

17. Wahlperiode

Schriftliche Anfrage

des Abgeordneten Hakan Taş (LINKE)

vom 29. Mai 2015 (Eingang beim Abgeordnetenhaus am 01. Juni 2015) und **Antwort**

Die „Kriminalitätsbelasteten Orte“ Berlins nach dem Urteil des Hamburgischen Oberverwaltungsgerichts vom 13. Mai 2015

Im Namen des Senats von Berlin beantworte ich Ihre Schriftliche Anfrage wie folgt:

1. Haben die Senatsverwaltung für Inneres und Sport sowie die Berliner Polizei das Urteil des Hamburgischen Obergerichts (OVG Hamburg) vom 13. Mai 2015 (AZ. 4 Bf 226/12) zur Kenntnis genommen, mit dem aus verfassungsrechtlicher Sicht die Regelungen zur Einrichtung sog. Gefahrengebiete in Hamburg beanstandet werden, die polizeiliche Sonderbefugnisse wie anlasslose Feststellung der Identität von Bürger*innen, Inaugenscheinnahme mitgeführter Sachen, Befragungen u.a.m. begründen sollten? Wenn ja, wurde dabei die Notwendigkeit einer Überprüfung der Berliner Praxis der „Kriminalitätsbelasteten Orte“ (KBO) veranlasst?

2. Mit welchem Ergebnis haben die Senatsverwaltung für Inneres und Sport sowie die Berliner Polizei insbesondere die Regelungen des § 21 HmbPolDVG und des § 4 Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz (ASOG) Berlin verglichen, die die Befugnisse der Polizei an besonderen Orten regeln?

3. Mit welchem Ergebnis haben die Senatsverwaltung für Inneres und Sport sowie die Berliner Polizei die Vergleichbarkeit der dort verwendeten Begriffe „Ort“, von dem „Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass ... dort Personen Straftaten von erheblicher Bedeutung verabreden, vorbereiten oder verüben ...“ (§ 21 Abs. 2 ASOG Berlin) und „soweit auf Grund von konkreten Lageerkennnissen anzunehmen ist, dass in diesem Gebiet Straftaten von erheblicher Bedeutung begangen werden und die Maßnahmen zur vorbeugenden Bekämpfung der Straftaten erforderlich ist“ (§ 4 Abs.2 HmbPolDVG) geprüft?

Zu 1. bis 3.: Der Senat hat das Urteil des Hamburgischen Obergerichts (OVG Hamburg) vom 13. Mai 2015 – 4 Bf 226/12 – zur Kenntnis genommen. Das Urteil hat keine Auswirkungen für das Land Berlin. Es erging zu einer Regelung des Hamburger Landesrechts, nach der die Hamburger Polizei im öffentlichen Raum in einem bestimmten Gebiet – einem sogenannten Gefah-

rengebiet – Personen kurzfristig anhalten, befragen, ihre Identität feststellen und mitgeführte Sachen in Augenschein nehmen darf, soweit auf Grund von konkreten Lageerkennnissen anzunehmen ist, dass in diesem Gebiet Straftaten von erheblicher Bedeutung begangen werden und die Maßnahme zur vorbeugenden Bekämpfung der Straftaten erforderlich ist (§ 4 Absatz 2 Satz 1 des Gesetzes über die Datenverarbeitung der Polizei in Hamburg (HmbPolDVG) in der Fassung des Gesetzes zur Erhöhung der öffentlichen Sicherheit in Hamburg vom 16. Juni 2005 (Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt, Seite 233). Eine gleichlautende oder zumindest vergleichbare Regelung gibt es im Berliner Landesrecht nicht.

