

Clearingstelle Jugendhilfe/Polizei

Infoblatt Nr. 41

Gefährderansprachen gegenüber Jugendlichen durch die Polizei

Teil 1

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



Gefährderansprachen gegenüber Jugendlichen durch die Polizei

Prof. Dr. Clemens Arzt, Professor an der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege, Fachbereich 3 – Polizeivollzugsdienst

Anwendungsbereich

Die so genannte Gefährderansprache kann und soll im Jugendbereich dazu dienen, Jugendliche, die von der Polizei als auffällig eingestuft werden, vor möglichen Konsequenzen ihres Verhaltens in der Zukunft zu „warnen“. Durch ein Gespräch soll auf eine – aus Sicht der Polizei – gesetzeskonforme Verhaltensweise hingewirkt werden, damit die Jugendlichen zukünftig keinen (weiteren) polizeilichen oder strafprozessualen Maßnahmen ausgesetzt sind. Häufig geschieht dies im Rahmen so genannter Intensivtäterprogramme. In der Vergangenheit bereits „häufiger“ aus polizeilicher Sicht auffällig gewordene Jugendliche werden in der (elterlichen) Wohnung, an ihren Treffpunkten, am Arbeitsplatz oder an anderen von der Polizei für tauglich erachteten Orten aufgesucht. Es wird mit den Jugendlichen zielgerichtet ein Gespräch darüber geführt, welche Gefahren nach Ansicht der Polizei von ihnen etwa durch die Begehung von Straftaten ausgehen. Diese persönliche Ansprache kann auch durch ein „Gefährderschreiben“ ersetzt werden.

Abgrenzung zu StPO und JGG

Gefährderansprachen oder -anschreiben sind zunächst von strafprozessualen Maßnahmen nach der StPO und von Maßnahmen wie etwa Weisungen nach § 10 JGG oder Verwarnungen nach § 14 JGG zu unterscheiden. Es handelt sich nämlich nicht um eine Maßnahme, die der Verfolgung oder Ahndung von in der Vergangenheit begangenen Straftaten dient. Vielmehr sollen die Betroffenen von der Begehung von (weiteren) Straftaten oder anderem von der Polizei als schädlich angesehenen Verhalten abgehalten werden. Da Straftaten (in der Zukunft) aus polizeirechtlicher Sicht immer auch eine „Gefahr“ darstellen, spricht man von Gefährderansprachen. Diese sind bisher in keinem Polizeigesetz in Deutschland oder im Versammlungsgesetz besonders geregelt.

Grundrechtseingriff

Zunächst ist zu fragen, ob es sich bei der Gefährderansprache überhaupt um einen Grundrechtseingriff handelt. Nur für diesen bedarf es einer rechtlichen Grundlage im Polizeigesetz des betreffenden Bundeslandes. Nach einer in der juristischen Literatur verbreiteten Ansicht handelt es sich nicht um einen Eingriff, solange das Gespräch „freiwillig“ erfolge und nicht die Form einer Befragung annehme. Auch bloße „Aufklärungsge-

sprache“ z.B. zwischen Polizei und Zuschauern im unmittelbaren Vorfeld einer Sportveranstaltung, stellen keinen Eingriff dar. Die bloße Beratung und Information stellt auch nach der Rechtsprechung keine Belastung für den/die Adressaten/in dieses staatlichen Handelns dar.¹

Ein Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht und/oder die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 I, 1 I GG) liegt hingegen dann vor, wenn eine bestimmte Schwelle überschritten wird. Jedenfalls dann, wenn der/die Betroffene zu Hause oder am Arbeitsplatz aufgesucht wird, ist eine Beeinträchtigung seines/ihrer guten Rufs oder der persönlichen Ehre nicht ausgeschlossen, insbesondere, wenn dort die Eigenschaft als polizeilich auffällige Person noch nicht bekannt ist oder negative Konsequenzen drohen, etwa bei einem mehrfachen Besuch am Arbeitsplatz.

