Sicherheitspolitische Entscheidung: Einschränkung von Anhalte- und Sichtkontrollen zur vorbeugenden Kriminalitätsbekämpfung in Schleswig-Holstein

Von Prof. Hartmut Brenneisen, Preetz

Der Schleswig-Holsteinische Landtag hat in seiner 137. Sitzung am 16.12.2016 eine deutliche Einschränkung von Anhalte- und Sichtkontrollen zur vorbeugenden Kriminalitätsbekämpfung beschlossen. Lagebildabhängige Kontrollen sind nunmehr restriktiver geregelt und Schleierfahndungskontrollen ersatzlos gestrichen worden.



1 Politische Initiative und Änderungsantrag

Mit Gesetzentwurf vom 4.6.2014 hatte die Fraktion der PIRATEN im Schleswig-Holsteinischen Landtag die Initiative ergriffen und eine Novellierung der Kontrollbefugnisse des allgemeinen Polizeirechts vorgeschlagen.**1** Insbesondere § 180 Abs. 3 LVwG SH (Anhalte- und Sichtkontrollen) sollte vollständig aus dem Katalog der hoheitlichen Eingriffsermächtigungen gestrichen werden.Die Begründung lautete:**2**
„Nach unserem Grundgesetz sind die Grundrechte Abwehrrechte gegen den Staat. Die Mütter und Väter unseres Grundgesetzes sind davon ausgegangen, dass die Menschen diese Abwehrrechte benötigen, um sich gegen staatliche Willkür zur Wehr setzen zu können. Den Grundrechten wohnt demnach ein grundsätzliches Misstrauen gegenüber dem Missbrauch staatlicher Gewalt inne. Hieraus folgt, dass die Menschen grundsätzlich das Recht haben, vom Staat in Ruhe gelassen zu werden. In dieses Recht der Menschen dürfen staatliche Vollzugsorgane nur dann eingreifen, wenn besondere gesetzliche Grundlagen sie hierzu […] ermächtigen. Hieraus folgt für das Polizeirecht, dass die Polizei im Bereich der Gefahrenabwehr grundsätzlich nach den einschlägigen Gesetzen erst beim Vorliegen einer konkreten Gefahr berechtigt ist, in Grundrechte einzugreifen […]. Von diesem Grundsatz weichen Regelungen in den Polizeigesetzen ab, die für die Zulässigkeit polizeilicher Maßnahmen nicht an den Nachweis einer im Einzelfall bestehenden Gefahr für (die) öffentliche Sicherheit und Ordnung anknüpfen, sondern die polizeilichen Maßnahmen allein von den Eigenschaften einerÖrtlichkeit abhängig machen. Auch das Allgemeine Verwaltungsgesetz fürdas Land Schleswig-Holstein (LVwG) ermöglicht in unterschiedlichen Vorschriften eine sogenannte Ortshaftung, wonach die Polizei unabhängig vom Vorliegen einer konkreten Gefahr an bestimmten Orten in Grundrechte der Menschen eingreifen darf. So darf die Polizei nach § 180 Abs. 3 LVwG Personen anhalten und Fahrzeuge in Augenschein nehmen, ohne dass ein konkreter Verdacht dieser Person gegenüber besteht.“

2 Parlamentarisches Verfahren

Die Erste Lesung im Landtag erfolgte am 19.6.2014 und führte zu einer kontroversen Debatte über Fragen der Eingriffsqualität, der Eignung, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit der Rechtsfiguren. Während der PIRATEN-Abgeordnete Breyer den Änderungsentwurf als angemessen und die definierten *„Kontrollzonen“* als *„Misstrauenserklärungen gegen ganze Regionen und gegen Millionen von Menschen“* bezeichnete**3** und der Abgeordnete Peters von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN unterstützend vor einem unzulässigen *„Racial Profiling“***4** warnte, wurde der antragstellenden Fraktion von anderer Seite ein *„tiefes Misstrauen […] gegenüber Polizei und Staat“* vorgehalten.**5** Allerdings konnte von keiner Seite die Effektivität der am 13.4.2007**6** geschaffenen Rechtsfiguren belegt werden.**7**
Schließlich wurde der Antrag einstimmig dem Innen- und Rechtsausschuss überwiesen, der sich in mehreren Sitzungen damit