Insbesondere die in § 21 Absatz 2 Nummer 1 Buchstabe a) des Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetzes Berlin (ASOG Bln) vorgesehene Befugnis, die Identität einer Person festzustellen, wenn sie sich an einem sogenannten kriminalitätsbelasteten Ort aufhält, ist mit der vom OVG Hamburg überprüften Norm des Hamburger Landesrechts nicht vergleichbar. Ihre Entsprechung im Hamburger Landesrecht ist vielmehr die fast wortgleiche Regelung in § 4 Absatz 1 Nummer 2 Buchstabe a) HmbPolDVG. Sowohl § 21 Absatz 2 Nummer 1 Buchstabe a) ASOG Bln als auch § 4 Absatz 1 Nummer 2 Buchstabe a) HmbPolDVG setzen – anders als § 4 Absatz 2 Satz 1 HmbPolDVG – dabei voraus, dass für die Festlegung des betreffenden Ortes tatsächliche Anhaltspunkte für die Annahme vorliegen müssen, dass Personen dort z. B. Straftaten von erheblicher Bedeutung verabreden, vorbereiten oder verüben.

4. Welche Erkenntnisse fließen in die Erstellung polizeilicher Lagebilder in Berlin ein? (Bitte an einem anonymisierten Beispiel konkret, also über die formale Wiederholung von „Häufigkeit, Begehungsweise und Schwere der dort festgestellten Taten“ eines KBO hinaus, darstellen.)

Zu 4. : Grundlage für die Erstellung von polizeilichen Lagebildern zu einem kriminalitätsbelasteten Ort ist die Kriminalitätslage, die kontinuierlich in festen Abständen durch Datenabfragen von Straftaten von erheblicher Bedeutung aus der Verlaufsstatistik an den jeweiligen Orten und an erkannten Brennpunkten aktualisiert wird. Unterstützend können Beobachtungen der zuständigen Abschnitts- und Streifenkräfte, themenbezogene Erkenntnisse der Bezirksämter sowie Hinweise aus der Bevölkerung einfließen.

Die Erstellung eines solchen Lagebildes anhand eines konkreten Beispiels darzustellen birgt die Gefahr, dass selbst im Falle einer Anonymisierung aus den jeweiligen tatsächlichen Anhaltspunkten Rückschlüsse gezogen werden könnten, die eine Identifizierung des betreffenden Ortes ermöglichen. Kriminalitätsbelastete Orte werden nicht bekannt gegeben, weil der Schutz der Anwohnerinnen und Anwohner vor Stigmatisierung und Verunsicherung sowie der Schutz der Funktionsfähigkeit der Polizei vor Beeinträchtigungen durch Gegenmaßnahmen der Adressaten ihrer Maßnahmen an solchen Orten Vorrang hat.

5. Teilen die Senatsverwaltung für Inneres und Sport und die Berliner Polizei die Einschätzung, dass es sich bei den Erkenntnissen, die zur Ausweisung eines KBO führen, ausschließlich um polizeiliche Einschätzungen über die Notwendigkeit vorbeugender Kriminalitätsbekämpfung handelt? Wenn ja, welche Schlussfolgerungen ziehen sie daraus? Wenn nein, warum nicht?

Zu 5. : Die Festlegung eines kriminalitätsbelasteten Ortes nach § 21 Absatz 2 Nummer 1 Buchstabe a) ASOG Bln kommt nur in Betracht, wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass dort Personen Straftaten von erheblicher Bedeutung verabreden, vorbereiten oder verüben, dass sich dort Personen treffen, die gegen aufenthaltsrechtliche Strafvorschriften verstoßen oder dass sich dort gesuchte Straftäter verbergen. Reine (polizeiliche) Vermutungen reichen zur Festlegung eines solchen Ortes nicht aus.

6. Wodurch gewinnen die Erkenntnisse, die der Ausweisung von KBO zugrunde liegen („Häufigkeit, Begehungsweise und Schwere der dort festgestellten Taten“ – vgl. Drs. 17/20497) prognostische Qualität bzw. mit welchen Methoden werden die zugrundeliegenden polizeilichen Erkenntnisse in Prognosen überführt, und welche Evaluierungsinstrumente werden zur Überprüfung der Aussagekraft solcher Prognosen bereitgestellt?

