

Aus:

DVJJ (Hrsg.): Jugend ohne Rettungsschirm.

- Herausforderungen annehmen!

Godesberg (Forum Verlag) 2015, S. 91-104.

Polizeiliche Gefährdersprache: Rechtliche und kriminologische Probleme

Michael Jasch

1 Einleitung

Gefährdersprachen haben sich zu einem festen Bestandteil des polizeilichen Umgangs mit Jugenddelinquenz entwickelt. Vor allem bei jungen Menschen, die bereits mehrfach strafrechtlich in Erscheinung getreten sind, soll eine direkte persönliche Ansprache durch Polizeibeamte einer weiteren Delinquenz entgegenwirken. Mit diesem Ziel gehören polizeiliche Hausbesuche bei Jugendlichen und Heranwachsenden mittlerweile in den meisten Bundesländern zum Alltagsrepertoire der Jugendsachbearbeitung. Doch dieser Maßnahme fehlt es, wie in diesem Beitrag gezeigt werden soll, derzeit noch an der erforderlichen Rechtsgrundlage (dazu unten: 3). Und auch in kriminologischer Hinsicht sind ernste Zweifel daran angebracht, ob es sich bei der Gefährdersprache langfristig um ein sinnvolles Instrument der polizeilichen Präventionsarbeit handelt (dazu: 4.).

2 Die Entdeckung des „Gefährders“

Innerhalb von rund zehn Jahren haben Gefährdersprachen und -anschriften eine erstaunliche Entwicklung erlebt. Bis zu der Zeit, in der in Folge des New Yorker Terroranschlages vom September 2001 der internationale Terrorismus zum beherrschenden Thema der Sicherheitspolitik wurde, war der Begriff des „Gefährders“ im Sprachgebrauch staatlicher Institutionen eher eine Rarität. Erst mit der Suche nach potentiellen Terroristen mit islamistischem Hintergrund wurde der Begriff zu einer Standardvokabel im politischen und medialen Sicherheitsdiskurs. So geschah es auch in diesem Zusammenhang, dass im Jahr 2004 von der Arbeitsgemeinschaft der Landeskriminalamtsleiter der erste dokumentierte Definitionsversuch eines „Gefährders“ unternommen wurde: Dabei handelte es sich um „eine Person, bei der *bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie politisch motivierte Straftaten von erheblicher Bedeutung, insbesondere solche im Sinne des § 100a der Strafprozessordnung (StPO), begehen wird.*“¹ Doch schon zwei Jahre später wurde der Gefährderbegriff bereits nicht mehr auf den politischen Terrorismus beschränkt. Erstmals systematisch und in großem Umfang wurden Gefährdersprachen im Vorfeld der Fußball-Weltmeisterschaft 2006 in Deutschland verwendet,² um gewaltsame Zwischenfälle bei diesem Großereignis zu verhindern. Schon fünf Jahre zuvor hatte die Polizei in ei-

¹ BT-Drs. 16/3570, S. 6.

² Dazu Arzti, 2006, S. 156 f.

nigen Bundesländern damit begonnen, vermeintliche Gefährder aus den politischen Protestbewegungen im Vorfeld von Demonstrationen zu kontaktieren. So kam es zu der ersten obergerichtlichen Entscheidung³ über eine solche Maßnahme durch ein rechtswidriges Gefährderschreiben, in dem einem Globalisierungsgegner von der Teilnahme an einer Demonstration gegen den EU-Gipfel in Brüssel abgeraten wurde. Was als polizeiliches Instrument gegen den Terrorismus und Hooliganismus begann, hat sich bis heute zu einer Maßnahme im Umgang mit einer Vielzahl von Kriminalitätsformen entwickelt. Gefährdersprachen werden gezielt gegen jugendliche Mehrfachauffällige,⁴ gegen Stalker und in Fällen familiärer Gewalt, gegenüber zwielichtigen Inkasso-Firmen⁵ und bei entlassenen Sexualstraf Tätern⁶ sowie im Umfeld der Rockerszene⁷ verwendet. Und damit sind nur die durch staatliche Konzepte oder Gerichtsentscheidungen bekannt gewordenen Anwendungsfelder dieser Maßnahme angesprochen. Das reale Verwendungsspektrum der Gefährdersprache in der Polizeipraxis dürfte mangels klarer Regelungen noch umfangreicher sein.

