

Thomas Feltes

## Verdachtslose Rasterfahndung und verdachtslose polizeiliche Ermittlungsmaßnahmen - wirksame Sondermaßnahmen gegen internationale Kriminalität?

(Das Manuskript lag einer Anhörung vor dem Dt. Bundestag zugrunde)

### 1. Begriffsdefinitionen

#### 1.1 Verdachtslose Kontrollen

- C Ohne irgendeine Form von Verdacht wird kein Polizeibeamter tätig werden; dies gebietet schon das Prinzip der Effizienz und Effektivität. Auch aus einem anderen Grund kann es aber keine "verdachtslosen Kontrollen" geben: Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit besagt, daß der angestrebte Erfolg nicht in einem Mißverhältnis zu den beeinträchtigten Rechtsgütern stehen darf. Wenn aber die Wahrscheinlichkeit des Eintritts des angestrebten Erfolges (hier: Dingfestmachung potentieller oder tatsächlicher Straftäter) sehr gering und die Belastung der von den polizeilichen Maßnahmen Betroffenen nicht unerheblich ist, dann wird der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ebenfalls nicht gewahrt sein.

Deutlich wird dies am Beispiel der sog. "anlaß- und ereignisunabhängigen Kontrollen, auf die noch einzugehen sein wird. Auch hier hat der allgemeine Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu gelten, was in der baden-württembergischen Verwaltungsvorschrift zu diesen Kontrollen (dort ' 26 Abs.1 Nr.6 PolG) auch ausdrücklich betont wird<sup>1</sup>.

Das Problem besteht weniger darin, daß tatsächlich verdachtslos kontrolliert oder überprüft wird; das Problem besteht in der Differenzierung zwischen formellem und informellem Verdacht, zwischen Tatsache und Gefühl, zwischen "Kopf und Bauch".

- C Die gerade angesprochenen sog. "anlaß- und ereignisunabhängige Kontrollen" sind erstmals zum Jahresbeginn 1995 in Bayern eingeführt worden, danach zum 1.9.1996 in Baden-Württemberg, (' 26 Abs.1 Nr. 6 PolG BW und VV dazu in Kopie) und sollen 1997 auch in Mecklenburg-Vorpommern und wohl auch Sachsen eingeführt werden<sup>2</sup>.
- C Solche verdachts- und ereignisunabhängigen Kontrollen sind im Prinzip nichts Neues: ' 36 Abs.5 StVO sieht **verdachts-** und ereignisunabhängige Kontrollen der **Verkehrsteilnehmer** zur Bekämpfung der Gefahren des **Straßenverkehrs** vor. Die meisten Polizeigesetze geben der Polizei zudem die Möglichkeit, im Umfeld bestimmter (gefahrenträchtiger) Örtlichkeiten (z.B. Rotlichtbezirke) solche Kontrollen durchzuführen (vgl. 26 Abs.1 Nr. 2 PolG BW).

#### 1.2 Rasterfahndung

- C Gem. ' 40 PolG BW handelt es sich hier um die Suche durch Datenabgleich nach Personen, auf die bestimmte - vorweg unter kriminalistischen Aspekten zusammengestellte - Merkmale zutreffen. Hier gelten (im Gegensatz zu den o.gen. anlaßunabhängigen Kontrollen!) im übrigen besondere Einschränkungen;

vgl. ' 40 I 1 und 2; II 1 II 3 III 1 und 2, IV PolG; d.h. der Gesetzgeber hat hier den Konflikt zwischen Vorteilen der technischen Arbeitserleichterung und dem Persönlichkeitsschutz der betroffenen Bürger gesehen und (hier!) enge Grenzen gesetzt. Im folgenden soll der Schwerpunkt der Ausführungen auf den sog. "anlaß- und ereignisunabhängigen Kontrollen" liegen, weil diese (anderes als die Rasterfahndung, bei der zumindest bestimmte Tätermerkmale vorliegen müssen sowie Daten, die abgeglichen werden können<sup>3</sup>) unmittelbar und direkt den Bürger betreffen und auch ausdrücklich zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität eingeführt wurden.

- C Eine weitere Abgrenzung des Themas kann insofern erfolgen, daß ich mich im folgenden ausschließlich mit polizeilichen Maßnahmen im Sinne z.B. von ' 3 PolG BW beschäftigen werde. Streifenfahrten oder Kontrollgänge sind als Realakte ohne Rechtseingriff immer unproblematisch. Hier genügt die allgemeine Aufgabenzuweisung z.B. aus ' 1 PolG BW.
- C Bis jetzt setzten alle Polizei- und Ordnungsbahrdengesetze prinzipiell für ein polizeiliches Tätigwerden eine wie auch immer geartete Gefahrenlage voraus. Damit wurden (nach der h.M.<sup>4</sup>) der Polizei eindeutige Grenzen auch für Kontroll- und Überprüfungsmaßnahmen gesetzt. Im Einzelnen spielt dabei dann die Abgrenzung zwischen konkreter und abstrakter Gefahr sowie allgemeiner Gefahrenvorsorge eine wichtige Rolle.

### 1.3 Polizeiliche Ermittlungsmaßnahmen

- C Voraussetzung für eine polizeiliche Ermittlungsmaßnahme i.e.S. für ist ein **konkreter** Tatverdacht gegen eine **bestimmte** Person (Beschuldigter), die als **wahrscheinlicher Täter** anzusehen ist<sup>5</sup>.

### 1.4 Allgemeine Probleme bei sog. "Vorfeldaktivitäten"

- C Die dogmatisch geforderte Trennung von Gefahren abwehrenden und strafverfolgenden Maßnahmen der Polizei bereitet z.B. Schwierigkeiten, wenn die Polizei zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität (oder, wie hier, der "grenzüberschreitenden Kriminalität") observiert und Daten erhebt. Hier stellt sich die Frage der einschlägigen Rechtsgrundlage: Während nach der StPO ('163) ein entsprechender Anfangsverdacht erforderlich ist, kann eine vorbeugende, der Gefahrenabwehr zuzuordnende Erkenntnisgewinnung auf der Grundlage des Polizeirechts erfolgen (und zeitlich dem Tätigwerden nach der StPO vorausgehen) - was aber nicht unumstritten ist<sup>6</sup>. Liegt ein Anfangsverdacht vor, dürfen dann Ermittlungsmaßnahmen nur noch auf die StPO gestützt werden und die Staatsanwaltschaft besitzt die Weisungsbefugnis. Auch dies kann bei den sog. "anlaß- und ereignisunabhängigen Kontrollen", die im Polizeigesetz geregelt sind, sich als Problem erweisen: Sind die Kontrollmöglichkeiten hiernach weiterreichend als nach der StPO (und dies ist de facto der Fall), dann steht sich die Polizei (rechtlich betrachtet) "schlechter", wenn sie einen konkreten Verdacht hat (und nach der StPO vorgehen muß), als wenn sie keinen (zumindest keinen strafprozessual relevanten!) Verdacht hat und nach der Vorschrift der Polizeigesetzes vorgehen kann.

#### 1.4 Internationale Kriminalität

C Internationale = grenzüberschreitende Kriminalität?

Ist es internationale Kriminalität, wenn ein Franzose zur Deliktsbegehung nach Freiburg fährt? Was ist (vor dem Hintergrund der europäischen Vereinigung) mit dem Norddeutschen, der nach München fährt? Wo liegt der (rechtlich und kriminalistisch bedeutsame!) Unterschied?

C Der Kölner Polizeipräsident Rothers hat auf ein anderes Problem in diesem Zusammenhang hingewiesen: *"Obwohl Untersuchungen keinen Anlaß dazu geben, neigen wir nur zu leicht dazu, die Probleme der Einbruchs-, Vermögens- und Diebstahlskriminalität schnell reisenden Tätern oder Tätergruppierungen (z. B. rumänischen Banden) zuzuweisen, um uns die Auseinandersetzung mit unseren sozialen und gesellschaftlichen Defiziten bei der Integration von Ausländern, vor allem jungen Ausländern, mit Fehlentwicklungen im Erziehungs- und Schulsystem sowie bei den ungelösten sozialen Fragen zu ersparen"*<sup>7</sup>.

C Organisierte Kriminalität?

Was ist organisiert und was "organisierte Kriminalität"? Praktisch jede Straftat ist (in welcher Form auch immer) "organisiert". Ist mit OK gemeint: Mafiöse Strukturen? Oder bandenmäßige Begehung (das kann auch der bandesmäßige Ladendiebstahl sein)? Richtig wohl die Abstellung auf verdeckte Tätigkeit, Vermengung zwischen legalen und illegalen Tätigkeiten, Ausnutzung des bestehenden Systems und politischer Kontakte, politische Einflußnahme etc.

*"Für eine Polizeibehörde wie Köln liegen die eigentlichen Probleme nicht darin, nicht über hinreichende rechtliche Befugnisse gegenüber zunehmend mobiler werdenden Tätern zu haben, es sind vielmehr die ungelösten Probleme unserer Stadtgesellschaft (Beschaffungskriminalität auf den Drogensektor, Serientaten von Jugendlichen oder Jugendbanden, Vandalismus und Zerstörungswut) die auch zu Frustrationen bei Polizeibeamtinnen und -beamten führen. Auch beim Anstieg der Organisierten Kriminalität verbietet sich eine voreilige Ursachenzuweisung im Hinblick auf die Veränderung des Grenzverkehrs. Organisierte Kriminalität ist internationale Kriminalität. Sie entwickelt sich ungeachtet bestehender oder nicht bestehender Grenzen. Besonders deutlich wird dies bei den Straftaten der Wirtschaftskriminalität"* (Rothers aaO.).

*"Beim Einsatz mobiler Fahndungskontrollen ohne konkreten Fahndungsanlaß besteht die Gefahr, daß wir uns wieder mit der Verfolgung von kleineren Straftätern zufrieden geben, ohne an die eigentlichen Strukturen der Organisierten Kriminalität heranzukommen. Mobile Fahndungsmaßnahmen dürfen kein Ersatz sein für die notwendige internationale Zusammenarbeit, für den verstärkten internationalen Informationsaustausch, für verbesserte Rechtshilfe im internationalen Bereich. Ansonsten laufen wir Gefahr, daß wir glauben, in kleinräumigen Bereichen Maßnahmen effektivieren zu sollen, ohne zu sehen, daß die Lösung nur in der internationalen Zusammenarbeit liegen kann"* (Rothers aaO.).

Ergo: Es fehlt eine klare **Definition** der grenzüberschreitenden Kriminalität sowie eine Gewichtung der entsprechenden Straftaten. Delikte im unmittelbaren Zusammenhang mit Grenzübertritten fallen gem. SDÜ unter die Bundeszuständigkeit (Bundesgrenzschutz), können hier also nicht gemeint sein. "Grenzüberschreitende Kriminalität" kann also entweder "Grenzen überschreitende (potentielle?) **Täter**" meinen oder **Straftaten**, die "die Grenzen überschreiten". Gerade diese Kriminalität kann aber genauso gefährlich sein, wenn sie Grenzen **nicht** überschreitet, und ebenso können Täter genauso oder gefährlicher sein, wenn sie im Lande ansässig sind. Es geht also im Ergebnis wohl um **Ausländerkriminalität**; ansonsten müßte z.B. auch der in Richtung Ausland die Grenze überschreitende Verkehr kontrolliert werden.

