedoch nur von Daten gem. § 179 II Nr. 2 a und b LVwG. Fraglich ist, ob damit bewusst ein Ausschluss der Daten gem. § 179 II Nr. 1 a und b LVwG gewollt ist oder vielmehr eine Einschränkung des betroffenen Personenkreises vorgesehen war. Letzteres erscheint hier plausibler. Ein Ausschluss der abrufbaren Speicherung im Rahmen von Verbrechen und eine ausdrückliche Erlaubnis im Rahmen bestimm-

ter Vergehenstatbestände sind im Verhältnis zueinander nicht sinnhaft erklärbar. Hier muss ggf. ein redaktioneller Fehler unterstellt werden.¹⁵⁰ Im Rahmen einer systematischen Auslegung oder unter Anwendung des Erst-Recht-Schlusses, also des *argumentum a fortiori*, müsste für die auf Basis von Verbrechenstatbeständen rechtmäßig erhobenen Daten auch eine abrufbare Speicherungsmöglichkeit bestehen.

Für diese Auslegung spricht auch die fehlende Thematisierung in der einschlägigen Kommentarliteratur.¹⁵¹

Somit ist auch eine Speicherung von Daten, welche für Zwecke der vorbeugenden Kriminalitätsbekämpfung gem. § 179 II LVwG erhoben wurden, zulässig.

Im Rahmen der Datenverarbeitung ist regelmäßig nicht nur eine Speicherung intendiert. Auch als Sonderfall der Datennutzung ist ein Bestandsvergleich spezifisch normiert.

3.1.4.4 Datenabgleich

Der Datenabgleich bedeutet einen Vergleich rechtmäßig erhobener, personenbezogener Informationen mit eigenen Datenbeständen. Er kann automatisiert oder manuell vorgenommen werden.¹⁵² Im Zusammenhang mit dem KSKS stellt dies eine Standardmaßnahme gegenüber den Risiko-Probanden dar.

Ein solcher Datenabgleich wird zumeist als eher minimaler Eingriff bewertet, da nur Rückgriff auf eigene, bereits bekannte Datenbestände erfolgt. Kritisch wird dagegen auch angeführt, dass die Zielrichtung eines Datenabgleichs immer ein Erkenntnisgewinn ist und damit einer Datenerhebung nahe steht.¹⁵³ Dieser kritischen Auffassung kann nur bedingt gefolgt werden, da im Datenabgleich keine neuen, der Polizei bislang unbekannt Daten erhoben werden.¹⁵⁴ Insgesamt wird zutreffend von einer für einen Eingriff in das RiS ausreichenden Beeinträchtigung ausgegangen, so dass auch hier grundsätzlich die besonderen Voraussetzungen für bereichsspezifische Eingriffsgrundlagen gelten. Diese sind hier auch im Hin-

¹⁵⁰ Siehe 3.1.3.2

¹⁵¹ Vgl. Büttner/ Schade in: Schipper 2010, S. 236 ff.

¹⁵² Vgl. Etmeyer in: Beaucamp et al. 2009, § 22 RN 1

¹⁵³ Vgl. Petri in: Lisken/ Denninger 2007, H RN 491 f.; Burghart in: Leibholz/ Rinck 2010, Art. 2 RN 106

¹⁵⁴ Vgl. Knape/ Kiworr 2009, S. 510

blick auf die sehr geringe Eingriffsqualität als unproblematisch und beachtet anzusehen.

Ob ein Datenabgleich mit Dateien anderer Behörden zulässig ist, richtet sich nach den Vorschriften der speichernden Stelle, wie beispielsweise ein Abgleich mit dem ZEVIS-Bestand¹⁵⁵.

Als problematisch wird richtigerweise aber auch auf Begleiteingriffe, insbesondere das Anhalten oder gar das Festhalten zu überprüfender Personen, hingewiesen. Dieses ist in einigen Polizeigesetzen gesondert normiert, kann bei Fehlen allerdings nicht in die spezifische Datenabgleichsbefugnis hineingelesen werden.¹⁵⁶ Für diese Begleitmaßnahmen sind gesonderte Befugnisse vonnöten und entsprechend zu prüfen.

Auch hier gelten die Ausführungen zu 3.1.1 und 3.1.2.

Einschlägige Ermächtigung für den Datenabgleich ist § 195 LVwG. § 195 I S.1 LVwG lässt einen Datenabgleich von personenbezogenen Informationen mit polizeilichen Daten zu, sofern es sich um Daten von Personen gem. §§ 218, 219 LVwG sowie § 179 II Nr. 2 a LVwG handelt und die jeweilige Zweckbindung der Dateien beachtet wird. Ein Abgleich mit dem Fahndungsbestand ist gem. § 195 I S.3 LVwG für alle im Rahmen polizeilicher Aufgabenerfüllung erlangter, personenbezogener Daten möglich.

Die Risiko-Probanden des KSKS sind regelmäßig als Verantwortliche im Sinne der §§ 218, 219 LVwG oder als potenzielle Straftäter gem. §179 II a LVwG einzuschätzen, je nachdem, ob die Datenerhebung zur Abwehr einer konkreten Gefahr oder zur vorbeugenden Kriminalitätsbekämpfung erfolgt. Auch hier gelten die Ausführungen unter 3.1.3.2 und 3.1.4.3 zur Formulierung des § 179 II Nr. 2 a LVwG entsprechend, so dass auch analog ein Datenabgleich für potenzielle Straftäter gem. § 179 II Nr. 1 a LVwG als zulässig erachtet wird. Beim Abgleich mit polizeilichen Dateien ist daher die Zweckbindung der Dateien zu beachten. Dieses Gebot lässt sich analog zur Zweckbindung für die Datenverarbeitung gem. § 188 I S. 4 LVwG verstehen und soll einem Missbrauch bzw. einer Zweckentfremdung der erhobenen Daten vorbeugen.¹⁵⁷ Diese Zweckbindung darf nicht zu weit ausgelegt

¹⁵⁵ Datenabgleich gem. §§ 35, 36 StVG; siehe auch § 195 II LVwG; vgl. Beaucamp et al. 2009, § 22 RN 7; Knape/ Kiworr 2009, S. 511

¹⁵⁶ Vgl. Petri in: Lisken/ Denninger 2007, H RN 494 ff.

¹⁵⁷ Vgl. Knape/ Kiworr 2009, S. 513

werden, um ihr auch zu faktischer Wirkung zu verhelfen. So wäre beispielsweise ein Abgleich der personenbezogenen Daten eines KSKS-Probanden ohne weitere Anhaltspunkte mit der Datei „Gewalttäter Sport“ oder einer Staatsschutz-Datenbank im Sinne der Zweckbindung unzulässig.

Ein Abgleich mit dem Fahndungsbestand erscheint im Rahmen des KSKS mit den personenbezogenen Daten unter der Voraussetzung einer rechtmäßigen Datenerhebung in jedem Fall unproblematisch.

Es besteht also auch eine Befugnis zum Abgleich personenbezogener Daten der Risiko-Probanden mit polizeilichen Dateien, sofern diese Daten rechtmäßig erhoben wurden und das Zweckbindungsgebot beachtet wird.

Bei allen Datenverarbeitungsmaßnahmen gem. 3.1.4 handelt es sich um Realakte, welche nicht die Voraussetzungen des § 228 I LVwG erfüllen und somit nicht unmittelbar durchsetzbar sind.

Neben der Datenerhebung und der Datenverarbeitung sind für das KSKS auch Datenübermittlungen für ein vernetztes, konzeptionelles Vorgehen von entscheidender Bedeutung.

3.1.5 Datenübermittlung an Externe

Unter einer Datenübermittlung versteht man die Bekanntgabe gespeicherter oder durch Datenverarbeitung gewonnener Daten an einen Dritten. Dies kann durch direkte Weitergabe der Daten an einen Dritten oder durch Abruf/ Einsichtnahme bereitgehaltener Daten in schriftlicher, mündlicher oder elektronischer Form geschehen.¹⁵⁸ Dritter ist dabei jede Stelle außerhalb der eigenen, wobei organisatorische Begrenzungen und Aufgabenkreise für die Datenweitergabe innerhalb der Polizei entscheidend für deren Einordnung als sonstige Datennutzung oder Datenübermittlung sind. Innerhalb einer Behörde ist in der Regel von einer Datennutzung auszugehen, es sei denn der Aufgabenkreis der beteiligten Dienststellen differiert.¹⁵⁹ Die übliche Datenweitergabe zwischen Kriminal- und Schutzpolizei sowie der fachlich zuständigen, örtlichen Einsatzkoordinationsstelle in derselben Behörde

¹⁵⁸ Vgl. Pieroth/ Schlink/ Kniesel 2008, S. 303; Petri in: Lisken/ Denninger 2007, H RN 411

¹⁵⁹ Vgl. Petri in: Lisken/ Denninger 2007, H RN 413

de im Rahmen des KSKS ist somit als Datennutzung zu verstehen. Es gelten daher die Ausführungen unter 3.1.4.

Der Regelfall der Datenübermittlung zur Führungsaufsichtsstelle oder Bewährungshilfe als konzeptioneller Bestandteil des KSKS stellt aber eindeutig eine Datenübermittlung an Dritte dar. Sicherlich sind als Ausfluss der konzeptionellen Tätigkeiten auch vielfältige andere Konstellationen der Datenübermittlung an Dritte denkbar. Diese sollen hier aber nicht Bestandteil der rechtlichen Überlegungen sein.

Auch eine Datenübermittlung stellt einen Eingriff in das RiS dar, da die Anzahl der Stellen/ Behörden erhöht wird, welche die Daten des Betroffenen verwenden können und die Daten auch in einen neuen Kontext gestellt werden.¹⁶⁰ Es sind daher die spezifischen Anforderungen für Eingriffe in das RiS an die Rechtsgrundlage der Datenübermittlung zu stellen.¹⁶¹

Um einen ausreichenden Schutz des Grundrechtes zu gewährleisten und eine Aushöhlung durch die nachfolgenden Ermächtigungsgrundlagen zu vermeiden, stellt der Gesetzgeber des Landes Schleswig-Holstein auch den Befugnisse für die Datenübermittlung eine Vorschrift für die allgemeinen Grundsätze der Datenübermittlung in § 191 LVwG voran. Einschlägig für das KSKS sind die Vorschriften der §§ 191 I, III, IV, V LVwG.

§ 191 I LVwG normiert die Zweckbindung der Daten sowie eine Ausnahmeregelung für Fälle der Abwehr einer dringenden Gefahr, wenn eine Datenerhebung mit vergleichbaren Mitteln rechtlich zulässig wäre und der Datenempfänger die benötigten, personenbezogenen Daten auf andere Weise nicht oder nicht rechtzeitig oder mit unverhältnismäßigem Aufwand erlangen könnte. Gem. § 191 V LVwG reicht diese Zweckbindung auch bis zum Empfänger.¹⁶² Die Ausnahmeregelung gem. § 191 I S.2 LVwG ist insbesondere für Daten geschaffen worden, welche mit besonderen Mitteln erhoben wurden und an deren Erhebung sehr enge Voraussetzungen geknüpft werden. Das Zweckbindungsgebot könnte sich für die Datenübermittlung zwischen Polizei und Führungsaufsichtsstelle sowie Bewährungshilfe als problematisch darstellen, wenn man zunächst die Aufgabenkreise der polizeilichen Gefahrenabwehr bzw. Strafverfolgung und demgegenüber die Strafrechtspflege bzw. den Strafvollzug betrachtet. Durch §§ 483 ff. StGB und die darin nor-

¹⁶⁰ Vgl. Knappe/ Kiworr 2009, S. 692, 703 ff.

¹⁶¹ Siehe 3.1.1 und 3.1.2

¹⁶² Vgl. Pieroth/ Schlink/ Kniesel 2008, S. 307

mierte, grundsätzliche Zulässigkeit von Mischdateien, ist diese strikte Trennung bereits relativiert.¹⁶³ Darüber hinaus ist oberflächliche Differenzierung zwischen Gefahrenabwehr und Strafrechtspflege im Falle des KSKS untunlich, da hier die Verhütung von Sexualstraftaten im Vordergrund steht, was durchaus als gemeinsamer Aufgabenkreis definiert werden kann.¹⁶⁴ Somit ist eine Durchbrechung des Zweckbindungsprinzips im Sinne der konzeptionellen Datenübermittlung nicht erkennbar.

Weiterhin ist § 191 I S.3 LVwG zu beachten, welcher eine Übermittlung von bewerteten Daten nur an Ordnungsbehörden zulässt. Dies solle insbesondere für kriminalpolizeiliche Bewertungen gelten, welche nicht in den Bereich der allgemeinen Verwaltung gehören. Dies gelte allerdings nicht für Polizei und Strafverfolgungsorgane, welche sich auch originär mit diesen bewerteten Daten beschäftigen müssen.¹⁶⁵ Für die konzeptionelle Datenübermittlung zur Führungsaufsichtsstelle ist diese Vorschrift daher als eher unproblematisch zu bewerten.

Die Prüfung der Zulässigkeit einer Datenübermittlung obliegt gem. § 191 III LVwG der übermittelnden Stelle, es sei denn im Falle eines Ersuchens durch eine Behörde oder öffentliche Stelle. Letzteres kann hier als zutreffend erachtet werden, da die Führungsaufsichtsstelle von der Polizei gem. § 463 a StPO die für ihre Aufgabenerfüllung notwendigen Angaben in den jeweiligen Einzelfällen verlangt. Es gilt dann also die eingeschränkte Prüfpflicht, wobei die Verantwortlichkeit für die Rechtmäßigkeit der Datenübermittlung bei der ersuchenden Stelle zu sehen ist. Für die Polizei als übermittelnde Stelle wäre dann lediglich zu prüfen, ob das Ersuchen im Aufgabenbereich der Empfängerstelle liegt.¹⁶⁶ Dabei hat die ersuchende Stelle hinreichende Angaben zu Anlass, Anspruchsgrundlage und Nutzungszweck des Ersuchens zu leisten, damit dessen Rechtmäßigkeit prüfbar ist. Bei einer Datenübermittlung im Sinne des KSKS steht dies außer Zweifel. Das Ersuchen ist hier in eine konzeptionelle Form gegossen worden, wobei natürlich die zu übermittelnden Daten in jedem Einzelfall in einem notwendigen Zusammenhang stehen müssen. Eine pauschale Informationseinforderung aller bekannten Daten ohne Einschränkungen wäre unzulässig, der Sachzusammenhang ist dann jeweils durch die übermittelnde Stelle, die Polizei, zu bewerten.

¹⁶³ Vgl. Cierniak in: Meyer-Goßner 2010, §§ 483 ff.; Petri in: Lisken/ Denninger 2007, H RN 412

¹⁶⁴ Vgl. Knappe/ Kiworr 2009, S. 695 ff.

¹⁶⁵ Vgl. Petri in: Lisken/ Denninger 2007, H RN 431

¹⁶⁶ Vgl. Petri in: Lisken/ Denninger 2007, H RN 438; Knappe/ Kiworr 2009, S. 704 f.

Bei so genannten Initiativübermittlungen durch die Polizei, also bei Datenübermittlung von Amts wegen, liegt die Verantwortlichkeit für die Rechtmäßigkeit dieser allein bei der übermittelnden Stelle. Dies wäre in jedem Fall zu prüfen, wenn über den konzeptionell vorgesehenen, also den ersuchten Informationsaustausch mit der Führungsaufsichtsstelle oder Bewährungshilfe hinaus kommuniziert und personenbezogene Daten weitergegeben werden. Denkbar wäre dies beispielsweise bei Kontaktaufnahme mit anderen Polizeidienststellen.¹⁶⁷

Gem. § 191 IV LVwG ist eine Datenübermittlung auch entsprechend zu dokumentieren, was für die Polizei im VBS @rtus erfolgt. Dabei ist regelmäßig Anlass, Inhalt, Empfänger und Tag der Datenweitergabe zu vermerken.¹⁶⁸

Wie bereits beschrieben enthält § 191 V LVwG ebenfalls ein Zweckbindungsgebot für den Empfänger, welches im Rahmen der konzeptionellen Aufgaben und Tätigkeiten des KSKS allerdings als unproblematisch einzuschätzen ist. Eine Nutzung für einen anderen Zweck ist aber nicht in jedem Fall ausgeschlossen, wie bereits die Ausnahmeregelung des § 188 I LVwG beweist.

Einschlägige Ermächtigung für die Datenübermittlung ist § 193 I LVwG. Dieser erlaubt eine Datenübermittlung an beteiligte Behörden der Gefahrenabwehr, sofern die Kenntnis der personenbezogenen Daten für die Gefahrenabwehr erforderlich scheint.¹⁶⁹ Die Spezialprävention, also die Verhütung von Straftaten durch als gefährlich eingeschätzte Sexualstraftäter, ist Hauptzweck des KSKS und unterfällt dem Bereich der Gefahrenabwehr.¹⁷⁰ Bereits der konzeptionelle, vernetzte Ansatz des KSKS lässt auf ein Zusammenwirken aller benannten Stellen (Führungsaufsichtsstelle, Bewährungshilfe, Polizei) an der gemeinsamen Aufgabe der Straftatenverhütung im Sinne einer Beteiligung schließen. Ein abstrakter Gefahrengrad, wie er für Tätigkeiten im Rahmen des KSKS grundsätzlich anzunehmen ist, ist für eine Datenübermittlung gemäß der tatbestandlichen Formulierung ausreichend. Die Übermittlung von Kenntnissen der Polizei zum Wohnsitz, zum Legalverhalten, zu möglichen Risikokonstellationen etc. ist für die Aufgabenerfüllung seitens der Führungsaufsichtsstelle und auch der Bewährungshilfe in jedem Fall erforderlich.

¹⁶⁷ Vgl. Petri in: Lisken/ Denninger 2007, H RN 435 ff.

¹⁶⁸ Vgl. Büttner/ Schade in: Schipper 2010, S. 248

¹⁶⁹ Vgl. Petri in: Lisken/ Denninger 2007, H RN 453 ff.

¹⁷⁰ Siehe 3.1.2

Darüber hinaus gehende Daten sind im Einzelfall auf mutmaßliche Erforderlichkeit durch die übermittelnden Polizeibeamten vor der Übermittlung zu prüfen.

