

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung	1
I. Einführung in die Thematik	1
II. Gang der Bearbeitung	4
1. Teil Normative Grundlagen der aktuellen verdachtsunabhängigen Gebietskontrollbefugnisse	7
B. Historische Entwicklung der bisherigen verdachtsunabhängigen Gebietskontrollbefugnisse in den Landespolizeigesetzen	7
I. Verdachtsunabhängige Kontrollbefugnisse im Gefahrenvorfeld	7
II. Sachliche und Örtliche Erweiterung der Personenkontrollen im Gefahrenvorfeld durch die Einführung der Schleierfahndung	10
III. Verdachts- und anlasslose Personenkontrollen im gesamten öffentlichen Verkehrsraum – die Schleierfahndung 2.0	12
1. Erweiterungen des niedersächsischen Polizeigesetzes	12
a) Verdachtsunabhängige Kontrolle sämtlicher Verkehrsteilnehmer*innen	12
b) Einführung der Schleierfahndung 2.0	13
2. Einführung ähnlicher Befugnisse in weiteren Bundesländern	16
IV. Ausweitung verdachtsunabhängiger Gebietskontrollbefugnisse	17
1. Abkehr von der Schleierfahndung 2.0	17
2. Ausweitung des sachlichen Anwendungsbereichs auf Straftaten ohne zwingenden Grenzbezug	20
a) Erste Ausweitungversuche im Rahmen der Schleierfahndung 2.0	21
b) Tatsächliche Ausweitung des sachlichen Anwendungsbereichs in einzelnen Landespolizeigesetzen	22
aa) § 27a SOG MV	23
bb) § 13 V BremPolG a.F.	24
cc) § 180 III 1 Nr. 1 LVwG SH	24

dd) Die Ausnahme des § 4 II HmbPolIDVG a.F.	26
c) Sonderfall 1: § 9a IV POG RP	27
3. Weitere Modifikationen verdachtsunabhängiger Gebietskontrollbefugnisse	29
a) Sonderfall 2: Einführung der strategischen Fahndung, § 12a PolG NRW	29
b) Sonderfall 3: Einführung des § 28b I BbgPolG	32
c) Erweiterung des § 27a Satz 1 Nr. 1 SOG MV	33
V. Zusammenfassung	34
C. Die aktuellen verdachtsunabhängigen Gebietskontrollbefugnisse: ein Rechtsvergleich mit den englischen Pendants	35
I. Vergleich der Normzwecke	36
1. Die Vielfalt der deutschen Normzwecke	36
2. Section 60 Criminal Justice and Public Order Act 1994	37
3. Section 47A des Terrorism Act 2000	40
4. Zusammenfassung	41
II. Vergleich der materiellen Eingriffsvoraussetzungen	41
1. Anforderungen an die Eingriffsschwelle	41
a) Die Eingriffsschwelle der deutschen Gebietskontrolle	41
aa) Lagebildabhängige Gebietskontrollen	41
bb) Anlassabhängige Gebietskontrollen	44
b) Die Eingriffsschwelle der englischen Gebietskontrollen	48
aa) Die Eingriffsschwelle der Sec. 60 CJPOA Kontrollen	48
bb) Die Eingriffsschwelle der Sec. 47A TA Kontrollen	51
2. Vergleich der Verhältnismäßigkeitsanforderungen	52
a) Verhältnismäßigkeitsanforderungen an die deutschen Gebietskontrollen	52
b) Verhältnismäßigkeitsanforderungen an die englischen Gebietskontrollen	53
3. Zusammenfassung	55
III. Vergleich der Rechtsfolgen	56
1. Der deutsche Fokus auf Informations- und Datenerhebung	56
a) Der Umfang der klassischen Anhalte- und Sichtkontrollen	56
aa) Anhalten	56
bb) Befragen	57
cc) Verlangen der Ausweispapiere	60
dd) Inaugenscheinnahme der mitgeführten Gegenstände	61

