



Ivaylo Nikolaev Katsarov

Sicherheitsgesetzgebung zwischen Legislative und Exekutive

Zur Funktionsweise der Gewaltengliederung
am Beispiel der Einführung der polizeilichen
Videoüberwachung an Kriminalitätsschwerpunkten
in Nordrhein-Westfalen, Hessen und Brandenburg

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	15
Einleitung	17
Teil I. Untersuchungsrahmen	21
1. Begriffliches: Gesetz, Gesetzgebung und Gesetzgebungsprozess	21
2. Fragestellung	26
3. Innere Sicherheit als Referenzgebiet	30
4. Landesgesetzgebung	34
5. Forschungsstand	36
a) Rechtswissenschaftlicher Forschungsstand	36
(1) Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes	36
(2) Gesetzgebungslehre	42
(3) Informalisierungsprozesse	47
b) (Verwaltungs-) Politologischer Forschungsstand	49
(1) Politikwissenschaft	49
(2) Verwaltungswissenschaft	51
c) Fazit	54
6. Politikwissenschaftliche Forschungsperspektiven	55
a) Politikfeldanalyse	55
b) Politikfeldanalytische Theorien, -ansätze und Methoden	56
(1) Politikzyklus	57
(2) Multiple-Streams-Framework	62
7. Methodische Vorgehensweise	64
a) Fallauswahl	64
b) Dokumentenanalyse	66
c) Leitfadengestützte Experteninterviews	66
(1) Auswahl der Interviewpartner	67
(2) Fragebogen	68
(3) Durchführung der Experteninterviews	69
(4) Auswertung der Experteninterviews	70
(4.1.) Transkription	70
(4.2.) Auswertungskategorien	70
(4.3.) Paraphrasieren	71

Teil II. Die Staatsaufgabe Innere Sicherheit in Rechts- und Politikwissenschaft	73
1. Einführung	73
2. Innere Sicherheit als Politikfeld	74
3. Akteure im Politikfeld der Inneren Sicherheit	75
a) Etatistische Akteursstruktur	75
b) Innerstaatlicher Bereich	78
c) Akteurskonstellation	79
(1) Zentralbereich	80
(2) Politisch-institutionelles Umfeld	81
(3) Korrespondierendes politisches Umfeld	83
d) Folgerungen	83
(1) Innere Sicherheit in Rechts- und Politikwissenschaft	84
(2) Informationsverhältnisse der Akteure	85
(3) Sachverständigskonzentration	86
(4) Entscheidungsprozesse	86
4. Fazit	89
Teil III. Gesetzgebung in der gewaltenteilenden Demokratie und die Dominanz der Exekutive im Politikfeld der Inneren Sicherheit	91
1. Einführung	91
2. Gewaltengliederung als Rahmenbedingung der Gesetzgebung	93
a) Grundlagen der Gewaltengliederung	93
(1) Zum Begriff „Gewaltengliederung“	93
(2) Entwicklung	94
(2.1.) Checks-and-balances-Konzept	94
(2.2.) „Organadäquanzlehre“	95
(2.3.) Kernbereichslehre	96
(2.4.) Folgerungen für die Rechtsetzung	97
b) Legitimationsmodelle demokratischer Rechtsetzung	99
(1) Input-Modell	99
(2) Output-Modell	100
c) Legitimationsleistungen parlamentarischer Rechtsetzung	101
(1) Öffentlichkeit	101
(2) Offenheit	105
(3) Transparenz	107
(4) Alternativen und Interessenausgleich	108

(5) Opposition	110
(6) Freies Abgeordnetenmandat	112
(7) Zugriffsrecht und Revisibilität	114
(8) Folgenverantwortung	116
(9) Sachverstand in der parlamentarischen Rechtsetzung	116
(10) Zeitnähe der parlamentarischen Rechtsetzung	118
d) Fazit	119
3. Zur Dominanz der Exekutive in der Sicherheitsgesetzgebung	120
a) Grundlagen	120
b) Zur Rolle der Exekutive im Gesetzgebungsprozess	123
(1) Vorfeld des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens ...	123
(1.1.) Problemwahrnehmung und Formulierung von Bedürfnissen	124
(1.2.) Alternativenauswahl	125
(1.3.) Sachverstand	126
(1.4.) Exekutive Selbstkoordination	127
(1.5.) Ausarbeitung von Gesetzesinitiativen	129
(2) Während des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens	133
(2.1.) Einbringungszeitpunkt	133
(2.2.) Informationsverteilung	135
(2.3.) Exekutive Aufmerksamkeitssteuerungsstrategien ..	138
(2.4.) Alternativlosigkeit der Beratung	140
(2.5.) Beschlossen wie eingebracht	141
(3) Nach dem parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren: Gesetzesevaluation	141
c) Fazit	145
4. Synthese	145
Teil IV. Die polizeiliche Videoüberwachung an Kriminalitätsschwerpunkten im öffentlichen Raum	149
1. Einleitung	149
2. Gesellschaftspolitischer Diskussionsprozess	151
a) Allgemeiner Trend zu immer mehr Videoüberwachung	151
b) Videoüberwachung an Kriminalitätsschwerpunkten	161
(1) „Pilotprojekte“	162
(aa) Leipziger Pilotprojekt	163
(bb) Weitere Pilotprojekte	166