Adressat der Maßnahme ist auch wie bei der Datenverarbeitung der Betroffene, dessen personenbezogene Daten weitergegeben werden. Dabei kann es sich nur um eine natürliche Person handeln.¹⁷¹

Wie auch die übrigen Dateneingriffe ist die Datenübermittlung ein Realakt, welcher nicht die Voraussetzungen des § 228 I LVwG erfüllt und somit nicht unmittelbar durchsetzbar ist.

Ein Sonderfall des Dateneingriffs ist die erkennungsdienstliche Behandlung, bei der körperliche Daten erhoben werden und die spezifisch normiert ist.

3.2 Erkennungsdienstliche Behandlung

Die Aktualisierung erkennungsdienstlicher Unterlagen oder die neuerliche erkennungsdienstliche Behandlung stellen eine spezielle Form der Datenerhebung dar.¹⁷² Sie beinhaltet regelmäßig die Abnahme von Finger- und Handflächenabdrücken, die Aufnahme von Lichtbildern, die Feststellungen äußerer, körperlicher Merkmale sowie andere Messungen bezogen auf den jeweiligen Einzelfall. Generell wird davon gesprochen, dass eine erkennungsdienstliche Behandlung sich auf die sinnlich wahrnehmbaren Kennzeichen eines Menschen beschränken muss.¹⁷³

Die Entnahme von körperzellhaltigem Material wird zwar häufig praktisch im Rahmen der erkennungsdienstlichen Behandlung durchgeführt, ist aber rechtlich gesehen kein Bestandteil dieser, sondern ist gesondert normiert.

Als Datenerhebung stellen erkennungsdienstliche Maßnahmen folgerichtig auch Eingriffe in das RiS dar, wobei den besonderen Eingriffsvoraussetzungen Rechnung getragen werden muss. Auch gelten die allgemeinen Eingriffsvoraussetzungen sowie die besonderen Voraussetzungen für die Datenerhebung, welche Aus-

¹⁷¹ Vgl. Knappe/ Kiworr 2009, S. 692

¹⁷² Vgl. Wolf/ Stephan/ Deger 2009, § 36 RN 3 f.

¹⁷³ Vgl. Pieroth/ Schlink/ Kniesel 2008, S. 243

fluss des besonderen Schutzgedanken gegenüber dem RiS sind und ausreichende Verfahrenssicherungen gewährleisten sollen.¹⁷⁴

Im Regelfall beruhen erkennungsdienstliche Behandlungen auf mündlichen oder schriftlichen Anordnungen und stellen daher Verwaltungsakte gem. § 106 LVwG oder Justizverwaltungsakte gem. § 23 EGGVG dar.

Erkennungsdienstliche Maßnahmen können im konkreten Strafverfahren zwecks Spurenidentifizierung, zur Identitätsfeststellung aber auch für Zwecke des Erkennungsdienstes, also für die vorbeugende Kriminalitätsbekämpfung durchgeführt werden. In der Praxis dominiert die Abnahme von Identifizierungsmerkmalen zur Aufklärung künftiger Straftaten als Teilbereich der vorbeugenden Kriminalitätsbekämpfung.¹⁷⁵ Im Rahmen des KSKS ist Hintergrund der erkennungsdienstlichen Behandlung als Regelmaßnahme ebenfalls die vorbeugende Kriminalitätsbekämpfung. Allerdings dominiert hier die Verhütung von Straftaten. Es ist in den meisten Fällen davon auszugehen, dass von den Risikoprobanden bereits erkennungsdienstliches, wenig bis gar nicht veränderbares Material (Fingerprints, DNA) existiert, welches für eine zukünftige Identifizierung von Spuren ausreichen dürfte. Zentraler Hintergrund bei der erneuten Durchführung der erkennungsdienstlichen Behandlung sind die Bildaufnahmen, da Menschen sich im Verlauf einiger Jahre optisch sehr stark verändern können. Neben einer potenziellen Wiedererkennung durch Zeugen, also im Bereich der Aufklärung zukünftiger Straftaten, dominiert im KSKS die Wiedererkennung durch die Polizeibeamten die Zielrichtung der Maßnahme. Polizeibeamte müssen Kenntnis von äußeren Merkmalen und eine optische Vorstellung von den Risikoprobanden haben, um diese Personen und somit auch gefährliche Situationen überhaupt erkennen zu können.

Für erkennungsdienstliche Maßnahmen existieren Vorschriften in der StPO sowie in den Polizeigesetzen der Länder.

Zur Strafverfolgung sowie auch zur Strafverfolgungsvorsorge normiert § 81 b StPO die erkennungsdienstliche Behandlung von Beschuldigten eines Strafverfahrens. Bei der Strafverfolgungsvorsorge handelt es sich um materielles Polizeirecht, welches in die StPO durch den Bundesgesetzgeber aufgenommen wurde, da es

¹⁷⁴ Siehe 3.1.1.1, 3.1.2 und 3.1.3.1

¹⁷⁵ Vgl. Rachor in: Lisken/ Denninger 2007, H RN 460 f.

als mit der Strafverfolgung eng verwandt erachtet wurde.¹⁷⁶ Aus diesem Grund wird regelmäßig die Installierung erkennungsdienstlicher Maßnahmen in den Polizeigesetzen der Länder kritisiert und in Frage gestellt. Einigkeit besteht darin, dass ein Fall der konkurrierenden Gesetzgebung gem. Art. 74 I GG vorliegt.¹⁷⁷ Kern der Diskussion ist jeweils, ob der Bundesgesetzgeber abschließend von seinem Regelungsrecht Gebrauch gemacht hat, was eine Normierung im Polizeirecht der Länder unzulässig werden ließe. Abgestellt wird dabei u.a. auch auf das Urteil des BVerfG zur Regelung der präventiven TKÜ in Niedersachsen¹⁷⁸ aus 2005 verwiesen.¹⁷⁹ Diese war auch wegen der abschließenden Inanspruchnahme des Bereichs der konkurrierenden Gesetzgebung durch den Bundesgesetzgeber als verfassungswidrig erachtet worden.¹⁸⁰ Demgegenüber kann eingewandt werden, dass die StPO Lücken aufweist und kein Hinweis für eine abschließende Inanspruchnahme der Regelungskompetenz durch den Bundesgesetzgeber besteht. Die entscheidende Regelungslücke in der Norm § 81 b StPO ist die Begrenzung der Maßnahme auf den Beschuldigten. Diese Begrifflichkeit ist nicht deckungsgleich mit der im materiellen Polizeirecht üblichen Inanspruchnahme des Betroffenen oder des Pflichtigen.¹⁸¹ Die Risikoprobanden des KSKS würden so der Regelung des § 81 b 2. Alt. StPO als entlassene Verurteilte nach Verbüßung der Strafe nicht mehr unterfallen. Eine erkennungsdienstliche Behandlung vor Strafverbüßung ist zwar möglich, wird im Regelfall sicherlich durchgeführt, ist aber für die fachliche Notwendigkeit aktueller Bildaufnahmen nicht hilfreich.

Gegenüber den Polizeigesetzen der Länder wird angeführt, dass die Normierung der erkennungsdienstlichen Behandlung mit dem Zweck der vorbeugenden Kriminalitätsbekämpfung sehr weit gefasst sei. Dabei bestünde der praktische Nutzen der Vorschrift vorwiegend in der Strafverfolgungsvorsorge, wobei die Verhütung von Straftaten quasi in Form eines Abschreckungseffektes nur nebensächlicher Natur sei.¹⁸² Es wird dabei für eine Eingrenzung auf die Verhütung von Straftaten plädiert, auch mit dem Hinweis auf die grundgesetzliche Kompetenzzuweisung für

¹⁷⁶ Vgl. Cierniak in: Meyer-Goßner 2010, § 81 b RN 3

¹⁷⁷ Vgl. BVerwGE v. 23.11.05, NJW 2006, 1225 -1226-

¹⁷⁸ Vgl. BVerfGE 113, 348

¹⁷⁹ Vgl. Pahlke 2009, S. 449 f.; Brenneisen et al. 2008, S. 40 f.

¹⁸⁰ Vgl. BVerfGE 113, 348 -368 ff.-

¹⁸¹ Vgl. Wolf/ Stephan/ Deger 2009, § 36 RN 11; Rachor in: Lisken/ Denninger 2007, F RN 461

¹⁸² Vgl. Rachor in: Lisken/ Denninger 2007, F RN 463; Gusy 2006, S. 114

die antizipierte Repression.¹⁸³ Dagegen wird angeführt, dass auch eine sehr schnelle Strafverfolgung auf Grundlage der vorhandenen, erkennungsdienstlichen Daten der Verhütung weiterer Straftaten und damit dem Schutz der Allgemeinheit dient.¹⁸⁴

Im Ergebnis ist diese Diskussion für die erkennungsdienstliche Behandlung im Rahmen des KSKS eher unproblematisch, da die Hauptzielrichtung des Konzeptes und auch der Maßnahme selbst eben gerade in der Verhütung von Straftaten besteht. Eine Anwendung des einschlägigen § 183 I S.3 LVwG dürfte daher nichts entgegenstehen.

Eine erkennungsdienstliche Behandlung richtet sich gem. § 183 I S.3 LVwG gegen Personen, gegen die ein dringender Tatverdacht wegen einer Straftat im Sinne des § 179 II LVwG besteht. Weiterhin muss eine Wiederholungsgefahr prognostizierbar sein, welche sich auf die Kriterien Art oder Ausführung der Tat sowie Persönlichkeit des Betroffenen stützt. Schließlich muss die erkennungsdienstliche Behandlung für die Aufklärung oder Verhütung zukünftiger Straftaten erforderlich sein.

Die erkennungsdienstlichen Maßnahmen dürfen gem. § 183 S.4 LVwG nur durch Polizeivollzugsbeamte vorgenommen werden. Die dafür zulässigen Messungen ergeben sich aus § 183 II LVwG. In dieser Vorschrift findet sich ein Enumerativkatalog.

Ein dringender Tatverdacht liegt vor, wenn eine große Wahrscheinlichkeit besteht, dass der Betroffene Täter oder Teilnehmer einer Straftat ist, wobei im materiellen Polizeirecht die objektive Verletzung der Strafnormen ausreicht.¹⁸⁵ Fraglich ist, ob der Tatverdacht in einem engen, zeitlichen Zusammenhang zur Tat stehen muss oder ob eine Begehung in der Vergangenheit hierfür ausreicht.¹⁸⁶ Nach der Rechtsprechung des VG Saarlouis steht der Anwendung polizeirechtlicher Vorschriften für eine erkennungsdienstliche Behandlung erst recht nichts entgegen, wenn der Betroffene wegen einer benannten Straftat nicht nur verdächtig, sondern bereits verurteilt ist.¹⁸⁷ Dies ist fraglos bei den Risikoprobanden des KSKS der Fall. Der Tatverdacht muss wegen einer in § 179 II LVwG aufgezählten Straftat bestehen.

¹⁸³ Vgl. Petri in: Lisken/ Denninger 2007, H RN 177 f.

¹⁸⁴ Vgl. BVerwGE 26, 169 -171-; BayVGH NJW 1984, S. 2235; Knape/ Kiworr 2009, S. 340 f.

¹⁸⁵ Vgl. Meyer-Goßner 2010, § 112 RN 5; Knape/ Kiworr 2009, S. 342 f.

¹⁸⁶ Kritisch: Pahlke 2009, S. 447 f.

¹⁸⁷ Vgl. VG Saarlouis vom 6.2.09, 6 L 46/09, LKRZ 2009, S. 175; vgl. Knape/ Kiworr 2009, S. 344

Wie bereits unter 3.1.3.2 festgestellt trifft dies auf die KSKS-Probanden in jedem Fall zu.

Schließlich wird eine Wiederholungsgefahr gefordert, welche im Bereich einer abstrakten Gefahr anzusiedeln ist und anhand von kriminalistischen und kriminologischen Erkenntnissen zu prognostizieren ist.¹⁸⁸ Die geforderten Kriterien für die Prognose der Wiederholungsgefahr im Sinne des § 183 S.3 LVwG werden umfänglich und sogar darüber hinaus gehend in der Risikoprognose der KSKS-Probanden berücksichtigt. Die Risikoprognose der Probanden der Kategorien A und B dürften somit den tatbestandlichen Voraussetzungen des § 183 S.3 LVwG genügen. Eine Einordnung der Kategorie C-Fälle erscheint grundsätzlich schwer möglich, da diese lediglich als sonstige Fälle qualifiziert werden.¹⁸⁹ Hier ist eine Einzelfallentscheidung in Abhängigkeit von der gestellten Risikoprognose ausschlaggebend. Eine erkenntnisdienliche Behandlung der Kategorie C-Fälle auf Basis des § 183 S.3 LVwG scheint damit aber nicht grundsätzlich ausgeschlossen.

Darüber hinaus müssen die Ermächtigung grundsätzlich und auch deren Anwendung im Einzelfall den Voraussetzungen des Auswahlermessens genügen. Hier ergeben sich zunächst keine Bedenken. Zu erwähnen sei in diesem Zusammenhang der Vorrang einer offenen vor der verdeckten Datenerhebung, welche insbesondere im Rahmen der Verhältnismäßigkeit Relevanz entfaltet.¹⁹⁰ Im Zusammenhang mit dem KSKS ist im Regelfall keine Situation vorstellbar, in welcher eine verdeckte Datenerhebung in Betracht kommen könnte. Es ist ja auch gerade Zweck des konzeptionellen, offenen Vorgehens, bei dem Beschuldigten einen Kontrolldruck aufzubauen, welcher ihn von der Begehung weiterer Straftaten abhalten soll.

Die Aufbewahrung erkenntnisdienlicher Unterlagen könnte sich regelmäßig nach § 484 StPO richten¹⁹¹, die Datennutzung im Rahmen des KSKS entsprechend der Vorschriften des LVwG¹⁹². Mit Blick auf § 483 III StPO ist allerdings für das Betreiben von Mischdateien das länderspezifische Polizeirecht einschlägig, so

¹⁸⁸ Vgl. Knape/ Kiworr 2009, S. 343

¹⁸⁹ Vgl. KSKS-Erlass vom 26.9.08, S. 4

¹⁹⁰ Vgl. Pieroth/ Schlink/ Kniesel 2008, S. 248

¹⁹¹ Vgl. Knape/ Kiworr 2009, S. 345

¹⁹² Siehe 3.1.4

dass auch die Aufbewahrung der erkennungsdienstlichen Unterlagen gem. § 188 LVwG erfolgen dürfte.¹⁹³

Die erkennungsdienstliche Behandlung stellt einen Verwaltungsakt gem. § 106 LVwG dar, welcher auch die Voraussetzungen des Verwaltungszwangs gem. §§ 228 ff. erfüllt. Nur im Ausnahmefall dürften die Maßnahmen als unaufschiebbar im Sinne des § 80 II Nr. 2 VwGO zu qualifizieren sein. Regelmäßig erscheint vielmehr die Anordnung der sofortigen Vollziehung gem. § 80 II Nr. 4 VwGO aufgrund erheblichen, öffentlichen Interesses sowie der besonderen Anordnung durch die zuständige Behörde möglich.

Für Probanden der Kategorie A und B ist eine erkennungsdienstliche Behandlung in jedem Fall rechtlich zulässig, für Sexualstraftäter der Kategorie C im Einzelfall.

Um eine erkennungsdienstliche Maßnahme durchführen zu können, kann der Betroffene gem. § 199 I Nr. 2 LVwG vorgeladen werden. Diese soll der Vollständigkeit halber kurz erläutert werden.

Eine Vorladung ist ein rechtliches Gebot an eine bestimmte Person, zu einer bestimmten Zeit an einem bestimmten Ort zu erscheinen und an diesem bis zur Beendigung der für die Vorladung ursächlichen Maßnahmen zu verweilen.¹⁹⁴ Die Vorladung stellt dabei einen belastenden Verwaltungsakt gem. § 106 LVwG dar, welcher die allgemeine Handlungsfreiheit gem. Art. 2 I GG beeinträchtigt.¹⁹⁵ Der Vorgeladene wird dabei in die Pflicht genommen, der Vorladung zu folgen oder aber hinreichend Gründe anzugeben, warum er dieser nicht Folge leistet. Tut er dies nicht, so eröffnet der Betroffene gem. § 199 III Nr. 2 LVwG eine Möglichkeit zur zwangsweisen Durchsetzung in Form einer Vorführung gem. § 200 LVwG.

Voraussetzung für die Vorladung einer Person ist lediglich die rechtliche Möglichkeit der Vornahme einer erkennungsdienstlichen Behandlung.

In der Vorladung selbst, welche schriftlich oder mündlich ergehen kann, ist gem. § 199 II S.1 LVwG der Grund anzugeben. Weiterhin müssen die persönlichen und

¹⁹³ Ebd.

¹⁹⁴ Vgl. Rachor in: Lisken/ Denninger 2007, F RN 475; Pieroth/ Schlink/ Kniessel 2008, S. 249; Knape/ Kiworr 2009; S. 300

¹⁹⁵ Vgl. Rachor in: Lisken/ Denninger 2007, F RN 476

beruflichen Lebensumstände des Vorgeladenen gem. § 199 II S.2 LVwG bei der Festlegung des Termins Berücksichtigung finden.

Es besteht demnach die Möglichkeit, alle Personen, welche erkennungsdienstlich behandelt werden dürfen, zu einer solchen Maßnahmen auch entsprechend vorzuladen. Eine zwangsweise Durchsetzung der Vorladung ist mittels einer Vorführung grundsätzlich ebenfalls möglich, wobei die Umstände des Einzelfalls selbstverständlich ausreichend Berücksichtigung finden müssen.

In einem praktischen Zusammenhang mit informatorischen Überprüfungen und Datenerhebungen steht das Instrument der Gefährderansprache, welches auch zentral im KSKS als polizeiliches Mittel proklamiert wird. Im Regelfall werden die Überprüfung der Wohnsitznahme sowie die Gefährderansprache in einer unmittelbaren, zeitlichen Verknüpfung stattfinden.

3.3 Gefährderansprache¹⁹⁶

Eine Gefährderansprache wird als noch eher junges, polizeiliches Instrument erachtet und bislang vorwiegend im Zusammenhang mit Großveranstaltungen wie Fußballspielen oder Versammlungen eingesetzt.

