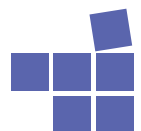


Clearingstelle Jugendhilfe/Polizei

Infoblatt Nr. 11

Die Bedeutung des Gesetzes zur Änderung des allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetzes (ASOG) Berlin für die Straßensozialarbeit

Geschäftsbereich
Soziale Räume und Projekte
Clearingstelle Jugendhilfe/Polizei
Kremmener Straße 9-11
10435 Berlin
Telefon 030.449 01 54
Fax 030.449 01 67



Die Bedeutung des Gesetzes zur Änderung des Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetzes Berlin (ASOG Bln) für die Straßensozialarbeit

Kriminaloberrat Oliver Tölle
Landespolizeiverwaltungsamt

Das o.g. Gesetz ist mit Wirkung zum 23. Mai 1999 in Kraft getreten.

Als für die Straßensozialarbeit wesentliche Änderungen erscheinen die

- Einführung verdachtsunabhängiger Kontrollen (§ 18 Abs. 7 ASOG Bln) und
- die Einführung eines Aufenthaltsverbotes (§ 29 Abs. 2 ASOG Bln).

Verdachtsunabhängige Kontrollen

1. Die Durchführung verdachtsunabhängiger Kontrollen ist schon durch den Gesetzestext an besonders enge Voraussetzungen gebunden.

Es muß sich um grenzüberschreitende Kriminalität handeln. Gemeint ist hier das Überschreiten der Staatsgrenze, nicht etwa von Länder- oder Bezirksgrenzen.

Diese muß die Lageerkenntnis begründen, dass (weitere) Straftaten von erheblicher Bedeutung begangen werden sollen. Straftaten von erheblicher Bedeutung sind in § 17 Abs. 3 ASOG Bln gesetzlich definiert. Der Bereich der sog. „Bagatellkriminalität“ kommt somit nicht in Betracht. Die Lageerkenntnisse können auf verschiedenste Weise gewonnen werden, müssen aber stets auf einer nachvollziehbaren Tatsachengrundlage beruhen.

Damit ist zunächst klargestellt, dass die Neuregelung nicht die Gefahr begründet, es könne nunmehr jede Person an jedem Ort beliebig überprüft werden. Die Maßnahme ist vielmehr ausgerichtet auf die Bekämpfung internationaler Kriminalität, wie beispielsweise Betäubungsmittel- und Waffenschmuggel, Kfz.-Verschiebungen, Schleuserkriminalität, Menschenhandel etc.

Sie greift nur dann, wenn die Kriminalität grenzüberschreitend stattfindet *und* zu erwarten ist, dass weitere Straftaten hinzukommen. Daraus folgt, dass die Maßnahme dann nicht greift, wenn sich die grenzüberschreitende Kriminalität in dem Grenzübertritt erschöpft.

Die Klientel von Streetwork ist also regelmäßig nicht Zielgruppe dieser Gesetzesänderung.

Die zulässigen Maßnahmen sind das Anhalten, Befragen und Prüfen von Ausweispapieren der Betroffenen, nicht aber weitergehende Befugnisse, wie z.B. das Mitnehmen zur Dienststelle oder eine intensive Vernehmung zur Sache. Derartige Maßnahmen sind nur dann zulässig, wenn die jeweiligen Voraussetzungen der einschlägigen Ermächtigungsgrundlagen im Einzelfall gegeben sind. Nichts anderes gilt für die Inaugenscheinnahme mitgeführter Sachen, unter der das Öffnen und Betrachten von Taschen, Kofferräumen, Ladeflächen etc., nicht aber eine Durchsuchung i.S. einer zielgerichteten Suche

nach verborgenen Dingen oder Personen zu verstehen ist. Als Ort i.S. der Vorschrift ist der öffentliche Verkehrsraum zu verstehen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass willkürlich an jedem Ort kontrolliert werden darf. Standort und Ausdehnung der Maßnahmen müssen durch das vorab zu erstellende Lagebild gedeckt sein.

In zeitlicher Hinsicht ist die Maßnahme gem. §18 Abs. 7 Satz 4 ASOG Bln zunächst auf die Dauer von 14 Tagen beschränkt.