3 Rechtliche Anforderungen

Eine spezielle gesetzliche Regelung der Gefährdersprache existiert in den Polizeigesetzen der Bundesländer derzeit nicht. Nur in Niedersachsen hat die seit Februar 2013 im Amt befindliche rot-grüne Landesregierung vereinbart, die Gefährdersprache spezialgesetzlich zu regeln.⁸ Das wirft die Frage auf, ob diese Maßnahme ohne ein derartiges Spezialgesetz überhaupt rechtmäßig ist. Für die rechtlichen Anforderungen an die Durchführung einer Gefährdersprache ist zunächst entscheidend, ob diese Maßnahme für den Betroffenen einen Grundrechtseingriff darstellt. Nur wenn dies zu bejahen ist, stellt sich das Problem, ob die polizeirechtlichen Generalklauseln der Länder diesen Eingriff legitimieren oder vielmehr eine spezielle Regelung erforderlich ist.

3.1 Zwischen Eingriff und Information

Unbestritten bedarf die Polizei keiner gesetzlichen Eingriffsgrundlage für ein Handeln gegenüber dem Bürger, das einen rein informativen oder beratenden Charakter aufweist. Die Gefährdersprache könnte als eine reine Information des

Adressaten interpretiert werden, soll mit ihr doch vor allem auf die möglichen Folgen eines künftigen Rechtsbruchs hingewiesen werden. Doch diese Sichtweise erfasst die soziale Situation des Geschehens nicht hinreichend.

Nach dem heute dominierenden weiten Verständnis von Eingriffen liegt ein solcher vor, wenn ein staatliches Handeln dem Bürger ein Verhalten ganz oder teilweise unmöglich macht, das in den Schutzbereich eines Grundrechts fällt.⁹ Von einem Eingriff im grundrechtlichen Sinn kann aber nicht erst dann gesprochen werden, wenn für eine Person ein Verhalten faktisch vereitelt wird. Auch faktisch einschüchternde Maßnahmen können auf die Willensentschlussfreiheit des Betroffenen einwirken und sind daher, soweit sie ausreichend erheblich sind, als Eingriff anzusehen.¹⁰ Dieses Kriterium kann speziell bei Gefährdersprachen gegenüber jungen Personen durch Polizeibeamte leicht erfüllt sein.

Natürlich sind Gesprächsverläufe denkbar, in denen die Beamten lediglich aufklären oder warnen, über den Gehalt von Strafrechtsnormen und die möglichen Konsequenzen ihrer Verletzung darüber hinausgehen, zumal das Verbotensein bestimmter Straftaten für die betroffene Klientel kein Novum sein dürfte. Zu den gebräuchlichen Inhalten der Ansprache von Jugendlichen wird daher eher gehören, sie zur Vermeidung des Umgangs mit konkreten Personen, zur Vermeidung bestimmter Situationen oder des Besuches ausgewählter Veranstaltungen oder Clubs aufzufordern. Unrealistisch wäre dabei die Vorstellung, der Angesprochene würde darüber nachsinnen, ob es sich um einen Verwaltungsakt mit verbindlicher Regelungswirkung oder bloß ein Informationsgespräch handelt. Ebenso unrealistisch wäre es anzunehmen, ein mit – überwiegend zwei und häufig uniformierten – Polizeibeamten konfrontierter Jugendlicher würde sich lediglich „informiert“, und nicht auch gleichzeitig von einer staatlichen Autorität zu einem bestimmten Verhalten gedrängt fühlen. Genau auf diese Verhaltenssteuerung zielt die Gefährdersprache ja gerade ab.¹¹ Das gilt grundsätzlich sowohl für volljährige als auch für jugendliche Betroffene der Gefährdersprache. Besonders bei jungen Adressaten ist aufgrund ihrer geringeren Lebenserfahrung und höheren Beeinflussbarkeit aber davon auszugehen, dass die Schwelle zur Beeinträchtigung ihrer Willensentschlussfreiheit eher überschritten wird als bei Erwachsenen.

