



Wissenschaftlicher Dienst

Mainz, 8. Juni 2005  
WD 5/52-1527

**Vereinbarkeit der Regelung gesetzlicher Befugnisse  
im Bereich der präventiven Wohnraumüberwachung  
mit der Verfassung für Rheinland-Pfalz**

**A. Auftrag**

Der Innenausschuss des Landtags hatte in seiner 36. Sitzung am 31. Mai 2005 zu den Gesetzentwürfen der Fraktionen der SPD und FDP - Drucksache 14/3936 - und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN - Drucksache 14/3936 - ein Anhörverfahren durchgeführt. Der von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN benannte Sachverständige Dr. Jürgen Kühling wies in seiner mündlichen Stellungnahme unter anderem auf verfassungsrechtliche Bedenken genereller Art hin, die darauf abzielten, dass die gesetzliche Normierung polizeilicher Eingriffsbefugnisse im Bereich der präventiven Wohnraumüberwachung mit der Landesverfassung nicht vereinbar sei. Die geltend gemachten Bedenken wurden in einer im Anschluss an die Anhörung eingereichten Ausarbeitung<sup>1</sup> nochmals schriftlich dargelegt, die in ihrem hier relevanten Teil mit der Feststellung endet: „Die gesamte Regelung des POG zum Großen Lauschangriff ist daher mit der Landesverfassung unvereinbar und folglich unwirksam.“<sup>2</sup>

Zur Begründung wird in besagter Ausarbeitung - im Wesentlichen - darauf abgestellt, der Landesgesetzgeber habe die Änderung von Art. 13 GG in der Verfassung nicht nachvollzogen. Dies betreffe insbesondere Art. 13 Abs. 4 GG, der seit seiner Einfügung in das Grundgesetz gesetzliche Regelungen zur Wohnraumüberwachungen erlaube. Demgegenüber werde das Grundrecht der Unverletzlichkeit der Wohnung von der Verfassung für Rheinland-Pfalz „in alter Strenge“ geschützt, weswegen ein generelles, aus der Landesverfassung abzuleitendes Verbot jedweder Befugnisse zur Wohnraumüberwachung abzuleiten sei<sup>3</sup>.

Vor diesem Hintergrund und mit Blick auf den Umstand, dass dieser Einwand sowohl den Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und FDP wie auch den der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN betrifft, bedarf der Prüfung, ob der Gesetzgeber durch die Landesverfassung ge-

---

<sup>1</sup> Zuschrift 528 (Dr. Jürgen Kühling) vom 2. Juni 2005

<sup>2</sup> Zuschrift 528, S. 2

<sup>3</sup> Zuschrift 528, S. 1

nerell gehindert wäre, präventiv-polizeiliche Befugnisse zur technischen Wohnraumüberwachung zu regeln.

## B. Stellungnahme

### I. Vorbemerkung

Ausgangspunkt der Prüfung ist die in Art. 7 Landesverfassung<sup>4</sup> (LV) grundrechtlich verbürgte „Unverletzlichkeit“ der Wohnung.

Art. 7 LV lautet:

- „(1) Die Wohnung ist unverletzlich.
- (2) Durchsuchungen dürfen nur durch den Richter, bei Gefahr im Verzug auch durch die in den Gesetzen vorgesehenen anderen Organen angeordnet und nur in der dort vorgeschriebenen Form durchgeführt werden.
- (3) Zur Behebung öffentlicher Notstände können die Behörden durch Gesetz zu Eingriffen und Einschränkungen ermächtigt werden.“

Bereits in dem von der Fraktion der SPD in Auftrag gegebenen Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes vom 28. Juni 2004<sup>5</sup> finden sich einige Ausführungen grundsätzlicher Natur zu den Gewährleistungsdimensionen des Grundrechts aus Art. 7 LV. Seinerzeit bestand für eine vertiefende Prüfung allerdings kein Anlass; denn das rheinland-pfälzische Polizeirecht enthält bereits seit dem Jahr 1986 eine ausdrückliche Befugnis zur verdeckten Erhebung öffentlich nicht zugänglicher, personenbezogener Daten<sup>6</sup>, die bis zur Novellierung des Polizei- und Ordnungsbehördengesetzes (POG) durch Gesetz vom 2. März 2004<sup>7</sup> im Wesentlichen auch unverändert blieb<sup>8</sup>.

