

**Stellungnahme zur  
Streichung des § 180 Abs. 3 und  
Änderung des § 181 Abs. 1 S. 2 Nr. 1a  
Landesverwaltungsgesetz (LVwG) Schleswig-Holstein**

vorgelegt durch das

**Büro zur Umsetzung von Gleichbehandlung e.V.**

**Einleitung**

Das Büro zur Umsetzung von Gleichbehandlung e.V. (BUG) ist ein gemeinnütziger Verein mit Sitz in Berlin, der bundesweit Menschen, die Diskriminierung erlebt haben und sich entschieden haben eine Klage im Rahmen des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) einzureichen, als Beistand unterstützt. Gleichermaßen unterstützt das BUG Personen, die vermehrt von verdachtsunabhängigen Personenkontrollen durch die Bundespolizei betroffen sind, in der Verteidigung ihrer Rechte aus Art. 3 Abs. 3 GG u.a., zumal in diesen Fällen zu vermuten ist, dass der Auswahl der Personen ein ‚racial profiling‘ zugrunde lag.

Das BUG bedankt sich ausdrücklich für die Möglichkeit bei diesem Konsultierungsverfahren zur möglichen Gesetzesänderung der §§ 180 und 181 des Landesverwaltungsgesetzes (LVwG) Schleswig-Holsteins beitragen zu können. Diese Form der Einbindung von zivilgesellschaftlichen Organisationen im Themenbereich ist vorbildlich und sollte fester Bestandteil aller Gesetzesnovellen auf Landes- und auf Bundesebene werden.

Wir nehmen wie folgt Stellung:

**A. Allgemeine Analyse verdachtsunabhängiger Personenkontrollen bezüglich ‚racial profiling‘**

Verdachtsunabhängige Personenkontrollen werden als ein Mittel verstanden, Kriminalitätsprävention zu gewährleisten. Diese ist originäre Aufgabe der Polizei und ist in bundes- und landespolizeilichen Gesetzen normiert. Aus Gründen des Rechtsstaats- und des Demokratieprinzips ist der Gesetzgeber hierbei gehalten, mögliche Grundrechtseingriffe des einzelnen hinreichend bestimmt vorzuzeichnen. Mit Blick auf polizeiliche Personenkontrollen beinhaltet dies regelmäßig eine Klärung, an welchen Orten eine Kontrolle durchgeführt werden darf. Gleichermaßen sind Zeiträume zu definieren, zu denen diese Form von Kontrollen durchgeführt werden können. Zentraler Aspekt der gesetzlichen Rahmenbedingungen stellen zudem eine genaue Definition der Rechtsgüter dar, die es durch die Personenkontrollen zu schützen

gilt. Diese Erfordernisse ergeben sich bereits aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den Freiheitsrechten des GG.

Darüber hinaus stellen sich aber auch Probleme der Diskriminierungsverbote des Art. 3 Abs. 3 GG. Je weiter und unbestimmter der jeweilige Tatbestand einer Ermächtigungsgrundlage gefasst ist, desto größer ist zugleich die Gefahr in der Polizeipraxis, dass Verstöße gegen den besonderen Gleichheitssatz zu beklagen sind. Fälle von verdachtsunabhängigen Personenkontrollen allein aufgrund des äußeren Erscheinungsbildes bezüglich kulturell geprägter Kleidung, der Hautfarbe, von Sprachkompetenzen oder einer religiösen Zuschreibung wurden seit 2012 zunehmend bekannt und werden als ‚racial profiling‘ bezeichnet.

Diese Praxis gilt es, so weit als möglich zurückzudrängen. Das BUG plädiert daher - über die genaue Definition des Ortes, des Maßnahmenzeitraumes und der polizeilichen Schutzgüter hinaus - auch personenspezifische Erfordernisse zu definieren, unter denen eine Personenkontrolle durchgeführt werden darf. Nur wenn diese vom Gesetzgeber hinlänglich beschrieben sind, kann ‚racial profiling‘ eingedämmt werden.

