EISENMENGER · PFEFFER (Hrsg.)



Handbuch Hamburger Polizei- und Ordnungsrecht für Studium und Praxis



Handbuch Hamburger Polizei- und Ordnungsrecht für Studium und Praxis

herausgegeben von

Prof. Dr. Sven Eisenmenger, Hochschule der Akademie der Polizei Hamburg, Forschungsstelle Europäisches und Deutsches Sicherheitsrecht (FEDS)

und

Prof. Dr. Kristin Pfeffer, Hochschule der Akademie der Polizei Hamburg, Forschungsstelle Europäisches und Deutsches Sicherheitsrecht (FEDS)



Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek | Die Deutschen Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über www.dnb.de abrufbar.

ISBN 978-3-415-06856-8 E-ISBN 978-3-415-06857-5 E-Book-Umsetzung: Datagroup int. SRL, Timisoara © 2020 Richard Boorberg Verlag

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlages. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Titelfoto: © VRD – stock.adobe.com | Satz: abavo GmbH, Nebelhornstraße 8, 86807 Buchloe | Druck und Bindung: Laupp & Göbel GmbH, Robert-Bosch-Straße 42, 72810 Gomaringen

Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG | Scharrstraße 2 | 70563 Stuttgart Stuttgart | München | Hannover | Berlin | Weimar | Dresden www.boorberg.de

Vorwort

Das vorliegende Handbuch Hamburger Polizei- und Ordnungsrecht behandelt im Kern das Hamburgische Polizeirecht einschließlich des dazugehörigen Datenschutzrechts. Das Werk zielt darauf, die Materie wissenschaftlich, zugleich praxisnah und insbesondere übersichtlich und klar aufzubereiten. Gegenstände des Handbuchs sind in erster Linie das Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (SOG), das Gesetz über die Datenverarbeitung der Polizei (PolDVG) und das Hafensicherheitsgesetz (HafenSG), jeweils insbesondere unter Berücksichtigung der Polizeirechtsnovelle durch Gesetz vom 12, 12, 2019.

Die Erstellung des Werkes fiel in einen Zeitraum von Polizeirechtsnovellen nicht nur in Hamburg, sondern auch in den übrigen Bundesländern und im Bund, mit der Absicht, neue Eingriffsbefugnisse zu schaffen sowie notwendige EU-Richtlinien und BVerfG-Entscheidungen umzusetzen. Über 30 neue Regelungen sind allein im Hamburgischen Polizeirecht geschaffen worden.

Hauptadressatin des Handbuchs ist die Polizei Hamburg. Dazu zählen die sich im Studium und in der Ausbildung befindlichen Nachwuchskräfte der Akademie der Polizei Hamburg mit ihrer Hochschule. Zum Adressatenkreis gehört ferner die Polizeipraxis in Hamburg, also insbesondere die Schutzpolizei und die Wasserschutzpolizei mit Blick auf das dargestellte Gefahrenabwehrrecht, aber auch die Kriminalpolizei. Das Handbuch ist außerdem an die Verwaltungsbehörden (einschließlich Referendare) adressiert, denn die Befugnisse des im Handbuch bearbeiteten SOG richten sich nicht nur an die Polizei, sondern zugleich auch an die sonstigen Verwaltungsbehörden. Daher firmiert das Werk auch unter "Polizei- und Ordnungsrecht". Über diesen Kreis hinaus soll das Handbuch zur Weiterentwicklung der wissenschaftlichen Seite des Hamburger Polizei- und Ordnungsrechts beitragen, weshalb z.B. auch unionsrechtliche und verfassungsrechtliche ebenso wie rechtsdogmatische Aspekte eingearbeitet sind.

Mit Blick auf den so beschriebenen breiten Adressatenkreis – Polizei (Polizeistudium, Polizeiausbildung, Polizeipraxis), sonstige Verwaltungsbehörden und Wissenschaft – haben wir das Werk wie folgt konzipiert:

In Teil A. (Grundlagen des Hamburger Polizei- und Ordnungsrechts) führt Abschnitt I. zunächst in die Materie des Handbuchs ein. Es folgt eine Erörterung des höherrangigen Rechtsrahmens des Polizei- und Ordnungsrechts, namentlich des Unionsrechts (II.) und des Verfassungsrechts (III.).

Auf Basis dieser Grundlegung steht in Teil B. (Befugnisse nach dem SOG) eine klassische Materie des Polizeirechts im Mittelpunkt. Gegenstand sind hier zunächst die Grundlagen (I.), d.h. eine Betrachtung der Gefahrenabwehrmaßnahmen im Überblick und ihrer rechtlichen Einbettung, die Generalklausel im SOG, die Verantwortlichkeit von Personen und das Ermessen. Es folgt die Darstellung der personenbezogenen Standardmaßnahmen (II.), ebenso wie der objektbezogenen Standardmaßnahmen nach dem SOG (III.). Insbesondere haben die Autoren dort stets eine praxis- und ausbildungsnahe "Checkliste" mit der Struktur der jeweiligen Norm vorangestellt, um den Leser bei der Erfassung der Vorschrift zu unterstützen. An die Darstellung dieser Standardbefugnisse schließt sich als logisch nächster Schritt das Recht der Durchsetzung von SOG-Maßnahmen an (IV.), also das Vollstreckungsrecht. Abgerundet wird Teil B. durch eine Betrachtung des Kostenund Entschädigungsrechts als Fernwirkung von Polizeimaßnahmen (V.).

Teil C. (Befugnisse nach dem PolDVG) bringt eine Kommentierung der durch Gesetz vom 12. 12. 2019 neu gefassten Befugnisgrundlagen des PolDVG. Nach einem Einführungsteil (I.) schließt sich – auch hier der Systematik des Handbuchs folgend – eine befugnisorientierte Darstellung an. Dazu gehören zunächst die allgemeinen und besonderen Befugnisse der Datenverarbeitung der Polizei (II.) sowie die weitere Datenverarbeitung (III.).

In einer Hafenstadt wie Hamburg darf das Recht der Wasserschutzpolizei – das HafenSG – in einem Handbuch zum Hamburger Polizei- und Ordnungsrecht nicht fehlen. Daher rundet Teil D. (Befugnisse nach dem HafenSG) das Werk mit einer Erörterung der auf die Polizei bezogenen Befugnisse des HafenSG ab.

Wir freuen uns sehr, dass wir für die Bearbeitung des Handbuchs hochspezialisierte Autoren aus Wissenschaft und Praxis gewinnen konnten, denen wir an dieser Stelle für ihre Einsatzbereitschaft und ihren Beitrag zum Gelingen des Werkes herzlichst danken möchten! Der Dank gilt Prof. Dr. Guy Beaucamp, PD André Bertram, Prof. Dr. Stefanie Grünewald, Dr. Tim Holzki, Dr. Laurence O'Hara (MPP), Prof. Dr. Anneken Sperr und Luise von Rodbertus. Ohne ihr Zutun und ihren Einsatz sowie ihr Durchhaltevermögen wäre dieses Werk nicht möglich gewesen.