Soweit ersichtlich ist zumindest die - generelle - Vereinbarkeit dieser Befugnisnormen mit Landesverfassungsrecht, namentlich mit Art. 7, weder im Schrifttum noch in der Rechtsprechung je ernsthaft bezweifelt worden. Hiervon ausgehend hatte sich das damalige Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes allein mit der Frage zu befassen, ob vor dem Hintergrund der Urteile des Bundesverfassungsgerichts vom 3. März 2004, die im verfassungsrechtlichen Kontext des Grundgesetzes zur repressiven Wohnraumüberwachung ergangen sind, Änderungsbedarf auch für den Landesgesetzgeber angezeigt sein könnte.

<sup>4</sup> Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 18. Mai 1947, i.d.F. des 34. ÄndG v. 8.3. 2000 (GVBl. S. 65), BS 100-1

<sup>5</sup> WD 5/52-1504 - Vorlage 14/3546 -, S. 15 ff.

<sup>6</sup> Vgl. § 25 b des Polizeiverwaltungsgesetzes (PVG) i.d.F. des 4. ÄndG vom 26.3.1986 (GVBl. S. 73), § 25 b POG in der Fassung vom 10. November 1993 (GVBl. S. 595)

<sup>7</sup> GVBl. S. 202; vgl. auch LT-Drucks. 14/2287

<sup>8</sup> Vgl. LT-Drucks. 14/2287, S. 40 (Begründung)

## II. Schutzbereich und Schrankenbestimmungen des Grundrechts aus Art. 7 LV

Ebenso wie der wort- und inhaltsgleiche Art. 13 Abs. 1 GG wird auch in Art. 7 Abs. 1 LV bestimmt, dass die Wohnung „unverletzlich“ ist. Ungeachtet dieser „scheinbar apodiktischen Aussage“<sup>9</sup> ist die Wohnung gegenüber einschränkenden staatlichen Maßnahmen nicht etwa absolut geschützt. Dies ergibt sich bereits aus Absatz 2 und 3 des Art. 7 LV, die Durchsuchungen und sonstige staatliche Eingriffe und Einschränkungen unter besonderen Voraussetzungen gerade zulassen<sup>10</sup>.

Eingriffe in das Grundrecht aus Art. 7 Abs. 1 LV können demzufolge als „Durchsuchung“ (Absatz 2) oder „zur Behebung öffentlicher Notstände“ (Absatz 3) gerechtfertigt sein, was im Folgenden in Bezug auf Befugnisnormen zur technischen Wohnraumüberwachung zu prüfen ist.

### 1. „Durchsuchung“ (Art. 7 Abs. 2 LV)

Der verdeckte Einsatz technischer Mittel zur Wohnraumüberwachung ist nicht als „Durchsuchung“ im Sinn von Absatz 1 des Art. 7 LV zu qualifizieren;<sup>11</sup> denn eine Durchsuchung setzt jedenfalls auch das offene, sprich körperliche Betreten der Durchsuchungsbeamten voraus. Im Unterschied hierzu erfolgt die technische Wohnraumüberwachung gerade heimlich und unter Ausnutzung der daraus resultierenden Ungeschütztheit.<sup>12</sup> Daraus folgt zunächst, dass die verfassungsrechtliche Legitimation präventiv-polizeilicher Eingriffsbefugnisse im Bereich der technischen Wohnraumüberwachung nicht aus Art. 7 Abs. 2 LV hergeleitet werden kann. Als rechtfertigende Grundlage kommt jedoch Art. 7 Abs. 3 LV (sonstige „Eingriffe und Einschränkungen“) in Betracht.

### 2. Sonstige „Eingriffe und Einschränkungen“ (Art. 7 Abs. 3 LV)

Nach Art. 7 Abs. 3 LV sind Eingriffe und Einschränkungen durch Gesetz und zur Behebung öffentlicher Notstände zulässig. Im Hinblick auf die zu prüfende Fragestellung bedarf dabei der Klärung, welcher Bedeutungsgehalt der Wendung „zur Behebung öffentlicher Notstände“ zukommt.