Im Folgenden möchte das BUG bezüglich der konkreten Änderungsvorschläge der Partei DIE PIRATEN zu den §§ 180 und 181 des Landesverwaltungsgesetzes Stellung nehmen:

## **B. Einschätzung der Gesetzesnovellierung**

§ 180 Abs.3 LVwG ermächtigt die Landespolizei zu unvorhersehbaren Grundrechtseingriffen ohne dabei einen klaren Eingriffstatbestand aufzustellen. Dadurch verstößt die Vorschrift gegen den Grundsatz der **Normenklarheit**, ist angesichts des hohen Risikos einer Fehlprognose **unverhältnismäßig** und begünstigt strukturell diskriminierendes Eingriffsverhalten und sollte daher ebenso wie korrespondierende Verweisungsvorschriften gestrichen werden.

§ 181 Abs. 1 S. 2 Nr. 1a LVwG ist hinsichtlich des Eingriffs in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung in seiner jetzigen Fassung ebenfalls **verfassungsrechtlich problematisch**, da der Normzweck nicht hinreichend bestimmt ist. Zumindest müssten die in § 181 Abs. 1 S. 2 Nr. 1a LVwG vorausgesetzten Straftaten **hinreichend bestimmt** gefasst werden.

### **I. Streichung des § 180 Abs. 3 LVwG**

#### **1. Verstoß gegen das verfassungsrechtliche Bestimmtheitsgebot**

##### **a) Unklares Ermessen**

Obwohl § 180 Abs. 3 LVwG die Landespolizei explizit nur zum „Anhalten“ und zur „Inaugenscheinnahme“ ermächtigt, erlaubt diese Norm indirekt auch zusätzliche Maßnahmen, die u.a. in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG eingreifen.

So regelt der vorstehende § 180 Abs. 1 i.V.m. Abs. 2 LVwG die Befragung von Personen mit anschließender Erfassung von persönlichen Daten nicht etwa vollständig. Stattdessen sind auch nach § 181 Abs. 1 Nr. 5 LVwG im Falle eines Anhaltens nach § 180 Abs. 3 Nr. 2 LVwG Identitätsfeststellungen möglich. Schließlich werden Polizeibeamte gem. § 202 Abs. 1 Nr. 2 LVwG im Falle eines

Anhaltens nach § 180 Abs. 3 LVwG sogar zur Durchsuchung der betroffenen Person ermächtigt.<sup>1</sup> Über diese Verweisungen kommt es also zu einer weitaus höheren Grundrechtsrelevanz des § 180 Abs. 3 LVwG, ohne dass sich dies unmittelbar aus dem Wortlaut dieser Vorschrift vollständig ergibt.

Dies erscheint verfassungsrechtlich problematisch. Eingriffe in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung bedürfen nach ständiger Rechtsprechung des BVerfG einer „gesetzlichen Grundlage, aus der sich die Voraussetzungen und der Umfang der Beschränkungen klar und für den Bürger erkennbar ergeben“<sup>2</sup>. Indem die Polizei durch verwirrende Gesetzesverweisungen im Rahmen des § 180 Abs. 3 LVwG zu Grundrechtseingriffen ermächtigt wird, die über den unmittelbaren Gesetzeswortlaut hinausgehen, kollidiert die Norm mit dem verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebot.