(2) Hintergründe	167
(aa) Videoüberwachung und Präventionsstaat	167
(bb) Neue Kriminalpolitik zur Revitalisierung der Innenstadt als Handelsstandort	169
(cc) Videoüberwachung und Polizeipersonal	171
(3) Interessenlage	173
(aa) Standpunkt der (Vollzugs-) Polizei	173
(bb) Standpunkt der Gemeinden	176
(cc) Bürgerrechtsgruppen	177
(dd) Standpunkt der Datenschutzbeauftragten	178
(ee) Standpunkt der Innenminister: Politischer Thematisierungsprozess	183
(ff) Standpunkt der gewerkschaftlichen Polizeiorganisationen	188
(gg) Standpunkt der Techniker: Hersteller und Entwickler	188
(4) Fazit	192
3. Wissenschaftliche Diskussion	192
a) Eingriffscharakter	192
b) Gesetzgebungskompetenz	200
c) Videoüberwachung und Kriminalprävention	205
(1) Kriminalitätsreduktion	206
(2) Verbesserung des Sicherheitsgefühls	209
4. Zusammenfassung	214
Teil V. Rekonstruktion der Gesetzgebungsprozesse	215
Kapitel 1. Gesetzgebungsprozess in Nordrhein-Westfalen	215
1. Einleitung	215
2. Vorparlamentarische Phasen	215
a) Problemwahrnehmung und -definition	216
b) Agenda-Setting	216
c) Programmformulierung	219
(1) Gesetz zur Umsetzung der Datenschutzrichtlinie	220
(2) Thematisierung im Ausschuss für Innere Verwaltung	222
(3) „Mit heißer Nadel gestrickt“ – Entstehung des § 15a PolG NRW	224
(4) Zwischenfazit	227

3. Entscheidungsphase: Zweite Lesung und Beschluss	228
4. Implementation	230
5. Programmevaluation	231
6. Faktoren für die Dominanz der Exekutive	232
a) Problemwahrnehmung	232
b) Impuls zur Gesetzgebung	234
c) Informale Entscheidungsstrukturen	234
d) Gesetzesinitiative als Strategie zur exekutiven Aufmerksamkeitssteuerung	235
e) Anfrage an die Polizeipräsidenten	237
f) Textvergleich von Gesetzesinitiative und Gesetzesbeschluss	237
7. Folgerungen für die Legitimationsleistungen des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens	238
8. Ergebnis	242
Kapitel 2. Gesetzgebungsprozess in Hessen	242
1. Einleitung	242
2. Vorparlamentarische Entwicklung	243
a) Problemwahrnehmung und -definition	243
b) Agenda-Setting	247
c) Programmformulierung	249
3. Entscheidungsphase	253
a) Erste Lesung	253
b) Expertenanhörung im Innenausschuss	256
c) Änderungsantrag von CDU und F.D.P.	259
d) Zweite Lesung	260
e) Änderungsantrag der SPD	262
f) Dritte Lesung	263
g) Beschlussfassung und Inkrafttreten	264
4. Implementations- und Evaluationsphase	264
5. Faktoren für die Dominanz der Exekutive	265
a) Problemdefinition und Auswahl des Problemlösungsmittels	266
b) Anstoß zur Gesetzgebung	267
c) Ausarbeitung der Vorschrift	267
d) Textvergleich zwischen Gesetzesbeschluss und -initiative	268
e) Zwischenfazit	269

6. Folgerungen für die Legitimationsleistungen	
der parlamentarischen Rechtsetzung	269
a) Alternativlosigkeit der Beratung?	269
b) Offenheit	270
c) Interessenausgleich	271
7. Fazit	272
Kapitel 3. Gesetzgebungsprozess in Brandenburg	274
1. Einleitung	274
2. Vorparlamentarische Entwicklung	274
a) Problemwahrnehmung und -definition	275
b) Agenda-Setting	277
c) Programmformulierung	278
d) Einbringung datenschutzrechtlicher Aspekte in die Gesetzgebung	283
3. Entscheidungsphase	284
a) Gesetzesinitiative	284
b) Regelungsbedarf	285
c) Erste Lesung	286
(1) Begründung	286
(2) Kritik	288
d) Öffentliche Expertenanhörung im Innenausschuss	289
e) Änderungsantrag der PDS	294
f) Beschlussfassung des Ausschusses für Inneres	295
g) Zweite Lesung	295
h) Beschlussfassung und Inkrafttreten	297
i) Fazit	297
4. Implementationsphase	299
5. Evaluationsphase	300
6. Faktoren für die Dominanz der Exekutive	301
a) Problemwahrnehmung	301
b) Gesetzgebungsimpuls	302
c) „Anfrage“ an die Polizeipräsidenten	303
d) Beschluss der IMK vom 5. Mai 2000	305
e) Ausarbeitung der Vorschrift	307
f) Geringe Implementation	308
g) Textvergleich zwischen Gesetzesbeschluss und -initiative	309
h) Gesetzesevaluation	310

i) Fazit	313
7. Folgerungen für die Legitimationsleistungen der parlamentarischen Rechtsetzung	313
a) Tatsachenfeststellung	314
b) Alternativen	314
c) Offenheit	315
d) Interessenausgleich	316
e) Öffentlichkeitsfunktion	317
8. Ergebnis	317
Teil VI. Zusammenfassung in Thesen	319
1. Zur Dominanz der Exekutive in der Sicherheitsgesetzgebung	319
2. Zu den spezifischen Legitimationsleistungen der parlamentarischen Rechtsetzung	322
3. Zur Funktionsweise der Gewaltengliederung in der Sicherheitsgesetzgebung	325
4. Was bleibt für das bzw. vom Parlament?	327
Literaturverzeichnis	329
Internetquellen	393