<sup>9</sup> So Dennhardt, in: Grimm/Caesar (Hrsg.), Verfassung für Rheinland-Pfalz, Kommentar, Art. 7, Rdnr. 2

<sup>10</sup> Dennhardt, a.a.O., Art. 7 Rdnr. 2

<sup>11</sup> Dennhardt, a.a.O., Art. 7, Rdnr. 15; Glauben, DRiZ 1993, 41, 41

<sup>12</sup> Dennhardt, a.a.O., Art. 7, Rdnr. 15 f.; Gornig, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG 1 (4. Aufl.), Art. 13, Rdnr. 67

a) Die zur Entstehungsgeschichte dieser Vorschrift vorhandenen Materialien geben hierüber - soweit ersichtlich - allerdings keinen Aufschluss. Dies gilt insbesondere auch mit Blick auf die Protokolle des Verfassungsausschusses der Beratenden Landesversammlung, der in Erster Lesung den hier in Rede stehenden Absatz 3 des Art. 7 LV in den damaligen Art. 8 des Entwurfs einer Verfassung für Rheinland-Pfalz eingefügt hatte.<sup>13</sup>

b) Zur Bestimmung der inhaltlichen Reichweite von Art. 7 Abs. 3 LV wird in der verfassungsrechtlichen Kommentarliteratur - und zwar einhellig - auf den damaligen Absatz 3 des Art. 13 GG verwiesen<sup>14</sup>, welcher durch verfassungsänderndes Gesetz vom 26. März 1998<sup>15</sup> in einen neuen Absatz 7 transferiert wurde, ohne dass mit der Transferierung jedoch eine inhaltliche Veränderung verbunden gewesen wäre.<sup>16</sup>

Art. 13 Abs. 7 n.F. GG - beziehungsweise Art. 13 Abs. 3 a.F. GG - lautet:

„Eingriffe und Beschränkungen dürfen im übrigen nur zur Abwehr einer gemeinen Gefahr oder einer Lebensgefahr für einzelne Personen, auf Grund eines Gesetzes auch zur Verhütung dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, insbesondere zur Behebung der Raumnot, zur Bekämpfung von Seuchengefahr oder zum Schutz gefährdeter Jugendlicher vorgenommen werden.“

Nach - bislang jedenfalls - völlig unbestrittener Meinung des für Rheinland-Pfalz vorhandenen Schrifttums ist der hier fragliche Begriff der „Behebung öffentlicher Notstände“ in Art. 7 Abs. 3 LV entsprechend der in Art. 13 Abs. 7 GG n.F. (beziehungsweise Art. 13 Abs. 3 a.F. GG) enthaltenen Formulierung „Verhütung dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung“ auszulegen<sup>17</sup>.

Bereits unter der Geltung des Art. 13 Abs. 3 GG a.F. wurde der Einsatz technischer Mittel zum Abhören und Aufzeichnen des gesprochenen Wortes in Wohnungen zur Gefahrenabwehr („Lauschangriff“) - unbestritten - für zulässig erachtet.<sup>18</sup> Hiervon ging nicht zuletzt auch

<sup>13</sup> Vgl.: Klaas, Die Entstehung der Verfassung für Rheinland-Pfalz, S. 160, 366; Süsterhenn/Schäfer, Kommentar der Verfassung für Rheinland-Pfalz, Art. 7, Rdnr. 1

<sup>14</sup> Dennhardt, a.a.O., Art. 7, Rdnr. 3, 10, 16 f.; Süsterhenn/Schäfer, a.a.O., Art. 7, Rdnr. 5

<sup>15</sup> BGBl. I S. 610

<sup>16</sup> Vgl. näher zum Inhalt der Verfassungsänderung Papier, in: Maunz-Dürig, Komm GG II, Art. 13, Rdnr. 49

<sup>17</sup> Dennhardt, a.a.O., Art. 7, Rdnr. 3, 10, 16 f.; Süsterhenn/Schäfer, a.a.O., Art. 7, Rdnr. 5

<sup>18</sup> statt aller: Papier, in: Maunz-Dürig, a.a.O., Art. 13, Rdnr. 49 und Glauben, a.a.O., 41, 41

der verfassungsändernde Gesetzgeber im Kontext der Grundgesetzänderung von 1998 aus.<sup>19</sup>

