



## Hamburgisches Oberverwaltungsgericht

4 Bf 10/21  
20 K 1515/17

### Urteil

**Im Namen des Volkes**

In der Verwaltungsrechtssache

- Kläger -

Prozessbevollmächtigte

g e g e n

Freie und Hansestadt Hamburg,

- Beklagte -

hat das Hamburgische Oberverwaltungsgericht, 4. Senat, aufgrund mündlicher Verhandlung vom 19. Januar 2022 durch

den Vizepräsidenten des Oberverwaltungsgerichts  
die Richterin am Oberverwaltungsgericht  
den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgericht  
den ehrenamtlichen Richter  
die ehrenamtliche Richterin

für Recht erkannt:

Soweit die Berufung zurückgenommen wurde, wird das Verfahren eingestellt.

Im Übrigen wird auf die Berufung der Beklagten das aufgrund mündlicher Verhandlung vom 10. November 2020 ergangene Urteil des Verwaltungsgerichts Hamburg geändert.

Die Klage wird abgewiesen, soweit die Identitätsfeststellung des Klägers am 15. November 2017 in der Balduinstraße betroffen ist.

Die Kosten des gesamten Verfahrens tragen die Beteiligten je zur Hälfte.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Kläger kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht die Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

---

#### Rechtsmittelbelehrung

Soweit das Verfahren eingestellt wurde, ist das Urteil unanfechtbar.

Im Übrigen kann die Nichtzulassung der Revision durch Beschwerde angefochten werden (§ 133 Abs. 1 VwGO).

Die Beschwerde ist innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils bei dem Hamburgischen Obergerverwaltungsgericht, Lübeckertordamm 4, 20099 Hamburg, einzulegen.

Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist beim Hamburgischen Obergerverwaltungsgericht einzureichen.

---

#### Tatbestand

Der Kläger begehrt die Feststellung der Rechtswidrigkeit einer ihm gegenüber angeordneten Identitätsfeststellung.

Der Kläger ist togoischer Staatsangehöriger mit dunkler Hautfarbe. Er wohnt in der St. Pauli H. straße, die im Bereich des von der Beklagten geführten „Gefährlichen Ortes PK 15 BtM“ liegt.

Am 15. November 2016 wurde der Kläger an der Kreuzung Reeperbahn/Talstraße durch Polizeibedienstete der Beklagten angehalten, weil er mit seinem Fahrrad auf dem Gehweg in unmittelbarer Nähe zu einer Gruppe von etwa zehn Personen fuhr, die sich dort anlässlich einer weiteren, nicht den Kläger betreffenden Personenkontrolle gebildet hatte. Die Bediensteten der Beklagten forderten den Kläger auf, sich auszuweisen. Am 9. Januar 2017 wurde der Kläger in der Silbersackstraße erneut durch Polizeibedienstete der Beklagten kontrolliert und gebeten, sich auszuweisen. Diese Kontrollen sind nicht (mehr) streitgegenständlich.

Am 15. November 2017 gegen 16:15 Uhr erfolgte in der – im „Gefährlichen Ort PK 15 BtM“ gelegenen – Balduinstraße eine weitere Identitätsfeststellung des Klägers. Er befand sich in Begleitung des Zeugen R. , der ebenfalls kontrolliert wurde. Die eingesetzten Polizeibediensteten waren die Zeugen S. und E. . In der Sachverhaltsbeschreibung des Zeugen S. , der die Identitätsfeststellung angeordnet hatte (vgl. Bl. 98 d. A.), heißt es dazu auszugsweise wörtlich wie folgt:

„Am 15.11.2017 um 16:19 Uhr befanden wir (S. , E. – PK 152.3) uns als uniformierte Fußstreife Merkur 15/51 im Bereich des gefährlichen Ortes St. Pauli BTM. Wir hatten den heutigen Auftrag, präventiv Personen in dem o.g. Bereich zu überprüfen, die sich konspirativ verhalten würden. Zu dem o.g. Zeitpunkt begingen wir die Friedrichstraße in Richtung Balduinstraße. Aus meiner polizeilichen Vergangenheit am PK 15 ist mir bekannt, dass es an diesem Ort vermehrt zu Delikten rund um das BtMG kommt. Ich konnte nun von meinem Standpunkt (gegenüberliegende Straßenseite) beobachten, dass zwei männliche Personen von der Silbersackstraße kommend in Richtung der Balduinstraße gingen. Dabei handelte es sich um die späteren Betroffenen Herren H. und R. . Beide Personen verhielten sich aus meiner Sicht konspirativ. Sie schauten sich mehrmals um und liefen sehr eng nebeneinander. Als sie uns erblickten, hatte ich den Eindruck, dass sie ihren Gang deutlich beschleunigten, um sich einer möglichen polizeilichen Kontrolle zu entziehen. Zudem führten sie aus meiner Sicht hektische Bewegungen an ihren Sporttaschen aus. Ich entschloss mich nun dazu, die beiden Personen anzuhalten und zu überprüfen. (...).“

Im weiteren Verlauf kamen der Kläger und der Zeuge R. der Aufforderung, sich auszuweisen, nach.

Am 25. April 2018 gegen 21:30 Uhr erfolgte eine weitere Identitätsfeststellung des Klägers in der – ebenfalls im „Gefährlichen Ort PK 15 BtM“ gelegenen – Silbersackstraße. Die kontrollierenden Polizeibediensteten waren der Zeuge W. .... und die Zeugin H. .... In einer

Stellungnahme des Zeugen W. .... vom 11. Juli 2018 (vgl. Sachakte), dem die Identitätsfeststellung anordnenden Polizeibeamten, heißt es dazu auszugsweise wörtlich wie folgt:

„Am 25.04.2018, um 21:30 Uhr, befanden wir (H. ..../W. ...., beide LBP23) uns als uniformierte Fußstreife Brise 23/22 im Rahmen des Schwerpunkteinsatzes gegen Drogenkriminalität im Bereich „gefährlicher Ort“ PK15, in der Silbersackstraße, Gehrichtung Balduinstraße. Von dort aus bemerkte ich drei männliche Personen (darunter zwei Schwarzafrikaner und eine weitere, die ich nicht näher beschreiben kann) in der Silbersackwiese, welche dort zueinander gewandt standen. Plötzlich teilte sich diese Personengruppe in unterschiedliche Richtungen auf. Dies geschah nach meiner Auffassung, als diese uns als uniformierte Polizeikräfte erkannten. Dieses Verhalten nahm ich zum Anlass, die Person, welche auf uns zuing, zu kontrollieren. Bei dieser Person handelte es sich um Hrn. H. “. (...).“

Aufgrund seiner Weigerung, sich auszuweisen, wurde der Kläger in Handschellen zum Polizeikommissariat 15 verbracht. Dort wurde die Feststellung der Personalien des Klägers durchgeführt.

Am 6. Februar 2017 hat der Kläger im Hinblick auf die am 15. November 2016 und 9. Januar 2017 durchgeführten Identitätsfeststellungen Klage erhoben. Die Beklagte hat mit Schriftsatz vom 31. August 2017 die Rechtswidrigkeit der am 9. Januar 2017 angeordneten Identitätsfeststellung anerkannt, weil sich über den Umstand des Aufenthaltes des Klägers innerhalb des „gefährliche Ortes“ hinaus keine sonstigen verhaltensbedingten Auffälligkeiten ergeben hätten. Mit Schriftsätzen vom 27. November 2017 und 31. Mai 2018 hat der Kläger seine Klage um die Feststellung der Rechtswidrigkeit der am 15. November 2017 und 25. April 2018 durchgeführten Identitätsfeststellungen erweitert und zur Begründung ausgeführt:

Diese Identitätsfeststellungen seien jeweils rechtswidrig erfolgt. Am 15. November 2017 habe er sich zusammen mit dem Zeugen R. auf dem Heimweg befunden, als sie von zwei entgegenkommenden Polizeibeamten ohne Angabe eines konkreten Grundes gestoppt worden seien. Die Polizeibediensteten hätten lediglich darauf verwiesen, dass sie sich in einem Gefahrengebiet befänden. Er – der Kläger – habe die Maßnahme als rechtswidriges „racial profiling“ beanstandet und deutlich gemacht, er sei kein Drogendealer, sondern wohne im Stadtteil.

Am 25. April 2018 sei er erneut Zielscheibe einer maßgeblich durch seine Herkunft und Hautfarbe bestimmten, diskriminierenden und stigmatisierenden Identitätsfeststellung geworden. Er habe sich wiederum auf dem Weg zu seiner Wohnung befunden und sei von zwei Polizeibeamten grundlos aufgefordert worden, sich auszuweisen.

Soweit die Beklagte auf § 4 Abs. 1 Nr. 1 PolDVG a. F. als taugliche Ermächtigungsgrundlage verweise, treffe es nicht zu, dass er – der Kläger – oder der Zeuge R. (in Bezug auf den 15.11.2017) sich „konspirativ“ verhalten hätten. Selbst wenn man dies annähme, sei weder am 15. November 2017 noch am 25. April 2018 eine konkrete Gefährdung eines Rechtsguts im Sinne des klassischen polizeirechtlichen Gefahrenbegriffs erkennbar gewesen. Soweit die Beklagte als Konsequenz aus dem Urteil des Senats vom 13. Mai 2015 (4 Bf 226/12, juris) zur Verfassungswidrigkeit von Identitätsfeststellungen in sogenannten Gefahrengebieten nach § 4 Abs. 2 PolDVG a. F. nunmehr „gefährliche Orte“ im Sinne § 4 Abs. 1 Nr. 2a) PolDVG a. F. einrichte und anlasslose Kontrollen auf der Grundlage dieser Norm durchführe, seien die ihm gegenüber angeordneten Identitätsfeststellungen rechtswidrig erfolgt. Es bestünden angesichts der Wortspiele („Gefahrengebiet“ – „gefährlicher Ort“), der damit zum Ausdruck kommenden Beliebigkeit in der Normauslegung durch die Beklagte und aufgrund der fehlenden zeitlichen Begrenzung bei der Einrichtung von „gefährlichen Orten“ erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken im Hinblick auf § 4 Abs. 1 Nr. 2 PolDVG a. F. Weiterhin lägen die tatbestandlichen Voraussetzungen nicht vor. Es widerspreche dem allgemeinen Sprachverständnis, unter den Begriff des „Ortes“ im Sinne von § 4 Abs. 1 Nr. 2 PolDVG a. F. ganze Straßenzüge zu fassen. Er – der Kläger – bestreite, dass die Straßenzüge Reeperbahn, Silbersackstraße und Balduinstraße regelmäßig für den Verkauf von Betäubungsmitteln genutzt würden. Soweit die Beklagte auf von ihr beobachtete, bestimmte Verhaltensweisen von Drogendealern verweise, hätte er sich nicht entsprechend verhalten. Überdies sei das Tatbestandsmerkmal „Straftaten von erheblicher Bedeutung“ in § 4 Abs. 1 Nr. 2a) PolDVG a. F. verfassungskonform dahin auszulegen, dass die jeweilige Straftat mindestens dem Bereich der mittleren Kriminalität zuzuordnen sei. Bei den von der Beklagten festgestellten Delikten handele es sich jedoch lediglich um Bagatelldelikte der Betäubungsmittelkriminalität (insbesondere Besitz von Marihuana zum Eigenkonsum).

Weiterhin sei das durch § 4 Abs. 1 Nr. 2a) PolDVG a. F. eingeräumte Ermessen fehlerhaft ausgeübt worden. Die durch Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG gesetzte Grenze sei missachtet worden. Er – der Kläger – sei in unzulässiger Weise aufgrund seiner Hautfarbe und der vermuteten Herkunft aus (Subsahara-)Afrika zu den Kontrollen herangezogen worden. Personen mit schwarzer Hautfarbe seien bereits konzeptionell die Hauptzielgruppe der polizeilichen

Maßnahmen in St. Pauli. Eine Rechtfertigung dieser Ungleichbehandlung durch kollidierendes Verfassungsrecht sei nicht möglich. Das Mittel der Identitätsfeststellung sei schon generell zur Abwehr von Gefahren ungeeignet. Soweit in der obergerichtlichen Rechtsprechung darauf hingewiesen werde, es könne zur Rechtfertigung einer an Merkmale des Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG anknüpfenden Ungleichbehandlung darauf ankommen, ob belastbare Anhaltspunkte für eine bestimmte äußerlich erkennbare Tätergruppe vorlägen, bestünden erhebliche verfassungsrechtliche und methodische Zweifel an dem Ansinnen, die Eignung von „racial profiling“ im Rahmen der Gefahrenabwehr mittels Statistiken und Lagebildern rechtfertigen zu wollen. Er bestreite zudem, dass im Bereich des „Gefährlichen Ortes PK 15 BtM“ vermehrt oder vorwiegend „westafrikanische“ Drogendealer aufträten. Die Richtigkeit der entsprechenden Datenauswertung der Beklagten könne nicht nachvollzogen werden. Es sei eine kriminologische Binsenweisheit, dass Polizeistatistiken nicht „Straftaten“, sondern lediglich Sachverhalte abbildeten, in denen aus polizeilicher Sicht ein Tatverdacht bestanden habe. Seine Kontrollen seien zudem auch nicht erforderlich gewesen. Die Polizeibediensteten hätten – als mildere Maßnahme – durch eine weitere Bestreifung des Gebietes feststellen können, dass er sich auf dem Weg zu seiner Wohnung befunden habe. Die Identitätsfeststellungen seien auch im engeren Sinne unverhältnismäßig erfolgt, da die Schwere des Grundrechtseingriffs gänzlich außer Verhältnis zum Gewicht der zu ihrer Rechtfertigung vorgebrachten Gründe stehe. Durch seine stereotypisierende Behandlung und die öffentlich durchgeführten Kontrollen ergebe sich ein stigmatisierender und diskriminierender Effekt, der das Risiko einer generellen Verstärkung von rassistischen Einstellungen und Vorurteilen in der Bevölkerung in sich berge. Bei der Beurteilung der Eingriffsintensität der Maßnahme seien auch die sich potentiell anschließenden Folgemaßnahmen zu beachten.

Nach teilweiser Rücknahme der Klage im Termin zur mündlichen Verhandlung am 10. November 2020 im Hinblick auf die am 15. November 2016 durchgeführte Identitätsfeststellung hat der Kläger beantragt,

1. festzustellen, dass die am 9. Januar 2017 in der Silbersackstraße durchgeführte Identitätsfeststellung des Klägers rechtswidrig war,
2. festzustellen, dass die am 15. November 2017 gegen 16:00 Uhr in der Balduinstraße durchgeführte Identitätsfeststellung des Klägers rechtswidrig war und
3. festzustellen, dass die am 25. April 2018 gegen 21:30 Uhr in der Silbersackstraße in Hamburg St. Pauli durchgeführte Identitätsfeststellung des Klägers rechtswidrig war.

Die Beklagte hat – soweit der Klageantrag von ihr nicht bereits im Hinblick auf die Kontrolle am 9. Januar 2017 anerkannt war – beantragt,

die Klage abzuweisen.

Sie verteidigt die angeordneten polizeilichen Maßnahmen: Die Identitätsfeststellungen seien rechtmäßig auf der Grundlage von § 4 Abs. 1 Nr. 1 PolDVG a. F. durchgeführt worden. Es habe eine Anscheinsgefahr vorgelegen, da sich der Kläger konspirativ verhalten habe. Den eingesetzten Beamten sei bekannt, dass sowohl Drogendealer als auch -konsumenten konspiratives Verhalten – Sicherung nach allen Seiten, eng abgeschirmtes und verdecktes Zusammenstehen mit anderen Personen – zeigten. Dieses Verhalten sei in ihrer internen Anordnung „DPVL-Anweisung 2016-3“ aufgrund allgemeiner Erfahrungen beschrieben. Die Maßnahmen seien auch geeignet und erforderlich gewesen, um Personen aus der Anonymität herauszuholen und so der Verwirklichung von Straftaten von erheblicher Bedeutung vorzubeugen und potentielle Störer von der Begehung weiterer Störungen abzuhalten. Die Kontrollen seien auch angemessen gewesen. Der mit ihnen verbundene Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung sei verhältnismäßig gering. Die Maßnahmen seien auch nicht allein oder auch auf phänotypische Verdachtsmerkmale gestützt worden, sondern aufgrund des Verhaltens des Klägers sowie der polizeilichen Erkenntnisse über den Antreffort des Klägers durchgeführt worden.

