



Prof. Dr. Aden, HWR Berlin • Alt-Friedrichsfelde 60 • 10315 Berlin

An den
Innenausschuss
des Landtags Nordrhein-Westfalen



Prof. Dr. Hartmut Aden
Fachbereich 5
Polizei und
Sicherheitsmanagement
Professur für Öffentliches Recht
und Europarecht

Alt-Friedrichsfelde 60
D-10315 Berlin
T +49 (0)30 30877-2868

Per E-Mail an: anhoerung@landtag.nrw.de und Birgit.Hielscher@landtag.nrw.de

02. September 2016

**Stellungnahme
für die öffentliche Sachverständigenanhörung
des Innenausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen
zum Thema „Kriminalitätsbekämpfung intensivieren: Verdachts- und
ereignisunabhängige Personenkontrollen („Schleierfahndung“)
ermöglichen!“, Antrag der Fraktion der CDU, Drs. 16/11307,
am 08. September 2016 in Düsseldorf**

privat:
Postfach 580601
D-10415 Berlin

E-Mail: Hartmut.Aden@hwr-berlin.de
www.hwr-berlin.de/prof/hartmut-aden

Der vorliegende Antrag zielt darauf ab, mit der sogenannten „Schleierfahndung“ eine weitere Form verdachtsunabhängiger Personenkontrollen in Nordrhein-Westfalen zu ermöglichen. Ich empfehle dem Landtag, diesem Vorschlag nicht zu folgen. Zur Begründung verweise ich auf Probleme verdachtsunabhängiger Kontrollen im Allgemeinen (1) und der „Schleierfahndung“ im Speziellen (2). Sodann zeige ich auf, dass die weitere Intensivierung der Zusammenarbeit mit den Behörden der Nachbarländer und gezielte, verdachtsgesteuerte Kontrollen zeitgemäße, effektivere und daher zu empfehlende Alternativen sind.

Meine Empfehlungen beruhen auch auf meinen praktischen Erfahrungen im Rahmen der Polizeiausbildung in Berlin.

1. Probleme anlassloser Kontrollen im Allgemeinen

Wie die Polizeigesetze anderer Bundesländer und das Bundespolizeigesetz sieht das Polizeigesetz NRW bereits eine Reihe von Fällen vor, in denen die Polizei zu Zwecken der Gefahrenabwehr sogenannte „verdachtsunabhängige“ oder „anlasslose“ Identitätsfeststellungen durchführen darf. Voraussetzung ist dass sich jemand „an einem Ort aufhält, von dem Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass a) dort Personen Straftaten von erheblicher Bedeutung verabreden, vorbereiten oder verüben, b) sich dort Personen treffen, die gegen aufenthaltsrechtliche Strafvorschriften verstoßen, [oder] c) sich dort gesuchte Straftäter

Berliner Volksbank
Konto 884 101 52 40
BLZ 100 900 00
IBAN
DE72 10090000 8841015240
BIC BEVODEBB



verbergen, [...]“ (§ 12 Abs. 1 Nr. 2 PolG NRW). In der Praxis sind solche Kontrollen besonders an sogenannten „kriminalitätsbelasteten Orten“ (KBO) relevant (= a).

Weiter sind solche Kontrollen in Nordrhein-Westfalen für Personen zugelassen, die sich „in einer Verkehrs- oder Versorgungsanlage oder -einrichtung, einem öffentlichen Verkehrsmittel, Amtsgebäude oder einem anderen besonders gefährdeten Objekt oder in dessen unmittelbarer Nähe aufhält und Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass in oder an Objekten dieser Art Straftaten begangen werden sollen, durch die Personen oder diese Objekte gefährdet sind, und dies auf Grund der Gefährdungslage oder auf die Person bezogener Anhaltspunkte erforderlich ist, [...]“ (§ 12 Abs. 1 Nr. 3). Hinzu kommt die Möglichkeit von Identitätsfeststellungen an Kontrollstellen nach § 12 Abs. 1 Nr. 4 PolG NRW.

Eingriffsbefugnisse für verdachtsunabhängige Kontrollen führen in der Praxis zu einem sehr weiten Auswahlermessen der handelnden Beamtinnen und Beamten bei der Frage, wer kontrolliert werden soll. Sie sind bei der Auswahl nicht auf Personen beschränkt, bei denen bereits erkennbar ist, dass sie für eine konkrete Gefahr oder eine (geplante) Straftat verantwortlich sind. Dennoch werden diese Befugnisse schon aus Kapazitäts- und Praktikabilitätsgründen in der Regel nicht so angewendet, dass systematisch alle angetroffenen Personen einer Kontrolle unterzogen werden. Folglich haben die Beamtinnen und Beamten eine Entscheidung über die Auswahl der zu kontrollierenden Personen zu treffen, also Auswahlermessen auszuüben.