Zu 6.: Vor der Festlegung eines kriminalitätsbelasteten Ortes erfolgt eine intensive Prüfung der Örtlichkeit über einen längeren Zeitraum – mindestens drei Monate – hinsichtlich der Kriterien Häufung, Begehungsweise und Schwere der dort festgestellten Straftaten. Sämtliche Tatsachen, die die Annahme rechtfertigen, dass ein Ort im Sinne des § 21 Absatz 2 Nummer 1 Buchstabe a) ASOG Bln kriminalitätsbelastet ist, werden gesammelt und ge-

wichtet. Ergibt sich aus ihnen die Wahrscheinlichkeit, dass etwa Personen an einem Ort Straftaten von erheblicher Bedeutung verabreden, vorbereiten oder verüben, kommt die Festlegung dieses Ortes als kriminalitätsbelasteter Ort im Sinne des § 21 Absatz 2 Nummer 1 Buchstabe a) Buchstaben aa) ASOG Bln in Betracht. Die Überprüfung der Voraussetzungen hinsichtlich des Fortbestandes beziehungsweise der Aufhebung als kriminalitätsbelasteter Ort erfolgt zum Ende jeden Quartals durch die Polizei.

7. Aus welchen konkreten Gründen können Angaben zur Zahl der verhinderten Straftaten aufgrund der erweiterten polizeilichen Befugnisse an den KBO nicht erhoben werden bzw. warum ist eine statistische Effektivitätsprüfung „hier nicht möglich“ (Drs. 17/14496)?

Zu 7.: Angaben zur Verhinderung von Straftaten können nicht erhoben werden, da nicht valide feststellbar ist, in welcher Anzahl die von Maßnahmen nach §§ 21 Absatz 2 Nummer 1, 34 Absatz 2 Nummer 2 und 35 Absatz 2 Nummer 2 ASOG Bln betroffenen Personen von einer möglicherweise geplanten Straftat absehen. Aus demselben Grund ist eine statistische Effektivitätsprüfung hier nicht möglich.

8. Welche sonstigen nachprüfbaren Erfolgs- und Effizienzkriterien werden an die Ausweisung von KBO angelegt?

Zu 8.: Die für die Festlegung eines kriminalitätsbelasteten Ortes maßgeblichen Kriterien hat der Gesetzgeber in § 21 Absatz 2 Nummer 1 ASOG Bln vorgegeben.

9. Sehen die Senatsverwaltung für Inneres und Sport sowie die Berliner Polizei im Unterschied zu den Hamburger Regelungen (siehe Frage 4) in den Formulierungen des ASOG Berlin eine „wirksam begrenzende Eingriffsschwelle“ der polizeilichen Befugnisse an den entsprechenden Orten und Gebieten, die das Urteil des OVG Hamburg bei seiner Prüfung der Verhältnismäßigkeit so weitreichender Befugnisse wie anlasslose Identitätsfeststellung zur verfassungsrechtlichen Voraussetzung macht? Wenn ja, welche Schlussfolgerungen ziehen sie daraus? Wenn nein, warum nicht?

Zu 9.: Das Berliner Landesrecht kennt keine Regelung, die mit der vom OVG Hamburg überprüften Hamburger Regelung vergleichbar ist (siehe im Einzelnen die Antwort auf die Fragen 1 bis 3). An der Verfassungsmäßigkeit der Regelungen der §§ 21 Absatz 2 Nummer 1, 34 Absatz 2 Nummer 2 und 35 Absatz 2 Nummer 2 ASOG Bln besteht kein Zweifel.

10. Gehen die Senatsverwaltung für Inneres und Sport sowie die Berliner Polizei davon aus, dass allein die auf polizeiliche Erkenntnisse und Lagebeurteilungen hin ausgewiesenen KBO als Wohn-, Aufenthalts- oder

Durchgangsort die – nach dem OVG Hamburg rechtlich erforderliche – besondere Nähe der „Maßnahmeadressaten“, der die anlasslosen Identitätskontrollen dulden müßenden Personen, zu der abzuwehrenden Gefahr soweit herstellt, dass ein erheblicher Grundrechtseingriff legitimiert werden kann?