Wird der/die Betroffene zu Hause oder in der Wohnung der Eltern aufgesucht, darf die Polizei im Rahmen einer Gefährderansprache nicht die Wohnung betreten. Lässt der/die Betroffene die Polizei eintreten, nachdem diese den Zweck des „Besuchs“ dargelegt hat, um nicht im Augenmerk der Nachbarschaft zu stehen, wird man hierin regelmäßig keine freiwillige Einwilligung zum Betreten der Wohnung sehen können, insbesondere, wenn in einem Mehrfamilienhaus „angedroht“ wird, das Gespräch sonst im Treppenhaus zu führen oder eine Vorladung zu einer Polizeidienststelle auszusprechen. Es liegt vielmehr ein Eingriff in das besonders gewichtige Grundrecht der Wohnungsfreiheit vor, für den eine rechtliche Befugnis nicht besteht.

Vergleichbare Fälle

Gerichtsentscheidungen zu Gefährderansprachen im Jugendbereich abseits von so genannten Hooligans oder wegen der Teilnahme an Demonstrationen sind nicht bekannt. In einem vom OVG Lüneburg am 22. September 2005 entschiedenen Fall zu Gefährderansprachen im Vorfeld von Demonstrationen sollte die Teilnahme von insgesamt 13 Personen an einer solchen anlässlich des EU-Gipfels in Brüssel verhindert werden. Die Betroffenen erhielten ein Schreiben der zuständigen Polizeidienststelle, in dem es unter anderem hieß:

„Der Polizei G. ist bekannt, dass Sie im Zusammenhang mit versammlungsrechtlichen bzw. demonstrativen Aktionen polizeilich in Erscheinung getreten sind. (...) Um zu vermeiden, dass Sie sich der Gefahr präventiv-polizeilicher Maßnahmen im Rahmen der Gefahrenabwehr (...) oder

¹ OVG Lüneburg, NJW 2006, 391/392.

*straftprozessualen Maßnahmen aus Anlass der Begehung von Straftaten (...) aussetzen, legen wir Ihnen hiermit nahe, sich nicht an den o.g. Aktionen zu beteiligen.*²

Das Gericht stellte fest, dass Gefährderanschriften einen Grundrechtseingriff darstellen, da in die „Willensentschließungs- und Verhaltensfreiheit“ und damit in die Grundrechte des Betroffenen eingegriffen werde, soweit dabei nicht nur ein Hinweis auf die Rechtslage oder ein unverbindlicher Ratschlag an den Betroffenen erteilt wird. Nicht jede Einflussnahme auf die Freiheitsrechte sei als Eingriff anzusehen.

Wenn aber Hinweise bestehen, dass dem/der Betroffenen in der Vergangenheit Verfehlungen zur Last gelegt worden sind, die ein vergleichbares Verhalten in der Zukunft nahe legen, und der/die Betroffene deshalb angeschrieben wird, um ein bestimmtes Verhalten zu unterbinden (hier: Teilnahme an einer Demonstration), dann könne der Spielraum für die Willensentschließung etwa aus Furcht vor polizeilichen Maßnahmen so stark beeinflusst sein, dass der Betroffene faktisch über keine Entschließungsfreiheit mehr verfüge. Wird also zum Beispiel bezweckt, den/die Betroffenen von der Teilnahme an der Demonstration abzuhalten, ist dies ein Grundrechtseingriff. Dabei finden sich in der Entscheidung des OVG keine Hinweise, die eine Begrenzung dieser Rechtsprechung auf Art. 5 I oder 8 I GG (Meinungs- und Versammlungsfreiheit) nahe legen, auch wenn deren gewichtiger Rang sicherlich zu beachten ist.

