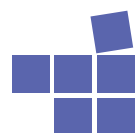


Clearingstelle Jugendhilfe/Polizei

Infoblatt Nr. 2

Platzverweis § 29 ASOG Berlin
Mit einem Beitrag von Prof. Dr. Hecker,
Verwaltungsfachhochschule Wiesbaden
„Freizügigkeit Versus Gefahrenabwehr“



Einleitung

Die beiden zentralen Aufgabengebiete der Polizei sind die Gefahrenabwehr sowie die Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten. Die Ausführung polizeilicher Aufgaben und die daraus resultierenden Maßnahmen haben vielfach einen Eingriff in die Grundrechte des Bürgers zur Folge, z.B. in Freiheits- und Eigentumsrechte, Unverletzlichkeit der Wohnung.

Für jeden Grundrechtseingriff braucht die Polizei eine gesetzliche Grundlage (Eingriffsermächtigung). Das Polizeirecht liegt in der Hoheit der einzelnen Bundesländer.

In Berlin ist das ASOG¹ Berlin i.d.F. vom 14.04.1992² die rechtliche Grundlage für die zur Gefahrenabwehr zulässigen Grundrechtseingriffe. Es orientiert sich im wesentlichen an dem von Bund und Ländern geschaffenen Musterentwurf zur Angleichung des Polizeirechts vom 11.06.1976. Trotz einiger strittiger Punkte ist dieser Entwurf in den meisten Ländern mit einzelnen Abweichungen Vorbild für eine gesetzliche Regelung geworden.

Rechtsgrundlage für Grundrechtseingriffe zur Strafverfolgung sind in den entsprechenden Bestimmungen zur StPO geregelt.

Das Einschreiten der Polizei ist rechtmäßig, wenn sie sich an die gesetzlichen Voraussetzungen hält. Zur Rechtmäßigkeit gehört auch, daß die Polizei dem Betroffenen den Grund des polizeilichen Eingriffs mitteilt. Grundsätzlich wird im Verwaltungsverfahren die inhaltliche hinreichende Bestimmtheit gefordert (§37 VwVerfG). Der Grund polizeilichen Handelns muß dennoch nicht in jedem Fall offenbart werden. Offenbarungspflicht besteht dann, wenn der Gesetzgeber eine entsprechende Formvorschrift definiert hat. So sieht z.B. §18 Abs.5 ASOG (Ermittlungen, Befragungen, Datenerhebungen) vor, daß auf den Hinweis der Rechtsgrundlage verzichtet werden kann, wenn die Erfüllung der Aufgabe erschwert oder gefährdet würde.

Bei Widersetzung gegen rechtmäßiges polizeiliches Einschreiten kann die Polizei Zwangsmaßnahmen unter Beachtung der Bestimmungen des UzwG Berlin anwenden. Wer sich einem rechtmäßigen polizeilichen Eingriff widersetzt, macht sich unter den Voraussetzungen des §113 StGB wegen Widerstandes gegen Vollstreckungsbeamte strafbar. Ist der polizeiliche Eingriff rechtswidrig, so ist hiergegen Notwehr (§32 StGB) zulässig.

Als übergreifender rechtsstaatlicher Leitsatz gilt für Eingriffe der gesamten öffentlichen Verwaltung in verfassungsmäßig geschützte Rechte des einzelnen der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (Übermaßverbot). Er ist darüber hinaus in verschiedenen Einzelgesetzen, z.B. im Polizeirecht spezifiziert (s. §11 ASOG Berlin).

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit regelt die Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung im Rahmen ihrer gesetzlichen Befugnisse, d.h. daß zum einen unter

¹Abkürzungen s. Seite 4.

