

**Gesetzentwurf**

Der Niedersächsische Ministerpräsident

Hannover, den 11.11.2016

Herrn  
Präsidenten des Niedersächsischen Landtages  
Hannover

Sehr geehrter Herr Präsident,

anliegend übersende ich den von der Landesregierung beschlossenen

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung**

nebst Begründung mit der Bitte, die Beschlussfassung des Landtages herbeizuführen. Gleichzeitig beantrage ich, den Gesetzentwurf gemäß § 24 Abs. 2 Satz 1 der Geschäftsordnung des Niedersächsischen Landtages sogleich an einen Ausschuss zu überweisen.

Eine Gesetzesfolgenabschätzung hat stattgefunden.

Federführend ist das Ministerium für Inneres und Sport.

Mit freundlichen Grüßen  
Stephan Weil

**Entwurf****Gesetz  
zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes  
über die öffentliche Sicherheit und Ordnung**

## Artikel 1

§ 12 Abs. 6 des Niedersächsischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Fassung vom 19. Januar 2005 (Nds. GVBl. S. 9), zuletzt geändert durch Artikel 2 § 6 des Gesetzes vom 12. November 2015 (Nds. GVBl. S. 307), erhält folgende Fassung:

„(6) Liegen aufgrund von polizeilichen Lageerkenntnissen Tatsachen vor, die die Annahme rechtfertigen, dass Straftaten von erheblicher Bedeutung mit internationalem Bezug begangen werden sollen, kann die Polizei jede im öffentlichen Verkehrsraum angetroffene Person kurzzeitig anhalten, befragen und verlangen, dass mitgeführte Ausweispapiere zur Prüfung ausgehändigt werden sowie mitgeführte Sachen in Augenschein nehmen.“

## Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am XX.XX.20XX in Kraft.

---

**Begründung****A. Allgemeiner Teil****I. Anlass und Zielsetzung des Gesetzes**

Mit dem Gesetz soll § 12 Abs. 6 des Niedersächsischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (Nds. SOG) eine neue Fassung erhalten. Diese Vorschrift ermöglicht es der Polizei auch jetzt schon, auf der Grundlage polizeilicher Lageerkenntnisse verdachts- und ereignisunabhängige Kontrollen durchzuführen. § 12 Abs. 6 war in der Vergangenheit hoch umstritten, insbesondere seit die Vorschrift als Rechtsgrundlage für die sogenannten Moscheekontrollen herangezogen wurde. Mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung und anderer Gesetze vom 3. August 2016 (Drs. 17/6232) hat die Landesregierung daher auch eine Änderung des § 12 Abs. 6 in den Landtag eingebracht. Mit diesen Änderungen wurde das Ziel verfolgt, die sogenannten Moscheekontrollen nicht mehr zuzulassen. An diesem Ziel wird auch weiterhin festgehalten. Daneben bestand die Einschätzung, dass andere verdachts- und ereignisunabhängige Kontrollen im erforderlichen Umfang weiterhin möglich und handhabbar sein werden.

An dieser Einschätzung bestehen nunmehr Zweifel, die sich durch weitere Prüfungen und Abstimmungen mit der polizeilichen Praxis derart verdichtet haben, dass nunmehr eine neue Fassung des § 12 Abs. 6 dem Landtag vorgelegt werden soll. Zweifel bestehen dabei insbesondere an der neu eingefügten Anordnungsbefugnis durch die Behördenleiterin oder den Behördenleiter. Obwohl die Möglichkeit der Delegation eingeräumt wurde, ist nicht auszuschließen, dass dieses Anordnungsverfahren in Eilfällen, in denen ein sofortiges Handeln erforderlich ist, zu Verzögerungen führt oder die notwendigen Kontrollen gar nicht durchgeführt werden können. Um dieses wichtige polizeiliche Mittel der verdachts- und ereignisunabhängigen Kontrollen auch zukünftig in der Praxis handhabbar zu erhalten, soll in der neuen Fassung auf die Anordnungsbefugnis durch die Behördenleiterin oder den Behördenleiter verzichtet werden. Dies erscheint auch angesichts der Geringfügigkeit des mit den Kontrollen verbundenen Grundrechtseingriffs gerechtfertigt.

Bei Gelegenheit der Neufassung soll auch der Begriff „internationaler Bezug“ von Straftaten erhalten bleiben, der im Gegensatz zu dem neu eingeführten Begriff der „grenzüberschreitenden Krimi-

nalität“ seit 1997 in § 12 Abs. 6 enthalten und in den Ausführungsbestimmungen zum Niedersächsischen Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung umfangreich beschrieben ist. Diese Formulierung hat sich in der Praxis bewährt, ist konkret und bestimmt genug und ermöglicht es der Praxis, verdachts- und ereignisunabhängige Kontrollen in den erforderlichen Fallkonstellationen durchzuführen.

## **II. Wesentliches Ergebnis der Gesetzesfolgenabschätzung**

Mit der vorgeschlagenen gesetzlichen Änderung soll für die Polizei ein Kontrollinstrument geschaffen werden, dass sowohl den rechtlichen als auch den fachlichen Anforderungen genügt. Dieses Ziel wird mit dem Änderungsgesetz erreicht. Eine Alternative zum Erreichen dieses Ziels besteht nicht.

## **III. Voraussichtliche Kosten und haushaltsmäßige Auswirkungen**

Auswirkungen auf den Landeshaushalt und die kommunalen Haushalte ergeben sich durch die Fortgeltung der Befugnis in veränderter Fassung nicht.

