



16. August 2016

**Stellungnahme
zum Antrag der Fraktion der CDU**

**Kriminalitätsbekämpfung intensivieren:
Verdachts- und ereignisunabhängige
Personenkontrollen („Schleierfahndung“)
ermöglichen!**

LT-Drs. 16/11307



A. Allgemeine Vorbemerkungen

Der Antrag der CDU hat zum Ziel, die Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität in Nordrhein-Westfalen auszuweiten. Im Polizeigesetz NRW soll die Befugnis aufgenommen werden, verdachts- und ereignisunabhängige Personenkontrollen („Schleierfahndung“) durch die Polizei NRW zu ermöglichen. Dazu soll die Landesregierung durch den Landtag aufgefordert werden, eine verfassungskonforme, in der Geltungsdauer zunächst befristete Rechtsgrundlage zu schaffen.

Dem Antrag der CDU-Fraktion liegt die Annahme zugrunde, dass bedingt durch den Wegfall der Personenkontrollen an den EU-Binnengrenzen und damit auch zu Belgien und den Niederlanden, Nordrhein-Westfalen in den letzten Jahren verstärkt von Straftaten mit grenzüberschreitendem Bezug betroffen sei. Belegt wird dies durch den Inhalt der Antwort der Landesregierung auf die Große Anfrage Nr. 13 der CDU-Fraktion zur Europäisierung der Polizeiarbeit in NRW (Drs. 16/8338, S. 16).

Die CDU-Fraktion im NRW Landtag hat bereits in der 13. Legislaturperiode im Jahre 2004 einen ähnlich lautenden Vorschlag für eine Änderung des nordrhein-westfälischen Polizeigesetzes im Rahmen des Entwurfs eines Kriminalitätsbekämpfungsgesetz eingebracht. Damals unterbreitete die CDU-Fraktion einen konkreten Formulierungsvorschlag für den § 12 Abs. 1 PolG NRW. Der Gesetzentwurf wurde seinerzeit mit den Stimmen von SPD, FDP und Bündnis 90/Die Grünen abgelehnt.

B. Rechtliche Grundlagen

Im Antrag wird zutreffend dargestellt, dass im Nachgang zu den entfallenen Grenzkontrollen im Jahre 1995, Bayern seinerzeit die rechtliche Möglichkeit geschaffen hat, anlassunabhängige bzw. ereignisunabhängige und verdachtsunabhängige Kontrollen zur Identitätsfeststellung durchzuführen. Voraussetzung ist es, dass die zu kontrollierenden Personen in einer öffentlichen Einrichtung des internationalen Verkehrs oder auf einer Durchgangsstraße angetroffen werden. Die meisten Bundesländer haben in den Folgejahren gleichlautende oder ähnliche Regelungen getroffen (Baden-Württemberg, Hamburg, Hessen, Sachsen, Thüringen). Die Länder Brandenburg, Bremen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein haben eine etwas andere rechtliche Konstruktion gewählt: diese haben eine Befugnis zur Befragung mit integrierter Möglichkeit zur Identitätsfeststellung geregelt. Sachsen-Anhalt hat die Befugnis auf die Bundesfernstraße begrenzt, Mecklenburg-Vorpommern hat lediglich die Befugnis zum Anhalten und der Sichtkontrolle festgeschrieben.

Die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Schleswig-Holstein haben zusätzlich auch anlassunabhängige Kontrollen an Außengrenzen in einem grenznahen Gebiet bis zu einer Tiefe von 30 Kilometer geregelt. Das Saarland hat die Kontrollbefugnis auf diesen räumlichen Bereich beschränkt.

Der Bund hat für die Bundespolizei eine solche Befugnis ebenfalls geregelt.

C. Kritik und Bewertung dieser Kritik

Natürlich sind diese Regelungen auf Kritik gestoßen. Kritisiert wurde zunächst der Umstand, dass die



Kontrollbefugnis allein an den Aufenthalt einer Person an einem der in den Tatbestandsvoraussetzungen genannten Orten geknüpft ist. Ein bestimmtes Verhalten der Person ist nicht erforderlich. Damit ist der Grundsatz polizeipräventiver Arbeit verkehrt. Denn in einem Rechtsstaat prüft die Polizei normalerweise zunächst, ob durch das Verhalten einer Person ein Verdacht ausgelöst wird und handelt dann. Bei den anlass- und verdachtsunabhängigen Kontrollen ist das schon von der Begrifflichkeit her nicht der Fall.