Gleiches, nämlich die verfassungsrechtlich eröffnete Möglichkeit zur Normierung präventiv-polizeilicher Befugnisse zur technischen Wohnraumüberwachung, wird man dementsprechend auch für Art. 7 Abs. 3 LV anzunehmen haben, der - wie ausgeführt und belegt - entsprechend Art. 13 Abs. 3 a.F. GG (beziehungsweise Art. 13 Abs. 7 n.F. GG) auszulegen ist.

c) An dieser Konsequenz hat auch die Änderung des Grundgesetzes (Art. 13 GG) nichts geändert. Zur Klarstellung sollen die wesentlichen Inhalte der Änderung des Art. 13 GG hier nochmals zusammenfassend dargestellt werden:

Mit der am 1. April 1998 in Kraft getretenen Grundgesetzänderung vom 16. März 1998 wurde im neu gefassten Absatz 3 die erforderliche verfassungsrechtliche Grundlage für den Einsatz technischer Mittel zur akustischen Überwachung von Wohnraum zu repressiven Zwecken geschaffen. Weiter wurde in Absatz 4 für die - bis dahin auf der Grundlage des Absatzes 3 a.F. erfolgende - Wohnraumüberwachung zum Zweck der Gefahrenabwehr (lediglich) eine gesonderte Schrankenregelung eingefügt. In Absatz 5 wurde der Sonderfall des Einsatzes technischer Mittel zum Schutz der bei einem Einsatz in Wohnungen tätigen Personen geregelt. In Absatz 6 wurden besondere Berichtspflichten der Bundesregierung und der Landesregierungen über den Einsatz technischer Mittel gegenüber den Parlamenten statuiert. Der Absatz 3 a.F. wurde inhaltlich unverändert in Absatz 7 n.F. transferiert.

An dem bereits gewonnenen Befund, nämlich dass der Einsatz technischer Mittel zum Abhören und Aufzeichnen des gesprochenen Wortes in Wohnungen zur Gefahrenabwehr bereits vor der Verfassungsänderung auf der Grundlage des Art. 13 Abs. 3 a.F. GG zulässig war, hat die Änderung des Grundgesetzes im Jahr 1998 folglich nichts geändert. Vielmehr stellt der jetzige Art. 13 Abs. 4 GG gegenüber Absatz 3 a.F. eine zweifache Verschärfung der Voraussetzungen dar: Die technischen Mittel dürfen nur zur Abwehr dringender Gefahren, nicht wie

---

<sup>19</sup> BT-Drucks- 13/8650, S. 4 (Begründung)

früher auch zu ihrer Verhütung eingesetzt werden; die Gefahr muss zudem für die öffentliche Sicherheit bestehen, nicht mehr ausreichend ist eine Gefahr für die öffentliche Ordnung.

Soweit - wie in der Zuschrift 528 - die Ansicht vertreten wird,

„§ 13 Abs. 4 GG erlaubt seitdem [seit der Änderung des Art. 13 GG] gesetzliche Regelungen zur akustischen und optischen Überwachung von Wohnungen zur Abwehr dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit, insbesondere einer gemeinen Gefahr oder einer Lebensgefahr“<sup>20</sup>,

ist die Aussage für sich gesehen zwar zutreffend, allerdings wird mit ihr der unrichtige Eindruck erweckt, als sei die Wohnraumüberwachung zu präventiven Zwecken vor der Verfassungsänderung unzulässig gewesen, was jedoch - wie gezeigt - gerade nicht der Fall ist.

