# Wohnraumüberwachung zur Gefahrenabwehr - Teil 1

## Urteil des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 29. Januar 2007, Az: VGH B 1/06

von Dr. Rolf Meier, Ministerialrat, Vertreter der Parlamentarischen Geschäftsführerin und Justitiar der SPD-Landtagsfraktion Rheinland-Pfalz

Dr. Rolf Meier, Ministerialrat

### I. Leitsätze des Gerichts

**1.** Art. 7 Abs. 3 LV ermächtigt den Landesgesetzgeber auch zur Einschränkung des Grundrechts auf Unverletzlichkeit der Wohnung durch Maßnahmen der Wohnraumüberwachung zur präventiven Gefahrenabwehr.
**2.** Allerdings ist die Ermächtigung in grundrechtsfreundlicher Auslegung mit dem Schutzniveau in Einklang zu bringen, das bundesverfassungsrechtlich nunmehr durch Art. 13 Abs. 4 GG vermittelt wird. Danach sind Maßnahmen der Wohnraumüberwachung nur zur Abwehr dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit, insbesondere einer gemeinen Gefahr oder einer Lebensgefahr, und nur auf Grund richterlicher Anordnung gestattet.
**3.** Der Landesgesetzgeber hat die Grenzen dieser Ermächtigung gewahrt. Die Regelungen zur Durchführung einer Wohnraumüberwachung zu Zwecken der Gefahrenabwehr in § 29 POG genügen bei einer Gesamtschau der gestatteten Grundrechtseingriffe, der strengen Eingriffsvoraussetzungen und zusätzlicher grundrechtssichernder Verfahrensbestimmungen den Anforderungen, die nach Art. 7 Abs. 3 LV an eine Beschränkung des Grundrechts der Unverletzlichkeit der Wohnung zu stellen sind.
**4.** Das Regelungsgefüge von § 29 POG gewährleistet insbesondere den absoluten Schutz des unantastbaren Kernbereichs privater Lebensgestaltung, der aus der Menschenwürdegarantie der Landesverfassung folgt. Die Bestimmungen wahren überdies den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und das rechtsstaatliche Gebot der Normenbestimmtheit und Normenklarheit.

### II. Sachverhalt

Die Verfassungsbeschwerde richtet sich unmittelbar gegen die Neufassung des § 29 des Polizei- und Ordnungsbehördengesetzes - POG - durch das Sechste Landesgesetz zur Änderung des Polizei- und Ordnungsbehördengesetzes vom 25. Juli 2005 (GVBl. S. 320). Die Regelung erlaubt unter bestimmten Voraussetzungen die akustische und optische Wohnraumüberwachung durch den verdeckten Einsatz technischer Mittel zur Datenerhebung.
§ 29 POG regelte die Befugnis zur Datenerhebung durch den verdeckten Einsatz technischer Mittel in oder aus Wohnungen vollständig neu. Allerdings erging an dem auf die Verkündung des Gesetzes folgenden Tag, dem 3. März 2004, das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Verfassungsmäßigkeit der akustischen Wohnraumüberwachung zu Strafverfolgungszwecken (BVerfGE 109, 279 ff.). Das Bundesverfassungsgericht bestätigte in seinem Urteil die vorausgegangene Änderung des Art. 13 Abs. 3 des Grundgesetzes - GG -, die die Möglichkeit einer repressiven akustischen Wohnraumüberwachung absichern sollte, als verfassungsgemäß, erklärte jedoch ihre einfachgesetzliche Ausgestaltung in der Strafprozessordnung - StPO - in Teilen für verfassungswidrig.