²Ist für einen vorliegenden Sachverhalt ein Spezialgesetz außerhalb des ASOG vorhanden (z.B. Berliner Pressegesetz, Versammlungsgesetz, PsychKG), so kommt dieses zur Anwendung.

mehreren möglichen Maßnahmen stets diejenige getroffen werden muß, die den einzelnen und die Allgemeinheit am wenigsten beeinträchtigt. Zum anderen muß die öffentliche Verwaltung eine Maßnahme unterlassen, wenn die zu erwartende Beeinträchtigung nicht im Verhältnis zu dem beabsichtigten Erfolg steht. Schließlich ist eine behördliche Maßnahme nur solange zulässig, bis ihr Zweck erreicht ist oder nicht mehr erreicht werden kann.

Gesetzestext §29
ASOG Berlin

“Die Ordnungsbehörden³ und die Polizei können zur Abwehr einer Gefahr eine Person vorübergehend von einem Ort verweisen oder ihr vorübergehend das Betreten eines Ortes verbieten. Die Platzverweisung kann ferner gegen eine Person angeordnet werden, die den Einsatz der Polizei, der Feuerwehr oder von Hilfs- oder Rettungsdiensten behindert.”

Erläuterung

In §29 Satz 1 ASOG werden zwei Befugnisse der Ordnungsbehörden und der Polizei genannt. Beide Organe können einerseits eine Person vorübergehend von einem Ort verweisen, andererseits einer Person vorübergehend das Betreten eines Ortes verbieten.

Die Platzverweisung kann sowohl unter freiem Himmel als auch in Räumen erfolgen, die dem Wohnungsbegriff des §36 Abs.2 Satz 2 ASOG unterliegen (z.B. Versammlungsstätten, Lokale, private Wohnungen).

Beide o.g. Befugnisse beziehen sich auf einen Ort, der jeweils begrenzt ist (z.B. Platz, Straße, Straßenteil, Straßenseite, Grundstück, Gebäude, Gebäudekomplex, Gebäudeteil). Dagegen kann ein Verbot, das gesamte Stadtgebiet nicht zu betreten, nicht ausgesprochen werden.

Eine Platzverweisung ist eine zeitlich begrenzte Maßnahme, deren Zeitdauer von der Gefahrenlage (§29 Satz 1 ASOG) oder der Dauer des Einsatzes (§29 Satz 2 ASOG) der Polizei, der Feuerwehr oder der Hilfs- oder Rettungsdienste abhängig ist. Ge- oder Verbote mit Dauerwirkung, wie z.B. “Wirtshausverbote” oder Aufenthaltsverbote gegenüber Nichtseßhaften für bestimmte Straßen oder Plätze dürfen nach §29 ASOG Berlin nicht angeordnet werden.

Das ASOG Berlin unterscheidet im Hinblick auf Eingriffsbefugnisse zwischen abstrakter und konkreter Gefahr. Im Falle der Platzverweisung muß eine konkrete Gefahr, d.h. eine im Einzelfall bestehende Gefahr (z.B. Verhalten von Personen, Zustand von Sachen, Naturereignisse) für die öffentliche Sicherheit und Ordnung vorliegen (s. §29 Satz 1 ASOG).

³ In Berlin sind dies die Landesoberbehörden (Senatsverwaltungen), das Landeseinwohneramt und die dezentralen Behörden (Bezirksämter) mit den Unterabteilungen (s. OrdZG).

Grundrechtseingriffe

Durch §29 ASOG werden Grundrechte aus Art. 2 Abs. 1 GG (Allgemeine Handlungsfreiheit) und aus Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG (Bewegungsfreiheit) berührt.

Abkürzungsverzeichnis

ASOG Berlin	Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
OrdZG	Gesetz über die Zuständigkeit der Ordnungsbehörden
OWiG	Gesetz über Ordnungswidrigkeiten
PsychKG	Gesetz für Psychisch Kranke
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozeßordnung
UzwG Berlin	Gesetz über die Anwendung unmittelbaren Zwanges bei der Ausübung öffentlicher Gewalt
VwVerfG	Verwaltungsverfahrensgesetz

Literatur:

Berg, Knape, Kiworr: Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht für Berlin. Kommentar für Ausbildung und Praxis, Hilden/Rhld., 1997
Baars: Referat gehalten am 13.12.1994 in der Clearingstelle Jugendhilfe/Polizei
Strahlendorf, Hans-Rainer: Eingriffsrechte der Polizei, Berlin 1997
Creifelds: Rechtswörterbuch, München 1994

■ Zur Diskussion

Freizügigkeit versus Gefahrenabwehr

Prof. Dr. Wolfgang Hecker,

Verwaltungsfachhochschule Wiesbaden

Die Bedeutung des **Platzverweises** in der polizeilichen und ordnungsbehördlichen Praxis hat in den letzten Jahren erheblich zugenommen. Neben den klassischen Fällen polizeilicher Notsituationen und der Auflösung verbotener Versammlungen kommt der Platzverweis heute insbesondere auch gegenüber der Drogenszene, und i.b.a. Alkoholkonsum und Betteln im öffentlichen Raum zur Anwendung. Hier verwischen sich in der neueren Entwicklung in der BRD zunehmend die Grenzen zwischen im Einzelfall notwendigen Maßnahmen der Gefahrenabwehr und einem neuen, sich zunehmend an amerikanischen Vorbildern anlehenden Ordnungskonzept. In diesem neuen Ordnungskonzept kommt **Platzverweisen, Aufenthaltsverboten**

und der **Ingewahrsamnahme** von Mitgliedern sozialer Problem- und Randgruppen eine zentrale Bedeutung zu. Die amerikanische Theorie der "broken windows" ist untrennbar mit derartigen Handlungskonzepten verbunden. Im Gegensatz zu den USA, in denen generelle Verbote des Alkoholkonsums im öffentlichen Raum und eine systematische Verbringung etwa von Nichtseßhaften in vielen Städten seit langem zum normalen polizeilichen Alltag gehören, bestand in der Vergangenheit in der BRD eine andere rechtliche und gesellschaftlich-kulturelle Sichtweise zu diesen Fragen. Die systematische Verdrängung von Randgruppen aus dem innerstädtischen Raum wurde bislang in der BRD ganz überwiegend als Verstoß gegen die Freizügigkeit gemäß Art. 11 I GG und das Gebot eines für alle zugänglichen sozialen Raums angesehen. Diese seit den 60er Jahren überwiegend bestehende rechtliche und gesellschaftlich-kulturelle Übereinkunft zeigt derzeit deutliche Auflösungserscheinungen. Die BRD befindet sich zur Zeit in einer neuen Entwicklungs- und Experimentierphase. Teilweise werden in der BRD bereits in weitem Umfang Platzverweise und Aufenthaltsverbote praktiziert, die unverkennbar Gemeinsamkeiten mit dem amerikanischen Modell aufweisen. Noch betrifft der Hauptanwendungsfall vor allem der neuen, erst seit Anfang der 90er Jahre praktizierten längerfristigen Aufenthaltsverbote in Teilen des innerstädtischen öffentlichen Raums (z.B. drei, sechs oder mehr Monate) "nur" die Drogenszene. Daneben werden aber auch andere Personengruppen verstärkt mit förmlichen Platzverweisen, Aufenthaltsverboten oder subtileren Verdrängungsmethoden konfrontiert (z.B. bei Alkoholkonsum, Betteln, allgemein bei Daueraufenthalt einzelner sozialer Rand- und Problemgruppen im innerstädtischen Raum).