### 1.5 Wirksamkeit

Woran zu messen?

Die Kriminologie hat schon früh den Nachweis angetreten, daß es sich bei den (polizeilich) registrierten Straftaten nur um einen (unterschiedlich großen) Teil der tatsächlich begangenen Straftaten handelt. Veränderungen in der polizeilich registrierten Kriminalität hängen damit immer auch mit der unterschiedlichen Aufhellung des Dunkelfeldes durch Anzeigeeersterter und Polizei zusammen. Eine neuere Studie glaubt sogar für die USA nachweisen zu können, daß der dortige Kriminalitätsanstieg wesentlich auf die Ausweitung polizeilicher Ressourcen zurückzuführen ist<sup>8</sup>. Es ist somit immer auch eine **politische Entscheidung**, wie weit und mit welchen Mitteln das **Dunkelfeld** der Kriminalität aufhelle. Welche tatsächlichen Auswirkungen dies hat, ist bislang allerdings nur wenig untersucht<sup>9</sup>. Fest steht jedenfalls, daß eine tatsächliche Veränderung der Kriminalitätsbelastung durch polizeiliche Maßnahmen nur sehr beschränkt möglich ist<sup>10</sup>.

Einige Probleme dabei sollen kurz genannt und an einem Beispiel deutlich gemacht werden.

- C Orientiere ich mich an der Anzahl oder der Qualität der polizeilich registrierten Taten?
- C Was besagt die Aufklärungsquote? Manipulierbarkeit und Streit darüber auch innerhalb der Polizei selbst (Stichworte: Gezielte Suche nach aufklärbaren Taten; Umdefinition von Taten - Bsp. NY; Verdrängungseffekte (deliktisch und räumlich))
- C Ermittelte Tatverdächtige als Maßstab? Was ist mit den cleveren, die nicht ermittelt werden?

Auch hierzu ein Beispiel: Mit Hilfe der "anlaß- und ereignisunabhängigen Kontrollen" soll die Vorbereitung von Straftaten erschwert und der Transport deliktischer Güter aufgedeckt werden und das Entdeckungsrisiko für gesuchte Personen erhöht und unkalkulierbar gemacht werden (vgl. VV zu ' 26 Abs.1 Nr. 6 PolG BW). Dabei ist besonders auch an die Rauschgiftkriminalität gedacht worden. Es ist aber illusorisch davon auszugehen, daß tatsächlich maßgebliche Tätergruppierungen z.B. größere Mengen Rauschgift ohne vorherige Planung und Ausspähung der Transportstrecken auf den Weg schicken. Insofern ist durch die Beschränkung auf Durchgangsstraßen von erheblicher Bedeutung für die grenzüberschreitende Kriminalität) eher kontraproduktiv, weil damit das Ausweichen auf kleinere Nebenstraßen geradezu gefördert wird. In der Regel wird ein größerer Transport ohnehin von vor- und nachfahrenden Personen begleitet, die dann rechtzeitig den Haupttransport warnen könnten. Effektiver ist hier eindeutig die Begleitung solcher Transporte vom Erzeugerlang aus oder vom Ort der Ankunft des Rauschgifts in Europa. Gefaßt werden dürften mit dieser Form von Kontrolle eher die kleinen, zufällig in die Maschen geratenden illegalen Einwanderer oder Kleinkuriere im Rauschgiftbereich (dies dürften auch die ersten Ergebnisse zu diesen Kontrollmaßnahmen bestätigen).

## **2. Allgemeine rechts-, staats- und kriminalpolitische Probleme**

### **2.1 Art. 20 Abs.3 GG (Prinzip des Gesetzesvorbehalts)**

Maßnahmen der Gefahrenabwehr, die den Bürger belasten, erfordern eine gesetzliche Ermächtigung, die nach Inhalt, Zweck und Ausmaß hinreichend bestimmt sein muß. Ein Handeln gemäß der polizeilichen Generalklausel setzt eine konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bzw. eine Störung voraus. Konkrete Gefahr bedeutet dabei eine Sachlage, die im Einzelfall tatsächlich oder jedenfalls - bei verständiger Würdigung der Sachlage - aus der Sicht des für die Polizei handelnden in naher Zukunft die Möglichkeit eines Schadens in sich birgt (ggf. Güterabwägung, d.h. bei hochrangigen Rechtsgütern geringere Wahrscheinlichkeit erforderlich<sup>11</sup>). Fraglich ist, ob die derzeitigen Regelungen des "anlaß- und ereignisunabhängigen Kontrollen" diese Voraussetzungen erfüllen.

### **2.2 Tätigwerden zwischen Verdacht einer Straftat und Abwehr einer Gefahr**

Das Tätigwerden zwischen Verdacht einer Straftat (dann StPO) und Abwehr einer Gefahr (nach PolG) ist besonders problematisch (s.o.). Nach Nr. 2.1 der VV zu ' 26 Abs.1 Nr. 6 PolG BW sind "Tatsachen oder tatsächliche Anhaltspunkte für das Vorliegen grenzüberschreitender Kriminalität ... nicht erforderlich". Begründung: Dem Gesetz liegen allgemeine kriminal(!)polizeiliche Erkenntnisse zugrunde, daß die erfaßten Örtlichkeiten von der grenzüberschreitenden Kriminalität bevorzugt genutzt werden (die Kontrollen werden aber im wesentlichen von der Schutzpolizei durchgeführt).

### **2.3. Ziel**

Mobile Fahndungsmaßnahmen sollen "allgemeine polizeiliche Lageerkennnisse über

sich wandelnde Tatschwerpunkte, Tatwege und Täterstrukturen"berücksichtigen<sup>12</sup>. Zweck der Kontrollen ist die Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität<sup>13</sup>. Aber: Das gesetzgeberische Ziel darf nicht die Mittel bestimmen, sondern die Mittel müssen von den **rechtlichen Grenzen** bestimmt werden (Grundprinzip unseres Rechtsstaates); der Staat darf nicht alles, was möglicherweise sinnvoll wäre.

## 2.4 Das Gesetz muß geeignet und erforderlich sein.

Hierzu führt der Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen in seiner jüngsten Entscheidung zum sächsischen Polizeigesetz aus: *"Ein Gesetz ist geeignet, wenn mit seiner Hilfe das vom Gesetzgeber verfolgte Gemeinwohlziel gefördert werden kann; es ist erforderlich, wenn der Gesetzgeber nicht ein anderes, gleich wirksames, aber das Grundrecht nicht oder weniger stark einschränkendes Mittel hätte wählen können. Bei der Beurteilung der Eignung und Erforderlichkeit des gewählten Mittels zur Erreichung des erstrebten Ziels sowie bei der Einschätzung und Prognose der dem Einzelnen oder der Allgemeinheit drohenden Gefahren ist allerdings verfassungsgerichtliche Zurückhaltung geboten"*, d.h. der Gesetzgeber hat einen **breiten Beurteilungsspielraum**, welche Befugnisse er dem Polizeivollzugsdienst zur effizienten Aufgabenerfüllung einräumen will<sup>14</sup>. Für die verfassungsrechtliche Eignung reicht es aus, daß die Erreichung des beabsichtigten Zwecks durch den Einsatz des Mittels **gefördert** wird. Dies mag durch die geplante Neuregelung möglicherweise der Fall sein. Die Geeignetheit alleine wird aber bei polizeirechtlichen Vorschriften nur selten zur Begrenzung herangezogen werden können, da demnach nur **offensichtlich ungeeignete** Mittel den Verfassungsprinzipien widersprechen. Die geplanten anlaßunabhängigen Kontrollen sind aber sicherlich nicht "offensichtlich ungeeignet", um das beabsichtigte Ziel (Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität) zu erreichen.

## 2.5 Systematische Verortung im Polizeigesetz; Abgrenzung zu anderen Vorschriften

1. ' 36 Abs.5 StVO regelt die verdachts- und ereignisunabhängigen Kontrollen der Verkehrsteilnehmer zur Bekämpfung von **Gefahren** des Straßenverkehrs. Diese Kontrollen sind allgemein bekannt und anerkannt (die Kosten, die der Gesellschaft z.B, durch Trunkenheitsfahrten oder überhöhte Geschwindigkeit entstehen, dürften deutlich höher sein als die Kosten der Straftaten, die durch die Änderung verhindert werden sollen<sup>15</sup>). Die Teilnahme im Verkehr kann insofern als "gefahr geneigte Tätigkeit" angesehen werden, bei der jeder Verkehrsteilnehmer die Notwendigkeit von Kontrollen einsieht. Überträgt man diesen Gedanken auf die geplante Neuregelung, dann werden alle dort genannten Orte (Einrichtungen des internationalen Verkehrs und Durchgangsstraßen) zu "**gefährlichen Orten**", an denen eine Kontrolle jederzeit möglich ist.

2. ' 26 Abs.1 PolG BW regelt bislang die Identitätsfeststellung:

- Nr.1: im "Einzelfall"
- Nr.2: an "gefährlichen und gefährdeten Orten"
- Nr.3: bei "gefährdeten Objekten", wenn Tatsachen die Annahme

rechtfertigen, daß in oder an Objekten dieser Art Straftaten begangen werden sollen

- Nr.4: i.V.m. Kontrollbereich im Zusammenhang mit Fahndung nach ' 100 a StPO (mit Einschränkung im Satz 2!)
3. Mit der Neuregelung wird die überkommene **Störerdogmatik** der Polizeigesetze aufgegeben. Es ist demnach weder ein "Störer" noch eine "konkrete Gefahr" erforderlich; während z.B. Kontrollstellen nach ' 26 Abs.1 Nr.4 PolG nach h.M. nur bei schweren Straftaten eingerichtet werden dürfen<sup>16</sup>, sieht die Neuregelung eine solche Einschränkung nicht vor. Bislang dürfen sog. "Nichtstörer" nur dann einbezogen werden, wenn sie sich an "gefährdeten oder gefährlichen Bereichen" aufhalten<sup>17</sup>; auch dies wird aufgegeben.
  4. An mehreren Stellen im Polizeirecht begegnen uns bereits jetzt Ansätze des Unterlaufens konkreter Regelungstatbestände durch **generalklauselartige Formulierungen** am Ende bestimmter Vorschriften (Bsp. ' 20 Abs. 3 Nr. 5 PolG BW "sonstige Auskunftspersonen" oder ' 20 Abs.2 "sowie anderer Personen...". Dabei können solche Auffangtatbestände von der Gesetzeslehre her lediglich dazu dienen, andere, im Gesetz nicht ausdrücklich genannte, aber von der Zielrichtung und Wertigkeit her gleichartige Tatbestände zu erfassen. Ziel solcher Auffangtatbestände ist es, die konkrete Kasuistik bestimmter Regelungen so flexibel zu gestalten, daß der ursprüngliche Wille des Gesetzgebers auch unter veränderten tatsächlichen Bedingungen umgesetzt werden kann. Bei der geplanten Neuregelung handelt es sich aber nicht um einen solchen "Auffangtatbestand", da die Regelungsbedeutung des ' 26 Abs.1 PolG BW durch die anlaß- und ereignisunabhängigen Identitätskontrollen klar verlassen bzw. in Bereiche erweitert wird, die vom Gesetzgeber so bislang nicht gewollt waren.
  5. Die (zumindest mittelbare) Anbindung der Kontrolle an eine **bestimmte Personengruppe** (auch wenn diese nicht ausdrücklich im Gesetz genannt wird) ("Ausländer" bzw. "Grenzüberschreiter") verstößt möglicherweise gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz unserer Verfassung, zumindest aber gegen den Geist von Schengen. Ebenso wenig wie jeder deutsche Bürger als potentieller Straftäter betrachtet werden kann, ist nicht jeder Ausländer ein potentieller Straftäter. Selbst die Wahrscheinlichkeit, einen Ausländer oder einen Grenzüberschreiter bei einer Kontrolle als Straftäter zu entdecken ist empirisch nicht abzusichern<sup>18</sup>.
  6. Die vom Gesetzesentwurf vorgegebene **Beschränkung** auf bestimmte Örtlichkeiten und eine bestimmte Zielsetzung<sup>19</sup> ist bei genauerer Betrachtung gerade keine, da von der Zielrichtung des Gesetzes (Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität) praktisch alle Straßen in Grenznähe oder mit Fernverkehr für Kontrollmaßnahmen in Frage kommen.
  7. Wenn man dennoch eine solche Beschränkung sieht, dann sind alle sich an diesen Orten aufhaltenden Personen "verdächtig". Während z.B. bei ' 26 Abs.1 Nr. 2 PolG **tatsächliche Anhaltspunkte** dafür vorliegen müssen, daß ein sog. "verrufener" Ort vorliegt<sup>20</sup>, erfolgt bei der Neuregelung eine Personenkontrolle