Aufenthaltsverbot

2. Das in **§ 29 Abs. 2 ASOG Bln** eingeführte Aufenthaltsverbot dient ebenfalls der Verbrechensbekämpfung.
3. Die Straftaten müssen zielgerichtet und nicht bloß gelegentlich des Aufenthalts begangen werden. Zielgerichtet sind danach beispielsweise Aufenthaltszwecke zum Rauschgifthandel, oder um gezielt Straftaten als Folgekriminalität im Umfeld vor allem der Prostitution zu begehen. Eine bloß gelegentlich begangene Straftat wäre dagegen der durch den Aufenthalt von Obdachlosen unter bestimmten Voraussetzungen tatbestandlich gegebene Hausfriedensbruch.

Die Erfordernis des zielgerichteten Aufenthaltes zeigt deutlich, dass die Vorschrift nicht, wie teilweise behauptet, dazu dienen soll, einzelne Bevölkerungsgruppen aus bestimmten Stadtbereichen zu verdrängen. Dies folgt nicht nur aus der Vorschrift selbst, sondern ist auch durch die Erfahrungen aus anderen Großstädten belegt. Über welchen Zeitraum sich ein solches Aufenthaltsverbot erstreckt, ist gesetzlich nicht festgelegt. In einigen Städten werden Zeiträume von bis zu einem Jahr bzw. 6 Monaten verhängt. In Berlin wird derzeit mit einer Dauer von 3 Monaten gearbeitet. Räumlich muß das Verbotsgbiet einerseits so groß sein, dass der angestrebte Zweck (z.B. Unterbindung des Btm.-Handels) erreicht wird, andererseits aber die Bewegungsfreiheit des Betroffenen so gering wie möglich eingeschränkt wird. Wie groß ein solches Gebiet tatsächlich ist, kann demnach nur anhand des konkreten Einzelfalles beurteilt werden. Ein pauschales Verbot für einen Bezirk oder „die Innenstadt“ würde aber mit Sicherheit zu weit gehen.

Abschließend ist festzustellen, dass die Maßnahmen der Verbrechensbekämpfung dienen. Die oftmals geschürten Ängste, dass nunmehr jedermann wahllos kontrolliert und aus bestimmten Teilen der Stadt „verbannt“ werden kann, ist also unbegründet. Zum einen werden bei solchen Aussagen zwei Maßnahmen mit gänzlich verschiedenen Voraussetzungen unzulässig miteinander vermengt, zum anderen wären so behauptete Eingriffe schon aufgrund des Gesetzestextes nicht zulässig.

Prof. Dr. Oesten Baller

Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege Berlin

Fachbereich 3 – Polizeivollzugsdienst

Die Novelle zum Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetz Berlin (ASOG) führt zwei zumindest für den Bereich des Berliner Landesrechts neuartige Maßnahmen ein, die für die Jugendhilfe und die Straßensozialarbeit von Bedeutung sind:

- verdachts- und ereignisunabhängige Kontrollen von jedermann im öffentlichen Verkehrsraum (sogenannte Schleierfahndung) nach **§ 18 Abs. 7 ASOG**
- längerfristige Aufenthaltsverbote nach **§ 29 Abs. 2 ASOG**

Beide Maßnahmen sind, wenn auch aus unterschiedlich Gründen, verfassungsrechtlich sehr umstritten.

1. Schleierfahndung

Die Maßnahme gehört zur Gruppe der Eingriffe zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten, die in den letzten Jahren Eingang in das Sicherheitsrecht auf Bundes- und Länderebene gefunden haben. Man bezeichnet sie als Vorfeldmaßnahmen, weil sie weitgehend von den klassischen Voraussetzungen losgelöst sind, die für polizeiliche Eingriffe in Grundrechtspositionen der Bürger gelten. In der Regel sind solche Eingriffe zulässig, wenn eine Person entweder einer Straftat verdächtig ist oder eine Gefahr für von der Rechtsordnung geschützte Rechtsgüter konkret verursacht hat oder aus anderen Gründen für sie verantwortlich ist. Verzichtet der Gesetzgeber auf diese Voraussetzungen, so ist dies nur ausnahmsweise und unter engen rechtsstaatlichen Voraussetzungen zulässig, wozu mindestens ein irgendwie gearteter Zusammenhang zwischen dem individuellen Verhalten und dem von der Polizei verfolgten Zweck bestehen muss (*vgl. hierzu die aktuelle Entscheidung des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern vom 21.10.1999 sowie die Entscheidung des Sächsischen Verfassungsgerichtshofs vom 14.5.1996; K. Wächter, DÖV 1999, 138; I. Schmid, LKV 1998, 477; M. Kutscha, LKV 1999*). Verkehrskontrollen knüpfen z.B. an die potentielle Gefährlichkeit des Autos an. Ebenso können Personen kontrolliert werden, die sich an gefährlichen Orten (Kriminalitätsschwerpunkten) oder in der Nähe von Objekten, die Ziel eines Anschlags sein können, aufhalten.