„Wirkungsweise“ der Gefährderansprache

Damit können die vom OVG Lüneburg entwickelten Maßstäbe im Grundsatz auch bei vergleichbaren Maßnahmen gegen Jugendliche herangezogen werden, weil zumindest ein Eingriff in die von Art. 2 I GG geschützte Handlungsfreiheit berührt ist, ohne dass es hierbei etwa verfassungsrechtlich auf eine Entfaltung der Persönlichkeit im engeren Sinne ankäme. Hiergegen könnte man natürlich einwenden, es werde ja nur bezweckt, zukünftig die Begehung von Straftaten zu verhindern. Wer aber in der Vergangenheit beispielsweise als (wirkliche/r oder vermeintliche/r) jugendliche/r Intensivtäter/in in das Visier der Polizei geraten ist, wird als Folge einer Gefährderansprache unter Umständen Auswirkungen auf seine/ihre Entschließungsfreiheit hinsichtlich des Umgang mit bestimmten Personen oder des Aufenthaltes an bestimmten Orten hinnehmen müssen. Dies stellt – unabhängig von der Sinnhaftigkeit einer

² OVG Lüneburg, NJW 2006, 391.

solchen Beeinflussung – einen Grundrechtseingriff dar.

Auch wenn es natürlich kein „Recht auf Straftaten“ gibt, ist die persönliche Gefährderansprache dennoch ein Grundrechtseingriff, wenn hierdurch auf ein bestimmtes Verhalten aktiv eingewirkt werden soll. Dass bestimmte Maßnahmen vorab „verdeutlicht“ werden, um die Willensfreiheit zu beeinflussen, wird auch in der polizeirechtlichen Literatur grundsätzlich als Zweck der Maßnahme angesehen. Bei der gezielten Gefährderansprache geht es genau darum, auf das Verhalten einer bestimmten Person Einfluss zu nehmen. Schon die „deutliche“ Mitteilung, dass man z.B. „unter besonderer Kontrolle“ oder „Überwachung“ stehe, stellt nicht nur einen (rechtlichen oder erzieherischen) Hinweis dar, sondern soll auf das Verhalten der Jugendlichen Einfluss nehmen.

Wann genau es sich bei einer polizeilichen Kontaktaufnahme oder „Ansprache“ um einen Grundrechtseingriff handelt, kann nicht verallgemeinert werden, sondern hängt davon ab, wie der/die Jugendliche unter Berücksichtigung der äußeren Form, ggf. der schriftlichen Abfassung, Begründung und aller sonstigen ihm bekannten und erkennbaren Umstände nach „Treu und Glauben“ bei objektiver Auslegung die Erklärung oder das Verhalten der Behörde verstehen durfte und musste. Maßgeblich kommt es dabei auf die „realistische“ Wahrnehmung aus Sicht des Empfängers an.³

Anders ist natürlich bspw. ein Vortrag eines Präventionsbeauftragten der Polizei in einer Schule oder einer Jugendfreizeiteinrichtung zu beurteilen, weil hier nur allgemein vor bestimmten Verhaltensweisen „gewarnt“ oder dazu aufgeklärt wird.

Befugnisnorm

Die polizeiliche Aufgabennorm der jeweiligen Polizeigesetze (z.B. § 1 ASOG) befugt die Polizei nicht zu polizeilichen Maßnahmen und Anordnungen, soweit diese als Grundrechtseingriff anzusehen sind. Behauptet wird in der Literatur daher zum Teil eine Zulässigkeit von Gefährderansprachen nach der so genannten polizeilichen Generalklausel (z.B. § 17 Abs. 1 ASOG), die als tatbestandliche Voraussetzung jedoch eine konkrete Gefahr erfordert und grundsätzlich nur Maßnahmen unmittelbar gegen die eine solche Gefahr verursachende Person (Gefahrenverursacher) erlaubt.

³ VG Göttingen, 27.01.2004 – Az. 1 A 1014/02.