Welche Kriterien werden sie dabei heranziehen? Im besseren Fall basiert die Auswahl auf einem gut vorbereiteten Einsatzkonzept, das klare Vorgaben macht, anhand welcher Verhaltensmuster Personen für die Kontrolle ausgewählt werden sollen.¹ Im schlechteren Fall sind dagegen die Beamtinnen und Beamten auf sich allein gestellt. Dann kommt Erfahrungswissen ins Spiel, oftmals gemischt mit Klischees oder gar Vorurteilen. Äußerlichkeiten wie ein „fremdes“ Aussehen können so das prägende Auswahlmuster werden.

Die einzelne Personenkontrolle ist, soweit sie mit einer Identitätsfeststellung verbunden wird, für die betroffene Person noch ein relativ geringfügiger Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung, da

¹ In diesem Sinne fordert Matthias Bäcker, *Kriminalpräventionsrecht*, Tübingen 2015, S. 447 für die „Schleierfahndung“ eine „vorab festgelegte strategische Präventionsplanung“.



zunächst nur die wenig sensiblen Informationen aus dem Ausweispapier erhoben werden. Bis zu diesem Punkt kann der Argumentation des Antrags noch gefolgt werden. Verbunden ist die Identitätsfeststellung in der Regel mit einer kurzzeitigen Freiheitsbeschränkung in der Phase, in der vorgelegte Ausweispapiere geprüft und Datenbankabgleiche als Folgemaßnahme durchgeführt werden. Je länger dies dauert und je umfangreicher der Datenabgleich ausfällt, desto größer wird im Einzelfall die Eingriffsintensität.

Wesentlich intensiver wird der Eingriff aber für Personen, die nach ihrem Aussehen in mehr oder minder elaborierte Verdachtsraster fallen und deshalb mehrfach oder sogar oft kontrolliert werden, ohne dass von ihnen konkrete Gefahren ausgehen. Dies können z. B. Personen dunkler Hautfarbe oder „arabischen“ Aussehens sein, wenn Personen ähnlichen Aussehens nach den Erfahrungen oder Vorurteilen besonders oft wegen aufenthaltsrechtlicher Verstöße oder bestimmter Straftaten aufgefallen sind. Handelt es sich um Personen, die nur zufällig solche Klischees erfüllen, aber mit diesem Verdachtsraster sonst nichts zu tun haben, z. B. weil sie rechtstreue deutsche Staatsangehörige mit entsprechendem Aussehen sind, so erhöht sich die Eingriffsintensität für diese Menschen allein durch die häufige Wiederholung des Eingriffs erheblich.

Die Vorschriften zu anlasslosen Kontrollen stoßen allerdings nicht nur wegen der für bestimmte Personengruppen diskriminierenden Wirkung auf Bedenken. Auch die Effektivität dieser Art von Maßnahme steht in Zweifel. Gefahrenabwehr im engeren Sinne, die darin bestehen könnte, dass eine konkrete Person durch eine anlasslose Kontrolle davon abgehalten wird, eine beabsichtigte Straftat zu begehen, erscheint wenig realistisch. Im Übrigen könnte dieses Ziel durch die reine Präsenz uniformierter Polizeikräfte als mildere, weniger in Rechte der Betroffenen eingreifende Maßnahme ebenso gut erreicht werden. Kontrollen an bestimmten Orten führen zudem erfahrungsgemäß zu einer Verdrängung potentieller Straftäter an andere Orte, wo weniger Kontrollen zu erwarten sind.

2. Probleme der sogenannten „Schleierfahndung“ im Speziellen

Die in einer Reihe von Landespolizeigesetzen und im Bundespolizeigesetz in unterschiedlichen Varianten² vorgesehenen Maßnahmen, die in der Fachdiskussion etwas missverständlich als „Schleierfahndung“ bezeichnet

² Überblick bei Bäcker, a.a.O., S. 434f.



werden, sind als weitere Variante anlassloser Kontrollen oder Identitätsfeststellungen ausgestaltet.

