

17. Wahlperiode

Antrag

der Piratenfraktion

Keine verdachtsunabhängigen Maßnahmen an kriminalitätsbelasteten Orten durch die Berliner Polizei – Gesetz zur Änderung des Allgemeinen Gesetzes zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin (Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz – ASOG Berlin)

Das Abgeordnetenhaus wolle beschließen:

... Gesetz zur Änderung des Allgemeinen Gesetzes zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin (Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz – ASOG Berlin)

Vom...

Das Abgeordnetenhaus hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel I

Änderung des Sicherheits- und Ordnungsgesetzes – ASOG Bln

Das Allgemeine Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin (Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz – ASOG Bln) in der Fassung vom 11 Oktober 2006 (GVBl. S. 930), zuletzt geändert durch Art. I Vierzehntes Änderungsgesetz vom 14. November 2013 (GVBl. S. 584), wird wie folgt geändert:

1. § 21 Identitätsfeststellung
Abs. 2 wird wie folgt geändert:

- a) Nummer 1 wird aufgehoben.
- b) Die Nummern 2 bis 4 alt werden Nummern 1 bis 3 neu.

2. § 34 Durchsuchung von Personen
Abs. 2 wird folgt wie folgt geändert:

- a) Nummer 2 wird aufgehoben
- b) Die Nummern 3 und 4 alt werden Nummern 2 und 3 neu.
- c) § 34 Abs. 2 Nummer 2 neu wird wie folgt geändert:
„§ 21 Abs. 2 Nr. 3“ wird durch „§ 21 Abs. 2 Nr. 2“ ersetzt.
- d) § 34 Abs. 2 Nummer 3 neu wird wie folgt geändert:
„§ 21 Abs. 2 Nr. 4“ wird jeweils durch „§ 21 Abs. 2 Nr. 3“ ersetzt.

3. § 35 Durchsuchung von Sachen
Abs. 2 wird wie folgt geändert:

- a) Nummer 2 wird aufgehoben.
- b) Die Nummern 3 und 4 alt werden zu Nummer 2 und 3 neu.
- c) § 35 Abs. 2 Nummer 2 neu wird wie folgt geändert:
„§ 21 Abs. 2 Nr. 3“ wird durch „§ 21 Abs. 2 Nr. 2“ ersetzt.
- d) § 35 Abs. 2 Nummer 3 neu wird wie folgt geändert:
„§ 21 Abs. 2 Nr. 4“ wird durch „§ 21 Abs. 2 Nr. 3“ ersetzt.

Artikel II Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag der Verkündung im Gesetz – und Verordnungsblatt für Berlin in Kraft.

Begründung:

Nach unserem Grundgesetz sind die Grundrechte Abwehrrechte gegen den Staat. Die Mütter und Väter unseres Grundgesetzes sind davon ausgegangen, dass die Bürger*innen diese Abwehrrechte benötigen, um sich gegen staatliche Willkür zur Wehr setzen zu können. Den Grundrechten wohnt demnach ein grundsätzliches Misstrauen gegenüber dem Missbrauch staatlicher Gewalt inne. Hieraus folgt, dass die Bürger*innen grundsätzlich das Recht haben, vom Staat in Ruhe gelassen zu werden. In dieses Recht der Bürger*innen dürfen staatliche Vollzugsorgane nur dann eingreifen, wenn besondere gesetzliche Grundlagen sie hierzu verfassungskonform (insbesondere unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes) ermächtigen.

Hieraus folgt für das Polizeirecht, dass die Polizei im Bereich der Gefahrenabwehr grundsätzlich nach den einschlägigen Gesetzen erst beim Vorliegen einer konkreten Gefahr berechtigt ist, in Grundrechte einzugreifen, um Gefahren abzuwenden. Von diesem Grundsatz weichen Regelungen in den Polizeigesetzen ab, die für die Zulässigkeit polizeilicher Maßnahmen nicht

an den Nachweis einer im Einzelfall bestehenden Gefahr für öffentliche Sicherheit und Ordnung anknüpfen, sondern die polizeilichen Maßnahmen allein von den Eigenschaften einer Örtlichkeit abhängig machen.

Auch das Allgemeine Sicherheits- und Ordnungsgesetz (ASOG Bln) ermöglicht in unterschiedlichen Vorschriften eine sogenannte Ortshaftung (vgl. dazu Rachor, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 5. Auflage, E, Rdn. 334), wonach unabhängig vom Vorliegen einer konkreten Gefahr an bestimmten Orten die Polizei in Grundrechte der Bürger*innen eingreifen darf.

So darf die Polizei nach § 21 Abs. 2 Nr. 1 an bestimmten Orten eine Identitätsfeststellung und alle weiteren Maßnahmen vornehmen, die erforderlich sind, um eine Identitätsfeststellung durchzusetzen (z.B. Verbringung zur Wache, Durchsuchung der Person und der mitgeführten Sachen; vgl. § 21 Abs. 3 ASOG Bln).