Sie ist eine Form der Ermahnung, welche im konkreten Fall an einen potenziellen Gefahrenverursacher gerichtet wird und diesen auffordert, Störungen der öffentlichen Sicherheit zu unterlassen.¹⁹⁷ Taktisch gesehen, soll bei dem Betroffenen ein Kontrolldruck aufgebaut werden, der diesen davon abhalten soll, Straftaten zu begehen.¹⁹⁸

Gelegentlich wird argumentiert, dass eine Gefährderansprache lediglich die Qualität eines Informationsgesprächs aufweise und somit kein Grundrecht mehr als nur unerheblich beeinträchtigt. Demgegenüber kann angeführt werden, dass ihre Zielrichtung eine Einwirkung auf die Willensbetätigung, nämlich die Abschreckung, ist.¹⁹⁹ Abzustellen ist bei diesem Verständnis insbesondere auf den weniger neut-

¹⁹⁶ Analog auch Gefährderschreiben

¹⁹⁷ Vgl. Rachor in: Lisken/ Denninger 2007, F RN 820

¹⁹⁸ Vgl. Brenneisen/ Wilksen 2007, S. 243

¹⁹⁹ Vgl. Arzt 2006, S. 156 f.; Rachor in: Lisken/ Denninger 2007, F RN 821 ff.; Knappe/ Kiworr 2009, S. 229 f.; Rogosch in: Beaucamp et al. 2009, vor §§ 3 ff. RN 11

ralen, als appellativen Charakter, welcher die Entschlussfreiheit des Betroffenen im Einzelfall erheblich beeinträchtigen kann.²⁰⁰ In der Gegenwart anderer Personen kann eine Gefährderansprache sogar einen Anprangerungseffekt haben. Eine Gefährderansprache im KSKS intendiert den Aufbau eines Kontrolldrucks beim Risikoprobanden, indem diesem vermittelt wird, dass die Polizei um seine besonderen Umstände weiß und auch ein Auge auf ihn bzw. die Einhaltung seiner gerichtlichen Weisungen haben wird. Weiterhin wird dem Betroffenen deutlich vermittelt, dass einem normwidrigen Verhalten von Seiten der Polizei mit absoluter Konsequenz begegnet werden wird. Auch diese Maßnahme zielt natürlich auf die Willensfreiheit des Probanden ab. Im Zusammenwirken mit allen anderen Maßnahmen des KSKS soll ein ausreichend hoher Kontrolldruck aufgebaut werden, welcher den Betroffenen von der Begehung weiterer Sexualstraftaten abhält.

Stellt man auf den modernen Eingriffsbegriff²⁰¹ ab, der eine Grundrechtsbeeinträchtigung insbesondere auch vom Empfängerhorizont, also der Wirkung beim Betroffenen, abhängig macht, kann schwerlich eine Eingriffsqualität bestritten werden. Es sei denn, der Betroffene stimmt der Maßnahme ausdrücklich zu und verzichtet somit wirksam auf sein Grundrecht.²⁰²

Fraglich ist, welches Grundrecht durch eine Gefährderansprache betroffen sein könnte.

Im Vorfeld von Versammlungen ist hier sicherlich Art. 8 GG oder auch Art. 5 I GG zu prüfen.²⁰³

Im Regelfall und nach der mittlerweile herrschenden Meinung in Literatur und Rechtsprechung ist mindestens von einer Beeinträchtigung der allgemeinen Handlungsfreiheit gem. Art. 2 I GG auszugehen.²⁰⁴ Diese schützt jedes menschliche Verhalten, soweit es nicht bereits anderen Grundrechten unterfällt. Es findet im Verhältnis zu den übrigen Grundrechten also nur subsidiär Anwendung.²⁰⁵ Hierzu zählt auch, von der Polizei nicht weiter belästigt zu werden und sich eben gerade nicht einer Ermahnung unterziehen zu müssen. Mit Blick auf die Intention der Ge-

²⁰⁰ Vgl. OVG Lüneburg vom 22.9.05, NordÖR 12/2005, S. 536-540; Arzt 2006, S. 157; Rachor in: Lisken/Denninger 2007, F RN 822

²⁰¹ Siehe 3.1.1

²⁰² Siehe 3.1.1

²⁰³ Vgl. BVerfGE 54, 208 -217-; VG Göttingen vom 27.1.04, 1 A 1014/02; OVG Lüneburg vom 22.9.05, NordÖR 12/2005; Arzt 2006, S. 157 ; Vgl. Brenneisen/ Wilksen 2007, S. 243

²⁰⁴ Vgl. Arzt 2006, S. 157; Rachor in: Lisken/ Denninger 2007, F RN 823 f.; OVG Lüneburg vom 22.9.05, NordÖR 12/2005, S. 536-540

²⁰⁵ Vgl. Jarass in: Jarass/ Pieroth 2009, Art. 2 RN 3; Dreier in: Dreier 2004, Art. 2 I RN 93; Murswick in Sachs 2009, Art. 2 RN 137 ff.; Starck in: von Mangoldt/ Klein/ Starck 2010, Art. 2 I RN 49 ff.

fährderansprache im KSKS ist in jedem Fall von einer hinreichenden Qualität für einen Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit gem. Art. 2 I GG auszugehen. Die allgemeine Handlungsfreiheit wird nicht schrankenlos gewährleistet, sondern findet ihre Grenzen in der verfassungsmäßigen Ordnung, welche als einfacher Gesetzesvorbehalt zu verstehen ist.²⁰⁶ Für Eingriffsermächtigungen, welche Art. 2 I GG betreffen, gelten natürlich auch die so genannten Schranken-Schranken²⁰⁷, wobei an die Bestimmtheit der Norm eher geringe Anforderungen zu stellen sind.²⁰⁸ Es ist daher regelmäßig unproblematisch für Eingriffe in Art. 2 I GG auch die Befugnisgeneralklausel heranzuziehen, da diese trotz der allgemeinen Fassung durch Rechtsprechung und auch Literatur mittlerweile als hinreichend bestimmt gilt.

Sofern im Rahmen der Ermahnung ein sozialetisches Unwerturteil erkennbar ist, beispielsweise durch Hinweis auf die bekannte Straffälligkeit, wird regelmäßig auch von einer Beeinträchtigung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts gem. Art. 2 I in Verbindung mit Art. 1 I GG gesprochen.²⁰⁹ Das APR sichert dem Einzelnen einen autonomen Bereich individueller Persönlichkeitsentfaltung.²¹⁰ Analog zu den Schranken des RiS als Ausformung des APR gelten auch hier die Schrankentrias.²¹¹ Auch gelten die unter 3.1.1 beschriebenen Anforderungen an die Ausgestaltung einer Eingriffsermächtigung entsprechend. Allerdings bestehen im Rahmen einer Gefährderansprache trotz der generell hohen Anforderungen für Eingriffe in das APR im Einzelfall keine Bedenken gegen die Anwendung der Befugnisgeneralklausel, weil regelmäßig die Eingriffsintensität eher gering einzuschätzen ist.²¹² Bei tatsächlichen Anprangerungseffekten oder auch wenn ein sozialetisches Unwerturteil durch die polizeiliche Ansprache in dominierendem Maße zum Ausdruck kommt, kann das Recht der persönlichen Ehre im Einzelfall erheblich betroffen sein. Dann könnte der Begründung der lediglich geringfügigen Eingriffsintensität nicht mehr gefolgt werden und eine Anwendung der Befugnisgeneralklausel wäre in derartigen Einzelfällen verwehrt. Schließlich erfordern intensive Grundrechtseingriffe auch eine entsprechend präzise Ausgestaltung der

²⁰⁶ Vgl. BVerfGE 96, 10 -21-; 90, 145 -172-; 103, 197 -215-

²⁰⁷ Siehe 3.1.1

²⁰⁸ Vgl. Jarass in: Jarass/ Pieroth, Art. 2 RN 17

²⁰⁹ Vgl. Rachor in: Lisken/ Denninger 2007, F RN 823

²¹⁰ Vgl. BVerfGE 79, 256 -268-; 120, 274 -320-

²¹¹ Siehe 3.1.1

²¹² Vgl. OVG Lüneburg vom 22.9.05, NordÖR 12/2005; Rachor in: Lisken/ Denninger 2007, F RN 825; anders: Arzt 2006, S. 158

Ermächtigungsgrundlage. Eine derartige Maßnahmengestaltung ist allerdings abzulehnen und sollte tunlichst vermieden werden.

Mangels spezialgesetzlicher Regelungen kann eine Gefährderansprache ausschließlich auf die Befugnisgeneralklausel gem. §§ 174, 176 LVwG gestützt werden. Dagegen wird angeführt, dass sich die Maßnahme der Gefährderansprache im polizeilichen Handeln mittlerweile als Standardmaßnahme etabliert habe, so dass die Notwendigkeit für eine eigenständige Regelung besteht. Dabei sollten auch Inhalt und Grenzen deutlicher formuliert werden.²¹³ Eine Anwendung der Generalklausel käme dabei regelmäßig nur für atypische Situationen in Betracht bzw. für solche Fälle bekannter Gefahrensituationen, welche einer neuen, veränderten Bewertung unterfallen.²¹⁴ Als solche könnte man die Gefährderansprache im Rahmen des KSKS durchaus betrachten. Schließlich existieren derartige Konzepte noch keine 4 Jahre und auch die Gefährderansprache als Reaktion auf die Entwicklung des Hooligan-Phänomens kann mit Blick auf die üblichen Entwicklungszeiten von Rechtsnormen und Rechtsprechung als durchaus noch jung bezeichnet werden. Eine Anwendbarkeit der Generalklausel wird auch durch die Rechtsprechung im Einzelfall favorisiert.²¹⁵

Hinsichtlich der örtlichen und sachlichen Zuständigkeit gelten die Ausführungen unter 3.1.2 entsprechend. Hinsichtlich der Eilkompetenz ist im Rahmen von KSKS grundsätzlich von einem Funktionsmangel der Ordnungsbehörden auszugehen, da diesen in derart besonderen Fällen ein Kompetenzmangel zu unterstellen ist.²¹⁶

Voraussetzung für eine polizeiliche Maßnahme auf Grundlage der Befugnisgeneralklausel ist das Vorliegen einer konkreten Gefahr sowie das Tätigwerden durch Polizeibeamte nach pflichtgemäßem Ermessen. Weiterhin müssen die getroffenen Maßnahmen im Hinblick auf die Sachlage zur Gefahrenabwehr erforderlich sein. Diese tatbestandlichen Voraussetzungen sind identisch mit denen der sachlichen Zuständigkeit gem. § 168 I Nr. 3 LVwG.²¹⁷ Die Entscheidung, ob eine konkrete

²¹³ Vgl. Arzt 2006, S. 158

²¹⁴ Vgl. Rachor in: Lisken/ Denninger 2007, F RN 785 ff.

²¹⁵ Vgl. OVG Lüneburg vom 22.9.05, NordÖR 12/2005

²¹⁶ Vgl. analog OVG Lüneburg vom 12.3.09, Az. 11 ME 190/09

²¹⁷ Siehe 3.1.2

Gefahr tatsächlich vorliegt, ist eine Einzelfallentscheidung und kann nicht pauschal durch die Einordnung als rückfallgefährdeter Sexualstraftäter geschehen. Bei letzterer handelt es sich eher um die Definition einer abstrakten Gefahr, wenn auch einer erhöhten, abstrakten Gefahr²¹⁸. Selbst bei Risikoprobanden der Kategorie A kann trotz der Einschätzungen einer jederzeitigen Rückfallgefahr keine konkrete Gefahr allein aufgrund der Risikoprognose begründet werden, da der Zusammenhang mit den konkreten Umständen des Einzelfalls fehlt.²¹⁹ Allerdings sind selbstverständlich mit Blick auf die jeweilige Risikoprognose an die konkreten Umstände des einzelnen Falles nur sehr geringe Anforderungen zu stellen. So kann beispielsweise das Ansprechen oder auch das Beobachten eines Kindes ein hinreichender Umstand für die Begründung einer im Einzelfall bevorstehenden Gefahr sein. Bei Erkennen einer konkreten Gefahr ist auch die tatbestandliche Voraussetzung der Erforderlichkeit unkritisch, da kaum ein geringeres Mittel als eine Ermahnung zum Abwenden der weiteren Realisierung einer Gefahrenlage denkbar ist. Schließlich ist das pflichtgemäße Ermessen gem. § 73 LVwG in jedem Einzelfall zu berücksichtigen.

Besondere Form- und Verfahrensvorschriften existieren mangels spezialgesetzlicher Normierung für die Gefährderansprache nicht. Allerdings verlangt die Rechtsprechung eine sehr sorgfältige Bewertung des vorhandenen Tatsachenmaterials.²²⁰

Aufgrund der Anwendung der Generalklausel kommt der Prüfung des Auswahlermessens besondere Bedeutung zu. In jedem Einzelfall muss daher eine hinreichende Begründung zur Eignung, Erforderlichkeit und Angemessenheit der Gefährderansprache vorliegen, sowie eine Auseinandersetzung mit dem Differenzierungsverbot sowie ggf. Verstößen gegen höherrangiges Recht.

Adressat einer Gefährderansprache ist der Verhaltensstörer gem. § 218 LVwG.

Gefährderansprachen sind Realakte und erfüllen damit nicht die Voraussetzungen des § 228 I LVwG, weshalb sie nicht unmittelbar durchsetzbar sind. Eine Vorladung für eine Gefährderansprache gem. § 199 LVwG ist mangels Erfüllung der

²¹⁸ Zum Begriff der erhöhten, abstrakten Gefahr: BayVerfGHE vom 7.2.06, Az. Vf. 69-VI-04

²¹⁹ Anders: Popp 2008, S. 95

²²⁰ Vgl. Rachor in: Lisken/ Denninger 2007, F RN 826

tatbestandlichen Voraussetzungen nicht möglich und auch in der praktischen, taktischen Betrachtung als untunlich zu verwerfen.

Das Mittel der Gefährderansprache ist aus rechtlicher Sicht somit nicht in den Bereich der polizeilich möglichen Standardmaßnahmen im Rahmen des KSKS einzuordnen. Lediglich im Einzelfall kann eine Gefährderansprache nicht nur angezeigt, sondern auch rechtlich zulässig sein.

Insgesamt zeigt diese rechtliche Betrachtung der konzeptionell vorgesehenen, polizeilichen Standardmaßnahmen, dass diese nicht automatisch auch als polizeirechtlich unproblematisch und in jedem Fall durchführbar zu qualifizieren sind. Vielmehr ist teilweise eine intensive Begründung notwendig oder aber eine Anwendungsmöglichkeit nur im Einzelfall vorgesehen.

Die Gefährderansprache ist ebenfalls Teil der Konzepte HEADS und K.U.R.S.. Diese sind als Pioniere im Bereich der Konzepte zum Umgang mit rückfallgefährdeten Sexualstraftätern zu betrachten, da sie im Bundesvergleich bereits am längsten existieren. So besteht die Konzeption HEADS in Bayern seit 2006 und K.U.R.S. in Niedersachsen seit 2007. Auch HEADS und K.U.R.S. arbeiten mit denselben, polizeilichen Standardmaßnahmen auf Basis der bestehenden, polizeirechtlichen Ermächtigungsgrundlagen. Es scheint daher sinnhaft und möglicherweise gewinnbringend, sich mit den Polizeigesetzen der Länder Bayern und Niedersachsen im Vergleich zum LVwG des Landes Schleswig-Holstein auseinanderzusetzen.

4. Vergleich mit polizeirechtlichen Kontexten von HEADS und K.U.R.S.

Als Vorreiter des konzeptionellen Umgangs mit rückfallgefährdeten Sexualstraftäter lohnt sich ein rechtsvergleichender Ansatz zwischen dem KSKS und dem bayerischen HEADS sowie dem niedersächsischen K.U.R.S. Die inhaltliche Ausgestaltung der jeweiligen Konzepte soll allerdings nicht Bestandteil des Vergleiches sein. Auch beschränkt sich der Rechtsvergleich ausschließlich auf den normativen Kontext der ausgemachten Standardmaßnahmen. Auch in Niedersachsen und Bayern ist ein taktisch ähnliches Vorgehen der Polizei im Rahmen der Konzeptionen vorgesehen, wie KSKS dieses aufweist.

Aus Gründen der Übersichtlichkeit wird zunächst eine Aufstellung der jeweils einschlägigen Rechtsgrundlagen angefertigt.

Anschließend werden die einzelnen Rechtsgrundlagen problemorientiert erörtert. Dabei wird der Schwerpunkt bei den normativen Konstellationen gelegt, die einschlägige Bedeutung für den konzeptionellen Umgang mit rückfallgefährdeten Sexualstraftätern haben und sich vom LVwG maßgeblich unterscheiden.