### **b) Unklare örtliche Begrenzung**

Darüber hinaus nimmt § 180 Abs. 3 LVwG keine klare örtliche Begrenzung der Maßnahmen vor. Maßnahmen nach Abs. 3 Nr. 1 sind lediglich nach polizeilichen Lageerkennnissen räumlich (und zeitlich) einzugrenzen. Hier wird der Polizeibehörde ein denkbar weites Eingriffsermessen zuerkannt. Es ist jedoch gerade Sache des Gesetzgebers, im Rahmen der vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten eingriffsbeschränkende Maßstäbe zu schaffen.<sup>3</sup>

Maßnahmen nach Abs. 3 Nr. 2 unterliegen kaum einer örtlichen Begrenzung. Sie können unter anderem im Grenzgebiet gem. § 2 Abs. 2 Nr. 3 BPolG sowie in öffentlichen Einrichtungen des internationalen Verkehrs vorgenommen werden. Das Grenzgebiet nach § 2 Abs. 2 Nr. 3 BPolG - auch hier wird wieder mit unübersichtlichen Verweisungen gearbeitet - erstreckt sich dabei von der seewärtigen Begrenzung an bis zu einer Tiefe von 50 km ins Landesinnere. Schleswig-Holstein liegt zwischen Nord- und Ostsee, sodass allein die Grenzgebiete von Ost- und Westküste weite Teile des Festlandes abdecken.

Selbst an den Orten, die zur Ost- wie Westgrenze mehr als 50 km entfernt sind, könnte die Polizei Maßnahmen durchführen, da sich diese Orte ggf. als „öffentliche Einrichtungen des internationalen Verkehrs mit unmittelbarem Grenzbezug“ bezeichnen ließen. Jeder Ort in Schleswig-Holstein liegt somit potentiell entweder im oder in unmittelbarer Nähe zum oben aufgezeigten Grenzgebiet. Durch die unklaren Begriffe wird die örtliche Begrenzung der Maßnahmen ausgehöhlt, was ebenfalls einen Verstoß gegen das verfassungsrechtliche Bestimmtheitsgebot darstellt. Der Normtatbestand verharmlost mithin auch hier die weiten Eingriffsbefugnisse der Polizeibehörden.

Des Weiteren muss gem. Art. 20 und 21 des Schengener Grenzkodex der freie Grenzübergang zwischen Dänemark und Deutschland ohne polizeiliche Maßnahmen gewährleistet sein, die die gleiche Wirkung wie Grenzübertretungskontrollen haben. Soweit § 180 Abs. 3 Nr. 2 LVwG die Landespolizei jedoch zu verdachtslosen Kontrollmaßnahmen im Grenzgebiet zu Dänemark ermächtigt, kollidiert er damit gegen Unionsecht.<sup>4</sup>

### **c) Unklares Schutzgut**

Der Normzweck von § 180 Abs. 3 LVwG ist die vorbeugende Bekämpfung von Straftaten von erheblicher Bedeutung (Nr. 1) sowie von grenzüberschreitender Kriminalität von erheblicher Bedeutung (Nr. 2). Diese Zwecke sind jedoch nicht klar definiert oder eingegrenzt. Nr. 1 und Nr. 2 geben nicht an welche Straftaten konkret erfasst sind. Im Gegenteil werden die Begriffe „Straftaten von erheblicher

<sup>1</sup> Vgl. Stellungnahme Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz S-H, Link unter: <https://www.datenschutzzentrum.de/polizei/stellungnahme-lvwg.htm> (29.01.15).

<sup>2</sup> BVerfG, Urt. v. 15.12.1983, 1 BvR 209, 269, 362, 420, 440, 484/83 – Volkszählung, Rn. 157.

<sup>3</sup> BVerfG, Urt. v. 27.07.2005, 1 BvR 668/04, Rn. 127.

<sup>4</sup> EuGH, Urteil vom 22.06.2010, Rs. C188/10 C189/10, Melki und Abdeli, Rn. 74.