Darüber hinaus räumen die §§ 34 Abs. 2 Nr. 2 und 35 Abs. 2 Nr. 2 ASOG Bln der Polizei die Befugnis ein, an den Orten des § 21 Abs. 2 Nr. 1 ASOG Bln – unabhängig von einer Identitätsfeststellung – Personen und Sachen zu durchsuchen.

Adressat dieser Maßnahmen ist grundsätzlich jede Person, die sich an einem Ort nach § 21 Abs. 2 Nr. 1 ASOG Bln aufhält. Eine Ausnahme gilt nur, wenn für die Polizei erkennbar ist, dass bestimmte Personen als Straftäter*innen von vornherein nicht in Betracht kommen (Rachor, a.a.O., Rdn. 334; Knappe/Kiworr, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht für Berlin, 10. Auflage, § 21, Seite 315).

Diese Vorschriften sind ersatzlos zu streichen.

Die Festlegung der sogenannten kriminalitätsbelasteten Orte ist intransparent. Sie erfolgt in einem Geheimverfahren, das sich der demokratischen Kontrolle durch das Parlament und der Öffentlichkeit entzieht (1). Auch die Notwendigkeit und die Effizienz dieser Befugnisse für die Kriminalitätsbekämpfung sind nicht erkennbar und bislang auch nicht belegt (2). Der rechtsstaatliche Vertrauensschaden, der mit der Einräumung dieser Befugnis einhergeht, ist offensichtlich größer als der angestrebte Nutzen für die Kriminalitätsbekämpfung (3). Außerdem sind die Regelungen kriminalpolitisch widersprüchlich und verfehlt (4).

1. Intransparenz

Die Einstufung einer Örtlichkeit als kriminalitätsbelasteter Ort i.S.d. § 21 Abs. 2 Nr. 1 ASOG Bln obliegt nach den gesetzlichen Vorgaben allein der Berliner Polizei. Das Gesetz sieht weder eine richterliche noch eine parlamentarische Beteiligung bei diesem Verfahren vor. Die Polizei trifft ihre Entscheidungen in einem Geheimverfahren hinter verschlossenen Türen. Selbst das Ergebnis der Entscheidungen wird der Öffentlichkeit nicht mitgeteilt. Parlamentarische Anfragen zum Verfahren zur Festlegung von kriminalitätsbelasteten Orten werden unzureichend oder gar nicht beantwortet. Aus den Antworten des Innensenators lässt sich nicht entnehmen, welche konkreten Orte aufgrund welcher konkreten Tatsachen als kriminalitätsbelastete Orte festgelegt worden sind. Auch bleibt ungeklärt, auf Grund welcher konkreten Tatsachen und Überlegungen die räumliche Eingrenzung der kriminalitätsbelasteten Orte erfolgt (vgl. etwa Kleine Anfrage der Piratenfraktion, Nr. 17/12793).

Mit dieser Verweigerungshaltung der Senatsinnenverwaltung und der Berliner Polizei wird die Kontrollbefugnis des Parlaments unzulässig eingeschränkt. Ohne die entsprechenden Informationen ist das Parlament nicht in der Lage zu überprüfen, ob die Polizei die ohnehin sehr unbestimmt formulierten gesetzlichen Vorgaben beachtet hat. Auch der Öffentlichkeit werden

entsprechende Informationen vorenthalten. Mit dem Anspruch einer bürgernahen, modernen und transparenten Großstadtpolizei ist ein solches Verhalten unvereinbar.

2. Ineffizienz

Bislang haben weder der Innensenat noch die Berliner Polizei nachvollziehbar dargelegt, welche konkreten Erfolge in der Kriminalitätsbekämpfung dadurch eingetreten sind, dass die Polizei von den Befugnissen Gebrauch gemacht hat, die das Gesetz an kriminalitätsbelasteten Orten einräumt. Auch ist nicht erkennbar, dass es gelingen kann, den Nachweis zu führen, dass die durch das Gesetz eingeräumten Befugnisse tatsächlich geeignet sind, ein wirksames Mittel der Kriminalitätsbekämpfung zu sein. So sollen sich diese Befugnisse nach der einschlägigen Kommentarliteratur auf solche Straßen, Plätze oder Räumlichkeiten beziehen, bei denen „die Häufung dunkler Existenzen zu einer polizeilichen Gefahr wird“ (vgl. Rachor, a.a.O., Rdn. 330; Knappe/Kiworr, a.a.O., Seite 313).

Wann und unter welchen Umständen jemand zur „dunklen Existenz“ wird, bleibt im Dunklen bzw. obliegt dem willkürlichen Bauchgefühl von Polizist*innen.

