



4. GRÜNER

POLIZEIARBEIT OHNE GENERALVERDACHT

POLIZEIKONGRESS

DIE DOKUMENTATION

Herausgeber:

Jan Philipp Albrecht, MdEP
Platz der Republik 1
UDL 50 – 2113
11011 Berlin

jan.albrecht@europarl.europa.eu
www.janalbrecht.eu
twitter.com/janalbrecht
youtube.com/JPAforMEP

Bildnachweise: Archiv/privat; Titelbild: Peter Amende;
Graphic Recording von Anna Lena Schiller - annalenaschiller.com
Druck: AktivDruck, Göttingen
Gestaltung: p*zwe
Erscheinungstermin: November 2015

ISBN 978-3-00-051136-3

4. GRÜNER
POLIZEIARBEIT OHNE GENERALVERDACHT
POLIZEIKONGRESS
DIE DOKUMENTATION

INHALT

06 I. VORWORT

Jan Philipp Albrecht, MdEP

II. KEYNOTE

- 12 Eine Variante des Generalverdachts:
Racial Profiling in urbanen Räumen
Was ist da los – und was ist zu tun?
Prof. Dr. Bernd Belina, Goethe-Universität Frankfurt am Main

III. POLIZEI UND RECHTSSTAATLICHKEIT

- 26 Rechtsstaatliche Defizite bei der Polizei
Philipp Krüger, stud. iur. Cand., Amnesty International
- 42 Gefahrenfindungsrecht – Über das Wissen der Polizei
Maximilian Pichl, Goethe-Universität Frankfurt am Main
- 58 Probleme im deutschen Strafrecht
Dr. Heide Sandkuhl und Dr. Stefan König, Deutscher Anwaltverein

IV. ALTERNATIVEN ZUM GENERALVERDACHT

- 68 Rockerkriminalität und Generalverdacht
Florian Albrecht, Universität Passau und Dr. Frank Braun, FHöV NRW
- 86 **Das Stadion als Gefahrengebiet Grenzen polizeilicher und privater
Eingriffsbefugnisse im Umfeld von Fußballspielen**
Prof. Dr. Thomas Feltes und Dr. Andreas Ruch, Ruhr-Universität Bochum
- 104 5000 Jahre Generalverdacht. Dimensionen polizeilichen
Wissens im Petabyte-Zeitalter
Prof. Dr. Jonas Grutzpalk, FHöV NRW

V. BEZIEHUNG ZWISCHEN POLIZEI UND BÜRGER*INNEN

- 128 Bürgerbeteiligung und Polizei. Chancen, Risiken und
Grenzen einer Beteiligung. Weiterentwicklung einer Bürgerpolizei?
Christian Hamm, Hochschule der Polizei RP
- 152 Präventionsarbeit der Polizei - Wie macht 'die' Polizei diese Arbeit
und was verändert sich dadurch? Skizzen einer ethnografischen
Praxisforschung
Christiane Howe, Humboldt Universität zu Berlin
- 168 Interkulturelle Kompetenz als Beitrag für eine
Polizeiarbeit ohne Generalverdacht?
Prof. Dr. Astrid Jacobsen, Polizeiakademie Niedersachsen

DAS STADION ALS GEFAHRENGEBIET GRENZEN POLIZEILICHER UND PRIVATER EINGRIFFSBEFUGNISSE IM UMFELD VON FUSSBALLSPIELEN

von Prof. Dr. Thomas Feltes und Dr. Andreas Ruch, Ruhr-Universität Bochum

I. GEFÄHRLICHE ORTE, GEFÄHRLICHE PERSONEN?

DIE POLIZEILICHE AUSWEISUNG VON GEFAHRENGEBIETEN

Nach den Polizeigesetzen der Länder (vgl. Rachor 2012, Kap. E, Rn. 331) darf die Polizei die Identität einer Person feststellen, wenn sie sich an einem Ort aufhält, von dem aufgrund tatsächlicher Anhaltspunkte erfahrungsgemäß anzunehmen ist, dass dort Personen Straftaten verabreden, vorbereiten oder verüben. Historisch betrachtet handelt es sich um „Razzia-Vorschriften“ (Hmb Bü-Drs. 13/5422, S. 23), die es der Polizei gestatten, an „verrufenen“ Orten wie z. B. Bahnhofsvierteln oder Rotlichtmilieus anlasslose Personenkontrollen durchzuführen. Hamburg hat als einziges Bundesland darüber hinaus eine Vorschrift geschaffen, die anlasslose Personenkontrollen in weiter gefassten räumlichen Gebieten gestattet (§ 4 Abs. 2 Hmb PolDVG). Hierdurch werden

großräumige Kontrollen in einzelnen Stadtteilen oder Stadtvierteln ermöglicht. Bekanntestes Beispiel dürfte die großflächige Ausweisung eines polizeilichen Gefahrengebiets in Altona, St. Pauli und der Sternschanze im Januar 2014 gewesen sein. Mit Ausnahme Hamburgs erlauben die Landesvorschriften auch die Durchsuchung der an den als gefährlich eingestuften Orten angetroffenen Personen und der von ihnen mitgeführten Sachen. In Hamburg darf die Polizei in nach § 4 Abs. 2 Hmb PolDVG ausgewiesenen Gefahrengebieten mitgeführte Gegenstände in Augenschein nehmen.