Ein weiterer Kritikpunkt war die Anwendbarkeit der örtlichen Voraussetzungen, da z.B. in Bayern unter Durchgangsstraßen neben den Bundesautobahnen und Europastraßen auch „andere Straßen von erheblicher Bedeutung für den grenzüberschreitenden Verkehr“ zu verstehen sind. Was sind in dem Sinne „andere Straßen“? Nur grenznahe Straßen? Stark frequentierte Bundes- und Landesstraßen, wenn diese zum „kleinen Grenzverkehr“ genutzt werden? Oder auch Nebenstraßen, wenn diese, nicht zuletzt aufgrund erhöhten Kontrolldrucks auf den Durchgangs- und Bundes- und Landstraßen, stärker genutzt werden?

Des Weiteren wurde auch kritisiert, dass durch die neuen Regelungen diskriminierende Verhaltensweisen von Polizistinnen und Polizisten bewirkt würden. Begründet wurde diese Kritik damit, dass durch die „Schleierfahndung“ z.B. auch Verstöße gegen das Aufenthaltsgesetz aufgedeckt werden könnten. Da diese aber nur durch Ausländer begangen werden könnten, würden von der Polizei verstärkt fremdländisch aussehende oder in einer fremden Sprache sprechende Personen kontrolliert. Dies sei diskriminierend.

Letztlich erhob sich auch gegen grenznahe Kontrollen Kritik, da hier geäußert wurde, dass die grenznahen Kontrollmöglichkeiten die gerade entfallenden Grenzkontrollen lediglich ins Hinterland verlagern würden. Dies würde dem freien Personen- und Handelsverkehr im Schengenraum zu widerlaufen.

Die unterschiedlichen Kritikpunkte wurden mehrfach gerichtlich überprüft. Für das Bayerische PAG hat der Landesverfassungsgerichtshof in mehreren Urteilen (v. 28.03.2003, Az: Vf.7-VII-00; v. 07.02.2006, Az: Vf.69-VI-04; v. 24.02.2010, Az: Vf.7-VI-08) festgestellt, dass die anlassunabhängigen Kontrollen verfassungsgemäß sind. In der Entscheidung vom 28.03.2003 wird allerdings ausdrücklich festgestellt, dass das Gesetz der Polizei kein vollkommen willkürliches, durch kein Ziel determiniertes Kontrollieren ermöglicht. Die Polizei dürfe nur zur Verhütung oder Unterbindung der unerlaubten Überschreitung der Landesgrenze oder des unlauteren Aufenthaltes oder zu Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität handeln. Diese Ziele verpflichteten die Polizei, den Kontrollen entsprechende Lagekenntnisse und einschlägige polizeiliche Erfahrungen zugrunde zu legen.

Zusätzlich zu den allgemeinen Lagekenntnissen oder polizeilichen Erfahrungssätzen verlangt der Bayerische Verfassungsgerichtshof für eine über die bloße Identitätskontrolle hinausgehende Befugnis zur Durchsuchung jedoch strengere Anforderungen. Hier fordert der Bayerische Verfassungsgerichtshof das Vorliegen einer erhöhten abstrakten Gefahr. Die Verfassungsrichter verlangen zwar nicht, dass die Prognose dieser erhöhten abstrakten Gefahr schon die Annahme rechtfertigt, dass eine Verletzung der Schutzgüter bereits als wahrscheinlich erscheint. Es müssten jedoch zu den Voraussetzungen der allgemeinen Lagekenntnisse und polizeilichen Erfahrungssätze tatsächliche Anhaltspunkte hinzukommen, „die den Schluss auf eine erhöhte abstrakte Gefahrenlage bezüglich einer unerlaubten Überschreitung der Landesgrenze, des unerlaubten Aufenthaltes oder der grenzüberschreitenden Kriminalität“ recht-



fertigten (Bayerische Verfassungsgerichtshof, Vf.7-VI-08). Dabei könne es sich um Indizien angereicherte polizeiliche Lageerkennnisse oder um das Vorhandensein von Täterprofilen oder Fahndungsrasstern handeln. Zulässig erscheinen den obersten bayerischen Landesrichtern allerdings auch Eindrücke, die die handelnden Polizeibeamten bei einer Identitätskontrolle gewinnen, z.B. wenn Auffälligkeiten festgestellt würden.