Danken möchten wir ferner dem Richard Boorberg Verlag und vor allem Herrn Hans-Jörn Bury für die Bereitschaft, das Werk in das Verlagsprogramm aufzunehmen und für die Unterstützung vom Beginn der Idee des Handbuchs an bis zu dessen Fertigstellung. Dank gilt nicht zuletzt Dr. Tim Holzki, der mit Geduld und Umsicht das Werk redaktionell zusammenführte und organisierte und dabei von Luise von Rodbertus und den studentischen Mitarbeitern Jens Elmenhorst, Marie Hadwiger und Bjarne Kruse unterstützt wurde.

Das Werk befindet sich auf dem Rechtsstand vom 01. 05. 2020. Über Hinweise freuen wir uns (sven.eisenmenger@poladium.de, kristin.pfeffer@poladium.de).

Hamburg, im Mai 2020

Prof. Dr. Sven Eisenmenger und Prof. Dr. Kristin Pfeffer

Autorenverzeichnis

Prof. Dr. Guy Beaucamp Hochschule für Angewandte Wissen-

schaften Hamburg (HAW)

PD André Bertram Polizeidirektor, Polizei Hamburg

Prof. Dr. Sven Eisenmenger Hochschule der Akademie der Polizei

Hamburg, Forschungsstelle Europäisches und Deutsches Sicherheitsrecht (FEDS)

Prof. Dr. Stefanie Grünewald Hochschule der Akademie der Polizei

Hamburg

Dr. Tim Holzki Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Hoch-

schule der Akademie der Polizei Hamburg, Forschungsstelle Europäisches und

Deutsches Sicherheitsrecht (FEDS)

 ${\it Dr.\ Laurence\ O'Hara,\ MPP\ (Harvard)}\quad {\it Wissenschaftlicher\ Referent,\ Max-Planck-}$

Institut zur Erforschung von Gemein-

schaftsgütern, Bonn

Prof. Dr. Kristin Pfeffer Hochschule der Akademie der Polizei

Hamburg, Forschungsstelle Europäisches und Deutsches Sicherheitsrecht (FEDS)

Luise von Rodbertus Ass. iur., wissenschaftliche Mitarbeiterin,

Hochschule der Akademie der Polizei Hamburg, Forschungsstelle Europäisches und Deutsches Sicherheitsrecht (FEDS)

Prof. Dr. Anneken Kari Sperr Universität Bergen, Norwegen

Inhaltsverzeichnis

Abk	ürzung	sverzeichnis	15
A.	Grui	ndlagen des Hamburger Polizei- und Ordnungsrechts	21
I.	Gege	enstände des Hamburger Polizei- und Ordnungsrechts	21
	1.	Polizei- und Ordnungsrecht als Teil des	
		Öffentlichen Rechts	21
	2.	Das Hamburger Polizei- und Ordnungsrecht im	
		Kontext des höherrangigen Rechts	23
II.	Unic	onsrechtliche Anforderungen und Europäisierung	25
	1.	Primärrechtliche Anforderungen – Raum der Freiheit,	
		der Sicherheit und des Rechts (RFSR)	25
	2.	Sekundärrechtliche Anforderungen nach der	
		Datenschutzreform 2016: Die Richtlinie (EU) 2016/680	
		(DSRL-JI)	43
III.	Verfa	assungsrechtliche Leitplanken	52
	1.	Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen	52
	2.	Staatsstrukturprinzipien	54
	3.	Grundrechtliche Anforderungen	57
В.	Befu	gnisse nach dem SOG	65
I.	Grun	ndlagen	65
	1.	Gefahrenabwehrmaßnahmen im Überblick und	
		Struktur der Rechtmäßigkeitsprüfung	65
	2.	Generalklausel, § 3 Abs. 1 SOG	72
	3.	Verantwortlichkeit, §§ 8–10 SOG	93
	4.	Ermessen, insbesondere Verhältnismäßigkeit	101
II.	Perso	onenbezogene Standardmaßnahmen	106
	1.	Vorladung, § 11 SOG	106
	2.	Meldeauflage, § 11 a SOG	113
	3.	Feststellung der Personalien, § 12 SOG	118
	4.	Platzverweisung, § 12 a SOG	126
	5.	Betretungs-, Aufenthalts-, Kontakt- und	
		Näherungsverbot, § 12 b SOG	134
	6.	Polizeiliche Begleitung, § 12 c SOG	153
	7.	Gewahrsam von Personen, § 13 SOG	163
	8.	Durchsuchung und Untersuchung von Personen,	
		§ 15 SOG	180

III.	Objek	tbezogene Standardmaßnahmen	200		
	1.	Sicherstellung von Sachen, § 14 SOG	200		
	2.	Durchsuchen von Sachen, § 15 a SOG	209		
	3.	Betreten und Durchsuchen von Wohnungen,			
		§§ 16, 16 a SOG	213		
IV.	Durch	isetzung	221		
	1.	Anwendbarkeit der Durchsetzungsbefugnisse	221		
	2.	Ersatzvornahme im gestreckten Verfahren	229		
	3.	Unmittelbarer Zwang im gestreckten Verfahren	249		
	4.	Unmittelbare Ausführung der Ersatzvornahme und			
		des unmittelbaren Zwangs	265		
V.	Koste	n- und Entschädigungsrecht	272		
	1.	Vorbemerkung: Sekundärebene/gerechter			
		Lastenausgleich im Überblick	272		
	2.	Kostenansprüche der Verwaltung gegen den Bürger	272		
	3.	Störer-Innenausgleich	275		
	4.	Kostentragung durch den Begünstigten	276		
	5.	Entschädigungsansprüche des Bürgers gegen den			
		Staat	278		
C	Dafaa	wisse week daw nelpy/C	202		
C. I.		nisse nach dem PolDVG	283		
1.	Anwendungsbereich, Begriffsbestimmungen und allgemeine				
	Grund	lsätze	283		
			283		
	2. 3.	Begriffsbestimmungen, § 2 PolDVG	284		
II.		Allgemeine Grundsätze, §§ 3–9 PolDVG	285		
11.	Aligei		290		
	1. 2.	Vorbemerkung	290		
		Allgemeine Befugnisse, §§ 10–15 PolDVG	293		
TTT	3.	Besondere Befugnisse, §§ 16–33 PolDVG	307		
III.		re Datenverarbeitung	372		
	1.	Vorbemerkung	372		
	2.	Allgemeine Grundsätze, §§ 34, 35 PolDVG	373		
	3.	Weitere Datenverarbeitung, § 36 PolDVG	0.05		
		(§ 16 PolDVG a. F.)	385		
	4.	Verarbeitung zu archivarischen, wissenschaftlichen,			
		historischen und statistischen Zwecken sowie zur Aus-	000		
	_	und Fortbildung, § 37 PolDVG (§ 17 PolDVG a.F.)	388		
	5.	Datenübermittlung, §§ 38–47 PolDVG	391		
	6.	Datenabgleich, § 48 PolDVG (§ 22 PolDVG a.F.)	409		
	7.	Automatisierte Anwendung zur Datenanalyse,	112		
		6 49 POHIVI-	4173		