Hilfsweise könnten beide Identitätsfeststellungen auch auf § 4 Abs. 1 Nr. 2a) PolDVG a. F. gestützt werden. Die Norm sei verfassungsgemäß, insbesondere werde sie dem Wesentlichkeits- und Bestimmtheitsgrundsatz gerecht. Das durch den Kläger herangezogene Urteil des Senats vom 13. Mai 2015 (4 Bf 226/12, juris) zu den Gefahrengebieten nach § 4 Abs. 2 PolDVG a. F. könne nicht auf den vorliegenden Fall übertragen werden, insbesondere seien die Grenzen des „gefährlichen Ortes PK 15 BtM“ enger als die Grenzen des auf der Grundlage von § 4 Abs. 2 PolDVG a. F. eingerichteten Gefahrengebiets „BtM-Kriminalität St. Pauli“. Die Tatbestandsvoraussetzungen seien erfüllt. Der Kläger sei jeweils im „gefährlichen Ort PK 15 BtM“ angetroffen worden, bei dem Tatsachen die Annahme rechtfertigten, dass dort Personen Straftaten von erheblicher Bedeutung verabredeten, vorbereiteten oder verübten. Es sei für jeden, der sich dort aufhalte, klar erkennbar und erfahrbar, dass es sich um zentrale Umschlagplätze für Drogen handele. Konkret seien im Zeitraum von November 2016 bis Oktober 2017 in diesem Bereich 1.403 Straftaten, im Zeitraum von November 2017 bis April 2018 751 Straftaten wegen Verstößen gegen das Betäubungsmittelgesetz festgestellt worden. Sie – die Beklagte – überprüfe monatlich anhand von Ereignisdaten

aus dem „Computergestützten Vorgangsbearbeitungssystem (ComVor)“, ob die Voraussetzungen für einen „gefährlichen Ort“ im Sinne von § 4 Abs. 1 Nr. 2a) PoIDVG a. F. vorlägen. Diese statistische Auswertung ergebe für den „Gefährlichen Ort PK 15 BtM“ und insbesondere für die Straßen Balduinstraße, Silbersackstraße, Reeperbahn und Talstraße – verglichen mit Straßen und Plätzen außerhalb dieses Bereiches – einen deutlichen Schwerpunkt und ein statistisch signifikantes Überwiegen von Verstößen gegen das Betäubungsmittelgesetz. Auch aus den sogenannten Zuführdaten – Zahl der Personen, die zu einem Polizeikommissariat zur weiteren Überprüfung gebracht werden – des örtlich zuständigen Polizeikommissariats 15 ergebe sich – verglichen mit den übrigen Polizeikommissariaten – ein deutliches Überwiegen der Zuführungen aufgrund von Verstößen gegen das Betäubungsmittelgesetz (für die Einzelheiten wird auf die Bl. 219 – 230 und 234 – 243 d. A. sowie auf die Sachakte verwiesen). Schließlich hätten die einschreitenden Beamten ihr Ermessen ausgeübt und besondere Sorgfalt bei der Entscheidung hinsichtlich der tatsächlich zu überprüfenden Person angewandt.

Mit Urteil aufgrund mündlicher Verhandlung vom 10. November 2020 – der Beklagten am 14. Dezember 2020 zugestellt – hat das Verwaltungsgericht festgestellt, dass die am 9. Januar 2017, 15. November 2017 und 25. April 2018 durchgeführten Identitätsfeststellungen des Klägers rechtswidrig gewesen seien. Im Übrigen hat es das Verfahren im Umfang der teilweisen Klagerücknahme eingestellt. Zur Begründung hat das Verwaltungsgericht im Wesentlichen ausgeführt:

Soweit die Beklagte den Klageantrag im Hinblick auf die am 9. Januar 2017 durchgeführte Identitätsfeststellung anerkannt habe, sei sie nach § 173 Satz 1 VwGO in Verbindung mit § 307 Satz 1 ZPO gemäß ihrem Anerkenntnis zu verurteilen. Auch im Übrigen habe die Klage Erfolg. Die Klageerweiterungen seien aufgrund von Sachdienlichkeit gemäß § 91 Abs. 1 Alt. 2 VwGO zulässig. Die Klage als solche sei als Fortsetzungsfeststellungsklage in entsprechender Anwendung von § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO zulässig. Der Kläger verfüge aus dem Gesichtspunkt effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 GG) gegen sich typischerweise kurzfristig erledigende polizeiliche Maßnahmen sowie aufgrund eines Rehabilitierungsinteresses über das notwendige Fortsetzungsfeststellungsinteresse. Die Klage habe auch in der Sache Erfolg. Die am 15. November 2017 und 25. April 2017 durchgeführten Identitätsfeststellungen seien rechtswidrig erfolgt. Im Hinblick auf die am 15. November 2017 angeordnete Kontrolle lägen die Voraussetzungen der als Ermächtigungsgrundlage in Betracht kommenden §§ 4 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 1 PoIDVG a. F. und 4 Abs. 1 Nr. 2a) PoIDVG a. F. jeweils nicht vor. Im Hinblick auf § 4 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 1 PoIDVG a. F. fehle es



an einer bevorstehenden Gefahr, auch eine – grundsätzlich ausreichende – Anscheinsgefahr sei nicht erkennbar gewesen. Die Kammer sei auf der Grundlage des tatsächlichen Vorbringens der Beteiligten und der Zeugenvernehmungen in der mündlichen Verhandlung nicht zu der Überzeugung gelangt, dass der Kläger oder der Zeuge R. tatsächlich ein Verhalten gezeigt hätten, dass die von der Beklagten vorgebrachte Annahme einer Anscheinsgefahr dahingehend gerechtfertigt hätte, dass beide im Begriff gewesen seien, eine Betäubungsmittelstraftat vorzubereiten, zu verüben oder zu verdecken, oder anderweitig der Betäubungsmittelszene zuzurechnen gewesen seien. Die Kammer habe bereits Zweifel daran, dass der Kläger und der Zeuge R. tatsächlich unmittelbar vor der Anhaltesituation das von ihr – der Beklagten – beschriebene Verhalten gezeigt hätten. Der Zeuge S. habe die Angaben aus seinem Einsatzbericht zwar in der Vernehmung wiederholt, hierbei habe er das angebliche Verhalten des Klägers und des Zeugen R. jedoch lediglich mittels pauschaler, schlagwortartiger Begriffe geschildert. Dies deute darauf hin, dass seine Bekundungen nicht seiner unmittelbaren bildhaften Erinnerung an den Vorfall entsprungen seien, sondern vielmehr maßgeblich auf das nach eigener Aussage am Morgen der Vernehmung erfolgte Studium seines Berichts gestützt gewesen seien. Nach der glaubhaften Einschätzung des Zeugen E. .... hätten der Kläger und sein Begleiter einen unauffälligen Eindruck gemacht. Selbst bei Wahrunterstellung der Beobachtungen des Zeugen S. ließe sich aus dem Verhalten des Klägers und des Zeugen R. bei verständiger Würdigung der Gesamtumstände kein Verdacht einer Betäubungsmittelstraftat ableiten. Ein etwaiges Umdrehen und Umschauen nach hinten könne auch dadurch zu erklären sein, dass beide jeweils eine mit schweren, herausragenden Gegenständen beladene Tasche mitgeführt hätten. Auch der bloße Umstand, dass zwei junge Männer eng nebeneinandergewandt und sich vertraut unterhaltend durch St. Pauli gingen, sei nicht geeignet, den Verdacht eines Betäubungsmitteldelikts zu begründen. Jedenfalls hätte der Zeuge S. hinterfragen müssen, ob sich nach dem Anhalten des Klägers und seines Begleiters nicht aus ihrem Erscheinungsbild möglicherweise weitere Umstände ergeben hätten, die den zunächst geschöpften Verdacht wieder hätten entkräften können. So habe die Beklagte bei der Beschreibung typischer Verhaltensmuster von Drogendealern auch darauf verwiesen, dass diese durchgängig an einem bestimmten Ort anwesend seien. Das Vorliegen derartiger Umstände habe die Kammer gerade nicht feststellen können. Daher könne offenbleiben, ob die Ermessensausübung aufgrund einer gemessen an Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG verfassungswidrigen Anknüpfung an die Hautfarbe des Klägers rechtswidrig gewesen sei.

Die Identitätsfeststellung sei auch nicht durch § 4 Abs. 1 Nr. 2a) PoIDVG a. F. gedeckt. Hierbei könne offenbleiben, ob es sich bei der Balduinstraße tatsächlich um einen „gefähr-

lichen Ort“ im Sinne dieser Norm handele. Die Vorschrift sei verfassungskonform einschränkend dahin auszulegen, dass sie keine gänzlich anlasslose Kontrolle jeglicher an einem solchen Ort angetroffener Personen ermögliche. Die Vorschrift begegne erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken. Mehrere Erwägungen aus dem Urteil des Senats vom 13. Mai 2015 seien übertragbar. Insbesondere weise die einfache Identitätsfeststellung eine erhebliche Eingriffsintensität auf und es sei die grundsätzliche Unbeschränktheit des Adressatenkreises zu beachten. Diese Bedenken ließen sich jedoch im Wege einer verfassungskonformen Auslegung ausräumen. Diese sei dahingehend vorzunehmen, dass eine gänzlich anlasslose Kontrolle jeder Person, die an einem „gefährlichen Ort“ angetroffen werde, nicht zulässig sei. Vielmehr sei – entweder als ungeschriebene Tatbestandsvoraussetzung oder im Rahmen der Ermessensausübung – zu fordern, dass gewisse objektive Anhaltspunkte für einen Bezug der betroffenen Person zu der von dem jeweiligen Ort ausgehenden Gefahr vorliegen müssen. Diese Anforderungen seien nicht erfüllt. Nach Maßgabe der Zielgruppenbeschreibung der Beklagten für Verhaltensweisen von Drogendealern, an denen sie sich messen lassen müsse, könne die Kammer bei einer Gesamtschau der für einen verständigen Beobachter ersichtlichen tatsächlichen Umstände nicht feststellen, dass sich aus dem Verhalten des Klägers belastbare, über eine bloße Vermutung hinausgehende tatsächliche Anhaltspunkte für einen Bezug zur Betäubungsmittelkriminalität von gewisser Erforderlichkeit ergeben hätten. Insoweit könne auf das dargestellte Ergebnis der Beweisaufnahme verwiesen werden.

Auch die am 25. April 2018 in der Silbersackstraße durchgeführte Identitätsfeststellung des Klägers sei rechtswidrig gewesen, da auch insoweit weder die Voraussetzungen von § 4 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 1 PoIDVG a. F. noch von § 4 Abs. 1 Nr. 2a) PoIDVG a. F. vorgelegen hätten. Die Kammer könne nach Durchführung der Beweisaufnahme nicht mit hinreichender Gewissheit feststellen, dass sich aus dem Verhalten des Klägers in der betreffenden Situation belastbare, über eine bloße Vermutung hinausgehende tatsächliche Anhaltspunkte ergeben hätten, die die von der Beklagten zugrunde gelegte Annahme gerechtfertigt hätten. Weder aus dem Einsatzbericht der Zeugin H. ...., ihrer schriftlichen Stellungnahme noch aus ihrer Vernehmung hätten sich belastbare Anhaltspunkte für die Annahme eines hinreichend verdächtigen Verhaltens des Klägers ergeben. Schließlich habe die Kammer auch nicht zu ihrer Überzeugung den in der schriftlichen Stellungnahme des Zeugen W. .... wiedergegebenen Sachverhalt feststellen können. Sie habe bereits erhebliche Zweifel daran, dass sich das Geschehen entsprechend dieser schriftlichen Darstellung so zugetragen habe. In seiner Vernehmung habe der Zeuge W. .... mehrfach offen eingeräumt, er habe kaum eine Erinnerung an den Vorfall und müsse sich ganz überwiegend auf die ver-

schiedenen Berichte stützen. Zweifel an der Darstellung des Sachverhalts in diesen Berichten ergäben sich daraus, dass die Beobachtung des Zeugen W. .... nicht im Einsatzbericht der Zeugin H. .... auftauche. Weitere Zweifel ergäben sich in der Zusammenschau mit den Aussagen dieser Zeugin: Angesichts ihrer Einlassung, der Zeuge W. .... und sie hätten sich selbst zu dem Zeitpunkt, als der Kläger ihnen in der Silbersackstraße entgegengekommen sei, noch nicht an der Einmündung der Silbersacktwiete, sondern ein ganzes Stück weiter hinten befunden, sei jedoch bereits schwer vorstellbar, wie der Zeuge W. .... eine solche Gruppe aus dieser Perspektive überhaupt wahrgenommen haben wolle. Selbst bei Wahrunterstellung des durch den Zeugen W. .... schriftlich dargestellten Sachverhalts rechtfertige dieser nicht den von der Beklagten behaupteten Verdacht. Es sei lebensfremd anzunehmen, dass sich eine Gruppe von Betäubungsmittelhändlern bzw. -konsumenten beim Anblick uniformierter Polizeibeamter schlagartig auflöse und zerstreue, einer dieser Delinquenten sodann jedoch ausgerechnet diesen Polizeibeamten entgegengehe. Ein solches Verhalten widerspreche der Zielgruppenbeschreibung der Beklagten. Die Berufung sei gemäß § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO aufgrund der grundsätzlichen Bedeutung der Rechtsache zuzulassen.

Mit ihrer am 12. Januar 2021 erhobenen und – nach entsprechenden Verlängerungen gemäß § 124a Abs. 3 Satz 3 VwGO – am 12. April 2021 begründeten Berufung vertieft die Beklagte ihre bisherige Argumentation. Das Verwaltungsgericht habe rechtsfehlerhaft ausschließlich auf die konkrete Gefahr in der Form der Anscheinsgefahr abgestellt. Vielmehr sei ein Gefahrenverdacht ausreichend. Die Beweiswürdigung des Verwaltungsgerichts sei fehlerhaft. Die in der DPVL-Anweisung 2016-3 dargestellte Beschreibung des allgemeinen Verhaltens von Drogendealern sei nicht abschließend. Ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 3 GG liege nicht vor. Innerhalb eines Motivbündels dürfe auf Charakteristika – hier die Hautfarbe des Klägers – abgestellt werden, die ein Diskriminierungsverbot des Art. 3 Abs. 3 GG betreffen. Es bestünden belastbare Anhaltspunkte dafür, dass im Bereich des „gefährlichen Ortes PK 15 BtM“ eine erhöhte Delinquenz von Personen mit westafrikanischer Staatsangehörigkeit gegeben sei. Hierfür verweise sie auf ihre Lagedarstellungen und statistischen Auswertungen vom 3. November 2017, 30. November 2017, 5. März 2020, 31. Juli 2020 und 25. März 2021 (vgl. Sachakte). Weiterhin begegne § 4 Abs. 1 Nr. 2a) PoIDVG a. F. keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Die auf der Grundlage dieser Norm durchgeführte Kontrolle weise eine nur geringe Eingriffsintensität auf, erfolge offen und sei nicht diskriminierend. Über den geschriebenen Tatbestand der Norm hinaus sei keine verfassungskonforme Auslegung der Vorschrift notwendig.

In der mündlichen Verhandlung vor dem Senat hat die Beklagte die Berufung im Hinblick auf die am 25. April 2018 durchgeführte Identitätsfeststellung zurückgenommen.

Die Beklagte beantragt,

die Klage unter Abänderung des Urteils des Verwaltungsgerichts vom 10. November 2020 abzuweisen, soweit die Identitätsfeststellung des Klägers am 15. November 2017 betroffen ist.

Der Kläger beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Er verteidigt das angefochtene Urteil, wiederholt und vertieft seine bisherige Argumentation und führt ergänzend aus: Der Wortlaut von § 4 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 1 PolDVG a. F. lege in besonderem Maße nahe, dass eine konkrete Gefahr bestehen müsse. Dies folge weiterhin aus dem Umstand, dass die Beklagte mit der Maßnahme Personen „aus der Anonymisierung herausholen“ wolle, sodass nicht lediglich ein Gefahrerforschungseingriff vorliege. In mehreren Antworten auf parlamentarische Anfragen habe die Beklagte zudem eine Selbstbindung bei der Zielgruppenbestimmung von Betäubungsmittelhändlern in der Weise vorgenommen, dass mehrere Kriterien und Verhaltensweisen zusammentreffen müssten, um Maßnahmen zu ergreifen. Diese Antworten erwiesen sich als spezieller als die DPVL-Anweisung 2016-3. Die konkrete Ausweisung des „gefährlichen Ortes PK 15 BtM“ sei nicht mit § 4 Abs. 1 Nr. 2 a) PolDVG a. F. vereinbar. Das Merkmal „Ort“ lege bereits begrifflich ein enges Verständnis im Sinne eines fest lokalisierbaren Punktes auf der Erdoberfläche oder einer bestimmten Stelle nahe. Ein enger Ortsbegriff folge auch aus der Gesetzeshistorie. Für die weiteren Einzelheiten wird auf den Schriftsatz vom 5. Dezember 2021 verwiesen.