Als Konsequenz dieser Entscheidung erfolgte mit dem Sechsten Landesgesetz zur Änderung des Polizei- und Ordnungsbehördengesetzes vom 25. Juli 2005 eine Neufassung der Regelung des § 29 POG. Danach kann die Polizei …personenbezogene Daten durch den verdeckten Einsatz technischer Mittel zur Datenerhebung nach § 28 Abs. 2 Nr. 2 in oder aus Wohnungen des Betroffenen zur Abwehr einer dringenden Gefahr für die öffentliche Sicherheit, insbesondere einer gemeinen Gefahr oder einer Lebensgefahr, erheben über
1. die nach den §§ 4 und 5 Verantwortlichen und unter den Voraussetzungen des § 7 über die dort genannten Personen und
2. Kontakt- und Begleitpersonen (§ 26 Abs. 3 Satz 2), soweit die Datenerhebung zur Verhinderung von besonders schweren Straftaten nach Absatz 2 erforderlich ist.
Die Datenerhebung darf auch durchgeführt werden, wenn Dritte unvermeidbar betroffen

werden.
(2) Besonders schwere Straftaten im Sinne dieses Gesetzes sind:…(Es folgt ein Straftatenkatalog)
(3) Die Datenerhebung nach Absatz 1 darf nur angeordnet werden, soweit nicht aufgrund tatsächlicher Anhaltspunkte anzunehmen ist, dass durch die Überwachung Daten erfasst werden, die dem Kernbereich privater Lebensgestaltung zuzurechnen sind. Abzustellen ist dabei insbesondere auf die Art der zu überwachenden Räumlichkeiten und das Verhältnis der dort anwesenden Personen zueinander.
(4) Das Abhören, die Beobachtung sowie die Auswertung der erhobenen Daten durch die Polizei sind unverzüglich zu unterbrechen, sofern sich tatsächliche Anhaltspunkte dafür ergeben, dass Daten, die dem Kernbereich privater Lebensgestaltung zuzurechnen sind, erfasst werden. Unberührt bleibt die automatisierte Speicherung der Daten. Ist das Abhören und die Beobachtung nach Satz 1 unterbrochen worden, so dürfen diese Maßnahmen unter den in Absatz 3 Satz 1 genannten Voraussetzungen fortgeführt werden.
(5) Die Datenerhebung nach Absatz 1, die in den Kernbereich der privaten Lebensgestaltung eingreift, ist unzulässig. Die erhobenen Daten sind unverzüglich zu löschen und Erkenntnisse über solche Daten dürfen nicht verwertet werden. Die Tatsache der Erfassung der Daten und ihrer Löschung sind zu dokumentieren.
(6) Die Datenerhebung nach Absatz 1 in ein durch ein Amts- oder Berufsgeheimnis geschütztes Vertrauensverhältnis im Sinne der §§ 53 und 53 a der Strafprozessordnung ist unzulässig. Absatz 5 Sätze 2 und 3 gelten entsprechend.
(7) Die Datenerhebung nach Absatz 1 bedarf der richterlichen Anordnung. (…) Sie ist auf höchstens drei Monate zu befristen. Eine Verlängerung um jeweils nicht mehr als einen Monat ist zulässig, soweit die in den Absätzen 1 und 3 bezeichneten Voraussetzungen vorliegen.
(8) Das anordnende Gericht ist fortlaufend über den Verlauf, die Ergebnisse und die darauf beruhenden Maßnahmen zu unterrichten. Sofern die Voraussetzungen der Anordnung nicht mehr vorliegen, ordnet es die Aufhebung der Datenerhebung an. Polizeiliche Maßnahmen nach Absatz 4 können durch das anordnende Gericht jederzeit aufgehoben, geändert oder angeordnet werden. Soweit ein Verwertungsverbot nach Absatz 5 Satz 2 in Betracht kommt, hat die Polizei unverzüglich eine Entscheidung des anordnenden Gerichts über die Verwertbarkeit der erlangten Erkenntnisse herbeizuführen (…).
(12) Die Landesregierung unterrichtet den Landtag jährlich über den erfolgten Einsatz technischer Mittel nach Absatz 1 und 11, soweit dieser einer richterlichen Anordnung bedarf. Die Parlamentarische Kontrollkommission übt auf der Grundlage dieses Berichts die parlamentarische Kontrolle aus. § 20 Abs. 1 Satz 2, § 20 Abs. 2 bis 4 und § 21 Abs. 2 und 3 des Landesverfassungsschutzgesetzes gelten entsprechend.