	8. 9.	Rasterfahndung, § 50 PolDVG (§ 23 PolDVG a.F.) 4: Zuverlässigkeitsüberprüfung, § 51 PolDVG (§ 21 Abs. 1 Nr. 5 PolDVG a.F.)	
D.	Befug	gnisse nach dem HafenSG	25
I.	Grun	dlagen	25
II.		nahmen4	
	1.	Allgemeine Maßnahmen zur Gefahrenabwehr,	
		§ 2 HafenSG	26
	2.	Vorschriften für die grenzpolizeiliche	
		Aufgabenwahrnehmung, § 3 HafenSG 4	30
	3.	Vorschriften zur Überprüfung der Sicherheit im	
		Zusammenhang mit der Beförderung gefährlicher	
		Güter, § 4 HafenSG	34
Sach	register	r	39

Abkürzungsverzeichnis

a. auch

a. A. andere Ansicht

Abl. Amtsblatt der Europäischen Union

a.E. am Ende

AEUV Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union

a.F. alte Fassung
Alt. Alternative
AtG Atomgesetz
AufenthG Aufenthaltsgesetz

BAnz. Bundesanzeiger

BDSG Bundesdatenschutzgesetz
BeckOK Beck'scher Online-Kommentar

BeckRS Beck-Rechtsprechung

Begr. Begründer

BelgVerfGH Belgischer Verfassungsgerichtshof

B/E/R/S Beaucamp, Guy/Ettemeyer, Ulrich/Rogosch, Josef Konrad/Stam-

mer, Jens, Hamburger Sicherheits- und Ordnungsrecht – SOG/

PolDVG -, 2. Aufl. Stuttgart 2009

BGB Bürgerliches Gesetzbuch
BGBl. Bundesgesetzblatt
BGH Bundesgerichtshof

BKAG Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit

des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegen-

heiten

BPolG Gesetz über die Bundespolizei

BRDrucks. Drucksachen des Deutschen Bundesrates
BremGebBeitrG Bremisches Gebühren- und Beitragsgesetz

BT Deutscher Bundestag

BTDrucks. Drucksachen des Deutschen Bundestages
BürgDrucks. Drucksachen der Hamburgischen Bürgerschaft

BVerfG Bundesverfassungsgericht

BVerfGE Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts

BVerfGK Kammerentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts

BVerwG Bundesverwaltungsgericht

BVerwGE Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts

d.h. das heißt

DSGVO Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und

des Rates v. 27. 04. 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Daten-

schutz-Grundverordnung), ABl. EU 2016/L 119/1

DSRL-JI Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des

Rates v. 27. 04. 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbe-

schlusses 2008/977/JI des Rates, ABl. EU 2016/L 119/89

DVBl. Deutsches Verwaltungsblatt

Ed. Edition

EGMR Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte

EL Ergänzungslieferung

EMRK Europäische Menschenrechtskonvention

ErwGr Erwägungsgrund
EU Europäische Union
EuGH Europäischer Gerichtshof

EUGRCh EU-Grundrechte-Charta
EUV Vertrag über die Europäische Union

f./ff. folgende/fortfolgende

FHH Freie und Hansestadt Hamburg

gem. gemäß

GewArch Gewerbearchiv

GewSchG Gesetz zum zivilrechtlichen Schutz vor Gewalttaten und Nach-

stellungen

GG Grundgesetz

GGBefG Gesetz über die Beförderung gefährlicher Güter

GGBVOHH Verordnung über die Sicherheit bei der Beförderung von gefähr-

lichen Gütern und zur Erhöhung des Brandschutzes im Hambur-

ger Hafen

GGVSEB Verordnung über die innerstaatliche und grenzüberschreitende

Beförderung gefährlicher Güter auf der Straße, mit Eisenbahnen

und auf Binnengewässern

GGVSee Verordnung über die Beförderung gefährlicher Güter mit See-

schiffen

GSZ Zeitschrift für das Gesamte Sicherheitsrecht

H Hessisch (i. V. m. Norm)

HafenSDVO Verordnung zur Durchführung des Hafensicherheitsgesetzes

(Hamburg)

HafenSG Hafensicherheitsgesetz (Hamburg)

h.M. herrschende Meinung

HmbDSG Hamburgisches Datenschutzgesetz HmbGebG Hamburgisches Gebührengesetz

HmbGebOSiO Hamburgische Gebührenordnung für Maßnahmen auf dem Ge-

biet der öffentlichen Sicherheit und Ordnung

 HmbGVBl.
 Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt

 HmbVwVfG
 Hamburgisches Verwaltungsverfahrensgesetz

 HmbVwVG
 Hamburgisches Verwaltungsvollstreckungsgesetz

HRRS Onlinezeitschrift für Höchstrichterliche Rechtsprechung zum

Strafrecht

Hrsg. Herausgeber HS Halbsatz

HV Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg

i. d. F. in der Fassungi. d. S. in diesem Sinne

IMDG International Maritime Code for Dangerous Goods

InfektionsschutzG Infektionsschutzgesetz
i.S.d. im Sinne des/im Sinne der

ISPS International Ship and Port Facility Security Code

i. V. m. in Verbindung mit

JA Juristische Arbeitsblätter
Jura Juristische Ausbildung
JuS Juristische Schulung
JZ JuristenZeitung

L/D Bäcker, Matthias/Denninger, Erhard/Graulich, Kurt (Hrsg.), Lis-

ken/Denninger – Handbuch des Polizeirechts, 6. Aufl. München

2018

LSA Land Sachsen-Anhalt (i. V. m. Norm)

LTDrucks. Drucksachen des (Hessischen) Landtages

LuftSiG Luftsicherheitsgesetz

m. w. A. mit weiteren Ausführungen m. w. H. mit weiteren Hinweisen m. w. N. mit weiteren Nachweisen

Abkürzungsverzeichnis

NJW Neue Juristische Wochenschrift

NordÖR Zeitschrift für Öffentliches Recht in Norddeutschland

Nrn. Nummern

NRW Nordrhein-Westfalen

NStZ Neue Zeitschrift für Strafrecht

NuR Natur und Recht

NVwZ Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht

NVwZ-RR Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht-Rechtsprechungsreport

o. Ä. oder Ähnliches

ÖstVerfGH Österreichischer Verfassungsgerichtshof

OLG Oberlandesgericht

OWiG Gesetz über Ordnungswidrigkeiten

OVG Oberverwaltungsgericht

PAuswG Personalausweisgesetz

PolDVG Gesetz über die Datenverarbeitung der Polizei (Hamburg)

PPP Public Private Partnership

RAV Republikanischer Anwältinnen- und Anwälteverein e. V.