b)	Der Umfang reiner Anhalte- und Sichtkontrollen	64
c)	Der erweiterte Umfang der strategischen Fahndung	64
aa)	Grundmaßnahmen zur Feststellung der Identität	65
bb)	Hilfsmaßnahmen zur Feststellung der Identität	67
d)	Anschlussbefugnisse zur Datenverwertung	71
2.	Der englische Fokus auf Durchsuchungen	73
3.	Zusammenfassung	76
IV.	Vergleich der formellen Beschränkungen	77
1.	Beschränkungen im Rahmen der Kontrollanordnungen	77
a)	Im Rahmen der deutschen Gebietskontrollen	77
b)	Im Rahmen der englischen Gebietskontrollen	79
2.	Beschränkungen im Rahmen der Kontrolldurchführung	83
a)	Im Rahmen der deutschen Gebietskontrollen	83
b)	Im Rahmen der englischen Gebietskontrollen	84
3.	Zusammenfassung	86
V.	Fazit – Rechtsvergleich	87
D.	Systematische Einordnung der aktuellen verdachtsunabhängigen Gebietskontrollbefugnisse	89
2. Teil	Der verfassungsrechtliche Rahmen für das polizeiliche Instrument einer verdachtsunabhängigen Gebietskontrolle	95
E.	Verfassungsrechtlicher Rahmen für die gesetzgeberische Ausgestaltung von verdachtsunabhängigen Gebietskontrollen	96
I.	Das verfassungsrechtliche Bestimmtheitsgebot, Art. 20 III GG	96
1.	Herleitung und Inhalt des verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebots	97
2.	Verfassungsgerichtliche Bestimmtheitsanforderungen an verdachtsunabhängige Gebietskontrollen	100
3.	Eingriffsintensität von verdachtsunabhängigen Gebietskontrollen	105
a)	Mögliche Grundrechtseingriffe durch verdachtsunabhängige Gebietskontrollen	105
aa)	Eingriffe in das allgemeine Persönlichkeitsrecht	106
(1)	Recht auf informationelle Selbstbestimmung	106
(i)	Eröffnung des Schutzbereichs	106
(ii)	Eingriff durch Gebietskontrollbefugnisse?	108
(2)	Recht auf Achtung der Privatsphäre	111
bb)	Sonstige Grundrechtseingriffe	114

cc)	Zusammenfassung	116
b)	Eingriffsintensität von verdachtsunabhängigen Gebietskontrollen	117
aa)	Der verfassungsgerichtliche Maßstab	117
bb)	Eingriffsintensität einer einzelnen Gebietskontrolle (Individuelle Perspektive)	121
	(1) Anhalte- und Sichtkontrollen	121
	(i) Bzgl. der Eingriffe in das allgemeine Persönlichkeitsrecht der Betroffenen	121
	(ii) Bzgl. der Eingriffe in die Fortbewegungsfreiheit der Betroffenen	127
	(iii) Bzgl. der Eingriffe in die allgemeine Handlungsfreiheit der Betroffenen	127
	(2) Strategische Fahndung	127
	(i) Anhalten, allgemeine Befragung und Inaugenscheinnahme	127
	(ii) Die weitreichenderen Maßnahmen zum Zweck der Identitätsfeststellung	129
	(a) Die eigentliche Identitätsfeststellung	132
	(b) Grundmaßnahmen der Identitätsfeststellung	133
	(c) Hilfsmaßnahmen zum Zweck der Identitätsfeststellung	134
	(3) Fazit: Eingriffsqualität aus individueller Perspektive	140
cc)	Erhöhte Eingriffsintensität wegen gesamtgesellschaftlicher Folgen? (Ganzheitliche Perspektive)	141
	(1) Hohe Streubreite als eingriffsintensivierender Faktor?	143
	(2) Gesetzlich angelegte Stigmatisierungsgefahr als gravierende gesamtgesellschaftliche Folge?	148
	(3) Abweichende Beurteilung für Gebietskontrollbefugnisse, die die Unterbindung unerlaubten Aufenthalts bezwecken?	151
dd)	Zusammenfassung	154
4.	Hinreichende Bestimmtheit der aktuellen Gebietskontrollbefugnisse	154
a)	Hinreichend bestimmte Normzwecke?	155
aa)	Vorbeugende Bekämpfung/Verhütung grenzüberschreitender Kriminalität	155
bb)	Unterbindung unerlaubten Aufenthalts	158
cc)	Straftaten von erheblicher Bedeutung	160
	(1) Unproblematische Legaldefinitionen	161