Maßnahmen	KSKS	HEADS	K.U.R.S.
	LVwG SH	BayPAG	NdsSOG
Generalklausel	§§ 174,176	Art. 11 I	§ 11
Grundsätze der Datenerhebung	§ 178	Art. 30	§ 30
Datenerhebung		Art. 31	§ 31 I
a. konkrete Gefahr	§ 179 I		
b. VKB ²²¹	§ 179 II		§31 II
Befragung	§ 180	Art. 12	§ 12
Erkennungsdienstliche Maßnahmen	§ 183	Art. 14	§ 15
Vorladung	§ 199	Art. 15	§ 16
Grundsätze der Datenverarbeitung	§ 188	Art. 37	§§ 38, 39
Datenverarbeitung		Art. 38 I	§§ 38 I, 39
a. grundsätzlich	§ 189 I S.1		
b. Repressivdaten	§ 189 I S.4	Art. 38 II	§ 39 III
c. VKB Daten	§ 189 III		
d. Verwaltung/ Doku	§ 190	Art. 38 I	
Grundsätze	§ 191	Art. 39	§ 40
Datenübermittlung			
Datenübermittlung	§ 193	Art. 40 III, IV	§§ 41, 43
Datenabgleich	§ 195	Art. 43	§ 45

4.1 HEADS

Für das bayerische Konzept HEADS ist das BayPAG einschlägig. Ein grundlegender Unterschied zum LVwG Schleswig-Holstein findet sich bereits in der Aufgabenzuweisung gem. Art. 2 BayPAG. Diese Norm definiert nicht nur die Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit als ureigene, polizeiliche Aufgabe, sondern auch von Gefahren für die öffentliche Ordnung. Unter der öffentlichen Ordnung wird dabei das Gegenstück der geschriebenen Regeln für ein geordnetes Zusammenleben verstanden, also die ungeschriebenen Regeln auf Basis der je-

²²¹ Vorbeugende Kriminalitätsbekämpfung

weils herrschenden Anschauungen. In Bayern wird diese Kompetenz für polizeiliche Arbeit auch für unverzichtbar erachtet.²²² Daher findet sich diese Zuweisung entsprechend auch in der Befugnisgeneralklausel gem. Art. 11 I BayPAG. In Art. 11 II PAG finden sich beispielhaft Aufgabenbereiche der Gefahrenabwehr aufgeführt. Unter anderem wird in Art. 11 II Nr. 1 die vorbeugende Kriminalitätsbekämpfung explizit benannt.²²³ Die Voraussetzungen für ein Tätigwerden auf Grundlage der Befugnisgeneralklausel wiederum unterscheiden sich nicht entscheidend vom LVwG. So ist auch hier eine konkrete Gefahr vonnöten.²²⁴ Die Voraussetzungen für die Durchführung einer Gefährderansprache gegenüber Risikoprobanden sind daher identisch. Zusätzlich findet sich in Art. 11 II S.2 auch eine Legaldefinition der Begrifflichkeit Straftat im Sinne des BayPAG. Diese Legaldefinition korrespondiert mit der entsprechenden Auslegung desselben Begriffs im LVwG.

Die Grundsätze der Datenerhebung finden sich in Art. 30 BayPAG und entsprechen denen in § 178 LVwG. So werden auch dort die Offenheit, die Unmittelbarkeit der Datenerhebung und auch die Zweckbindung sowie die jeweils einschlägigen Ausnahmeregelungen normiert. Dies ist auch nicht verwunderlich, da die grundsätzlichen Regelungen des Datenschutzes bundesweit einheitliche Standards genießen. Ein wesentlicher Unterschied zum LVwG besteht in der Befugnis zur Datenerhebung aus Art. 31 BayPAG. Gem. Art. 31 I Nr. 1 BayPAG ist ausdrücklich eine Datenerhebung zur Gefahrenabwehr, insbesondere zur vorbeugenden Kriminalitätsbekämpfung, zulässig. In diesem Zusammenhang wird im Wortlaut der Norm wie auch in der einschlägigen Kommentierung lediglich ein abstrakter Gefahrengrad vorausgesetzt.²²⁵ Dies wird auch durch den Bayerischen Verfassungsgerichtshof ausdrücklich als verfassungsrechtlich unbedenklich bestätigt.²²⁶ Diese Datenerhebungsgeneralklausel steht schon beinahe in einem krassen Widerspruch zu § 179 LVwG, welcher das Vorliegen einer konkreten Gefahr oder aber Tatsachen für die geplante Begehung von Verbrechen bzw. bestimmter Straftaten voraussetzt.²²⁷ Die Datenerhebung gem. BayPAG setzt ausschließlich den Grundsatz der Notwendigkeit voraus. Dieser signifikante Unterschied erleichtert der bayerischen Polizei deutlich die Datenerhebung im Zusammenhang mit

²²² Vgl. Schmidbauer/ Steiner 2006, Art. 11 RN 71 f., 80 f.

²²³ Vgl. Honnacker/ Beinhofer 2009, Art. 11 RN 12, 19; Schmidbauer/ Steiner 2006, Art. 11 RN 86 ff.

²²⁴ Vgl. Honnacker/ Beinhofer 2009, Art. 11 RN 8; Schmidbauer/ Steiner 2006, Art. 11 RN 11

²²⁵ Vgl. Honnacker/ Beinhofer 2009, Art. 31 RN 4; Schmidbauer/ Steiner 2006, Art. 31 RN 5

²²⁶ Vgl. BayVerfGHE 47, 241

²²⁷ Siehe 3.1.3

HEADS. Die Existenz signifikant niedrigerer, tatbestandlicher Herausforderungen für eine Datenerhebung und die Überprüfung dieser Regelung auf Verfassungsmäßigkeit durch den Bayerischen VerFGH könnten als ergänzende Argumentation für eine nicht so restriktive Auslegung des LVwG herangezogen werden.

Auch eine Ermächtigungsgrundlage zur Befragung von Personen, einschließlich der Bestimmung einer etwaigen Auskunftspflicht, findet sich in Art. 12 BayPAG. Ein entscheidender Unterschied besteht in der Auskunftspflicht. Diese besteht in Bayern ausschließlich für Personaldaten sowie bei Vorliegen gesetzlicher Handlungspflichten.²²⁸ Diese ausdrückliche Normierung spricht auch für eine Auslegung der im LVwG beschriebenen, absoluten Auskunftspflicht im Sinne zugrunde liegender Handlungspflichten.

Die Grundsätze der Datenverarbeitung gem. Art. 37 BayPAG gleichen wiederum denen des LVwG gem. § 188 LVwG. Ein gravierender Unterschied findet sich in der Verarbeitung von Daten für die vorbeugende Kriminalitätsbekämpfung. Diese Daten sind gem. § 189 III LVwG mit gesonderten Aufbewahrungs- und Recherchekriterien versehen und im BayPAG nicht explizit angeführt. Vielmehr sind sie dort Bestandteil der allgemeinen Datenverarbeitung, welche sich sonst im Regelungscharakter für die Aufgabenerfüllung, die Dokumentation oder auch die Vorgangsverwaltung nicht wesentlich vom LVwG unterscheidet. Auch die Möglichkeit der Verarbeitung von Repressivdaten besteht gem. Art. 38 II BayPAG. Im Gegensatz zum LVwG wird hier allerdings nicht explizit eine Wiederholungsgefahr durch die Betroffenen gefordert. Die Kriterien, welche das LVwG an eine Prognose für eine Wiederholungsgefahr und damit an eine grundsätzliche Datenverarbeitungsmöglichkeit stellt, finden sich im BayPAG lediglich als bestimmende Kriterien für die Speicherdauer.²²⁹ In besonderen Fällen, wie bei Sexualstraftaten, wird durch die einschlägige Kommentarliteratur wie auch durch die entsprechenden exekutiven Ausgestaltungsvorschriften von einer Aussonderungsprüffrist von 20 Jahren ausgegangen. Diese vom Regelfall der 10 Jahre deutlich abweichende Speicherdauer wird mit der oft sehr langen Latenzzeit von Sexualstraftätern begründet.²³⁰ Ein derartiges Normverständnis erleichtert natürlich die Speicherung von Repressivdaten mutmaßlich gefährlicher Sexualstraftäter auch über längere Haftzeiten hinaus.

²²⁸ Vgl. Honnacker/ Beinhofer 2009, Art. 12 RN 6 f.

²²⁹ Vgl. Schmidbauer/ Steiner 2006, Art. 38 RN 12

²³⁰ Vgl. Honnacker/ Beinhofer 2009, Art. 38 RN 11

Die Vorschriften zur Datenübermittlung ergeben sich gem. Art. 39, 40 BayPAG. Sie sind in ihrer Struktur anders aufgebaut als die Normen des LVwG, unterscheiden sich inhaltlich allerdings in Bezug auf die konzeptionelle Kommunikation zwischen Polizei und Führungsaufsichtsstelle nicht wesentlich voneinander.

Die Möglichkeit eines Datenabgleichs der personenbezogenen Daten der Risikoprobanden mit polizeilichen Dateien besteht auch im BayPAG gem. Art. 43 BayPAG, enthält aber gegenüber dem LVwG ergänzend ein Anhalterecht gem. Art. 43 S.4 BayPAG.

Ein auffallender Unterschied lässt sich auch in der Ermächtigungsgrundlage zur erkennungsdienstlichen Behandlung von Personen feststellen. Gem. Art. 14 I Nr. 2 BayPAG ist lediglich ein einfacher Tatverdacht in Verbindung mit einer Wiederholungsgefahr als Voraussetzung für die erkennungsdienstliche Behandlung zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten hinreichend. Der dringende Tatverdacht und der Straftatenkatalog, wie das LVwG ihn gem. § 183 S.3 LVwG vorschreibt, stellen dagegen eine deutlich höhere Eingriffsschwelle dar. Allerdings ist diese mit Blick auf den konzeptionellen Umgang mit rückfallgefährdeten Sexualstraftätern als unproblematisch zu bewerten. Die Vorgaben des Straftatenkataloges gem. § 179 II LVwG werden durch die Risikoprobanden in jedem Fall erfüllt, der dringende Tatverdacht und auch der einfache Tatverdacht werden durch eine retrospektive Betrachtung ausgefüllt.²³¹ Für die Prognose der Wiederholungsgefahr wird in der Norm des BayPAG lediglich auf die Art und Ausführung der Tat abgestellt, in der einschlägigen Kommentierung werden jedoch analoge Kriterien wie beim LVwG angelegt.²³² Schließlich ist die Aufzählung der erkennungsdienstlichen Maßnahmen gem. Art. 14 III BayPAG nicht abschließend wie im LVwG, enthält dafür aber auch nicht die Tonaufzeichnungen, welche sich wiederum in § 183 II Nr. 5 LVwG finden.

²³¹ Siehe 3.2; vgl. Honnacker/ Beinhofer 2009, Art. 14 RN 3

²³² Vgl. Schmidbauer/ Steiner 2006, Art. 14 RN 19

4.2 K.U.R.S.

Einschlägig für K.U.R.S. sind die polizeirechtlichen Bestimmungen des Nds.SOG. Bereits in der Aufgabenzuweisung gem. § 1 Nds.SOG findet sich eine eindeutige Stellungnahme zur vorbeugenden Kriminalitätsbekämpfung, welche hier als Bestandteil der Gefahrenabwehr explizit in § 1 I S.3 Nds.SOG aufgeführt wird.

Im Rahmen der Begriffsbestimmung gem. § 2 Nds.SOG wird eine Gefahr im Sinne des Nds.SOG als eine konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung verstanden, so dass auch hier, wie im BayPAG, der Begriff der öffentlichen Ordnung normiert ist.

Die Befugnisgeneralklausel findet sich in § 11 Nds.SOG und erklärt notwendige Maßnahmen zur konkreten Gefahrenabwehr für zulässig. Auch in Niedersachsen fußt mangels Standardbefugnis die Gefährderansprache auf der Generalklausel und verlangt somit das Vorliegen einer konkreten Gefahr.²³³

Auch in den Grundsätzen der Datenerhebung gem. § 30 Nds.SOG finden sich die Prinzipien der Unmittelbarkeit, der Offenheit sowie der Zweckbindung. Auffallend sind allerdings die Ausnahmeregelungen zur unmittelbaren Datenerhebung gem. § 30 I Nr. 2-4 Nds.SOG. So ist beispielsweise eine Datenerhebung zur Angabenüberprüfung vorgesehen, wie auch eine aus allgemein zugänglichen Quellen und bei mutmaßlicher Einwilligung der betroffenen Person. Diese weiträumigen Möglichkeiten der Datenerhebung bei Dritten werden auch kritisch kommentiert, mit dem Hinweis, dass eine Datenerhebung bei Dritten dadurch nicht zur Regel werden dürfe.²³⁴ Insbesondere die mutmaßliche Einwilligung und Unterstellung einer Datenerhebung im Interesse des Betroffenen sei in diesem Zusammenhang als sehr problematisch zu nennen. Bei einer restriktiven Auslegung des Nds.SOG lassen sich im Ergebnis dieselben Maßnahmen wie durch das LVwG oder das BayPAG treffen, da letztere lediglich allgemeinere Formulierungen verwenden, welche sich wiederum in § 30 I Nr. 5-7 finden. Für die konzeptionellen Maßnahmen der Polizei gegenüber rückfallgefährdeten Sexualstraftätern sind diese Unterscheidungen aber eher unerheblich.

Eine Datenerhebung ist in Niedersachsen gem. § 31 I Nds.SOG im Rahmen der konkreten Gefahrenabwehr möglich. Auch für die vorbeugende Kriminalitätsbekämpfung ist eine Datenerhebung gegenüber potenziellen Straftätern gem. § 31 II

²³³ Vgl. Ipsen 2004, S. 108 f.

²³⁴ Vgl. Ipsen 2004, S. 137 ff.

Nr. 1 Nds.SOG zulässig, sofern Tatsachen die Annahme einer künftige Straftatenbegehung rechtfertigen. Diese Formulierung ist vergleichbar mit der des § 179 II a LVwG, wobei eine geringere Eingriffsschwelle im Ergebnis anzulegen ist, da das Nds.SOG ansonsten lediglich die Erforderlichkeit zur vorbeugenden Kriminalitätsbekämpfung voraussetzt. Eine besondere Spezifizierung der zu befürchtenden Straftaten oder auch eine Konkretisierung einer geplanten Straftat fordert § 31 II Nds.SOG nicht.²³⁵ Mit Straftat ist gem. § 2 Nr. 9 Nds.SOG die Erfüllung des objektiven Tatbestandes eines Strafgesetzes gemeint. Der Anwendungsbereich dieser Datenerhebungsgeneralklausel wird auch im Hinblick auf Anforderungen des Bestimmtheitsgebotes sowie des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes kritisch reflektiert und nur für geringfügige Eingriffe als zulässig erachtet. Allerdings wird in diesem Zusammenhang eher auf technische oder verdeckte Datenerhebungen abgestellt.²³⁶ Eine Schwierigkeit für eine Datenerhebung im Sinne der Standardmaßnahmen des K.U.R.S. ist hierdurch nicht erkennbar. Die konzeptionell standardmäßig erstellte Risikoprognose qualifiziert mindestens Risikoprobanden der Kategorien A und B als solche mit einer hinreichenden Rückfallgefahr.

Auch in Niedersachsen werden also deutlich geringere Anforderungen an eine Datenerhebung zur vorbeugenden Kriminalitätsbekämpfung gestellt, als dies in Schleswig-Holstein der Fall ist. Hierdurch werden die Standardmaßnahmen des K.U.R.S. unproblematischer durchzuführen sein als vergleichbare in Schleswig-Holstein. Ergänzend zu den Feststellungen über den normativen Kontext von HEADS rundet auch die niedersächsische Ausgestaltung die Auffassung ab, dass § 179 II LVwG keiner sehr restriktiven Auslegung bedarf.

Wie das BayPAG stellt auch § 12 III Nds.SOG bei der Befragung auf eine Auskunftspflicht bei Vorliegen gesetzlicher Handlungspflichten ab. Eine Verpflichtung anderer Personen besteht nur zur Angabe von Personalien, sofern diese für die Aufgabenerfüllung benötigt werden. Dieses Prinzip der Erforderlichkeit entspricht dem des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes gem. Art. 20 III GG.

Wesentliche Unterschiede in den Grundsätzen der Datenverarbeitung gem. §§ 38, 39 Nds.SOG sind im Vergleich zum LVwG nicht erkennbar, auch wenn Struktur und Formulierung der jeweiligen Normen sich unterscheiden. Auch unterscheidet das Nds.SOG nicht wie das LVwG zwischen Vorgangsbearbeitung, Vorgangsver-

²³⁵ Vgl. Ipsen 2004, S. 139 f.

²³⁶ Vgl. BVerfGE 65, 1 -41 ff.-; Hagemann 2006, S. 206

waltung und Dokumentation für die zweckgebundene Datenverarbeitung. Lediglich in den Ausnahmeregelungen werden diese gesondert angesprochen. Eine inhaltliche Unterscheidung ist nicht feststellbar.²³⁷

Die Verarbeitung von Repressivdaten ist gem. § 39 III Nds.SOG auch für die Gefahrenabwehr grundsätzlich möglich, zur vorbeugenden Kriminalitätsbekämpfung allerdings nur mit einer entsprechenden Prognose zur Wiederholungsgefahr durch den potenziellen Straftäter. Wie auch im BayPAG fehlt hier eine tatbestandliche Beschränkung auf bestimmte Deliktskategorien, wie § 188 III LVwG diese fordert.

Die Regelungen zur Datenübermittlung gem. §§ 40, 41, 43 Nds.SOG unterscheiden sich unter Bezugnahme auf die konzeptionelle Kommunikation zwischen Führungsaufsichtsstelle und Polizei lediglich in Struktur, nicht aber inhaltlich von denen des LVwG. Dasselbe gilt auch für den Datenabgleich gem. § 45 I Nds.SOG.²³⁸

Weiterhin normiert § 45 II Nds.SOG ein Festhalterecht für die Dauer des Datenabgleichs mit dem Fahndungsbestand, sofern zuvor ein Anhalterecht aufgrund einer anderen Maßnahme bestand und die Dauer des Datenabgleichs diese andere Maßnahme übersteigt. Diese Regelung kann durchaus kritisch erörtert werden, ist aber im Zusammenhang mit dem hiesigen Betrachtungsansatz unproblematisch.

Erkennungsdienstliche Maßnahmen für die vorbeugende Kriminalitätsbekämpfung sind in § 15 I Nr. 2 Nds.SOG normiert. Hiernach wird lediglich ein einfacher Tatverdacht oder eine Verurteilung wegen einer Straftat in Kombination mit einer Wiederholungsgefahr gefordert. Die vermeintliche Regelungslücke, welche im LVwG und BayPAG hinsichtlich der verurteilten Straftäter besteht und welche lediglich durch Normauslegung geschlossen werden kann, wurde im Nds.SOG im Zuge der letzten Änderung geschlossen.²³⁹ In der Kommentierung werden hinsichtlich der Prognose zur Wiederholungsgefahr mit Blick auf den geforderten Verdachtsgrad nur geringfügige Anforderungen vertreten. Eine problematische Konkurrenz mit § 81 b 2. Alt. StPO wird dagegen als nur vordergründig zurückgewiesen oder zumindest im Ergebnis als regelmäßig unproblematisch bewertet.²⁴⁰

Erhöhte Anforderung an die Voraussetzung qualitativ bedeutsamer Straftaten wie im LVwG sieht das Nds.SOG nicht vor. Diese tatbestandliche Einschränkung des LVwG ist vor dem Hintergrund der Konzepte zum Umgang mit rückfallgefährdeten

²³⁷ Vgl. Ipsen 2004, S. 154 f.; Hagemann 2006, S. 375 ff.