Das Gericht hat den Kläger persönlich angehört und Beweis erhoben durch die Vernehmung der Zeugen R. , E. ...., S. , und W. .... Für das Ergebnis der Beweisaufnahme wird auf das Sitzungsprotokoll verwiesen. Für die weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Gerichts- sowie die Sachakte verwiesen, die Gegenstand der mündlichen Verhandlung gewesen ist.

### **Entscheidungsgründe**

I. Soweit die Beklagte die Berufung teilweise im Hinblick auf die am 25. April 2018 durchgeführte Identitätsfeststellung zurückgenommen hat, ist das Berufungsverfahren in entsprechender Anwendung von § 92 Abs. 3 Satz 1 VwGO einzustellen.

II. Im Übrigen hat die zulässige Berufung der Beklagten in der Sache Erfolg und führt zur Abweisung der in entsprechender Anwendung von § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO zulässigen Fortsetzungsfeststellungsklage, soweit die Identitätsfeststellung am 15. November 2017 betroffen ist. Die Erweiterung der ursprünglich nur die Identitätsfeststellungen vom 15. November 2016 und 9. Januar 2017 betreffenden Klage um diese weitere Identitätsfeststellung ist aufgrund von Sachdienlichkeit zur Vermeidung weiterer Prozesse im Sinne von § 91 Abs. 1 VwGO zulässig. Nach Rücknahme der Berufung im Hinblick auf die am 25. April 2018 durchgeführte Identitätsfeststellung ist die Beklagte lediglich noch hinsichtlich der Identitätsfeststellung vom 15. November 2017 durch das Urteil des Verwaltungsgerichts beschwert, da sie die Rechtswidrigkeit der am 9. Januar 2017 durchgeführten Identitätsfeststellung anerkennt und der Kläger die Klage im Hinblick auf die am 15. November 2016 durchgeführte Identitätsfeststellung insoweit zurückgenommen hat. Der Berufungsantrag der Beklagten ist vor diesem Hintergrund auf die Identitätsfeststellung am 15. November 2017 beschränkt.

Die am 15. November 2017 in der Balduinstraße gegenüber dem Kläger und seinem Begleiter, dem Zeugen R. , durchgeführte Identitätsfeststellung war rechtmäßig. Die Beklagte konnte die Maßnahme rechtmäßig sowohl auf § 4 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 1 PoIDVG a. F. (1.) als auch auf § 4 Abs. 1 Nr. 2a) PoIDVG a. F. (2.) stützen.

1. Nach § 4 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 1 PoIDVG in der im November 2017 maßgeblichen Fassung (entspricht nunmehr wortlautidentisch § 13 Abs. 1 Nr. 1 PoIDVG) darf die Polizei die Identität einer Person feststellen, soweit es im Einzelfall erforderlich ist zur Abwehr einer bevorstehenden Gefahr. Diese Voraussetzungen liegen vor. Das Tatbestandsmerkmal der „bevorstehenden Gefahr“ umfasst auch den Gefahrenverdacht, von dessen Vorliegen der Zeuge S. vertretbar ausgegangen ist (a)). Der Kläger konnte als Verdachtsstörer in Anspruch genommen werden (b)). Das auf Rechtsfolgenseite eröffnete Ermessen wurde fehlerfrei ausgeübt (c)).

a) Der Tatbestand des § 4 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 1 PoIDVG a. F. ist nicht nur dann erfüllt, wenn eine Gefahr im klassischen polizeirechtlichen Sinn – eine Sachlage, die bei ungehindertem Fortlauf des objektiv zu erwartenden Geschehens mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu

einer Verletzung eines Schutzguts der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung führt – vorliegt. Da mit der Standardmaßnahme der Identitätsfeststellung allein generell nicht die Abwehr einer konkreten Gefahr verbunden ist, sondern es sich regelmäßig um eine Vorfeldmaßnahme handelt, die auf die Kenntniserlangung der Identität bestimmter Personen und somit auf die Erforschung und weitere Aufklärung eines noch nicht in allen Facetten feststehenden Sachverhalts gerichtet ist, ist schon ein Gefahrenverdacht ausreichend.

Die Anerkennung des Gefahrenverdachts als Unterfall der konkreten, klassischen polizeirechtlichen Gefahr ist mit Verfassungsrecht vereinbar. Die Eingriffsschwelle der konkreten Gefahr umfasst auch den Gefahrenverdacht, da der Gesetzgeber von Verfassungs wegen nicht von vornherein für jede Art der Aufgabenwahrnehmung auf die Schaffung von Eingriffstatbeständen beschränkt ist, die dem tradierten sicherheitsrechtlichen Modell der Abwehr konkreter, unmittelbar bevorstehender oder gegenwärtiger Gefahren entsprechen. Vielmehr kann er die Grenzen unter besonderen Voraussetzungen auch weiter ziehen, indem er die Anforderungen an die Vorhersehbarkeit des Kausalverlaufs reduziert. Allerdings muss stets gewährleistet bleiben, dass Annahmen und Schlussfolgerungen einen konkret umrissenen Ausgangspunkt im Tatsächlichen haben. Je gewichtiger das gefährdete Rechtsgut ist und je weiterreichender es durch die jeweiligen Handlungen beeinträchtigt würde, desto geringere Anforderungen dürfen an den Grad der Wahrscheinlichkeit gestellt werden, mit der auf eine drohende Verletzung geschlossen werden kann, und desto weniger fundiert dürfen gegebenenfalls die Tatsachen sein, die auf die Gefährdung des Rechtsguts schließen lassen. Umgekehrt steigen bei einem geringen Gewicht des gefährdeten Rechtsguts die Anforderungen an die Prognosesicherheit sowohl hinsichtlich des Grads der Gefährdung als auch hinsichtlich ihrer Intensität. Eingriffsgrundlagen müssen daher regelmäßig zumindest eine hinreichend konkretisierte Gefahr verlangen. Eine solche kann schon dann bestehen, wenn sich der zum Schaden führende Kausalverlauf noch nicht mit hinreichender Wahrscheinlichkeit vorhersehen lässt, sofern bereits bestimmte Tatsachen auf eine im Einzelfall drohende Gefahr hinweisen. Die Tatsachen müssen dafür zum einen den Schluss auf ein wenigstens seiner Art nach konkretisiertes und zeitlich absehbares Geschehen zulassen, zum anderen darauf, dass bestimmte Personen beteiligt sein werden, über deren Identität zumindest so viel bekannt ist, dass die Überwachungsmaßnahme gezielt gegen sie eingesetzt und weitgehend auf sie beschränkt werden kann (BVerfG, Beschl. v. 27.5.2020, 1 BvR 1873/13, 1 BvR 2618/13, BVerfGE 155, 119, juris Rn. 147, 148; vgl. konkret zum Ausreichen eines Gefahrenverdachts für eine Identitätsfeststellung zur Abwehr einer Gefahr auf der Grundlage von § 23 Abs. 1 Nr. 1 BPolG: OVG Münster, Urt. v. 7.8.2018, 5 A 294/16, NVwZ 2018, 1497, juris Rn. 35; OVG Koblenz, Urt. v. 24.1.2013, 7 A 10816/12, juris Rn. 30; entsprechend zu § 21 Abs. 1 ASOG Berlin: OVG Berlin-Brandenburg, Beschl.

v. 6.6.2021, OVG 1 N 28.11, juris Rn. 5; vgl. auch Graulich, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 7. Aufl. 2021, E Rn. 321).

Diesen konkreten Tatsachenbezug weist der Begriff des Gefahrenverdachts auf. Für ihn müssen objektive Umstände gegeben sein, aufgrund derer die Polizei das Vorliegen einer Gefahr für zumindest möglich halten darf, auch wenn sie sich (noch) nicht abschließend sicher ist, ob tatsächlich von einer Gefahr ausgegangen werden kann.

Ein derartiger Gefahrenverdacht lag vor. Nach der durchgeführten Beweisaufnahme steht zur Überzeugung des Senats fest, dass sich für den die Identitätsfeststellung anordnenden Polizeibeamten, den Zeugen S. , vor dem Hintergrund polizeibekannter, typischer Verhaltensmuster von Drogendealern (aa)) aufgrund der beobachteten Verhaltensweisen des Klägers und des Zeugen R. objektive Umstände boten (bb)), aufgrund derer der Zeuge S. zumindest von der Möglichkeit einer auf der Grundlage des Betäubungsmittelgesetzes strafbaren Handlung ausgehen durfte (cc)).

aa) Nach der von der Beklagten vorgelegten „DPVL-Anweisung 2016-3 Bekämpfung der öffentlich wahrnehmbaren Drogenkriminalität und deren Auswirkungen“ (vgl. Sachakte) agieren Drogendealer aufgrund des hohen Verfolgungsdrucks zunehmend konspirativ. Es sind typische, wiederkehrende Verhaltensmuster und Erscheinungsformen feststellbar. Hierzu gehört insbesondere das aktive Zugehen auf potentielle Betäubungsmittelerwerber, das beständige und zurückhaltende Ausharren an einem „gefährlichen Ort“, die Signalisierung von Bereitschaft zum Verkauf von Betäubungsmitteln, konspiratives Verhalten unter Sicherung nach allen Seiten, eng abgeschirmtes und verdecktes Zusammenstehen mit anderen Personen zum verborgenen Austausch von Geld oder rauschmittelverdächtigen Substanzen sowie das arbeitsteilige Agieren in Gruppen.

Zu Recht weist der Kläger darauf hin, dass die Beklagte in ihrer Antwort auf eine Schriftliche Kleine Anfrage (Bü-Drs. 21/10822, S. 2) weitere, konkrete Verhaltensbeschreibungen von Betäubungsmittelhändlern mitgeteilt hat. In der Antwort heißt es auszugsweise wie folgt:

„Adressaten gezielter polizeilicher Maßnahmen sind Personen, die aufgrund des Antreffortes und ihres Verhaltens als potenzielle BtM-Händler oder BtM-Erwerber (Konsumenten) bei Zutreffen in der Regel mehrerer der folgenden Kriterien in Betracht kommen:

Potenzielle BtM-Händler,

- die im Alter zwischen 16 und 40 Jahren sind und
- die im Gefahrengebiet aktiv auf potenzielle BtM-Erwerber zugehen oder
- die durchgängig eine Präsenz zeigen, die sich nicht aus einer erkennbaren Situation als Anwohner, Besucher oder aus einer beruflichen Funktion erklärt oder die ein konspiratives Verhalten zeigen, indem sie arbeitsteilig vorgehen, sich gegenseitig absichern und eine Gegenaufklärung durchführen oder
- die ein ausgeprägtes Fluchtverhalten gegenüber der Polizei zeigen.“

Entgegen der Auffassung des Klägers vermag der Senat in diesen beiden Quellen weder einen Gegensatz noch ein sich gegenseitig ausschließendes Spezialitätsverhältnis zu erkennen. Die Verhaltensbeschreibungen ergänzen sich vielmehr. Insbesondere ist der Antwort auf die parlamentarische Anfrage kein dahingehendes Verständnis zu entnehmen, dass – im Sinne einer Selbstbindung der Beklagten – nur beim Zusammentreffen mehrerer der genannten Kriterien polizeiliche Maßnahmen gegenüber Betäubungsmittelhändlern angeordnet werden sollen. Die Formulierung „bei Zutreffen in der Regel mehrerer der folgenden Kriterien“ verdeutlicht, dass im konkreten Einzelfall auch nur ein bestimmtes – insbesondere ein „szenetypisches“ – Verhalten ausreichend sein kann. Der Senat geht daher davon aus, dass die typischen Verhaltensmuster von Drogendealern zutreffend beschrieben sind. Auch der Kläger stellt dies nicht grundsätzlich in Abrede.

Soweit er darauf hinweist, dass die in der oben auszugsweise zitierten Antwort der Beklagten beschriebenen Verhaltensweisen dadurch eine relevante Änderung gegenüber der DPVL-Anweisung 2016-3 erfahren hätten, dass die durchgängige Präsenz einer Person an einem Ort dann kein Einschreiten rechtfertige, wenn die Präsenz aus einer erkennbaren Situation als Anwohner, Besucher oder aus einer beruflichen Funktion resultiere, führt dies zu keiner anderen Beurteilung. Auch auf der Grundlage der in der zitierten Drucksache beschriebenen Verhaltensweisen ergab sich – wie sogleich noch auszuführen sein wird – aus der maßgeblichen ex-ante-Sicht ein das Einschreiten berechtigender Gefahrenverdacht einer Betäubungsmittelstraftat. Vor diesem Hintergrund kann die beschriebene Änderung als wahr unterstellt werden und war dem in der mündlichen Verhandlung gestellten Beweisantrag, der insbesondere auf die weitere Erforschung der Umstände zielte, die zur Beantwortung der Schriftlichen Kleinen Anfrage geführt haben, nicht nachzukommen. Soweit der Kläger die Auffassung vertritt, die Maßnahme sei ermessensfehlerhaft gewesen, weil es sich um eine „erkennbare Anwohnersituation“ gehandelt habe, verweist der Senat auf seine Ausführungen unter II. 1. c) aa).

bb) Insbesondere die Wahrnehmungen des Zeugen S. zum Verhalten des Klägers und des Zeugen R. entsprachen in hinreichendem Umfang diesen typischen Verhaltensmustern, sodass die tatbestandlichen Voraussetzungen für die Annahme einer Gefahr im Sinne



von § 4 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 1 PoIDVG a. F. aus der maßgeblichen ex-ante-Perspektive vorgelegen haben.

Nach der durchgeführten Beweisaufnahme steht zur Überzeugung des Senats fest (vgl. § 108 Abs. 1 Satz 1 VwGO), dass der Kläger und der Zeuge R. eng beieinander gegangen sind, sie Bewegungen an ihren mitgeführten Sporttaschen ausführten, sie ihren Gang beschleunigt haben und zumindest der Kläger sich durch eine Kopfdrehung umgeschaut hat, als die Polizeibeamten sich ihnen näherten, bevor sie schließlich im Kreuzungsbereich der Straßen Friedrichstraße und Silbersackstraße/Balduinstraße angehalten und kontrolliert wurden.

Hinsichtlich der Örtlichkeiten haben der Kläger und die Zeugen R., S. und E. .... im Kern übereinstimmend ausgesagt, dass der Kläger und der Zeuge R. sich – aus Blickrichtung Reeperbahn nach Süden – auf dem Gehweg der rechten Seite der Silbersackstraße befunden hätten und die Kontrolle sodann im Kreuzungsbereich der Straßen Friedrichstraße und Silbersackstraße/Balduinstraße stattgefunden habe.

Darüber hinaus ist das Kerngeschehen auch insoweit übereinstimmend geschildert worden, als dass sowohl der Kläger als auch der Zeuge S. bekundet haben, dass der Kläger und der Zeuge R. nah beieinander gegangen seien und sich der Kläger – wenn auch nach seiner Darstellung nur anlässlich des Zurechtrückens seiner Tasche – umgeschaut habe. Bereits durch diese zwei Verhaltensweisen waren – in Zusammenschau mit dem Alter des Klägers und des Zeugen R. von Anfang/Mitte 30 Jahren – Anknüpfungstatsachen für das sowohl in der DPVL-Anweisung 2016-3 als auch in der Bürgerschaftsdrucksache 21/10822 (S. 2) beschriebene „szenetypische Verhalten“ durch arbeitsteiliges, abgeschirmtes Verhalten gegeben.