(2) Die Regelbeispieltechnik im Kontext der strategischen Fahndung	163
(3) Fehlende Konkretisierungen im schleswig-holsteinischen LVwG SH	167
dd) Terroristische Straftaten	168
ee) Alternative: Rechtsgutbezogener Ansatz des englischen Gesetzgebers?	169
ff) Zusammenfassung	173
b) Hinreichend bestimmte materielle Eingriffsvoraussetzungen?	173
c) Hinreichend bestimmter Maßnahmenumfang?	181
d) Hinreichend bestimmte verfahrenssichernde Regelungen	187
5. Fazit – Bestimmtheitsgebot	188
II. Der verfassungsrechtliche Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, Art. 20 III GG	189
1. Legitime Zwecke	190
2. Geeignetheit und Erforderlichkeit	192
a) Geeignetheit	192
b) Erforderlichkeit	197
3. Angemessenheit	200
a) Die zugrunde liegende Güterabwägung: Freiheit vs. Sicherheit	201
b) Mindestanforderungen an die Angemessenheit von eingriffsarmen Anhalte- und Sichtkontrollbefugnissen	206
aa) Verfassungsgerichtliche Vorgaben	206
bb) Exkurs: EU-Vorgaben für Kontrollen	213
cc) Übertragung der verfassungsgerichtlichen Vorgaben auf verdachtsunabhängige Gebietskontrollbefugnisse	216
dd) Kritik an den BVerfG-Vorgaben	221
ee) Weitere Eingriffsvoraussetzungen für eingriffsarme Anhalte- und Sichtkontrollen erforderlich?	225
(1) Personenbezogener Zurechnungszusammenhang	227
(2) Beschränkung auf gewichtigen Rechtsgüterschutz	229
(3) Kompensation durch verfahrenssichernde Regelungen	230
(i) Zwingende verfahrenssichernde Regelungen?	233
(ii) Beispiele für kompensierende verfahrenssichernde Regelungen	245
(4) Besondere Vorgaben für Inaugenscheinnahmen von Fahrzeugen mit Wohnzweck	249
ff) Zwischenfazit	250

gg) Zur Angemessenheit der aktuellen Anhalte- und Sichtkontrollen im öffentlichen Verkehrsraum	252
c) Mindestanforderungen an die Angemessenheit einer eingriffsintensiveren strategischen Fahndung	254
aa) Mindestanforderungen an eingriffsarme Befugnisse der strategischen Fahndung	255
bb) Mindestanforderungen an eingriffsintensivere Befugnisse der strategischen Fahndung	256
(1) Maßnahmen von mittlerer Eingriffsintensität	258
(2) Maßnahmen von hoher Eingriffsintensität	259
cc) Zur Angemessenheit des aktuellen § 12a PolG NRW	266
4. Fazit – Verhältnismäßigkeitsgrundsatz	268
F. Verfassungsrechtlicher Rahmen für die polizeiliche Durchführung von verdachtsunabhängigen Gebietskontrollen	272
I. Einfachgesetzliches Auswahlermessen	272
II. Begrenzungen durch den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz	273
1. Begrenzung der Kontrollauswahl durch das Erforderlichkeitserfordernis	274
2. Begrenzung der Kontrollauswahl durch die Angemessenheitsvoraussetzung	276
a) Beachtung des besonderen Diskriminierungsverbots aus Art. 3 III 1 GG	277
b) Vorgaben des Art. 3 III GG für die polizeiliche Methode des Racial Profiling	278
aa) Unstreitig unzulässiges Racial Profiling	278
bb) Zulässiges Anknüpfen an phänotypische Merkmale im Motivbündel denkbar?	283
(1) Absolutes oder relatives Anknüpfungsverbot?	284
(2) Rechtfertigungsmöglichkeit einer Anknüpfung im Motivbündel?	289
(3) Strenge Anforderungen an die Rechtfertigung	298
(i) In Betracht kommendes kollidierendes Verfassungsrecht	299
(ii) Die genauen Rechtfertigungsanforderungen im Motivbündel	300
(a) Der Ansatz des OVG Münster	300
(b) Typisierungen als alternativer Ansatz?	305

(c) Statistikbasierte Rechtfertigung als alternativer Ansatz?	308
(iii) Zusammenfassung	310
cc) Das aktuelle Ausmaß an unzulässigem Racial Profiling in der aktuellen Gebietskontrollpraxis	311
(1) Der aktuelle (Un-)Kenntnisstand	311
(2) Anfälligkeit der einzelnen verdachtsunabhängigen Gebietskontrolle für unzulässiges Racial Profiling	316
(3) Sinnvolle Präventivmaßnahmen	318
(4) Gebotene Rechtsschutzerleichterungen	324
III. Zusammenfassung	332
G. Gesamtfazit	334
Anhang	341
I. Britische Kategorien für die Bestimmung der eigenen ethnischen Herkunft	341
II. Verdachtsunabhängige Personenkontrollen im Gefahrenvorfeld: ein Überblick über die unterschiedlichen Ausprägungen der Landespolizeigesetze	342
Literaturverzeichnis	345