Mit seiner am 10. Januar 2006 erhobenen Verfassungsbeschwerde rügt der als Rechtsanwalt tätige Beschwerdeführer eine Verletzung seines Grundrechts auf Unverletzlichkeit der Wohnung aus Art. 7 Abs. 1 der Landesverfassung - LV - durch § 29 POG. Dieser verletze sein Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung gemäß Art. 7 Abs. 1 LV. Diese vom Gesetzgeber nicht geänderte Bestimmung sei identisch mit dem „alten„ Art. 13 GG, der eine akustische Wohnraumüberwachung ausgeschlossen habe. Art. 7 Abs. 1 LV vermittele schon deshalb ein höheres Schutzniveau als Art. 13 GG in seiner jetzigen Fassung. Eingriffe in den Schutzbereich des Grundrechts seien gemäß Art. 7 Abs. 3 LV nur zur „Behebung öffentlicher Notstände„ gerechtfertigt. Eine solche die Allgemeinheit betreffende Ausnahmesituation liege aber schon nach ihrem Wortlaut nicht vor, wenn eine dringende Gefahr für die öffentliche Sicherheit angenommen werde, zu deren Abwehr das Grundgesetz Eingriffe in die Unverletzlichkeit der Wohnung gestatte. Des Weiteren habe der Landesgesetzgeber seine Gesetzgebungskompetenz überschritten, da § 29 POG auch Strafverfolgungszwecken diene. Die entsprechenden polizeilichen Befugnisse seien aber abschließend bundesgesetzlich durch die Strafprozessordnung geregelt. Insbesondere die Bestimmung des § 29 Abs. 9 POG, welche die Verwendung präventiv erhobener Daten zur Verfolgung von besonders schweren Straftaten erlaube, überschreite die Gesetzgebungskompetenz des Landesgesetzgebers. Dieser habe im Übrigen auch das Bestimmtheitsgebot missachtet. Die Maßstäbe für das Vorliegen einer dringenden Gefahr, die zu einer Datenerhebung ermächtige, seien nicht hinreichend konkretisiert. Gleiches gelte für den Begriff der „Kontakt- und Begleitperson„. Schließlich schütze § 29 POG den absoluten Kernbereich privater Lebensgestaltung nicht ausreichend und verletze deshalb die Garantie der Menschenwürde. Diese erlaube insbesondere keine automatisierte Speicherung von Daten, die § 29 Abs. 4 Satz 2 POG gestatte. Darüber hinaus erweise sich der Straftatenkatalog des § 29 Abs. 2 POG als unverhältnismäßig.

**III. Aus den Gründen:**

**C.** Die … zulässige Verfassungsbeschwerde ist unbegründet. Die durch § 29 POG vorgenommenen Beschränkungen des Grundrechts der Unverletzlichkeit der Wohnung gemäß Art.7 Abs. 1 LV erweisen sich in formeller und materieller Hinsicht als verfassungsgemäß.

**I.**Das Land verfügt gemäß Art. 70 Abs. 1 GG über die Gesetzgebungskompetenz für die Bestimmungen des § 29 POG (vgl. zu diesem landesverfassungsgerichtlichen Prüfungsmaßstab: VerfGH RP, AS 28, 440 [443 f.]; 32, 251 [256]).
Nach Art. 70 Abs. 1 GG haben die Länder das Recht der Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz die Gesetzgebungsbefugnis nicht dem Bund verleiht, sowie nach Art. 72 Abs. 1 GG im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat, wie sie ihm etwa gemäß Art. 74 Abs.1 Nr. 1 GG für das gerichtliche Verfahren zugewiesen ist. Die Gesetzgebungskompetenz der Länder umfasst daher den Bereich der Gefahrenabwehr einschließlich der Verhütung von Straftaten (BVerfGE 113, 348 [367 f.]). Allerdings können nur solche Regelungen in die Zuständigkeit der Landesgesetzgebung fallen, bei denen die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nicht als Teil einer bereits bundesgesetzlich geregelten Sachmaterie zu verstehen ist. Insoweit ist der Gedanke des Sachzusammenhangs maßgeblich. Erscheint eine Regelung als Annex zu einem Sachgebiet, auf dem der Bund tätig ist, umfasst die Zuständigkeit zur Gesetzgebung auch präventive Regelungen in diesem Sachbereich (BVerfGE 109, 190 [215]). Diese Besonderheit ist aber in Bezug auf die Vorschrift des § 29 POG nicht gegeben.