Bedeutung“ und „grenzüberschreitende Kriminalität von erheblicher Bedeutung“ im gesamten LVwG an keiner Stelle definiert. Nach dem BVerfG bedarf die vorbeugende Bekämpfung von Straftaten jedoch gerade engerer Kriterien als die einfache, klassische Gefahrenabwehr. Der Gesetzgeber hat „*die den Anlass bildenden Straftaten sowie die Anforderungen an Tatsachen, die auf die künftige Begehung hindeuten, so bestimmt zu umschreiben, dass das im Bereich der Vorfeldermittlung besonders hohe Risiko einer Fehlprognose gleichwohl verfassungsrechtlich noch hinnehmbar ist*“<sup>5</sup>. Im Falle des § 180 Abs. 3 LVwG wird den Polizeibehörden hier kein eng definiertes Schutzgut vorgegeben.

#### **d) Verdachtsunabhängige Eingriffsermächtigung**

Am schwersten wiegt indessen, dass die Norm keinerlei Vorgaben zum erforderlichen Wahrscheinlichkeitsgrad eines Schadenseintritts macht. Ohne das Erfordernis einer konkreten Gefahr dürfen die Polizeibehörden vielmehr verdachtsunabhängig allein mit der subjektiven Zielsetzung der Strafvorbeugung Grundrechtseingriffe vornehmen. Aus der genannten Verfassungsgerichtsrechtsprechung ergibt sich, dass dies nur in Sonderfällen zulässig ist. Wird die verdachtsunabhängige Eingriffsbefugnis nicht durch andere Tatbestandsmerkmale rechtsstaatlich eingehegt, muss die Ermächtigungsgrundlage nach einer Gesamtbetrachtung als verfassungswidrig gelten. Da § 180 Abs. 3 VVwG aus den oben genannten Gründen keine anderweitig erhöhte Bestimmtheit aufweist, ist die verdachtsunabhängige Fassung der Vorschrift hier nicht mit dem Grundgesetz vereinbar.

## **2. Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und struktureller Verstoß gegen Art. 3 Abs. 3 GG**

Grundrechtseingriffe sind nur dann verhältnismäßig, wenn sie die Eingriffsschwelle, die Zahl der Betroffenen und die Intensität der Beeinträchtigung in angemessenen Einklang mit dem Normzweck bringen. Normzweck des § 180 Abs. 3 Nr. 2 LVwG ist die „vorbeugende Bekämpfung von Straftaten von erheblicher Bedeutung“. Wie oben aufgezeigt ist dieses Ziel jedoch nicht normenklar und verstößt gegen das Bestimmtheitsgebot. Die Eingriffsschwelle ist hingegen extrem niedrig, da verdachtslos praktisch jede\_r in ganz Schleswig-Holstein zu jeder Zeit betroffen sein kann. Die Zahl der Betroffenen ist mithin enorm hoch. Die Maßnahme „Anhalten“ in § 180 Abs. 3 LVwG ist dabei für sich genommen bereits gar nicht zur Bekämpfung von Straftaten geeignet. Im Verhältnis zu ihrem unklaren Normzweck ist die Vorschrift zudem weder das mildeste Mittel noch angemessen, da sie - wie dargelegt - unvorhersehbare weitere Grundrechtseingriffe zur Folge haben kann (Identitätskontrollen, Durchsuchungen).

Im Übrigen zeigt sich bei solch offenen Ermächtigungsgrundlagen ein struktureller Verstoß gegen die Diskriminierungsverbote des Art. 3 Abs. 3 GG (dazu *Cremer*, „Racial Profiling“, Deutsches Institut für Menschenrechte 2013, S. 24 ff.). Nahezu tatbestandslose Eingriffsermächtigungen begünstigen eine Rechtsanwendung, die von gesellschaftlichen Stigmata – insbesondere mit Blick auf die Hautfarbe, ethnische und religiöse Zuschreibungen der Grundrechtsträger – getrieben ist. Anstelle des gesetzlichen Tatbestandes liegen so nur schwer nachvollzieh- und beweisbare Beweggründe für polizeiliche Zugriffe vor. Das BUG ist ganz überwiegend mit Diskriminierungsfällen beschäftigt, die auf offenen Eingriffsgrundlagen, wie einer solchen des § 180 Abs. 3 LVwG, fußen. Hier ist es Aufgabe des Gesetzgebers durch einen hinreichend bestimmten Normtatbestand Diskriminierung zu verhindern.