## **B. Besonderer Teil**

Zu Artikel 1:

§ 12 Abs. 6 schafft die Befugnis zu sogenannten verdachts- und ereignisunabhängigen Kontrollen und dient der vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten mit internationalem Bezug. Für Niedersachsen ist die Bekämpfung dieser Straftaten von besonderer Bedeutung, da aufgrund der geografischen Lage und der gut ausgebauten Verkehrsstraßen Niedersachsen sowohl als potenzieller Tatort als auch als Transitland von grenzüberschreitend agierenden Tätern und Tätergruppen genutzt wird. Praktische Bedeutung erlangt die Vorschrift insbesondere bei der vorbeugenden Bekämpfung der Eigentumskriminalität. In vielen Bereichen der Eigentumskriminalität lässt sich der Trend einer Änderung der Täterstrukturen erkennen. Agierte jahrzehntelang überwiegend der „ortsansässige Täter“ mit vergleichsweise geringem Aktionsradius, so treten im Zuge der zunehmenden Mobilität und der vielfältigen neuen technischen Kommunikationsmöglichkeiten vermehrt Täter aus europäischen und außereuropäischen Ländern auch in Niedersachsen in Erscheinung. Eine anlassunabhängige Kontrolle von Personen und Fahrzeugen im öffentlichen Verkehrsraum erhöht hier die Wahrscheinlichkeit, grenzüberschreitend agierende Täter und Tätergruppen frühzeitig zu identifizieren. Das Verdachtsmoment nährt sich hierbei aus kriminalistischer Erfahrung und faktenbasierter Analyse des Kriminalitätsaufkommens.

Absatz 6 entspricht weitgehend der bisherigen Regelung. Lediglich die Bedeutung der polizeilichen Lagekenntnisse wird verstärkt und ihr Bezug zu den Straftaten von erheblicher Bedeutung mit internationalem Bezug konkretisiert. Dazu wird als Voraussetzung eingeführt, dass aufgrund polizeilicher Lagekenntnisse Tatsachen die Annahme rechtfertigen müssen, dass Straftaten von erheblicher Bedeutung mit internationalem Bezug begangen werden sollen. Bei dem Begriff der „polizeilichen Lagekenntnisse“ handelt es sich um ein handlungsbegrenzendes Tatbestandselement. Kontrollen sind danach nur zulässig, wenn nach dem Kenntnisstand der Polizei über die Vorbereitung und Begehung von einschlägigen Straftaten die Annahme gerechtfertigt ist, dass durch die Kontrolle Personen erfasst werden, die mit solchen Straftaten in Zusammenhang stehen. Polizeiliche Lagekenntnisse beruhen auf Hinweisen und Ermittlungsergebnissen zu Tatplanungen sowie auf kriminalistischer Erfahrung, wie sie sich insbesondere aus der Analyse begangener Straftaten im Hinblick auf die Begehungsweise, Tatorte, Fahrwege und Logistik, kriminelle Täterstrukturen und Tatzusammenhang ergibt.

Der internationale Bezug von Straftaten kann sich z. B. daraus ergeben, dass

- die Straftat unmittelbar durch den Grenzübertritt begangen wird,

- Tatbeteiligte im Ausland wohnen und zur Tatbegehung in die Bundesrepublik Deutschland einreisen oder vom Ausland aus an der Tatbegehung mitwirken,
- Tatbeteiligte in der Bundesrepublik Deutschland wohnen und zur Tatbegehung ins Ausland reisen oder von der Bundesrepublik Deutschland aus an der Tatbegehung im Ausland mitwirken,
- deliktisch erlangte Sachen illegal in die Bundesrepublik Deutschland eingeführt oder ins Ausland verbracht werden.

Straftaten von erheblicher Bedeutung mit internationalem Bezug sind daher z. B. Kraftfahrzeugverschiebung, Waffen- und Rauschgifthandel, illegale Einfuhr und Ausfuhr von nuklearem Material, Falschgeld-, Dokumenten-, Arzneimittel-, Kunstschnuggel, Abfallverschiebung, Schleusungskriminalität und der Menschenhandel.

Die Befugnis zur Durchführung anlassloser Kontrollen rechtfertigt keine willkürlichen Maßnahmen. Kontrollmaßnahmen sind stets nach sorgfältiger Prüfung und auf der Grundlage von sachlichen und nachprüfbaren Gesichtspunkten anzuordnen. Ein Handeln, welches auf rassistischen oder allgemeinen Kriterien wie ethnischer Zugehörigkeit, Religion und nationaler Herkunft einer Person basiert (sogenanntes racial profiling), wird nicht von der Vorschrift gedeckt.

Dahinter steht der Gedanke des Artikels 3 Abs. 3 des Grundgesetzes, wonach niemand wegen seines Geschlechts, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden darf. Diese in Absatz 3 genannten Merkmale dürfen nicht als Anknüpfungspunkt für eine rechtliche Ungleichbehandlung herangezogen werden. Die auf § 12 Abs. 6 gestützte Kontrolle einer Person wäre danach ermessensfehlerhaft und rechtswidrig, wenn für die Auswahl der Person eines der Merkmale des Artikels 3 Abs. 3 des Grundgesetzes mitentscheidend gewesen wäre (vgl. Urteil des OVG Rheinland-Pfalz vom 24. April 2016 - 7 A 11108/14. OVG).

Zu Artikel 2:

Die Vorschrift bestimmt das Inkrafttreten.