Es ist unbestritten, daß das Verhalten einzelner Personen (und Personengruppen) im öffentlichen Raum im Einzelfall eine deutliche polizeiliche oder ordnungsbehördliche Reaktion erforderlich macht. Zweifellos hat vor dem Hintergrund der sozialen Entwicklung in der BRD die Zahl der Problemfälle im innerstädtischen Raum zugenommen. Es besteht aber derzeit in der kommunalen Praxis bundesweit die Tendenz einer gezielten Verdrängung einzelner Rand- und Problemgruppen aus dem innerstädtischen Raum auch weit unterhalb der Gefahrenschwelle. Zahlreiche der hier diskutierten Verhaltensweisen im öffentlichen Raum liegen im Bereich geringfügiger Belästigungen. Manche City-Initiativen des Einzelhandels und von Kommunalpolitikern gehen noch einen Schritt weiter. Sie stellen kommerzielle Interessen und das städtische Image über den bloßen Aufenthalt einzelner bzw. nicht verträglicher Personengruppen. Die derzeit in der BRD am intensivsten diskutierten Fälle des Alkoholkonsums und des "aggressiven" Bettelns führen zunehmend zu fragwürdigen Verbotskatalogen in kommunalen Verordnungen. Häufig zielen die hier ansetzenden kommunalen Handlungskonzepte keineswegs nur auf eine Erfassung ernsthafter Problemfälle unzulässiger Verhaltensweisen im Zusammenhang mit dem Alkoholkonsum oder "aggressivem Betteln" ab,

sondern auf die allgemeine Verdrängung einzelner Personengruppen mittels Platzverweis und Aufenthaltsverbot.

Die polizeiliche Praxis geht mit diesen Fragen häufig viel problembewußter um als die kommunale Politik und Verwaltung. Dieser Tatbestand ist insbesondere aus der Debatte über die Drogenproblematik bekannt. Formal-juristisch läßt sich bekanntlich praktisch bei jedem Drogenkonsumenten im öffentlichen Raum eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit begründen, so daß auch sich ständig wiederholende Platzverweise oder generelle Aufenthaltsverbote schlüssig erscheinen könnten. Demgegenüber weisen gerade auch viele Polizei-praktiker darauf hin, daß für die Lösung der Drogenproblematik nicht polizeiliche Maßnahmen, die eine bloße Verdrängung aus dem öffentlichen Raum bewirken, hilfreich sind, sondern adäquate kommunale Hilfs- und Aufenthaltsangebote. Der Platzverweis gegenüber Drogenabhängigen besitzt danach als punktuelle Ausnahmemassnahme auf Grund besonderer Umstände im Einzelfall weiterhin seine Berechtigung. Dagegen ist der neuere Trend der systematischen Verhängung, z.T. gar mehrmonatiger Aufenthaltsverbote gegenüber Drogenabhängigen für relevante Räume des innerstädtischen Raums, der falsche Weg.

Ähnliche Fragen stellen sich noch verstärkt bezogen auf Nichtseßhafte und sonstige Randgruppen im öffentlichen Raum. Gerade der hier relevante Personenkreis ist auf den innerstädtischen sozialen Raum besonders stark angewiesen. Eine Verweisung aus diesem Raum bedroht existenziell die Stellung dieser Personen als Mitglieder der sozialen Gemeinschaft. In zahlreichen heute praktizierten Anwendungsfällen von Platzverweis und Aufenthaltsverbot handelt es sich um rechtlich fragwürdige und zur Lösung des Sachproblems ungeeignete Maßnahmen. Nur wenn ein adäquates Hilfs- und Aufenthaltsangebot für soziale Rand- und Problemgruppen gerade auch *im öffentlichen Raum* vorhanden ist, kann die liberal-rechtsstaatliche Bedeutung des Platzverweises als Ausnahmemassnahme für tatsächlich relevante Einzelfälle bewahrt werden. Andernfalls droht der amerikanische Weg der Ersetzung des sozialen Staates durch einen Polizei- und Ordnungsstaat auch in der BRD.