Gemeinsam ist den landesrechtlichen Vorschriften, dass sie eine Ortshaftung konstituieren und damit nicht an die bekannten Kategorien der Störerhaftung anknüpfen. Die Polizei ist somit berechtigt, schon im Vorfeld einer konkreten Gefahr tätig zu werden, da es ausreicht, dass eine Person an einem Ort angetroffen wird, an dem sich Personen aufhalten könnten, die möglicherweise Straftaten begehen. Versuche der Rechtsprechung, den Anwendungsbereich der Vorschriften einzugrenzen, sind durch gegenläufige Gesetzesänderungen ausgehebelt worden. Die hamburgische Vorschrift zur anlasslosen Personenkontrolle setzte bis Ende 2004 noch voraus, dass sich die zu kontrollierende Person an einem Ort „aufhält“, woraufhin das Hamburgische Oberverwaltungsgericht entschied, dass der Begriff des „Aufhaltens“ ein verweilendes Element voraussetze. Wer „ohne Anzeichen eines verzögerten Ganges den ‚gefährlichen Ort‘ lediglich passiert“, halte sich dort nicht auf (OVG Hamburg, Urteil vom 23.8.2002 – 1 Bf 301/00). Anders verhalte es sich bei Personen, die „über die Straße schlendern, oder hin und her pendeln und dabei öfter den ‚gefährlichen Ort‘ passieren“ (aaO). Auf Grund der obergerichtlichen Entscheidung wurde die Vorschrift dahingehend abgeändert, dass es fortan genügt, wenn eine Person an einem als „gefährlich“ eingestuften Ort angetroffen wird.

1. Unbestimmtheit der Eingriffsvoraussetzungen

Die polizeiliche Identitätskontrolle stellt einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar (BVerfGE 92, 191). Isoliert betrachtet handelt es sich um einen vergleichsweise geringfügigen Grundrechtsein-

griff, wenn man die Folgen und Belastungen anderer gefahrenabwehrrechtlicher Maßnahmen (Platzverweis, Aufenthaltsverbot) berücksichtigt (LVerfG Sachsen, Urteil vom 10.7.2003, Vf. 43-II-00). Allerdings führt die Unbestimmtheit der Norm dazu, dass wesentliche Voraussetzungen des polizeilichen Tätigwerdens in den Händen der Polizei selbst liegen. Die Polizei legt ohne parlamentarische Kontrolle die Orte fest, die als besonders kriminalitätsbelastet und damit gefährlich gelten. Die Polizei selbst schafft somit die tatbestandlichen Voraussetzungen für ihr eigenes Tätigwerden. Nach dem Wortlaut der Vorschriften ist es auch zulässig, dass der einzelne Polizeibeamte vor Ort ad hoc gefährliche Orte festlegt (CILIP 2014). Allerdings ist aus systematischen Gründen zu fordern, dass das Gefahrengebiet durch die polizeiliche Leitungsebene vorab festzulegen ist und daher nicht vor Ort bestimmt werden kann (VG Hamburg, Urteil vom 02.10.2012, 5 K 1236/11). In Hamburg entscheidet beispielsweise der Leiter des Stabes der Direktion Polizeikommissariate auf Antrag einer Dienststelle über die Einrichtung eines Gefahrengebiets (PDV 350, zit. nach Hmb BüDrs. 20/10437, S. 2). Die Vorgänge bewegen sich allerdings innerhalb des polizeilichen Innenrechts und sind daher nicht transparent. Da nach außen nicht nachvollziehbar ist, auf welche Weise und nach welchen Maßstäben Bereiche als „gefährliche Orte“ bestimmt werden, weiß der Einzelne nicht, was er zu tun oder zu lassen hat, um einer Kontrolle und damit einer staatlichen Eingriffsmaßnahme zu entgehen. Ähnlichen Erwägungen folgt das hamburgische OVG in seiner Entscheidung vom 13. Mai 2015 (4 Bf 226/12), mit der es – obwohl nicht entscheidungserheblich – die Verfassungswidrigkeit des § 4 Abs. 2 Hmb PoLDVG und damit der gesetzlichen Grundlage für die Ausweisung von Gefahrengebieten in Hamburg feststellt. Der Gesetzgeber habe es versäumt, „die den Anlass [für ein Gefahrengebiet] bildenden Straftaten sowie die Anforderungen an Tatsachen, die auf die künftige Begehung hindeuten, so bestimmt zu umschreiben, dass das im Bereich der Vorfeldermittlungen besonders hohe Risiko einer Fehlprognose gleichwohl verfassungsrechtlich noch hinnehmbar ist“ (Punkt A. II. 1. a) der Urteilsgründe).

2. Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz

Aus dem rechtsstaatlichen Zurechnungsgedanken folgt, dass Adressat einer polizeilichen Maßnahme nur sein darf, wer in einer hinreichenden Beziehung zu einem polizeilichen Schutzgut steht oder wer zumindest eine Gefahrennähe aufweist (Rachor 2012, Kap. E, Rn. 377). Innerhalb des Gefahrengebiets kommen jedoch Störer und Nichtstörer gleichermaßen als Adressaten polizeilicher Eingriffsmaßnahmen in Betracht. An die Stelle konkreter Zurechnungskriterien tritt die polizeiliche Bestimmung einzelner Zielgruppen. Wie vage die Zielgruppen mitunter formuliert sind, zeigt das aus Anlass von Gewaltkriminalität im Vergnügungsviertel St. Pauli seit dem 1. Juli 2005 ausgewiesene Gefahrengebiet. Ausweislich einer Mitteilung des Senats an die Hamburgische Bürgerschaft (Bü-Drs. 19/6229, S. 3 und Bü-Drs. 21/86) gehören zur Zielgruppe

- 18- bis 25-Jährige in Gruppen ab drei Personen oder
- Fußballfans, die nach Fußballspielen den Bereich St. Pauli erreichen (unabhängig von der Erkennbarkeit sowie einem bestimmten „Vereinsbekenntnis“) oder
- Personen(-gruppen), die durch ihr Verhalten beziehungsweise ihr äußeres Erscheinungsbild die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppierung/Vereinigung dokumentieren (zum Beispiel Angehörige von Motorradclubs etcetera) oder
- Personen, die alkoholisiert sind und/oder sich auffällig (zum Beispiel besonders ausgelassen oder aggressiv) verhalten.