Dadurch ist nach Auffassung der GdP im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung gewährleistet, dass eine verdachtsunabhängige Identitätskontrolle zwar anlassunabhängig aber nicht völlig unbegründet erfolgen darf. Nur wenn Lageerkennnisse vorliegen, die bestimmte Kontrollen erforderlich machen oder wenn polizeiliche Erfahrungssätze vorliegen, die solche Kontrollen rechtfertigen, dürfen diese auch durchgeführt werden. Die von der CDU angesprochene Antwort der Landesregierung auf die Große Anfrage Nr. 13 beinhaltet eindeutige statistische Belege dafür, dass auch in NRW die grenzüberschreitende Kriminalität beachtliche Ausmaße angenommen hat. Die dort aufgeführten Zahlen belegen in der Tat einen Anstieg des Anteils der ermittelten Tatverdächtigen mit Wohnsitz im Ausland. So ist dieser Anteil allein beim Wohnungseinbruchsdiebstahl in der Zeit von 2009 (1,85%) bis 2015 (11,5%) enorm angestiegen. Noch dramatischer ist der Anstieg, wenn man die ermittelten nichtdeutschen Tatverdächtigen zugrunde legt und davon den Anteil derjenigen ermittelt, die ihren Wohnsitz im Ausland haben. Seit 2009 ist der Anteil hier von 27,9% auf 48,5% gestiegen. Und hier sprechen wir lediglich vom Hellfeld also den aufgeklärten Fällen. Die Aufklärungsquote in diesem Deliktsfeld pendelt zwischen 13 und 14%, also wird statistisch nur ca. jeder 7 Fall aufgedeckt. Von daher lässt sich hochrechnen, dass allein im Bereich des Wohnungseinbruchsdiebstahls die Zahl derjenigen Tatverdächtigen, die ihren Wohnsitz im Ausland haben im deutlich vierstelligen Bereich liegt.

Der Wohnungseinbruchsdiebstahl ist aber nur ein Deliktsfeld grenzüberschreitender Delikte. Beispielfhaft seien hier nur noch der Diebstahl von Kfz, der Menschenhandel und die Rauschgiftkriminalität genannt. Somit ist der Schluss durchaus zulässig, dass ein großer Teil der Täter dieser Delikte sicherlich den kontrollfreien Grenzverkehr nutzt, um in NRW Straftaten zu verüben. Diese Täter profitieren demnach in besonderem Maße von den im Rahmen der Einführung des Schengener Abkommens und des Schengener-Durchführungsübereinkommen (SDÜ) abgeschafften Grenzkontrollen. Es liegen also durchaus polizeiliche Lageerkennnisse vor, die verdachtsunabhängige Kontrollen rechtfertigen.

Die GdP geht auch davon aus, dass unsere Kolleginnen und Kollegen von einer entsprechenden Kontrollbefugnis sicherlich nicht willkürlich und ausufernd Gebrauch machen, dazu fehlen schon die personellen Ressourcen. Die hohe Professionalität der Polizei in NRW spricht ebenfalls dafür, dass Kontrollen weiterhin nur nach Verhältnismäßigkeitsprüfungen und aufgrund berufsspezifischer Erfahrungswerte durchgeführt wurden.

Außerdem ist es rechtstechnisch der Polizei in NRW jetzt bereits möglich, bei der Identitätsfeststellung gem. § 12 PolG NRW auch die „zur Feststellung der Identität erforderlichen Maßnahmen zu treffen“ (§ 12 Abs. 2 PolG NRW). Die Polizei NRW kann dabei die betroffenen Personen insbesondere anhalten, sie nach ihren Personalien befragen und verlangen, dass sie Angaben zur Feststellung ihrer Identität macht und mitgeführte Ausweispapiere zur Prüfung aushändigt. Wenn die Identität nicht oder nur unter erheblichen Schwierigkeiten festgestellt werden kann, sind sowohl das Festhalten als auch die Durchsichtung der Person und von ihr mitgeführter Sachen möglich. Wenn hier dann noch die (ungeschriebenen) Tatbestandsvoraussetzungen zu erfüllen sind, die der Bayerische VGH entwickelt hat, sind nach



unserer Ansicht die rechtsstaatlichen Anforderungen an die Schleierfahndung ausreichend gewährleistet.