Darüber hinaus ist der Senat auch davon überzeugt, dass der Kläger und der Zeuge R. Bewegungen an ihren Sporttaschen ausgeführt und ihren Gang bei dem Herannahen der Polizeibeamten beschleunigt haben. Diese Verhaltensweisen hat der Zeuge S. in seinem noch am selben Tag verfassten Sachverhaltsbericht lebensnah, detailreich, anschaulich und sachlich beschrieben, in seiner Vernehmung vor dem Senat glaubhaft bestätigt und hierbei das Kerngeschehen der Kontrollsituation sowohl hinsichtlich ihres Anlasses als auch in Bezug auf ihren weiteren Verlauf ersichtlich aus eigener Erinnerung geschildert und hierbei insbesondere betont, dass der Kläger und der Zeuge R. sich schnellen Schrittes von ihm entfernt hätten. Sein Bericht war nicht stereotyp, vielmehr erinnerte sich der Zeuge auch noch an den Vorfall prägende Details wie die beschriebenen Bewegungen an den

Taschen oder die im späteren Verlauf der Kontrolle aufgetretene Kontroverse um die Zulässigkeit der Anfertigung einer Filmaufnahme der Situation durch den Zeugen R. . Für die Glaubhaftigkeit seiner Bekundungen spricht weiterhin, dass seine Schilderungen sowohl in der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht als auch in der Sitzung des Senats konsistent und widerspruchsfrei waren und er gerade im Hinblick auf die Verhaltensweisen „Bewegungen an den Sporttaschen“ und „Beschleunigung des Ganges“ in besonderer Art und Weise wahrnehmungsbereit war, da der Streife der Auftrag zugrunde lag, präventiv Personen zu überprüfen, die sich im Hinblick auf Betäubungsmitteldelikte konspirativ-szenetypisch verhalten würden. Soweit der Zeuge S. in der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht darauf verwiesen hat, sich vor der Verhandlung seinen Bericht vom 15. November 2017 nochmals durchgelesen zu haben, spricht dies nicht gegen, sondern für die Glaubhaftigkeit seiner Angaben und für die ernsthafte Ausübung der Zeugenpflicht, vollständige und wahrheitsgemäße Angaben zu machen. Der Umstand, dass sich ein Zeuge durch das Lesen von ihm erstellter Berichte auf eine gerichtliche Zeugenvernehmung vorbereitet, kann nicht als gegen die Glaubhaftigkeit seiner Aussagen gerichtetes Argument verwendet werden. Gemäß § 98 VwGO in Verbindung mit § 377 Abs. 2 Nr. 2 ZPO ist dem Zeugen mit seiner Ladung der Gegenstand der Vernehmung mitzuteilen. Diese Information dient dem Zweck, dem Zeugen eine Vorbereitung der Aussage durch die Auffrischung seiner Erinnerung zu ermöglichen (OVG Bautzen, Beschl. v. 23.12.2021, 6 A 680/19, juris Rn. 39). Weiterhin hat der Zeuge gemäß § 98 VwGO in Verbindung mit § 378 Abs. 1 Satz 1 ZPO die Pflicht, soweit es die Aussage über seine Wahrnehmungen erleichtert, Aufzeichnungen und andere Unterlagen einzusehen und zu dem Termin mitzubringen, wenn ihm dies gestattet und zumutbar ist, damit der Zeuge sein Wissen vor der Einvernahme anhand von Aufzeichnungen überprüfen und sein Gedächtnis auffrischen kann (vgl. Zöllner, ZPO, 34. Aufl. 2022, § 378 Rn. 1). Vor diesem Hintergrund kann es gerade bei einem als Zeugen geladenen Polizisten, der während seines Dienstes regelmäßig mit verschiedenen Lebenssachverhalten konfrontiert ist und eine Vielzahl verschiedener Anordnungen trifft, für die notwendige Individualisierung des im jeweiligen Einzelfall von der Vernehmung betroffenen Sachverhalts notwendig sein, dass er sich die von ihm erstellten Berichte in Vorbereitung seiner Vernehmung durchliest. Dies gilt insbesondere für Sachverhalte, die – wie hier – bereits mehrere Jahre in der Vergangenheit liegen.

Soweit der Kläger es – abgesehen von einem Zurechtrücken der Tasche aufgrund ihres Gewichts – verneint hat, Bewegungen an seiner Tasche ausgeführt und seine Schritte beschleunigt zu haben, führt dies zu keiner anderen Beurteilung. Die Aussage war an dieser Stelle der Beschreibung seines eigenen Verhaltens ersichtlich von dem Bemühen geprägt,

jedwedes weitere objektiv als Anhaltspunkt für eine Kontrolle sprechende Verhalten in Abrede zu stellen.

Der Kläger schilderte insbesondere seine negative Erwartungshaltung zu einer möglichen Kontrolle („Ich hatte gleich das Gefühl, jetzt passiert irgendetwas...“), seine ablehnende Haltung und seine anfängliche Weigerung, ein Ausweisdokument zu zeigen („Ich sagte denen, dass ich müde sei, dass wir vom Sport kämen und einfach nur noch nach Hause wollten. Wir haben auch gefragt, warum wir kontrolliert werden sollten.“, „Danach ließen sie uns aber nicht gehen, sondern sagten, sie bräuchten unsere Papiere.“, „Wir haben dann schließlich unsere Papiere gezeigt“.). Diese ablehnende Haltung gegenüber der Kontrollsituation übertrug sich ersichtlich auf die Befragungssituation vor dem Senat, indem der Kläger – nachdem ihm die entsprechende Aussage des Zeugen S. vorgehalten wurde – es unmittelbar und ohne weitere Überlegung abstritt – über die Schilderung eines Umblickens aufgrund eines Zurechtrückens seiner Tasche hinaus – Bewegungen an der Tasche ausgeführt zu haben und schneller gegangen zu sein. In der Situation des konkreten Vorhalts einer Verhaltensbeschreibung durch eine andere Person – hier des Zeugen S. – wäre grundsätzlich zu erwarten gewesen, dass der Kläger für einen kurzen Moment in sich geht, um zu reflektieren und den Vorhalt mit seiner eigenen Erinnerung abzugleichen. Das unmittelbare Abstreiten weiterer Verhaltensweisen wertet der Senat vor diesem Hintergrund als gegen die Glaubhaftigkeit sprechendes Warnzeichen.

Dieses unmittelbar abstreitende Antwortverhalten stand in enger Verbindung zu der im weiteren Verlauf der Befragung in den Vordergrund gestellten Auffassung des Klägers, die Identitätsfeststellung sei nur aus rassistischen Motiven erfolgt. Der Senat kann nachvollziehen, dass der Kläger diese – von seinem Rechtsstandpunkt aus verständliche und teilweise auch mit Emotionalität vorgebrachte – Botschaft deutlich und nachdrücklich platzieren wollte. Hierdurch vermochte es der Kläger jedoch gleichzeitig nicht mehr, bei der Schilderung von Tatsachen zwischen der Fakten- und der Gefühlsebene zu unterscheiden. Besonders augenscheinlich wurde dies bei seiner Mitteilung, in der Balduinstraße fänden immer Kontrollen statt. Auf die entsprechende Nachfrage zur Häufigkeit ihm gegenüber angeordneter Kontrollmaßnahmen war der Kläger erst nach mehrfacher Nachfrage in der Lage, die Sachebene der Frage wahrzunehmen und sodann dahin zu beantworten, dass er im Zeitraum von 2015 bis zum Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung vor dem Senat insgesamt vier oder fünf Mal Adressat einer entsprechenden Maßnahme gewesen sei. Vor diesem Hintergrund hält der Senat die Aussage des Klägers zur Verneinung der Verhaltensweisen „Bewegungen an den Sporttaschen“ und „Beschleunigung des Ganges“ für unglaubhaft.

Die Aussagen des Zeugen R. sind für die Frage, wie der Kläger und er sich in dem Moment, der für den Zeugen S. anlassgebend für die Kontrolle war, verhalten haben, zum Teil bereits unergiebig. Soweit der Zeuge konkrete Verhaltensweisen verneint hat, sind seine Angaben unglaubhaft. Im Einzelnen:

Unergiebig sind seine Angaben insoweit, als dass er auf Vorhalt der durch den Zeugen S. beschriebenen Verhaltensweisen zunächst dahin antwortete, nicht zu wissen, was er zu „nah beieinander gegangen“ sagen solle. An ein hektisches Umdrehen könne er sich ebenso wenig erinnern wie an hektische Bewegungen an der Sporttasche.

Soweit er im weiteren Verlauf seiner Einvernahme bekundete, er denke nicht, dass der Kläger und er ihre Schritte beim Anblick der Polizeibeamten beschleunigt hätten und er gehe nicht davon aus, dass sie sehr eng beieinander gegangen seien, war seine Aussage deutlich dadurch geprägt, ein objektiv für eine Kontrollsituation sprechendes Verhalten zu verschleiern. Es war auffallend, dass der Zeuge bei dem ersten Vorhalt der durch den Zeugen S. beschriebenen Verhaltensweisen auf die Beschreibung des Randgeschehens auswich, indem er zunächst seine und die Tasche des Klägers beschrieb, den Inhalt der Tasche wiedergab, auf den bisherigen Verlauf des Nachmittages verwies und als Antwort auf die eigentlich gestellte Sachfrage nur angab, nicht zu wissen, was er zu der Beschreibung „nah beieinander gegangen“ sagen solle. Bereits dieses ausweichende Antwortverhalten auf einen sachlichen Vorhalt hin wertet der Senat als ein gegen die Glaubhaftigkeit der Bekundungen des Zeugen sprechendes Warnzeichen. Ein weiteres Warnzeichen folgt aus der an dieser Stelle deutlich wahrnehmbaren Monotonie im Aussageverhalten des Zeugen. Während er zuvor eloquent und gewandt die Nachbarschaftssituation in Bezug auf den Kläger („Tür an Tür“) und die Erlebnisse im Vorfeld der Kontrolle (gemeinsames Fitnessstraining im „McFit“-Fitnesscenter am Berliner Tor, nachfolgender Lebensmitteleinkauf in der dort gelegenen „real“-Filiale, Fahrt mit der S-Bahn zur Station Reeperbahn, Nutzung der Stationstreppe, Kurvensituation der Balduinstraße) wiedergab, wechselte sein Aussageverhalten nach Kenntnisnahme des Vorhalts in auffälliger Weise. Nunmehr stellte er monoton und begleitet von einer stereotypen Betonung die angebliche Harmlosigkeit der Situation in den Vordergrund („Plan, zu Hause essen zu machen“, „waren entspannt“, „hatten geduscht“), während im Gegensatz dazu der Kläger von einer aufregenden Situation bereits im Vorfeld der Identitätskontrolle berichtete („Ich hatte gleich das Gefühl, jetzt passiert irgendetwas...“). Zusammen mit dem zuvor beschriebenen ausweichenden Antwortverhalten wertet der Senat die insoweit festzustellende Monotonie als weiteres deutlich gegen die Glaubhaftigkeit der Aussagen sprechendes Warnkennzeichen.

Weiterhin konnte der Zeuge R. – ähnlich wie der Kläger – bei der Beschreibung der Momente, die für den Zeugen S. anlassgebend für die Anordnung der Identitätsfeststellung waren, nicht durchgehend zwischen der Sach- und der Gefühlsebene trennen. Während er auf der Sachebene nur allgemein und ohne weitere Details angeben konnte, ungefähr auf der Höhe, an der die Balduinstraße eine Kurve gemacht habe, seien der Kläger und er gestoppt und kontrolliert worden, wechselte sein Antwortverhalten auf die entsprechende Nachfrage zum weiteren Verlauf der Situation in auffälliger Weise auf die Gefühlsebene, indem er – auch bei den folgenden Fragen – stereotyp und wiederholend den „emotionalen Moment mit Herzrasen“, die „Verwirrtheit“ und die „bedrohlich“ wirkende Situation in den Vordergrund stellte. Dies steigerte der Zeuge R. sodann im weiteren Verlauf seiner Vernehmung dahin, dass er aus eigener Initiative bekundete, dass es aus seiner Sicht wichtig sei, darauf hinzuweisen, dass ein Fahrradfahrer angehalten und dieser die Situation auch als bedrohlich wahrgenommen habe. Vor dem Hintergrund, dass der Zeuge an dieser Stelle seiner Vernehmung zu den Abläufen der Kontrollsituation und nicht zu ihrer subjektiven Bewertung befragt wurde, wertet der Senat den beschriebenen auffälligen Wechsel im Antwortverhalten des Zeugen R. als drittes deutlich gegen die Glaubhaftigkeit seiner Bekundung sprechendes Warnzeichen, es habe seiner Auffassung nach kein nahes Beieinandergehen und keine Schrittbeschleunigung gegeben.

Die Aussage des Zeugen E. .... ist für die weitere Klärung des Sachverhalts unergiebig. Aus seiner Bekundung, er habe keinen Anlass für eine Personenkontrolle bei dem Kläger und dem Zeugen R. feststellen können, kann insbesondere nicht geschlossen werden, dass die Sachverhaltsbeschreibung des Zeugen S. unzutreffend ist. Es ist vielmehr offenkundig, dass die Blicke und Wahrnehmungen zweier Streife gehender Polizeibeamter gerade in einer großstädtischen Innenstadtlage nicht – gleichsam automatisiert – gleichgerichtet sind, sondern die Bestreifung eines Gebiets durch zwei Polizisten gerade den Zweck verfolgt, Wahrnehmungen und Informationen aus verschiedenen Blickrichtungen und -winkeln zusammenzutragen.

cc) Vor diesem Hintergrund lagen für den Zeugen S. aufgrund der Kumulation der objektiven Umstände „enges Beieinandergehen“, „Umschauen“, „Bewegungen an den Taschen“, „Erhöhung der Laufgeschwindigkeit“ und die dadurch bedingte Entfernung von den Polizeibeamten in Verbindung mit dem Alter des Klägers und des Zeugen R. von Anfang/Mitte 30 Jahren hinreichende objektive Anknüpfungstatsachen für das in den Zielgruppenbeschreibungen (DPVL-Anweisung 2016-3 und Bü-Drs. 21/10822, S. 2; vgl. oben unter II.1. a) aa)) dargestellte Verhalten von Drogendealern (insbesondere konspirativ-szenety-

pisches Verhalten, arbeitsteiliges Vorgehen, gegenseitiges Abschirmen und Fluchtverhalten vor der Polizei) vor. In der Folge konnte der Zeuge S. vertretbar von dem Verdacht ausgehen, dass der Kläger möglicherweise eine Betäubungsmittelstraftat verdecken wollte. Es ist dem Kläger zuzugestehen, dass die beschriebenen Verhaltensweisen einzeln und für sich genommen, alltäglich sind und für deren Ausführung auch jeweils „unverdächtige“ Gründe und Motive vorliegen können. In diesem Einzelfall ist es jedoch gerade die Kumulation der Verhaltensweisen, die den Zeugen S. berechtigte, von einem Gefahrenverdacht auszugehen. Die diesen Fall kennzeichnende Mehrdeutigkeit der beobachteten Verhaltensweisen beschreibt geradezu schulmäßig die Situation eines Gefahrenverdachts, der zu einem Gefahrerforschungseingriff – hier in Form der Identitätsfeststellung – berechtigt. Der Senat weist an dieser Stelle abschließend darauf hin, dass auch Fälle denkbar sind, in denen ausnahmsweise nur eine einzige Verhaltensweise für die Annahme eines Gefahrenverdachts ausreichend sein kann, etwa dann, wenn das singuläre Verhalten eine besondere, auf eine Betäubungsmittelstraftat hindeutende Qualität erreicht. Wie bereits unter II. 1. a) aa) ausgeführt, geht auch die Beklagte in ihren Zielgruppenbeschreibungen von einem entsprechenden Regel-Ausnahme-Verhältnis aus.

b) Weiterhin war der Kläger im Sinne von § 8 Abs. 1 SOG tauglicher Adressat der Maßnahme, hier als sogenannter Verdachtsstörer.

c) Das durch § 4 Abs. 1 Nr. 1 PolDVG a. F. eröffnete Ermessen wurde ordnungsgemäß dahin ausgeübt, die Identitätsfeststellung anzuordnen und durchzuführen. Die gemäß § 114 VwGO beschränkte gerichtliche Überprüfung des behördlichen Ermessens führt nicht zur Feststellung von Ermessensfehlern. Insbesondere sind die gesetzlichen Grenzen des Ermessens nicht überschritten. Die angeordnete Maßnahme war in Anbetracht des mit ihr verfolgten Zwecks sowohl hinsichtlich des Auswahl- als auch des Entschließungsermessens verhältnismäßig (aa)) und verstieß nicht gegen den besonderen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG (bb)).

aa) Die Anordnung der Identitätsfeststellung verstieß im konkreten Fall nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Die Polizeibediensteten verfolgten mit der Maßnahme das legitime Ziel, den Verdacht einer Betäubungsmittelstraftat weiter zu erforschen.