Da es ausreicht, wenn eine Person ein Kriterium isoliert erfüllt („oder“), ist der Kreis möglicher Adressaten denkbar weit gefasst. Problematisch ist, dass die Kriterien keinen Personenkreis beschreiben, der zumindest in der Nähe zu einer Gefahr für ein polizeiliches Schutzgut einzuordnen ist. Es entsteht vielmehr der Eindruck, als sei die Zielgruppe anhand (vermeintlicher) kriminologischer Risikofaktoren – jung, Fußballfan, Mitglied einer (Rocker-, Ultra- oder ähnlichen) Vereinigung, Alkoholisierung – formuliert worden.

Selbst wenn man der begründeten Annahme folgt, dass junge Menschen oder Personen unter Alkoholeinfluss überdurchschnittlich häufig Straftaten begehen, so lässt sich aus der Zugehörigkeit zu einer Personengruppe kein gefahrenabwehrrechtliches Zurechnungskriterium bilden. Denn ins Raster der auf diese Weise möglichen polizeilichen Eingriffsmaßnahmen fallen sämtliche Personen, auf die die Beschreibung zutrifft, und zwar unabhängig davon, ob im konkreten Einzelfall die Wahrscheinlichkeit besteht, dass die Person eine Straftat begeht. Die rechtsstaatliche Maßgabe, dass der Einzelne einen Anlass geben muss, um Adressat einer polizeilichen Eingriffsmaßnahme zu werden, wird im Ergebnis zu Gunsten eines unbestimmten Generalverdachts aufgegeben.

Hiergegen mag eingewendet werden, dass der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz friedliche Fußballfans von einer Identitätsfeststellung in Gefahrengebieten schützt. So heißt es in der Kommentierung der einschlägigen nordrhein-westfälischen Vorschriften, dass von den Kontrollen in Gefahrengebieten Personen ausgenommen sind, die *„offenkundig in keiner Beziehung zu dem ins Visier gefassten Personenkreis gehören.“* (Tegtmeyer/Vahle, PolG NRW, § 12 Rn. 7). Wenn die Zielgruppe allerdings in hohem Maße unbestimmt formuliert wird, kann der handelnde Polizeibeamte gar nicht feststellen, wann eine Person *„offenkundig“* in keiner Beziehung zu dem *„ins Visier“* genommenen Personenkreis steht. Dies gilt umso mehr, wenn ambivalente Kriterien wie im Beispiel Hamburg St. Pauli verwendet werden. Die im Gefahrengebiet St. Pauli adressierte *„Ausgelassenheit“* ist in einem Vergnügungsviertel und im Fußballkontext sozial erwünscht und aus Sicht der Besucher verhielte sich derjenige auffällig, der nicht ausgelassen ist. Andererseits kann dasselbe Verhalten als Beleg für eine alkoholbedingte Enthemmung und damit potentielle Gewaltneigung gewertet werden und Personenkontrollen in gewaltbelasteten Gefahrengebieten rechtfertigen. Die Zielgruppenbildung führt also nicht zur Eingrenzung des betroffenen Personenkreises, sofern allein auf abstrakte und äußerliche Kriterien Bezug genommen wird. Die Abgrenzungskriterien sind in diesen Fällen nämlich auch bei irrelevanten Personengruppen zu beobachten oder sie lassen sich

– insbesondere beim Kleidungsstil – so verändern, dass relevante Personengruppen von vornherein durchs Raster fallen. Eine Differenzierung allein nach äußeren Merkmalen wurde auch vom Hamburgischen OVG als ungeeignet und damit unverhältnismäßig angesehen. Mit einer für Gerichtsentcheidungen ungewohnten Deutlichkeit führt das Gericht aus: *„Zweifelhaft kann das nicht zuletzt dann sein, wenn eine bestimmte szenetypische Kleidung oder andere in der Szene verbreitete Äußerlichkeiten auch in einem szenefernen Umfeld aufgrund schlichter Modeerscheinungen verbreitet sind.“* (Punkt B. II. 2 a) der Entscheidungsgründe).

Unverhältnismäßig erscheinen die Regelungen zum Gefahrengebiet ferner auf Grund der mit den öffentlich stattfindenden Kontrollen zu befürchtenden Stigmatisierungs- und Benachteiligungseffekten. *„Denn bereits durch die Auswahl der Person für eine Kontrolle wird zum Ausdruck gebracht, dass dieser Person in gesteigertem Maße zugetraut wird, sie könne eine Straftat von erheblicher Bedeutung begehen.“* (Urteil des OVG Hamburg vom 13.05.2015, Punkt B. II. 2 b) bb) der Entscheidungsgründe). Der mit der Ausweisung von Gefahrengebieten zum Ausdruck kommende Generalverdacht kann die Wahrnehmung der Bewohner von *„ihrem“* Viertel verändern und zu Verhaltensänderung der Bewohner führen, indem diese auf bestimmte Kleidungsstile oder Aktivitäten verzichten. Welche Auswirkungen der Verzicht auf die Teilnahme an Demonstrationen oder die Äußerung abweichender Meinungen für das Individuum und das Gemeinwesen haben kann, hat das Bundesverfassungsgericht bereits im Jahre 1983 im Volkszählungsurteil eindrucksvoll dargelegt. Ein derartiges Vermeidungsverhalten *„würde nicht nur die individuellen Entfaltungschancen des einzelnen beeinträchtigen, sondern auch das Gemeinwohl, weil Selbstbestimmung eine elementare Funktionsbedingung eines auf Handlungs- und Mitwirkungsfähigkeit seiner Bürger begründeten freiheitlichen demokratischen Gemeinwesens ist“* (BVerfGE 65, 1).