3 OVG Lüneburg NJW 2006, S. 391; ähnlich: OVG Magdeburg NVwZ-RR 2012, S. 720.

4 MFYN, 2008, S. 672.

5 VGH Kassel NVwZ-RR 2012, S. 344.

6 So etwa im Rahmen des niedersächsischen KURS-Projektes für den Umgang mit rückfahrgeladeten Sexualstraf Tätern [http://www.recht-niedersachsen.de/21021/KURSNds.htm], Pkt. 6.3 der Konzeption; siehe auch den Sachverhalt in OLG München vom 07.05.2009 [http://openjur.de/u/476423.html].

7 WIMMER, 2013.

8 Koalitionsvereinbarung 2013-2018 zwischen SPD und B90/Grüne Niedersachsen, S. 17 [http://www.spdnds.de/wahlen/landtagswahl-2013/koalitionsvereinbarung-2013-2018/].

9 PIEROTH, SCHLINK, KINGREEN & POSCHER, 2013, Rn. 253.

10 RACHOR, 2012, Rn. 754 f.; KIESSLING, 2012, S. 1211, unter Berufung auf OVG Berlin DVBl 2010, S. 1246.

11 So ist in der Antwort des damaligen niedersächsischen Innenministers SCHÜNEMANN auf eine parlamentarische Anfrage zu lesen: „Ziel der Gefährdersprache kann es auch sein, eine etwaige Normunsicherheit des Angesprochenen durch klare Grenzsetzung und das Aufzeigen von rechtlichen Konsequenzen in Richtung eines sozialkonformen Verhaltens zu beeinflussen“ (Nds-Drs. 16/4946, S. 1). Und das Fortbildungsinstitut der bayerischen Polizei formuliert: „Bei der Gefährdersprache handelt es sich um ein verhaltensbeeinflussendes Instrument (...)“ [http://www.dvjj.de/sites/default/files/medien/jimce/documente/veranstaltungen/dokumentationen/mueller.pdf].

tagsanfrage, in der es heißt: „Gefährderansprachen werden z.B. in nahezu allen Fällen von häuslicher Gewalt und Bedrohungen sowie in vielen Fällen nach Körperverletzungen und Beleidigungen durchgeführt. Im Umgang mit minderjährigen Schwelgen- und Intensivtätern, mit rückfallgefährdeten Tätern und Sexualstraftätern oder Rädelsführern gewaltbereiter Gruppierungen von Fußballanhängern sind sie als Standardmaßnahmen in den entsprechenden Konzeptionen vorgesehen.“¹⁴

Sie sind in unterschiedlichen Erlässen und Rahmenkonzeptionen von Landesministerien als Maßnahme vorgesehen, von der die Polizeibeamten regelmäßig Gebrauch machen sollen.¹⁵ Daher handelt es sich bei der Gefährderansprache um ein Instrument, das sich in quantitativer und qualitativer Hinsicht zu einem festen Bestandteil des polizeilichen Alltagshandelns entwickelt hat, aber nicht durch ein Parlamentsgesetz reguliert, sondern allein der Ausgestaltung durch die Exekutive überlassen ist.

Faktische Standardmaßnahmen können regelmäßig nicht auf die Generalklausel gestützt werden. Das folgt aus der vom Bundesverfassungsgericht formulierten „Wesentlichkeitstheorie“, der zufolge staatliches Handeln in bestimmten grundlegenden Bereichen durch ein förmliches Gesetz legitimiert werden muss.¹⁶ Alle wesentlichen Entscheidungen muss das Parlament als oberster Souverän selbst treffen und darf sie nicht anderen Staatsorganen überlassen. Zweck der Generalklausel ist es dagegen lediglich, angesichts der Vielzahl möglicher, nicht vorhersehbarer Situationen eine flexible Eingriffsgrundlage zur effektiven Abwehr unmittelbar drohender Gefahren zur Verfügung zu stellen, ohne die Polizei bei der Gefahrenabwehr von vornherein auf eine bestimmte Handlungsweise zu beschränken. Das gilt nicht nur für den Bereich der Grundrechtsausübung, sondern für alle grundlegenden normativen Bereiche des staatlichen Zusammenlebens. Die entscheidende und umstrittene Frage ist jedoch, wann genau eine „wesentliche Entscheidung“ vorliegt. Nach der gefestigten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes handelt es sich dabei um eine Einzelfallentscheidung, bei der es auf die Eigenarten des jeweiligen Sachbereiches ankommen soll. Entscheidende Kriterien haben stets die Wertentscheidungen des Grundgesetzes zu sein: „Danach bedeutet wesentlich im Grundrechtsrelevanten Bereich in der Regel, wesentlich für die Verwirklichung der Grundrechte.“¹⁷