Auch in der Begründung zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 13 GG) wird ausgeführt:

„Artikel 13 GG erlaubt den Einsatz technischer Mittel jedoch nur zur Gefahrenabwehr, nicht aber für Zwecke der Strafverfolgung. Der neue Absatz 3 des Artikels 13 GG soll deshalb die verfassungsrechtliche Grundlage für entsprechende gesetzliche Regelungen schaffen. ... Angesichts der Bedeutung des Grundrechts auf Unverletzlichkeit der Wohnung sollen im Zusammenhang mit der Zulassung der akustischen Überwachung zur Strafverfolgung auch die wesentlichen Grundlagen für den Einsatz technischer Mittel bei der akustischen und optischen Wohnraumüberwachung zur Gefahrenabwehr - der schon nach der geltenden Fassung des Artikels 13 GG zulässig und einfachrechtlich in den Polizeigesetzen der Länder geregelt ist - verfassungsrechtlich verankert werden.“<sup>21</sup>

Vor diesem Hintergrund dürfte die Aussage des Sachverständigen Dr. Jürgen Kühling,

„die Landesverfassung verbietet der Polizei das Abhören von Gesprächen in Wohnungen und deren Videoüberwachung“<sup>22</sup>

weder dem verfassungsrechtlichen Kontext auf Ebene des Landes noch des Bundes gerecht werden. Als unzutreffend dürfte nach dem Ausgeführten auch die weitere Aussage zu kennzeichnen sein, dass das Grundrecht „in alter Strenge“ geschützt wird<sup>23</sup>. Vielmehr dürfte das

---

<sup>20</sup> Zuschrift 528, S. 1

<sup>21</sup> BT-Drucks. 13/8650, S. 3 (Begründung)

<sup>22</sup> Zuschrift 528, S. 1

<sup>23</sup> Zuschrift 528, S. 1

Gegenteil der Fall sein; denn indem der Landesgesetzgeber die grundgesetzliche Änderung, die im Bereich der präventiven Wohnraumüberwachung einzig und allein zu einer Verschärfung der Voraussetzungen geführt hat, nicht nachvollzogen, sind - jedenfalls nach dem Wortlaut der Landesverfassung (Art. 7) - Eingriffe sogar in weitergehendem Umfang zulässig. Dies bedeutet, dass das Landesgrundrecht (Art. 7 LV) in seinem Schutzzumfang hinter dem Bundesgrundrecht (Art. 13 Abs. 4 GG) zurückbleibt.

Ungeachtet dessen entspricht es jedoch einhelliger Auffassung der rheinland-pfälzischen Kommentarliteratur, dass die verfassungsrechtliche Legitimation präventiv-polizeilicher Eingriffsbefugnisse im Bereich der präventiven Wohnraumüberwachung im Wege einer grundgesetzkonformen - folglich restriktiven - Auslegung des Art. 7 Abs. 3 LV unter Berücksichtigung insbesondere der Wertungen des Art. 13 Abs. 4 GG zu bestimmen ist (Art. 142 GG)<sup>24</sup>.

### C. Ergebnis

Als Ergebnis kann daher Folgendes festgehalten werden:

Art. 13 Abs. 3 GG a.F. - wort- und inhaltsgleich mit Art. 13 Abs. 7 n.F. GG - legitimierte bereits vor der Grundgesetzänderung von 1998 die gesetzliche Regelung von Eingriffsbefugnissen zur präventiven Wohnraumüberwachung mit technischen Mitteln.

Nach unbestrittener Meinung des vorhandenen Schrifttums ist der Begriff der „Behebung öffentlicher Notstände“ in Art. 7 Abs. 3 LV entsprechend der in Art. 13 Abs. 7 n.F. GG enthaltenen Formulierung „Verhütung dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung“ auszulegen.

Die Regelung gesetzlicher Eingriffsbefugnisse zur präventiven Wohnraumüberwachung mit technischen Mitteln ist verfassungsrechtlich nach Art. 7 Abs. 3 LV legitimiert. Ein generelles Verbot solcher Regelungen lässt sich Art. 7 LV folglich nicht entnehmen.

---

<sup>24</sup> Dennhardt, a.a.O., Art. 7, Rdnr. 16

Die Änderung des Art. 13 GG im Jahr 1998 blieb für die - generelle - Zulässigkeit gesetzlicher Eingriffsbefugnisse im Bereich der präventiven Wohnraumüberwachung ohne jede Folge. Die durch die Verfassungsänderung von 1998 in Art. 13 Abs. 4 GG eingefügten Restriktionen, die in der Landesverfassung nicht nachvollzogen wurden, finden im Wege grundgesetzkonformer Auslegung entsprechende Anwendung.

Wissenschaftlicher Dienst