RFSR Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts RGSt Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen RGZ Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen

RL Richtlinie
Rn. Randnummer
Rspr. Rechtsprechung

S./s. Seite/siehe

SachsAnhVerfG Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt

SOG Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung

(Hamburg)

sog. sogenannte(e/r/s)

SOLAS International Convention for the Safety of Life at Sea

Spstr. Spiegelstrich

StPO Strafprozessordnung
StVO Straßenverkehrs-Ordnung

TierSG Tierseuchengesetz

TKÜ Telekommunikationsüberwachung

u. a. unter anderem
UAbs. Unterabsatz
u. U. unter Umständen

VBlBW Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg

VerfGH Verfassungsgerichtshof VerwArch Verwaltungsarchiv

vgl. vergleich(e)

VG Verwaltungsgericht VGH Verwaltungsgerichtshof

VKO Hamburger Vollstreckungskostenordnung

VO Verordnung

VRS Verkehrsrechtssammlung

vs. lat. versus (gegen/im Gegensatz zu etwas stehend)

VwGO Verwaltungsgerichtsordnung

WaffG Waffengesetz

WÜK Wiener Übereinkommen über Konsularische Beziehungen

ZAR Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik

z.B. zum Beispiel

ZD Zeitschrift für Datenschutz

Ziff. Ziffer

ZPO Zivilprozessordnung

ZPol Zeitschrift für Politikwissenschaft

z.T. zum Teil zul. zuletzt

ZUR Zeitschrift für Umweltrecht

A. Grundlagen des Hamburger Polizei- und Ordnungsrechts

I. Gegenstände des Hamburger Polizei- und Ordnungsrechts

Sven Eisenmenger

1. Polizei- und Ordnungsrecht als Teil des Öffentlichen Rechts

Befasst man sich in der Ausbildung, im Studium oder in der Praxis mit dem Hamburger Polizei- und Ordnungsrecht, so gilt es zunächst, das Gebiet einzugrenzen und abzugrenzen. Der Grund hierfür liegt nicht nur darin, eine Arbeitsgrundlage für die Kommunikation zu schaffen, sondern auch darin, dass sich aus der Bestimmung des Gebietes die Inhalte eines Handbuchs zum Hamburger Polizei- und Ordnungsrecht ableiten.

Die Konkretisierung erfolgt vom Allgemeinen zum Besonderen. Insofern ist 2 zunächst an der Dreiteilung zwischen Öffentlichem Recht, Privatrecht und Strafrecht anzusetzen. Das Öffentliche Recht fokussiert auf alle Rechtsbeziehungen im Verhältnis Staat-Privat oder Staat-Staat, wobei dies auf staatlicher Seite Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung sowie auf privater Seite natürliche Personen oder Personengesellschaften und juristische Personen sein können. 1 In der klassischen polizeilichen Situation geht es hierbei z.B. um polizeiliche Platzverweise gegenüber Bürgern (§ 12 a SOG), um Sicherstellungen von Sachen (§ 14 SOG) bis hin zu Ingewahrsamnahmen (§ 13 SOG). Abzugrenzen vom Öffentlichen Recht ist das Privatrecht, bei dem es um das gesamte Recht im Verhältnis Privat-Privat geht, also z.B. um Kaufrecht, Mietrecht, Werkvertragsrecht, Gesellschaftsrecht etc. Soweit der Staat am Wirtschaftsleben als Nachfrager (z.B. Käufer von Sachmitteln) oder ggf. sogar als unternehmerischer Anbieter teilnimmt (z.B. kommunale Stadtwerke), finden sowohl öffentlich-rechtliche als auch privatrechtliche Regelungen Anwendung.² Das Strafrecht wiederum behandelt - wie das Öffentliche Recht - Rechtsfragen im Verhältnis Staat-Privat, hier aber speziell mit dem Ziel der Sanktionierung des Verhaltens von Privaten insbesondere mit Geld- und Freiheitsstrafen, z.B. bei Verstö-

¹ Eisenmenger, Sven in: Stober, Rolf/Paschke, Marian (Hrsg.), Deutsches und Internationales Wirtschaftsrecht, 2. Aufl. Stuttgart 2012, Rn. 1260 ff.

² Eisenmenger, Sven in: Stober, Rolf/Paschke, Marian (Hrsg.), Deutsches und Internationales Wirtschaftsrecht, 2. Aufl. Stuttgart 2012, Rn. 1258 f.

ßen gegen das Strafgesetzbuch.³ An der Schnittstelle von Öffentlichem Recht und Strafrecht liegt das Recht der Ordnungswidrigkeiten, im Rahmen dessen Private ggf. ein Bußgeld entrichten müssen.

- 3 Das **Polizeirecht** ist Teil des Öffentlichen Rechts. Es beschreibt das Handeln der Polizei in den Fällen der Gefahrenabwehr (präventives Handeln). Ziel ist der Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, wie § 3 Abs. 1 SOG belegt. Die Polizei ist zur Gefahrenabwehr in allen unaufschiebbaren Fällen befugt (§ 3 Abs. 2 Satz 1 lit. a SOG). Zum Hamburger Polizeirecht gehört mithin das Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (SOG), das Gesetz über die Datenverarbeitung der Polizei (PolDVG) und das Hafensicherheitsgesetz (HafenSG). Dabei handelt es sich um die wichtigsten Rechtsgrundlagen auf Hamburger Landesebene, die nachfolgend kommentiert werden. Selbstverständlich kommen weitere Rechtsgrundlagen hinzu, wie z.B. die vom Senat erlassene Verordnung über das Verbot des Führens von Waffen und gefährlichen Gegenständen. Daneben existiert eine Vielzahl von Befugnissen nach Bundesgesetzen (z.B. im Versammlungsgesetz) oder in Bundesverordnungen (z.B. in der Straßenverkehrsordnung), die aber nicht Gegenstand des spezifischen Hamburger Polizeirechts im Sinne des Handbuchs sind. Soweit die Polizei im Übrigen repressiv handelt, also Maßnahmen zur Strafverfolgung nach der Strafprozessordnung ergreift, handelt es sich nicht um Polizeirecht im beschriebenen – präventiven – Sinn, sondern um Strafverfahrensrecht in repressiver Hinsicht. Das Strafrecht ist nicht Gegenstand des Handbuchs, zumal es sich auch nicht um spezifisches Hamburger Recht handelt. Hier kann der Leser problemlos auf bestehende Literatur zurückgreifen.4
- 4 Das Ordnungsrecht ist auch Teil des Öffentlichen Rechts. Es beschreibt ebenso alles Handeln in Fällen der Gefahrenabwehr (präventives Handeln). Ziel ist auch hier der Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, wie § 3 Abs. 1 SOG belegt. Der Unterschied liegt zum polizeilichen Handeln darin, dass hier nicht die Polizei, sondern die sonstigen Verwaltungsbehörden zur Gefahrenabwehr befugt sind, also gem. § 4 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsbehörden insbesondere die Bezirksämter und Fachbehörden. Das SOG grenzt dies insoweit ein, als dass die Verwaltungsbehörden Maßnahmen zur Gefahrenabwehr "im Rahmen ihres Geschäftsbereichs" treffen können (§ 3 Abs. 1 SOG). Zum Ordnungsrecht, das sich im hier verstandenen Sinn auf alles Recht der Verwaltungsbehörden zum präventiven