Anforderungen an die Gefahrenprognose

Ob eine konkrete Gefahr vorliegt, wird durch die Gefahrenprognose ermittelt. „Gefahr“ ist dabei nach allgemeinem Verständnis die hinreichende Wahrscheinlichkeit, dass es im konkreten Einzelfall in überschaubarer Zeit zu einem Schaden an einem Schutzgut der öffentlichen Sicherheit (hier insbesondere der Rechtsordnung) durch weitere Straftaten seitens des/der betroffenen Jugendlichen kommen wird. Hierfür genügt nicht die bloße Möglichkeit, sondern es müssen ausreichende Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass dies in nächster Zeit der Fall sein wird. Eine den gesetzlichen Anforderungen entsprechende Gefahrenprognose kann auch nicht mit Hinweis darauf unterbleiben, dass die Maßnahme der „präventiv-polizeilichen Verhütung von Straftaten“ durch den/die Betroffene/n diene solle. Es handelt sich nämlich bei Maßnahmen auf Grundlage der polizeilichen Generalklausel um klassische Maßnahmen zur Abwehr konkreter Gefahren, nicht aber um solche der „Verhütung von Straftaten“, weil hierfür die Generalklausel nicht zur Verfügung steht.

Polizeiliche Verantwortlichkeit

Allgemeine Erfahrungen und Kenntnis der Polizei über jugendliche Straftäter/innen, deren gewöhnliches Verhalten oder bestimmte Jugendszenen können die Maßnahme ebenfalls nicht begründen. Vielmehr muss in jedem Einzelfall mit hinreichender Gewissheit prognostiziert werden, dass gerade der/die von einer Gefährderansprache Betroffene in überschaubarer Zeit eine Gefahr verursachen, hier also vor allem Straftaten begehen wird. Es muss also die Gefahr (s.o.) der Begehung von Rechtsverstößen durch gerade diese Person als Verhaltensstörer/in prognostiziert werden, was im Regelfall nicht möglich ist, wenn nicht ausnahmsweise die Gefahr der Begehung einer bestimmten Straftat in naher Zukunft gleichsam auf der Hand liegt.

Abgrenzung zur Vorladung

Soweit der/die Jugendliche aufgefordert wird, zu einem „Gespräch“ auf einer Polizeidienststelle vorzusprechen, handelt es sich nicht um eine Gefährderansprache, sondern um eine Vorladung.

Unter Vorladung versteht man das an eine bestimmte Person gerichtete Gebot, zu einer bestimmten Zeit an einem bestimmten Ort zu erscheinen und dort bis zur Erledigung der in der Vorladung bezeichneten Sache zu verweilen. Wird also ein/e Jugendliche/r zum Zwecke einer Gefährderansprache „verbindlich“ zum Erscheinen bei einer bestimmten Polizeidienststelle aufgefordert, handelt es sich hierbei um eine polizeirechtliche Vorladung, deren rechtliche (Tatbestands-)Voraussetzungen (z.B. § 20

ASOG) erfüllt sein müssen. Das aber ist bei der Vorladung zum Zwecke einer Gefährderansprache regelmäßig nicht der Fall, weil hier weder die/der Betroffene sachdienliche Angaben machen soll, die für die Erfüllung einer bestimmten polizeilichen Aufgabe erforderlich sind, noch wird die Vorladung zur Durchführung erkennungsdienstlicher Maßnahmen ausgesprochen, wie dies nicht nur das Berliner Polizeirecht in § 20 Abs. 1 ASOG verlangt. Zu anderen Zwecken, insbesondere zum Zweck der Gefährderansprache, ist eine Vorladung regelmäßig nicht zulässig. Da die (präventiv-polizeiliche) Vorladung in den Polizeigesetzen abschließend geregelt ist, kommt auch ein Rückgriff auf die polizeiliche Generalklausel für die Aufforderung, zum Gespräch auf einer Polizeidienststelle zu erscheinen, nicht in Betracht.

Fazit

Grundsätzlich sind im Polizeirecht (nur) solche Maßnahmen zulässig, die in einer so genannten Standardmaßnahme (z.B. Identitätsfeststellung, Wohnungsverweisung) rechtlich geregelt sind. Eine Standardmaßnahme „Gefährderansprachen oder -anschreiben“ existiert nicht.

Daher könnte ein Einschreiten nach der so genannten polizeilichen Generalklausel zulässig sein, soweit es sich bei der Gefährderansprache (noch) nicht um eine „typische“ polizeiliche Maßnahme handelt. Ein Rückgriff auf die Generalklausel ist indes nicht länger zulässig, wenn die Maßnahme keine „atypische“ Maßnahme der Polizei mehr darstellt, sondern faktisch mehr und mehr in den Bereich einer „typischen“ Standardmaßnahme „hineinwächst“⁴.