Zur Erreichung dieses konkreten Ziels war die Anordnung einer Identitätsfeststellung auch geeignet. Zwar ist diese polizeiliche Standardmaßnahme – aus einer abstrakten Perspektive betrachtet – nicht allein dazu geeignet, den Gefahren der Betäubungsmittelkriminalität allgemein präventivpolizeilich zu begegnen. Dies dürfte regelmäßig ein Zusammenwirken

mehrerer gefahrenabwehrrechtlicher, der Strafverfolgungsvorsorge dienender (etwa erkennungsdienstliche Maßnahmen nach § 7 PoIDVG a. F. [entspricht nunmehr § 16 PoIDVG] oder auch die Videobeobachtung öffentlicher Orte nach § 8 Abs. 3 PoIDVG a. F. [ nunmehr § 18 Abs. 3 PoIDVG]) und auch repressiver Maßnahmen erfordern. Für die Geeignetheit einer polizeilichen Standardmaßnahme im Einzelfall ist jedoch schon ausreichend, dass die Maßnahme überhaupt zur Zweckerreichung geeignet ist. Gerade in der Situation eines Gefahrenverdachts, in der der Polizei lediglich Informationsbeschaffungsmaßnahmen zum Schließen einer Informationslücke zur Verfügung stehen, ist die Standardmaßnahme der Identitätsfeststellung das geeignete Mittel, Kenntnis über die Identität einer Person zu erlangen, aus deren Verhalten sich – wie hier – ein Gefahrenverdacht ergibt, um dann aus über diese Person vorliegenden Erkenntnissen Schlüsse über die Gebotenheit weiterer Maßnahmen zur Gefahrerforschung oder Gefahrbeseitigung zu ziehen. Zudem stellt die Identitätsfeststellung – jenseits der Gefahrerforschung – ein taugliches Mittel dar, einen möglicherweise schadensträchtigen Kausalverlauf zu unterbrechen und die Informationslücke zu schließen (vgl. hierzu allgemein: Bäcker, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 7. Aufl. 2021, D Rn. 114 ff.).

In diesem Sinne war auch die gegenüber dem Kläger angeordnete Identitätsfeststellung zur Zielerreichung geeignet. In der konkreten Situation, in der der Zeuge S. im Sinne eines Gefahrenverdachts von dem Verdacht einer sich abzeichnenden Betäubungsmittelstraftat aufgrund des von ihm beobachteten und nach polizeilicher Erfahrung typischen konspirativen Verhaltens ausging, war die Aufforderung an den Kläger und den Zeugen R. , anzuhalten und sich auszuweisen, geeignet, die beobachtete Verhaltensweise zu unterbrechen und ihr ein objektives Moment – die Abfrage und Feststellung der Identität zur weiteren Erforschung des Sachverhalts – entgegenzustellen.

Die Identitätsfeststellung war auch erforderlich, da sich den eingesetzten Polizeibediensteten kein zur Zielerreichung gleich effektives, aber milderer Mittel anbot. Insbesondere wäre ein Rückgriff auf eine bloße Befragung im Sinne von § 3 Abs. 1 PoIDVG a. F. nicht gleich effektiv gewesen, da es den Zeugen S. und E. .... nicht lediglich auf eine Kenntniserlangung sachdienlicher Angaben zu einem bestimmten Sachverhalt ging, sondern sie gerade die Identität des Klägers und des Zeugen R. überprüfen wollten, um Erkenntnisse über das mögliche Vorliegen einer Gefahr zu gewinnen. Zwar ist eine auf der Grundlage von § 3 Abs. 1 PoIDVG a. F. zulässigerweise befragte Person verpflichtet, ihre Personalien anzugeben. Eine Überprüfung dieser Angaben – worauf es den Polizeibediensteten gerade ankam – durch Einsichtnahme in ein Ausweispapier ermöglicht jedoch erst die Maßnahme der Identitätsfeststellung nach § 4 Abs. 1 Nr. 1 PoIDVG a. F. in Verbindung mit Abs. 4 Nr. 4 der Norm. Entgegen der Auffassung des Klägers wäre eine weitere „Bestreifung“ des

Gebiets – im Sinne einer Verfolgung seines weiteren Weges – keine mildere Maßnahme gewesen. Auch wenn es – was keiner weiteren Aufklärung bedarf – zutreffen sollte, dass er und sein Begleiter sich auf dem Weg zur Wohnung des Klägers befanden, hätte ihre weitere Beobachtung lediglich das objektive Bild von zwei ein Wohnhaus betretenden Personen ergeben. Aus dieser Beobachtung hätte sich für die Zeugen S. und E. .... im Hinblick auf die weitere Erforschung des von ihnen vermuteten Sachverhalts – Begehung einer Betäubungsmittelstraftat – nichts ergeben, da es sich lediglich um einen neutralen Vorgang handelt. Ob es sich um Bewohner – oder lediglich Besucher – des Wohnhauses gehandelt hätte, hätten die Polizisten ebenfalls erst aufgrund einer Überprüfung der Personalien feststellen können. Aus diesem Grund lag auch keine „erkennbare Anwohnersituation“ im Sinne der Zielgruppenbeschreibung in der Antwort der Beklagten auf die Schriftliche Kleine Anfrage (Bü-Drs. 21/10822, S. 2) vor. Abgesehen davon soll danach die Anwohnersituation zur Erklärung für ein scheinbar szenetypisches Verhalten von Personen dienen, „die durchgängig eine Präsenz“ zeigen, was hier aber gerade nicht streitgegenständlich ist, weil der Kläger und der Zeuge R. nicht durchgängig Präsenz zeigten, sondern den Bereich von dem S-Bahnhof Reeperbahn in Richtung Hafestraße auf dem Heimweg durchquerten, ohne sich länger in dem Bereich aufzuhalten. Vor diesem Hintergrund ist – entgegen der Auffassung des Klägers – die Erforderlichkeit der Maßnahme in ihrem zeitlichen Verlauf auch nicht dadurch entfallen, dass die Zeugin Tzenki, deren Wahrnehmungen der Kläger in einem vorbereiteten Beweisantrag in der mündlichen Verhandlung geschildert und die der Senat als wahr unterstellt hat, den Polizeibeamten mitgeteilt habe, der Kläger sei ein Nachbar. Die Zeugen S. und E. .... waren nicht verpflichtet, die Feststellung der Identität des Klägers nach der Mitteilung dieser Information abzuberechnen, da es gerade zur Überprüfung dieser Angabe der vollständigen Aufnahme der Personalien des Klägers durch Einsichtnahme in ein Ausweispapier bedurfte. Weiterhin entfällt die Erforderlichkeit der Maßnahme auch nicht dadurch, dass die Identität des Klägers bereits in der Vergangenheit am 15. November 2016 und am 9. Januar 2017 festgestellt worden war. Es ergeben sich aus dem gesamten Verfahren keine Anhaltspunkte dafür, dass den Zeugen S. und E. .... die Identität des Klägers und dessen Unverdächtigkeit bereits bekannt war. Etwas anderes behauptet der Kläger auch nicht.

Schließlich war die angeordnete Maßnahme auch verhältnismäßig im engeren Sinn. Der mit ihr verbundene Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG) steht nicht außer Verhältnis zu der mit der Maßnahme bezweckten Aufklärung, ob tatsächlich ein Betäubungsmitteldelikt vorlag.



Das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung gewährleistet die aus dem Gedanken der Selbstbestimmung folgende Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte offenbart werden. Ein Eingriff in dieses Recht bedarf der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung im Einzelfall, im Rahmen derer die Gerichte bei der Anwendung und Auslegung des einfachen Rechts gehalten sind, die Bedeutung und Tragweite des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung hinreichend zu berücksichtigen. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung darf im überwiegenden Interesse der Allgemeinheit und unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes eingeschränkt werden; die Einschränkung darf nicht weiter gehen als es zum Schutz des öffentlichen Interesses unerlässlich ist. Danach sind die Gesetze ihrerseits unter Berücksichtigung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung auszulegen und anzuwenden, damit dessen Bedeutung für das einfache Recht auch auf der Ebene der Rechtsanwendung zur Geltung kommt. Das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung gebietet dabei insbesondere eine Auslegung des einfachen Rechts, bei der abschreckende Effekte auf den Gebrauch des Grundrechts möglichst gering gehalten werden. Maßgebliche Bedeutung für die Rechtfertigung eines auf die Erlangung von identitätsbezogenen Informationen gerichteten Eingriffs kommt dabei der Eingriffsintensität zu. Zu den insoweit insbesondere zu betrachtenden Kriterien gehören der Grad an Persönlichkeitsrelevanz der Informationen, ihre Nähe zu den persönlichkeitsbezogenen Merkmalen des Art. 3 Abs. 3 GG, die Art und Weise ihrer Erhebung (offen oder heimlich), der Aspekt, ob der Betroffene einen zurechenbaren Anlass für die Datenerhebung gesetzt hat und die Möglichkeit potentieller, über die Informationserhebung hinausgehender Nachteile, etwa für Folgemaßnahmen (vgl. hierzu ausführlich: BVerfG, Urt. v. 11.3.2008, 1 BvR 2074/05, 1 BvR 1254/07, BVerfGE 120, 378, juris Rn. 77 ff.; Beschl. v. 4.4.2006, 1 BvR 518/02, BVerfGE 115, 320, juris Rn. 111).

Hieran gemessen ist – abstrakt betrachtet – die Eingriffsintensität einer einfachen Identitätsfeststellung gering, da sie weder heimlich noch anlasslos erfolgt und die Persönlichkeitsrelevanz der im Zusammenhang mit der Identitätsfeststellung erhobenen Informationen von vornherein begrenzt ist (BVerfG, Beschl. v. 24.7.2015, 1 BvR 2501/13, NVwZ 2016, 53 ff., juris Rn. 12). Soweit der Senat die Eingriffsintensität der einfachen Identitätsfeststellung in seinem Urteil vom 13. Mai 2015 als erheblich beurteilt hat (4 Bf 226/12, NVwz-RR 2015, 695 ff.; juris Rn. 71), ist diese zu einer Identitätsfeststellung in einem Gefahrengebiet – für dessen Einrichtung es lediglich „konkreter Lageerkennnisse“ bedurfte – nach § 4 Abs. 2 PolDVG a. F. ergangene Rechtsprechung nicht auf die vorliegend zu beurteilende Identitätsfeststellung aus Anlass eines tatsachenbasierten Gefahrenverdachts übertragbar. Zur Begründung verweist der Senat auf seine Ausführungen unter II. 2. a) bb) (für eine

geringe Eingriffsintensität der Maßnahme vgl. auch OVG Bautzen, Urt. v. 19.12.2019, 3 A 851/18, juris Rn. 24; VGH München, Beschl. v. 8.3.2012, 10 C 12.141, BayVBl 2013, 90, juris Rn. 15; VGH Mannheim, Urt. v. 14.12.2010, 1 S 338/10, DVBl. 2011, 245, juris Rn. 31; OVG Lüneburg, Beschl. v. 4.3.2010, 11 PA 191/09, NordÖR 2010, 211, juris Rn. 6 f.).

Vor dem Hintergrund der dargestellten verfassungsrechtlichen Maßstäbe, weist auch die gegenüber dem Kläger durchgeführte Identitätsfeststellung eine nur geringe Eingriffsintensität auf. Der Grad an Persönlichkeitsrelevanz der erlangten Informationen ist gering, da keine Informationen der persönlichen oder intimen Lebenssphäre des Klägers, sondern lediglich die Daten aus seiner vorgezeigten Aufenthaltserlaubnis und damit lediglich objektive Daten wie insbesondere sein Name, Geburtsdatum, Geburtsort, Geschlecht sowie seine Staatsangehörigkeit und Anschrift erhoben wurden. Zur Erhebung genau dieser Daten ermächtigt § 4 Abs. 3 PoIDVG a. F. Die Eingriffsintensität ist darüber hinaus gering, weil die Datenerhebung offen erfolgte. Weiterhin haben der Kläger und der Zeuge R. durch ihr – aus objektiver Sicht – konspirativ erscheinendes, auf die Verdeckung einer Betäubungsmittelstraftat hindeutendes Verhalten einen ihnen zurechenbaren Anlass für die Identitätsfeststellung gesetzt und sie erfüllen – wie unter II. 1. a) cc) ausgeführt – in Verbindung mit ihrem Alter von Anfang/Mitte 30 Jahren auch mehrere der Verhaltenskriterien, die die Beklagte in ihren – als tragfähig anzusehenden und zugrunde zu legenden – Zielgruppenbeschreibungen (DPVL-Anweisung 2016-3 und Bü-Drs. 21/10822, S. 2; vgl. oben unter II. 1. a) aa)) als typische Verhaltensweisen von Betäubungsmittelhändlern beschrieben hat. Die Gefahr von Folgemaßnahmen war zwar – abhängig von den aus der Identitätsfeststellung gewonnenen Erkenntnissen – bei der vorzunehmenden ex-ante-Beurteilung typischerweise nicht auszuschließen, dies allein kann aber nicht zu einer besonderen Eingriffsschwere führen. Soweit der Kläger die Auffassung vertritt, eine besondere Eingriffsschwere ergebe sich aufgrund einer unzulässigen Anknüpfung an ein besonderes Merkmal des Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG – seine Hautfarbe – verweist der Senat auf seine Ausführungen unter II. 1. c) bb).

Vor dem Hintergrund dieser geringen Eingriffsintensität tritt der mit der Maßnahme verfolgte Zweck der Erforschung eines auf eine Betäubungsmittelstraftat hindeutenden Sachverhalts in der Abwägung entscheidend in den Vordergrund. Insbesondere aufgrund des Umstandes, dass der Kläger durch sein Verhalten einen ihm zurechenbaren Anlass für die Identitätsfeststellung gesetzt hat, stehen die Auswirkungen der angeordneten Maßnahme in einem angemessenen Verhältnis zum öffentlichen Interesse an der Klärung der im Zeitpunkt der Anordnung der Maßnahme offenen Frage, ob sich tatsächlich der Verdacht einer Straftat erhärten würde.

Schließlich verstieß die Maßnahme auch nicht in quantitativer Hinsicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in seiner Ausprägung als Übermaßverbot. Zum Zeitpunkt der Identitätsfeststellung am 15. November 2017 lag die letzte gegenüber dem Kläger angeordnete Kontrolle ca. zehn Monate zurück (9. Januar 2017). Auch insgesamt betrachtet ergibt sich keine übermäßige Inanspruchnahme des Klägers. Er hat in der mündlichen Verhandlung bekundet, im Zeitraum von 2015 bis zum Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung vor dem Senat vier bis fünf Mal kontrolliert worden zu sein. Dies erscheint, zumal der Kläger in dem „Gefährlichen Ort PK 15 BtM“ wohnhaft ist und dort daher regelmäßig zugegen sein dürfte, nicht als unverhältnismäßig oft.

bb) Die Anordnung der Identitätsfeststellung erweist sich auch nicht aufgrund eines Verstoßes gegen das Diskriminierungsverbot des Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG als ermessensfehlerhaft, weil – so der Vorwurf des Klägers – die Maßnahme in unzulässiger Weise (allein) in Anknüpfung an seine Hautfarbe erfolgt sei.