befasst und ein umfangreiches schriftliches und mündliches Anhörungsverfahren durchgeführt hat.**8**
In diesem Kontext wurde durch Hirsch ein eindrucksvolles Plädoyer für *„maßvolle Gesetze“* gehalten. Er konstatierte:**9**
„Die Schmähung der Forderung nach exakten, handlungsbegrenzenden Gesetzen als einen Akt des Misstrauens und die zwar gut gemeinte, aber in ihrer ständigen Wiederholung ebenso unerträgliche wie abwegige politische Forderung nach blindem Vertrauen bewirken genau das Gegenteil. Sie bewirken gerade Misstrauen und Distanz des Bürgers gegenüber polizeilichen Befugnissen und sind daher eine der größten gegenwärtigen Gefahren für eine erfolgreiche Arbeit der Polizeien von Bund und Ländern. Die Exekutive ist an Gesetz und Recht gebunden und eben nicht nur an ihre guten Absichten.“ Der Ausschuss schloss die Beratungen in seiner Sitzung am 23.11.2016 mit einer Beschlussempfehlung**10** unter unmittelbarer Berücksichtigung eines mehrheitlich angenommenen Änderungsantrages**11** der regierungstragenden Fraktionen ab. Am 16.12.2016 erfolgte dann die Zweite Lesung und Verabschiedung des Gesetzes in der Fassung der vorgenannten Empfehlung ohne weitere Aussprache mit einer durch die Ausschussvorsitzende mündlich vorgetragenen redaktionellen Änderung.**12**

3 Neufassung des Gesetzes

§ 180 Abs. 3 LVwG (neu) enthält folgende Fassung:**13**„*Die Polizei darf im öffentlichen Verkehrsraum zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten von erheblicher Bedeutung, bei denen Schaden für Leib, Leben oder Freiheit oder gleichgewichtiger Schaden für Sach- oder Vermögenswerte oder die Umwelt zu erwarten sind, Personen kurzzeitig anhalten und mitgeführte Fahrzeuge einschließlich deren Kofferräume oder Ladeflächen in Augenschein nehmen. Inaugenscheinnahme ist die optische Wahrnehmung ohne Durchsuchung; § 206 bleibt unberührt. Maßnahmen nach Satz 1 werden durch die Leiterin oder den Leiter des Landespolizeiamtes, des Landeskriminalamtes oder einer Polizeidirektion angeordnet, soweit Tatsachen, insbesondere dokumentierte polizeiliche Lageerkenntnisse, dies erfordern, weil sie auf einen Kriminalitätsschwerpunkt hindeuten und anzunehmen ist, dass eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit vorliegt. In der schriftlich zu begründenden Anordnung ist die Maßnahme in örtlicher, sachlicher und zeitlicher Hinsicht auf den für die vorbeugende Bekämpfung der in Satz 1 aufgeführten Kriminalität erforderlichen Umfang zu beschränken. Die Anordnung soll vorab in geeigneter Weise bekannt gemacht werden, es sei denn, ihr Zweck wird dadurch gefährdet. Die Anordnung ist zunächst auf maximal 28 Tage zu befristen. Für jede Verlängerung bedarf es einer richterlichen Entscheidung. Eine Verlängerung um jeweils maximal weitere 28 Tage ist zulässig, soweit die Voraussetzungen weiterhin vorliegen. Zuständig ist das Amtsgericht, in dessen Bezirk das Landespolizeiamt, das Landeskriminalamt seinen oder die Polizeidirektion ihren Sitz hat.“*

4 Wesentliche Änderungen

Die modifizierte Rechtsnorm beinhaltet insbesondere folgende Änderungen:
Die Schleierfahndungskontrolle (anlass- und verdachtsunabhängige Kontrolle) gemäß § 180 Abs. 3 Nr. 2 LVwG SH (alt) wird gestrichen.
Die tatbestandsmäßigen Voraussetzungen der lagebildabhängigen Kontrolle gemäß § 180 Abs. 3 Nr. 1 LVwG (alt) werden restriktiver gefasst und ergänzend an einen erkennbaren *„Kriminalitätsschwerpunkt“* sowie eine anzunehmende *„Gefahr für die öffentliche Sicherheit“* geknüpft.
Die Anordnungskompetenz obliegt nunmehr allein der Leitung des Landespolizeiamtes, des Landeskriminalamtes oder einer Polizeidirektion. Eine Übertragung auf *„besonders Beauftragte des Polizeivollzugsdienstes“* ist nicht mehr zulässig.
Die Anordnung soll grundsätzlich *„vorab in geeigneter Weise bekannt gemacht werden“.* Ausnahmen sind möglich, wenn der Zweck der Kontrollmaßnahme dadurch gefährdet wird.
Die polizeiliche Anordnung ist auf maximal 28 Tage zu befristen. Verlängerungen um jeweils maximal 28 Tage sind zulässig, soweit die Voraussetzungen weiterhin vorliegen. Sie bedürfen jedoch der richterlichen Entscheidung.