**Fazit:** § 180 Abs. 3 LVwG ist verfassungswidrig, weshalb die **Streichung** der Norm durch den Gesetzgeber empfohlen wird. Gleiches gilt für die Verweisung des § 180 Abs. 1 Nr. 5 LVwG.

---

<sup>5</sup> BVerfG, Urt. v. 27.07.2005, 1 BvR 668/04, Rn. 122.

## II. Änderung des § 181 Abs. 1 Satz 2 a LVwG

Nach § 181 Abs. 1 S. 2 Nr. 1a LVwG sind Identitätsfeststellungen an Orten möglich, an denen Tatsachen dafür sprechen, dass dort Personen Straftaten  *verabreden* (Variante 1), *vorbereiten* (Variante 2) oder *verüben* (Variante 3).

Hinsichtlich der vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten (Variante 1 und 2) hat der Gesetzgeber nach oben erwähnter Rechtsprechung des BVerfG die den Anlass bildende Straftat und Anforderungen an Tatsachen, die auf die künftige Begehung hindeuten, so genau zu bestimmen, dass das Risiko der Fehlprognose verfassungsrechtlich noch hinnehmbar ist.<sup>6</sup> Die alleinige Voraussetzung, dass Tatsachen dafür sprechen, dass Personen an einem Ort (irgend-)eine Straftat (ausreichend sind bereits Vergehen) verabreden oder vorbereiten, entspricht diesen Voraussetzungen nicht. Es werden weder die zu bekämpfende Straftaten genau benannt, noch Anforderungen an die Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts gestellt. Erforderlich wäre beispielsweise ein Katalog der zu verfolgenden Straftaten, wie er sich z.B. in § 181 Abs. 4 LVwG befindet.<sup>7</sup> Ohne diesen wird der Polizei ein zu weiter Ermessensspielraum eröffnet, dessen Risiko der Fehlprognose angesichts des Eingriffs in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung nicht gerechtfertigt ist.

Soweit § 181 Abs. 1 S. 2 Nr. 1a LVwG die Abwehr einer konkreten Gefahr bezweckt (Variante 3) ist zunächst fraglich, worin sich die Norm von § 181 Abs. 1 S. 1 LVwG unterscheidet. Nach § 181 Abs. 1 S. 1 LVwG ist die Polizei ohnehin bei Vorliegen einer konkreten Gefahr zur Identitätsfeststellung ermächtigt. Solange die zu verfolgenden Straftaten also nicht durch einen Katalog konkretisiert werden, ist er durch die Überschneidung mit § 181 Abs. 1 S. 1 nicht normenklar und verstößt somit gegen den Bestimmtheitsgrundsatz.

**Fazit:** § 181 Abs. 1 S. 2 Nr. 1a LVwG ist in seiner derzeitigen Form verfassungswidrig. Es wird die Aufnahme eines **Katalogs** (siehe etwa die Aufzählung des § 100c Abs. 2 StPO) der zu verfolgenden Straftaten am Beispiel von § 181 Abs. 4 LVwG empfohlen. Zumindest aber sollten die „*Straftaten*“ in § 181 Abs. 1 S. 2 Nr. 1a LVwG mit dem Attribut „*von erheblicher Bedeutung*“ versehen werden:

Für die freundliche Unterstützung zur Erstellung der Stellungnahme bedanken wir uns bei Maximilian Böhme, Paul Mougeolle und Alexander Tischbirek.

Berlin, den 05.02.2015

Vera Egenberger  
Geschäftsführerin BUG

---

<sup>6</sup> BVerfG, Urt. v. 27.07.2005, 1 BvR 668/04, Rn. 121.

<sup>7</sup> Vgl. VerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urt. v. 21.10.1999, 2/98, Rn. 107.