Zu 10.: Als Adressatin und Adressat einer Identitätsfeststellung nach § 21 ASOG Bln kommt grundsätzlich jede Person in Betracht, die sich an einem kriminalitätsbelasteten Ort im Sinne des § 21 Absatz 2 Nummer 1 ASOG Bln aufhält und nicht offensichtlich keine Beziehung zu den in § 21 Absatz 2 Nummer 1 ASOG Bln bezeichneten Tätigkeiten hat. Personen, die von vornherein in keiner Weise und unter keinen rechtlichen Gesichtspunkten in das Täterprofil passen, zählen nicht zum Adressatenkreis. Dies folgt aus dem für alle Rechtseingriffe der Polizei geltenden verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

11. Teilen die Senatsverwaltung für Inneres und Sport sowie die Berliner Polizei die Argumentation des OVG Hamburg, wonach die Eingriffsintensität der einfachen Identitätsfeststellungen an bestimmten Orten (in Hamburg „Gefahrengebiete“) dadurch erhöht wird, dass nicht jede*r kontrolliert wird, sondern nur „solche Personen, die einer bestimmten, aufgrund von Lageerkenntnissen vorab festgelegten ‚Zielgruppe‘ zugerechnet werden“, weil „bereits durch die Auswahl einer Person für eine Kontrolle (...) zum Ausdruck gebracht (wird), dass dieser Person in gesteigertem Maße zugetraut wird, sie könnte eine Straftat von erheblicher Bedeutung begehen (AZ 4 Bf 226/12, S. 24)? Wenn ja, welche Schlussfolgerungen ziehen sie daraus? Wenn nein, warum nicht?

12. Teilen die Senatsverwaltung für Inneres und Sport sowie die Berliner Polizei die Argumentation des OVG Hamburg, dass „ein auf bestimmte Personengruppen zugeschnittene[s] Kontrollkonzept“ dazu führt dazu, dass „mit jeder – für die Umgebung wahrnehmbaren – Kontrolle im Gefahrengebiet eine stigmatisierende Wirkung verbunden ist“? Wenn ja, welche Schlussfolgerungen ziehen sie daraus? Wenn nein, warum nicht?

Zu 11. und 12.: Es ist nicht die Aufgabe des Senats, die Rechtsprechung eines Gerichts eines anderen Bundeslandes zu dessen Landesrecht zu bewerten.

13. Halten die Senatsverwaltung für Inneres und Sport und die Berliner Polizei diese Beurteilung des OVG Hamburg grundsätzlich für übertragbar auf die Auswahl von Personen zur Identitätsfeststellung (und weiterer Folgemaßnahmen) an KBO in Berlin vor dem Hintergrund der in der Sondersitzung des Innenausschusses am 31. Januar 2014 von Seiten des Polizeipräsidiums getroffenen Aussage, dass „Bei Kontrollen an einem solchen Ort (...) die Kollegen bestimmte Tätergruppen im Visier (hätten), sodass eine Vorauswahl der zu kontrollierenden Personen bereits stattgefunden habe...“? Wenn ja, welche

Schlussfolgerungen ziehen sie daraus? Wenn nein, warum nicht?

Zu 13.: Das Urteil des OVG Hamburg vom 13. Mai 2015 hat keine Auswirkungen für das Land Berlin (siehe im Einzelnen die Antworten zu Fragen 1 bis 3 und zu Frage 10).

14. Können die Senatsverwaltung für Inneres und Sport und die Berliner Polizei diese Vorauswahl exemplarisch konkretisieren in Bezug auf die in § 21 ASOG Abs. 2 Satz 1 bb, cc und b explizit genannten Personen, die gegen aufenthaltsrechtliche Strafvorschriften verstoßen, sich als gesuchte Straftäter*innen dort verbergen oder der Prostitution nachgehen, und können sie weiterhin konkretisieren, wie ermittelt wird, „ob die konkrete zu kontrollierende Person zumindest allgemein in das Bild der Gefahren- und Straftatenlage passe“ (Inhaltsprotokoll der Sondersitzung des Innenausschusses am 31. Januar 2014, S. 4)? Wenn nein, warum nicht?