5 Bewertung

5.1 Grundrechtsqualität

Die PIRATEN-Fraktion hat die vollständige Streichung des § 180 Abs. 3 LVwG SH (Polizeiliche Anhalte- und Sichtkontrollen) vorgeschlagen und dies mit einer vermeintlichen Verfassungswidrigkeit der Norm begründet. Nach ihrer Ansicht zieht die Maßnahme *„intensive Grundrechtseingriffe nach sich“* und wird von *„Betroffenen als diskriminierend oder stigmatisierend empfunden. […] Ganze Städte und Regionen werden als potenziell gefährlich diffamiert, wenn sie zum ‚Gefahrengebiet‘ und damit zu einer ‚Sonderrechtszone‘ erklärt werden können.“***14** Obwohl es sich bei der Norm keinesfalls um ein *„gutes und ausgewogenes Instrument“***15** innerhalb des Gesamtgefüges des allgemeinen Polizeirechts handelt, geht diese Bewertung an der Realität vorbei. Insbesondere ist mit Anhalte- und Sichtkontrollen keinesfalls eine intensive Grundrechtsqualität verbunden. Die Rechtsfolgen der Eingriffsermächtigung bestehen nämlich, trotz der ohne Zweifel vorhandenen *„Streubreite“***16**, lediglich

aus einem kurzzeitigen Anhalten und einer Inaugenscheinnahme mitgeführter Fahrzeuge einschließlich deren Kofferräume oder Ladeflächen. Eine Identitätsfeststellung, ein Datenabgleich oder weitergehende Durchsuchungsmaßnahmen sind damit grundsätzlich nicht verbunden. Entsprechend bleibt die Eingriffsqualität gering und im konkreten Fall sogar hinter der allgemeinen Verkehrskontrolle zurück, die über § 36 Abs. 5 StVO i.V.m. § 4 Abs. 2 FEV und § 11 Abs. 5 FZV auch die Erhebung personenbezogener Daten ermöglicht.**17**

Liebe Leserinnen, liebe Leser,

ich möchte mich Ihnen als neuer verantwortlicher Redakteur der Fachzeitschrift „Die Kriminalpolizei“ vorstellen. Mein Name ist Hartmut Brenneisen und ich bin seit 1972 in verschiedenen Funktionen für die Landespolizei sowie die FHVD Schleswig-Holstein tätig. Dort vertrete ich zurzeit als Fachhochschulprofessor und Leitender Regierungsdirektor insbesondere eingriffsrechtliche Lehrinhalte im Bachelor- und Masterstudiengang.
Mit der Ausgabe 2/2017 trete ich mit einem neuen Redaktionsteam die Nachfolge von Herbert Klein an, der gemeinsam mit Gunhild Groeben über viele Jahre hinweg redaktionelle Maßstäbe gesetzt hat.
Ich freue mich auf diese neue Tätigkeit und den regelmäßigen Austausch mit Ihnen. Nehmen Sie jederzeit gern mit mir Kontakt auf, bringen Sie sich mit Lob, Kritik, Ideen, Wünschen und natürlich auch mit Fachbeiträgen ein. Ich möchte gemeinsam mit Ihnen die Erfolgsgeschichte der Zeitschrift fortschreiben.

Ihr
Prof. Hartmut Brenneisen

5.2 Verbundstrategien

Verfassungsrechtlich problematisch sind allerdings Verbundstrategien, die insbesondere durch die in der Gesamtschau geringen Rechtsfolgen der Anhalte- und Sichtkontrollen eine besondere Relevanz entfalten.**18** So könnten beispielsweise die hoheitlichen Ziele der vorbeugenden Kriminalitätsbekämpfung gemeinsam mit den Zielen der abstrakten Gefahrenabwehr zur Förderung der Sicherheit und Ordnung des Straßenverkehrs durch Verkehrskontrollen verfolgt werden.**19** Bei nahezu gleichbleibendem Aufwand wäre der spezifische Nutzen der Verbundmaßnahme damit ungleich höher. § 180 Abs. 3 LVwG SH lässt das kurzzeitige Anhalten von Personen und die Inaugenscheinnahme mitgeführter Fahrzeuge einschließlich deren Kofferräume oder Ladeflächen zu. § 36 Abs. 5 StVO in Verbindung mit der VwV-StVO ermöglicht die Prüfung der Verkehrstüchtigkeit des Fahrzeugführers, der nach den Verkehrsvorschriften mitzuführenden Papiere sowie des Zustandes, der Ausrüstung und der Beladung des Fahrzeugs. Mit diesem taktischen Maßnahmenbündel ist u.a. auch die Feststellung der Personaldaten verbunden und damit eine Fahndungsabfrage im Sinne des § 195 Abs. 1 Satz 3 LVwG SH zulässig. Allerdings sind Verkehrskontrollen rechtlich trennscharf von Kontrollen zur konkreten Gefahrenabwehr, zur vorbeugenden Kriminalitätsbekämpfung sowie zur Verfolgung vorliegender Normverletzungen zu unterscheiden.**20** Insofern sollte der Gesetzgeber Verbundstrategien ansprechen und diese zumindest durch klare Aussagen in der Gesetzesbegründung angemessen begrenzen.

