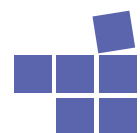


## Clearingstelle Jugendhilfe/Polizei

Infoblatt Nr. 18

„Gefährliche Orte“ im Sinne des Allgemeinen Sicherheits-  
und Ordnungsgesetzes (ASOG) Berlin

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



## **”Gefährliche Orte” im Sinne des Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetzes (ASOG) Berlin**

Kriminaldirektor Oliver Tölle

### **Was sind ”Orte”?**

Ist im Folgenden von ”Orten” die Rede, so sind hiermit Straßenzüge bis hin zu kleineren Regionen (z. B. ein Bereich ”Potsdamer Straße, Lützowstraße, Bülowstraße”) sowie Plätze oder Parks, aber auch geschlossene Räumlichkeiten, insbesondere Schankwirtschaften, gemeint. Voraussetzung ist stets, dass sich die Örtlichkeit als eine einheitliche Szene darstellt. So erklärt es sich auch, dass es beispielsweise durchaus denkbar ist, einen Bereich mehrerer Straßen zu erfassen, während dies beispielsweise bei größeren Plätzen (vgl. den gesamten Alexanderplatz) zwar möglich, in der Praxis aber nur in Ausnahmefällen begründbar erscheint. Sofern es sich um geschlossene Räumlichkeiten handelt, richtet sich das Betreten nicht nach § 21<sup>1</sup>, sondern nach § 36 Abs. 4 ASOG-Berlin<sup>2</sup>.

### **”Gefährliche Orte”**

Wann ein Ort als gefährlich anzusehen ist, ergibt sich aus den konkreten Umständen. Listen oder feste Kriterien sind dagegen rein deklaratorisch. Es ist also nicht möglich, einen Ort durch entsprechende ”Ausschreibung” zum ”gefährlichen Ort” zu machen oder ihm umgekehrt diese Eigenschaft zu nehmen. Tatsachen, also dem Beweis zugängliche Umstände, zu denen polizeiliche Erfahrungen gehören, müssen belegen, dass an dem Ort folgende Gefahren drohen: Verabredung, Vorbereitung oder Verüben von Straftaten von erheblicher Bedeutung, Verstoß gegen aufenthaltsrechtliche Strafvorschriften, Verbergen gesuchter Straftäter, Nachgehen der Prostitution (vgl. § 21 Abs. 2 Nr. 1 ASOG-Berlin).

Straftaten von erheblicher Bedeutung sind allgemein solche, die aufgrund ihrer Begehungsweise, Dauer oder Schwere geeignet sind, den Rechtsfrieden besonders zu stören (§ 17 Abs. 3 ASOG-Berlin). Es kommt also weniger auf den Deliktstyp als vielmehr auf die jeweiligen Umstände der Tat an.

Maßgebend für die Gefährlichkeit eines Ortes ist die jeweilige auf Tatsachen begründete Prognose. Regelmäßig wird man für die Gefährlichkeit eine Häufung bereits begangener einschlägiger Straftaten verlangen, die für sich oder in Verbindung mit anderen Umständen (z.B. vorhandenen Lokalitäten, die das Umfeld solcher Straftaten fördern oder Räumlichkeiten, die durch ihre schwere Einsehbarkeit eine Betäubungsmittel(BtM)-Szene durch Bunker und Möglichkeiten des Verbergens begünstigen) die Grundlage für die erforderliche Prognose stellen. Zwingend ist dies allerdings nicht. Begründet ein besonderer Umstand eine erhebliche Gefahrenlage, kann auch ohne bereits

---

<sup>1</sup> § 21 ASOG-Berlin: Identitätsfeststellung

<sup>2</sup> § 36 ASOG-Berlin: Betreten und Durchsuchung von Wohnungen

angefallene Straftaten ein "gefährlicher Ort" gegeben sein. So wird man beispielsweise einen "gefährlichen Ort" aufgrund von Taschendiebstählen, Zechanschlussraub<sup>3</sup>, Körperverletzungen oder BtM-Kleinhandel nur nach einigen (wenn auch nicht vielen) einschlägigen Feststellungen annehmen können. Bei schwereren Delikten wie z.B. Menschenhandel, schweren Fällen des BtM-Handels oder Waffenhandel wird dagegen durchaus bereits ein erster Verdacht genügen. Es kommt also stets auf die Umstände des Einzelfalls und die Gefährlichkeit der zu erwartenden Störung an. Keinesfalls aber darf man hier in steifen Schemata denken, beispielsweise "gefährlicher Ort ab fünf Delikten".