II. DIE DATEI „GEWALTTÄTER SPORT“:

EINE RECHTLICHE UND TATSÄCHLICHE GRAUZONE

Die Polizei weist Gegenden als Gefahrengebiet aus, da sich dort Personen aufhalten könnten, die möglicherweise Straftaten begehen (Ullrich/Tullney 2012). Für die Konkretisierung der unbestimmten Tatbestandsvoraussetzungen kommt den polizeilichen Informationssystemen und den dort verfügbaren Verbunddateien eine besondere Bedeutung zu. Im Fußballbereich führt das Bundeskriminalamt (BKA) die Datei „Gewalttäter Sport“ in Ausübung der Zentralstellenfunktion (§ 2 BKAG) als Verbunddatei. Die Datei geht auf einen Beschluss der ständigen Konferenz der Innenminister und –senatoren der Länder (IMK) aus dem Jahr 1991 zurück, mit dem die dem polizeilichen Informationsaustausch bei großen Sportveranstaltungen dienenden „Landesinformationsstellen Sparteinsätze“ (LIS) sowie die Datei „Gewalttäter Sport“ errichtet wurde (Nds.-LT-Drs. 14/374, S. 2). Praktisch erstmals genutzt wurde die Datei zur Saison 1994/1995 (Henseler 2015, S. 53). Im Jahr 1999 waren 2.242 Personen in der Datei „Gewalttäter Sport“ verzeichnet, 2003 waren es 5.508 Personen, 2009 bereits 11.245 Personen und im Jahre 2012 schließlich 13.032 Personen (ebd., S. 53). Seitdem ist der Stand der erfassten Personen in etwa konstant, für 2014 werden 13.463 Personen verzeichnet (NRW-LT-Drs. 16/5205, S. 2).

Die Wechselbeziehungen zwischen Gewalttäterdateien und Gefahrengebieten werden mit Blick auf die Entstehungsgeschichte der Datei „Gewalttäter Sport“ deutlich. Nach der Begründung der entsprechenden BKA-Datenverordnung dient die Verbunddatei dem Zweck, Erkenntnisse für organisatorische und taktische Maßnahmen zu gewinnen, um gewalttätige Auseinandersetzungen und Straftaten zu verhindern (BR-Drs. 329/10, S. 45 f). Die zahlreichen Einträge in der Datei „Gewalttäter Sport“ können demnach als „Lageerkennnis“ zur Ausweisung eines Gefahrengebiets führen und die herabgesetzten Eingriffsvoraussetzungen innerhalb der Gebiete nach sich ziehen. Die auf diese

Weise erleichterten Identitätsfeststellungen, Durchsuchungen und Inaugenscheinnahmen wiederum produzieren Fälle, die sich in der Datei „Gewalttäter Sport“ wiederfinden und die Gefährlichkeit des Ortes rechtfertigen.

1. Rechtsgrundlage der Datei „Gewalttäter Sport“

Umstritten war bis zum Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 9. Juni 2010 (BVerwGE 137, 113), ob als Rechtsgrundlage für die Führung der Datei „Gewalttäter Sport“ die Regelungen des BKA-Gesetzes genügen oder ob es nach § 7 Abs. 11 BKAG einer Rechtsverordnung bedarf. Das Bundesverwaltungsgericht entschied den Streit dahingehend, dass § 7 Abs. 11 BKAG nicht nur – wie zuvor stets vom Bundesministerium des Innern vertreten – bloße Verordnungsermächtigung sei, sondern einen klaren Regelungsauftrag zum Erlass einer entsprechenden Rechtsverordnung enthalte (Arzt 2011, S. 353).

Nachdem der Entscheidungstenor und die damit verbundene juristische Niederlage für das Bundesministerium des Innern absehbar war, trat das ein, was Arzt treffend als „zeitgerechte Flurbereinigung“ beschreibt (ebd.). Das Ministerium entwarf am 28. Mai 2010 die bis dahin fehlende Verordnung zur Speicherung von Daten in der Verbunddatei „Gewalttäter Sport“. Der Bundesrat stimmte ohne Diskussion eine Woche später am 4. Juni 2010 zu, die Verordnung wurde am 8. Juni 2010 im Bundesgesetzblatt veröffentlicht und trat am 9. Juni 2010 in Kraft. Just an diesem Tage fand auch die mündliche Verhandlung vor dem Bundesverwaltungsgericht statt, dem nichts anderes übrig blieb, als die Datei „Gewalttäter Sport“ wegen der nun vorhandenen Rechtsgrundlage für zulässig zu erklären, da nach ständiger Rechtsprechung der Sach- und Streitstand am Tage der letzten mündlichen Verhandlung zu berücksichtigen ist.

Zusammengefasst lassen sich drei Rechtsgrundlagen bzw. Verordnungen unterscheiden: Das Gesetz über das Bundeskriminalamt (BKAG) beschreibt die Zentralstellenfunktion des BKA und benennt in §§ 8, 9 BKAG abstrakte Voraussetzungen für die Führung von Verbunddateien. In der BKA-Datenver-

ordnung (BKADV) und der gem. § 34 Abs. 1 BKAG erlassenen Errichtungsanordnung (EAO) sind vor allem die Arten der zu speichernden personenbezogenen Daten benannt.