Die Generalklausel ist im Fall der Gefährderansprache zu unbestimmt hinsichtlich ihrer Anwendungsvoraussetzungen und der erlaubten Form des Agierens gegenüber dem Bürger. Charakteristisch für die Gefährderansprache ist, dass die Polizei

¹⁴ Nds-Drs. 16/4946, S. 2.

¹⁵ Beispielsweise im niedersächsischen Landesrahmenkonzept „Minderjährige Schwelgen- und Intensivtätern“, Pkt. 8.1.3; dem KURS-Konzept für den Umgang mit Sexualstraftätern (Fn. 6) oder der Handreichung des BMFS: „Stalking: Grenzenlose Belästigung“ [http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/Materialie-Gleichstellung-Nr._20104.pdf], S. 16.

¹⁶ BVerfGE 49, 89 (126); 98, 218 (251); PIEROTH, SCHLINK & KNEISEL, 2012, § 7, Rn.20.

¹⁷ BVerfGE 98, 218 (251).

Dieser Eingriff erfolgt – je nach Form und Inhalt des Gespräches – auch in grundrechtlich verbürgte Positionen. Bei verhaltensbeeinflussenden Gesprächen der Polizei mit Minderjährigen ist stets das Erziehungsrecht der Eltern aus Art. 6 GG betroffen. Doch auch hinsichtlich des Jugendlichen selbst ist in der Regel von einem Grundrechtseingriff auszugehen. Je nach Anlass der Ansprache können das Versammlungsgrundrecht aus Art. 8 GG oder das Recht auf freie Meinungsäußerung (Art. 5 Abs. 1 GG) betroffen sein. Nehmen dritte Personen, zum Beispiel Freunde oder Schulkollegen, die Gefährderansprache wahr, so ist der Jugendliche in seinem Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 GG) tangiert, da er von der Polizei immanently gegenüber diesen Dritten als potentieller Straftäter oder als polizeibekanntes „Intensivtäter“ dargestellt wird. Zumeist wird aber das Grundrecht des Jugendlichen der allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG betroffen sein. Dieses Auf fanggrundrecht gewährt jedem Bürger innerhalb der verfassungsmäßigen Ordnung die Lebensgestaltungs- und Betätigungsfreiheit in einem umfassenden Sinn, also sich nach seinem Willen frei zu verhalten oder ein Verhalten auch zu unterlassen,¹² soweit der betroffene Lebensbereich nicht in den Schutzbereich eines speziellen Grundrechtes fällt.

Damit greift die Gefährderansprache aufgrund ihrer einschüchternden, staatlich lenkenden Intention und Wirkung immer dann in die allgemeine Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG ein, wenn seitens der Polizei nachdrückliche Empfehlungen hinsichtlich der Lebensgestaltung gegeben werden, die über den – eher banalen – Rat, künftig keine Straftaten mehr zu begehen, hinausgehen. Die Gefährderansprache stellt daher in der Regel einen Grundrechtseingriff dar und muss auf eine gesetzliche Grundlage gestützt werden.

3.2 Generalklauseln als Rechtsgrundlage

Fraglich ist dann, ob für diesen staatlichen Eingriff eine ausreichende gesetzliche Grundlage existiert. Die Rechtsprechung greift zur Rechtfertigung dieses Grundrechtseingriffes heute noch überwiegend auf die polizeirechtliche Generalklausel für die Gefahrenabwehr zurück.¹³ Das kann aus mehreren Gründen nicht überzeugen.

3.2.1 Problem: Standardmaßnahme

Die Generalklausel reicht für die Legitimation von Gefährderansprachen schon deshalb nicht aus, weil sich diese mittlerweile zu einer Standardmaßnahme des polizeilich-präventiven Handelns entwickelt hat. Diese Ansprachen werden von der Polizei heute routinemäßig in einer Vielzahl von alltäglichen Einsatzsituationen und für ein breites Spektrum von antizipierten Delikten verwendet. Eindringlich belegt wird dies durch die Antwort des niedersächsischen Innenministeriums auf eine Land-

¹² Vgl. BVerfGE 80, 137.