²³⁸ Vgl. Ipsen 2004, S. 156 f.; Hagemann 2006, S. 385 ff.

²³⁹ Vgl. LT-Drucksache Nds. 15/240, S. 10 f.

²⁴⁰ Vgl. Ipsen 2004, S. 115; Hagemann 2006, S. 203 f.

Sexualstraftätern allerdings auch nicht von entscheidender Bedeutung, da die Risikoprobanden die Qualifizierung der Straftaten in jedem Fall vorweisen. Die Aufzählung erkennungsdienstlicher Maßnahmen gem. § 15 III Nds.SOG ist wie im BayPAG nicht abschließend und deckt sich inhaltlich auch mit Art. 14 III BayPAG.

Im Vergleich des BayPAG und des Nds.SOG mit dem LVwG lassen sich wesentliche, inhaltliche Unterschiede der gesetzlichen Regelungen insbesondere bei den Voraussetzungen der Datenerhebung feststellen. Für die konzeptionelle Arbeit in HEADS und K.U.R.S. sind Standardmaßnahmen der Datenerhebung bei deutlich geringeren, tatbestandlichen Voraussetzungen zulässig, als dies in Schleswig-Holstein der Fall ist. Hierdurch wird die Grundlage einer vorbeugenden Kriminalitätsbekämpfung schlechthin, welche die Datenerhebung fraglos darstellt, deutlich erleichtert. Unter Berücksichtigung der einschlägigen Rechtsauslegungen sowie auch Kommentierungen stellen sich inhaltlich die Datenübermittlung, Befragung und erkennungsdienstliche Behandlung im Zusammenhang mit den Konzepten zum Umgang mit rückfallgefährdeten Sexualstraftätern nicht wesentlich verschieden dar. Identisch ist die rechtliche Situation für die Durchführung von Gefährderansprachen. Kleinere Differenzen sind bei der Befragung, der Datenverarbeitung und auch dem Datenabgleich zu konstatieren. Diese wirken sich auf die hier zu prüfenden, konzeptionellen Standardmaßnahmen allerdings nicht aus.

Nach Erörterung der rechtlichen Gesamtsituation und Vergleich der rechtlichen Kontexte verschiedener Konzeptionen fallen problematische und unproblematische, rechtliche Konstellationen ins Auge. Für ein rechtsstaatlich einwandfreies Vorgehen sowie rechtssicheres Arbeiten und Auftreten der in KSKS eingebundenen Polizeibeamten sollen nun insbesondere auch taktische Hinweise entwickelt werden. Hierfür werden die Ergebnisse der rechtlichen Bewertung zu den Standardmaßnahmen zunächst kurz herausgearbeitet.

5. Diskussion

5.1 Polizeirechtliche Befugnisnormen im Zusammenhang mit KSKS

Für die polizeilichen Standardmaßnahmen im Rahmen des KSKS ergeben sich für die eingesetzten Polizeibeamten, unterschiedliche, rechtliche Konstellationen und Problemstellungen. Die wesentlichen Ergebnisse der rechtlichen Erörterungen der Kapitel 3 und 4 sollen hier nun kurz zusammenfassend wiedergegeben werden, um einen Überblick zu schaffen und weiter zu erörternde Problemstellungen explizit hervorzuheben. Eine umfassende Darstellung aller tatbestandlichen Details ist in diesem Zusammenhang allerdings deplatziert.

Die Überprüfung der tatsächlichen Wohnsitznahme, die Vervollständigung der Kriminalakten und auch weitere, grundsätzliche Datenerhebungen werden im Regelfall nicht aufgrund einer konkreten Gefahr gem. § 179 I LVwG, sondern auf Grundlage des § 179 II LVwG zur vorbeugenden Kriminalitätsbekämpfung durchgeführt. Rechtliche Problemstellungen ergeben sich für die Definition der tatbestandlich geforderten Tatsachen für geplante Straftaten und der Qualifizierung der Risikoprobanden als potenzielle Straftäter. Letzteres dürfte auf Basis der Rückfallprognose für Sexualstraftäter der Kategorien A und B nicht schwer fallen und in Abhängigkeit von der individuellen Risikoprognose der Kategorie C Probanden auch möglich sein. Etwas problematischer erscheint auf den ersten Blick die Definition des Tatsachenbegriffs, welcher sich als Indizientatsachen verstehen lässt, aber über reine Vermutungen und Erfahrungsgrundsätze hinausgehen muss. Bei sehr spezifischen Risikoanalysen können die darin festgestellten Risikofaktoren und kriminogenen Konstellationen hinreichend für den Tatsachenbegriff gem. § 179 II LVwG sein. Sie können es aber auch nicht sein. Im Abgleich mit anderen, polizeirechtlichen Kontexten erscheint eine restriktive Auslegung des hier geforderten Tatsachenbegriffs wenig sinnvoll und nicht unbedingt gefordert. Rückfallprognosen für Risikoprobanden der Kategorien A und B dürften diesen mithin regelmäßig umfänglich ausfüllen, während es dagegen bei Kategorie C Sexualstraftätern von der individuellen Prognose abhängt.

Zu beachten sind in diesem Zusammenhang die Grundsätze der Offenheit, Unmittelbarkeit und Zweckbindung der Datenerhebung gem. § 178 LVwG. Hier werden bei den Regelmaßnahmen des KSKS keine Probleme offenkundig. Der Zweck einer Datenerhebung im Rahmen des KSKS ist in den Regelbeispielen als vor-

beugende Kriminalitätsbekämpfung mit dem Schwerpunkt der Verhütung von Straftaten zu bewerten.

Abfragen des Einwohnermeldesystems sowie auch ZEVIS-Abfragen erfolgen auf Basis des Landesmeldegesetzes sowie des Straßenverkehrsgesetzes und sollten im Regelfall möglich sein.

Ein Abgleich der Risikoprobanden mit polizeilichen Dateien gem. § 195 LVwG ist zulässig, sofern diese auch der Gefahrenabwehr, und hier insbesondere auch der Verhütung von Straftaten, dienen. Ein Fahndungsabgleich ist jederzeit möglich. Ein Anhalterecht hierfür besteht in Schleswig-Holstein, im Gegensatz zu anderen Bundesländern, allerdings nicht.

Eine Befragung der Betroffenen gem. § 180 LVwG ist in Abhängigkeit zu einer rechtmäßigen Datenerhebung in den genannten Fällen unproblematisch. Eine Auskunftspflicht ergibt sich allerdings unter Berücksichtigung einer teleologischen Reduktion des Gesetzestextes nur bei Vorliegen gesetzlicher Handlungspflichten. Diese sind im Regelfall des KSKS allerdings nur eher selten vorstellbar. Die Datenverarbeitung gem. §§ 188, 189 LVwG, also die Datenspeicherung, -veränderung und -nutzung, stellt sich in den Regelbeispielen des KSKS unproblematisch dar. Es gilt allerdings § 189 III LVwG zu beachten, welcher eine Maximalspeicherungsdauer der gem. § 179 II LVwG erhobenen Daten auf 3 Jahre begrenzt, bei einer jährlichen Überprüfung unter speziellen Entscheidungsvorbehalten, und eine Unterrichtungspflicht gegenüber den Betroffenen vorschreibt.

Die Datenübermittlung an die Führungsaufsichtsstelle oder die Bewährungshilfe durch die beteiligten Polizeidienststellen erfolgt nach §§ 191, 193 LVwG und stellt sich im Rahmen des KSKS als wenig problembehaftet dar.

Die behördeninterne Datenweitergabe, beispielsweise zwischen den örtlichen Kriminalpolizeistellen, den Polizeistationen und auch der Polizeidirektion, ist rechtlich betrachtet eine Datennutzung im Sinne des § 188 I LVwG und immer dann unproblematisch, wenn die unterschiedlichen Dienststellen im selben Aufgabenkreis tätig sind.

Auch die Aktualisierung der erkennungsdienstlichen Unterlagen ist gem. § 183 S.3 LVwG in Abhängigkeit zu den individuellen Risikoprognosen zulässig. Sexualstraftäter der Kategorien A und B dürften in jedem Fall als erkennungsdienstlich behandelbar einzustufen sein, Kategorie C Probanden in einigen Fällen ebenfalls. Entscheidend ist dabei jeweils die zugrundeliegende Rückfallprognose. Eine Vor-

ladung zur Durchführung einer erkennungsdienstlichen Behandlung ist gem. § 199 I Nr. 2 LVwG möglich und unter bestimmten Voraussetzungen auch mittels einer Vorführung gem. § 200 LVwG durchsetzbar.

Gefährderansprachen können auf Grundlage der Befugnisgeneralklausel gem. §§ 174, 176 LVwG durchgeführt werden, hier ist aber in jedem Fall eine konkrete Gefahr tatbestandliche Voraussetzung. Für die hinreichende Begründung einer konkreten Gefahr ist die KSKS-Risikoprognose unabhängig von der jeweiligen Kategorie allein nicht ausreichend. Allerdings kann diese auch mit Blick auf das geschützte, sehr hochwertige Rechtsgut ergänzend hinzugezogen werden. So können in einigen Fällen nur sehr geringfügige, zusätzliche Anforderungen für die Begründung einer konkreten Gefahr genügen. Diese rechtliche Problemstellung ist auch im Bundesvergleich identisch.

Auf Basis dieser rechtlichen Erläuterungen sollen nun Hinweise für ein taktisch sinnvolles Vorgehen der beteiligten Polizeidienststellen entwickelt werden, um den eingesetzten Polizeibeamten jederzeit auch ein rechtsstaatliches und rechtssicheres Vorgehen erleichtern zu können.

5.2 Taktische Berücksichtigung rechtlicher Problemstellungen

Die Erläuterungen in 5.1 zeigen deutlich rechtliche Problemstellungen auf, welche sich für polizeiliches Handeln im Rahmen des KSKS auftun. Es handelt sich vorrangig um eine Thematik, welche nur mit einer entsprechend intensiven Auseinandersetzung zu durchdringen ist. Diese Kompetenz soll den mit den Standardmaßnahmen betrauten Polizeibeamten der örtlichen Dienststellen hier nicht abgesprochen werden, ist durch sie in vielen Fällen aber kaum zu leisten, da die Tätigkeit im Rahmen des KSKS nur einen geringfügigen Teil ihrer täglichen Arbeit ausmacht. Darüber hinaus fehlt es diesen an ausreichenden Detailkenntnissen und Vergleichsmöglichkeiten, um eine Risikoprognose im Hinblick auf die rechtliche Einordnung sachgerecht bewerten zu können.

Um dieser nicht unproblematischen Situation zu begegnen, sollen im Folgenden nun Hinweise für eine Entschärfung der rechtlich problematischen Konstellationen gegeben werden. Erklärtes Ziel dabei ist, den vor Ort tätigen Polizeibeamten eine

gewisse Rechtssicherheit zu vermitteln und ein rechtsstaatliches Tätigwerden gegenüber den Betroffenen des KSKS zu gewährleisten.

Alle Problemstellungen zu den beschriebenen Standardmaßnahmen lassen sich durch eine ausdrückliche, schriftliche Einwilligung der KSKS-Probanden entschärfen. Bei der spezifischen Belehrung und Ausgestaltung einer Einwilligungserklärung sollte § 12 LDSG SH Berücksichtigung finden. Eine Einwilligung eines KSKS-Probanden in die polizeilichen Maßnahmen bedeutet einen wirksamen Grundrechtsverzicht und eine Bewertung darauf basierender, polizeilicher Tätigkeiten als schlicht hoheitliches Handeln der Polizei. Für dieses wäre das Vorliegen der sachlichen Zuständigkeit ausreichend. Um dem Prinzip der Rechtsstaatlichkeit zu genügen, den eingesetzten Polizeikräften eine hinreichende Rechtssicherheit zu gewährleisten und eine nachträgliche Angreifbarkeit zu vermeiden, sollten in der schriftlichen Einwilligungserklärung die polizeilichen Maßnahmen explizit aufgeführt werden. Eine diesbezügliche Belehrung und eine mögliche Einwilligungserklärung sollte bereits durch die beteiligten Stellen der Justiz initiiert werden.

Bei Würdigung der Gesamtkonstellation ist aber in den meisten Fällen nicht mit einer Einwilligung der KSKS-Probanden in die für sie belastenden Maßnahmen zu rechnen.

Die Prüfung der tatbestandlichen Voraussetzungen für die polizeilichen Standardmaßnahmen des KSKS, insbesondere der Voraussetzungen des § 179 II LVwG als entscheidender Basis für alle Dateneingriffe, sollte bevorzugt an zentraler Stelle erfolgen. Prädestiniert scheint hierfür die KSKS-Zentralstelle, welche die Erkenntnisse der Führungsaufsichtsstelle bewertet und mit polizeilichen Daten anreichert. Eine zentrale Prüfung der tatbestandlichen Voraussetzungen gewährleistet Standards und Vergleichbarkeit in rechtlichen und fachlichen Einschätzungen. Dies wirkt sich auch auf die darauf basierenden Maßnahmen und die einheitliche Außendarstellung gegenüber Politik und Öffentlichkeit aus. Fachkompetenz und rechtliche Kenntnisse in diesem speziellen Themenfeld können an zentraler Stelle am wirksamsten vorgehalten, aktualisiert und auch am effizientesten genutzt werden. Die Prüfung aller zulässigen Maßnahmen, sowie die Durchführung der möglichen Datenabfragen sollten also zentral vor der Weitergabe an die örtlich zuständigen Dienststellen erfolgen. Dabei sollte den am Risikoprobanden eingesetzten Polizeibeamten neben der Risikoeinschätzung auch eine Maßnahmenempfehlung

mit einer detaillierten Begründung zu den rechtlichen Voraussetzungen an die Hand gegeben werden.

Eine Weiterleitung über die Polizeidirektionen und die Dienststellenleitung sollte mit einer eigenen, fachlichen und rechtlichen Bewertung der zu treffenden Maßnahmen einhergehen. Bedenken und auch Vorgaben sollten von Behörden- und Dienststellenleitung auch schriftlich fixiert werden, um den schließlich eingesetzten Polizeibeamten ein rechtsstaatliches und rechtssicheres Handeln und Auftreten zu ermöglichen. Entscheidend sind dabei das verantwortliche Eintreten und auch die verantwortliche Positionierung der örtlichen Behörden- und Dienststellenleitungen. Ein gegenteiliges Vorgehen im Sinne eines allein und umfänglich verantwortlichen Delegierens aller Arbeit im KSKS an einzelne Polizeibeamte ist vor dem Hintergrund der Führungsverantwortung und auch der Qualität polizeilicher Arbeit abzulehnen.

Erkennungsdienstliche Behandlungen sind in fast allen Fällen rechtlich zulässig. Die zwangsweise Durchsetzung kann sich allerdings problematisch gestalten. So ist eine zusätzliche, detaillierte Begründung für die Anordnung der sofortigen Vollziehung gem. § 80 II Nr. 4 VwGO notwendig. Schließlich können sich auch die Vorführung zur erkennungsdienstlichen Behandlung sowie deren zwangsweise Durchsetzung taktisch schwierig darstellen. Vorzuziehen ist daher eine erkennungsdienstliche Behandlung bereits vor der Entlassung des jeweiligen Risikopanden in seiner Haftanstalt. Hier ist eine taktisch günstigere Umsetzungsmöglichkeit und im Einzelfall sicherlich auch eine andere Mitwirkungsbereitschaft des Betroffenen zu erwarten.

Die Prüffristen für die Speicherung der erkennungsdienstlichen Unterlagen sollten der Dauer der Führungsaufsicht angepasst werden. Selbstverständlich sollten eine vorzeitige Prüfung bei veränderter Risikokonstellation oder auch ggf. eine Verlängerung zeitnah gewährleistet werden.

Eine rechtliche Erleichterung polizeilichen Tätigwerdens im Rahmen des KSKS auf Basis einer weiteren Amtshilfe könnte sich aus § 463a I StPO ergeben und soll nun näher erörtert werden.

5.3 Auskunfts- und Ermittlungshilfe²⁴¹ im Sinne des § 463a I StPO

5.3.1 Befugnisgeneralklausel der Führungsaufsichtsstellen

§ 463a I StPO ist als eine Befugnisgeneralklausel der Führungsaufsichtsstellen zu verstehen. Diese erklärt Ermittlungshandlungen zur Überwachung des Verhaltens von Verurteilten, welche unter Führungsaufsicht stehen, sowie zur Kontrolle der Erfüllung von Weisungen für zulässig. Diese Ermittlungshandlungen kann die zuständige Führungsaufsichtsstelle entweder selbst vornehmen oder auch andere, öffentliche Behörden damit beauftragen bzw. von diesen entsprechende Auskünfte verlangen.

Diese Ermittlungsgeneralklausel der Führungsaufsichtsstellen wird mit der der Staatsanwaltschaften gem. § 161 I StPO verglichen.²⁴² Auch eine Verpflichtung der Behörden zur Auskunftserteilung wird aus ihr abgeleitet, selbst wenn dafür zunächst durch zumutbare Ermittlungshandlungen die notwendigen Erkenntnisse beschafft werden müssen.²⁴³ Allerdings sind Ermittlungshandlungen auf Basis einer Ermittlungsgeneralklausel nur dann zulässig, wenn keine spezifischen Standardermächtigungen bestehen und die Eingriffsqualität der Ermittlungsmaßnahmen sich lediglich als weniger intensiv darstellt.²⁴⁴ Dies ist insbesondere auch dem Bestimmtheitsgebot und der Wesentlichkeitstheorie geschuldet.²⁴⁵

Die Führungsaufsichtsstelle kann auch gezielt die Durchführung von Ermittlungshandlungen im Wege der Amtshilfe verlangen.²⁴⁶ In diesem Zusammenhang wird in der einschlägigen Kommentierung darauf hingewiesen, dass eine Inanspruchnahme der Polizei durch § 463a StPO nicht ausgeschlossen wird, dass diese aber nur im Ausnahmefall erfolgen solle. Damit solle der Eindruck vermieden werden, die Führungsaufsichtsstelle werde in erster Linie mit polizeilichen Mitteln und zu polizeilichen Zwecken durchgeführt.²⁴⁷

²⁴¹ Entspricht nicht der Vollzugs- und Ermittlungshilfe gem. § 168 II LVwG

²⁴² Vgl. Cierniak in: Meyer-Goßner 2010, § 463a RN 2; Appl in: Karlsruher Kommentar 2008, § 463a RN 1 ff.; Volckart in: Wassermann 1996, § 463a RN 1f.; Klein in: Graf, § 463a RN 3; Wendisch in: Löwe/ Rosenberg 2001, § 463 a RN 4 ff.; Krehl in: Heidelberger Kommentar, § 463a RN 2 f.