5.3 Zielstellung

§ 180 Abs. 3 LVwG SH ist mit dem Änderungsgesetz vom 13.4.2007**21** eingeführt worden und dient der *„vorbeugenden Kriminalitätsbekämpfung“*. Dieser Terminus nimmt seit Beginn der durch das BVerfG**22** angestoßenen Novellierungswelle Ende der 1980-er Jahre eine zentrale Rolle im Eingriffsrecht ein und hat in allen Polizeigesetzen, aber auch in der StPO mehr oder weniger ausgeprägt Aufnahme gefunden. Berechtigt stellt *Rachor* fest, dass mit dem Begriff *„eine vergleichsweise ungenaue, tatbestandlich nur unscharf konturierte Zweckbestimmung“* einhergeht.**23** Und *Knape/Schönrock* ergänzen, dass sich nur mit *„größter Mühe“* erschließen lässt, was darunter genau zu verstehen ist und wie weit spezifische Grundrechtseingriffe gehen können.**24** Je ungenauer aber die Ziele einer Ermächtigungsnorm beschrieben sind, umso problematischer ist eine angemessene Abwägung zwischen Schutzgut und Eingriffsintensität.**25** Insofern sollte durch den Gesetzgeber vor der Änderung einzelner Befugnisse stets zunächst für Klarheit bei der grundlegenden Aufgabenbeschreibung gesorgt werden.

5.4 Aufgabenzuweisung

Im Gegensatz zu den Gefahrenabwehrgesetzen anderer Bundesländer**26** ist die Aufgabe der vorbeugenden Kriminalitätsbekämpfung im LVwG SH immer noch nicht ausdrücklich verankert worden,**27** obwohl *Hirsch* berechtigt *„möglichst exakte […] Gesetze“* fordert.**28** In Schleswig-Holstein wird nach wie vor auf die Grundaussage in der amtlichen Begründung zur Gesetzesnovelle 1992 verwiesen, in der es heißt:**29***„Die Polizei hat im Rahmen ihrer Zuständigkeit zur Gefahrenabwehr auch Straftaten zu verhüten und Vorkehrungen für die Aufklärung künftiger Straftaten zu treffen, ohne dass dies besonderer Erwähnung im Gesetzestext bedarf.“* Damit lässt sich aber die Aufgabe der vorbeugenden Kriminalitätsbekämpfung mit ihren Teilbereichen der Verhütungs- und der Verfolgungsvorsorge ausschließlich aus einzelnen Befugnissen und der Gesamtsystematik des Gesetzes ableiten.**30** Neben der fehlenden Normenklarheit des auch mit dem Begriff der *„Rückschlusstheorie“***31** umschriebenen Verfahrens stellt sich insbesondere die Frage, ob die auch als *„antizipierte Repression“* bezeichnete Strafverfolgungsvorsorge überhaupt zum Aufgabenkreis der Gefahrenabwehr gehört und damit in die Gesetzgebungszuständigkeit der Bundesländer fällt.**32** Faktisch liegt zum Zeitpunkt der relevanten Eingriffsmaßnahme weder

der Anfangsverdacht einer Straftat im Sinne des § 152 Abs. 2 StPO noch eine konkrete Gefahrensituation vor. Es geht also quasi um einen dritten Aufgabenkreis, der systematisch zwischen dem präventiven und dem repressiven Handeln angesiedelt ist. Wenngleich dieser besondere Vorfeldbereich der überkommenen rechtsdogmatischen Einordnung zuwiderläuft, wurden Maßnahmen der Verhütungs- und Verfolgungsvorsorge lange Zeit einheitlich als Bestandteil des materiellen Polizeirechts bewertet und auf eine differenzierte Zuordnung weitgehend verzichtet.**33** Nachdem bereits mit Verabschiedung des StVÄG 1999**34** und der damit verbundenen Implementierung von Befugnissen zur Strafverfolgungsvorsorge in die StPO Zweifel an dieser Einordnung geäußert wurden, scheint die Sachlage im Lichte der Rechtsprechung des BVerfG**35** nunmehr klar: *„Die Vorsorge für die Verfolgung noch gar nicht begangener, sondern in ungewisser Zukunft bevorstehender Straftaten gehört zum gerichtlichen Verfahren.“* Die enge Verwandtschaft mit dem Aufgabenkreis der Strafverfolgung führt zur konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG. Damit ist die Vermutung der Länderkompetenz im Sinne des Art. 70 GG durchbrochen und eine Regelung gemäß Art. 72 Abs. 1 GG nur möglich, soweit der Bund von seiner Kompetenz nicht oder nicht abschließend Gebrauch gemacht hat.**36** Der Gesetzgeber des Landes Schleswig-Holstein hat damit vordringlich für Klarheit zu sorgen, sich durch eine Ergänzung der §§ 162, 168 LVwG SH zunächst dem Standard der übrigen Länderpolizeigesetze anzupassen und dabei zugleich die Rechtsprechung zur Strafverfolgungsvorsorge zu berücksichtigen.**37** Dies entspricht allein den Vorgaben des Grundgesetzes und der Landesverfassung.**38** Allerdings folgt daraus nicht, dass die Polizei *„erst beim Vorliegen einer konkreten Gefahr berechtigt ist, in Grundrechte einzugreifen.“***39** In vielen Fällen kann die Polizei auch in abstrakten Gefahrensituationen tätig werden.**40**