Gemäß Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG darf niemand wegen seines Geschlechts, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden. Diese Verfassungsnorm verstärkt den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG, indem sie der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers und der Verwaltung engere Grenzen zieht. Die in Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG genannten Merkmale dürfen grundsätzlich nicht als Anknüpfungspunkt für eine rechtliche Ungleichbehandlung herangezogen werden. Das gilt auch dann, wenn eine Regelung nicht auf eine nach Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG verbotene Ungleichbehandlung angelegt ist, sondern – als mittelbare Diskriminierung – in erster Linie andere Ziele verfolgt (BVerfG, Beschl. v. 17.2.1999, 1 BvL 26/97, NVwZ 1999, 756 f., juris Rn. 13). Für einen Verstoß gegen den besonderen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG bedarf es eines kausalen Zusammenhangs, da die Differenzierungsverbote dieses Grundrechts nur die Bedeutung haben, dass die aufgeführten faktischen Verschiedenheiten keine rechtlichen Wirkungen haben dürfen; sie sind ferner beschränkt auf die in den Vergleichstatbeständen benannten unterschiedlichen Eigenschaften, hingegen bleiben Differenzierungen, die auf anderen Unterschiedlichkeiten der Personen oder der Lebensumstände beruhen, unberührt. Ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG liegt mithin nur dann vor, wenn eine Differenzierung ihre Ursache in den durch dieses besondere Grundrecht bezeichneten Gründen hat, wenn also ein kausaler Zusammenhang zwischen einem der aufgeführten Gründe und der Benachteiligung oder Bevorzugung besteht. Das Verbot des Art. 3 Abs. 3 GG gilt mithin nicht absolut; es verbietet, wie sich schon aus seinem Wortlaut ergibt („wegen“), nur die bezweckte Benachteiligung oder Bevorzugung, nicht aber einen Nachteil oder

einen Vorteil, der die Folge einer ganz anders intendierten Regelung ist (BVerfG, Urt. v. 8.4.1987, 1 BvL 8/84, 1 BvL 16/84, BVerfGE 75, 40 ff., juris Rn. 95).

Die grundsätzlich verbotene Anknüpfung an ein in Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG genanntes Merkmal kann ausnahmsweise durch kollidierendes Verfassungsrecht gerechtfertigt werden. Differenzierende Regelungen können darüber hinaus zulässig sein, soweit sie zur Lösung von Problemen, die in dem Unterscheidungsmerkmal selbst begründet liegen, zwingend erforderlich sind (vgl. BVerfG, Beschl. v. 17.2.1999, 1 BvL 26/97, juris Rn. 13; Urt. v. 28.1.1992, 1 BvR 1025/82, 1 BvL 16/83, 1 BvL 10/91, BVerfGE 85, 191, juris Rn. 55). Dies erfordert die Herstellung praktischer Konkordanz durch eine der Bedeutung der Differenzierungsverbote des Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG gerecht werdenden strengen Verhältnismäßigkeitsprüfung. Insbesondere ist bei informationsbezogenen Ermittlungsmaßnahmen, die – wie etwa im Fall der Rasterfahndung – an besondere Merkmale des Art. 3 Abs. 3 GG anknüpfen, eine mögliche stigmatisierende Wirkung der Maßnahmen maßgeblich zu beachten (vgl. BVerfG, Beschl. v. 4.4.2006, 1 BvR 518/02, BVerfGE 115, 320, juris Rn. 111).

Knüpft eine Differenzierung an die Hautfarbe einer Person an, so ist das Merkmal „Rasse“ betroffen. Das Kriterium hat als Reaktion auf den Rassenwahn des NS-Staates Eingang in den Katalog des Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG gefunden. Es soll Gruppen schützen, die – insbesondere auf irrationaler, naturwissenschaftlich unhaltbarer Grundlage beruhenden – Verfolgungsmaßnahmen ausgesetzt waren und auch heute noch vielfach rassistischen Vorurteilen ausgesetzt sind. Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG wendet sich vor diesem Hintergrund insbesondere gegen rassistische Diskriminierung (BVerfG, Beschl. v. 2.11.2020, 1 BvR 2727/19, NZA 2020, 1704 ff., juris Rn. 11). Dieses Diskriminierungsverbot zielt insbesondere auf den Schutz vor irrationalen, haltlosen Vorurteilen (Kischel, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, August 2021, Art. 3 GG Rn. 223; vgl. zur verfassungspolitischen Diskussion der Ersetzung des Begriffs „Rasse“ durch „rassistisch“ in Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG m. w. N.: Payandeh, Verfassungsgerichtliche Konturierung des Verbots rassistischer Diskriminierung, NVwZ 2021, 1830 ff.).

Hieran gemessen verstößt die Identitätsfeststellung des Klägers nicht gegen Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG. Es fehlt bereits an dem für einen Verstoß notwendigen Kausalzusammenhang.

Die gegenüber dem Kläger angeordnete Identitätsfeststellung knüpfte nicht kausal an seine Hautfarbe an. Nach dem festgestellten Sachverhalt (vgl. oben unter II. 1. a) bb)) erfolgte die Maßnahme nicht „wegen“ seiner Hautfarbe, sondern aufgrund der konspirativen, auf die Verdeckung einer Betäubungsmittelstraftat hindeutenden Verhaltensweisen des Klägers

und des Zeugen R. . Dies wird bereits dadurch deutlich, dass sich die Anordnung gleichermaßen an seinen hellhäutigen Begleiter, den Zeugen R. , richtete. Die Hautfarbe des Klägers war insbesondere nach der Aussage der Zeugen S. kein erheblicher Gesichtspunkt. Er hat in seiner Vernehmung in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat mehrfach glaubhaft bekundet, dass bei seiner Entscheidung allein das Verhalten des Klägers und des Zeugen R. und nicht die Hautfarbe des Klägers von Relevanz war. Anhaltspunkte, an der Richtigkeit dieser Aussage zu zweifeln, ergeben sich weder aus den schriftlichen Berichten noch aus den Zeugenaussagen und sind auch sonst nicht ersichtlich. Die Anknüpfung an Verhaltenstatsachen steht überdies im Einklang mit den Zielgruppenbeschreibungen der Beklagten (DPVL-Anweisung 2016-3 und Bü-Drs. 21/10822, S. 2), die ebenfalls nicht die Hautfarbe als Kriterium für die Adressatenauswahl benennen. Weiterhin hat der Zeuge S. die Aussage, seine Entscheidung sei allein verhaltensbasiert erfolgt, konsistent und gleichbleibend sowohl in seiner Einvernahme durch das Verwaltungsgericht als auch im Rahmen seiner Befragung in der mündlichen Verhandlung durch den Senat glaubhaft bekräftigt. Auch aufgrund der Befragung des Zeugen S. durch die Klägervertreter in der mündlichen Verhandlung („Was meinten Sie mit Schwarzafrikanern aus gewissen Regionen?“, „Woran erkennen Sie Schwarzafrikaner?“, „Was meinten Sie genau, als sie die Tätergruppe als eher südländisch bezeichnet haben?“) ergeben sich keine Zweifel an der Glaubhaftigkeit der Bekundungen des Zeugen S. . Insbesondere ist der Umstand, dass der Zeuge S. an dieser Stelle erst nach mehrfacher Nachfrage angab, eine schwarze Person habe vermutlich keine blonden Haare und sei nicht hellhäutig, nicht als Warnsignal zu werten. Es steht vielmehr zur Überzeugung des Senats fest, dass der Zeuge S. dieses zögerliche Antwortverhalten lediglich als Ausweg aus einer von ihm ersichtlich empfundenen Dilemmasituation wählte, in die ihn die Befragung durch die Klägervertreter offensichtlich führen sollte. Nach Auffassung des Senats haben die Klägervertreter den Versuch unternommen, die Zeugen S. und E. .... zu auf die Berücksichtigung phänotypischer Merkmale in ihrer täglichen Arbeit eingehenden Antworten zu bewegen. Es war deutlich zu erkennen, dass der Zeuge S. die offensichtliche Antwort „An der Hautfarbe“ nicht unmittelbar geben mochte, weil er die Zielrichtung der Fragen erkannte und fürchtete, coram publico in der mündlichen Verhandlung als nach rassistischen Motiven urteilender Polizist dargestellt zu werden. Für die Untersuchung der Motive und des Entscheidungsverhaltens des Zeugen S. im Moment der Anordnung der streitgegenständlichen Identitätsfeststellung am 15. November 2017 lässt sich aus diesem Abschnitt der Vernehmung jedoch nichts herleiten, da die Beantwortung der Fragen nicht fallbezogen war und damit den Fragen der Klägervertreter entsprach, die an dieser Stelle allgemein auf die Herkunft von Tätergruppen, phänotypische Merkmale sowie deren Bezeichnung in der Polizeiarbeit gerichtet waren.

Die beschriebene Vernehmungssituation gibt dem Senat – unabhängig von der Entscheidungserheblichkeit in diesem Einzelfall – Anlass zu der Klarstellung, dass die Merkmale des Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG für die präventive, gefahrenabwehrrechtliche Arbeit der Polizei in bestimmten Konstellationen kein Totalverbot begründen: Für diese Arbeit ist es vielmehr sachgerecht und typisch, in bestimmten Situationen das äußere Erscheinungsbild von Personen zu berücksichtigen. Dabei handelt es sich nicht um eine diskriminierende Differenzierung nach der Rasse oder der Herkunft, sondern es sind anlässlich einer bestimmten Situation und einer konkreten Maßnahme persönliche Merkmale einer Person auffallend und charakteristisch, die zugleich und zufällig auch dem Merkmal der Rasse oder einem anderen Merkmal des Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG zugeschrieben werden können. Dies ist unproblematisch akzeptiert für den Fall der Verwendung von äußerlichen persönlichen Merkmalen zur Beschreibung einer einer Straftat verdächtigen Person (vgl. Kischel, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, August 2021, Art. 3 GG Rn. 223c; Tischbirek/Wihl, Verfassungswidrigkeit des „Racial Profiling“, JZ 2013, 219, 222). Hieraus folgt, dass zur Beschreibung einer Person die Hautfarbe angegeben werden darf. Auch phänotypische Zuschreibungen in Verbindung mit geografischen Angaben (etwa: asiatisch, nord-afrikanisch, europäisch, südländisch) – wie sie etwa der Zeuge E. .... in der mündlichen Verhandlung verwandte – sind für die äußerliche Beschreibung einer Person – z. B. anlässlich einer Fahndung oder für die Erstellung von Phantombildern – im Hinblick auf Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG zulässig. Hierbei wird zwar vielfach die Situation auftreten, dass eine derart beschriebene Person nicht auch die Staatsangehörigkeit eines der jeweiligen geografischen Angabe zugehörigen Landes aufweist. Dies ist gemessen an Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG jedoch nicht unzulässig, solange es sich um eine sachliche Personenbeschreibung und nicht um eine Perpetuierung von rassistischen, irrationalen, stigmatisierenden oder haltlosen Vorurteilen handelt.

Ob und in welchem Ausmaß im „Gefährlichen Ort PK 15 BtM“ die Täter von Betäubungsmittelstraftaten statistisch signifikant erhöht eine dunkle Hautfarbe aufweisen und inwieweit auf die Hautfarbe innerhalb eines Motivbündels abgestellt werden darf, ist in diesem Verfahren nicht weiter zu klären, da die Hautfarbe ausweislich der Zielgruppenbeschreibung der Beklagten (DPVL-Anweisung 2016-3 und Bü-Drs. 21/10822, S. 2) schon kein Kriterium ist, das bei der Auswahl von Adressaten einer Identitätsfeststellung berücksichtigt wird und im Streitfall auch nicht berücksichtigt wurde. Vor diesem Hintergrund war der Sachverhalt entgegen der Auffassung des Klägers auch nicht durch die Einholung eines kriminologischen Sachverständigengutachtens weiter aufzuklären.

2. Die Identitätsfeststellung konnte darüber hinaus rechtmäßig auf der Grundlage von § 4 Abs. 1 Nr. 2a) PolIDVG a. F. (wortlautidentisch in § 13 Abs. 1 Nr. 2a) PolIDVG normiert) durchgeführt werden. Hiernach darf die Polizei die Identität einer Person feststellen, wenn sie an einem Ort angetroffen wird, von dem Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass dort Personen Straftaten von erheblicher Bedeutung verabreden, vorbereiten oder verüben. Die – im Bundespolizeigesetz (vgl. § 23 Abs. 2 Nr. 1a) BPolG) und allen Polizeigesetzen der Länder in identischer oder ähnlicher Form normierte – Vorschrift ist verfassungsgemäß und bedarf keiner verfassungskonformen Einschränkung (a). Der Eingriffstatbestand ist erfüllt (b). Die Ermessensausübung erfolgte rechtmäßig (c).

a) § 4 Abs. 1 Nr. 2a) PolIDVG a. F. ist verfassungsgemäß, ohne dass es einer verfassungskonformen Einschränkung bedarf. Der mit der Regelung verbundene Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (zum Gewährleistungsgehalt dieses Grundrechts vgl. oben unter II. 1. c) aa)) ist gerechtfertigt. Dieses Grundrecht ist nicht schrankenlos gewährleistet. Der Einzelne muss solche Beschränkungen seines Rechts hinnehmen, die durch überwiegende Allgemeininteressen gerechtfertigt sind. Diese Beschränkungen bedürfen jedoch einer verfassungsmäßigen gesetzlichen Grundlage, die insbesondere dem rechtsstaatlichen Gebot der Normenklarheit und -bestimmtheit sowie dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entspricht. Sie müssen einen legitimen Zweck verfolgen und zur Erreichung des Zwecks geeignet, erforderlich und verhältnismäßig im engeren Sinne sein (vgl. BVerfG, Beschl. v. 18.12.2018, 1 BvR 142/15, BVerfGE 150, 244, juris Rn. 82; Urt. v. 15.12.1983, 1 BvR 209/83 u.a., BVerfGE 65, 1, juris Rn. 150 ff.). Diesen Anforderungen wird § 4 Abs. 1 Nr. 2a PolIDVG a. F. gerecht. Die Norm wahrt den Grundsatz der Normenbestimmtheit und -klarheit (aa)) und verstößt nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (bb)).

aa) Das Bestimmtheitsgebot findet allgemein seine Grundlage im Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 3 GG. Konkret – im Hinblick auf das hier betroffene Recht auf informationelle Selbstbestimmung – folgen weitere Anforderungen aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG (vgl. BVerfG, Beschl. v. 13.6.2007, 1 BvR 1550/03 u.a., BVerfGE 118, 168, juris Rn. 94). Das Gebot soll sicherstellen, dass der betroffene Bürger sich auf mögliche belastende Maßnahmen einstellen und ggf. sein Verhalten mit Blick auf die geltende Rechtslage ausrichten kann. Es soll ferner gewährleisten, dass die gesetzesausführende Verwaltung für ihr Verhalten steuernde und begrenzende Handlungsmaßstäbe vorfindet – hier weist das Bestimmtheitsgebot Überschneidungen mit dem Parlaments- bzw. Wesentlichkeitsvorbehalt auf –, damit die Entscheidung über die Grenzen der Freiheit des Bürgers nicht einseitig in das Ermessen der Verwaltung gestellt ist. Dem Gesetz kommt im Hinblick auf den Handlungsspielraum der Exekutive damit eine begrenzende Funktion zu, die rechtmäßiges Handeln des Staates sichern und dadurch auch die Freiheit der Bürger schützen soll. Durch die

Beachtung des Bestimmtheitsgebots soll schließlich ermöglicht werden, dass die Gerichte die Rechtskontrolle effektiv durchführen können. Der Anlass, der Zweck und die Grenzen eines im Gesetz vorgesehenen Eingriffs müssen in der Ermächtigung bereichsspezifisch, präzise und normenklar festgelegt werden (vgl. BVerfG, Urt. v. 27.7.2005, 1 BvR 668/04, BVerfGE 113, 348, juris Rn. 118 ff., m.w.N.). Die konkreten Anforderungen an die Bestimmtheit und Klarheit der Ermächtigungsnorm bestimmen sich maßgeblich nach der Art und Schwere des Eingriffs sowie nach dem Charakter der Maßnahme (Gefahrenabwehr- oder Vorfeldmaßnahme). Sieht der Gesetzgeber im Vorfeld einer konkreten Gefahr Grundrechtseingriffe zur Verfolgung künftiger Straftaten oder zu deren Verhütung vor, müssen die Bestimmtheitsanforderungen spezifisch an dieser Vorfeldsituation ausgerichtet werden. Ferner sind die den Anlass bildenden Straftaten sowie die Anforderungen an Tatsachen, die auf die künftige Begehung hindeuten, so bestimmt zu umschreiben, dass das im Bereich der Vorfeldermittlung besonders hohe Risiko einer Fehlprognose gleichwohl verfassungsrechtlich noch hinnehmbar ist. Die Norm muss handlungsbegrenzende Tatbestandselemente enthalten, die einen Standard an Vorhersehbarkeit und Kontrollierbarkeit vergleichbar dem schaffen, der für die überkommenen Aufgaben der Gefahrenabwehr und der Strafverfolgung rechtsstaatlich geboten ist (vgl. BVerfG, Urt. v. 27.7.2005, 1 BvR 668/04, BVerfGE 113, 348, juris Rn. 122 ff., m.w.N.; OVG Hamburg, Urt. v. 13.5.2015, 4 Bf 226/12, juris Rn. 45 ff.; Urt. v. 4.6.2009, 4 Bf 213/07, juris Rn. 67 f.).