"ins Blaue hinein" oder nach polizeilichem Instinkt. Eine solche Kontrolle wurde aber für ' 26 Abs.1 Nr.2 PolG BW ausdrücklich für unzulässig empfunden<sup>21</sup>. Auch der Sächsische Verfassungsgerichtshof hat (in anderem Zusammenhang) eine solche Eingriffsbefugnis als problematisch und nicht oder nur schwer mit der Verfassung vereinbar angesehen<sup>22</sup>.

8. Kontrollen sollen nach der geplanten Neuregelung gerade **nicht** dort erfolgen, wo sich Straftaten erfahrungsgemäß zu **ereignen** pflegen (vgl. ' 26 Abs. 1 Nr. 2 PolG BW oder ' 15 Abs. 1 Nr. 3 BerlASOG<sup>23</sup>), sondern an **anderen** Orten, die typischerweise von einer großen Zahl unbeteiligter Bürger frequentiert werden und an denen bislang mit Ausnahme von besonders schwerwiegenden Ereignissen ("Terroristenfahndung") keine Kontrollen im Bereich der allgemeinen Kriminalität stattfinden durften.
9. Während der Gesetzgeber bei den Vorschriften des ' 26 PolG BW eine vorsichtige Ausweitung polizeilicher Befugnisse mit entsprechenden **wesentlichen Einschränkungen** wollte, und diese Zielrichtung auch die vergleichbaren Vorschriften im Bundesgebiet prägt, ist nunmehr eine deutlich größere Ausweitung der Befugnisse **ohne** wesentliche Einschränkungen geplant (z.B. sind die verdachts- und ereignisunabhängigen Kontrollen nicht auf "schwere" Kriminalität beschränkt).
10. Der Gesetzesentwurf verläßt die bisher geltende **Gefahrensystematik** des Polizeirechts, wonach unterschieden<sup>24</sup> wird zwischen
  - einer **konkreten Gefahr**, bei der sich die Gefahr aus einem bestimmten einzelnen Sachverhalt ergibt,
  - einer **abstrakten Gefahr**, bei der der Schaden in gedachten, typischen Fällen zu entstehen pflegt,
  - einer **dringenden Gefahr**, bei der besonders wichtige Rechtsgüter betroffen sein müssen und eine hohe Wahrscheinlichkeit der Gefährdung gegeben sein muß und
  - einer **unmittelbar bevorstehenden oder gegenwärtigen Gefahr**, wonach der Eintritt des Schadens mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit zu erwarten sein muß.

Während die bisherigen Regelungen des ' 26 Abs.1 PolG BW (mit Ausnahme der Nr.4 - Fahndung nach Straftätern<sup>25</sup>) verschiedenste Gefahrenlagen voraussetzen, verlangt die Neuregelung **keine** dieser Gefahrenlagen.

11. Wenn bereits jetzt von Polizeirechtlern ' 26 Abs.1 Nr. 4 als "verfehlt" und "uferlos" bezeichnet wird<sup>26</sup>, dann müßte diese Kritik zumindest ebenso für die Neuregelung gelten.
12. Der Sächsische Verfassungsgerichtshof führt in dem bereits angesprochenen Urteil aus: *"Effektivitätsmängel und die mit einer gröberen Typisierung und Generalisierung verbundenen Unzuträglichkeiten geben erst dann Anlaß zu verfassungsgerichtlicher Beanstandung, wenn der Gesetzgeber eine spätere Überprüfung und Verbesserung trotz ausreichenden Erfahrungsmaterials für eine*



sachgerechte Lösung unterläßt"<sup>27</sup>. "Insoweit entspricht der Experimentierbefugnis eine **Evaluationspflicht**, die eine Nachbesserung erforderlich machen kann"<sup>28</sup>. Allerdings verweist der Sächsische Verfassungsgerichtshof ausdrücklich darauf, daß "das einer Vorhersage über zukünftige Entwicklungen stets immanente Unsicherheitspotential (...) nicht noch dadurch vergrößert werden (darf), daß die Prognose allein aufgrund von polizeilichem Erfahrungswissen und Vermutungen gestellt wird, ohne durch entsprechende Tatsachen oder wenigstens tatsächliche Anhaltspunkte im Sinne von Indizien gedeckt zu sein"<sup>29</sup>. Ansonsten sei eine Regelung nicht mit rechtsstaatlichen Grundsätzen vereinbar (Bestimmtheitsgrundsatz).

Für die geplante Neufassung des PolG BW liegen (zumindest bislang) keine empirisch gesicherten Anhaltspunkte dafür vor, daß die angezielten Tätergruppen tatsächlich **und auf Dauer** mit solchen Kontrollen zu erreichen sind, welcher **Anteil** dieser Tätergruppen dadurch erfaßt wird, ob es nicht andere (z.B. auch **nicht-polizeiliche**) Maßnahmen gibt, mit denen diese Tätergruppen ebenso wirksam bekämpft werden können und ob es nicht andere Kriminalitätsbereiche gibt, die **vorrangiger** Beachtung bedürften.

13. Im Gegensatz zur sog. "Rasterfahndung", bei der ebenfalls eine unbestimmte Anzahl von Personen (in diesem Fall von der Abklärung von personenbezogenen Daten) betroffen ist, wird bei der hier geplanten Maßnahme der anlaßunabhängigen Kontrollen **konkret** und **unmittelbar** für den Betroffenen spürbar in Freiheitsrechte eingegriffen. Die Maßnahmen können auch (im Gegensatz zur Rasterfahndung, wo die gesammelten Daten nachträglich gelöscht werden können bzw. müssen) nicht mehr rückgängig gemacht werden. Insofern könnte die geplante Regelung gegen das Übermaßverbot des Grundgesetzes verstoßen.

## 2.6 Verhältnismäßigkeit und Rechtssicherheit

1. Wie ist die **Verhältnismäßigkeit** zu beurteilen?

Die behauptete geringe Eingriffsintensität der Maßnahme ist fraglich, da Kontrolle und ggf. Sistierung sowie ED-Behandlung und Registrierung möglich sind (vgl. ' 26 Abs.2 PolG BW.). Andererseits ist das Schutzgut z.T. unklar, während es im bisherigen ' 26 Abs.1 PolG BW z.B. klar abgegrenzt war. Bisher galt, daß die Identitätskontrolle (z.B. nach ' 26 Abs. 1 Nr. 4) dem Schutz besonders wichtiger Gemeinschaftsgüter dient. Nach der Neuregelung entfällt diese Einschränkung.

2. Wie ist die **Durchsuchung** von Person und Fahrzeug sowie die **Sicherstellung** geregelt?

Während für die Nr. 2 und 3 des ' 26 Abs. 1 PolG BW die Durchsuchung bislang ausdrücklich in ' 29 Abs. 1 Nr. 5 und 5 PolG BW geregelt ist<sup>30</sup>, fehlt eine solche Vorschrift für die anlaßunabhängige Kontrolle. Zwar können Durchsuchungen in Verbindung mit einer Fest- oder Ingewahrsamsnahme (' 29 Abs.1 Nr.1 PolG BW) durchgeführt werden bzw. wenn **Tatsachen** (!) die Annahme rechtfertigen, daß

eine Person Sachen mit sich führt, die sichergestellt oder beschlagnahmt werden dürfen (' 29 Abs.1 Nr.2 PolG BW) oder dies zur Feststellung der Identität erforderlich und die Person nicht in der Lage ist, sich auszuweisen (' 29 Abs.1 Nr.3 PolG BW); eine Durchsuchung aus Anlaß einer Identitätsfeststellung, die selbst ohne konkreten Verdacht bzw. ohne entsprechende Tatsachen durchgeführt wurde, ist bislang aber nicht geregelt. Dies kann entweder bedeuten, daß der Gesetzgeber die Durchsuchung und Sicherstellung bei diesen Identitätskontrollen nicht ermöglichen wollte; dann greift die Neuregelung aber total ins Leere, weil mit der Kontrolle der Identität alleine nur polizeilich gesuchte Personen oder illegale Ausländer ermittelt werden können. Dies ist aber - auch nach den Berichten aus Bayern - nicht das primäre Ziel der Gesetzesänderung, wonach z.B. Diebesgut oder Betäubungsmittel gesucht (und gefunden) werden sollen. Somit kann die Durchsuchung in diesen Fällen lediglich auf die schon vorliegende Vorschrift des ' 29 Abs.1 Nr.2 PolG BW gestützt werden. Dies bedeutet aber, daß der Polizeibeamte erst bei der Identitätskontrolle die konkreten Anhaltspunkte findet (oder vermutet), die ihm dann das Recht zur Durchsuchung geben. Dies entbindet ihn zum einen nicht von der (ggf. auch nachträglichen) Begründung der Durchsuchung (Was waren dann die konkreten Anhaltspunkte bei der Identitätskontrolle?), zum anderen erscheint eine solche Gesetzessystematik deshalb problematisch, weil die Eingriffsschwelle für die reine Identitätskontrolle nach der neuen Vorschrift deutlich niedriger liegt als für die Durchsuchung nach ' 29 PolG BW. Dies bedeutet aber, daß ich erst über eine niedrighschwellige Eingriffsnorm mir die Kenntnisse verschaffe, die dann (ggf. erst nachträglich) die Durchsuchung und Sicherstellung rechtfertigen. Insofern ist eine gewisse Nähe zu den sog. "Zufallsfunden" gem. ' 108 StPO gegeben, deren Behandlung in Theorie und Praxis (vor allem in bezug auf Beschlagnahmeverbote) umstritten ist. Ähnlich wie bei ' 163 d Abs. IV Nr. 5 StPO könnte sich hier eine Verlockung zur "planmäßigen Suche nach Zufallsfunden" ergeben, die bei ' 163 ausdrücklich auf Kritik gestoßen ist<sup>31</sup>. Rechtlich eindeutiger und für den (betroffenen) Bürger wie für den einschreitenden Polizeibeamten klarer wäre auf jeden Fall eine Regelung, bei der die Durchsuchungs- und Sicherstellungskompetenz bei den anlaßunabhängigen Kontrollen ebenfalls in den ' 29 PolG BW aufgenommen wird.