5.5 Streichung der Schleierfahndungskontrolle41

Zentrales Element der aktuellen Gesetzesänderung ist die Streichung der Schleierfahndungskontrolle. Mit § 180 Abs. 3 Nr. 2 LVwG SH (alt) wurde in Schleswig-Holstein im Jahr 2007 eine Befugnisnorm für anlass- und verdachtsunabhängige Kontrollen im Grenzgebiet geschaffen.**42** In der amtlichen Begründung zum Gesetzentwurf der Landesregierung**43** ist diese tatbestandslos ausgestaltete Sonderform der Anhalte- und Sichtkontrolle berechtigt als *„Schleierfahndungsmaßnahme“* bezeichnet und als Ziel die vorbeugende Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität ausgewiesen worden.**44** Eine unmittelbare tatbestandsmäßige Begrenzung ist ebenso wenig erfolgt wie eine klare Beschreibung des Kontrollgebietes durch geographische Kartierung.**45** Laut Begründung zum Gesetzentwurf der Landesregierung**46** sollte mit der Norm eine Reaktion auf *„durch Grenznähe definierte örtliche Sondersituationen“* erfolgen, *„die den Gesetzgeber ohne zusätzliche tatbestandsmäßige Konkretisierung ermächtigen, diese Kontrollbefugnis der Landespolizei zur Verfügung zu stellen.“* Allerdings dürfte das Fachministerium an dieser offenen Formulierung wohl selbst Zweifel gehabt haben, denn im Argumentationspapier des Innenministers zur Novellierung des Polizeirechts in Schleswig-Holstein und zur Innenpolitik vom 20.2.2007 heißt es:**47***„Anlasslose, also bar jeder Erkenntnislage stichprobenweise oder flächendeckend durchgeführte Kontrollen binden unnütz polizeiliche Ressourcen, ohne dass sie etwas bringen.“* Unter Berücksichtigung der spezifischen Rechtsprechung**48** zu anlass- und verdachtsunabhängigen Kontrollen sind willkürliche Kontrollmaßnahmen auch im Grenzgebiet abzulehnen. Die Polizei hat in jedem Einzelfall *„den Kontrollen entsprechende Lageerkenntnisse und einschlägige Erfahrungen zugrunde zu legen, auch ohne dass das [...] noch einer gesonderten Erwähnung im Gesetzestext bedürfe“*.**49** Ob diese geforderten *„tatsächlichen Anhaltspunkte“***50** als handlungsbegrenzende Tatbestandsmerkmale in den gesetzlichen Wortlaut der Bestimmung hineinzulesen oder aber aus dem verfassungsrechtlichen Übermaßverbot abzuleiten sind, mag dahingestellt sein. Fragen einer ausreichenden Normenklarheit bleiben in jedem Fall bestehen. Eindeutiger ist eine ausdrückliche legislatorische Ausgestaltung als lagebildabhängige Kontrolle. Insofern ist die Streichung der Rechtsnorm schlüssig und führt zu keinen Nachteilen für eine effektive vorbeugende Kriminalitätsbekämpfung. Liegen die tatbestandsmäßigen Voraussetzungen vor, können auch im bisherigen Schleierfahndungsgebiet lagebildabhängige Kontrollen durchgeführt werden und die Argumentation mit einer örtlichen Sondersituation erübrigt sich.**51**

5.6 Einschränkende Regelung der lagebildabhängigen Kontrolle52

Die ebenfalls seit 2007 bestehende lagebildabhängige Kontrolle gemäß § 180 Abs. 3 Nr. 1 LVwG SH (alt)**53** ist durch die Gesetzesänderung restriktiver gefasst worden. Dies gilt zunächst für die tatbestandsmäßigen Voraussetzungen, die nunmehr Tatsachen erfordern, die *„auf einen Kriminalitätsschwerpunkt hindeuten“*. Außerdem muss *„anzunehmen“* sein, *„dass eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit vorliegt.“* Allerdings bleibt weiterhin unklar, ob den dokumentierten polizeilichen Lageerkenntnissen per se Tatsachenqualität zuerkannt werden soll. Dies dürfte indes nicht akzeptabel sein, da das Erfordernis von Tatsachen vorliegende Lageerkenntnisse deutlich übersteigt.**54** So hat das OVG Hamburg**55** überzeugend festgestellt, dass mit konkreten Lageerkenntnissen keine relevanten Eingriffsbeschränkungen formuliert werden. *„Lageerkenntnisse sind nicht mit Tatsachen gleichzusetzen.“* Während der neu implementierte Terminus *„Kriminalitätsschwerpunkt“* aufgrund vorliegender Messinstrumente**56** hinreichend bestimmt sein dürfte, bleibt der eingefügte Gefahrenbegriff ebenfalls auslegungsbedürftig. Zunächst ist eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit lediglich *„anzunehmen“* und braucht dementsprechend noch nicht tatsächlich vorzuliegen. Die gewählte Schwelle lässt es vielmehr ausreichend erscheinen, dass nur ein Verdacht besteht und die Ausgangslage noch nicht gewiss ist.**57** Außerdem ist der Tatbestand nicht mit einer zeitlichen Komponente versehen worden, so dass auch künftig Maßnahmen im Vorfeld konkreter Gefahren möglich sein dürften.**58** Die Konkretisierung der Befristung und die Bindung jeder Verlängerung an eine richterliche Entscheidung werden der *„Streubreite“* der Kontrollmaßnahme gerecht.**59** Nach alter Fassung konnte die Polizei aus eigener Kompetenz lagebildabhängige Kontrollen bis zu maximal 84 Tagen selbst anordnen.**60** Die grundsätzliche Verpflichtung zur vorherigen Bekanntmachung**61** dient schließlich der Transparenz des hoheitlichen Eingriffshandelns und kann eine zusätzliche Präventivwirkung erzielen. Aus polizeitaktischer Sicht ist lediglich die