³ Eisenmenger, Sven in: Stober, Rolf/Paschke, Marian (Hrsg.), Deutsches und Internationales Wirtschaftsrecht, 2. Aufl. Stuttgart 2012, Rn. 1263 f.

⁴ Dazu z. B. Frister, Helmut, Polizeihandeln im Strafverfahren, in: L/D, F.

Schutz der Öffentlichen Sicherheit und Ordnung bezieht, gehören zuvörderst das SOG und auch hier eine Vielzahl weiterer landesrechtlicher Vorschriften (man denke nur an das Landesbaurecht). Darüber hinaus existiert eine erhebliche Anzahl von Befugnisgrundlagen auf Bundesebene, wie z.B. im Wirtschaftsüberwachungsrecht mit der Gewerbeordnung.⁵

Das Hamburger Polizei- und Ordnungsrecht im Kontext des höherrangigen Rechts

Geht man vom internationalen über den europäischen zum nationalen Rahmen, so sind SOG, PolDVG und HafenSG wie folgt eingebettet: Aus dem Rechtskreis des Internationalen Rechts ist insbesondere die Europäische Menschenrechtskonvention zu erwähnen, die den Rahmen für das Polizeiund Ordnungsrecht bildet. Zwar decken sich die menschenrechtlichen Standards der EMRK mit den grundrechtlichen Standards. Gleichwohl ist es aber wegen der zusätzlichen Gerichtszuständigkeit des EGMR nicht ausgeschlossen, dass Entscheidungen mit Blick auf Deutschland ergehen, die neue oder andere Abwägungen sowie Aspekte hervorbringen und letztlich auch Einfluss auf das Polizeirecht sowie die Polizeiarbeit nehmen können. Insoweit sei beispielhaft auf die Kennzeichnung von Polizeibeamten im Rahmen geschlossener Einsätze verwiesen.

Europarechtlich ist es das Recht der Europäischen Union, das primärrechtlich die Rahmenbedingungen für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (RFSR) setzt, ebenso wie aufgrund des Richtlinien- und Verordnungsrechts sekundärrechtlich erheblichen Einfluss auf das Hamburger Polizei- und Ordnungsrecht nimmt, man denke nur an die Richtlinie (EU) 2016/680 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr (DSRL-JI)⁷. Das Recht der Europäischen Union genießt gegenüber dem nationalen Recht sogar Anwendungsvorrang.

Verfassungsrechtlich setzt das **Grundgesetz (GG)** zusammen mit der **Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg** die entscheidenden Eckpfeiler, so bereits durch die Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Ländern

⁵ Stober, Rolf/Eisenmenger, Sven, Öffentliches Wirtschaftsrecht – Besonderer Teil, 17. Aufl. Stuttgart 2019, §§ 45 f.

⁶ EGMR, in: NJW 2018, 3763 ff.

⁷ V. 27. 04. 2016, ABl. EU 2016/L 119/89.

in Sachen Gefahrenabwehr, vor allem aber auch durch die Staatsstrukturprinzipien (z.B. durch das Rechtsstaatsprinzip) und nicht zuletzt durch die Grundrechte.

8 Das Hamburger Polizei- und Ordnungsrecht ist stets im Kontext dieser Rechtskreise zu betrachten. Entsprechend der Normenpyramide wird nachfolgend – vor der Kommentierung des SOG, des PolDVG und des HafenSG – zunächst das Unionsrecht (A.II.) und sodann das Verfassungsrecht (A.III.) erläutert. Die EMRK (Stufe Bundesgesetz) wird ggf. ergänzend im Rahmen des Verfassungsrechts eingeflochten, da sie hier als Auslegungshilfe der grundgesetzlichen Normen herangezogen wird.

II. Unionsrechtliche Anforderungen und Europäisierung

Kristin Pfeffer

Primärrechtliche Anforderungen – Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (RFSR)

a) Vorbemerkung

Der "Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts" (RFSR)⁸ ist in den letzten Jahren in das Zentrum der europäischen Politik gerückt und hat sich zu einem der am schnellsten wachsenden und dynamischsten Politikfelder entwickelt.⁹ Die schrittweise Einrichtung eines "Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts" (RFSR) war der Europäischen Union (EU) als neues Ziel durch den Vertrag von Amsterdam (in Kraft getreten am 01. 05. 1999)¹⁰ vorgegeben worden, Art. 61 (Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft) EGV. Hierdurch sollten **Akzeptanz** und **Vertrauen** in die EU gestärkt werden.

Die Verpflichtung der Union zu dessen Schaffung "sollte den Sorgen und Ängsten vieler Unionsbürger vor den Risiken Europas, vor der Öffnung der nationalen Grenzen [und] der europaweiten Freizügigkeit (...) Rechnung tragen. Die Union sollte gezielt und mit ausdrücklichem Auftrag auch den Gefahren des von ihr errichteten Raumes ohne Binnengrenzen mit (...) Mio. Einwohnern entgegentreten "11".

⁸ Bekannter unter der englischen Bezeichnung Area of Freedom, Security and Justice (ASFJ).

So bereits Nettesheim, Martin, Grundrechtskonzeptionen des EuGH im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in: EuR 2009, 24 ff.; zur Europäisierung der inneren Sicherheit s. Hecker, Jan, Die Europäisierung der inneren Sicherheit, in: DÖV 2006, 273 ff.; Voβ-kuhle, Andreas/Schemmel, Jakob, Grundwissen – Öffentliches Recht: Die Europäisierung des Verwaltungsrechts, in: JuS 2019, 347 ff.; zu Arten der "Europäisierung" des Verwaltungsrechts, Berlin 2019, S. 18 ff.