¹³ So auch OVG Lüneburg NfW 2006, S. 391; VGH Kassel NVwZ-RR 2012, S. 344 mit Anm. SEIDL, jurisPR-ITR 19/2012.

mittlerweile routinemäßig eine Vielzahl unterschiedlicher Grundrechtspositionen der betroffenen Bürger berührt, ohne dass diese Materie hinsichtlich der Adressaten, der Voraussetzungen und der Form geregelt ist. Während in einem Fall die Versammlungsfreiheit oder Aspekte der allgemeinen Handlungsfreiheit berührt sind, mag in einem anderen Fall allein in das Erziehungsrecht der Eltern eingegriffen werden. Welche Personen von der Ansprache betroffen sind und welchen Inhalt diese haben, ist für den Bürger in keiner Weise voraussehbar. Diese Faktoren sind abhängig von regional und zeitlich wechselnden Schwerpunktsetzungen und Ressourcen der Exekutive – manchmal in Gestalt von Landesinnenministerien, manchmal allein von einzelnen Polizeinspektionen. Es ist primär das breite Anwendungsspektrum der Gefährdungsansprache, das sie zu einer wesentlichen Angelegenheit macht. Wenn eine staatliche Autorität in erheblichem Umfang und über einen langen Zeitraum verhaltensbeeinflussend tätig wird, dann stellt dies einen bedeutsamen Umstand für die Grundrechtsbetätigung der Bürger dar. Der Gesetzgeber darf vor dieser Entwicklung nicht die Augen verschließen, sondern muss diesen grundrechtsrelevanten Bereich regeln. Das gilt sogar dann, wenn in zahlreichen Fällen kein oder ein nur marginaler Grundrechtseingriff erfolgen sollte.¹⁸

Derzeit zeichnet sich allein im Bundesland Niedersachsen der baldige Erlass¹⁹ einer spezialgesetzlichen Regelung für die Gefährdungsansprache ab. Diese wird Gefährdungsansprachen voraussichtlich vom Vorliegen konkreter Tatsachen abhängig machen und ihre Durchführung bei Minderjährigen nur in Anwesenheit von Erziehungsberechtigten gestatten. Auch soll durch eine Beschränkung auf das Aufsuchen der Adressaten in deren Wohnung oder die Schriftform ausgeschlossen werden, dass der Polizeikontakt am Arbeits- oder Ausbildungsplatz erfolgt und so das soziale Umfeld des Betroffenen unnötig tangiert.

¹⁸ Vgl. die Formulierung in BVerfGE 49, 89 (126): „... das der Gesetzgeber verpflichtet ist, – losgelöst vom Merkmal des 'Eingriffs' – in grundlegenden normativen Bereichen, zumal im Bereich der Grundrechtsausübung, (...) alle wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen.“

¹⁹ Bei Redaktionschluss dieses Beitrages war noch kein konkreter Gesetzesentwurf für eine entsprechende Norm bekannt. Grundlage der Beratungen wird voraussichtlich ein Gesetzesentwurf der Fraktion B90/Die Grünen (Nds.-Landtag Drs. 16/ 4965) werden, der lautet: „§ 11a: (1) Die Verwaltungsbehörde und die Polizei kann Personen zur mündlichen Gefährdungsansprache an ihrer Wohnung aufsuchen oder schriftliche Gefährdungsansprachen an sie richten, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, der Adressat werde in naher Zukunft Straftaten begehen, die im sachlichen Zusammenhang mit dem Gefährdungsansprechen stehen. Dabei sind die Rechtsgrundlage der Maßnahme und die zugrunde liegenden Tatsachen nach Satz 1 sowie mögliche Rechtsmittel anzugeben. Bei Minderjährigen darf die mündliche Gefährdungsansprache nur durchgeführt werden, wenn eine personensorgeberechtigte Person anwesend ist. (2) Tatsachen gemäß Absatz 1 Satz 1 sind insbesondere 1. in der Vergangenheit begangene Straftaten, bei denen nach Art und Weise der Begehung oder den Umständen der Begehung die Gefahr einer Wiederholung besteht, 2. Verstöße gegen das Gewaltschutzgesetz, 3. Gefährdung anderer Personen, 4. Aufruf zu Straftaten.“