3. **Wann** ist die Verhältnismäßigkeit zu beurteilen?

Die Neuregelung verlagert die Entscheidung auf den einzelnen Polizeibeamten, der während einer Kontrollfahrt die Entscheidung zur Identitätskontrolle zu treffen hat. Dies erscheint deshalb problematisch, weil nicht immer sowohl das zu schützende Rechtsgut als auch das betroffene Rechtsgut bzw. die Intensität der Verletzung oder Gefährdung dieses Rechtsgutes zu diesem Zeitpunkt bereits genau zu definieren sind. So kann die "grenzüberschreitende Kriminalität" kleinere Ladendiebstähle betreffen, aber auch Kapitaldelikte; kontrollierte Personen können Ausweispapiere dabei haben oder nicht, und daraus können sich ggf. Folgemaßnahmen ergeben.

4. Wie **wahrscheinlich** muß der Erfolgseintritt sein?

Prinzipiell gilt, daß jede Kontrolle irgendwann einmal Erfolg haben wird, und

prinzipiell gilt auch, daß je mehr und je öfter Kontrollen durchgeführt werden, umso größer die Wahrscheinlichkeit des Erfolgs ist. Dies kann aber nicht als Argument dienen, weil ansonsten jegliche rechtlichen Einschränkungen polizeilicher Tätigkeit ausgehebelt werden könnte (wenn man die gleiche Maßnahme nur oft genug durchführt, wird sie irgendwann Erfolg haben). Die bislang vorliegenden Berichte aus Bayern (3% Erfolg in Oberfranken<sup>32</sup>, Erfolge bei jeder dritten bis fünften Kontrolle in Unterfranken<sup>33</sup> bzw. von 20-25% in Oberbayern<sup>34</sup>) sind zum einen empirisch nicht gesichert, zum anderen machen sie deutlich, daß die Vorschrift alleine keinerlei Indiz für mögliche Abwägungen liefert. Auch aus diesem Grund wird die Verhältnismäßigkeitsprüfung auf den jeweiligen Einsatzleiter bzw. auf den einzelnen Polizeibeamten verlagert, der dann eine Abwägung zwischen den Freiheitsrechten des Einzelnen und den Strafverfolgungsinteressen der Allgemeinheit zu treffen hat und damit in vielen Fällen überfordert sein wird, da ihm nicht genügend tatsächliche Anhaltspunkte für diese Entscheidung zur Verfügung stehen.

Auch die von dem Vertreter des PP Unterfranken verwendete Formulierung, wonach "gezielte Kontrollmaßnahmen" mit bestimmten "Selektionsmechanismen" dort zum Erfolg führen<sup>35</sup>, macht deutlich, daß die Entscheidung, eine entsprechende Kontrolle durchzuführen oder nicht, auch nach der Einführung dieser Vorschrift von informellen, "kriminalistischen" (besser: gefühlsmäßigen) Einschätzungen des je einzelnen Polizeibeamten abhängig ist und damit durchaus unterschiedlich von verschiedenen Polizeibeamten gehandhabt werden kann. Ebenso die Formulierung aus dem PP Oberbayern, wonach die "Trefferquote der Beamten ... mit ihrem im Laufe der Zeit entwickelten Selektionsprozeß inzwischen 10 bis 25 %" erreichte<sup>36</sup>

## 2.7 Verhältnis zu Schengen

1. Steht die Neuregelung im Widerspruch zu Art.2 Abs.1 SDÜ (Schengener Durchführungsübereinkommen)?

Auf den ersten Blick scheint dies nicht der Fall zu sein, da die Kontrolle nicht **räumlich** unmittelbar an den Grenzübertritt gekoppelt ist. Nach dem Duktus der Begründung und nach der Zielrichtung ist die Kontrolle aber sehr wohl an die **Tatsache** des Grenzübertritts gekoppelt, und damit widerspricht sie zumindest dem Geist des Schengener Abkommens, wonach der Grenzübertritt zwischen den Vertragsstaaten gerade ohne (auch die Angst vor) eine(r) regelmäßigen Kontrolle möglich sein soll - und zwar nicht nur direkt an der Staatsgrenze, sondern auch darüber hinaus<sup>37</sup>.

Dem widerspricht auch nicht Art.2 Abs.3 SDÜ, der von der Systematik her betrachtet deutlich machen soll, daß **bislang bestehende** Polizeibefugnisse nicht durch das SDÜ beeinträchtigt werden sollen. Daraus kann aber nicht geschlossen werden, daß die Vertragsparteien es erlauben wollten, die Vereinbarung durch Neuregelungen des Polizeirechts zu unterlaufen. Schengen will **keine Kontrollen** aufgrund **der Tatsache eines Grenzübertritts**, weil die Bürger frei reisen und sich frei bewegen können sollen, wobei die Bewegungen

im Bereich illegaler oder scheinlegaler Aktivitäten bewußt in Kauf genommen wurden und ggf. durch andere polizeiliche Maßnahmen (z.B. die Intensivierung der Zusammenarbeit) zu bewältigen sind. Defizite, die hier (noch) bestehen, können nicht durch einseitige polizeigesetzliche Regelungen eines (zudem noch Bundes-)Landes behoben werden. Vielmehr ist hier eine möglichst rasche länderübergreifende Vernetzung erforderlich. Niemand käme bspw. in Deutschland auf die Idee, Kontrollen zwischen Hamburg und Niedersachsen einzuführen, nur weil in einem der beiden Bundesländer die Kriminalitätsraten wesentlich höher sind als in dem anderen oder weil pendelnde Straftäter regelmäßig die Ländergrenzen passieren.

## 2.8 Abgrenzung zum Personalausweisgesetz

1. Bislang ist das Mitführen eines Ausweises nicht gesetzlich vorgeschrieben<sup>38</sup>; durch die Neuregelung werden aber Personen, die einen solchen nicht mitführen, deutlich benachteiligt. Das **Bundes(!)**gesetz über Personalausweise wird somit indirekt ausgehebelt; konsequent wäre eine Änderung dieses Gesetzes dahingehend, daß entsprechende Papiere mitgeführt werden müssen (bisherige Begründung der gefährlichen Orte, an denen mit Kontrollen gerechnet werden muß, zieht nicht mehr); dies würde aber eine Regelung auf Bundesebene erforderlich machen.
2. Wer bei den geplanten Kontrollen unrichtige Angaben macht oder Angaben zur Identität verweigert, begeht eine Ordnungswidrigkeit gem. ' 111 OWiG<sup>39</sup>. Auch dies macht deutlich, daß die Neuregelung nicht "folgenlos" ist. Das Bundesverfassungsgericht hat in der gerade angesprochenen Entscheidung (s. Anm. 27) auch deutlich gemacht, daß der ' 111 OWiG dazu dienen soll, der Stelle, die zur Identitätsfeststellung ermächtigt ist, aufwendigere oder umständlichere Maßnahmen zu ersparen. Dieser Zweck rechtfertigt die Grundrechtsbeschränkung aber nur, *"wenn die Identitätsfeststellung ihrerseits einem überwiegenden Allgemeininteresse dient"*<sup>40</sup>. Dies wird vom Bundesverfassungsgericht für den hier entschiedenen Fall des ' 163 b Abs.1 StPO bejaht, denn die Vorschrift verfolgt den Zweck, *"Personen, die einer Straftat verdächtig sind, zu identifizieren, damit die erforderlichen Ermittlungen durchgeführt werden können"*<sup>41</sup>. Während bei ' 163 b Abs.1 StPO aber ein konkreter Tatverdacht gegeben ist, wird dies für die geplante Neuregelung der anlaßunabhängigen Kontrollen gerade nicht angenommen. Für das Bundesverfassungsgericht reicht aber eine individuelle, nicht anhand konkreter Tatsachen nachvollziehbare Beurteilung offensichtlich nicht aus, denn in der gerade zitierten Entscheidung wird auch festgestellt, daß (hier zur Begründung des Tatverdachts) "die subjektive Annahme des Amtsträgers" nicht ausreicht<sup>42</sup>.

## 2.9 Auswirkungen auf das subjektive Befinden der Bürger

1. Die Verbrechensfurcht wird durch anlaßunabhängige Kontrollen eher erhöht als verringert, weil kaum ein Bürger tatsächlich glauben wird, daß die Polizei "ohne Grund" kontrolliert.
2. Bisher konnte der Bürger darauf **vertrauen**, nur kontrolliert zu werden,

wenn er sich entweder an "gefährlichen Orten" (einschl. Verkehr) aufhält oder sein Verhalten dazu Anlaß gibt. Die geplanten Kontrollen heben diesen Grundsatz, der das Polizeirecht prägt und damit die **Transparenz polizeilicher Maßnahmen** dem Bürger gegenüber zumindest in diesem Bereich auf; Einrichtungen des intern. Verkehrs und Durchgangsstraßen werden von praktisch allen Bürgern benutzt, d.h. praktisch alle Bürger können demnach kontrolliert werden. Das Recht des Bürgers, **nicht ohne nachvollziehbaren Anlaß** kontrolliert zu werden, ist aber eines der wichtigsten Errungenschaften der Polizeigesetze. Dies ist ein wichtiger Grundsatz unsere Demokratie, und er unterscheidet uns von anderen Staatsformen, wo jederzeit Kontrollen der Bürger ohne Anlaß und ohne Grund durchgeführt werden. Wenn man diese Kontrollen ohne Anlaß und ohne konkretes Ereignis (und um solche handelt es sich nach der geplanten Regelung) will, dann müßte eigentlich ' 26 Abs. 1 PolG nach den ersten acht Worten ersatzlos gestrichen werden. Die Neuregelung dient im Ergebnis eher der Verschleierung als der Transparenz polizeilicher Maßnahmen<sup>43</sup>. Der Kölner Polizeipräsident Rothers hat dazu folgendes gesagt: *"Bei allen Überlegungen, die Eingriffsbefugnisse der Polizei zu erweitern, muß deshalb immer auch mitgedacht werden, ob damit nicht gleichzeitig die Distanz zu Kreisen des Bevölkerung, auf deren Vertrauen wir angewiesen sind, übermäßig vergrößert wird. Eine Eingriffsbefugnis, deren Geeignetheit und Notwendigkeit nicht einsichtig ist, ist letztendlich disfunktional. ... Ist es nicht so, daß Betroffene, eine Kontroll- oder Überprüfungsmaßnahme der Polizei dann akzeptieren, wenn sie aus einem konkreten Anlaß begründet werden kann? Läßt die Akzeptanz nicht dann nach, wenn eine Polizeimaßnahme durchgeführt wird, für die eine konkrete Verdachtslage nicht vorliegt? Verdachts- und ereignisunabhängige Überprüfungen ... stellen das in langer geschichtlicher Tradition gewachsene Gefüge von staatlicher Machtausübung und bürgerlicher Freiheit in Frage"*<sup>44</sup>

## Zusammenfassung

Bislang setzt ' 26 PolG BW entweder eine konkrete Gefahr oder die Anwesenheit an einem bestimmten Ort voraus. Beides ist nun nicht mehr erforderlich (die Örtlichkeiten im Entwurf sind keine "bestimmten" Orte i.S.d. bisherigen ' 26); insofern wäre es nur konsequent, der Polizei generell die Befugnis zu geben, die Identität zu kontrollieren.