Die personenbezogenen Daten werden durch die Polizeibehörde gespeichert, „in deren Zuständigkeitsbereich der speicherungswürdige Sachverhalt festgestellt wurde (Tatortprinzip)“ (EAO „Gewalttäter Sport“, S. 5). Zudem können die Bundespolizeidirektionen und die polizeilichen Landesinformationsstellen für Sparteinsätze Personen und Ereignisse in der Datei speichern. Dabei muss lediglich ein Zusammenhang mit einer Sportveranstaltung gesehen werden. Eine Eintragung ist also nicht nur bei Ereignissen im Stadion selbst möglich, sondern auch bei Vorkommnissen im Stadionumfeld, während der An- und Abreise sowie „an anderen Treffpunkten außerhalb der Veranstaltungsorte“, wozu u. a. Kneipen in der Innenstadt, aber auch Parkplätze bei sog. „Drittortauseinandersetzungen“ gehören (vgl. Breuer 2015).

Inzwischen ist die „Zentrale Informationsstelle Sparteinsätze“ (ZIS) für „Anfragen, Datenpflege, Qualitätssicherung“ und den „rechtlichen Rahmen“ der Datei verantwortlich (https://www.polizei.nrw.de/artikel__68.html), wobei unklar bleibt, was die Verantwortlichkeit für den „rechtlichen Rahmen“ bedeutet. Eine Überprüfung, ob die dort eingetragenen Tatbestände sich tatsächlich so ereignet haben und ob die rechtlichen Voraussetzungen für die Eintragung vorliegen, unternimmt die ZIS nicht.

Auskünfte aus der Datei erhalten alle Polizeibehörden der Länder und des Bundes „im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufträge und ihrer jeweiligen rechtlichen Befugnisse“ (https://www.polizei.nrw.de/artikel__4596.html). Eine Übermittlung der Daten an andere Stellen richtet sich – so die Website des Innenministeriums NRW, dem die ZIS untersteht, „im Einzelfall nach den jeweiligen datenschutzrechtlichen Bestimmungen der Länder und des Bundes. Eine Übermittlung an Stellen außerhalb der Polizei, zum Beispiel an Fußballverbände oder -vereine, findet nicht statt“.

2. Unbestimmtheit der Anlasstatsachen und der zu speichernden Sachverhalte

Die Speicherung personenbezogener Daten in sämtlichen Verbunddateien unterliegt einem polizeilichen Beurteilungsspielraum. § 8 Abs. 5 BKAG gestattet die Speicherung personenbezogener Daten, soweit bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die Betroffenen Straftaten von erheblicher Bedeutung begehen werden. Tatbestandsmerkmale sind demnach das „Vorliegen bestimmter Tatsachen“ und die Prognose der Begehung erheblicher Straftaten. Das Abstellen auf „bestimmte“, nicht näher definierte Tatsachen ist in hohem Maße unpräzise, da keine nähere gesetzgeberische Bestimmung der Tatsachen innerhalb des BKAG erfolgt.

Die Verordnungsbegründung unterscheidet zwischen repressiven und präventiven Anlasstatsachen für eine Eintragung, verschafft im Übrigen aber keine Klarheit über die Voraussetzungen einer Eintragung. Ein in repressiven Maßnahmen begründeter Anlass für einen Eintrag in die Gewalttäterdatei könne bestehen, wenn die Person bereits „im jeweiligen Phänomenbereich auffällig“ geworden ist, wobei als „Auffälligkeit“ schon eingeleitete Ermittlungsverfahren gelten. Ferner beschreibt die Verordnungsermächtigung präventive Anlasstatsachen, wobei so gut wie jede Maßnahme in Betracht kommt. So werden auch Hausverbote in Bahnhöfen oder Stadionverbote, also zivilrechtliche Maßnahmen, als Anlasstatsachen benannt (BR-Drs. 329/10, S. 46).

Die Anlasstatsachen, die den polizeilichen Beurteilungsspielraum eröffnen, sind demnach so umfassend, dass der Einzelne gar nicht erkennen kann, welches Verhalten er vermeiden muss, um einen Eintrag in der Datei „Gewalttäter Sport“ zu vermeiden. Entsprechend findet sich auf der Website des Innenministeriums NRW auch lediglich der folgende lapidare Hinweis, wie die Speicherung in diese Datei verhindert werden kann: „Es versteht sich von selbst, dass ein Großteil möglicher Speicherungsgründe dadurch vermieden werden kann, wenn erst gar keine Straftaten begangen werden. Daran sollte allein schon wegen der Gefährlichkeit solcher Taten, den strafrechtlichen Konsequenzen und dem Schaden, der damit anderen zugefügt wird, gedacht werden. Darüber

hinaus sollte man sich genau über Inhalt und Bedeutung der Strafbestimmungen informieren. So sind zum Beispiel auch Sachbeschädigungen, das Mitführen oder Abbrennen bestimmter pyrotechnischer Erzeugnisse oder das Ziehen der Notbremse im Zug bereits strafbar!" (https://www.polizei.nrw.de/artikel_4596.html). Es findet sich kein Hinweis darauf, dass bereits die Tatsache, dass die eigenen Personalien festgestellt wurden, weil z. B. in einem Zugabteil oder einem Bus, in dem man saß, eine Sachbeschädigung begangen wurde oder ein Ermittlungsverfahren wegen Landfriedensbruch gegen eine größere Gruppe von Personen eingeleitet wurde, das später eingestellt wurde, ausreicht (Der-Westen.de 2014).