3.2.2 Problem: Gefahrenlage

Wenn – wie derzeit noch üblich – diese Maßnahme auf die Generalklauseln gestützt wird, so ist dies nur zur Abwehr einer Gefahr zulässig. Ob in der praktischen Anwendung der Gefährdungsansprachen stets ausreichende Feststellungen zum Vorliegen einer Gefahr getroffen werden oder auch nur getroffen werden können, erscheint aber zweifelhaft. Nur wenige von einer Gefährdungsansprache betroffene Personen lassen dies anschließend gerichtlich überprüfen. Das OVG Lüneburg hat in dem wohl ersten obergerichtlichen Verfahren wegen einer Gefährdungsansprache daran erinnert, dass auch hier „eine durch Tatsachen belegte Prognose zu verlangen“ ist, die Person „*werde mit hinreichender Wahrscheinlichkeit eine anlassbezogene Straftat verwirklichen*.“²⁰ Das kann nur der Fall sein, wenn der Betroffene selbst oder Dritte zumindest von dem Vorhaben einer bestimmten, wenn auch nicht in allen Einzelheiten bereits konkretisierten Tat berichten oder sachliche Anhaltspunkte (Vorbereitungshandlungen, Notizen, Androhungen in sozialen Netzwerken) darauf hindeuten.

Die Praxis der Gefährdungsansprachen berücksichtigt dies kaum. Vielmehr werden Stalker, als gewaltbereit bekannte Fußballanhänger oder mehrfach auffällige Jugendliche routinemäßig als „*Gefährder*“ angesehen. Das zeigt sich daran, dass die Gefährdungsansprache für diese Gruppen in entsprechenden Programmen der Länder pauschal als regelmäßige Reaktionsform vorgesehen ist. Damit wird nicht, wie es die Generalermächtigung des Polizeirechts voraussetzt, auf eine konkrete gefährliche Sachlage im Einzelfall abgestellt. Vielmehr wird die Gefahr personalisiert: Gefährlichkeit wird auf der Grundlage früherer polizeilicher Erkenntnisse als eine Eigenschaft der jeweiligen Person konstruiert.²¹ Frühere Polizeiauffälligkeiten oder Straftaten des Betroffenen allein können jedoch nicht als gefahrbe gründende Tatsachen angesehen werden. Selbst wenn in der Vergangenheit eine intensive Delinquenzphase zu verzeichnen war, reicht das für die Annahme einer konkreten Gefahr nicht aus. Die empirische Forschung zur Delinquenz im Lebensverlauf macht deutlich, dass der Satz „*Einmal Verbrecher – immer Verbrecher*“²² nicht der Wirklichkeit entspricht.

Ohne konkrete Hinweise der genannten Art dürfte in den meisten Fällen nicht einmal ein Gefahrenverdacht vorliegen. Auch dieser Gefahrenverdacht²³ verlangt zumindest durch Tatsachen konkretisierte Hinweise auf das mögliche Vorliegen einer Gefahr, wenn auch die Beurteilung der Lage noch sehr unsicher sein mag. Beim Gefahrenverdacht liegt also die Situation vor, dass eine Gefahr vorliegen oder auch nicht vorliegen kann, was noch zu erforschen wäre. Selbst wenn ein solcher Verdacht

²⁰ OVG Lüneburg NJW 2006, S. 391.

²¹ Instrukтив aus sozialwissenschaftlicher Perspektive über die Konstruktion des „*Gefährders*“: Böhm, 2011.

²² So der Titel der Untersuchung von Stelly & Thomas, 2001. Siehe zur Delinquenz im Lebensverlauf auch: Böers (in diesem Band).