15. In wie vielen Fällen der aktuell in Berlin ausgewiesenen KBO beschreibt das „Kontrollkonzept“ der Berliner Polizei jeweils welche Personengruppen („ausländisch“, „zum linken Spektrum, zum rechten Spektrum gehörend“ oder weitere) nach welchen äußerlichen Merkmalen?

Zu 14. und 15.: Zum Adressatenkreis einer Identitätsfeststellung nach § 21 Absatz 2 Nummer 1 ASOG Bln gehören solche Personen nicht, die von vornherein in keiner Weise und unter keinen rechtlichen Gesichtspunkten in das Täterprofil passen (siehe auch die Antwort zu Frage 10). Die Adressatenauswahl hängt von den Umständen des jeweiligen Einzelfalles ab und kann nicht abstrakt exemplarisch dargestellt werden. Eine abstrakte Ausweisung von Personengruppen erfolgt nicht.

16. Werden nach Kenntnis der Senatsverwaltung für Inneres und Sport der von einer Kontrolle betroffenen Person im Zusammenhang mit dem Grund der Kontrolle und der jeweiligen Rechtsgrundlage auch die Zuordnung zu einer solchen „Vorauswahl“ und die Gründe für die Ausweisung des entsprechenden Gebietes als KBO mitgeteilt (vgl. hierzu Drs. 17/14496 Frage 10 und 11)? Wenn nein, warum nicht?

Zu 16.: Adressatinnen und Adressaten von Maßnahmen nach §§ 21 Absatz 2 Nummer 1, 34 Absatz 2 Nummer 2 und 35 Absatz 2 Nummer 2 ASOG Bln werden grundsätzlich mit Beginn der Maßnahme über deren Grund informiert. Dabei wird auf Nachfrage auch die Rechtsgrundlage genannt. Dies dient der Rechtssicherheit und Klarheit. Darüber hinaus gehende Angaben werden nicht gemacht. Jede Adressatin und jeder Adressat kann gemäß § 37 Absatz 2 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) eine schriftliche Bestätigung einer gegen ihn gerichteten Maßnahme verlangen, die unter den Voraussetzungen des § 39 VwVfG zu begründen ist.

17. Wenn nein, welche verwaltungsgerichtlichen Klagemöglichkeiten bestehen angesichts der ausschließlich polizeiintern festgelegten Kriterien zur Ausweisung eines KBO, der nichtöffentlichen Führung der KBO und angesichts der nichtöffentlichen Lageberichte realistisch überhaupt, wie viele wurden seit 2011 eingereicht, wie wurden sie entschieden, und welche „unbestimmten Rechtsbegriffe auf der Tatbestandsseite“ der für Berliner KBO geltenden Vorschriften wurden dabei letztverbindlich von den Gerichten ausgelegt (Vgl. hierzu Drs. 17/14496 Frage 12)?

Zu 17.: Das Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen nach § 21 ASOG Bln unterliegt der umfassenden gerichtlichen Kontrolle. Hierzu gehört insbesondere auch die gerichtliche Kontrolle, dass Annahmen nach § 21 Absatz 2 Nummer 1 Buchstabe a) ASOG Bln durch Tatsachen gerechtfertigt sind. Verwaltungsprozessual sind verschiedene Fallkonstellationen denkbar, in denen Klagemöglichkeiten Betroffener bestehen können. Entsprechende verwaltungsgerichtliche Verfahren sind dem Senat allerdings nicht bekannt.

Berlin, den 16. Juni 2015

In Vertretung

Bernd Krömer
Senatsverwaltung für Inneres und Sport

(Eingang beim Abgeordnetenhaus am 23. Juni 2015)