Kann das Ziel mit dieser Neuregelung überhaupt erreicht werden? Die Identitätsfeststellung dient dazu, die unbekannt Personalien einer Person festzustellen (Identitätsfeststellung i.e.S.) oder zu prüfen, ob eine Person mit einer gesuchten identisch ist, deren Personalien schon bekannt sind (Identitätsabgleich)<sup>45</sup>. Letzteres wird aber mit der Neuregelung offensichtlich nicht angezielt (obwohl in der Begründung darauf verwiesen wird), da ansonsten ' 26 Abs. 1 Nr. 4 PolG BW einschlägig wäre bzw. hätte modifiziert werden müssen (Aufgabe der Beschränkung auf die schwere Kriminalität bzw. Verhinderung einer bestimmten Straftat). Die Frage ist, ob mit der Identitätsfeststellung i.e.S. das Ziel (Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität) erreicht werden kann. Dies trifft zu für illegal Einreisende, die ohne gültige Personalpapiere sind bzw. nicht einreisen dürfen, es trifft aber für die Mehrzahl der Täter der angezielten "grenzüberschreitenden Kriminalität" nicht zu, die sich (so auch die Begründung des Gesetzentwurfes auf S.5) den Grenzabbau und die Grenzöffnung zunutze machen. Erfäßt von der Neuregelung sollen danach **auch** (aber nicht vorrangig)

die Einschleusung und der illegale Aufenthalt sein (aaO.). Aus diesem Grunde muß zumindest die Durchsuchung bei den anlaßunabhängigen Kontrollen in ' 29 PolG BW geregelt werden.

Die Beschränkung auf Bundesautobahnen, Europastraßen und anderen Straßen von erheblicher Bedeutung für die grenzüberschreitende Kriminalität ist keine, da damit nur alle Straßen in Grenznähe gemeint sein können; ansonsten macht die Neuregelung keinen Sinn.

Wenn konkrete Lageerkennnisse vorliegen, können diese bereits nach geltendem Recht umgesetzt werden (Fahndung nach Straftätern gem. ' 26 Abs.1 Nr.4 PolG BW); wieso ausgerechnet die sog. "grenzüberschreitende Kriminalität" der Polizei neue Befugnisse geben soll, ist fraglich. Wenn dies wegen besonders großem Schaden oder besonderer Gefährlichkeit der Fall ist, dann gibt es andere Bereiche, die ebenfalls einbezogen werden müßten. Wieso bspw. nicht im Bereich der innerstädtischen Kriminalität, die von Art und Umfang her bedeutsamster Kriminalitätsbereich ist?

Selbst eine (wünschenswerte) wissenschaftlich geleitete Evaluation von verschiedensten Kontrollstrategien im Hinblick auf ihre Effektivität, **bevor** eine solch weitgehende Gesetzesänderung in Kraft tritt (sog. "Erfahrungsberichte" der Praxis genügen dazu nicht) - oder zumindest eine zeitliche Befristung der Neuregelung mit der Verpflichtung, den Effektivitätsnachweis anzutreten und der klaren Aussage, daß die Vorschrift abzuschaffen sei, wenn der Nachweis nicht erfolgt - kann die polizeirechtssystematischen und -dogmatischen Bedenken nicht ausräumen.

### 3. Erfahrungen mit "verdachtsloser" Rasterfahndung und "verdachtslosen" polizeilichen Ermittlungsmaßnahmen

#### 3.1 Bayern

- C Anfang Januar 1996 wurde aus dem Regierungsbezirk Oberfranken berichtet, daß dort ein Jahr nach der Einführung des Art.13 Abs.1 Nr.5 PAG bei entsprechenden Verkehrskontrollen 23.000 Personen überprüft und dabei 635 Straftaten entdeckt wurden<sup>46</sup>.
- C Dort, wo keine "Zufallskontrollen", sondern gezielte Kontrollmaßnahmen durchgeführt wurden, soll die "Trefferquote" wesentlich höher sein. So wird von den Fahndungskontrollgruppen im Bereich des PP Unterfranken berichtet, daß dort *"mittlerweile aufgrund der Selektionsmechanismen (!) Bei jeder dritten bis fünften Kontrolle eine polizeiliche Sachbehandlung notwendig wird (Ordnungswidrigkeit usw., Straftat oder Maßnahme zur Gefahrenabwehr)"*<sup>47</sup>. Erstaunlicherweise identische Zahlen (20-25%) werden aus dem PP Oberbayern genannt dort wurden 1995 gegenüber dem Vorjahr 35% mehr ausgeschriebene Straftäter und 68% mehr illegal eingereiste Ausländer festgenommen, 114% mehr Schleusungen unterbunden und 43% häufiger gestohlene Gegenstände sichergestellt. 80% aller Einsatzerfolge entfielen auf die Autobahnen<sup>48</sup>.
- C Andererseits hat das Bay. StM des Innern mitgeteilt, daß "für die 'klassischen Schleusungsrouten' noch keine Entwarnung gegeben werden" könne. "1996 seien allein an der Südgrenze 624 Schleuser festgenommen worden (1995

waren es sogar (!) 907)"<sup>49</sup>. Danach wären die "Erfolgszahlen" hier zumindest bayernweit nach der Einführung der anlaß- und ereignisunabhängigen Kontrollen um über 30% zurückgegangen.

Bei solchen und ähnlichen "Erfolgsmessungen" ist folgendes zu berücksichtigen:

- C Die (absoluten) Vergleichszahlen sagen nichts über das Verhältnis zwischen tatsächlichen Straftaten oder die Grenze passierenden Tätern und den durchgeführten Kontrollen aus (so kann z.B. die Zahl der tatsächlich, d.h. nicht nur von der Polizei aufgegriffenen illegal eingereisten Ausländer um 200% angestiegen sein).
- C Intensivierung von Kontrollen erbringt immer und überall einen Anstieg der o.gen. Zahlen. Ob dies auf bestimmte Methoden (hier: verdachts- und ereignisunabhängige Kontrollen) oder schlicht auf das "mehr" an durchgeführten Kontrollen oder Personal zurückzuführen ist, bleibt unklar.
- C Verdrängungseffekte werden nicht berücksichtigt (sowohl räumliche als auch deliktische)
- C Unmittelbar nach der Einführung neuer Methoden oder Gesetze gibt es immer einen Erfolgsdruck einerseits, eine besondere Motivation der Mitarbeiter andererseits. Erst im Langzeitvergleich sind solche Zahlen seriös.
- C Es erfolgt keine unabhängige, z.B. wissenschaftlich begleitete oder evaluierte Auswertung; d.h. eine Kontrolle der Datenerhebung und der Datenauswertung ist nicht möglich; nachträgliche Korrekturen (z.B. bei fehlerhafter Erfassung) sind nicht möglich. Die gleichen, bei der PKS kritisierten Faktoren spielen auch hier eine Rolle.

### 3.2 Baden-Württemberg

- C Zwischen dem 1.9. (Inkrafttreten der Möglichkeit der verdachts- und ereignisunabhängigen Personenkontrollen und dem 31.12.1996 führte die Polizei lt. einer Pressemitteilung des Innenministeriums vom 28.1.1997 *"über 20.000 Personenkontrollen auf öffentlichen Straßen und in Einrichtungen des internationalen Verkehrs durch"*. Dabei wurden *"im Zusammenhang mit der neuen Möglichkeit der verdachts- und ereignisunabhängigen Kontrollen ... 584 zur Festnahme gesuchte Straftäter und weitere 816 Personen aufgegriffen werden, die zur Aufenthaltsermittlung ausgeschrieben waren. Insgesamt 788 Personen wurden wegen Verdachts einer Straftat, wegen Verstoßes gegen ausländerrechtliche Bestimmungen oder andere Rechtsvorschriften festgenommen. In 405 Fällen konnten illegale Betäubungsmittel, in 157 Diebesgut, 113 gestohlene Kraftfahrzeuge, 61 Waffen und 245 Urkunden, darunter hauptsächlich falsche Ausweispapiere, Führerscheine oder Aufenthaltsberechtigungen, sichergestellt werden"*.

Daten für 1997 liegen noch nicht vor (Zahlen sind nach Aussage des IM BW vom 29.8.1997 noch nicht "evaluiert").

### C Probleme der Interpretation der Daten aus 1996:

- Keine Differenzierung zwischen Kontrollen aufgrund von ' 26 Abs.1 Nr. 6 PolG (o.gen. Kontrollen) und sonstigen Personenkontrollen

Das IM hat in einer Presseerklärung vom 29.1.1997 folgende Zahlen ergänzt:

27.514 Kontrollen im Rahmen der Gefahrenabwehr insg. (=100%)

20.606 Kontrollen auf Durchgangsstraßen und Einrichtungen des intern. Verkehrs (= 74,9%)

12.266 Kontrollen aufgrund der neuen Kontrollbefugnis (= 44,6%)

Eine Spezifizierung der in der Presseerklärung vom Tag zuvor genannten "Erfolgsquoten" erfolgte nicht.

- Zahlen sind nicht verwertbar, da unmittelbar nach Einführung der neuen Norm gewonnen; keine empirisch validen Bezugsgrößen.
- Legt man die Zahlen dennoch zugrunde, dann bedeutet dies eine Erfolgsquote von etwa 8%, d.h. 92 von 100 registrierten (!) Kontrollen sind erfolglos.
- Dabei dürfte ein großer Anteil der Festnahmen und der aufgegriffenen Personen im Zusammenhang mit ausländerspezifischen Delikten erfolgt sein (also nicht zur Bekämpfung der "internationalen Kriminalität", sofern man darunter nicht Verstöße gegen das Asylverfahrensgesetz oder gegen Einreisebestimmungen versteht).

Generell sind die Erfolge solcher Fahndungsmaßnahmen eher zurückhaltend zu beurteilen: Der baden-württembergische Datenschutzbeauftragte hatte 1996 in seiner Stellungnahme zur Einführung der Kontrollen in Baden-Württemberg darauf hingewiesen, daß in diesem Bundesland 1994 den Angaben des Innenministeriums zufolge bei monatlich flächendeckend durchgeführten regionalen Großfahndungen zu unterschiedlichen Fahndungsschwerpunkten mehr als 8.900 Polizeibeamte eingesetzt waren, die 187 illegal aufhältliche und/oder beschäftigte Ausländer festgestellt haben<sup>50</sup>.