Die Bezeichnung als „Fahndung“ ist missverständlich. Denn bei der „Schleierfahndung“ ist zu beachten, dass die Gesetzgebungskompetenz der Länder auf die Gefahrenabwehr beschränkt ist. Der Begriff „Fahndung“ bezeichnet, wie er in der Praxis verwendet wird, die planmäßige allgemeine oder gezielte Suche nach Personen oder Sachen.³ Gefahndet wird insbesondere nach bereits bekannten Personen, die im Verdacht stehen, Straftaten begangen zu haben oder die nach einer Verurteilung eine Freiheitsstrafe nicht freiwillig antreten. Die Regelungen zur Strafverfolgung sind Bundeskompetenzen nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG, von denen der Bund Gebrauch gemacht hat. Ob und inwieweit den Ländern noch ergänzende Gesetzgebungszuständigkeiten zustehen, ist umstritten.⁴ Die Landesgesetzgebung muss sich jedenfalls auf rein gefahrenabwehrende Maßnahmen beschränken.

Verfolgen solche Regelungen das Ziel, illegale Einreise zu verhindern, wie dies z.B. im Bundespolizeigesetz der Fall ist, so gelten die oben formulierten Einwände wegen einer jedenfalls potentiell diskriminierenden Wirkung einer solchen Eingriffsbefugnis hier erst recht. So äußerte auch der UN-Antirassismusausschuss im Juni 2015 scharfe Kritik an den weiten Eingriffsbefugnissen der Bundespolizei für verdachtsunabhängige Kontrollen.⁵

Ob präventive Kontrollen tatsächlich effektiv und effizient sind, wurde bislang nicht systematisch empirisch erforscht. Die Auswertung der in einigen Bundesländern publizierten Daten wird durch eine interessengeleitete Aufbereitung der einschlägigen Daten erschwert. Jedenfalls übersteigt die Zahl der kontrollierten Personen die der „Treffer“ um ein Vielfaches,⁶ was bereits in der Logik der Maßnahme angelegt ist. Der polizeiliche Personalaufwand für das Generieren von „Treffern“ ist somit hoch.

³ Näher zur polizeipraktischen Verwendung des Begriffs: Eileen Lensch, Fahndung, in: Martin H.W. Möllers (Hg.), Wörterbuch der Polizei, München 2010, S. 650f.

⁴ Hierzu Bäcker, a.a.O., S. 443.

⁵ UN-Antirassismusausschuss/United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Concluding observations on the combined nineteenth to twenty-second periodic reports of Germany, 30 June 2015 (Document CERD/C/DEU/CO-19-22), S. 5f.

⁶ Zusammenfassend zur Datenlage Anfang der 2000er Jahre: Susanne Graf, Verdachts- und ereignisunabhängige Personenkontrollen, Berlin 2006, S. 191ff.



Die „Schleierfahndung“ verstößt, wie sie im deutschen Polizeirecht ausgestaltet ist, auch gegen EU-Recht. Denn der Schengener Grenzkodex verbietet solche Befugnisse, deren Ausübung die „gleiche Wirkung wie Grenzübertrittskontrollen hat“.⁷ In der Rechtssache Melki und Abdeli entschied der Gerichtshof der EU im Jahr 2010,⁸ dass verdachtsunabhängige Kontrollen und Identitätsfeststellungen, die frühere Grenzkontrollen ersetzen bzw. kompensieren sollen, mit dem EU-Recht unvereinbar sind. Zu Kontrollen im deutsch-niederländischen Grenzgebiet an der Autobahn A67/E34 bei Venlo entschied der Gerichtshof im Jahr 2012, dass solche Kontrollen nur zulässig sind, wenn sie „auf allgemeinen Informationen und Erfahrungen im Zusammenhang mit dem illegalen Aufenthalt von Personen an den Orten der Kontrollen beruhen, wenn sie in begrenztem Umfang auch zu dem Zweck durchgeführt werden dürfen [...], wenn ihre Durchführung bestimmten Beschränkungen insbesondere hinsichtlich ihrer Intensität und Häufigkeit unterliegt.“⁹ Die bundes- und landesrechtlichen Regelungen zur gefahrenabwehrrechtlichen „Schleierfahndung“ in grenznahen Räumen dürften daher in der bisherigen Form kaum haltbar sein.¹⁰

Der vorliegende Antrag möchte mit einer „Schleierfahndung“ verhindern, dass reisende Straftäter kurzzeitig in das Bundesgebiet einreisen, um z. B. Einbruchdiebstähle zu begehen, und nach begangenen Straftaten sogleich wieder in das benachbarte Ausland ausreisen. In einem Flächenland erscheint der Einsatz verdachtsunabhängiger Kontrollen für die Verhinderung solcher Straftaten weder effektiv noch effizient. Um wirklich abschreckend zu wirken, müsste die Polizeipräsenz in gefährdeten Gebieten permanent und großflächig gewährleistet werden. Eine Eingrenzung auf grenznahe Bereiche wäre angesichts der mit Kraftfahrzeugen schnell zurücklegbaren Entfernungen nicht zielführend. Eine solche Maßnahme könnte somit allenfalls dann effektiv sein, wenn sie ständig, flächendeckend und mit hohem Personalaufwand betrieben würde. Dies wäre indes ein ineffizienter Personaleinsatz und angesichts anderer

⁷ Art. 23 lit. A VO (EU) 2016/399 (zuvor Art. 21 lit. a VO (EG) Nr. 562/2006).