Neben den beschriebenen Anlasstatsachen ist gem. § 8 Abs. 5 BZRG die Prognose der Begehung erheblicher Straftaten erforderlich. Während in den Polizeigesetzen der Länder üblicherweise nur Verbrechen und ausgewählte Vergehen als erheblich definiert werden, rückt die Praxis der Datei „Gewalttäter Sport“ hiervon ab. Nach der Errichtungsanordnung zur Datei Gewalttäter Sport werden unter anderem Daten von Personen gespeichert, bei denen *„gefährliche Gegenstände sichergestellt bzw. beschlagnahmt wurden, wenn bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie diese bei Begehung anlassbezogener Straftaten benutzen wollen.“* Der Hinweis auf *„erhebliche“* Straftaten fehlt bei dieser Formulierung. Als prognostizierte Tat kann also auch eine gefährliche Körperverletzung, die nach den üblichen Definitionen allerdings nicht erheblich ist, genügen. Die Unübersichtlichkeit der Rechtsgrundlagen sowie die ausdifferenzierten, kaum überschaubaren und im Hinblick auf die Erheblichkeit der prognostizierten Straftaten widersprüchlichen Regelungen lassen die verfassungsrechtlichen Anforderungen an Normenklarheit und Normenbestimmtheit vermissen.

3. Eingetragene Personen sind oft keine Gewalttäter

Als Anlasstatsache für eine Eintragung in die Gewalttäterdatei können schon polizeirechtliche Standardmaßnahmen wie Identitätsfeststellung, Platzverweis oder Ingewahrsamnahmen in Betracht kommen (EAO „Gewalttäter Sport“,

S. 2). Dass es sich hierbei nicht um Randphänomene handelt, zeigt die Antwort der nordrhein-westfälischen Landesregierung auf eine kleine Anfrage der Piraten (LT-Drs. 16/5205). In dieser Drucksache findet sich als Anlage eine Auflistung der insgesamt rund 18.000 Vorkommnisse, die für die rund 13.500 betroffenen Personen eingetragen sind. Demnach machen Personalienfeststellungen, Platzverweise oder Ingewahrsamnahmen etwa 25 % der Anlasstatsachen aus. *„Eingeleitete Ermittlungsverfahren“* wegen *„Straftaten unter Anwendung von Gewalt gegen Leib und Leben“* und wegen Landfriedensbruchs bilden ebenfalls jeweils 25 % der Anlasstatsachen. Der Rest sind Ermittlungsverfahren wegen Beleidigung, Verstoß gegen das Versammlungsgesetz, Hausfriedensbruch, Diebstahl, Widerstand oder Verstoß gegen das Sprengstoffgesetz (Pyrotechnik).

Die Problematik bei den präventivpolizeilichen Anlasstatsachen besteht darin, dass diese Maßnahmen im Fußballkontext prinzipiell jeden treffen können, wenn man bedenkt, dass die Eingriffsschwellen für Identitätsfeststellungen durch die intransparente Ausweisung von Gefahrengebieten herabgesetzt und anlasslos durchgeführt werden können. Auch wenn die Polizei präventive Maßnahmen mit der Abwehr einer konkreten Gefahr begründet, so ist zu berücksichtigen, dass die hierbei vorzunehmende Prognose oftmals aus dem sozialen Kontext heraus angestellt wird. Es kann also genügen, mit einer Gruppe gemeinsam anzureisen, aus der heraus Straf- oder Ordnungswidrigkeiten begangen werden – oder von der angenommen wird, dass sie solche in der Vergangenheit begangen hat. Auf derart vagen Vermutungen beruhende Prognosen hinsichtlich künftigen gewalttätigen Verhaltens sind rechtlich bedenklich, da für den Einzelnen auf Grund vorgegebener An- und Abreisewege bei Auswärtsfahrten oftmals gar keine Möglichkeit besteht, sich bestimmten Fangruppierungen zu entziehen. Hinzu tritt, dass die gemeinsame Anreise zu Fußballspielen sozialadäquate Ausprägung einer gemeinsamen Freizeitgestaltung und gerade nicht Indiz für die psychische Unterstützung von aus der Gruppe heraus verübten Gewalthandlungen ist. In diesem Zusammenhang wirken die Hinweise der Polizei NRW, wie man eine Speicherung in der Datei *„Gewalttäter Sport“* verhindern könne, naiv bis zynisch. Dort heißt es beispielsweise, man sol-

le sich „auf den An- und Abreisewegen [...] nicht einer Gruppe anschließen, von der man weiß oder annehmen muss, dass sie zur Gewalt neigt oder diese sogar (aktiv) sucht.“ (https://www.polizei.nrw.de/artikel_4596.html).

Es ist daher begrifflich unzutreffend, die Verbunddatei mit „Gewalttäter Sport“ zu überschreiben und die eingetragenen Personen damit als „Gewalttäter“ zu stigmatisieren. Das OVG Münster hat sich in einer Entscheidung mit dem in der Datei „Gewalttäter Sport“ verwendeten Gewaltbegriff auseinander gesetzt (OVG Münster, Beschluss vom 9. September 2013, 5 B 417/13) und festgestellt, dass der Eintrag in der Datei nicht dazu berechtige, „darin aufgeführte Personen in individualisierbarer Weise öffentlich als Gewalttäter zu bezeichnen, wenn sich keine Gewalttat nachweisen lässt.“ Das Gericht untersagt damit, öffentlich (z. B. im ZIS-Bericht) in identifizierbarer Weise über eine Person zu berichten und diese allein auf Grund des Eintrags in der Datei „Gewalttäter Sport“ als Gewalttäter zu bezeichnen. Nur diejenigen in der Datei eingetragenen Personen seien „gewalttätig“, denen auch eine Gewalttat nachgewiesen werden kann.