²⁴³ Vgl. Cierniak in: Meyer-Goßner 2010, § 463a RN 3 ff., § 161 RN 1a

²⁴⁴ Vgl. Cierniak in: Meyer-Goßner 2010, § 161 RN 1

²⁴⁵ Siehe 3.1.1

²⁴⁶ Vgl. Cierniak in: Meyer-Goßner 2010, § 463a RN 4; Appl in: Karlsruher Kommentar 2008, § 463a RN 1 ff.; Volckart in: Wassermann 1996, § 463a RN 1f.; Klein in: Graf, § 463a RN 3; Wendisch in: Löwe/ Rosenberg 2001, § 463 a RN 4 ff.; Krehl in: Heidelberger Kommentar, § 463a RN 2 f.

²⁴⁷ Vgl. Cierniak in: Meyer-Goßner 2010, § 463a RN 4; Appl in: Karlsruher Kommentar 2008, § 463a RN 4; Volckart in: Wassermann 1996, § 463a RN 3; Wendisch in: Löwe/ Rosenberg 2001, § 463 a RN 5; Krehl in: Heidelberger Kommentar, § 463a RN 4

Fraglich ist, ob im Zuge der Amtshilfe hier eine Inanspruchnahme der Polizei für Standardmaßnahmen des KSKS durch die Führungsaufsichtsstelle möglich ist.

5.3.2 Amtshilfe oder Auskunfts- und Ermittlungshilfe durch die Polizei

Die Grundlage der Amtshilfe ist bereits verfassungsrechtlich verankert. So verpflichtet und ermächtigt Art. 35 GG grundsätzlich alle Behörden zu gegenseitiger Rechts- und Amtshilfe. Behörden sind dabei nicht nur Verwaltungsbehörden, sondern auch solche der Judikative und der Legislative.²⁴⁸ Entscheidend wird dabei auf die staatliche Gewaltausübung abgestellt. Rechts- und Amtshilfe stellen dabei die Hilfeleistung zwischen Behörden dar, die Kompetenz- und Zuständigkeitsgrenzen überwindet.²⁴⁹ Auch im LVwG ist der Begriff der Amtshilfe in §§ 32-36 LVwG normiert. Diese Vorschriften entsprechen den §§ 4-8 VwVfG.

Für die Polizei ergibt sich eine Zuständigkeit für Vollzugs- und Ermittlungshilfe gem. § 168 II LVwG, welche in der Literatur auch teilweise zur Amtshilfe gezählt werden.²⁵⁰ Allerdings bestehen diese Verpflichtungen ausschließlich gegenüber den Ordnungsbehörden gem. § 164 LVwG, zu welchen die Führungsaufsichtsstellen nicht zu zählen sind.²⁵¹ Auch Sonderordnungsbehörden im Sinne dieser Vorschrift sind die Führungsaufsichtsstellen nicht. Insofern bleibt für die Ermittlungs- und Vollzugshilfe, auf Basis des § 168 II LVwG kein Raum. Gleiches gilt für die Regelung der Amtshilfe gem. §§ 32 ff. insbesondere im Hinblick auf die Ausschlussregelungen gem. § 32 II LVwG.

Die grundsätzliche Verpflichtung der Polizei zur Amtshilfe im weiteren Sinne aus Art. 35 GG wird davon nicht berührt. So existieren zahlreiche, sogar standardisierte Aufgaben, bei welchen die Hilfe der Polizei durch andere Behörden eingefordert wird. Beispielhaft seien hier die Ermittlungshilfe für die Staatsanwaltschaften gem. § 161 StPO oder die Bußgeldstellen gem. §§ 46 OwiG, 161 StPO, die Zuführung Jugendlicher zur Inobhutnahme gem. §§ 42, 43 SGB VIII KJHG in Verbindung mit § 25 JuFöG SH oder auch die Schutzmaßnahmen für den Gerichtsvollzieher gem. § 758 III ZPO angeführt. Alle diese Maßnahmen werden auf Basis der Ermächtigungsgrundlagen der originär zuständigen Behörden durchgeführt, welche die Po-

²⁴⁸ Vgl. BVerfGE 31, 43 – 46-; BVerwGE 38, 336 -340-

²⁴⁹ Vgl. Pieroth in: Jarass/ Pieroth 2009, Art. 35 RN 4; Maunz in: Maunz-Dürig 2010, Art. 35 RN 1-6; Erbguth in Sachs 2009, Art. 35 RN 10-25; von Danwitz in: von Mangoldt/ Klein/ Starck 2005, Art. 35 RN 8-46

²⁵⁰ Vgl. Denninger in: Lisken/ Denninger, E RN 211

²⁵¹ Vgl. Schipper in: Schipper 2010, S. 45 ff.

izei um Unterstützung ersuchen. Dieser Sonderfall wird als spezialgesetzliche Amtshilfe gemäß Bundesrecht bewertet und nicht als engere Amtshilfe auf Basis der einschlägigen Bestimmungen der Polizeigesetze.²⁵² Auch existiert die so genannte Justizhilfe. Hilfe der Polizei bei der Durchführung des gerichtlichen Verfahrens wird so bezeichnet. Bei all diesen Beispielen handelt es sich keineswegs lediglich um ein Tätigwerden im Ausnahmefall, sondern vielmehr um eine etablierte, regelmäßig wiederkehrende, institutionalisierte Kooperation zwischen den originär zuständigen Behörden und der Polizei. Die Polizei wird hier quasi als Ausführungsorgan der originär zuständigen Stellen tätig. Diese Tätigkeiten obliegen der Polizei aufgrund spezialgesetzlicher Regelungen als eigene Aufgabe.²⁵³ Hierbei besteht in der Regel eine Amtshilfeverpflichtung für die Polizei, welche für die Anwendung des pflichtgemäßen Ermessens keinen Raum lässt. Auf diese Amtshilfe im weiteren Sinne sind die Vorschriften des LVwG für eine Amtshilfe im engeren Sinne nicht anwendbar. Lediglich die Grenzen der Amtshilfe gem. § 33 II LVwG sowie Grenzen, welche sich aus der Begrifflichkeit der Ermittlungshilfe bzw. der Schutzmaßnahmen, Vollzugshilfe, Zuführung etc. selbst ergeben, können analog herangezogen werden.²⁵⁴ § 33 II LVwG schließt eine Amtshilfe für die Fälle aus, dass die ersuchte Behörde rechtlich nicht für die Durchführung in der Lage ist oder erhebliche Nachteile für das Wohl des Bundes oder eines Landes zu befürchten sind. Auch bei bestehenden Geheimhaltungsverpflichtungen können Auskünfte oder die Herausgabe von Unterlagen verweigert werden. Diese Grenzen sind in der Zusammenarbeit von Führungsaufsichtsstelle und Polizei im Rahmen des KSKS nicht erkennbar berührt. Die Grenzen der Begrifflichkeiten ergeben sich aus diesen selbst. So sind beispielsweise im Rahmen einer Ermittlungshilfe auch nur Ermittlungshandlungen im weitesten Sinne zulässig. Vollzugshandlungen oder auch eine Zuführung fallen nicht unter Ermittlungshilfe und wahren somit ausgeschlossen.

Fraglich ist, ob die Durchführung von Ermittlungshandlungen auf Basis einer Amtshilfe für die Führungsaufsichtsstelle gem. § 463a I StPO sich analog zu den beschriebenen Beispielen als Amtshilfe im weiteren Sinne bewerten ließe. Für diese wären dann die einschlägigen Vorschriften der Amtshilfe im engeren Sinne gem. §§ 32 ff. LVwG sowie der Ermittlungs- und Vollzugshilfe gem. § 168 II LVwG

²⁵² Vgl. Sadler 2010, § 15 VwVG RN 41 ff.; Sadler 2003, S. 194 ff.

²⁵³ Vgl. Schipper in: Schipper 2010, S. 67 f.

²⁵⁴ Vgl. Schipper in: Schipper 2010, S. 68 ff.

nicht anwendbar. Diesem Umstand tragen auch die Hinweise auf spezialgesetzliche Regelungen gem. §§ 163 II, 168 III LVwG Rechnung. Kritisch ließe sich demgegenüber allerdings anführen, dass die Polizei in § 463a I StPO nicht explizit benannt wird. Allerdings könnte eine konkrete Ausgestaltung eines Erlasses auf Basis der Generalklausel der Führungsaufsichtsstelle, in welchem die Polizei als Ausführungsorgan für die Führungsaufsichtsstelle explizit genannt wird, auch als eine Aufgabenzuweisung im Sinne einer eigenen Aufgabe verstanden werden. Dafür ist aber zu prüfen, ob eine solche Ausgestaltung für eine feste Kooperation auf Basis des § 463a I StPO möglich ist.

5.3.3 Normauslegung des § 463a I StPO und Entwicklung der Führungsaufsicht

Betrachtet man zunächst die Norm selbst, so kann die Führungsaufsichtsstelle von jeder öffentlichen Behörde Auskunft oder die Durchführung von Ermittlungen verlangen, also auch von der Polizei. Für die ersuchte Behörde besteht dann eine Verpflichtung zur Ausführung bzw. zur Auskunft. Für die Führungsaufsichtsstelle stehen im Gegenzug allerdings keine Zwangsmittel, sondern lediglich die Fachaufsichtsbeschwerde oder die Unterstützung durch gerichtliche Zwangsmittel zur Verfügung, um ihr Verlangen durchzusetzen.²⁵⁵ Zielrichtung der Generalklausel ist dabei die Überwachung des Verhaltens des Verurteilten und der Erfüllung von Weisungen. Die philologische Auslegung des § 463a I StPO spricht also nicht gegen eine Amtshilfe im weiteren Sinne durch die Polizei.

Betrachtet man § 463 a I StPO systematisch in seinem Regelungszusammenhang, so lässt sich zunächst konstatieren, dass dieser sich im siebenten Buch, 1. Abschnitt befindet, also im Kapitel für die Strafvollstreckung. Im unmittelbaren Zusammenhang der Regelung, also in § 463 a StPO selbst, finden sich weitere Kompetenzen der Führungsaufsichtsstelle. So darf diese den Verurteilten zur Aufenthaltsermittlung oder zur polizeilichen Beobachtung ausschreiben lassen. Weiterhin kann diese einen Vorführungsbefehl bei Missachtung von Weisungen durch den Verurteilten und mangelndem Erscheinen trotz Vorladung beim zuständigen

²⁵⁵ Vgl. Cierniak in: Meyer-Goßner 2010, § 463a RN 5; Karlsruher Kommentar 2008, § 463a RN 5; Klein in: Graf 2010, § 463a RN 3; Wendisch in: Löwe-Rosenberg 2001, § 463a RN 9; Krehl in: Heidelberger Kommentar 2001, § 463a RN 5

Anm. d. Verf.: in den o.g. Kommentaren wird übereinstimmend für die Fachaufsichtsbeschwerde der Begriff der Dienstaufsichtsbeschwerde gewählt, welcher in diesem Zusammenhang nicht einschlägig ist. Eine Dienstaufsichtsbeschwerde richtet sich regelmäßig gegen das persönliche Verhalten eines Amtsträger, während durch eine Fachaufsichtsbeschwerde Mängel einer Verwaltungsentscheidung bei der Fachaufsichtsbehörde angezeigt werden; vgl. Falterbaum 2009, S. 181

Gericht beantragen. Betrachtet man diese ergänzenden, für den Verurteilten durchaus belastenden Kompetenzen der Führungsaufsichtsstelle, so fällt auf, dass in den meisten Fällen die Polizei das Ausführungsorgan darstellen dürfte, auch wenn die Polizei explizit in den jeweiligen Ermächtigungen als solches nicht benannt wird. Die Führungsaufsichtsstelle ist in allen Fällen Initiator der Maßnahmen, muss sich aufgrund eigener Struktur und Fachkompetenz aber der Ausführungshilfe der Polizei bedienen. Dieser systematische Zusammenhang würde einer institutionalisierten Kooperation im Sinne des KSKS auf Basis des § 463a I StPO also eher entgegenkommen, denn entgegenstehen.

Die topische Auslegungsmethode ist in diesem Regelungszusammenhang wenig hilfreich, da keine zugeordneten Fallgruppen bzw. einschlägige Rechtsprechung bekannt sind. Die aktuelle Entwicklung in der Rechtsprechung zur Sicherungsverwahrung kann in diesem Zusammenhang nur als nicht einschlägig verworfen werden.

Auch aufgrund der einschlägigen Kommentierung²⁵⁶ muss also der Wille des Gesetzgebers maßgeblich berücksichtigt werden. Der aktuelle § 463a StPO wurde durch Art. 21 Nr. 133 EGStGB 1974²⁵⁷ in die StPO eingefügt. Hierdurch sollten die Führungsaufsichtsstellen analoge Befugnisse der Staatsanwaltschaft gem. § 161 I StPO erhalten, wobei ausdrücklich betont wurde, dass auch andere als die Polizeibehörden in Anspruch genommen werden sollten.²⁵⁸ Die Polizeibehörden wären nach dem Willen des Gesetzgebers gehalten, „nur insoweit in Erscheinung treten, als dies unumgänglich erforderlich ist“²⁵⁹. Damit sollte der Eindruck einer polizeilichen Dominanz im Aufgabenfeld der Führungsaufsichtsstelle vermieden werden. Dieser Aufgabenbereich unterteilt sich in eine Hilfestellung und Betreuung auf der einen und Überwachung und Kontrolle auf der andere Seite.²⁶⁰ Der Auftrag der Führungsaufsichtsstelle ist somit ambivalent. Naturgemäß können nicht beide Elemente gleichermaßen dominieren, so dass immer auch gesellschaftliche und kriminalpolitische Entwicklungen Einfluss auf die Ausrichtung der Führungsaufsicht nehmen.

²⁵⁶ Vgl. Cierniak in: Meyer-Goßner 2010, § 463a RN 4; Appl in: Karlsruher Kommentar 2008, § 463a RN 4; Volckart in: Wassermann 1996, § 463a RN 3; Wendisch in: Löwe/ Rosenberg 2001, § 463 a RN 5; Krehl in: Heidelberger Kommentar, § 463a RN 4

²⁵⁷ BGBl. I S. 469 vom 02.03.1974

²⁵⁸ Vgl. BT-Drucksache 7/ 550 vom 11.5.73, S. 314

²⁵⁹ Ebd.

²⁶⁰ Vgl. Fischer 2010, Vor § 68 RN 2; Stree in: Schönke/ Schröder 2010, § 68 RN 3

Es scheint daher sinnvoll, dass Instrument der Führungsaufsicht in seiner Entstehung und Entwicklung kurz genauer zu betrachten.

Die Institution der Führungsaufsicht löste mit dem zweiten Gesetz zur Reform des Strafrechts vom 04.07.1969²⁶¹ die so genannte Polizeiaufsicht ab.²⁶² Diese war seit 1871 als Vorläufer der Führungsaufsicht geregelt. Somit kann Führungsaufsicht als noch vergleichsweise junges Instrument erachtet werden. Im Anschluss an den Nationalsozialismus und im Zuge kriminalpolitischer Entwicklungen wurde dem Gedanken der Unterstützung und Betreuung mehr Bedeutung zugemessen, während präventiv-polizeiliche Aufsicht nicht mehr dem Zeitgeist entsprach.²⁶³ Parallel hierzu wurde insbesondere kriminologischen Ansätzen kriminalpolitisch, wissenschaftlich und auch gesellschaftlich mehr Beachtung geschenkt, welche insbesondere die Gesellschaft und die Lebensumstände von Straftätern für deren Strafbarkeit verantwortlich machten.²⁶⁴ In diesem Zusammenhang wurde auch die heutige Fassung des aktuellen § 463a I StPO 1974²⁶⁵ eingeführt. Polizeiliche Zwecke und Methoden sollten vielmehr einem sozialarbeiterischen Konzept der Justiz weichen. In diesem Zusammenhang versteht sich auch die Gesetzesbegründung zu § 463a StPO, welche ausdrücklich den Eindruck vermeiden wollte, Führungsaufsicht geschehe „mit in erster Linie polizeilichen Mitteln und zu in erster Linie polizeilichen Zwecken“²⁶⁶.

1980 hat das BVerfG das Institut der Führungsaufsicht als verfassungsgemäß gewürdigt, auch wenn diese ihrer kriminalpolitischen Zielsetzung in der Praxis möglicherweise nicht immer gerecht werden kann.²⁶⁷

Im Jahr 2006 sah sich der Bundesgesetzgeber in der Pflicht, das Instrument der Führungsaufsicht zu reformieren. Mittlerweile dominierte die verbreitete Erkenntnis, dass die nachsorgende Betreuung durch die Führungsaufsicht im Besserungs- und Sicherheitsinteresse eine im besonderen Maße kontrollierende Begleitung und Unterstützung für gefährliche Straftäter gewährleisten soll. Haffke be-

²⁶¹ BGBl. I, S. 717

²⁶² Vgl. Fischer 2010, Vor § 68 RN 1

²⁶³ Vgl. Popp 2008, S. 24 ff.