Die zu erwartenden Straftaten müssen, ähnlich wie der Aufenthalt, eine gewisse Ortsbezogenheit aufweisen. So macht beispielsweise regelmäßiges Schwarzfahren den Kurfürstendamm oder den Bahnhof Zoo für sich gesehen nicht zum "gefährlichen Ort". Es fehlt an der besonderen Verbindung zwischen Straftat und Ort.

## **Identitätsfeststellung**

Nach § 21 Abs. 2 Nr. 1 ASOG-Berlin kann die Polizei die Identität einer Person feststellen, wenn diese sich an einem Ort aufhält,

- a) von dem Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass
- aa) dort Personen Straftaten von erheblicher Bedeutung verabreden, vorbereiten oder verüben,
- bb) sich dort Personen treffen, die gegen aufenthaltsrechtliche Strafvorschriften verstoßen,
- cc) sich dort gesuchte Straftäter verbergen,
- b) an dem Personen der Prostitution nachgehen.

Die Identitätsfeststellung ist eine schon klassische polizeiliche Standardmaßnahme, die nicht etwa im Zuge eines neueren Denkens ("Putzen der Innenstädte") oder irgendwelcher Bestrebungen, Randgruppen zu verdrängen, entstanden ist. Im allgemeinen Sprachgebrauch sind derartige Maßnahmen auch als "Razzien" bekannt.

§ 21 ASOG-Berlin hat keine strafverfolgende, sondern eine gefahrenabwehrende Ausrichtung.

## **Zuständigkeit**

Zuständig für derartige Maßnahmen ist ausschließlich die Polizei, nicht aber auch andere Ordnungsbehörden, die in vielen Fällen ebenfalls Zuständigkeiten nach dem ASOG-Berlin haben (z.B. § 1 Abs. 1 und 2 ASOG-Berlin).

## **Umfang der Identitätsfeststellung**

Die Identitätsfeststellung richtet sich in ihrem Umfang danach aus, was in der jeweiligen Lage, gemessen an der vorliegenden Gefahr, tatsächlich überprüfensnotwendig ist. Regelmäßig wird man davon ausgehen können, dass Vor- und vollständiger Familienname festzustellen sind. Gleiches gilt für den Geburtsort und das Geburtsdatum sowie den Wohnsitz und die

---

<sup>3</sup> Zechanschlussraub bedeutet, eine andere Person durch alkoholische Getränke und ggf. Zusätze (z.B. K.O.-Tropfen) in diese wehrlos zu machen und die Person im Anschluss daran auszurauben. (Anm.d.Red.)

Staatsangehörigkeit.

Je nach Belangen des Einzelfalls können auch noch andere Daten erforderlich sein, bis hin zu Beruf und anderen Identitätsmerkmalen. Die vorstehende Auflistung stellt jedoch den Standard dar, der stets erforderlich (in den meisten Fällen aber auch genügend) sein wird, um eine Identität festzustellen.

Die Identität wird in der Regel vor Ort durchgeführt.

### **Zulässigkeit**

Die Zulässigkeit der Maßnahme knüpft an den Aufenthalt an einem bestimmten Ort an, sie fordert also – anders als andere polizeiliche Maßnahmen wie z.B. die sogenannte Generalklausel nach § 17 Abs. 1 ASOG-Berlin<sup>4</sup> – keine im Einzelfall bestehende konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit.

Eine sich an einem "gefährlichen Ort" aufhaltende Person kann sich also grundsätzlich nicht dahin einlassen, sie habe keinerlei Verdachtsmomente begründet, eine Straftat oder erhebliche Ordnungswidrigkeit begehen zu wollen oder eine sonstige Gefahr (z.B. Hilflosigkeit, bevorstehender Suizid) veranlasst zu haben.

### **Beziehung zwischen Betroffenem und "gefährlichem Ort"**

Der Betroffene muss sich an dem oben beschriebenen Ort aufhalten. Dies bedeutet, dass seine Anwesenheit in einer gewissen Beziehung zu diesem bestehen muss. Das ist z.B. der Fall bei Spaziergängen oder sonstigem Verbleiben oder Verweilen (beispielsweise als Gast im Lokal oder Nutzer einer Parkbank), nicht aber bei einem bloßen Passieren oder Durchfahren der Örtlichkeit.