Gemessen an diesen Maßstäben sind Anlass, Zweck und Grenzen in § 4 Abs. 1 Nr. 2a) PolDVG a. F. hinreichend bestimmt (so auch – für die jeweiligen Parallelnormen in Sachsen und Niedersachsen – OVG Bautzen, Urt. v. 19.12.2019, 3 A 851/18, juris Rn. 31; OVG Lüneburg, Beschl. v. 4.3.2010, 11 PA 191/09, juris Rn. 6).

Der Anlass für die Identitätsfeststellung ist die konkrete „Gefährlichkeit“ eines bestimmten Ortes aufgrund der Tatsache, dass dort Straftaten von erheblicher Bedeutung verabredet, vorbereitet oder verübt werden.

Mit der Maßnahme wird auch ein in der Norm bestimmter, konkreter Zweck verfolgt. Die Norm dient der Vorsorge für die Verhütung von Straftaten an Orten, an denen eine besonders hohe Wahrscheinlichkeit dafür besteht, Gefahrenverursacher anzutreffen. Durch die Anordnung einer Identitätsfeststellung kann hierbei einerseits die Gefährlichkeit des Ortes weiter erforscht werden, um Klarheit über die dort verkehrenden und sich aufhaltenden Personen zu erlangen. Darüber hinaus sollen Straftäter verunsichert und in Bewegung gehalten werden, um ihnen die Begehung von Straftaten zu erschweren (Bü-Drs, 21/5325, S. 3). Das damit verfolgte Ziel, zu verhindern, dass bestimmte Orte zum Sammelpunkt von Straf-



tättern werden, knüpft – unabhängig vom Einzelgewicht der Rechtsverstöße – an ein strukturell erhöhtes Gefahrenpotential an und dient damit einem öffentlichen Interesse von erheblichem Gewicht (vgl. BVerfG, Beschl. v. 18.12.2018, 1 BvR 142/15, BVerfGE 150, 244, juris Rn. 119).

Weiterhin sind auch die Grenzen des Eingriffs konkret in örtlicher, sachlicher und zeitlicher Hinsicht normiert. Die Maßnahme darf nicht flächendeckend, sondern nur an einem bestimmten, konkret räumlich abgrenzbaren Ort (hierzu sogleich) durchgeführt werden. Darüber hinaus muss dieser Ort in sachlicher Hinsicht dadurch gekennzeichnet sein, dass Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass Personen dort Straftaten von erheblicher Bedeutung verabreden, vorbereiten oder verüben. Auf diese Weise enthält die Norm ein zweistufiges Begrenzungssystem. In einer ersten Stufe wird auf eine gerichtlich voll überprüfbare Tatsachenlage und nicht – wie im Fall des Gefahrengebietes nach § 4 Abs. 2 PolDVG a. F. – auf unbestimmte, einer polizeilichen Bewertung im Einzelfall unterliegende Lageerkennnisse abgestellt. Die Tatsachen können auf Mitteilungen anderer Behörden, Strafanzeigen von Bürgern, Hinweisen von polizeilichen Informanten oder in Lageberichten und Einsatzkonzepten niedergelegten Beobachtungen der Polizei beruhen. Einzelbeobachtungen sind nicht ausreichend, die Tatsachengrundlage muss – um aussagekräftig sein zu können – über einen längeren Zeitraum hinweg gewonnen worden sein (Graulich, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 6. Aufl. 2018, E Rn. 320). In einer zweiten Stufe zielt die Norm nicht allgemein auf die Gefahrerforschung jeglicher Formen von Kriminalität, sondern lediglich auf solche Straftaten ab, die von erheblicher Bedeutung sind. Dieser Begriff ist seinerseits aufgrund der Legaldefinition in § 1 Abs. 4 PolDVG a. F. konkret bestimmt und umfasst – entsprechend der weiteren verfassungsrechtlichen Vorgabe, wonach die Anlassstrafaten mindestens dem Bereich der mittleren Kriminalität zuzuordnen sein, den Rechtsfrieden empfindlich stören und dazu geeignet sein müssen, das Gefühl der Rechtssicherheit der Bevölkerung erheblich zu beeinträchtigen (BVerfG, Beschl. v. 14.12.2000, 2 BvR 1741/99 u.a., BVerfGE 103, 21 ff., juris Rn. 54 f.) – Verbrechen und Vergehen, die im Einzelfall nach Art und Schwere geeignet sind, den Rechtsfrieden besonders zu stören, soweit sie sich gegen Leib, Leben oder Freiheit einer Person oder bedeutende Sach- oder Vermögenswerte richten, auf den Gebieten des unerlaubten Waffen- oder Betäubungsmittelverkehrs, der Geld- oder Wertzeichenfälschung, der Vorteilsannahme oder -gewährung, der Bestechlichkeit oder Bestechung (§§ 331 bis 335 StGB) oder des Staatsschutzes (§§ 74a und 120 GVG) begangen werden oder, gewerbs-, gewohnheits-, serien-, bandenmäßig oder sonst organisiert begangen werden. Hierbei muss die Begehung von Straftaten von erheblicher Bedeutung nicht in jedem Einzelfall durch rechtskräft-

tige Verurteilungen nachgewiesen sein. Wie bereits ausgeführt, ist es aufgrund des präventiven, auf die Strafverfolgungsvorsorge gerichteten Normzwecks ausreichend, wenn nachprüfbar Tatsachen dafür vorliegen, dass entsprechende Straftaten in der Vergangenheit begangen worden sind und weiterhin begangen werden (vgl. OVG Hamburg, Urt. v. 23.8.2002, 1 Bf 301/00, NVwZ-RR 2003, 276, 277). Durch die Anknüpfung an konkrete Tatsachen erhält die Maßnahme auch in zeitlicher Hinsicht eine hinreichend bestimmte Begrenzung. Sobald keine Tatsachen mehr die Annahme rechtfertigen, dass an einem bestimmten Ort Straftaten von erheblicher Bedeutung begangen werden, entfällt die Möglichkeit, Identitätskontrollen anlasslos auf der Grundlage von § 4 Abs. 1 Nr. 2a) PoIDVG a. F. durchführen zu können, mit sofortiger Wirkung. Vor diesem Hintergrund ist die Beklagte verpflichtet, die Tatsachenlage hinsichtlich der von ihr als gefährlich im Sinne der Norm eingestuften Orte fortlaufend zu dokumentieren und regelmäßig zu überprüfen, ob der Tatbestand der Regelung noch erfüllt ist.

Soweit die Norm den Begriff „Ort“ verwendet, ist hiermit unter Bestimmtheitsgesichtspunkten ein Verständnis vereinbar, das nicht nur auf eine punktgenaue Stelle abzielt, sondern auch ein bestimmtes, abgrenzbares Gebiet umfasst (vgl. sogar für das gesamte Gebiet der Stadt Lindau: BVerfG, Beschl. v. 25.3.2008, 1 BvR 1548/02, juris Rn. 34). Dies folgt insbesondere aus dem Zweck der Maßnahme, Einfluss auf die Bewegungen von Straftätern zu nehmen. Es versteht sich von selbst, dass bestimmte Straftaten wie insbesondere die Betäubungsmittelkriminalität nicht stets an ein und derselben Stelle begangen werden, sondern – im Sinne einer Gebietsprägung – bestimmte Gebiete, insbesondere Plätze, Straßenzüge, kleinere Viertel, Bahnhöfe, Parkplätze oder Parkanlagen, umfasst sein können. Ausweislich der Gesetzesbegründung kam es dem Gesetzgeber gerade darauf an, den Drogenhandel in einer offenen Drogenszene und das Ausweichverhalten von Drogendealern durch die Norm zu erfassen (vgl. Bü-Drs. 18/1487, S. 13). Der Verweis des Klägers auf die in dieser Gesetzesbegründung enthaltene Aussage, dass die Regelung der Gefahrengebiete in § 4 Abs. 2 PoIDVG a. F. nicht jedoch die Regelung des § 4 Abs. 1 Nr. 2a PoIDVG a. F. auf einen engen Ortsbezug verzichte (vgl. Bü-Drs. 18/1487, S. 14), zwingt zu keinem anderen Verständnis. Die durch den Gesetzgeber beschriebene Enge des Ortsbegriffs ist nach Auffassung des Senats nicht im Sinne einer punktgenauen Stelle zu verstehen, vielmehr verweist der Gesetzgeber damit lediglich auf die Notwendigkeit, dass die Ortshaftung nicht grenzenlos sein darf. Dieser Gefahr einer zu weiten räumlichen Ausdehnung des „gefährlichen Ortes“ wird jedoch durch die Berücksichtigung der Tatsachenlage vorgebeugt. Auch insoweit kommt der Anknüpfung an konkrete Tatsachen eine den Tatbestand unter Bestimmtheitsgesichtspunkten in zweifacher Richtung steuernde Wirkung zu, indem die Tatsachen zum einen der Bestimmung der konkreten Straftaten von erheblicher Bedeutung

dienen und sie zum anderen die Ausdehnung des „gefährlichen Ortes“ in räumlicher Hinsicht begrenzen.

Der Umstand, dass § 4 Abs. 1 Nr. 2a) PolDVG a. F. nicht an eine konkrete Gefahr anknüpft, sondern der Gefahrerforschung an einem „gefährlichen Ort“ dient und es sich somit um eine Vorfeldmaßnahme handelt, die zudem eine hohe Streubreite aufweisen kann, weil potentiell jede Person, die sich in dem betreffenden Gebiet aufhält, von ihr betroffen sein kann, führt zu keiner anderen Bewertung. Die Identitätsfeststellung weist – wie bereits ausgeführt – nur eine geringe Eingriffsintensität auf.

bb) § 4 Abs. 1 Nr. 2a) PolDVG a. F. verstößt auch nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

Wie bereits ausgeführt, verfolgt die Maßnahme den legitimen Zweck, Vorsorge für die Verhütung von Straftaten an Orten zu treffen, an denen eine besonders hohe Wahrscheinlichkeit dafür besteht, Gefahrverursacher anzutreffen. Die Maßnahme der Identitätsfeststellung ist ein hierfür legitimes und auch geeignetes Mittel, da es auf die Erforschung der Ortsgefährlichkeit gerichtet und darüber hinaus dazu geeignet ist, Straftäter zu verunsichern und typische Deliktsabläufe durch das objektive Kontrollmoment der Feststellung der jeweiligen Identität zu unterbrechen. Die Regelung ist auch erforderlich, da mildere, jedoch gleich effektive Mittel nicht ersichtlich sind. Eine bloße Befragung auf der Grundlage von § 3 Abs. 1 PolDVG a. F. ist nicht gleich effektiv, weil diese Norm – wie bereits unter II. 1. c) aa) dargestellt – keine Grundlage für die Überprüfung der angegebenen Informationen enthält.

Schließlich ist die Maßnahme in Anbetracht des mit ihr verfolgten Zwecks auch angemessen. Gemessen an den unter II. 1. c) aa) dargestellten Kriterien zur Bestimmung der Eingriffsintensität (Grad der Persönlichkeitsrelevanz, Art und Weise der Informationserhebung, zurechenbarer Anlass und Möglichkeit von Nachteilen im Hinblick auf Folgemaßnahmen) erweist sich die Norm als im engeren Sinn verhältnismäßig (so auch für die niedersächsische Parallelnorm des § 13 Abs. 1 Nr. 2a) NdsSOG OVG Lüneburg, Beschl. v. 4.3.2010, 11 PA 191/09, juris Rn. 7).

Im Gegensatz zur Identitätsfeststellung nach § 4 Abs. 1 Nr. 1 PolDVG a. F. löst sich die Maßnahme zwar vom Vorliegen einer konkreten Gefahr, die einem Störer im Sinne der §§ 8 und 9 SOG zugerechnet werden kann, und kann potentiell jede Person, die sich an einem „gefährlichen Ort“ aufhält, der Maßnahme unterzogen werden. Derartige anlasslose Kontrollen sind jedoch nicht generell unzulässig. Der Gesetzgeber kann auch unabhängig von

einer konkreten Gefahr als rechtfertigende Anlässe schon Gefahrenlagen bestimmen, die nur typisiert umschrieben sind. Im Übrigen kann er Kontrollen etwa auch dann erlauben, wenn im Einzelfall oder typischerweise eine spezifisch gesteigerte Wahrscheinlichkeit besteht, gesuchte Personen oder Sachen aufzufinden. In diesem Sinne steht es ihm nach Maßgabe der Kompetenzordnung frei, auch ohne den Bezug auf weitere Zwecke unmittelbar dem öffentlichen Fahndungsinteresse Rechnung zu tragen. Es bedarf jedoch jeweils eines die konkrete Kontrolle rechtfertigenden Grundes, der auf einer hinreichenden Tatsachenbasis beruht und dem staatlichen Handeln nachprüfbar Grenzen setzt (BVerfG, Beschl. v. 18.12.2018, 1 BvR 142/15, BVerfGE 150, 244, juris Rn. 93). Diese Vorgaben wahrt § 4 Abs. 1 Nr. 2a) PoIDVG a. F. Die mit dieser Norm bezweckte Vorverlagerung polizeilicher Arbeit in den Vorfeldbereich einer Gefahr ist – wie ausgeführt – über die Öffnung des Tatbestands für den Gefahrenverdacht auch im Rahmen von § 4 Abs. 1 Nr. 1 PoIDVG a. F. möglich. Der maßgebliche Unterschied zur Nr. 2a) der Norm besteht darin, dass die tatsächlichen Umstände, anhand derer die Polizei das Vorliegen einer Gefahr für möglich hält, nicht einer Person, sondern einem bestimmten Ort zugeordnet werden. In diesem Sinne handelt es sich im Rahmen von Nr. 2a) der Norm um eine „Ortshaftung“ im Sinne eines vertyp-/ versachlichten latenten Gefahrenverdachts, der weiterhin von einer konkreten Tatsachenlage abhängig ist, die gerichtlich – wie dieses Verfahren zeigt – voll überprüfbar ist.

In dieser Anknüpfung an bestimmte, gerichtlich überprüfbare Tatsachen liegt auch der entscheidende Unterschied zur Einrichtung von Gefahrengebieten nach § 4 Abs. 2 PoIDVG a. F., bei denen lediglich Lageerkennnisse berücksichtigt wurden, die weiterhin einer polizeilichen Bewertung im Einzelfall unterlagen (zu dem insoweit gegebenen Verstoß gegen den Bestimmtheitsgrundsatz und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vgl. ausführlich: OVG Hamburg, Urte. v. 13.5.2015, 4 Bf 226/12, NVwZ-RR 2015, 695 ff., juris Rn. 51 ff.). Entgegen der Auffassung des Klägers können die Normen nicht gleichgesetzt werden. § 4 Abs. 1 Nr. 2a) PoIDVG a. F. ist im Verhältnis zur Regelung der Gefahrengebiete in § 4 Abs. 2 PoIDVG a. F. – diese Regelung wurde erst durch Art. 2 des insoweit am 29. Juni 2005 in Kraft getretenen Gesetzes zur Erhöhung der öffentlichen Sicherheit in Hamburg vom 16. Juni 2005 eingefügt (HmbGVBl. 2005, S. 233, 235) – die „ältere“ Norm und zielt auf die klassische, präventive Polizeiarbeit an „verrufenen Orten“ (vgl. zum Begriff: Graulich, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 6. Aufl. 2018, E Rn. 323), bei denen die Gefährlichkeit des Ortes aufgrund objektiv überprüfbarer Tatsachen feststeht. § 4 Abs. 2 PoIDVG a. F. ging darüber hinaus, indem nicht nur objektive Informationen und Erkenntnisse, sondern auch deren subjektive Beurteilung und Bewertung durch die Beklagte ein Eingreifen ermöglichen sollten. Die hierdurch der Beklagten eröffnete Möglichkeit, selbst

die näheren Voraussetzungen des Eingriffs zu bestimmen, begründete unter dem Gesichtspunkt der Bestimmtheit den Verfassungsverstoß, da die Normierung der Eingriffsvoraussetzungen die originäre Aufgabe des Gesetzgebers ist (OVG Hamburg, Urt. v. 13.5.2015, 4 Bf 226/12, juris Rn. 54). Hingegen hat der Gesetzgeber in § 4 Abs. 1 Nr. 1a) PoIDVG a. F. alle Voraussetzungen des Eingriffs hinreichend genau bestimmt. Insbesondere vor dem tatsächlichen Hintergrund der Regelung ist die Eingriffsintensität der Identitätsfeststellung an einem gefährlichen Ort gering und im Ergebnis nicht anders zu beurteilen, als die Identitätsfeststellung nach § 4 Abs. 1 Nr. 1 PoIDVG a. F. Die Persönlichkeitsrelevanz der erhobenen Informationen ist auf die bereits unter II. 1. c) aa) dargestellten Basisinformationen beschränkt. Die Informationserhebung erfolgt offen und die Möglichkeit, von Folgemaßnahmen betroffen zu sein, ist angesichts des Routinecharakters der Maßnahme eher gering. Die Eingriffsintensität der auf § 4 Abs. 1 Nr. 2a) PoIDVG gestützten Identitätsfeststellung wird auch nicht maßgeblich dadurch erhöht, dass die kontrollierte Person nicht zwingend einen zurechenbaren Anlass für die Kontrolle gesetzt haben muss, sondern grundsätzlich – vorbehaltlich einer rechtmäßigen Ermessensausübung (hierzu sogleich) – anlasslos kontrolliert werden kann. Dies findet seine Rechtfertigung in dem Umstand, dass eine auf § 4 Abs. 1 Nr. 2a) PoIDVG a. F. gestützte Maßnahme nicht flächendeckend, sondern nur in einem bestimmten, umgrenzten Gebiet und nicht generell, sondern nur an solchen Orten durchgeführt werden kann, an denen Straftaten von erheblicher Bedeutung verabredet, vorbereitet oder verübt werden (vgl. Graulich, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 6. Aufl. 2018, E Rn. 323).