### 3.3 Bundesgebiet nach "Schengen"

Die Innenministerkonferenz hat 1995 eine aus Vertretern des Bundes und der Westgrenzenländer bestehende Arbeitsgruppe eingesetzt, die den Auftrag hat, die Auswirkungen der Inkraftsetzung des SDÜ auf die innere Sicherheit in Deutschland zu beobachten und Erfahrungen im Zusammenhang mit dem SDÜ systematisch zu erheben und zu analysieren. Nach dem ersten Bericht der Arbeitsgruppe, der Anfang 1996 vorgelegt wurde, hat sich z.B. der Abbau der Personenkontrollen auf die Kriminalität in den gesamten Landesbereichen "nicht wesentlich ausgewirkt"<sup>51</sup>. Auch die oftmals als problematisch bezeichneten Observations- und Nacheileaktionen über die Binnengrenzen hinweg haben sich (zumindest bis Ende 1995) in Grenzen gehalten. Insgesamt fanden danach vom 26.3.95 bis 31.12.95 statt:

- Observationen ins Ausland: 27



- Observationen nach Deutschland: 24
- Nacheilen ins Ausland: 18
- Nacheilen nach Deutschland: 9<sup>52</sup>

### 3.4 Ausland

Beispiel Belgien: Dort wurde Anfang 1993 ein neues Polizeiaufgabengesetz in Kraft gesetzt, das die Eingriffsmöglichkeiten der Polizei einschränkt und höhere Anforderungen an deren Tätigwerden stellt. So ist die rein willkürliche Identitätskontrolle, die bis dahin theoretisch möglich war, nicht mehr zulässig. Systematische Personenkontrollen sind in bestimmten Ausnahmesituationen zwar erlaubt (z.B. bei Grenzkontrollen auf Flughäfen, bei Großveranstaltungen oder Demonstrationen), der einzelne Polizeibeamte muß diese Kontrolle allerdings dem Betroffenen gegenüber ausdrücklich begründen. Die belgischen Polizeibeamten sollen diese Neuregelung *"mit wenig Begeisterung"* aufgenommen haben, da ihr faktischer Spielraum bei Personenkontrollen *"stark eingeschränkt wird"*. *"Ganz allgemein betrachtet reagieren die Polizeibeamten ... eher negativ auf verschiedene neuere Gesetze, die sie als fehlendes Vertrauen in ihre Funktion werten"*<sup>53</sup>

### 3.5 Insgesamt

*"Bislang hat es sich auch in der Praxis als sinnvoll erwiesen, daß Polizeibeamte kritisch prüfen mußten, ob Eingriffsvoraussetzungen gegeben sind. Dies führte u. a. zu einer angemessenen Zurückhaltung, die nicht alleine durch den rechtsstaatlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit begründet war.*

...

*Letztlich werden sich die anlaß- und ereignisunabhängigen Personenkontrollen nicht auf bestimmte "geographische Räume" begrenzen lassen; es fragt sich, ob die Kontrollbefugnisse nicht auch außerhalb von Grenzregionen angebunden werden, so daß im weiteren Verlauf auch alle Bahnhöfe, Flughäfen und Fernstraßen umfaßt werden. Der Möglichkeit, praktisch im gesamten Land Präventivkontrollen durchzuführen, ist damit Tür und Tor geöffnet. Ich bezweifle auch, daß damit ein höheres Maß an Rechtsicherheit für Polizeibeamte verbunden ist. Die Frage, ob eine internationale Verkehrseinrichtung vorliegt, ist im Einzelfall nur schwer zu klären. Ich befürchte, daß die Neuregelung zur verdachtsunabhängigen Kontrolle gerade in den grenzfernen Regionen zu einer größeren Verunsicherung von Polizeibeamten führen wird, als wir das derzeit annehmen.*

...

*Als problematisch ist die Einführung der beabsichtigten Bestimmung auch in anderer Hinsicht zu sehen: Die neue Nr. 6 des ' 26 PolG BW könnte genutzt werden, von Polizeidienststellen z. B. im Rahmen von Vorgaben oder Zielvereinbarungen die Durchführung einer Mindestzahl anlaßunabhängiger Kontrollen zu verlangen.*

...

*Entsprechend der Aufgabenzuweisung regeln die Polizeigesetze Maßnahmen und*

*Befugnisse zur Gefahrenabwehr. Zielrichtung der Gesetzesvorlage "anlaßunabhängige Kontrollen" ist jedoch offenkundig nicht die Verhütung grenzüberschreitender Kriminalität. So, wie ich die beabsichtigte Bestimmung verstehe, geht es vielmehr darum, Straftäter zu erkennen und gesuchte Personen festzunehmen. Es handelt sich somit um eine Fahndungsmaßnahme, die konsequenterweise - wenn dazu ein Erfordernis bestünde - in der Strafprozeßordnung verankert werden müßte" (Rothers aaO.).*

Andererseits sprechen folgende Ausführungen des Leiter Einsatz beim PP Oberbayern für diese Kontrollen<sup>54</sup>:

*"Erfahrungsgemäß versuchen Straftäter und illegal einreisende Personen über die bekannten Durchgangsstraßen schnell ins Landesinnere und dort primär in die Ballungsräume zu kommen. Der neue Art. 13 Abs.1 Nr. 5 PAG berechtigt landesweit daher zu verdachts- und ereignisunabhängigen Personenkontrollen auch auf Durchgangsstraßen ... und in öffentlichen Einrichtungen des internationalen Verkehrs zur Verhütung oder Unterbindung der unerlaubten Überschreitung der Landesgrenze oder des unerlaubten Aufenthalts und zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität". ...*

*"Es bleibt somit der Lagebeurteilung und Lagefortschreibung der zuständigen Polizeidienststelle überlassen, welche Straßen zu welchem Zeitpunkt in diese Kontrolltätigkeiten einzubeziehen sind." ...*

*"Um Autobahnen nicht zu einer Art rechtsfreiem Raum für Kriminelle und illegale Ausländer werden zu lassen, verstärkten alle bayerischen Polizeipräsidien mehr und mehr ihre Autobahnkontrollen und bezogen vor allem auch Parkplätze, Raststätten, Zu- und Abfahrten mit ein".*

*"Hauptaufgaben dieser Einrichtungen (der Fahndungs- und Kontrolltrupps mit je 5 bis 8 Beamten, T.F.) sind neben der allgemeinen Personen- und Sachfahndung die*

- Bekämpfung des Schleuserunwesens,*
- Überwachung ausländer- und aysrechtlicher Bestimmungen,*
- Überwachung von Kfz-Verschiebungen sowie weiterer potentieller Verschieber- und Hehlerwaren,*
- Unterstützung der Fachdienststellen bei der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität und der Rauschgiftkriminalität,*
- Verfolgung unfallträchtiger Verkehrsverstöße."*

*"Bewährt haben sich schließlich einige von der Kriminalpolizei erarbeitete und von den Kontrolltrupps mitgeführte, der Selektion dienende Fahndungsraster, z.B. für Blitzeinbrüche durch rumänische Tresorknacker oder polnische Autoschieberbanden".*

*"Mit diesem flächendeckenden `Fahndungsschleier` (daher auch `Schleierfahndung`) sollte es gelingen, die Defizite des Grenzabbaus - in Verbindung natürlich mit den verstärkten Kontrollen an den EU-Außengrenzen durch Österreich - zu einem großen Teil auszugleichen".*

Demgegenüber aber der Innenminister von Schleswig-Holstein, Wienholtz:

*"Schlagbäume waren auch in der Vergangenheit keine intelligenten Fahndungsmittel"*<sup>55</sup>.

#### 4. Diskussion

- C Europa als einheitlicher kriminalgeographischer Raum läßt den Begriff der "importierten Kriminalität" nicht mehr zu (Abgrenzung ggf. aber zu Nicht-EU-Staaten; Problem der Außengrenzen!)
- C Verstöße gegen das Ausländer- und Asylverfahrensgesetz sollten nicht als "internationale oder grenzüberschreitende Kriminalität" betrachtet werden, deren Verfolgung Ziel der Kontrollen ist.
- C Folgende Probleme werden im Zusammenhang mit den neuen Möglichkeiten der Polizei gesehen:
- Grundrechtsgarantien
  - Rechtsschutzgewährung
  - parlamentarische und exekutive Kontrolle
  - Verteidigerrechte
  - Verfahrensprinzipien (Leitungsfunktion der StA)

Gegenüberstellungen und (politische!) Abwägungen zwischen:

Spannungsfelder bei der Ausweitung polizeilicher Befugnisse	
Effektivität <sup>56</sup>	Rechtsbindung
Freiheit (Sicherung bürgerlicher Freiheiten durch Verfahrensrecht)	(angebliche) Sicherheit (als Legitimation ausgeweiteter Investigations- und Eingriffsmöglichkeiten) <sup>57</sup>
Datenschutz <sup>58</sup>	informationelles Selbstbestimmungsrecht
Privatshäre und staatsfreier Raum <sup>59</sup>	Öffentlichkeit und staatliche Kontrolle
Unschuldsvermutung (Strafrecht) <sup>60</sup>	Verdachtsvermutung (präventive bzw. proaktive Kontrolle)

Spannungsfelder bei der Ausweitung polizeilicher Befugnisse	
Individuelle Schutzrechte	Staatliche Befugnisse
(Straf- und Polizei-)Rechtssystem zur Abwehr bzw. Begrenzung staatlicher Eingriffe	(Straf- und Polizei-)Rechtssystem zur Ausweitung und Legitimation staatlicher Eingriffe
Abwehrrechte des Individuums <sup>61</sup>	Ordnungs- und Durchsetzungsinteresse des Staates
Selbstbeschränkung der Polizei zum Schutz bürgerlicher Rechte <sup>62</sup>	Beständige Forderung nach Kompetenz-, Sach- und Personalausweitung

Bei der Entscheidung, ob eher Zurückhaltung oder offensive Repression, ob Freiheit oder Sicherheit in den Vordergrund zu stellen sind, wird auch folgende Bemerkung von Hassemer zu berücksichtigen sein:

*"Mir ist keine Gesellschaft bekannt, die daran gescheitert wäre, daß ihre Institutionen sozialer Kontrolle das abweichende Verhalten des Alltags nicht mehr beherrscht hätten. Mir ist keine Strafrechtsordnung bekannt, die daran zerbrochen wäre, daß sie funktionsuntüchtig wurde gegenüber der alltäglichen Kriminalität. Mir sind aber wohl Gesellschaften und Strafrechtsordnungen bekannt, die dem Interesse an effizienter Verbrechensbekämpfung ihren Formalisierungsauftrag geopfert haben, Strafverfahren, die sich haben funktionalisieren lassen im terroristischen Räderwerk eines rücksichtslosen Kampfes gegen die Abweichung"<sup>63</sup>.*

### **Probleme bei der Einführung neuer oder veränderter/ erweiterter Kompetenzen für die Polizei**

1. Paßt die Neuregelung in die vorhandene Gesetzessystematik?
2. Ist die Neuregelung vereinbar mit den allgemeinen Rechtsstaatsprinzipien bzw. mit dem Grundgesetz?
3. Wie ordnet sich die Neuregelung in die Systematik zwischen Gefahrenabwehr und Strafverfolgung ein?
4. Ist die Neuregelung für die Polizei praktikabel?
5. Ist das Ziel der Neuregelung klar formuliert?