Im Zweifel werden an den Nachweis des Aufenthalts im Sinne der Vorschrift geringe Anforderungen zu stellen sein, da der Grund für die Überprüfung bereits in der Gefährlichkeit des Ortes liegt. Die Darlegungslast, dass, entgegen dem ersten Anschein, der für ein Aufhalten spricht, der Ort lediglich passiert wurde, liegt beim Betroffenen, so dass Nachweisdefizite zu seinen Lasten gehen.

Der Ort, an dem sich der Betroffene aufhält, muss "gefährlich" sein.

### **"Gefährlicher Ort" und Prostitution**

Eine Besonderheit weist die Gefährlichkeit des Ortes im Zusammenhang mit der Prostitution auf. Einige Polizeigesetze verschiedener Bundesländer enthalten diesen Passus nicht mehr, da man dort der Auffassung ist, seine Voraussetzungen seien in der oben zitierten Rubrik a) mit erfasst. Diese vertretbare, dennoch aber den Rechtsschutz unnötig verkürzende Einschränkung entstammt der einhelligen Meinung, dass der Anknüpfungspunkt an die Gefährlichkeit solcher Orte nicht die Prostitution selbst, sondern die regelmäßig mit ihr einhergehende Begleitkriminalität ist. Man geht davon aus, dass Prostitution nicht nur die typischen Delikte wie Beischlafdiebstahl oder Betrug nach sich zieht, sondern dass sich gewissermaßen in ihrem Fahrwasser auch andere Szenen der oben bereits angesprochenen Kriminalität entwickeln. Die insoweit bestehenden polizeilichen Probleme innerhalb des Rotlichtmilieus

---

<sup>4</sup> § 17 ASOG-Berlin: Allgemeine Befugnisse, Begriff der Straftat von erheblicher Bedeutung

bedürfen an dieser Stelle keiner tieferen Erörterung.

### **Weitere Eingriffsbefugnisse der Polizei**

Sind die o.g. Voraussetzungen erfüllt, ist zu beachten, dass hinsichtlich der Identitätsfeststellung noch eine Reihe korrespondierender Vorschriften und Eingriffsbefugnisse besteht:

Durchsuchung von Personen (§ 34 Abs. 2 Nr. 2 ASOG-Berlin), Durchsuchung mitgeführter Sachen (§§ 35 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. § 34 Abs. 2 Nr. 2 ASOG-Berlin), Durchsuchung von Sachen (§ 35 Abs. 2 Nr. 2 ASOG-Berlin), Betreten von Räumlichkeiten (§ 36 Abs. 4 ASOG-Berlin)<sup>5</sup>.

### **Verhältnismäßigkeit**

Dass für all diese Maßnahmen der allgemeine Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gilt, dass sie nicht willkürlich durchgeführt werden dürfen, ist selbstverständlich.

### **Zur Diskussion**

#### **Grundrechtliche Fragen der Durchführung der Identitätsfeststellung an "gefährlichen Orten"**

Prof. Dr. Wolfgang Hecker, Verwaltungsfachhochschule Wiesbaden, Abteilung Frankfurt/Main

Die Möglichkeit der Identitätsfeststellung von Personen an "gefährlichen Orten" gemäß § 21 Abs. 2 Nr. 1 Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz (ASOG) Berlin berührt je nach Einzelfall mehrere Grundrechte: die allgemeine Handlungsfreiheit gemäß Art. 2 Abs. 1 Grundgesetz (GG), die Freiheit der Person gemäß Art. 2 Abs. 2 GG gegenüber staatlichen Zwangsmaßnahmen, den Schutz der Privat- und Intimsphäre gemäß Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG speziell bei körperlichen Durchsuchungen, das Eigentum gemäß Art. 14 Abs. 1 GG bei der Durchsuchung von Sachen sowie die Freizügigkeit gemäß Art. 11 GG.