²⁶⁴ Vgl. Kontroll- und Halttheorien nach Reiss (1951), Reckless (1973) und Hirschi (1969); Theorie der differentiellen Assoziation nach Sutherland (1974); Anomietheorie nach Durkheim (1961) und Merton (1974); Theorie der differentiellen Gelegenheiten nach Cloward/ Ohlin (1961); Labeling Approach nach Tannenbaum (1938), Lemert (1951), Becker (1963) und Sack (radikaler Vertreter ab 60er in Deutschland)

²⁶⁵ BGBl. I S. 469 vom 02.03.1974

²⁶⁶ Vgl. BT-Drucksache 7/ 550 vom 11.5.73, S. 314

²⁶⁷ Vgl. BVerfGE 55, 28 -3-

schreibt diesen Verständniswandel als Aufhebung eines unproduktiven ideologischen Gegeneinanders von therapeutischer Behandlung und Sicherheit.²⁶⁸ Die Reform verstand die Umgestaltung der Führungsaufsicht dabei als die Schaffung eines Kriseninterventionsinstrumentariums, um kritische Entwicklungen frühzeitig zu erkennen und diesen rechtzeitig begegnen zu können.²⁶⁹ Im Rahmen dieser Reform hatten die Führungsaufsichtsstellen einen erheblichen Kompetenzzuwachs zu verzeichnen, welcher insbesondere die Kontrollbefugnisse ausweitet. So wurde u.a. der strafbewehrte Weisungskatalog ausgeweitet und der Strafrahmen für Weisungsverstöße erhöht. Ausschreibungsmöglichkeiten zur Aufenthaltsermittlung und auch die Möglichkeit zur Vorführung wurden in § 463a StPO ergänzt. Auch die Möglichkeit zur unbefristeten Verlängerung der Führungsaufsicht wurde geschaffen. Diese Gesetzesinitiative war u.a. Ausfluss einer Praxisbefragung im Jahr 2003, in welcher die Notwendigkeit der Führungsaufsichtsstellen grundsätzlich konstatiert wurde. Einerseits müsse diese durch engmaschige Überwachung und Kontrolle die Sicherheitsinteressen der Bevölkerung und den Schutz potenzieller Opfer gewährleisten. Andererseits solle sie auch Hilfestellung für die Bewältigung psychosozialer Schwierigkeiten leisten, ermögliche damit in einigen Fallkonstellationen erst ein Abrücken von der Sicherungsverwahrung und eröffne damit eine Resozialisierungsmöglichkeit.²⁷⁰ Im Rahmen dieser Gesetzesreform wurde auch der § 463a StPO betrachtet und ausgeweitet. Die diesbezüglichen Stellungnahmen zeigen, dass man den Handlungsrahmen der Führungsaufsichtsstellen ausweiten wollte, aber auch davon ausging, dass in vielen Konstellationen auch die Polizei durch die Führungsaufsichtsstellen in Anspruch genommen werden muss.²⁷¹

Die Entwicklung des kriminalpolitischen Verständnisses und auch des Selbstverständnisses der Führungsaufsichtsstellen hin zu einem Kriseninterventionsinstrumentarium mit einer expliziten Betonung auch des Kontrollaspektes deckt sich mit den Rückfallstudien für gefährliche Täter.²⁷² Es ließe sich also konstatieren, dass sich der Arbeitsschwerpunkt im Instrument der Führungsaufsicht wieder in Richtung des Vorläufers der Polizeiaufsicht entwickelt hat.

²⁶⁸ Haffke in: de Boor/ Haffke/ Lange-Joest 2000, S. 63 f.

²⁶⁹ Vgl. BT-Drucksache 16/ 1993 vom 28.6.06, S. 1

²⁷⁰ Vgl. BT-Drucksache 16/ 1993 vom 28.6.06, S. 11 ff.

²⁷¹ Ebd. S. 25 ff.

²⁷² Siehe 2.2

Im Rahmen gesellschaftlicher Entwicklungen ändern sich auch regelmäßig Normverständnis und Normauslegung. Dies könnte auch für die Auslegung des § 463a I StPO herangezogen werden. Ausdrücklich wurde seit Bestehen der Norm niemals eine Inanspruchnahme der Polizei ausgeschlossen. In der Gesetzesreform wurde die vom ursprünglichen Gesetzgeber gewünschte eher seltene Inanspruchnahme der Polizei nicht erneut aufgegriffen. Eher das Gegenteil ist der Fall. Auf Basis sozialwissenschaftlicher Erkenntnisse und gesellschaftlicher, wie auch kriminalpolitischer Entscheidungsprozesse wird eine Verbesserung der Kontrolle gefährlicher Straftäter zum zentralen Themenkomplex. Eine solche Verbesserung ist durch die Nutzung bereits vorhandener Normstrukturen möglich, d.h. die Handhabung des Rechts wird bezogen auf § 463a I StPO dem aktuellen, kriminalpolitischen Zeitgeist angepasst. Hierdurch wird lediglich die Kontrollmöglichkeit der Führungsaufsichtsstelle durch die bereits rechtlich immer schon zulässige, ergänzende Kooperation mit der Polizei weiter implementiert. Das Gesicht und die Aufgabe der Führungsaufsichtsstellen werden dadurch nicht verändert.²⁷³

5.3.4 Polizeiliche Maßnahmen auf Grundlage des § 463a I StPO

KSKS wäre somit als rechtlich zulässige Institutionalisierung und Erweiterung der justiziellen Führungsaufsicht möglich. Maßnahmen, welche von der Polizei auf Verlangen der Führungsaufsichtsstellen gem. § 463 I StPO durchgeführt werden, begegnen daher auch grundsätzlich keinen rechtlichen Bedenken. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass lediglich geringfügige Eingriffsmaßnahmen auf Grundlage einer Befugnisgeneralklausel wie dieser zulässig sein können.

Sicherlich sind offene, direkte Datenerhebungen und als sinnverwandte, unmittelbare Folge auch die Datenverarbeitung und -übermittlung an die Führungsaufsichtsstelle auf Basis des § 463a I StPO begründbar. Eine Überprüfung der Wohnsitznahme und ähnliche Maßnahmen durch die Polizei sind bei diesem Rechtsverständnis unproblematisch durchführbar.

Fraglich ist, ob auch eine Gefährderansprache durch die Polizei auf § 463a I StPO gestützt werden kann. Die Norm selbst spricht von der Überwachung von Verhalten sowie Überprüfung der Einhaltung von Weisungen. Zur Überwachung gehört sinngemäß aber auch das Kommunizieren der Regeln und Grenzen. Regelmäßige Gespräche zwischen Führungsaufsichtsstelle und Verurteiltem werden somit als

²⁷³ Vgl. Koller in: Tagungsdokumentation 2007, S. 47

Bestandteil der Überwachung verstanden.²⁷⁴ Eine engmaschige Begleitung erscheint anders auch nur schwer möglich. Sofern die Führungsaufsichtsstelle bei bestimmten Sexualstraftätern, die sie selbst als gefährlich einstuft, die Erhöhung des Kontrolldrucks als notwendiges Mittel zur Förderung des Legalverhaltens ihres Probanden für notwendig erachtet, kann sie die Anzahl der Gespräche ebenfalls engmaschiger gestalten oder auch die Polizei durch eine Gefährderansprache darin einbinden. Da es sich bei dieser Maßnahme regelmäßig um einen vergleichsweise geringfügigen Eingriff in das APR oder die allgemeine Handlungsfreiheit handelt, wäre auch diese Maßnahme auf Grundlage eines Verlangens der Führungsaufsichtsstelle gem. § 463a I StPO rechtlich zulässig. Entscheidend ist, dass dieses Verlangen für jeden Einzelfall jeweils erneut zu prüfen wäre.

Im Ergebnis ist hier festzustellen, dass polizeiliche Standardmaßnahmen mit tendenziell eher geringerer Eingriffsqualität im Rahmen des KSKS auf Grundlage des § 463 a I StPO auf Verlangen der Führungsaufsichtsstellen rechtlich zulässig wären.

Ergänzend sei hier zu erwähnen, dass eine Aufspaltung der konzeptionellen Tätigkeiten in KSKS auf unterschiedliche Rechtsgebiete – in Abhängigkeit von der tätigen Stelle – für den ganzheitlichen Ansatz, welcher hinter dem Konzept steht, eher kontraproduktiv sein kann. Gegen Maßnahmen auf Grundlage der Polizeigesetze dürfte der Verwaltungsgerichtsweg möglich sein, gegen identische Tätigkeiten der Führungsaufsichtsstelle auf Grundlage der StPO dagegen nicht.²⁷⁵

²⁷⁴ Vgl. Löwe-Rosenberg 2001, § 463a RN 2

²⁷⁵ Vgl. Koller in: Tagungsdokumentation 2007, S. 48

6. Abschließende Betrachtung und Ausblick

KSKS ist Kind einer Zeit, in welcher das Sicherheits- und Kontrollbedürfnis des Staates und der Bevölkerung einerseits und andererseits der Schutz höchstpersönlicher Rechtsgüter und das Individualitäts- und Freiheitsverständnis den öffentlichen Diskurs prägen. Polizeiliche Arbeit wird durch diesen Diskurs maßgeblich beeinflusst und gesamtgesellschaftlichen Entwicklungen unterworfen. Regelmäßig sieht sich die Institution Polizei deshalb auch neuen Herausforderungen und Aufgabenstellungen ausgesetzt, denen sie mit weniger fokussiertem als vielmehr gesamtgesellschaftlichem Verständnis begegnen muss. Es scheint also nicht überraschend, dass die Polizei nun auch in den Bereich der Strafvollstreckung institutionalisiert eingebunden wird. Schließlich erscheint sie im Vergleich zu allen existenten Behörden strukturell, organisatorisch und kompetent für die Kontrolle rückfallgefährdeter Sexualstraftäter.

Zu Beginn dieser Arbeit stellte sich die Frage nach der Rechtmäßigkeit polizeilicher Maßnahmen, welche im Regelfall im Rahmen der institutionalisierten Kooperation des KSKS durch Polizeibeamte getroffen werden. Geprüft werden sollten Dateneingriffe wie u.a. die Überprüfung der tatsächlichen Wohnsitznahme und in diesem Zusammenhang auch die Befragung, die Datenspeicherung, -nutzung und -übermittlung, der Datenabgleich, die erkennungsdienstliche Behandlung und auch die Gefährderansprache. Hintergrund dieser rechtlichen Prüfung war insbesondere auch die Frage der Rechtsstaatlichkeit der KSKS-Standardmaßnahmen, deren erklärtes Ziel die Verhütung von Straftaten durch aktive Kontrolle gefährlicher, rückfallgefährdeter Sexualstraftäter und Abschreckung durch Aufbauen eines Kontrolldrucks ist. Schließlich kann der Schutz der Bevölkerung auch in eine (zusätzliche) Bestrafung der Betroffenen umschlagen, welche in der Regel ihre Strafe bereits verbüßt haben. Nach hiesigem Rechtsverständnis würde dies für den Umgang der US-Behörden mit Sexualstraftätern sicherlich zu bejahen sein. Dort sehen sich die Betroffenen schweren Stigmatisierungen und der Gefahr von Übergriffen oder Vertreibungen ausgesetzt, welche sicherlich nicht zu einer Resozialisierung führen.²⁷⁶ Dabei kann sich eine derartige Entwicklung auch kontraproduktiv auswirken und einem derart Ausgestoßenen die letzten, vorhandenen Protektionsfaktoren ebenfalls zerstören. Unabhängig von diesen sozialwissenschaftli-

²⁷⁶ Vgl. Walther 1997, S. 218; Waechter 2001, S. 387 f.

chen, kriminalpolitischen Betrachtung, wäre dann auch das Verbot der Doppelbestrafung gem. Art. 103 III GG von Bedeutung.²⁷⁷

Die rechtliche Würdigung der Standardmaßnahmen zeigt trotz einiger, kritischer Aspekte, dass polizeiliches Handeln im Rahmen des KSKS auf rechtsstaatlichen Grundlagen fußt, hinreichend den Schutz höchstpersönlicher Rechtsgüter wahrt und somit guten Gewissens ein kooperatives, vernetztes, ganzheitliches und kriminalpräventives Arbeiten im KSKS fortgeführt werden kann.

Auf Basis der Polizeigesetze, und hier insbesondere des LVwG, konnten aber auch vielfältige Problemstellungen herausgearbeitet werden. Einige polizeiliche Standardmaßnahmen des KSKS bedürfen so ausführlicher Begründung oder bleiben auch ganz verwehrt. Beispielhaft seien hier die Gefährderansprache, die Datenerhebung zur vorbeugenden Kriminalitätsbekämpfung und grundsätzlich auch das Tätigwerden gegenüber Kategorie C Probanden zu nennen. Das polizeiliche Vorgehen im Rahmen des KSKS muss sich diesen besonderen Problemstellungen und auch der eigenen Machtstellung immer bewusst sein und entsprechend sensibel agieren. Als taktisch sinnvoll wurde eine zentrale, aber auch aufwendige, individuelle rechtliche Bewertung und Begründung aller Maßnahmen auf Basis des LVwG für das rechtsstaatliche und rechtssichere Arbeiten aller eingebundenen Polizeikräfte herausgearbeitet.

Der Rechtsvergleich mit den Konzepten HEADS aus Bayern und K.U.R.S. aus Niedersachsen zeigt, dass sich der polizeirechtliche Kontext in Schleswig-Holstein in mehreren Fällen sehr kompliziert darstellt und teilweise deutlich höhere Anforderungen an ein polizeiliches Einschreiten stellt. Ob derartige Diskrepanzen im Vergleich der Bundesländer vorherrschen müssen und die aktuell im LVwG bestehenden tatbestandlichen Voraussetzungen noch dem (kriminal)politischen Zeitgeist entsprechen, sollte, auch mit Blick auf einen bundesweit einheitlichen Umgang mit rückfallgefährdeten Sexualstraftätern, durch den Landesgesetzgeber möglicherweise einer näheren Prüfung unterzogen werden. Im Zuge einer zukünftigen Reform des LVwG könnte der Gesetzgeber dem politisch initiierten Konzept KSKS in der Form Rechnung tragen, dass er die darin tätigen Polizeibeamten mit einer rechtlich sichereren und bestimmteren Grundlage ausstattet.

²⁷⁷ Vgl. Waechter 2001, S. 381 f.

Alternativ hat auch eine Prüfung der Befugnisgeneralklausel der Führungsaufsichtsstellen ergeben, dass geringfügige Eingriffsmaßnahmen der Polizei als Amtshilfe im weiteren Sinne auch auf § 463a I StPO gestützt werden könnten. Dies würde insbesondere für die Dateneingriffe und auch die Gefährderansprache eine merkliche Erleichterung polizeilicher Arbeit im Vergleich zum rechtlichen Kontext des LVwG bedeuten. § 463a I StPO ist für diese Kooperation zwar nicht geschaffen worden, kann aber im Hinblick auf die Entwicklungen im Aufgabenverständnis von Führungsaufsicht ohne ernsthafte, rechtliche Bedenken so neuartig gehandhabt werden. Dafür wäre eine Änderung des Erlasses zum KSKS notwendig, welche möglicherweise schneller und unproblematischer realisierbar wäre als der doch häufig sehr langwierige Prozess der Gesetzgebung.

Darüber hinaus könnte sich auch das taktisch empfohlene Vorgehen für die Polizei deutlich vereinfachen. Zentrale Bewertung und Begründung der notwendigen Maßnahmen, einschließlich der Verantwortungsübernahme, würde durch die Führungsaufsichtsstellen gewährleistet werden.

Kritisch kann in dieser rechtlichen Konstellation die Gefahr angemerkt werden, dass die Polizei zum reinen Ausführungsorgan der Führungsaufsichtsstellen für die Tätigkeit im KSKS mutiert. Kritiker könnten hier die Aufgabe der Eigenständigkeit befürchten und anmahnen, dass für die Aufgabenerfüllung der Gefahrenabwehr dadurch Nachteile zu befürchten wären. Diesem Umstand kann mit einer intensiven, gefahren- und aufgabenbewussten Kooperation zwischen Führungsaufsichtsstelle und Polizei begegnet werden. Diese Befürchtungen sind auch insoweit zu zerstreuen, dass das deutlich stärkere Weisungsverhältnis zwischen Staatsanwaltschaft und Polizei derartige Nachteile kaum nach sich zieht und auch auf Seiten der Staatsanwaltschaft ein entsprechendes Problembewusstsein existiert. Im Ergebnis sollte diese Problematik allen Beteiligten zwar bekannt und bewusst sein, dürfte aber keine ausschlaggebende Argumentation gegen ein konzeptionelles Vorgehen auf Basis des § 463 a I StPO sein. Schließlich schließt dieses ein polizeiliches Tätigwerden auf Basis des LVwG im konkreten Einzelfall nicht aus.

Die rechtliche Auseinandersetzung mit den Standardmaßnahmen des KSKS hat aber auch weitere Erörterungsfelder eröffnet, auf welche an dieser Stelle ein kleiner Ausblick gewagt wird.

Es ist sicherlich wertvoll, sich mit der Fragestellung auseinanderzusetzen, wie im Fall von Widersprüchen mit der ganzheitlichen Kooperation im Rahmen des KSKS umzugehen ist. Rechtlich interessant ist dabei das Verhältnis des Verwaltungsweges im Rahmen der Strafvollstreckung, wenn die Polizei auf Basis des LVwG agiert.

Auch beinhaltet das KSKS nicht nur die Standardmaßnahmen, sondern darüber hinaus gehende Konzeptelemente, welche insbesondere vor dem Hintergrund anstehender Entlassung von bundesweit ca. 80 Sexualstraftätern in Sicherungsverwahrung²⁷⁸ erhebliche Bedeutung gewinnen. Eine rechtliche Würdigung und möglicherweise ein bundesweiter Vergleich zum individuellen Vorgehen der Länder oder auch Gerichtsbezirke könnte auch für die Praxis hilfreiche Ansätze herausarbeiten.

Darüber hinaus wären sozialwissenschaftliche Wirksamkeitsstudien zum konzeptionellen Umgang mit rückfallgefährdeten Sexualstraftätern nicht nur für kriminalpolitische Entscheidungen von Bedeutung.

Noch weitere, vielfältige Fragestellungen und Untersuchungsansätze sind für die Problemstellung des KSKS und auch anderer Konzepte denkbar, denen es lohnt nachzugehen. Die vorliegende Arbeit sollte sich nur mit einem kleinen Teilbereich dieser Thematik befassen und konnte daher sehr viele andere, bedeutende Themenfelder nur berühren oder musste diese außer Acht lassen.