Vor diesem Hintergrund ist auf der Ebene der materiellen Verfassungsmäßigkeit eine verfassungskonforme Auslegung der Norm dahingehend, dass gewisse objektive Anhaltspunkte für einen Bezug der betroffenen Person zu der von dem jeweiligen Ort ausgehenden Gefahr bestehen müssen, aus Gründen der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn nicht zu fordern (so jedoch das Verwaltungsgericht in der angefochtenen Entscheidung, juris Rn. 56 m. w. N. aus der Literatur, insbesondere Alberts/Merten, PoIDVG, 3. Aufl. 2002, § 4 PoIDVG Rn. 5). Situationen, in denen offensichtlich ist, dass eine Person in keinem Bezug zu den den gefährlichen Ort prägenden Gefahren steht, können und müssen auf Ebene des durch § 4 Abs. 1 Nr. 2a) PoIDVG a. F. eröffneten Auswahl- und Entschließungsermessens berücksichtigt und bewältigt werden. Dies ist keine ungeschriebene verfassungskonforme Einschränkung der Norm, sondern schlichte Folge ihres Ermessenscharakters. Dieses Ermessen ist – wie bei jeder anderen Ermessensnorm auch – einzelfallbezogen und orientiert an den gesetzlichen Ermessensgrenzen des § 40 HmbVwVfG auszuüben und es stellt in diesem Sinne das notwendige Korrektiv für die tatbestandliche Weite der Norm dar (vgl. allgemein auch BVerfG, Beschl. v. 18.12.2018, 1 BvR 142/15, BVerfGE 150, 244, juris Rn. 116).

Die Eröffnung des Ermessens ermöglicht es insbesondere, die betroffenen Grundrechte der an oder in einem gefährlichen Ort ansässigen oder angetroffenen Personen in jedem Einzelfall zu einem angemessenen Ausgleich zu bringen. Konkret bedeutet dies, dass die Beklagte Personen, die verhaltensbedingt mit den Ortsgefahren des jeweiligen gefährlichen Ortes in Verbindung gebracht werden können, rechtmäßig kontrollieren darf. Umgekehrt wird die Kontrolle von Personen, die offensichtlich in keinem Bezug zu den prägenden Ortsgefahren stehen, regelmäßig nicht erforderlich sein oder zumindest erhöhte Begründungspflichten auslösen. Weiterhin muss die Maßnahme willkürfrei im Sinne von Art. 3 Abs. 1 GG sein und dürfen die Merkmale des Art. 3 Abs. 3 GG nicht ausschlaggebend für die Anordnung einer Identitätsfeststellung sein. Das Übermaßverbot verpflichtet die Beklagte schließlich dazu, bei der Anordnung der Maßnahme sowohl in quantitativer als auch qualitativer Hinsicht mit „Augenmaß“ vorzugehen. So wird etwa die wiederholte bewusste Kontrolle ein und derselben Person in engen zeitlichen Abständen – ohne das Hinzutreten weitere Umstände – insbesondere dann rechtfertigungsbedürftig sein, wenn die vorangegangenen Kontrollen ergebnislos verlaufen sind.

b) Der Tatbestand des § 4 Abs. 1 Nr. 2a) PoIDVG a. F. ist erfüllt. Der Kläger wurde in der Balduinstraße angetroffen, bei der es sich um einen gefährlichen Ort im Sinne der Norm handelt (aa)), da Betäubungsmittelstraftaten (insbesondere das Handeltreiben mit Betäubungsmitteln) im Sinne von §§ 29 Abs. 1, 29a Abs. 1 BtMG – und damit Straftaten von erheblicher Bedeutung im Sinne der Legaldefinition des § 1 Abs. 4 Nr. 1 und Nr. 2b) PoIDVG a. F. – begangen wurden und werden (bb)).

aa) Bei dem Gebiet der Straßenzüge Bernhard-Nocht-Straße, Hafenstraße, Balduinstraße, Balduintreppe, Erichstraße, Silbersackstraße, Silbersacktwiete, Reeperbahn handelt es sich – wie dem Senat auch aus anderen Zusammenhängen bekannt ist – um einen langjährigen und über die Grenzen Hamburgs hinaus bekannten – Schwerpunktort der Hamburger Drogenszene, den die Beklagte – zusammen mit weiteren, nördlich der Reeperbahn gelegenen Straßenzügen – als sogenannten „gefährlichen Ort PK 15 BtM“ im Sinne von § 4 Abs. 1 Nr. 2a) PoIDVG a. F. führt. Für die räumliche Ausdehnung und Begrenzung dieses Bereiches wird auf Blatt 654 der Gerichtsakte verwiesen. Nach den in der Sachakte der Beklagten befindlichen Erkenntnissen (insbesondere: Lagedarstellungen des Landeskriminalamts der Beklagten vom 5.3.2020 sowie 31.7.2020 und Lagedarstellung des örtlich zuständigen Polizeikommissariats 15 vom 30.11.2017; Auswertungen des Landeskriminalamts vom 25.3.2021), denen der Kläger nicht substantiiert widersprochen hat (hierzu sogleich), stellt sich die Situation in diesem Bereich – insbesondere in dem hier streitgegenständlichen Zeitraum im November 2017 – zur Überzeugung des Senats wie folgt dar: Es

werden ganztägig Betäubungsmittel (insbesondere Marihuana und Kokain) an Besucher des Vergnügungsviertels St. Pauli sowie an sonstige Konsumenten verkauft. Die Beklagte hat in diesem Gebiet täglich 15 bis 25 Betäubungsmittelhändler, an Wochenenden in der Spitze bis zu 30 bis 40 Händler, festgestellt, die zum Teil sehr offensiv Betäubungsmittel anbieten und sich dabei teilweise gegenüber Passanten und Anwohnern auch aggressiv verhalten. Die jeweiligen Händlerzahlen sind jahreszeitlich schwankend (vgl. Bü-Drs. 21/6269, S. 2). Seit dem Jahr 2011 konnte eine Verschärfung der Lage im Bereich der öffentlich wahrnehmbaren Drogenkriminalität durch die Beklagte festgestellt werden, da die bekanntgewordenen Delikte betreffend den Handel mit Betäubungsmitteln bis 2019 um 77 % angestiegen sind. Im Zeitraum von 2016 bis 2018 wurden für den Gesamtbereich des „gefährlichen Ortes PK 15 BtM“ im computergestützten Vorgangsbearbeitungssystem der Beklagten (ComVor) 4.360 Beschuldigte von Betäubungsmitteldelikten erfasst. Im Zeitraum von November 2016 bis November 2017 wurden für den Bereich der eingangs genannten Straßen 551 Betäubungsmitteldelikte festgestellt. Davon betrafen 286 Delikte das unerlaubte Herstellen, Inverkehrbringen, Handeltreiben und Erwerben von Betäubungsmitteln. Die Beklagte überprüft das Vorliegen der Voraussetzungen des § 4 Abs. 1 Nr. 2a) PoIDVG a. F. im Hinblick auf den „gefährlichen Ort PK 15 BtM“ monatlich und hat für den hier streitgegenständlichen Monat November 2017 das Vorliegen dieser Voraussetzungen bejaht (vgl. Sachakte).

Soweit der Kläger die überwiegende Prägung des „Gefährlichen Ortes PK 15 BtM“ durch die beschriebene Drogenkriminalität in Abrede stellt und darüber hinaus der Auffassung ist, auf der Grundlage des von der Beklagten vorgelegten Zahlenmaterials sei nicht festzustellen, dass die Betäubungsmittelstraftaten Straftaten von erheblicher Bedeutung im Sinne von § 4 Abs. 1 Nr. 2a) PoIDVG a. F. seien, ist sein Vorbringen nicht geeignet, die vorstehend dargelegte Tatsachenlage zu erschüttern. Die Beklagte hat – wie vorstehend ausgeführt – zunächst die allgemeine Prägung des Gebiets durch den Drogenhandel beschrieben und dargelegt. In einem zweiten Schritt hat sie diese Beschreibung sodann mit konkretem Zahlenmaterial belegt und dadurch detailliert die starke Häufung von Betäubungsmitteldelikten belegt. Der Kläger legt schon nicht dar, dass die erhobenen Daten der Beklagten falsch wären. Er zeigt insbesondere nicht auf, von welchen anderen statistischen Kennzahlen seiner Meinung nach auszugehen ist. Auch wenn ihm als Privatperson nicht die statistischen Erkenntnismöglichkeiten der Beklagten zur Verfügung stehen, so kann doch gerade von ihm als Bewohner des „Gefährlichen Ortes PK 15 BtM“ gefordert werden, dass er zumindest laienmäßig seine täglichen Eindrücke beschreibt und darlegt, ob und inwiefern aus seiner Sicht eine andere Gebietsprägung besteht. Ohne dieses Mindestmaß an Substantiierung

sind das einfache Bestreiten der mitgeteilten Zahlen der Beklagten und die weitere Argumentation, die Zahlen wiesen Verzerrungseffekte und methodische Mängel auf, zu pauschal, als dass der Senat gehalten wäre, den Sachverhalt durch die Einholung eines kriminologischen Sachverständigengutachtens weiter aufzuklären. Auch deshalb hätte der Senat den hierauf gerichteten Beweisantrag des Klägers ablehnen müssen. Sein weiterer Einwand, die herangezogenen Statistiken beruhten lediglich auf Verdachtsmomenten und nicht auf tatsächlich in strafgerichtlichen Verfahren festgestellten Straftaten, überzeugt nicht. Für die Feststellung eines „gefährlichen Ortes der Betäubungsmittelkriminalität“ im Sinne von § 4 Abs. 1 Nr. 2a) PoIDVG a. F. ist das Vorliegen von objektiv und subjektiv tatbestandsmäßigen, rechtswidrigen, schuldhaften und strafgerichtlich rechtskräftig festgestellten Betäubungsmittelstraftaten nicht erforderlich (OVG Hamburg, Urt. v. 23.8.2002, 1 Bf 301/00, NVwZ-RR 2003, 276, 277). Da die Norm präventiv der Strafverfolgungsvorsorge dient, lässt sie es – im Sinne eines sachlich-vertypen Gefahrenverdachts (vgl. hierzu ausführlich unter II. 2. a) bb)) ausreichen, dass nachprüfbar Tatsachen vorliegen, die die Annahme rechtfertigen, dass an einem bestimmten Ort Straftaten von erheblicher Bedeutung und in relevantem Umfang begangen werden.

bb) Die Straftatbestände der §§ 29 Abs. 1, 29a Abs. 1 BtMG sind – insbesondere soweit der Bereich des Handeltreibens erfasst ist – Straftaten von erheblicher Bedeutung im Sinne von § 4 Abs. 1 Nr. 2a) PoIDVG a. F. in Verbindung mit der Legaldefinition des § 1 Abs. 4 Nr. 1 (Verbrechen) und Nr. 2b) PoIDVG a. F. (Vergehen, die im Einzelfall nach Art und Schwere geeignet sind, den Rechtsfrieden besonders zu stören, soweit sie u. a. auf dem Gebiet des unerlaubten Betäubungsmittelverkehrs begangen werden). Sie sind auch mindestens dem Bereich der mittleren Kriminalität zuzuordnen, stören den Rechtsfrieden empfindlich und sind dazu geeignet, das Gefühl der Rechtssicherheit der Bevölkerung erheblich zu beeinträchtigen (vgl. zu diesen Anforderungen an den Begriff der Straftat von erheblicher Bedeutung: BVerfG, Beschl. v. 14.12.2000, 2 BvR 1741/99 u.a., BVerfGE 103, 21, juris Rn. 54 f.). Soweit Straftaten im Sinne von § 29a Abs. 1 BtMG betroffen sind (Abgabe von Betäubungsmitteln an Minderjährige, Handeltreiben mit Betäubungsmitteln in nicht geringer Menge), folgt die Charakterisierung als Straftat von erheblicher Bedeutung bereits aus dem Verbrechenscharakter dieser Straftat im Sinne von § 12 Abs. 1 StGB, da die Tat mit einer Mindestfreiheitsstrafe von einem Jahr bedroht ist. Im Hinblick auf § 29 Abs. 1 BtMG – bei dieser Straftat handelt es sich aufgrund des geringeren Strafrahmens um ein Vergehen im Sinne von § 12 Abs. 2 StGB – folgt die Zuordnung zum Bereich der mittleren Kriminalität insbesondere aus dem Aspekt der vielfach öffentlichen Wahrnehmbarkeit des Betäubungsmittelhandels und der dadurch bedingten Perpetuierung der mit dem Konsum von – insbesondere, aber nicht nur – harten Drogen verbundenen Gesundheitsgefahren. Vor diesem



Hintergrund sind auch die Vergehen des § 29 Abs. 1 BtMG im Sinne von § 1 Abs. 4 Nr. 2b) PolDVG a. F. in besonderem Maße geeignet, den Rechtsfrieden zu stören.

c) Die Ausübung des Ermessens begegnet keinen rechtlichen Bedenken. Die Maßnahme erweist sich weder als unverhältnismäßig (aa)) noch verstößt sie gegen Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG, weil nicht in einer gegen diesen Gleichheitssatz verstoßenden Art und Weise an die Hautfarbe des Klägers angeknüpft wurde (bb))

aa) Für die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme verweist der Senat zunächst auf seine Ausführungen unter II. 1. c) aa). Weiterhin erweist sich die Maßnahme auch in Anbetracht der unter II. 2. a) bb) dargestellten, bei anlasslosen Kontrollen zu beachtenden, besonderen ermessenslenkenden Kriterien als verhältnismäßig. Nach der maßgeblichen ex-ante-Sicht des Zeugen S. lagen im Verhalten des Klägers Anknüpfungstatsachen für das Verdöcken einer Betäubungsmittelstraftat vor, sodass eine durch die Drogenkriminalität geprägte Verbindung zwischen dem gefährlichen Ort und dem Kläger vorlag. Ein Verstoß gegen das Übermaßverbot aufgrund des Umstandes, dass der Kläger bereits im November 2016 und Januar 2017 kontrolliert wurde, liegt nicht vor, da diese zwei Kontrollen nicht mehr in einem engen zeitlichen Zusammenhang zu der am 15. November 2017 durchgeführten Kontrolle gestanden haben.

bb) Ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG kann nicht festgestellt werden. Die Ausführungen des Senats unter II. 1. c) bb) gelten entsprechend.

III. Die Kostenentscheidung folgt aus §§ 154 Abs. 1, 155 Abs. 2, VwGO. Der Ausspruch zur vorläufigen Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO in Verbindung mit §§ 708 Nrn. 1 und 10, 711, 709 Satz 2 ZPO.

Gründe im Sinne von § 132 Abs. 2 VwGO, aus denen die Revision zuzulassen wäre, sind nicht ersichtlich.