Auch das OVG Hamburg nimmt in seinem bereits erwähnten „Gefahrengebiets-Urteil“ vom 13. Mai 2015 zu der Aussagekraft der BKA-Verbunddateien Stellung. Nach Ansicht des Gerichts könne eine Eintragung in der Datei „Straftäter links“ die Verhängung eines polizeirechtlichen Aufenthaltsverbots nicht rechtfertigen, da es sich nicht um eine konkrete Tatsache handele, die die Annahme rechtfertigt, die betroffene Person werde künftig Straftaten begehen. Deutlicher noch formuliert es die Vorinstanz (VG Hamburg vom 02. Oktober 2012, 5 K 1236/11): Die Rechtmäßigkeit der Eintragung in die Verbunddatei „Straftäter links“ allein auf Grund eines Ermittlungsverfahrens und ohne Berücksichtigung des Verfahrensausgangs sei fraglich, „weil der Begriff ‚Straftäter‘ im juristischen Sprachgebrauch üblicherweise nicht nur die Einleitung von polizeilichen Ermittlungsverfahren, sondern eine rechtskräftige gerichtliche Verurteilung des Betroffenen impliziert.“

Trotz der klaren verwaltungsgerichtlichen Absage an die juristische Aussagekraft der Dateibezeichnungen ist davon auszugehen, dass auf der tatsächli-

chen Ebene des polizeilichen Alltagshandelns eine Umdefinition des Gewalttäterbegriffs stattfindet und über den Eintrag in der Gewalttäterdatei auch die Gewalttätigkeit der eingetragenen Person konstruiert wird. Hierfür spricht schon die Verordnungsbegründung, wonach bei den eingetragenen Personen prognostiziert worden ist, dass von ihnen in der Zukunft die Gefahr gewalttätiger Auseinandersetzungen ausgehe (BR-Drs. 329/10, S. 45). Auf diese Weise wird sprachlich und inhaltlich ein direkter Bezug zwischen Eintragung, Gefährlichkeit und Gewalttätigkeit hergestellt, auch wenn dieser rechtlich nicht bindend sein mag.

4. Auswirkungen einer Speicherung

Gespeichert werden umfassende personenbezogenen Daten, von den Personalien über personengebundene Hinweise wie „Rocker“ oder „gewalttätig“ bis hin zu Sondervermerken in Freitextfeldern und einer „kriminologischen Kurzbeschreibung“, deren Bedeutung und Inhalt unklar bleibt. Insbesondere die Möglichkeit, Informationen in Freitextfeldern zu speichern, ist im Hinblick auf das Recht auf informationelle Selbstbestimmung bedenklich, da der Einzelne nicht einmal erahnen kann, welche Lebenssachverhalte gespeichert und verwendet werden.

Die Auswirkungen gehen über die begriffliche Stigmatisierung hinaus und sind für die derzeit über 13.000 Betroffenen mitunter massiv. Mögliche rechtliche Folgen sind Gefährderansprachen, Meldeauflagen, Aufenthaltsverbote oder Ausweiskontrollen an der Grenze. Darüber hinaus werden Betroffene nicht über eine Eintragung informiert und so in ihren Rechtsschutzmöglichkeiten eingeschränkt (vgl. Schiffbauer 2014, S. 1175). In der bereits erwähnten Antwort auf eine kleine Anfrage der Piraten (NRW LT-Drs. 16/5205), ob sich der Innenminister vorstellen könne, zukünftig betroffene Personen un- aufgefordert über eine Eintragung zu informieren, findet sich folgende Antwort: „Eine proaktive Information der betroffenen Personen ist nicht erforderlich. Die Rahmenbedingungen einer Eintragung in die Datei „Gewalttäter Sport“ sind transparent, das Rechtsschutzinteresse ist angemessen berücksichtigt. Die

Betroffenen haben das Recht, gemäß den Datenschutzbestimmungen der Länder (...) auf Antrag Auskunft über die zu ihrer Person gespeicherten Daten, den Zweck und die Rechtsgrundlage der Speicherung zu erhalten. Gegen die Speicherung selbst steht den Betroffenen der Verwaltungsrechtsweg offen“. Allerdings bereitet eine Löschung von Daten in der Regel Schwierigkeiten. Die Eintragung ist gem. § 8 Abs. 3 BKAG zu löschen, wenn der auf Grund eines Ermittlungsverfahrens von einem Eintrag in der Gewalttäterdatei Betroffene freigesprochen worden ist und sich aus dem Einstellungsbescheid ergibt, dass dieser die Tat nicht oder nicht rechtswidrig begangen hat. Erfolgt die Einstellung lediglich mangels Tatnachweis, kommt eine Löschung nach § 8 Abs. 3 BKAG nicht in Betracht, obwohl die rechtlichen Wirkungen (§ 170 Abs. 2 StPO) dieselben sind. Im Übrigen sind die Eintragungen zu löschen, wenn eine Kenntnis für die Aufgabenerfüllung nicht mehr erforderlich ist. Mangels klar benannter Tatbestandsmerkmale, auf die der Betroffene sein Lösungsbegehren stützen kann, dürfte ein Lösungsanspruch mangels „Erforderlichkeit“ selten von Erfolg gekrönt sein.

III. ZUSAMMENFASSUNG

Mit dem Urteil des OVG Hamburg vom 13. Mai 2015 ist der klare Auftrag verbunden, die hamburgischen Regelungen zur Ausweisung von Gefahrengebieten auf eine Rechtsgrundlage zu stellen, die den verfassungsrechtlichen Anforderungen an Normenklarheit und Normenbestimmtheit genügt. Es ist Aufgabe des Gesetzgebers, die Voraussetzungen für die Ausweisung von Gefahrengebieten zu bestimmen, damit nicht die Polizei in die Lage versetzt wird, die Voraussetzungen für ihr eigenes Tätigwerden zu schaffen. Andernfalls entstehen Phänomene der self-fulfilling-prophecy, indem sich anlasslose Personenkontrollen, Eintragungen in Verbunddateien und Aufrechterhaltung von Gefahrengebieten gegenseitig hochschaukeln.