Der Bedarf für die polizeiliche Maßnahme der Identitätsfeststellung ist grundsätzlich anerkannt. Auch grundrechtlich sind Maßnahmen der Identitätsfeststellung im Rahmen der Möglichkeiten der Beschränkung der Grundrechte allgemein zulässig. Dies gilt insbesondere beim Vorliegen einer konkreten Gefahr. Die grundrechtlichen Bedenken steigen allerdings, je mehr auf das Erfordernis einer konkreten Gefahr im Einzelfall verzichtet wird und eine abstrakte Gefahr, wie bei der Durchführung von Maßnahmen an sogenannten "gefährlichen Orten" oder bei der verdachtslosen Personenkontrolle, ausreichen soll. § 21 Abs. 2 Nr. 1 ASOG-Berlin bewegt sich insgesamt noch im Rahmen einer rechtsstaatlich und grundrechtlich vertretbaren Norm - im Gegensatz zu den aktuellen Trends hin zu einer generell verdachtslosen Personenkontrolle. Die Identitätsfeststellung ohne Vor-

---

<sup>5</sup> vgl. auch Infoblatt Nr. 14 "Durchsuchung" (Anm. d. Red.)

liegen einer konkreten Gefahr wird nur unter besonderen Voraussetzungen und bei Aufzählung der in Betracht kommenden Fälle zugelassen.

Allerdings wird der Begriff der erheblichen Straftat nach Rechtsprechung und in der Literatur sehr weit gefasst. Noch weiter geht teilweise die polizeiliche Praxis (Beispiel Taschendiebstahl als erhebliche Straftat). Letztlich kann danach (fast) überall dort, wo sich gewisse Straftaten häufen, ein "gefährlicher Ort" vorliegen. Bedeutung erlangt dies vor allem im innerstädtischen Raum, da hier typischerweise an zahlreichen Orten eine gewisse Häufung von Straftaten in Betracht kommt. Potentiell kommen danach weite Teile des innerstädtischen öffentlichen Raums als "gefährliche Orte" in Betracht. Grenzen werden bei dieser Frage heute nur noch sehr bedingt durch die Rechtsordnung gezogen, entscheidend sind die jeweiligen örtlichen Einsatzkonzepte, die Schwerpunktbildungen sowie die begrenzten personellen Kapazitäten.

Unter grundrechtlichen Aspekten bedarf es einer Eingrenzung der Tatbestände, damit nicht eine uferlose Ausdehnung des Begriffs der "gefährlichen Orte" hin zu einer generell verdachtslosen Personenkontrolle (und eventuellen Folgemaßnahmen) stattfindet. Zwar wirft die sachgerecht begrenzte Anwendung von Normen wie § 21 Abs. 2 Nr. 1 ASOG-Berlin keine rechtlichen Bedenken auf, in der Praxis kann aber über das Ziel hinausgeschossen werden. Die bloße Identitätsfeststellung an sich stellt eine niederschwellige polizeiliche Maßnahme dar. Entscheidend ist aber die jeweilige Anwendungspraxis.

Die weit ausgreifende ständige Kontrolle angeblich verdächtiger Personen und Personengruppen stellt einen typischen Baustein von gezielten Verdrängungs- und Diskriminierungsstrategien nach dem "Modell New York" dar. Unter dem GG sind derartige Vorgehensweisen in der polizeilichen Praxis unzulässig. Insbesondere im Umfeld der Verkehrsbetriebe, u.a. der Deutschen Bahn-AG, sind aber auch in der Bundesrepublik teilweise äußerst problematische Entwicklungen zu verzeichnen. Hier hat sich eine Grauzone entwickelt, in der grundrechtskonforme polizeiliche Maßnahmen neben grundrechtlich fragwürdigen Verdrängungsstrategien stehen.

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit muss unter grundrechtlichen Aspekten besonders beachtet werden, wenn Örtlichkeiten, an denen der Prostitution nachgegangen wird, speziell in den Katalog "gefährlicher Orte" aufgenommen werden. Da nicht die Prostitution an sich, sondern nur die "Begleitkriminalität" das Ziel der polizeilichen Maßnahmen sein soll (und sein darf), muss dies auch bei der Durchführung polizeilicher Maßnahmen der Identitätsfeststellung in der Praxis deutlich werden.

## **Impressum**

Infoblatt Nr. 18  
September 2001

### **Herausgeber**

Stiftung SPI  
Sozialpädagogisches Institut Berlin  
Clearingstelle Jugendhilfe/Polizei  
Kremmener Str. 9-11  
10435 Berlin  
Tel: 030/ 449 01 54  
Fax: 030/ 449 01 67

### **Redaktion**

Irina Klave

### **Verfasser**

Oliver Tölle

Prof. Dr. Wolfgang Hecker

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.