6. Ist das Ziel mit gerade dieser Maßnahme erreichbar?
7. Ist eine interne Erfolgskontrolle und Kosten-Nutzen-Analyse vorgesehen?
8. Findet eine unabhängige Evaluation und wissenschaftliche Begleitung der Neuregelung statt?
9. Ist ein "Verfalldatum" vorgesehen (zeitlich oder bei Wegfall der Zielsetzung)?
10. Welche erwünschten und unerwünschten Nebenwirkungen hat die Maßnahme?

---

<sup>1</sup> Vgl. Nr. 2.6 der VV zu ' 26 Abs.1 Nr.6 PolG BW: "Im jeweiligen Einzelfall ist bei der Festlegung und Durchführung der Kontrollen der insbesondere in ' 5 Abs.2 PolG verankerte Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten".

<sup>2</sup> Ausdrücklich abgelehnt wird die Einführung dieser Kontrollen in Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein; vgl. Spörl, K.-H., Zur Einführung einer verdachts- und ereignisunabhängigen Personenkontrolle ("Schleierfahndung") in Bayern. In: Die Polizei 1997, S. 217 ff., S. 217, 218

<sup>3</sup> Insofern spielt das Thema Rasterfahndung möglicherweise im Zusammenhang mit der Frage, welche Kompetenzen Europol bekommen soll, eine Rolle.

<sup>4</sup> Vgl. z.B. Mussmann, E., Allgemeines Polizeirecht in Baden-Württemberg, Stuttgart u.a. 1984, Rdnr. 183

<sup>5</sup> Vgl. BGHSt 10, 8. Nach ' 160 Abs. 1 StPO hat die Staatsanwaltschaft die sog. "Sachverhaltserforschungspflicht" bei Anzeige oder Verdacht einer Straftat; gem. ' 163 Abs.1 StPO hat die Polizei "Straftaten zu erforschen".

<sup>6</sup> Vgl. Würtenberger/Heckmann/Riggert, Polizeirecht in Baden-Württemberg, 2. Aufl. Heidelberg 1994, Rdnr. 123 m.w.N.

<sup>7</sup> Rothers, J., Anlaßunabhängige Kontrollen und ihre Probleme für die Polizeipraxis. In: Die Grünen im Landtag von Baden-Württemberg, Anlaßunabhängige Polizeikontrollen im Spannungsfeld zwischen Polizeipraxis und Bürgerrechten. Veröffentlichung der Beiträge zur Anhörung am 4. Juli 1996 in Stuttgart

<sup>8</sup> O'Brien, Robert M., Police Productivity and Crime Rates: 1973-1992. In: Criminology 34, 2, 1996, S.183 ff. Es gibt deutliche Anhaltspunkte dafür, daß die Entwicklung der registrierten Kriminalität mehr oder weniger unabhängig ist von polizeilichen oder sonstigen reaktiven staatlichen Maßnahmen und eher von allgemeinen (sozial)politischen Faktoren und vom Anzeigeverhalten der Bürger gesteuert wird. Dies wird beispielsweise deutlich, wenn man das Verhältnis von Anzeigeverhalten und Entwicklung der polizeilich registrierten Kriminalität dort betrachtet, wo regelmäßig durchgeführte Opferbefragungen tendenziell andere Entwicklungen zeigen als die polizeilich registrierte Kriminalität. So ging beispielsweise nach der in den USA jährlich durchgeführten Opferbefragung dort der Anteil der Haushalte, in denen mindestens ein Familienmitglied von einer Straftat betroffen wurde, zwischen 1975 und 1992 von 32% auf 23% zurück (d.h. es wurden 1992 28% weniger Haushalte Opfer einer Straftat als 1975), während die von der Polizei registrierten Straftaten in diesem Zeitraum anstiegen. In Großbritannien wurden 1987 von der Polizei 41% mehr Straftaten registriert als 1981, während im gleichen Zeitraum die bei Opferbefragungen erfragten Taten nur um 30% anstiegen. Bei den Sachbeschädigungen wurden im gleichen Zeitraum 52% mehr Taten von der Polizei registriert, während in den entsprechenden Opferbefragungen dieses Delikt nur um 9% anstieg. Noch dramatischer stellt sich dieser Unterschied bei den Raubüberfällen dar: Hier weist die polizeiliche Statistik einen Anstieg von 62% aus, während die Opferbefragung lediglich ein Plus von 9% hat; vgl. die Nachweise bei Feltes, Th., Effizienz der Straftatenbekämpfung. In: E. Kube (Hrsg.), Handbuch für polizeiliche Führungskräfte, Stuttgart u.a. 1996.

<sup>9</sup> Popitz hat in diesem Zusammenhang auch auf die sog. "Präventivwirkung des Nichtwissens" hingewiesen; wenn die Bürger über den tatsächlichen Umfang der Kriminalität informiert wären, würde dies möglicherweise zu einem totalen Zusammenbruch der Normtreue führen; Popitz, H., Über die Präventivwirkung des Nichtwissens. In: Recht

---

und Staat, Heft 350. Tübingen 1968

<sup>10</sup> Vgl. dazu Feltes, Th., 1996 sowie ders., Kriminalität, öffentliche Sicherheit und gesellschaftliche Verantwortung - Welche Rolle spielt die Polizei? In: Die Polizei 1994, S. 166 ff. sowie ders., Mitverantwortung der Gesellschaft, In: J. Glavic (Hrsg.), Handbuch für das private Sicherheitsgewerbe, Stuttgart 1995, S. 79 ff.

<sup>11</sup> BVerwGE 45, 51, 61; 47, 31, 40

<sup>12</sup> Vgl. Begründung zum Gesetzentwurf der Landesregierung I A 3

<sup>13</sup> Begründung I B

<sup>14</sup> Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen, Urteil vom 14. Mai 1996, Vf. 44-II-94; S.46

<sup>15</sup> Eine aktuelle Studie aus den USA zu den Kosten von Straftaten zeigt auf, daß - mit Ausnahme der Brandstiftung mit Verletzung und des sexuellen Mißbrauchs von Kindern - die höchsten Gesamtkosten je Straftat (ohne Tötungsdelikte) durch Trunkenheitsfahrten mit Verletzten verursacht werden; dabei sind die sonstigen gesellschaftlichen Kosten, die im Verkehrsbereich auch ohne Straftaten verursacht werden, nicht berücksichtigt; T.R. Miller, M.A. Cohen, B. Wiersema, Victim Costs and Consequences: A New Look. National Institute of Justice - Research Report February 1996.

<sup>16</sup> Vgl. Wolf in Wolf/Stephan, Polizeigesetz für Baden-Württemberg, 4. Aufl., Stuttgart u.a. 1995, ' 26 Rdnr.20

<sup>17</sup> Vgl. VGH Bad.-Württ., VBIBW 1982, S. 338 ff., S.340

<sup>18</sup> Im übrigen werden diese Kontrollen zu einer weiteren Überrepräsentation von "Ausländern" in der Polizeilichen Kriminalstatistik führen, die ohnehin in diesem Bereich äußerst umstritten ist; vgl. zuletzt Geißler, Rainer, Das gefährliche Gerücht von der hohen Ausländerkriminalität. Das Parlament (Beilage zur Wochenzeitung) B 35/95 vom 25. August 1995, S. 30 ff.; s.a. zu den verschiedenen Verzerrungsfaktoren Steffen, Wiebke u.a., Ausländerkriminalität in Bayern, Bay. Landeskriminalamt, München 1992

<sup>19</sup> So Beinhofer, Paul, Europäischer Abbau der Grenzkontrollen und polizeiliche Aufgabenerfüllung, BayVerwBl 1995, S. 193 ff., S. 196

<sup>20</sup> Vgl. Mussmann, Eike, Allgemeines Polizeirecht in Baden-Württemberg, 4. Aufl. Stuttgart u.a. 1994, S.138, Rdnr. 181

<sup>21</sup> Mussmann aaO.; s.a. Stümper, A., BWVBl. 1962, S. 68 ff., S. 71 (zum alten Recht)

<sup>22</sup> Zwar ging es hier um materiell weiterreichende Eingriffe im Zusammenhang mit dem sog. "Großen Lauschangriff"; das dieser Überlegung zugrunde liegende Grundprinzip, wonach individuelles Gespür einzelner Polizeibeamter oder nicht anhand von Tatsachen nachvollziehbare Bewertungen als Grundlage für polizeiliches Einschreiten und die damit verbundene Beeinträchtigung von Grundrechten gerade **nicht** genügen, kann aber auch für die hier zu beurteilende Frage herangezogen werden.

<sup>23</sup> Wobei "tatsächliche Anhaltspunkte gegeben sein" müssen, daß sich die Vorgänge "aufgrund objektiver, der Nachprüfung zugänglicher Kriterien" dort ereignen; s.a. OVG Berlin NJW 1986, S.3223

<sup>24</sup> Vgl. Mussmann aaO., S. 128 ff., Rdnr. 167

<sup>25</sup> Wobei hier diese Kontrolle der Gefahrenabwehr dient, wenn es darum geht, **bestimmte** geplante Straftaten zu verhindern oder allgemein ausgeschriebene Straftäter zu ergreifen, wobei nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit dies auf schwere Straftaten bezogen sein muß (vgl. Wolf in Wolf/Stephan (s.o. FN 8) ' 26 Rdnr. 19 f. Beides ist aber nicht das Ziel der Gesetzesänderung.

<sup>26</sup> So Mussmann aaO., S. 141, Rdnr. 187, der darauf verweist, daß der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit hier als

---

Eingriffsschranke nicht genügt und zudem in seiner praktischen Handhabung zu unsicher sei. Zudem wird bezweifelt, ob diese Vorschrift überhaupt zur präventiven Gefahrenabwehr geeignet ist.

<sup>27</sup> Unter Verweis auf SächsVGH, SächsVBl. 1995, 160, 162; vgl. BVerfGE 65, 1, 56

<sup>28</sup> SächsVGH Urteil vom 14. Mai 1996, S. 56; Hervorhebung vom Verf.

<sup>29</sup> SächsVGH, Urteil vom 16. Mai 1996, S. 62

<sup>30</sup> s. hierzu VGH Bad.-Württ., VBIBW 1982, S. 338 ff., S.340

<sup>31</sup> Ranft, Otfried, Strafprozeßrecht, Stuttgart u.a. 1991, S. 182 unter Verweis auf die einschlägige Kommentarliteratur

<sup>32</sup> S. Protokoll der 6. Sitzung des Landtags von Baden-Württemberg, S. 012/3 und 4

<sup>33</sup> So der Ltd.PD Koch, Polizeidirektion Unterfranken, bei der Anhörung am 4. Juli 1996 in Stuttgart

<sup>34</sup> Spörl 1997, aaO., S. 217

<sup>35</sup> Koch aaO.

<sup>36</sup> Spörl 1997 aaO.

<sup>37</sup> aA Spörl 1997, S. 218: "Die ... Kontrollen des grenzüberschreitenden Personenverkehrs (sic!) bedeuten keine 'zweite Grenzlinie' und sind deshalb problemlos mit Art.2 Abs.2 SDÜ vereinbar..."