Diese Masterarbeit wurde mit dem Ziel erstellt, das Rechtshandeln der Polizei im KSKS zu prüfen, kritische Aspekte aufzuhellen und somit auch für die in KSKS praktisch tätigen Polizeibeamten eine Situation größerer Rechtssicherheit zu erzeugen. Auch die Entwicklung taktischer Hinweise für ein rechtssicheres und rechtsstaatliches Handeln war Bestandteil der Zielstellung. Im Ergebnis sind außerdem rechtliche Entwicklungsperspektiven herausgearbeitet worden, welche sich nun auch in konzeptionellen Überlegungen und praktischen Umsetzungen realisieren lassen könnten.

²⁷⁸ Vgl. Panorama 12.8.10,
<http://daserste.ndr.de/panorama/archiv/2010/panoramasisicherungsverwahrung100.html>

7. Verwendete Literatur

7.1 Allgemein

Arzt, Clemens (2006): Gefährderansprache und Meldeauflage bei Sport-Großereignissen in: *Die Polizei* 5/2006, S. 156-161

Aulinger, Susanne (2007): Zwischen justizieller Nachsorge und strafrechtlicher Sozialkontrolle – ambulante Handlungsstrategien bei gefährlichen Sexualstraftätern und ihre rechtlichen Rahmenbedingungen in: *Schöch, Heinz/ Helgerth, Roland/ Dölling, Dieter/ König, Peter* (2007): *Recht gestalten – dem Recht dienen*, Berlin, De Gruyter Verlag, S. 555-577

Beaucamp, Guy/ Ettemeyer, Ulrich/ Rogosch, Josef K./ Stammer, Jens (2009): *Hamburger Sicherheits- und Ordnungsrecht – SOG/ PolDVG -*, 2. Auflage, Richard Boorberg Verlag

Behr, Rafael (2006): *Polizeikultur. Routinen – Rituale – Reflexionen. Bausteine zu einer Theorie der Praxis der Polizei*, Wiesbaden, VS-Verlag

Birkenstock, Wolfgang/ Hauff, Mechthild/ Neidhardt, Klaus (2005): Der Masterstudiengang „Master of Public Administration – Police Management“ und die Entwicklung der PFA zur Deutschen Hochschule der Polizei in: *Die Polizei*, 5/ 2005, S. 130-135

Bock, Dennis (2007): Zur Antizipation künftiger Strafverfolgung als Teil einer modernen Strafrechtspflege in: *ZIS* 2007, S. 129-133

Bosinski, Hartmut A.G. (1997): Sexueller Kindesmissbrauch: Opfer, Täter und Sanktionen in: *Sexuologie* 4, S. 27-88

Bosinski, Hartmut A.G. (1997): Sexueller Kindesmissbrauch: Opfer, Täter und Sanktionen in: *Sexuologie* 4, S. 27-88

Brenneisen, Hartmut/ Wilksen, Michael (2007): *Versammlungsrecht*, 3. Auflage, VDP

Brenneisen, Hartmut/ Wilksen, Michael/ Staack, Dirk/ Martins, Michael (2008): Die Regelungslücken des novellierten Polizeirechts in Schleswig-Holstein in: *Die Polizei* 2/2008, S. 40-47

Brenneisen, Hartmut/ Rogosch, Josef K./ Martins, Michael (2008): Reaktion auf neuartige Informationseingriffe: Die Entscheidungen des BVerfG zur Online-Durchsuchung und zum automatisierten Kennzeichenabgleich in: *Die Polizei*, 9/2008, S. 245-276

- Deegener, Günther* (1995): Sexueller Missbrauch: Die Täter, Weinheim, Beltz Psychologie Verlags Union
- Dreier, Horst* (2004): Grundgesetz. Kommentar, Bd. I, Präambel, Artikel 1-19, Tübingen, Mohr Siebeck Verlag
- Drews, Bill/ Wacke, Gerhard/ Vogel, Klaus/ Martens, Wolfgang* (1986): Gefahrenabwehr, 9. Auflage, Heymanns Verlag
- Egg, Rudolf* (2004): Rückfälle von Sexualstraftätern in: Körner, Wilhelm/ Lenz, Albert (Hrsg.): Sexueller Missbrauch, Bd. 1, Grundlagen und Konzepte, Göttingen, Hogrefe-Verlag, S. 568-580
- Elz, Jutta* (2001): Legalbewährung und kriminelle Karrieren von Sexualstraftätern: Sexuelle Missbrauchsdelikte in: Kriminologie und Praxis, Bd. 33, Wiesbaden, KrimZ.
- Elz, Jutta* (2002): Legalbewährung und kriminelle Karrieren von Sexualstraftätern: Sexuelle Gewaltdelikte in: Kriminologie und Praxis, Bd. 34, Wiesbaden, KrimZ.
- Falterbaum, Johannes* (2009): Rechtliche Grundlage Sozialer Arbeit, 3. Auflage, Stuttgart, Kohlhammer Verlag
- Feltes, Thomas* (2007): Polizeiwissenschaft in Deutschland in: Polizei & Wissenschaft 4/2007, S. 2-21
- Fischer, Thomas* (2010): Strafgesetzbuch und Nebengesetze, Beck'sche Kurz-Kommentare, 57. Auflage, München, C. H. Beck
- Gaenslen, Rüdiger* (2005): Die Behandlung rückfallgefährdeter Sexualstraftäter, Inaugural-Dissertation, Tübingen
- Göppinger, Hans* (2008): Kriminologie, 6. Auflage, München, C. H. Beck
- Graf, Jürgen P. (Hrsg.)* (2010): Strafprozessordnung, C. H. Beck
- Gusy, Christoph* (2006): Polizeirecht, 6. Auflage, Mohr Siebeck Verlag
- Haffke, Bernhard* (2000): Die gesellschaftliche Reaktion auf Sexualstraftaten: Der Ruf nach dem Gesetzgeber in: de Boor, Wolfgang/ Haffke, Bernhard/ Lange-Joest, Christa: Was tun mit Sexualstraftätern? Rationalität und Irrationalität der Reaktionen in Politik, Justiz und Gesellschaft, Köln, Schriftenreihe des Instituts für Konfliktforschung, Heft 20, S. 31-86

- Hagemann, Christian* (2006): Grundrechtseingriffe im Vorfeld, Carl Heymanns Verlag
- Heidelberger Kommentar* (2001): Strafprozessordnung, 3. Auflage, Heidelberg, C.F. Müller Verlag
- Honnacker, Heinz/ Beinhofer, Paul* (2009): Polizeiaufgabengesetz, 19. Auflage, Richard Boorberg Verlag
- Ipsen, Jörn* (2004): Niedersächsisches Polizei- und Ordnungsrecht, 3. Auflage, Richard Boorberg Verlag
- Jarass, Hans D./ Pieroth, Bodo* (2009): Grundgesetz, Kommentar, 10. Auflage, München, C. H. Beck
- Joecks, Wolfgang/ Miebach, Klaus (Hrsg.)* (2003): Münchener Kommentar zum Strafgesetzbuch, Bd. 1, München, C. H. Beck
- Karlsruher Kommentar* (2008): Strafprozessordnung, 6. Auflage, München, C. H. Beck
- Kerner, Hans-Jürgen* (Hrsg.) (1991): Kriminologie-Lexikon, Heidelberg, Kriminalistik-Verlag
- Kieler Sicherheitskonzept Sexualstraftäter*, Gem. AV d. MJAE, IM u. MSGF v. 26.9.2008 – II 30/1552E-6SH-53SH-
- Knape, Michael/ Kiworr, Ulrich* (2009): Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht für Berlin, 10. Auflage, VDP
- Kopp, Ferdinand/ Schenke, Wolf-Rüdiger* (2009): Verwaltungsgerichtsordnung, 16. Auflage, München, C. H. Beck
- Kraus Christian/ Berner Wolfgang* (2000): Die Klassifikation von Sexualstraftätern nach Knight und Prentky in: Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform, 83. Jg. 6/2000, S. 395-406
- Lange, Hans-Jürgen/ Ohly, H. Peter/ Reichertz, Jo* (2008): Ausblick zur Sicherheitsforschung in: Lange, Hans-Jürgen/ Ohly, H. Peter/ Reichertz, Jo: Auf der Suche nach neuer Sicherheit. Fakten, Theorien und Folgen, Wiesbaden, VS-Verlag, S. 393-399

Leibholz, Gerhard/ Rinck, Hans-Justus (2010): Grundgesetz, Kommentar, 53. Lieferung, Köln, Verlag Dr. Otto Schmidt KG

Leipziger Kommentar (2008): Strafgesetzbuch. Großkommentar, 12. Auflage, Berlin, de Gruyter Recht Verlag

Lisken, Hans/ Denninger, Erhard (2007): Handbuch des Polizeirechts, 4. Auflage, München, C. H. Beck

Löwe/ Rosenberg Großkommentar (2001): Die Strafprozessordnung und das Gerichtsverfassungsgesetz, Bd. 6, §§ 374-495, 26. Auflage, de Gruyter Verlag

LKA Schleswig-Holstein (Hrsg.) (2010): PKS 2009

Von Mangoldt, Hermann/ Klein, Friedrich/ Starck, Christian (2010): Kommentar zum Grundgesetz, Band 1: Präambel, Artikel 1 bis 19, 6. Auflage, München, Verlag Franz Vahlen

Von Mangoldt, Hermann/ Klein, Friedrich/ Starck, Christian (2005): Kommentar zum Grundgesetz, Band 2: Artikel 20 bis 82, 5. Auflage, München, Verlag Franz Vahlen

Maschack, Stefan (2005): Der Hilfe- und Kontrollauftrag der Bewährungshilfe in der Arbeit mit Sexualstraftätern, Diplomarbeit des Fachbereiches Soziale Arbeit an der Hochschule Bremen, GRIN Verlag

Maunz, Theodor/ Dürig, Günter (2010): Grundgesetz. Kommentar, 58. Auflage, München, C. H. Beck

Meier, Bernd-Dieter (2008): Kriminalpolitik in kleinen Schritten - Entwicklungen im strafrechtlichen Rechtsfolgensystem in: Strafverteidiger 28, S. 263-271

Meyer-Goßner, Lutz (2010): Strafprozessordnung mit GVG und Nebengesetzen, Beck'sche Kurz-Kommentare, 53. Auflage, München, C. H. Beck

Mokros, Reinhard (2009): Polizeiforschung für Studium und Praxis in: Clages, Horst/ Neidhardt, Klaus (Hrsg.): Lehr- und Studienbriefe Kriminalistik/ Kriminologie, Bd. 11, Hilden, VDP

Niedersächsisches Justizministerium (Hrsg.) (2007): Tagungsdokumentation - Tag der sozialen Dienste 2007

Ohlemacher, Thomas (2006): Polizeiforschung, empirische in: Lange, Hans-Jürgen (Hrsg.): Wörterbuch zur Inneren Sicherheit, 1. Auflage, Wiesbaden, VS-Verlag, S. 219-225

Pahlke, Michael (2009): Erkennungsdienstliche Behandlungen zur Strafverfolgungsvorsorge aufgrund von Bundes- und Landesrecht? In: LKRZ 12/2009, S. 446-450

Pieroth, Bodo/ Schlink, Bernhard/ Kniesel, Michael (2008): Polizei- und Ordnungsrecht, C. H. Beck

Pieroth, Bodo/ Schlink, Bernhard (2009): Grundrechte. Staatsrecht II, 5. Auflage, HJR-Verlag

Popp, Andreas (2008): Die Haftentlassenenankunftsdatei Sexualstraftäter (HEADS) der bayerischen Polizei – eine zulässige Ergänzung der Führungsaufsicht?, Masterarbeit im Fernstudiengang Master of Criminology and Police Science an der Ruhr-Universität Bochum

Reichertz, Jo (2003): Hermeneutische Polizeiforschung in: Möllers, Martin H.W./ van Ooyen, Robert C. (Hrsg.): Jahrbuch Öffentliche Sicherheit 2002/ 2003, Frankfurt/ Main, Verlag Polizeiwissenschaft, S. 29-56

Reichertz, Jo (2007): Auf dem Weg zu den Polizeiwissenschaften? Bemerkungen aus soziologischer und kommunikationswissenschaftlicher Perspektive in: Liebl, Karlhans (Hrsg.): Kriminologie im 21. Jahrhundert, Wiesbaden, VS-Verlag, S. 125-143

Reichertz, Jo/ Schröer, Norbert (1992): Vorwort: Zum Programm einer wissenschaftlichen Polizeiforschung in: Reichertz, Jo/ Schröer Norbert (Hrsg.): Polizei vor Ort. Studien zur empirischen Polizeiforschung, Stuttgart, Ferdinand Enke Verlag, S. 1-7

Reichertz, Jo/ Schröer, Norbert (2003): Hermeneutische Polizeiforschung, Opladen, Leske + Budrich Verlag

Rohr, Karl (1999): Arbeit mit Sexualstraftätern in der Bewährungshilfe am Beispiel Schleswig-Holsteins in: Wocke-Werner Verena/ Mähne, Ursula (Hrsg.): Nicht Wegschauen! – Vom Umgang mit Sexual(straf)tätern: Schwerpunkt Kindesmißbrauch, Baden-Baden, Nomos-Verlag, S. 151-182

- Sachs, Michael* (2009): Grundgesetz. Kommentar, 5. Auflage, München, C. H. Beck
- Sadler, Gerhard* (2003): Spezialgesetzliche Amtshilfe der Polizei, in: Die Polizei, S. 194-198
- Sadler, Gerhard* (2010): VwVG. VwZG. Kommentar, 7. Auflage, Heidelberg, C.F. Müller Verlag
- Schenke, Wolf-Rüdiger* (2006): Die Rechtsnatur einer erkennungsdienstlichen Maßnahme gem. § 81 b Alt. 2 StPO in: JZ 2006, S. 707-712
- Schipper, Dieter/ Schneider, Wolfgang/ Büttner, Stefan/ Schade, Jörn* (2010): Polizei- und Ordnungsrecht in Schleswig-Holstein unter Berücksichtigung des allgemeinen Verwaltungsrechts und des Vollzugsrechts, 5. Auflage, Stuttgart, Richard Boorberg Verlag
- Schmidbauer, Wilhelm/ Steiner, Udo* (2006): Bayerisches Polizeiaufgabengesetz, 2. Auflage, München, C. H. Beck
- Schneider, Hans-Joachim* (2002a): Rückfallprognose bei Sexualstraftätern in: Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform, 4/2002, S. 251-267
- Schneider, Hans-Joachim* (2002b): Lehr- und Studienbriefe Kriminologie Nr. 15, Polizeiforschung, Hilden, VDP
- Schoch, Friedrich* (2008): Polizei- und Ordnungsrecht in: Schmidt-Assmann, Eberhard (Hrsg.): Besonderes Verwaltungsrecht, 14. Auflage, Berlin, de Gruyter Verlag, S. 127-204
- Schönke, Adolf/ Schröder, Horst* (2010): Strafgesetzbuch. Kommentar, 28. Auflage, München, C. H. Beck
- Schwind, Hans-Dieter* (2010): Kriminologie, 20. Auflage, Heidelberg, Kriminalistik-Verlag
- Stock, Jürgen* (2000): Lässt die Kriminologie Platz für eine Polizeiwissenschaft? In PFA (Hrsg.): Kriminologie 2000 – Positionen und Perspektiven, Schriftenreihe der PFA, 3/ 2000, Schmidt Rönhild Verlag, S. 95-120
- Waechter, Kay* (2001): Prävention durch Pranger – die Rückkehr der Stigmata in: Verwaltungsarchiv 92, S. 368-388

Walther, Susanne (1997): Umgang mit Sexualstraftätern: Amerika, Quo Vadis? – Vergewisserungen über aktuelle Grundfragen an das (deutsche) Strafrecht in: *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform* 4/ 1997, S. 199-221

Wassermann, Rudolf (Hrsg.)(1996): *Kommentar zur Strafprozessordnung*, Band 3, §§ 276-477, Luchterhand Verlag

Wolf, Heinz/ Stephan, Ulrich/ Deger, Johannes (2009): *Polizeigesetz für Baden-Württemberg: Kommentar*, 6. Auflage, Boorberg Verlag

7.2 Internetquellen

Beratungsstelle im Packhaus, abgerufen am 04.08.2010:

<http://www.packhaus-kiel.de>

Justizministerium Bayern, Pressearchiv, abgerufen am 18.05.2010:

<http://www.justiz.bayern.de/ministerium/presse/archiv/2007/detail/26.php>

Kriminologische Zentralstelle e.V. Wiesbaden (KrimZ), Rückfälligkeit von Sexualstraftätern, abgerufen am 02.08.2010: <http://krimz.de/sexrueckfall.html>

Morgenpost, abgerufen am 18.05.2010:

http://www.morgenpost.de/brandenburg/article1153403/Gericht_stoppt_Bewachun_g_von_Sexualstraftaeter.html

NDR Online, abgerufen am 31.07.2010:

<http://ndr.de/nachrichten/sicherungsverwahrung138.html>

<http://ndr.de/nachrichten/kriminalitaet132.html>

Panorama, abgerufen am 15.08.2010:

<http://daserste.ndr.de/panorama/archiv/2010/panoramasicherungsverwahrung100.html>

Spiegel Online, abgerufen am 18.05.2010:

<https://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,469601,00.html> und

<http://www.spiegel.de/panorama/justiz/0,1518,611059,00.html>

Süddeutsche Online, abgerufen am 18.05.2010:

<http://www.sueddeutsche.de/politik/129/500395/text/>

Welt Online, abgerufen am 18.05.2010:

http://www.welt.de/politik/deutschland/article751848/Daten_ueber_Sex_Taeter_sol_en_nicht_ins_Internet.html

Eidesstattliche Erklärung

Ich versichere an Eides statt durch meine eigenhändige Unterschrift, dass ich die vorliegende Arbeit selbstständig und ohne fremde Hilfe angefertigt habe.

Alle Ausführungen, die wörtlich oder dem Sinn nach auf Publikationen oder Vorträgen anderer Autoren beruhen, sind als solche kenntlich gemacht. Ich versichere außerdem, dass ich keine andere als die angegebene Literatur verwendet habe.

Die Arbeit wurde in gleicher oder ähnlicher Fassung bisher keiner anderen Prüfungsbehörde vorgelegt und auch noch nicht veröffentlicht.

Heikendorf, 09.09.2010

Juliane Bohrer