begrenzte Rechtsfolgenseite der Norm zu kritisieren, die zum Teil deutlich hinter korrespondierenden Bestimmungen anderer Länder zurückbleibt.**62** Insofern wird in der polizeilichen Praxis häufig auf die Identitätskontrolle an gefährlichen Orten gemäß § 181 Abs. 1 Nr. 1 LVwG SH ausgewichen, die ebenfalls auf einer sog. *„Ortshaftung“* basiert und ein deutlich breiteres Maßnahmenspektrum eröffnet.**63**

6 Zum Abschluss

Die restriktive Neufassung der hoheitlichen Kontrollbefugnisse im allgemeinen Polizeirecht des Landes Schleswig-Holstein beruht auf einer sicherheitspolitischen Entscheidung und ist im Ergebnis auch unter Berücksichtigung der aktuellen Sicherheitslage gut zu vertreten.**64** Im parlamentarischen Verfahren wurde allerdings auch wiederholt die Effektivität der in Rede stehenden Kontrollinstrumente in Zweifel gezogen,**65** ohne dass bisher eine umfassende und wissenschaftlichen Standards entsprechende Evaluation vorgenommen worden ist. Auf der Grundlage des Koalitionsvertrages für die 17. Legislaturperiode wurde durch die Landespolizei über den Zeitraum vom 15.1.2011 bis zum 14.1.2012 zwar eine interne Praxiserhebung durchgeführt**66**, daraus kann allerdings nur ein erstes Mengengerüst über registrierte Anwendungsfälle abgeleitet werden.**67** Wünschenswert wäre es hingegen, das Rechtsinstitut der Normevaluation durch Hochschulen oder unabhängige Forschungsstellen zum Regelfall zu erheben. Allein in diesem Fall könnten konkrete Aussagen zur Wirksamkeit hoheitlicher Eingriffsermächtigungen erfolgen und eine unnütze Aufschichtung weitgehend überflüssiger Normen vermieden werden. Hinweise auf eine erforderliche Bilanzierung sind in der parlamentarischen Debatte mehrfach gegeben worden.**68** Nun gilt es, diese aufzugreifen und umzusetzen. Nur auf dieser Grundlage wird künftig eine überzeugende sicherheitspolitische Diskussion zu führen sein.

Anmerkungen

1. Landtagsdrucksache SH 18/1995 (neu); auf die in diesem Entwurf vorgeschlagene aber nicht umgesetzte Änderung des § 181 I 1 LVwG SH (Identitätsfeststellung an gefährlichen Orten) wird in diesem Beitrag nicht weiter eingegangen.
2. Landtagsdrucksache SH 18/1995 (neu).
3. *Breyer*, Plenarprotokoll SH 18/61, S. 4962.
4. *Peters*, Plenarprotokoll SH 18/61, S. 4966; zum *„Racial Profiling“* oder *„Ethnik Profiling“* vgl. auch AG Rheda-Wiedenbrück v. 28.12.2016, Az. 1 AR 8/16, VG Dresden v. 2.11.2016, Az. 6 K 3364/14, OVG Koblenz v. 21.4.2016, Az. 7 A 11108/14 und *Liebscher*, NJW 2016, S. 2779.
5. *Damerow*, Plenarprotokoll SH 18/61, S. 4962; vergleichbar auch *Breitner*, Plenarprotokoll SH 18/61, S. 4970.
6. GVOBl SH 2007, S. 234.
7. So berechtigte Kritik durch *Kubicki*, Plenarprotokoll SH 18/61, S. 4967; vgl. dazu auch Umdruck SH 18/3893 (*Brenneisen/Staack*).
8. Zum Anhörungsverfahren siehe Umdrucke SH 18/3105, 18/3715, 18/3834, 18/3842 (neu), 18/3893, 18/3895, 18/3905, 18/3906, 18/3933, 18/3937, 18/3938, 18/3939, 18/3944, 18/3945, 18/3946, 18/3948, 18/3949, 18/3950, 18/4037, 18/4040, 18/5055, 18/5368, 18/5633.
9. Umdruck SH 18/3842 (*Hirsch*); vergleichbar auch Umdruck SH 18/3893 (*Brenneisen/Staack*).
10. Landtagsdrucksache SH 18/4919.
11. Umdruck SH 18/6941.
12. Plenarprotokoll SH 18/137, S. 11517.
13. GVOBl SH 2017, S. 8.
14. Landtagsdrucksache SH 18/1995 (neu).
15. So aber Bewertung laut Plenarprotokoll SH 18/61, S. 4965 (*Lange*); vgl. auch bereits *Stegner*, in: *Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins*, 2008, Polizeirechtsreform in Schleswig-Holstein, S. 38 (*„Wirkungsvoll, transparent und ausbalanciert“).*
16. Plenarprotokoll SH 18/61, S. 4966 (*Peters*).
17. Umdruck SH 18/3893 (*Brenneisen/Staack).*
18. *Brenneisen/Staack*, PIR 3/2015, S. 34; *Brenneisen*, in: *Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins*, 2008, Polizeirechtsreform in Schleswig-Holstein, S. 69.