[&]quot;Vertrag von Amsterdam" zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte, ABl. EG 1997/C 340/1.

¹¹ Pache, Eckhard, Die EU – ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts?, in: Pache, Eckhard (Hrsg.), Die EU – ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts?, Baden-Baden 2005, S. 10.

10 Eine Verwirklichung des RFSR wird angesehen als "einer der anschaulichsten Belege für den Übergang vom Europa der Wirtschaft zu einem politischen Europa, das im Dienst seiner Bürger steht"¹².

b) Von der intergouvernementalen Zusammenarbeit zu supranationalen Entscheidungsstrukturen

- 11 Für die Zusammenarbeit im Bereich Polizei und Justiz löste der Vertrag von Lissabon (in Kraft getreten am 01. 12. 2009)¹³ einen Paradigmenwechsel aus:
- 12 Vor dessen Inkrafttreten war die Zusammenarbeit im Bereich Polizei und Justiz rein intergouvernementaler Natur und basierte auf völkerrechtlichen Verträgen: Der Vertrag von Maastricht (in Kraft getreten am 01. 11. 1993)¹⁴ hatte für die EU eine Drei-Säulen-Struktur geschaffen. Neben der "Europäischen Gemeinschaft" und der "Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik" umfasste die dritte Säule das Politikfeld "Zusammenarbeit in den Bereichen Inneres und Justiz". Rechtsetzungsaktivitäten der EU waren für die Justiz- und Innenpolitik noch ausdrücklich ausgeschlossen worden. Gemeinsame Gesetze konnten deshalb nur durch eigene völkerrechtliche Verträge (sog. Übereinkommen oder Konventionen) geschlossen werden, welche von allen nationalen Parlamenten der Mitgliedstaaten ratifiziert werden mussten. Im Vertrag von Amsterdam (in Kraft getreten am 01. 05. 1999) wurde dann als einziges Politikfeld der dritten Säule die "Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS)" zugeordnet. Innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren war die Schaffung eines "Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts" (RFSR) vorgesehen, Art. 61 EGV.
- 13 Mit dem Vertrag von Lissabon wurde die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen vollwertiger Bestandteil der EU. Ziele, Grundsätze und den institutionellen Rahmen für diese Zusammenarbeit in der EU enthält seither der Vertrag über die Europäische Union (EUV). Bisherige Bestimmungen des EG-Vertrages wurden in den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) überführt und um neue Regelungen ergänzt. EUV und AEUV sind gleichrangig und bilden zusammen nunmehr

26 Kristin Pfeffer

¹² KOM(2004) 401 endgültig, "Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts: Bilanz des Tampere-Programms und Perspektiven", S. 4.

[&]quot;Vertrag von Lissabon" zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, ABl. EU 2007/C 306/1, zuletzt bekanntgemacht durch Abdruck der konsolidierten Textfassungen im ABl. EU 2012/C 326/1.

¹⁴ Als "Vertrag von Maastricht" wird der "Vertrag über die Europäische Union (EUV)" bezeichnet, der am 07. 02. 1992 im niederländischen Maastricht vom Europäischen Rat unterzeichnet wurde, ABl. EG 1992/C 191/1.

das sog. EU-Primärrecht, d.h. die EU-Verfassung. Die EU hat die Europäische Gemeinschaft ersetzt, sie ist deren Rechtsnachfolgerin i.S.d. Art. 1 Abs. 3 Satz 2 EUV.

Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (RFSR) wird in Titel 14 V, Art. 67 bis 89 AEUV geregelt. Kernelemente des RFSR sind die polizeiliche Zusammenarbeit, Art. 87 bis 89 AEUV und die Justizzusammenarbeit in Strafsachen, Art. 82 bis 86 AEUV. Einige der noch in der rein intergouvernementalen Phase der Zusammenarbeit im Bereich Polizei und Justiz geschlossenen völkerrechtlichen Verträge, wie etwa das sog. Schengener Durchführungsabkommen¹⁵ (SDÜ), der sog. Prümer Vertrag¹⁶ sowie weitere Verträge zwischen den EU-Mitgliedstaaten, wurden in den Rechtsrahmen der EU übergeleitet und inzwischen überwiegend durch neuere EU-Regelungen ersetzt. Andere völkerrechtliche Verträge, wie etwa das Europäische Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen vom 20. 04. 1959¹⁷ und das Europäische Auslieferungsübereinkommen vom 13. 12. 1957¹⁸, sind weiterhin eigenständige völkerrechtliche Verträge, die auf der Ebene des Europarats angesiedelt sind und damit bereits räumlich über die EU hinauswirken. Für die EU-Mitgliedstaaten wurden diese Europaratsübereinkommen teilweise durch weiterreichende Vereinbarungen ersetzt.¹⁹

c) Zum Begriff des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (RFSR)

Hinter dem Begriff "Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts" 15 (RFSR) verbirgt sich zum einen eine politische Idee, aber auch ein vertragliches Vorhaben und ein bereits vorhandener Normbestand.²⁰ Wie sich be-

¹⁵ ABl. EG 1999/L 176/1.

¹⁶ Ratsbeschluss 2008/615/JI, ABl. EU 2008/L 210/1.

¹⁷ BGBl. 1964 II 1386; später geändert.

¹⁸ BGBl. 1964 II 1369; später geändert.

In Deutschland bündelt das Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRG, Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen i.d.F. der Bekanntmachung v. 27. 06. 1994 (BGBl. 1994 I 1537), zul. geändert durch Art. 3 des Gesetzes v. 27. 08. 2017, BGBl. 2017 I 3295, die Regelungen zum Rechtshilfeverkehr mit anderen Staaten im Allgemeinen (§ 1 Abs. 1 IRG) und spezifische Regelungen für die Rechtshilfe-Zusammenarbeit mit den anderen EU-Staaten (§ 1 Abs. 4 IRG). Die Richtlinien für den Verkehr mit dem Ausland in strafrechtlichen Angelegenheiten (RiVASt) erläutern und konkretisieren die teils komplexen Vorschriften für den praktischen Vollzug (Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, Bekanntmachung der Neufassung der Richtlinien für den Verkehr mit dem Ausland in strafrechtlichen Angelegenheiten (RiVASt) v. 23. 12. 2016 [BAnz AT 2017, B1]). Wenn mit der Rechtshilfe strafprozessuale Ermittlungshandlungen verbunden sind, so richten sich diese nach den Vorschriften der Strafprozessordnung (StPO).