§ 29 Abs. 1 POG regelt ausschließlich die Erhebung personenbezogener Daten durch den verdeckten Einsatz technischer Mittel zur Abwehr einer dringenden Gefahr für die öffentliche Sicherheit, insbesondere einer gemeinen Gefahr oder einer Lebensgefahr. Diese Bestimmung lässt die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG (gerichtliches Verfahren unter Einschluss des Strafverfahrens) unberührt. Sie steht auch nicht zu einem von der Bundeskompetenz erfassten Sachbereich in einem notwendigen Zusammenhang oder ist für den wirksamen Vollzug einer Bundesregelung erforderlich (BVerfGE 109, 190 [215]; 113, 348 [369]). Soweit der Beschwerdeführer auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Juli 2005 (BVerfGE 113, 348 ff.) Bezug nimmt, durch das die Verfassungswidrigkeit von § 33 a Abs. 1 Nr. 2 und 3 des Niedersächsischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung festgestellt wurde, verkennt er, dass sich der Regelungsgehalt der genannten Bestimmungen deutlich von demjenigen des § 29 POG unterscheidet. Die fraglichen Vorschriften ermöglichten die von ihnen gestatteten Maßnahmen der Telekommunikationsüberwachung ausdrücklich zur „Vorsorge für die Verfolgung von Straftaten„. Diesen Bereich präventiven polizeilichen Handelns ordnete das Bundesverfassungsgericht dem „gerichtlichen Verfahren„ im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG zu, da es gegenständlich das repressiv ausgerichtete Strafverfahren betreffe (BVerfGE 113, 348 [370]). Eine entsprechende Ermächtigung zur Verfolgungsvorsorge enthält § 29 POG hingegen nicht. Die Vorschrift beschränkt sich vielmehr hinsichtlich ihres Regelungszwecks im Zusammenhang mit dem Bereich der Straftatenbegehung auf die Verhinderung von besonders schweren Straftaten. Diese Aufgabe ist der Gesetzgebungskompetenz der Länder zugewiesen (BVerfGE 113, 348 [368]).

Eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes kraft Sachzusammenhangs lässt sich auch nicht mit der Erwägung begründen, es sei keine Fallgestaltung vorstellbar, in der Maßnahmen zur präventiven Bekämpfung einer der in § 29 Abs. 2 POG genannten Straftaten in Betracht kämen, nicht aber zugleich ein Anfangsverdacht im Sinne der Strafprozessordnung vorliege. Ob diese Einschätzung ausnahmslos zutrifft, kann dahinstehen. Hierzu haben schon die Vertreter der Landesregierung in der mündlichen Verhandlung ein konkretes Fallbeispiel aus der Praxis der präventiven Wohnraumüberwachung benannt, in dem zunächst das Vorliegen eines strafprozessualen Anfangsverdachts verneint worden war. Entscheidend ist in diesem Zusammenhang aber die Erwägung, dass selbst das Vorliegen eines solchen Anfangsverdachts nicht von vornherein die Vornahme (weiterer) präventiver Maßnahmen zur Abwehr noch fortbestehender dringender Gefahren für Rechtsgüter der öffentlichen Sicherheit ausschließt. Maßgeblich für die Bestimmung der Rechtsgrundlage konkreter Handlungen muss auch in einer solchen Situation der mit ihnen beabsichtigte Zweck sein. Besitzt er präventiven Charakter, verbleibt es bei der Regelungszuständigkeit der Länder, da das gerichtliche Verfahren im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG nicht berührt wird.