<sup>38</sup> Vgl. Mussmann aaO., S. 137, Rdnr. 178

<sup>39</sup> Vgl. Wolf in Stephan/Wolf, Polizeigesetz, ' 26 Rdnr. 4. In Rechtsprechung und Lehre besteht Einigkeit darüber besteht, daß ' 111 OWiG keine selbständige Regelung der Auskunftspflicht enthält, sondern an andere Vorschriften anknüpft, in denen Voraussetzungen und Umfang einer solchen Pflicht festgelegt sinddas Bundesverfassungsgericht. Das Bundesverfassungsgericht hat in einer jüngeren Entscheidung (NJW 1995, S. 3110 ff., 3111 - und unter Verweis auf weitere Entscheidungen aus früheren Jahren) dazu ausgeführt, daß dem Bestimmtheitserfordernis in diesem Fall genügt ist, "wenn die Verweisungsnorm hinreichend klar erkennen läßt, welche Vorschriften im einzelnen gelten sollen, und wenn diese ihrerseits hinreichend bestimmt sind". Gerade hierzu bestehen aber im vorliegenden Fall Bedenken dahingehend, daß die "Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität" sowie die Tatsache, sich an nicht konkret bestimmten Orten des Fernverkehrs aufzuhalten, kaum als hinreichende Bestimmung für die Verpflichtung, seine Identität zu offenbaren, angesehen werden kann.

<sup>40</sup> BVerfG aaO.

<sup>41</sup> BVerfG aaO.

<sup>42</sup> BVerfG aaO., S. 3112

<sup>43</sup> Im übrigen bringt sie auch den kontrollierenden Polizeibeamten dann in arge Bedrängnis, wenn er einem (im Ergebnis Unverdächtigen) erklären soll, warum gerade er aus einer Vielzahl von potentiell zu Kontrollierenden ausgesucht worden ist. Entweder muß der Polizeibeamte dann seine (falsche!) Vermutung begründen und sich ggf. ziemlich blamieren, oder aber er verweigert diese Begründung, was nicht unbedingt für eine bürgerfreundliche Polizei spricht, die sich viele wünschen. Insofern liegt hier ein wesentlicher Unterschied zu den Kontrollstellen nach ' 26 Abs.1 Nr. 4 PolG BW oder zu den Routinekontrollen im Verkehrsbereich, wo (fast) jeder Bürger einsieht, daß kontrolliert werden muß, auch wenn dies im Einzelfall möglicherweise zu Wartezeiten führt. Bei der Neuregelung werden einzelne Bürger **gezielt** anhand bestimmter Verdachtsstrategien herausgesucht, die zu begründen dem Polizeibeamten u.U. schwerfallen und die möglicherweise (z.B. aus ermittlungstaktischen Gründen) auch nicht offengelegt werden können.

---

<sup>44</sup> Rothers, J., Anlaßunabhängige Kontrollen und ihre Probleme für die Polizeipraxis. In: Anlaßunabhängige Polizeikontrollen ... Anhörung der Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen im Landtag von Baden-Württemberg am 4. Juli 1996

<sup>45</sup> Mussmann aaO., S. 137, Rdnr. 178

<sup>46</sup> Süddeutsche Zeitung vom 9.1.1996; zitiert auch bei Schneider, Stellungnahme des Landesbeauftragten für den Datenschutz Baden-Württemberg zur Einführung verdachts- und ereignisunabhängiger Kontrollen vom 9. Mai 1996, S.7

<sup>47</sup> So der LtdPD Koch bei der Anhörung am 4. Juli 1996 im baden-württembergischen Landtag zu den anlaßunabhängigen Kontrollen; abgedruckt in: Anlaßunabhängige Polizeikontrollen im Spannungsfeld zwischen Polizeipraxis und Bürgerrechten. Die Anhörung von Bündnis 90/ Die Grünen im Landtag von Baden-Württemberg am 4. Juli 1996, Stuttgart 1996

<sup>48</sup> Spörl 1997 aaO.

<sup>49</sup> Vgl. Anmerkung der Redaktion "Die Polizei" bei Spörl 1997, S. 219

<sup>50</sup> Schneider aaO., S.6

<sup>51</sup> Zitiert nach: Information für Führungskräfte der Polizei Baden-Württemberg, hrsg. vom Innenministerium, Ausgabe 4, 1996 vom 8. Juli 1996, S.4

<sup>52</sup> Zitiert nach den Informationen für Führungskräfte, s. letzte FN, S. 9

<sup>53</sup> Brammertz, S., G. Bourdoux, Das neue belgische Polizeiaufgabengesetz. In: ZstW 108, 1996, S. 397 ff., S.410

<sup>54</sup> Alle folgenden Zitate nach Spörl 1997 aaO.

<sup>55</sup> Zitiert nach Die Polizei 1997, S. 218

<sup>56</sup> *"Die Entwicklung der Ausweitung polizeilicher Befugnisse ist meines Erachtens geprägt von einer rechtlichen Verselbständigung des Effektivitätsgedankens bei der Gefahrenabwehr und der Strafverfolgung. Effektivität ist und war nie allein Legitimationsgrundlage. Effizienz ist zwar eine rechtlich gebotene Größe im Rahmen staatlichen Handelns; denn Nicht-Effizienz ist unnötig und daher im Sinne der Eingriffsverwaltung rechtswidrig. Effizienz hat ihre rechtliche Zulässigkeit daher nur im Rahmen einer aus anderen Gründen vorhandenen rechtsstaatlichen Legitimation. Daher gehen alle Argumente zur rechtlichen Legitimation der Vorfeldermittlungen allein unter dem Gesichtspunkt ihrer Wirksamkeit - ihrer Effizienz - ins Leere. Effizienz ohne Legitimation ist Unrecht"* (Müller 1995, S. 606).

<sup>57</sup> Frehsee z. B. macht einen Prinzipienwandel des Rechtssystems aus, der sich in der allmählichen Verabschiedung von den Idealen des Strafrechts der Neuzeit (Abwehr bzw. Begrenzung staatlicher Zugriffe, prozessuale Einhegung strafender Zwangsgewalt) ausdrückt: *"An die Stelle des Leitprinzips der Sicherung bürgerlicher Freiheit durch Verfahrensrecht tritt eine ganz andere Interpretation von Freiheit, nämlich die Freiheit der Strafverfolgungsorgane zu Investigations- und Eingriffsmöglichkeiten, die durch Recht möglichst wenig behindert werden sollen"* (Frehsee 1997, 15).

<sup>58</sup> *"Angesichts der aktuellen Diskussion über die innere Sicherheit weisen die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder darauf hin, daß umfangreiche polizeiliche*



---

*Befugnisse zur Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten, insbesondere im technischen Bereich gesetzlich verankert worden sind. Zum Kreis der Betroffenen zählen dabei nicht nur Personen, gegen die Verdachtsgründe vorliegen, sondern auch nicht-verdächtige Kontakt- und Begleitpersonen und Beteiligte, deren Schutz nach Auffassung der Datenschutzbeauftragten besonders wichtig ist" (Beschluß der 48. Konferenz der Datenschutzbeauftragten 1994 in Potsdam, Jacob 1995, 499; Bund 15.TB).*

<sup>59</sup> *"Die Erschließung neuer 'Vorfeldbereiche' der Polizei verkürzt den staatsfreien Raum des Bürgers, die Hochrüstung der Polizei mit Informationstechnologie stärkt staatliche Kontrolle auf Kosten bürgerlicher Privatsphäre, neue polizeiliche Eingriffsbefugnisse und informationelle Überlegenheit bei der Verfolgung Verdächtiger verkürzen die Chancen des Bürgers, staatlicher Repression zu entgehen, und eröffnen der Repression neue Bereiche"; Krauß, D., Sicherheitsstaat und Strafverteidigung, in: Strafverteidiger, 9 (7), 1989, S. 315-325.*

<sup>60</sup> *"Zugespitzt ließe sich so formulieren: aus der rechtsstaatlichen Perspektive gilt die Unschuldsvermutung, nach der jeder als unschuldig (im Sinne des Strafrechts) zu gelten hat, solange seine Schuld in einem Verfahren nicht nachgewiesen und festgestellt worden ist; vom Standpunkt einer präventiven bzw. proaktiven Kontrollstrategie verhält es sich anders: jeder ist solange verdächtig, wie nicht das Gegenteil bewiesen ist - und wenn entlastet, dann nur unter zeitlichem Vorbehalt" (Sack, F., Nogala, D., Lindenberg, M., Social Control Technologies - Aspekte und Konsequenzen des Technikeinsatzes bei Instanzen strafrechtlicher Sozialkontrolle im nationalen und internationalen Kontext, Forschungsbericht (Entwurf) zum DFG-Projekt "Social Control Technologies", Hamburg 1997, S. 374).*

<sup>61</sup> *"Paradoxerweise scheint einer Gesellschaft, die sich immer weiter (weil auch ideologisch befördert) in individuell definierte Handlungsmuster aufzulösen scheint, die Wertschätzung von rechtlich fixierten Abwehrrechten für Individuen unter der Hand abhanden gekommen zu sein. Zugleich wird den Ordnungs- und Durchsetzungsinteressen des Staatsverbandes, in der wirtschaftlichen Sphäre mehr als verpönt, hinsichtlich der stabilitätsstrategischen Beherrschung offensichtlicher gesellschaftlicher Umbrüche und ökonomischer Krisen ein erweiterter Spielraum zugestanden. Schutzrechte des Einzelnen, zumal noch einer strafrechtlichen Normübertretung verdächtig, geraten demgegenüber zweifellos ins Hintertreffen" (Sack, F., Nogala, D., Lindenberg, M., aaO., S. 374).*

<sup>62</sup> *"So wie für die hypertechnisierten Gesellschaften heutigen Zuschnitts selbst bezweifelt werden darf, ob sie noch die unvorhergesehenen bzw. unintendierten Folgen ihrer komplexen technischen Handlungsweisen überblicken und in der Gewalt haben, so muß sich auch die Polizei als Organisation die Frage stellen lassen, inwieweit sie in der Lage ist, die mittel- und langfristigen Auswirkungen ihres technologisch rationalisierten und effektivierte Handelns jenseits ihres unmittelbaren Aufgabenhorizonts zu reflektieren und in demokratischer Weise gegenüber Staat und Gesellschaft zu verantworten. Notwendig dazu wäre eine Ethik der bewußt bedachten Selbstbegrenzung technisch effektivierte Handelns, das sich kaum aus der instrumentellen Logik der Täterermittlung, der Fallaufklärung und der Verbrechensbekämpfung allein entwickeln lassen. Im Gegenteil, eine solche 'prüfende Voraussicht' setzte voraus, daß der Hinterfragung der Mittel nicht gleich die Obstruktion der polizeilichen Aufgabenerfüllung oder die Legitimation krimineller Handlungsweisen unterstellt würde, sondern der Blick frei würde für technologische Danäergeschenke und polizeistrategische Sackgassen" (Sack, F., Nogala, D., Lindenberg, M., aaO., S. 409).*

---

<sup>63</sup> Hassemer 1995, S. 304