⁸ Gerichtshof der EU, Rs. C-188 und C-189/10, Aziz Melki und Sélim Abdeli, Urteil vom 22.6.2010.

⁹ Gerichtshof der EU, Rs. C-278/12 PPU, Atiqullah Adil gg. Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel, Eilentscheidung vom 19.7.2012.

¹⁰ An die GHEU-Entscheidung anknüpfend auch: VG Stuttgart, Urteil vom 22.10.2015, Az. 1 K 5060/13 und der Beschluss des Amtsgerichts Kehl zur Einleitung eines Vorabentscheidungsverfahrens beim GHEU zu diesen Fragen, Az. 3 Ds303 Js 722/14).



gravierender Sicherheitsprobleme, z. B. aufgrund der auch in Deutschland latent vorhandenen Gefahr terroristischer Anschläge, kaum zu verantworten.

3. Weitere Stärkung der grenzüberschreitenden Behördenzusammenarbeit und gezielte Kontrollen als effektivere Alternativen

Die Verhütung und Verfolgung von Straftaten mit grenzüberschreitenden Bezügen ist in einem zusammengewachsenen Europa zur Alltagsaufgabe geworden. Als besonders effektiv hat sich die direkte Zusammenarbeit mit Polizei- und Zollbehörden der Nachbarstaaten erwiesen,¹¹ so wie sie im deutsch-belgisch-niederländischen Grenzgebiet zunächst auf Eigeninitiative von Polizeibeamten betrieben wurde, seit 2005 im Rahmen des „Euregionalen Polizei-Informations- und Cooperations-Centrums“ Aachen-Eupen-Heerlen. In anderen Grenzgebieten bestehen solche Polizei- und Zollkooperationszentren bereits seit den 1990er Jahren, so im deutsch-französischen Grenzgebiet. Sollten bei der Tätigkeit dieser Kooperationszentren in Nordrhein-Westfalen noch Defizite bestehen, so empfehle ich den Ausbau.

Stellen Polizei oder Zoll fest, dass Täter oder Tätergruppen grenzüberschreitend agieren, so schalten sie das Kooperationszentrum ein, wo Beamtinnen und Beamte aus den beteiligten Ländern und Behörden unter einem Dach zusammenarbeiten und die fallbezogenen Aktivitäten unmittelbar abstimmen können.

Teil der Koordination kann die gezielte Beobachtung von verdächtigen grenzüberschreitenden Aktivitäten sei, um herauszufinden, wo Straftaten geplant sind und welche möglicherweise auch organisierten Strukturen dahinter stehen. Hierfür können im Rahmen der Zusammenarbeit gezielt Kriterien erarbeitet werden, mit deren Hilfe die eingesetzten Polizeibediensteten verdächtige Verhaltensweisen identifizieren können. Verdichten sich die Anhaltspunkte dafür, dass Straftaten begangen werden sollen oder bereits begangen wurden, so kann das vorhandene, für solche Zwecke völlig ausreichende rechtliche Repertoire der Gefahrenabwehr bzw. der Strafverfolgung genutzt werden. Hierzu gehört auch die Feststel-

¹¹ Näher hierzu: Hartmut Aden (Hg.), *Police Cooperation in the European Union under the Treaty of Lisbon. Opportunities and Limitations*, Baden-Baden 2015.



lung der Identität von Personen, von denen konkrete Gefahren ausgehen oder die im Verdacht stehen, Straftaten begangen zu haben.

4. Fazit

Der vorliegende Antrag enthält unzutreffende Vorstellungen über die heutigen Möglichkeiten, grenzüberschreitende Kriminalität effektiv und effizient zu bekämpfen. Auf ungezielte und damit im Hinblick auf die Personalressourcen der Polizei weder effektive noch effiziente Kontrollen sollte verzichtet werden. Sie würden die Gefahr bergen, dass sich Personen, deren Aussehen zufällig bestimmten Klischeevorstellungen entspricht, berechtigt diskriminiert fühlen.

Dagegen sollten die Kriterien für die Generierung konkreter Verdachtsmuster für geplante Straftaten unter Nutzung der vorhandenen Strukturen grenzüberschreitender Zusammenarbeit verfeinert werden. Der vorliegende Antrag würde damit entbehrlich.

Gez. Prof. Dr. Hartmut Aden