Die vom Beschwerdeführer gezogene Konsequenz aus dem Zusammentreffen präventiver Maßnahmen mit dem Vorliegen eines strafprozessualen Anfangsverdachts lässt sich zudem mit der grundgesetzlichen Verfassungslage nicht vereinbaren. So regelt Art. 13 Abs. 3 GG die Voraussetzungen für eine akustische Wohnraumüberwachung zu Zwecken der Strafverfolgung, während Art. 13 Abs. 4 GG die Anforderungen für eine präventiv-polizeiliche Wohnraumüberwachung festlegt, die auch der Verhinderung besonders schwerer Straftaten dienen kann. Der (Bundes-)Verfassungsgesetzgeber unterscheidet danach sehr deutlich zwischen verschiedenen Fallgestaltungen, die der Beschwerdeführer als einheitliche Sachverhalte behandelt wissen will. Auch das Bundesverfassungsgericht geht daher - wie selbstverständlich - von der Möglichkeit einer akustischen Wohnraumüberwachung zu präventiv-polizeilichen Zwecken aus (vgl. BVerfGE 109, 279 [378]), ohne die Verhinderung besonders schwerer Straftaten als Maßnahmezweck auszunehmen.

Der Regelungsgehalt des § 29 POG lässt sich zudem nicht aufgrund der in Abs. 9 Satz 3 Nr. 1 enthaltenen Bestimmung dem Bereich des Strafverfahrensrechts zuordnen. Danach dürfen Daten für einen anderen Zweck verwendet werden, soweit dies zur Verfolgung von besonders schweren Straftaten, die nach der Strafprozessordnung die Wohnraumüberwachung rechtfertigen, erforderlich ist. Eine solche gesetzlich geregelte Zweckänderung von präventiv-polizeilich gewonnenen Daten, um ihre Verwendung zu Strafverfolgungszwecken zu gestatten, stellt keine Regelung des Strafverfahrensrechts dar. Grundsätzlich bedarf eine Zweckänderung von zweckgebunden erhobenen Daten einer eigenständigen gesetzlichen Grundlage (BVerfGE 109, 279 [375 f.]). Sie muss aber durch denjenigen Gesetzgeber geschaffen werden, der die ursprüngliche Eingriffsbefugnis (hier: zu präventiv-polizeilichen Zwecken) normiert hat, um selber die Schwere des von ihm zu verantwortenden Grundrechtseingriffs festzulegen (Papier, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 13 Rn. 106). Die Zweckänderung lässt daher die durch den Primärzweck bestimmte Zugehörigkeit des Regelungsgegenstandes zur Gesetzgebungskompetenz des Landes unberührt (vgl. BVerfGE 100, 313 [372]).

**II.**

Die gesetzliche Ermächtigung des § 29 POG zur Durchführung einer akustischen oder optischen Wohnraumüberwachung zu Zwecken der Gefahrenabwehr genügt bei einer Gesamtschau der aufgrund dieser Vorschrift gestatteten Grundrechtseingriffe, der strengen Eingriffsvoraussetzungen und zusätzlicher der Grundrechtssicherung dienender Verfahrensbestimmungen den Anforderungen, die nach Art. 7 Abs. 3 LV an eine Beschränkung des Grundrechts der Unverletzlichkeit der Wohnung aus Art. 7 Abs. 1 LV bzw. des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung gemäß Art. 4a LV zu stellen sind. Der absolute Schutz des unantastbaren Kernbereichs privater Lebensgestaltung ist gewährleistet, der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und das rechtsstaatliche Gebot der Normenbestimmtheit und Normenklarheit sind gewahrt.

1. a) Art. 7 Abs. 1 LV verbürgt dem Einzelnen einen elementaren Lebensraum und gewährleistet das Recht, in ihm in Ruhe gelassen zu werden. Er schützt die räumliche Privatsphäre insbesondere in Gestalt eines Abwehrrechts und enthält das an Träger der öffentlichen Gewalt gerichtete grundsätzliche Verbot, gegen den Willen des Wohnungsinhabers in die Wohnung einzudringen und darin zu verweilen, aber auch das Gebot, keine Abhörgeräte oder Kameras in der Wohnung zu installieren oder dort zu benutzen. Darüber hinaus erlauben es die heutigen technischen Gegebenheiten, in die räumliche Sphäre auf andere Weise einzudringen. Die Gewährleistung des Art. 7 Abs. 1 LV umfasst daher auch den Schutz vor einer Überwachung der Wohnung durch technische Hilfsmittel, die von außerhalb der Wohnung eingesetzt werden (vgl. BVerfGE 109, 279 [309]).