²³ Ausführlich – und kritisch – zur Figur des Gefahrenverdachts: Ibler, 2013, S. 740 f.

bejaht werden sollte, rechtfertigt dieser lediglich Maßnahmen zur Erforschung der Frage, ob tatsächlich eine Gefahrensituation gegeben ist. Die Gefährderansprache zielt auch auf diese Gefahrenforschung nicht ab. Vielmehr handelt es sich bei ihr um eine Maßnahme der Gefahrenvorsorge, für die jedoch ebenfalls eine spezielle Rechtsgrundlage erforderlich ist.²⁴

4 Zur Kriminologie des „Gefährders“

Mit der Gefährderansprache sind in erster Linie kriminalpräventive Hoffnungen verbunden.²⁵ Anstatt erst auf eine Rechtsverletzung zu warten, soll dem Betroffenen früh verdeutlicht werden, dass die Polizei ihm „im Auge“ hat und ihm im Fall eines künftigen gesetzeswidrigen Verhaltens nachteilige Konsequenzen drohen. Gesicherte Erkenntnisse über die präventive Wirkung dieser Maßnahme liegen zurzeit nicht vor. Doch sind aus den nachfolgend aufgeführten drei Gründen deutliche Zweifel an einem nachhaltigen Erfolg in kriminalpräventiver Hinsicht angebracht.

4.1 Begrenzte Innovation

Nicht sehr klar ist, worin die eigentliche Innovation der Gefährderansprache besteht. Polizeibeamte mit einer langjährigen Berufserfahrung berichten häufig, sie hätten schon immer ermahrende und normverdeutlichende Gespräche mit bestimmten Personen geführt, wenn ihre Einschätzung der Person es nahe lege – allerdings ohne es als „Gefährderansprache“ zu bezeichnen. Speziell im Jugendbereich ist weitgehend ungeklärt, welchen Platz das neue Instrument in der ohnehin schon erzieherisch ausgestalteten Jugendsachbearbeitung der Polizei einnehmen soll. Wenn, wie es zumeist vorgesehen ist, diese Ansprache nicht bei jeder ubiquitären Jugenddelinquenz, sondern nur bei mehrfach auffällig gewordenen Personen zur Anwendung kommt, so ist davon auszugehen, dass dem Jugendlichen auf diesem Weg wenig neue Informationen vermittelt werden können. Gerade diese Zielgruppe wird anlässlich früherer Polizei- und Justizkontakte ohnehin ermahnt und mit den Folgen illegalen Verhaltens konfrontiert worden sein. Dazu wird es entweder informell während des Polizeieinsatzes, oder aber formell im Rahmen eines erzieherischen Gespräches gekommen sein. Wesentlich andere Inhalte oder Ziele als diese erzieherischen Gespräche, die in den Diversionsrichtlinien vieler Bundesländer als polizeiliche Vorbereitung einer Diversionentscheidung vorgesehen sind,²⁶ kann die

²⁴ So auch KRESSLING, 2012, S. 1217.

²⁵ Gloss, 2010, S. 323; HÜLSBECK, 2008, S. 442.

²⁶ Siehe etwa in Brandenburg: Gemeinsamer Runderlass „Einstellung von Jugendstrafverfahren nach §§ 45-47 JGG (Diversions)“ vom 22.12.2000 (JMBl. 2001 S. 23), III.1; in Niedersachsen: Gemeinsamer Runderlass „Richtlinien für die Bearbeitung von Ermittlungsverfahren in Jugendsachen bei jugendtypischem Fehlverhalten“ (Nds.MBl. Nr.20/2012 S.462), 2.1.2; für Berlin: Gemeinsame Allgemeine Verfügung (...) (Diversionsrichtlinie) v. 24.08.2009 (ABl. 18.09.2009, S. 2249), C.2.1.

Gefährderansprache kaum haben. Grundlegend neu ist die ermahnende persönliche Ansprache gerade von Jugendlichen und Heranwachsenden sicher nicht. Neu daran ist allerdings die Institutionalisierung dieser Gespräche als polizeiliche Vorfeldmaßnahme sowie die Einübung einer „Gefährder-Rhetorik“, die das Bild von Menschen als Gefahrenquellen im alltäglichen Sprachgebrauch zu verankern droht.