Hierbei ist zu berücksichtigen, dass der Straftatenkatalog auf den sich § 21 Abs. 2 Nr. 1 a) aa) bezieht (vgl. § 17 Abs. 3, 4 ASOG), vom Hoch- und Landesverrat über Straftaten des Außenwirtschaftsgesetzes bis hin zum Kriegswaffenkontrollgesetz erstreckt. Es ist schon im Ansatz nicht erkennbar, nach welchen Maßstäben zum Beispiel für diese Straftaten die kriminalitätsbelasteten Orte festgelegt werden können.

3. Mehr Schaden als Nutzen

Bleibt schon im Dunkeln, welche Erfolge die Polizei mit den ihr eingeräumten Befugnissen an kriminalitätsbelasteten Orten überhaupt erzielt, so ist der rechtsstaatliche Schaden offenkundig, der mit der Wahrnehmung dieser Befugnisse verbunden ist. Anlasslos kann jede Person - nur weil sie sich am „falschen Ort“ aufhält - angehalten, durchsucht und gegebenenfalls auf die Polizeidienststelle verbracht werden. Dies sind schwerwiegende Grundrechtseingriffe, die angesichts der bislang nicht nachgewiesenen Effizienz in der Kriminalitätsbekämpfung verfassungsrechtlich unverhältnismäßig sind.

Außerdem werden die von den Maßnahmen betroffenen Personen im erheblichen Maße stigmatisiert. In den Augen derjenigen, die nicht kontrolliert werden, kann durch die polizeilichen Maßnahmen der Eindruck entstehen, dass die kontrollierten Personen schon „zu Recht“ kontrolliert werden. Ohne konkrete Verdachtsmomente fehlen nachvollziehbare Kriterien für die Auswahl der zu kontrollierenden Personen. In der polizeilichen Praxis haben Polizist*innen daher einen großen Ermessensspielraum und können bei der Entscheidung, ob und bei wem sich eine Kontrolle lohnt, auf ihre eigenen Ansichten, auf Generalisierungen und Vorurteile zurückgreifen. So besteht insbesondere die Gefahr, dass Polizist*innen das bloße äußere Erscheinungsbild (vornehmlich unveränderliche äußere Merkmale) eines Menschen als Auswahlkriterium für anlasslose Personenkontrollen heranziehen (racial profiling). Solche Kontrollen untergraben das Vertrauen der Kontrollierten, ihrer Communities und der Öffentlichkeit in die Fairness und die Unvoreingenommenheit polizeilichen Handelns.

4. Kriminalpolitisch widersprüchlich und verfehlt

a) Das ASOG Bln erstreckt in § 21 Abs. 2 Nr.1 a) bb) die vorgenannten ortsbezogenen polizeilichen Befugnisse auch auf solche Orte, an dem sich Personen treffen, die gegen aufenthaltsrechtliche Strafvorschriften verstoßen.

Dabei muss es sich nicht um aufenthaltsrechtliche Straftaten von erheblicher Bedeutung handeln. Das widerspricht der Regelung in § 21 Abs. 2 Nr. 1a) aa) ASOG Bln, wonach aus verfassungsrechtlichen Gründen (Grundsatz der Verhältnismäßigkeit) nur Straftaten von erheblicher Bedeutung in Betracht kommen (vgl. dazu Rachor, a.a.O., Rdn. 335). Es ist nicht erkennbar, warum ausgerechnet bei aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nicht angewandt werden soll. Konsequenter wäre es daher jedenfalls, diese Vorschrift zu streichen, da aufenthaltsrechtliche Straftaten von erheblicher Bedeutung schon unter § 21 Abs. 2 Nr. 1. a) aa) fallen (vgl. Söllner, in: Pestworf/Söllner/Tölle, Polizei- und Ordnungsrecht, Rdn. 18.)

Andere Bundesländer wie Bremen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein haben eine entsprechende Konsequenz schon gezogen. Ihre Polizeigesetze enthalten eine entsprechende Vorschrift nicht (vgl. Söllner, a.a.O., Rdn. 28).

b) Im ASOG Bln soll zudem auch das Nachgehen der Prostitution eine besondere Gefährlichkeit des Ortes begründen (vgl. § 21 Abs. 2 Nr.1 b)). Dies ist jedoch vor dem Hintergrund des Prostitutionsgesetzes und der darin angelegten Entkriminalisierung der Prostitution höchst fragwürdig (vgl. Söllner, a.a.O., Rdn. 29; Rachor, a.a.O., Rdn. 338) und schon allein deswegen kriminalpolitisch verfehlt.

In neun Bundesländern gibt es demgemäß eine solche Regelung nicht (vgl. Rachor, a.a.O., Rdn. 338; Söllner, a.a.O., Rdn. 29, FN 13).

Berlin, den 11.02.2014

Lauer Höfinghoff Reinhardt

und die übrigen Mitglieder
der Piratenfraktion