²⁰ Nettesheim, Martin, Grundrechtskonzeptionen des EuGH im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in: EuR 2009, 24 ff.

reits aus den Erwägungen in der **Präambel des EUV** ergibt, handelt es sich dabei nicht allein um ein Komplementär zu dem Vertragsziel Binnenmarkt, d.h. also nicht lediglich um einen Ausgleich dafür, dass Kapital, Waren und Personen die Grenzen schneller und einfacher passieren sollen, sondern vielmehr um die unmittelbare Konsequenz des Bekenntnisses der Mitgliedstaaten zu den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten und der Rechtsstaatlichkeit in diesem Stadium der Integration:²¹

"(...) in Bestätigung ihres Bekenntnisses zu den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie und der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten und der Rechtsstaatlichkeit, (...) entschlossen, die Freizügigkeit unter gleichzeitiger Gewährleistung der Sicherheit ihrer Bürger durch den Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts nach Maßgabe der Bestimmungen dieses Vertrags und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union zu fördern, (...)".

- 16 Das große Gewicht des Vertragsziels eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ergibt sich zudem aus dem Umstand, dass dieses Ziel in Art. 3 Abs. 2 EUV zu den Hauptzielen der EU gerechnet wird und auf gleicher Ebene mit dem gemeinsamen Binnenmarkt genannt wird. Hierin spiegelt sich die Entwicklung der EU von einer reinen Wirtschaftsgemeinschaft hin zu einer immer engeren Union und einer verfassten Wertegemeinschaft wider. Es ist die Konsequenz aus der Erkenntnis, dass es auf Dauer nicht möglich ist, die grenzüberschreitenden Freiheiten wesentlich zu erhöhen, ohne parallel Sicherheit und Recht grenzüberschreitend zu entwickeln.
- 17 Dabei handelt es sich bei dem RFSR nicht um drei Räume, sondern um einen einzigen Raum, in dem jeweils die Prinzipien der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts gleichermaßen gelten. Diese drei Prinzipien stehen in einer Wechselbeziehung und bedingen einander. Einzelne Politiken des RFSR lassen sich daher regelmäßig nicht nur einem dieser drei Prinzipien

28 Kristin Pfeffer

²¹ Präambel des EU-Vertrages, Erwägung 4 und 12; dazu Suhr, Oliver, in: Calliess, Christian/ Ruffert, Matthias (Hrsg.), EUV/AEUV (Kommentar), 5. Aufl. München 2016, Art. 67 AEUV Rn. 74 ff.

²² Suhr, Oliver, in: Calliess, Christian/Ruffert, Matthias (Hrsg.), EUV/AEUV (Kommentar), 5. Aufl. München 2016, Art. 67 AEUV Rn. 76.

²³ Suhr, Oliver, in: Calliess, Christian/Ruffert, Matthias (Hrsg.), EUV/AEUV (Kommentar), 5. Aufl. München 2016, Art. 67 AEUV Rn. 76.

zuordnen,²⁴ sondern sind allen dreien verpflichtet.²⁵ Der RFSR kann danach als einheitliches Gebiet der Reisefreiheit und **Personenfreizügigkeit**, vgl. auch Art. 3 Abs. 2 EUV, bezeichnet werden, in dem sich Personen zum einen ungehindert von Grenzkontrollen, zum anderen aber auch sicher vor kriminalitätsbedingten Gefahren bewegen können.²⁶ Außerdem soll eine grenzüberschreitende **Sicherstellung des Rechtszugangs** durch gegenseitige Anerkennung von Gerichtsentscheidungen gewährleistet werden. Das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung (dazu näher A.II.1.e.) wird generell zur Grundlage gerichtlicher Kooperation.²⁷

Die **strategischen Leitlinien** für die gesetzgeberische und operative Programmplanung im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts legt der **Europäische Rat** fest, **Art. 68 AEUV**.

aa) Prinzip der Freiheit

Das Prinzip der Freiheit ist zum einen bestimmt vom freien Personenverkehr innerhalb der EU auf der Grundlage des sog. Schengen-Acquis, Art. 67 Abs. 2, Art. 77 Abs. 1 lit. a AEUV.²⁸ Personenkontrollen sollen an den Binnengrenzen, unabhängig von der Staatsangehörigkeit, nicht stattfinden. An den Außengrenzen der Union sollen einheitliche Standards für deren Sicherheit gelten. Das Prinzip der "Freiheit" enthält aber mehr als nur die Bewegungsfreiheit oder den Verweis auf die Freizügigkeit.²⁹ Das Prinzip der Freiheit wird insbesondere geprägt vom Schutz der Grundrechte, etwa der Privatsphäre. Dabei soll es um den Schutz der Grundrechte auf europäischer Ebene und um die Bekämpfung jeglicher Diskriminierungen gehen.

Gem. Haager Programm (2005–2010) umfasst der "Raum" – neben Materien wie freier Personenverkehr, Visumpolitik, EU-Politik an den Außengrenzen, Schen-

_

²⁴ Teilweise werden die Ausprägungen des RFSR schwerpunktmäßig bzw. ausschließlich dem "Raum der Freiheit", dem "Raum der Sicherheit" oder dem "Raum des Rechts" zugeordnet. Nach diesem Verständnis werden beispielsweise die Bereiche Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung der "Freiheit" zugeordnet, die polizeiliche Zusammenarbeit der "Sicherheit" und die justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen dem "Recht".

²⁵ S. Wiener Aktionsplan, ABl. EG 1999/C 19/1, Ziff. 5: "drei untrennbar miteinander verknüpfte Konzepte"; dazu Suhr, Oliver, in: Calliess, Christian/Ruffert, Matthias (Hrsg.), EUV/AEUV (Kommentar), 5. Aufl. München 2016, Art. 67 AEUV Rn. 75.

²⁶ Weiß, Wolfang/Satzger, Helmut, in: Streinz, Rudolf (Hrsg.), EUV/AEUV (Kommentar), 3. Aufl. München 2018, Art. 67 AEUV Rn. 26.

²⁷ Weiß, Wolfang/Satzger, Helmut, in: Streinz, Rudolf (Hrsg.), EUV/AEUV (Kommentar), 3. Aufl. München 2018, Art. 67 AEUV Rn. 26.

²⁸ Pache, Eckhard, Die EU – ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts?, in: Pache, Eckhard (Hrsg.), Die EU – ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts?, Baden-Baden 2005, S. 9.