Den genannten Voraussetzungen wird der neugefasste **§ 18 Abs. 7 ASOG** schwerlich gerecht. Die tatbestandliche Voraussetzung der Maßnahme, dass aufgrund von Lageerkenntnissen Straftaten von erheblicher Bedeutung im

Rahmen grenzüberschreitender Kriminalität zu erwarten sind, ist schon ein Scheintatbestand, weil die Existenz grenzüberschreitender Kriminalität in der Metropole Berlin eine Dauerlage ist. Der notwendige enge Bezug der Maßnahme zum verfolgten Zweck verblasst zusätzlich dadurch, dass ein Zusammenhang mit dem Merkmal Grenzüberschreitung nicht ersichtlich ist. Während die für den Bundesgrenzschutz und in einigen Bundesländern für die Polizei geltenden Regelungen im Grenzgebiet bis zu einer Tiefe von 30 km greifen sowie in für den grenzüberschreitenden Verkehr bedeutsamen Verkehrsanlagen und auf entsprechenden Durchgangsstraßen gelten, verzichtet der Berliner Gesetzgeber auf eine Eingrenzung und erstreckte die Befugnis auf den gesamten öffentlichen Verkehrsraum.

Der Gesetzeswortlaut und die Gesetzesbegründung erwecken den Eindruck, dass aufgrund der Ermächtigung nur geringfügige Eingriffe möglich sein sollen, nämlich die Aushändigung mitgeführter Ausweispapiere zur Prüfung verlangt werden kann und mitgeführte Sachen in Augenschein genommen werden dürfen. Weitergehenden Maßnahmen wie eine zwangsweise durchgesetzte Identitätsfeststellung und eine Durchsuchung im eigentlichen Sinne sollen nur aufgrund der dafür geltenden strengeren Eingriffsvoraussetzungen zulässig sein. Nimmt man die Regelung ernst, dann bedeutet dies, dass die Insassen eines Fahrzeugs, die keinen Ausweis mit sich führen (wozu sie ja rechtlich auch nicht verpflichtet sind) unbehelligt bleiben, der Einsatz von Drogenspürhunden unzulässig ist und ebenso ein Kofferraum, der unter zwei Decken verdächtige Gegenstände vermuten lässt, nicht weiter inspiziert werden darf. Ein derartiges taktisch unsinniges Verhalten von der Polizei zu erwarten, geht an den Realitäten effektiver Polizeiarbeit vorbei. Vielmehr wird der kontrollierende Polizeibeamte in den geschilderten Situationen auf die speziellen Befugnisnormen zur Identitätsfeststellung und Durchsuchung umsteigen, womit diese im Ergebnis auch dann zur Anwendung kommen, wenn ihre eigenen Voraussetzungen ursprünglich nicht vorgelegen haben. Die von der Verfassung geforderten tatbestandlichen Hürden für intensive Rechtseingriffe werden so unterlaufen.

Nach der Neuregelung wird jede beliebige Person im gesamten öffentlichen Verkehrsraum von Berlin als potentiell verdächtig behandelt. Dieses mit dem demokratischen Menschenbild kaum vereinbare allseitige Misstrauen des Staates gegenüber jedermann birgt die Gefahr in sich, zur allgemeinen Einschüchterung und Abschreckung missbraucht zu werden. Dass hiervon vor allem Personen betroffen sein werden, die durch ihr Anderssein oder abweichende Verhaltensweisen auffallen, z.B. Menschen fremder Herkunft oder Abstammung, muss befürchtet werden. Zusammenfassend hat der Gesetzgeber den öffentlichen Sicherheitsinteressen gegenüber dem Schutz

individueller Grundrechtspositionen in einer Art und Weise den Vorrang eingeräumt, die eine verfassungsgerichtliche Korrektur geradezu herausfordern.