Daneben greift der Schutz des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung gemäß Art. 4 a Abs. 1 LV ein, soweit von der Wohnraumüberwachung Personen betroffen werden, die sich nicht auf Art. 7 Abs. 1 LV berufen können. Grundrechtsträger des Art. 7 Abs. 1 LV ist jeder Inhaber oder Bewohner eines Wohnraums unabhängig davon, auf welchen Rechtsverhältnissen die Nutzung des Wohnraums beruht. Maßnahmen der Wohnraumüberwachung können aber nicht nur Wohnungsinhaber, sondern auch zufällig in einer Wohnung Anwesende erfassen. Diese Personen sind zwar nicht in ihrem Grundrecht aus Art. 7 Abs. 1 LV, wohl aber in ihrem Recht auf informationelle Selbstbestimmung betroffen. Es schützt vor jeder staatlichen Erhebung und Weitergabe personenbezogener Daten (VerfGH RP, AS 31, 348 [352]. Der Schutz aus Art. 4 a LV kann allerdings nicht weiter reichen als derjenige aus Art. 7 Abs. 1 und 3 LV und unterliegt somit denselben verfassungsrechtlichen Schranken (vgl. BVerfGE 109, 279 [326]).

b) Ein Eingriff in das Grundrecht der Unverletzlichkeit der Wohnung liegt sowohl im physischen Eindringen in den Wohnraum und in dem Anbringen von technischen Mitteln in den geschützten Räumen, als auch im Belauschen und in der Ansicht der Vorgänge in der Wohnung mit akustischen und optischen Hilfsmitteln. Dabei spielt es keine Rolle, ob der Eingriff durch technische Mittel erfolgt, die in den geschützten Räumen angebracht oder von außerhalb der Wohnung eingesetzt werden, etwa unter Nutzung von Richtmikrofonen. Die angegriffene gesetzliche Ermächtigung des § 29 Abs. 1 POG zum Abhören und Aufzeichnen des nicht öffentlich gesprochenen Wortes sowie zur Anfertigung von Bildaufzeichnungen gestattet solche Eingriffe. Sie finden ihre Fortsetzung in der Auswertung (§ 29 Abs. 4 Satz 1 POG), Speicherung (§ 29 Abs. 4 Satz 2 POG) und Verwendung

der gewonnenen Informationen sowie deren Weitergabe an andere Stellen (§ 29 Abs. 9 Satz 3 POG).

Darüber hinaus greift die akustische oder optische Wohnraumüberwachung in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung gemäß Art. 4 a LV ein, soweit Personen betroffen werden, die sich als lediglich Anwesende in einer überwachten Wohnung nicht auf das speziellere Grundrecht aus Art. 7 Abs. 1 LV berufen können.

c) Die Grundrechte auf Unverletzlichkeit der Wohnung und informationelle Selbstbestimmung sind nicht schrankenlos gewährleistet. Sie stehen gemäß Art. 7 Abs. 3 LV unter dem Vorbehalt gesetzlicher Eingriffe und Einschränkungen zur Behebung öffentlicher Notstände. Die Regelungen des § 29 POG stellen gesetzliche Bestimmungen im Sinne des Art. 7 Abs. 3 LV dar. Sie stehen mit dessen inhaltlichen Anforderungen in Einklang.

aa) Die durch Art. 7 Abs. 3 LV ausgesprochene Ermächtigung zur Einschränkung des Grundrechts auf Unverletzlichkeit der Wohnung gilt - entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers - nicht nur für Naturkatastrophen oder allgemeine Notsituationen. Sie erstreckt sich grundsätzlich auch auf Maßnahmen der Wohnraumüberwachung zur präventiven Abwehr sonstiger Gefahren. Insoweit kann und muss sie aber in grundrechtsfreundlicher Auslegung mit dem Schutzniveau in Einklang gebracht werden, das bundesverfassungsrechtlich nunmehr durch Art. 13 Abs. 4 GG n.F. vermittelt wird.