Soweit auf die Generalklausel zurückgegriffen werden kann, fordert diese das Herbeiführen einer konkreten Gefahr durch gerade die angesprochene Person; es muss also gleichsam eine Straftat „um die Ecke“ warten. Dies ist regelmäßig in den hier diskutierten Fällen nicht der Fall. Ein aktives Einwirken auf die Willensrichtung der Betroffenen geschieht daher ohne Rechtsgrundlage und ist daher unzulässig.

⁴ Vgl. nur OVG Bremen, NVwZ 1999, 314/315; BVerwGE 115, 189/194 f.

Gefährderansprachen im Jugendbereich – ein Kölner Beispiel

Bernhard Hatterscheidt, Kriminalhauptkommissar, Polizeipräsidium Köln, Kriminalitätsbekämpfung/Direktionsbüro, Koordinator Intensivtäterkonzept

Einführung

Seit 2005 führt die Polizei in Köln Gefährderansprachen insbesondere bei Straftätern und Straftäterinnen durch, die ins Intensivtäterkonzept der Behörde aufgenommen worden sind. Die Bearbeitung der Personen erfolgt zentral in einem Kommissariat, Ausnahme bildet eine geringe Anzahl besonders delinquenter Taschen- und Trickdiebe. Bei den Intensivtätern/-innen handelt es sich zum überwiegenden Anteil um Jugendliche und Heranwachsende. Unter dem Begriff „Intensivtäter“ versteht die Polizei Köln „delinquente Personen, die eine gewohnheits- oder gewerbsmäßige (im jugendlichen Alter häufig gruppenweise) Begehung von Straftaten mit Schwerpunkt in den Bereichen Eigentums- und Gewaltkriminalität erkennen lassen und bei denen nach polizeilicher Bewertung angenommen werden kann, dass weitere Straftaten in erheblichen Ausmaß bzw. von erheblicher Bedeutung verübt werden“.

Beim PP Köln werden überdies auch Gefährderansprachen z.B. in den Bereichen Politisch Motivierter Kriminalität, bei Tatverdächtigen von gefährlichen und schweren Körperverletzungen, bei kategorisierten Hooligans sowie bei Fällen von Häuslicher Gewalt durchgeführt.

Ablauf

Regelmäßig durchgeführte Gefährderansprachen sind zur Erhöhung des Kontrolldrucks besonders Erfolg versprechend. Diese werden in Köln immer persönlich an der Wohnanschrift, am Aufenthaltsort oder an potenziellen Tatorten durchgeführt. Bei Minderjährigen erfolgen sie grundsätzlich im Beisein der Personensorgeberechtigten/Erziehungsbeauftragten und dementsprechend regelmäßig an der Wohnanschrift.

Koordination

Im Bereich der Intensivtäterbekämpfung koordinieren die kriminalpolizeilichen Sachbearbeiter/innen die Gefährderansprachen. Sie sind nach Übernahme des/der Intensivtäters/-in zur unverzüglichen Kontaktaufnahme mit den beteiligten Kräften der Schutzpolizei (Bezirksbeamte/-innen der Direktion Wach- und Bezirksdienst, der sog. „Schutzmann vor Ort, das Gesicht in der Fläche“) verpflichtet.

Alle beteiligten polizeilichen Kräfte führen vor der ersten Gefährderansprache eine Fallbesprechung durch und erarbeiten einen gemeinsamen, situationsbedingt anzupassenden Handlungsplan. In der Regel

wechseln sich die kriminalpolizeilichen Sachbearbeiter/innen mit den uniformierten Kollegen/-innen der Direktion Wach- und Bezirksdienst ab.

Erste Gefährderansprache

Die erste Gefährderansprache wird durch den/die Sachbearbeiter/in des Fachkommissariates unmittelbar nach Übernahme der täterorientierten Sachbearbeitung mit dem/der örtlich zuständigen Bezirksbeamten/-in abgestimmt und durchgeführt. Soweit möglich, nimmt der Sonderdezernent der Staatsanwaltschaft Köln am ersten Gespräch teil.