2. Aufenthaltsverbot

Aufgrund dieser Maßnahme kann einer Person für einen längeren Zeitraum das Betreten und der Aufenthalt in einem bestimmten Stadtgebiet untersagt werden, wenn Anhaltspunkte bestehen, dass diese Person dort Straftaten begehen wird. In Ergänzung zur kurzfristigen Platzverweisung wird diese Maßnahme vor allem zur Bekämpfung der offenen Drogenszene bereits in der Praxis angewendet, wobei relativ großräumige Verbote (z.B. Streckenabschnitte der U-Bahnlinie 1 und 2 nebst Nebenstraßen) für die Dauer von 3 oder 6 Monaten ausgesprochen werden. Mit der Beschränkung des Zwecks der Maßnahme auf die Verhinderung von Straftaten sollte zum einen klargestellt sein, dass die Maßnahme nicht gegen Obdachlose und alkoholranke Menschen gerichtet sein kann. *Die neuere Rechtsprechung macht zudem grundsätzlich deutlich, dass diese Personen, wenn sie nicht konkrete Straftaten begehen, nicht Adressaten von Platzverweisen und Aufenthaltsverboten sein können (VGH Baden-Württemberg, Beschlüsse vom 6.7. und vom 6.10.1998).* Indem der Gesetzgeber den Bereich der Wohnung ausdrücklich von einem Aufenthaltsverbot ausgenommen hat, wurde die Chance verspielt, eine Vorreiterrolle beim Kampf gegen die verbreitete häusliche Gewalt zu übernehmen, was angesichts der eher konservativen Urheberschaft der Gesetzesänderung freilich nicht verwundert.

Weil ein Aufenthaltsverbot in das in Art. 11 Grundgesetz geschützte Recht auf Freizügigkeit eingreift, werden in der Literatur vielfach kompetenzrechtliche Bedenken gegen die Neuregelung geltend gemacht. Nach Art. 73 Ziff. 3 Grundgesetz gehört die Freizügigkeit zur ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Die Rechtsprechung allerdings (*zuletzt OVG Bremen, NVwZ 1999, 315*) begründet die Zulässigkeit einer landesrechtlichen Regelung mit dem sogenannten Kriminalitätsvorbehalt in Art. 11 Abs. 2 Grundgesetz, der mit der Aufgabe der Verbrechensverhütung eine typischerweise in die Landeskompentenz fallende Möglichkeit zur Einschränkung der Freizügigkeit erwähnt.

Über die Sinnhaftigkeit, Drogenprobleme mit repressiven Mitteln zu bekämpfen, lässt sich streiten. Überzeugende rechtliche Argumente sprechen hingegen nicht gegen ein Aufenthaltsverbot, wenn es auf das örtlich und zeitlich notwendige Maß beschränkt wird und zumindest in der konkreten polizeilichen Verfügung Ausnahmeregelungen enthalten sind, die es den von einem Aufenthaltsverbot Betroffenen ermöglichen, am kulturellen und religiösen Leben teilzunehmen und für sie wichtige Behörden, Ärzte und Betreuer grundsätzlich und in zumutbarer Zeit zu erreichen (*vgl. hierzu aus der neueren*

*Rechtsprechung VG Stuttgart NVwZ-RR 1996, 390/VGH Baden-Württemberg
NVwZ-RR 1997, 225)*

Impressum

Infoblatt Nr. 11
Dezember 1999

Herausgeber

Sozialpädagogisches Institut Berlin
Clearingstelle Jugendhilfe/Polizei
Kremmener Str. 9-11
10435 Berlin
Tel: 030/ 449 01 54
Fax: 030/ 449 01 67
e-mail: clearingstelle@spi-berlin.de

Redaktion

Andrea Pechovsky

Text

Oliver Tölle
Prof. Dr. Oesten Baller
Das Infoblatt erscheint mindestens
viermal im Jahr als
Lose-Blatt-Sammlung
zu Themen aus den Bereichen Recht,
Pädagogik, Verwaltungsstrukturen und Polizeiaufgaben
Die Vervielfältigung unter Angabe der Quelle
ist ausdrücklich erwünscht