(1) Schon der Wortlaut der Vorschrift („Behebung öffentlicher Notstände„) unterstellt die Möglichkeit unterschiedlicher Notstandssituationen, die nicht näher umschrieben werden. Er lässt demnach ein Regelungsverständnis zu, das die gesamte Bandbreite des so genannten inneren Notstands umfasst, das heißt sowohl den Katastrophennotstand als auch den innenpolitischen oder inneren Notstand im engeren Sinne (vgl. hierzu E. Klein, Handbuch des Staatsrechts, Bd. VII, § 169 Rn. 15 ff. und 30 ff.; Dürig, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87 a Rn. 30 und 99; Stein, in: Merten/Papier, Handbuch der Grundrechte, Bd. I, § 24 Rn. 43). Der Wortlaut reduziert hingegen den Anwendungsbereich der Norm nicht von vornherein auf Naturkatastrophen oder Unglücksfälle mit einer Vielzahl von Opfern.
Herkömmlicherweise bezeichnet der Begriff des Notstands auch Situationen, die durch das Bestehen einer Gefahr für hochrangige Individualrechtsgüter geprägt sind (vgl. § 228 BGB, §§ 34, 35 StGB). Nichts anderes folgt aus dem Erfordernis eines „öffentlichen„ Notstands. Er schließt gleichfalls den Schutz von Individualrechtsgütern nicht aus, wie der Begriff der „öffentlichen„ Sicherheit belegt, der auch den individuellen Rechtsgüterschutz umfasst.

(2) Darüber hinaus macht die Landesverfassung in weiteren Vorschriften deutlich, dass der Notstandsbegriff außer auf den Katastrophennotstand (Art. 111 LV) grundsätzlich auch auf die Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ausgerichtet sein kann. So setzt die Regelung des Art. 112 LV, die als ein Fall des inneren Notstands verstanden wird (Franke, in: Grimm/Caesar, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Art. 112 Rn. 1; vgl. Süsterhenn/Schäfer, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Art. 112 Anm. 2), unter anderem eine erhebliche Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung voraus. Vergleichbare inhaltliche Verknüpfungen des Eintritts einer Notstandslage mit Gefährdungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung finden sich bereits in Art. 68 der Reichsverfassung von 1871, Art. 48 Abs. 2 der Weimarer Reichsverfassung und Art. 111 des Herrenchiemseer Entwurfs (vgl. Stein, a.a.O., § 24 Rn. 11, 13 und 16). Von einem inhaltlich auch in diesem Sinne geprägten Notstandsbegriff gingen daher die Schöpfer der Landesverfassung aus.

Dieser Verfassungstradition entsprechend enthält auch das in seiner zeitlichen Entstehung nachfolgende Grundgesetz mit der Vorschrift des Art. 35 Abs. 2 Satz 1 GG eine Bestimmung, die die Anforderung von Hilfe zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Fällen von besonderer Bedeutung regelt und ausdrücklich auch auf die allgemeine polizeiliche Generalklausel zur Bestimmung eines Anwendungsfalls des inneren Notstands abstellt (vgl. E. Klein, a.a.O., § 169 Rn. 29; von Danwitz, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Bonner Grundgesetz, Art. 35 Rn. 60; Bauer, in: Dreier, Grundgesetz, 2. Aufl. 2006, Art. 35 Rn. 27). Umgekehrt ist die Abwehr der Gefahr eines terroristischen Anschlags, der zweifellos die öffentliche Sicherheit berührt, ohne weiteres als ein besonders schwerer Unglücksfall im Sinne des Art. 35 Abs. 2 Satz 2 GG verstanden worden (BVerfG, NJW 2006, 751 [754]). Notstandslagen, Unglücks- oder Katastrophenfälle, aber auch Gefahrensituationen für die öffentliche Sicherheit und Ordnung stellen demnach von jeher keine inhaltlich trennscharf voneinander abzugrenzenden Begriffe dar, sondern umschreiben vielfach sich überschneidende Sachverhalte.

(Fortsetzung in der nächsten Kripo-Ausgabe 1/2008)

© Verlag Deutsche Polizeiliteratur