Gerade auch im Zusammenhang mit dem Platzverweis und den neuen Aufenthaltsverboten kommt dem **Gewahrsam** eine große Bedeutung zu. Je mehr Platzverweise und Aufenthaltsverbote ausgesprochen werden, um so deutlicher stellt sich insbesondere auch für die polizeiliche Praxis die Frage nach der Durchsetzungsmöglichkeit. Die Grundproblematik von Platzverweisen und Aufenthaltsverboten tritt in diesem Zusammenhang zugespitzt zutage. Hier besteht die Gefahr einer fragwürdigen Spirale polizeilicher Maßnahmen mit problematischen Folgen. Denn wenn ein relevanter Teil der von Platzverweisen und Aufenthaltsverboten betroffenen nicht oder nur bedingt darauf reagiert, kommt die Ingewahrsamnahme zur Störungsbeseitigung in Betracht. Daneben kommt der präventive Unterbindungsgewahrsam potentiell bei allen

Drogenkonsumenten auf Grund der Strafandrohungen des Betäubungsmittelgesetzes, bei anderen Personen bei sonstigen erheblichen Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Betracht. Im amerikanischen Modell wird die Ingewahrsamnahme deutlich unterhalb der Verhältnismäßigkeit nach bundesdeutschem Rechtsverständnis bis hin zum Personenkreis der Nichtseßhaften zur "Abschreckung" praktiziert. In der aktuellen Entwicklung in der BRD muß die Bedeutung der polizeilichen Maßnahme des Gewahrsams im liberal-rechtsstaatlichen Modell gegenüber überzogenen Forderungen nach "hartem" Durchgreifen bewahrt werden. Gerade bei der Ingewahrsamnahme von Drogen- oder Alkoholkonsumenten zeigt sich die nur begrenzte Wirkungsmöglichkeit des polizeilichen Handlungs-instrumentariums. Andererseits besteht kein Zweifel, daß entsprechende polizeiliche Maßnahmen im Einzelfall tatsächlich kurzfristig als einziges und notwendiges Mittel in Betracht kommen. Hier ist eine hohe Sensibilität von der polizeilichen Praxis in jedem Einzelfall gefordert.

Einen Sonderfall des Gewahrsams stellt der **Verbringungsgewahrsam** dar, der eine gewisse praktische Bedeutung in Einzelfällen bei Randalierern oder „Stadtstreichern“ besitzt. Dabei handelt es sich um die Verbringung der Störer an einen weiter entfernten Ort. Einzelfälle einer solchen Praxis waren auch immer wieder Gegenstand gerichtlicher Verfahren. Ausweislich der Schilderung von Betroffenen muß hier von einer gewissen Grauzone jenseits der offiziell eingeräumten Anwendungsfälle ausgegangen werden. Der schon mangels eindeutiger Rechtsgrundlage und weiterer Voraussetzungen fragwürdige Verbringungsgewahrsam wird häufig von dem Bewußtsein getragen, daß es sich dabei um eine effiziente und im übrigen weniger einschneidende Maßnahme als bei der Ingewahrsamnahme in einer dienstlichen Einrichtung handelt. Auch hier gilt, daß die Verdrängung von sozialen Rand- und Problemgruppen als allgemein präventive Maßnahme nicht nur unzulässig ist, sondern auch nichts zur Lösung der typischen Problemlagen beiträgt. Die Verweigerung einer "normalen" dienstlichen Behandlung wird z.B. von den in einem Stadtwald ausgesetzten Personen zu Recht als deutlich diskriminierend und entwürdigend empfunden. Dieser Gesichtspunkt einer den Grundrechten und speziell der Menschenwürde Rechnung tragenden Durchführung gilt im übrigen für alle Fälle der Ingewahrsamnahme. Hier zeigt sich die Stärke der liberal-rechtsstaatlichen Ordnung im Vergleich zu neuen Ordnungskonzepten, die bewußt auch auf Abschreckung durch überzogene harte Maßnahmen bis hin zu entwürdigenden Formen der Durchführung einer Ingewahrsamnahme abzielen.

Impressum

Infoblatt Nr.2

Mai 1998

Herausgeber

Sozialpädagogisches Institut Berlin

Clearingstelle Jugendhilfe/Polizei

Kremmener Str. 9-11

10435 Berlin

Tel: 030/ 449 01 54

Fax: 030/ 449 01 67

Redaktion/Text

Andrea Pechovsky

Beitrag

Prof. Dr. Wolfgang Hecker

Fachliche Beratung

Gerd Rennert, Landespolizeischule Berlin

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