19. Vgl. dazu treffend Kieler Nachrichten v. 11.1.2017, S. 9 („*Polizei erhöht Druck auf Einbrecher*“) und www.ndr.de v. 18.1.2017 („*Einbruchsserie: Kontroll-Aktion in Quickborn*“).
20. Vgl. dazu z.B. *Müller/Rebler*, PVT 1/2017, S. 7.
21. GVOBl SH 2007, S. 234.
22. BVerfGE 65, 1 („*Volkszählungsurteil*“).
23. *Rachor*, in: *Lisken/Denninger/Rachor*, 2012, Handbuch des Polizeirechts, 5. Auflage, S. 343; vergleichbar auch *Brenneisen*, in: *Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins*, 2008, Polizeirechtsreform in Schleswig-Holstein, S. 69.
24. *Knape/Schönrock*, 2016, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht für Berlin, Kommentar, 11. Auflage, S. 103.
25. *Rachor*, in: *Lisken/Denninger/Rachor*, 2012, Handbuch des Polizeirechts, 5. Auflage, S. 343; *Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins*, 2008, Polizeirechtsreform in Schleswig-Holstein, S. 456.
26. Vgl. nur § 1 III ASOG Bln, § 1 I BremPolG, § 1 I HmbPolDVG, §§ 1 II, 7 I 4 SOG MV, § 1 I NdsSOG.
27. Zur Kritik an dieser fehlenden Regelung vgl. *Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins*, 2008, Polizeirechtsreform in Schleswig-Holstein, S. 456 sowie *Becker/Brüning*, 2014, Öffentliches Recht in Schleswig-Holstein, S. 151.
28. Umdruck SH 18/3842 (*Hirsch*).
29. Landtagsdrucksache SH 12/1575, S. 43; vgl. dazu *Becker/Brüning*, 2014, Öffentliches Recht in Schleswig-Holstein, S. 151.
30. *Brenneisen*, in: *Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins*, 2008, Polizeirechtsreform in Schleswig-Holstein, S. 69.
31. *Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins*, 2008, Polizeirechtsreform in Schleswig-Holstein, S. 456.
32. Zum Meinungsstreit vgl. *Knape/Schönrock*, 2016, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht für Berlin, Kommentar, 11. Auflage, S. 107.
33. BVerwGE 11, 181; 66, 192; 66, 202; siehe auch BVerwG v. 23.1.2005, NJW 2006, S. 1225.
34. Strafverfahrensänderungsgesetz (StVÄG) v. 2.8.2000, BGBl I 2000, S. 1253.
35. BVerfGE 113, 348; dazu VG Schleswig v. 26.1.2007, PIR 4/2007, S. 83; VG Lüneburg v. 21.2.2006, NVwZ-RR 2006, S. 542; a.M.: OVG Schleswig v. 15.3.2007, NordÖR 2007, S. 196.
36. *Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins*, 2008, Polizeirechtsreform in Schleswig-Holstein, S. 456.
37. Vgl. VGH Mannheim v. 15.5.2014, Az. 1 S 815/13.
38. Vgl. Art. 20 III GG, Art. 52 II LV SH.
39. So aber die Begründung zum Gesetzentwurf der Fraktion der PIRATEN, Landtagsdrucksache SH 18/1995 (neu).
40. Beispiele bei *Brenneisen/Staack*, PIR 3/2015, S. 34.
41. Zur Rechtsfigur der Schleierfahndung vgl. *Borsdorff*, in: *Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins*, 2008, Polizeirechtsreform in Schleswig-Holstein, S. 58.
42. GVOBl SH 2007, S. 234.
43. Landtagsdrucksache SH 16/670, S. 32.
44. Vgl. dazu auch Plenarprotokoll SH 18/61, S. 4966 (*Peters*) und *Rachor,* in: *Lisken/Denninger/Rachor*, 2012, Handbuch des Polizeirechts, 5. Auflage, S. 407.
45. *Brenneisen*, in: *Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins*, 2008, Polizeirechtsreform in Schleswig-Holstein, S. 69.
46. Landtagsdrucksache SH 16/670, S. 34.
47. Argumentationspapier des IM v. 20.2.2007, S. 7; vergleichbar auch Landtagsdrucksache SH 18/1995 (neu): *„Auch unter dem Gesichtspunkt des effektiven Einsatzes polizeilicher Arbeitskraft sind ereignis- und verdachtslose Kontrollen als ineffizientes Mittel abzulehnen.“*
48. Vgl. insbesondere BayVerfGH v. 24.2.2010, BayVBl 2011, S. 206; v. 7.2.2006, BayVBl 2006, S. 339; v. 28.3.2003, DVBl 2003, S. 861.
49. So z.B. BayVerfGH v. 7.2.2006, BayVBl 2006, S. 339; siehe auch Umdrucke SH 18/3893 (*Brenneisen/Staack*) und 18/3895 (*GdP*).
50. Vgl. zum Begriff *Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins*, 2016, Versammlungsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein, Kommentar, § 15, Rdnr. 20.