In dieser inszenierten Gesprächssituation soll die Präsenz und Entschlossenheit der Polizei deutlich zum Ausdruck gebracht werden. Dem/der Intensivtäter/in ist dabei klar vor Augen zu führen, dass er/sie in das Intensivtäterprogramm der Polizei Köln aufgenommen wurde und dass alle nun folgenden Maßnahmen in enger Abstimmung mit den externen Partnern (z.B. Staatsanwaltschaft, Jugendamt) erfolgen und konsequent umgesetzt werden. Von besonderer Bedeutung bei jeder Gefährderansprache ist deren Inhalt; d.h., der direkte Bezug von Tat und Ahndung, Ursache und Wirkung sowie Hausbesuch sollen verständlich transportiert werden. Zur optimalen Gesprächsführung wurde diesbezüglich eine umfangreiche Fortbildungsmaßnahme für die Bezirksbeamten/-innen im Rahmen eines Seminars durchgeführt.

Der/die Intensivtäter/in kann danach entscheiden, auf weitere Straffälligkeiten zu verzichten oder weitere Eskalationsstufen in Kauf zu nehmen.

Folgeansprachen

Folgeansprachen werden möglichst im zweiwöchigen Intervall in Abstimmung mit allen Beteiligten wiederholt. Sie sind grundsätzlich von der sachbearbeitenden Dienststelle zu veranlassen.

Auswertung

Das Konzept zur Bekämpfung von Intensivtätern/-innen wurde nach knapp einem Jahr einer ersten Wirkungsprüfung unterzogen. Die nachfolgend dargestellten Erfolge sind durch das enge Zusammenwirken der beteiligten Direktionen sowie durch die enge Zusammenarbeit mit den externen Partnern (z.B. Staatsanwaltschaft, Jugendamt, Jugendgerichtshilfe, Schulamt, Ausländeramt) erzielt worden.

Insgesamt wurden im Auswertzeitraum 108 Intensivtäter/innen einer täterorientierten Sachbearbeitung unterzogen. Bei 58 Intensivtätern/-innen wurde der Sachbearbeitungsvorbehalt in enger Abstimmung mit den Sonderdezernenten der Staatsanwaltschaft Köln zurückgenommen. Die Grün-

de hierfür waren jeweils individuell (z.B. die vermeintlich positive Entwicklung des Delinquenten).

Wie haben sich die 58 Intensivtäter/innen nach Löschung des Sachbearbeitungsvorbehalts entwickelt?

- 34 Personen (59%) sind nicht mehr straffällig geworden,
- 14 Personen (24%) einmal in Erscheinung getreten,
- 10 Personen (17 %) zwei- oder mehrfach in Erscheinung getreten.

Die stringente Bearbeitung der Ermittlungsverfahren durch die Sachbearbeitung der Kriminalpolizei und die Staatsanwaltschaft Köln sowie die regelmäßig durchgeführten Gefährderansprachen haben sicherlich dazu beigetragen, in vielen Fällen das Verhalten der betroffenen Personen zu beeinflussen und somit die kriminellen Karrieren zu beenden.

Abkürzungsverzeichnis

ASOG Bln	Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz Berlin
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts
GG	Grundgesetz
i.V.m.	in Verbindung mit
JGG	Jugendgerichtsgesetz
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OVG	Oberverwaltungsgericht
PP	Polizeipräsidium
StPO	Strafprozessordnung
VG	Verwaltungsgericht

Impressum

Infoblatt Nr. 41

März 2007

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

Gefördert durch die Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung Berlin

Redaktion

Konstanze Fritsch

Verfasser

Prof. Dr. Clemens Arzt, Professor an der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege, Fachbereich 3

Bernhard Hatterscheidt, Polizeipräsidium Köln, Kriminalitätsbekämpfung/Direktionsbüro, Koordinator Intensivtäterkonzept

Das Infoblatt erscheint mindestens

dreimal 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.