Um der Problematik der Definitionsschwierigkeiten im Hinblick auf die Örtlichkeiten, an denen anlass- und verdachtsunabhängige Kontrollen stattfinden könnten, aus dem Weg zu gehen, spricht sich die GdP für eine Lösung vergleichbar den Regelungen in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz aus, die lediglich vom „öffentlichen Verkehrsraum“ sprechen. Unseres Erachtens würde dadurch auch die Normenklarheit und Normenwahrheit hergestellt. Letztendlich würden alle Normadressaten genau wissen, dass sie im gesamten öffentlichen Verkehrsraum mit Identitätskontrollen konfrontiert werden können. Außerdem soll durch die Regelung die grenzüberschreitende Kriminalität bekämpft werden. Dies sollte unabhängig vom jeweils gewählten Verkehrsweg geschehen.

Die Kritik hinsichtlich der Verlagerung der Grenzkontrollen ist bis zum Europäischen Gerichtshof (EUGH) getragen worden. Der EUGH hat in einer Entscheidung vom 22.06.2010, Az: C-188/10 hinsichtlich einer Regelung in der französischen Strafprozessordnung (Code de procédure pénale) festgestellt, dass eine Befugnis zur Identitätskontrolle in einem Grenzstreifen von 20 Kilometern an den Grenzen zu Mitgliedsstaaten des Schengenraums gegen den Schengener Grenzkodex verstößt, wenn durch die entsprechende Befugnis nicht die Ausübung so ausgestaltet wird, dass diese nicht die gleiche Wirkung wie Grenzkontrollen haben. Solange durch die verdachtsunabhängigen Identitätskontrollen demnach lediglich die grenzüberschreitende Kriminalität bekämpft wird, unter der wir allerdings auch illegale Grenzübertritte und Verstöße gegen das Aufenthaltsgesetz verstehen, ist ein Konflikt mit dem SDÜ somit nicht zu befürchten.

D. Fazit und Forderungen der GdP

1. Die Gewerkschaft der Polizei NRW teilt die Bedenken der CDU-Fraktion hinsichtlich der Entwicklung der grenzüberschreitenden Kriminalität. Auch die GdP geht davon aus, dass eine hohe Zahl von Straftätern die offenen Grenzen zu unseren Nachbarländern nutzt um ihre Straftaten begehen zu können, sich der Strafverfolgung zu entziehen bzw. ihre Beute zu sichern. Daher spricht sich die GdP für die Notwendigkeit aus, die rechtliche Möglichkeit für anlass- und verdachtsunabhängige Kontrollen in NRW zu schaffen.
2. Den rechtlichen Bedenken des EUGH sollte Rechnung getragen und Identitätskontrollen im Nahbereich (bis zu 30 Kilometern) der Landesgrenzen zu Belgien und den Niederlanden so geregelt werden, dass die Befugnisse nicht zu einer Rückverlagerung der entfallenen Grenzkontrollen führen.
3. Die anlass- und verdachtsunabhängigen Identitätskontrollen sollten unter den zum Bayerischen PAG entwickelten Rechtsgrundsätzen in Verbindung mit den Voraussetzungen des § 12 Abs. 2 Sätze 3 und 4 PolG NRW auch als Rechtsgrundlage für das Festhalten und die Durchsuchung von Personen und Sachen herangezogen werden dürfen.
4. Eine zeitliche Befristung mit Evaluierung hält die GdP ebenfalls für angebracht, um zu überprüfen, ob diese polizeiliche Maßnahme eine sinnvolle Ergänzung der im Polizeigesetz NRW enthaltenen Rechtsgrundlagen ist, um eine effektivere präventiv polizeiliche Arbeit zu ermöglichen.