²⁹ Weiß, Wolfang/Satzger, Helmut, in: Streinz, Rudolf (Hrsg.), EUV/AEUV (Kommentar), 3. Aufl. München 2018, Art. 67 AEUV Rn. 26.

genraum, Einwanderung, Asyl – auch justizielle Zusammenarbeit in Zivil- und Handelssachen, justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, Koordinierung der Drogenpolitik, Unionsbürgerschaft, Datenschutz, Grundrechte, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, Zusammenarbeit zwischen Polizei- und Zollbehörden, Verbrechensvorbeugung, Kampf gegen das organisierte Verbrechen, Außenbeziehungen, Erweiterung aus der Perspektive von Justiz und Innerem. 30

bb) Prinzip der Sicherheit

20 Durch die Schaffung der Freizügigkeit mit kontrollfreien Grenzüberschreitungen wächst die Gefahr, dass auch parallel die Kriminalität grenzüberschreitenden, nicht mehr verfolgbaren Charakter annimmt.³¹ Um hier einem Missbrauch der Personenfreizügigkeit zu begegnen und die innere Sicherheit trotz Wegfalls der Grenzkontrollen zu erhalten, sind insbesondere flankierende sicherheitsrelevante Maßnahmen zur Prävention und Repression besonders schwerer, grenzüberschreitender Kriminalitätsformen, wie sie in Art. 83 Abs. 1 UAbs. 2 AEUV aufgelistet sind, zu treffen. 32 Einige bisher bereits ergriffene Maßnahmen betreffen Außengrenzkontrollen, Visapolitik, Regelungen von Asyl und Migration sowie den der Kriminalitätsbekämpfung und Terrorabwehr. Gem. Art. 72 AEUV (sog. "Ordre-public-Vorbehalt") bleibt jedoch, auch nach dem Vertrag von Lissabon, die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit in den Mitgliedstaaten alleinige Kompetenz der Mitgliedstaaten selbst. Auch der Vertrag von Lissabon begründet keine eigene polizeiliche Exekutive der EU (vgl. näher dazu A.II.1.g.).

21 Im Stockholmer Programm (2010–2014) formuliert der Europäische Rat seine Strategie der inneren Sicherheit im RFSR.

Er betont, dass "die Verstärkung von Maßnahmen auf europäischer Ebene in Verbindung mit einer besseren Koordinierung auf regionaler und nationaler Ebene für den Schutz vor transnationalen Bedrohungen von wesentlicher Bedeutung sind. Unter anderem sind Terrorismus und organisierte Kriminalität, Drogenhandel, Korruption, Menschenhandel, Schleusung sowie illegaler Waffenhandel weiterhin

30 Kristin Pfeffer

³⁰ Das vom Europäischen Rat am 4./5. November 2004 angenommene mehrjährige Haager Programm listet 10 Prioritäten der Europäischen Union zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in den kommenden fünf Jahren auf. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament vom 10. Mai 2005 – Das Haager Programm: Zehn Prioritäten für die nächsten fünf Jahre. Die Partnerschaft zur Erneuerung Europas im Bereich der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts [KOM(2005) 184 endgültig – ABI. EU 2005/C 236/9].

³¹ Heid, Daniela, in: Dauses, Manfred A./Ludwigs, Markus (Hrsg.), Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, 48. Aufl. München 2019, s. Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (RFSR) Rn. 5.

³² Heid, Daniela, in: Dauses, Manfred A./Ludwigs, Markus (Hrsg.), Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, 48. Aufl. München 2019, s. Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (RFSR) Rn. 5; Weiβ, Wolfgang/Satzger, Helmut, in: Streinz, Rudolf (Hrsg.), EUV/AEUV (Kommentar), 3. Aufl. München 2018, Art. 67 AEUV Rn. 29.

Herausforderungen für die innere Sicherheit der Union. Die grenzüberschreitende weitverbreitete Kriminalität ist mittlerweile eine dringende Herausforderung, die ein deutliches und umfassendes Handeln erfordert. Mit den Maßnahmen der Union sollen die von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten durchgeführten Arbeiten verstärkt und deren Ergebnisse verbessert werden." 33

In seiner aktuellen Agenda für die EU 2019–2024 hat der Europäische Rat 22 als eine Hauptpriorität den "Schutz der Bürgerinnen und Bürger und der Freiheiten" benannt 34

cc) Prinzip des Rechts

Das Prinzip des Rechts im RFSR wird geprägt von der justiziellen Zusam- 23 menarbeit der Mitgliedstaaten und der EU in Zivil-, Handels- und Strafsachen. 35 Der Zugang zum Recht für alle Unionsbürger soll erleichtert werden, Art. 67 Abs. 4 AEUV. Dabei geht es insbesondere auch um die Schaffung eines europäischen materiellen Strafrechts, Art. 83 AEUV, und die Harmonisierung im Strafprozessrecht, insbesondere durch gegenseitige Anerkennungen gerichtlicher Urteile und Entscheidungen, Art. 82 AEUV. Der Vertrag von Lissabon enthält die Rechtsgrundlagen für eine enge Behördenkooperation der Mitgliedstaaten im Bereich Polizei- und Strafrecht. etwa in Art. 72 AEUV. Der RFSR achtet neben den Grundrechten auch die verschiedenen Rechtsordnungen und -traditionen der Mitgliedstaaten, Art. 67 Abs. 1 AEUV. Auch der verfassungsrechtliche Gesetzesvorbehalt für Eingriffe in Freiheit und Eigentum ist hier verankert, etwa in Art. 75. Art. 79 Abs. 2 lit. c, Art. 83 AEUV. 36 Im Titel V des AEUV zum RFSR ist somit mehr enthalten, als neue Kompetenzen der EU.37 Dies kommt auch zum Ausdruck in den Politikkonzepten der EU-Kommission, wenn diese den RFSR in den Dienst des Bürgers stellen und ihn als Garant der Grundrechte und Grundfreiheiten bestimmen.38

[&]quot;Das Stockholmer Programm – ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger", ABl. EU 2010/C 115/1.

Europäischer Rat, Eine neue strategische Agenda, 2019–2024, 2019, abrufbar unter https:// www.consilium.europa.eu/media/39963/a-newstrategic-agenda-2019-2024-de.pdf (zuletzt abgerufen am 14. 02. 2020).

Heid, Daniela, in: Dauses, Manfred A./Ludwigs, Markus (Hrsg.), Handbuch des EU-Wirt-35 schaftsrechts, Werkstand: 48. Aufl. München 2019, s. Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (RFSR) Rn. 6.

Weiß, Wolfang/Satzger, Helmut, in: Streinz, Rudolf (Hrsg.), EUV/AEUV (Kommentar), 3. Aufl. München 2018, Art. 67 AEUV Rn. 30.

Weiß, Wolfang/Satzger, Helmut, in: Streinz, Rudolf (Hrsg.), EUV/AEUV (Kommentar), 3. Aufl. München 2018, Art. 67 AEUV Rn. 30.

³⁸ Weiß, Wolfang/Satzger, Helmut, in: Streinz, Rudolf (Hrsg.), EUV/AEUV (Kommentar), 3. Aufl. München 2018, Art. 67 AEUV Rn. 30.