Generell sollten sich die Polizeibehörden bei der Festlegung von Gefahrengebieten auch im eigenen Interesse zurückhalten. Das Beispiel Hamburg hat durch

die großflächige Ausweisung von Gefahrengebieten Anfang 2014 gezeigt, dass durch solche Maßnahmen das Verhältnis zwischen Polizei und Bürgern nicht verbessert wird. Notwendig erscheint daher die parlamentarische Kontrolle bei der Festlegung von Gefahrengebieten, da solche Maßnahmen direkte Auswirkungen auf Stadtstruktur und Verfasstheit einer Nachbarschaft haben.

Für die Verbunddateien des BKA gilt, dass eine Verdeutlichung und Vereinheitlichung der Anlasstatbestände erfolgen sollte, sodass der Einzelne vorhersehen kann, welche Verhaltensweisen zu einer Eintragung in Gewalttäter- oder Straftäterdateien führen können. Zudem ist die Regelung des § 8 Abs. 3 BKAG zu überdenken, da eine Löschung unabhängig von den Einstellungsgründen immer dann erfolgen sollte, wenn ein Ermittlungsverfahren zu keiner formellen oder informellen (§§ 153, 153a StPO, §§ 45, 47 JGG) Sanktionierung führt. Darüber hinaus sind Betroffenen automatisch über eine Speicherung zu informieren, verbunden mit einem Hinweis, unter welchen Voraussetzungen eine Löschung der Eintragung eintritt bzw. herbeigeführt werden kann.

AUTOREN

Professor Dr. iur. Thomas Feltes, M. A., Dr. iur. Andreas Ruch
 Lehrstuhl für Kriminologie, Kriminalpolitik und Polizeiwissenschaft an der Juristischen Fakultät der Ruhr-Universität Bochum, Massenbergsstraße 9–11, 44787 Bochum. Kontakt: kriminologie@rub.de

Thomas Feltes ist Jurist und Sozialwissenschaftler, seit 2002 Inhaber des Lehrstuhls für Kriminologie, Kriminalpolitik und Polizeiwissenschaft an der Juristischen Fakultät der Ruhr-Universität Bochum. Zuvor war er von 1992 – 2002 als Rektor der Hochschule der Polizei in Baden-Württemberg für 1.200 Studierende und rund 100 Mitarbeiter in Lehre und Verwaltung verantwortlich. Er ist als kriminologischer Gutachter für Gerichte (vornehmlich im Bereich Sicherungsverwahrung) und seit mehr als 30 Jahren als Experte für UN, EU, Europarat, Interpol, FBI, OSZE u.a. tätig. Seine Forschungsschwerpunkte sind Gewalt- und Kriminalprävention, Dunkelfeldstudien (vor allem im Bereich sexualisierte Gewalt), Viktimologie (Opfer- und Täter), symbolische Politik und Massenmedien.

Andreas Ruch wurde 1981 in Dortmund geboren und studierte nach dem Abitur Rechtswissenschaften in Bochum und Oslo. Nach Abschluss des Studiums im Jahr 2008 Tätigkeit als Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Kriminologie, Kriminalpolitik und Polizeiwissenschaft (Prof. Dr. Thomas Feltes) der Juristischen Fakultät der Ruhr-Universität Bochum. Dort Promotion im Jahr 2010 mit einer kriminologischen Arbeit zum Sexualstrafrecht. Mitarbeit in verschiedenen Forschungsprojekten des Lehrstuhls, unter anderem zur Videoüberwachung an Flughäfen (BMBF-Projekt APFeI). Juristischer Vorbereitungsdienstes von 2010–2012 in Dortmund und Berlin. Seit 2013 Akademischer Rat a.Z. am Bochumer Lehrstuhl für Kriminologie mit einem Habilitationsvorhaben im Strafverfahrensrecht.

LITERATURVERZEICHNIS

- Arzt, Clemens: Verbunddateien des Bundeskriminalamts – Zeitgerechte Flurbereinigung. In: Neue Juristische Wochenschrift (NJW) Jg. 64 / 2011, Heft 6, S. 352 – 354.
- Breuer, Benjamin: Drittortauseinandersetzungen im Rahmen von Fußballspielen – am Beispiel der Fanszene von Rot-Weiss Essen. Bochum: Felix-Verlag 2015.
- Bürgerrechte & Polizei (CILIP): Kriminalitätsbelastete Orte in Berlin bleiben geheim, 2014, Heft 2, S. 81–82.
- Henseler, Maren: Die Datei „Gewalttäter Sport“ nach der Entscheidung BVerwGE 137, 113. In: Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter. Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung (NWVBl) Jg. 29 / 2015, Heft 2, S. 53 – 62.
- Lisken, Hans; Denninger, Erhard; Rachor, Frederik: Handbuch des Polizeirechts. Gefahrenabwehr, Strafverfolgung, Rechtsschutz. 5. Auflage, München: C. H. Beck 2012.
- Schiffbauer, Björn: Fußballfans im Abseits? Das bundesweite Stadionverbot, die Verbunddatei „Gewalttäter Sport“ und Art. 19 Abs. 4 GG. In: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl) Jg. 127 / 2014, Heft 18, S. 1173 – 1179.
- DerWesten.de (16.09.2014): Die umstrittene „Datei Gewalttäter Sport“ zählt 13.463 Personen. URL: <http://www.derwesten.de/staedte/duisburg/die-datei-gewalttaeter-sport-ist-hoechstumstritten-id9830177.html>.
- Tegtmeyer, Henning; Vahle, Jürgen: Polizeigesetz Nordrhein-Westfalen (PolG NRW). 11. Auflage, Stuttgart 2014.
- Ullrich, Peter; Tullney, Marco (2012): Die Konstruktion ‚gefährlicher Orte‘. Eine Problematisierung mit Beispielen aus Berlin und Leipzig. URL: <http://www.sozialraum.de/die-konstruktion-gefaehrlicher-orte.php>.