51. A.M. wohl Umdrucke SH 18/3895 (*GdP*) und 18/3939 (*DPolG*); zu einer kritischen Presseberichterstattung vgl. z.B. Kieler Nachrichten v. 14.2.2017 (*„Ende der Schleierfahndung stößt auf scharfe Kritik“*).

52. Z.T. wird in Anlehnung an § 4 II HmbPolDVG auch von der Ausweisung eines *„Gefahrengebietes“* gesprochen; vgl. Umdruck SH 18/7003.

53. GVOBl SH 2007, S. 234.

54. Umdruck SH 18/3893 (*Brenneisen/Staack)*.

55. OVG Hamburg v. 13.5.2015, Az. 4 Bf 226/12 (= NPA 100, Bl. 104 mit Anmerkungen *Brenneisen*).

56. Vgl. dazu u.a. *Schwind*, 2016, Kriminologie und Kriminalpolitik, 23. Auflage, S. 31.

57. Vgl. *Knape/Schönrock*, 2016, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht für Berlin, Kommentar, 11. Auflage, S. 716; *Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins*, 2016, Versammlungsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein, Kommentar, S. 164.

58. Zum Gefahrbegriff und zu besonderen Gefahrenlagen vgl. *Becker/Brüning*, 2014, Öffentliches Recht in Schleswig-Holstein, S. 152 ff.

59. Plenarprotokoll SH 18/61, S. 4966 (*Peters*); kritisch zu einfach-gesetzlichen Richtervorbehalten im Lichte des Gewaltenteilungsgrundsatzes vgl. *Rachor*, in: *Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins*, 2008, Polizeirechtsreform in Schleswig-Holstein, S. 360.

60. *Brenneisen*, in: *Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins*, 2008, Polizeirechtsreform in Schleswig-Holstein, S. 69; vgl. auch *Büttner/Schade*, in: *Schipper*, 2010, Polizei- und Ordnungsrecht in Schleswig-Holstein, 5. Auflage, S. 163.

61. In Betracht kommt eine Bekanntmachung über Hörfunk und Printmedien, aber auch über Soziale Netzwerke (facebook, twitter u.a.).

62. Vgl. nur § 4 II Satz 1 HmbPolDVG, § 13 V BremPolG.

63. Vgl. dazu *Rachor,* in: *Lisken/Denninger/Rachor*, 2012, Handbuch des Polizeirechts, 5. Auflage, S. 401.

64. Zur *„Prädominanz“* bzw. zum *„Primat der Politik“* vgl. im Übrigen *Brenneisen/Dubbert/Schwentuchowski*, 2005, Ernstfälle, 2. Auflage, S. 295; siehe auch *Knape/Schönrock*, 2016, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht für Berlin, Kommentar, 11. Auflage, S. 310.

65. Vgl. z.B. Plenarprotokoll SH 18/61, S. 4962 (*Breyer*); S. 4967 (*Kubicki)*; siehe auch bereits *Kubicki*, in: *Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins*, 2008, Polizeirechtsreform in Schleswig-Holstein, S. 42 (*„Polizeirechtsnovelle: Verfassungswidrig und unsinnig!“*) und *Weichert*, in: *Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins*, 2008, Polizeirechtsreform in Schleswig-Holstein, S. 47 (*„Ein Bärendienst für die Innere Sicherheit“*).

66. IM – IV LPA – 121 – 15.09 – v. 7.3.2012.

67. Zu den Kontrollmaßnahmen mit Stand November 2016 vgl. Umdruck SH 18/7003.

68. Plenarprotokoll SH 18/61, S. 4966 (*Peters*); S. 4967 (*Kubicki*); S. 4978 (*Harms*).

© Verlag Deutsche Polizeiliteratur