4.2 Begrenzte Reichweite

Zweifel an der präventiven Reichweite ergeben sich auch aus den insbesondere für die Jugenddelinquenz typischen Tatumständen. Gelegenheit zur vorherigen Reflexion aufgrund einer polizeilichen Gefährderansprache mag vorhanden sein bei potentiellen Teilnehmern von konkret bevorstehenden Großveranstaltungen. Jugenddelinquenz – insbesondere durch junge Menschen begangene Gewalttaten – geschehen aber überwiegend situativ und spontan, ohne eine längere Phase bewusster Planung. Sie sind überwiegend Ausdruck einer Konfliktsituation, in der die Handelnden eine mangelhafte Fähigkeit zur Selbstkontrolle, zum Umgang mit ihren Emotionen und zur Bewältigung einer personalen Konfliktsituation besitzen. Ein polizeilicher Hausbesuch fernab von derartigen Konfliktsituationen ändert an diesen Umständen wenig. Gespräche erscheinen allenfalls insoweit sinnvoll, als dass sie auf die Vermeidung konfliktrichtiger Situationen oder das Aufzeigen von Hilfsangeboten außerhalb der Polizei abzielen.

4.3 Zurück zum Labeling?

Was macht es eigentlich mit einem Jugendlichen, ihn als „Gefährder“ zu bezeichnen? Einige mögen sich gewarnt fühlen, andere nahezu überrascht über dieses Maß an Aufmerksamkeit, das ihnen zuteil wird. Einige mögen sich ausgestoßen, gebrandmarkt fühlen – andere mögen stolz darauf sein und es als eine Art Auszeichnung innerhalb einer devianten Peergroup empfinden. In jedem Fall handelt es sich um eine gänzlich neue Qualität negativer sozialer Zuschreibung. Sie ist von neuer Qualität, weil die Etikettierung der Person nicht für eine begangene Tat erfolgt, sondern allein schon für eine behauptete Gefährlichkeit. Explizit wird eine Person als Gefahr eingestuft. Während das Strafrecht sein soziales Urteil über ein konkret begangenes Unrecht fällt, wird hier an die lediglich vermutete Gefährlichkeit einer Person angeknüpft.

Diese Vorgehensweise stellt gleich in zweierlei Hinsicht dar, was ein Großteil der Kriminologie seit mehr als 70 Jahren als Formen des Labeling, der Etikettierung oder Stigmatisierung kritisch beschreibt und hinterfragt. Zum einen – und dies ist der bedeutsamere Aspekt, da er den mit Gefährdersprachen verbundenen Präventionsgedanken berührt – droht Etikettierung zu einer akzeptierenden Annahme der Zuschreibung durch den Betroffenen zu führen. „Der junge Delinquent wird böse weil er als böse definiert wird und weil ihm nicht geglaubt wird wenn er gut ist“, schrieb

TANNENBAUM²⁷, einer der Begründer des Labeling-Ansatzes, bereits im Jahr 1938 in Bezug auf die justizielle Sanktionierung junger Menschen. Seitdem hat sich ungeachtet aller theoretischen Streitfragen um diesen Etikettierungsansatz²⁸ auch aus lerntheoretischer Perspektive die Erkenntnis durchgesetzt, dass die Eigenschaft, ein „böser Außenseiter“ zu sein, von Menschen irgendwann angenommen wird, wenn diese Zuschreibung durch gesellschaftliche Instanzen nur oft und dauerhaft genug erfolgt. Wer aus der Gemeinschaft der Rechtstreuen durch die Etikettierung als „Krimineller“ ausgeschlossen wird, der sucht nach sozialer Anerkennung in Gruppen, die aus anderen Abwechslern bestehen. So kann das Etikett der formellen Sozialkontrolle in der praktischen Konsequenz sogar zu einer Verstärkung des devianten Verhaltens führen. Im Hinblick auf das Straf- und Strafverfahrensrecht wird seit langer Zeit die zunehmende Kriminalisierung schon im Vorfeld einer Rechtschutzverletzung beklagt.²⁹ Diese Entwicklung hat ihre Parallele im Polizeirecht gefunden, indem unter den Stichwörtern „vorbeugende Verbrechensbekämpfung“ und „Gefahrenvorsorge“ auch hier die Eingriffsschwellen stetig nach unten verschoben werden. Die Grundannahmen des ursprünglich in Bezug auf Kriminalstrafaktionen diskutierten Labeling-Ansatzes gelten auch hier.

Eine zweite Seite des Labeling betrifft die gesellschaftliche Konstruktion des Phänomens „Kriminalität“ durch die Instanzen der Sozialkontrolle. Strafverfolgung findet nicht gleichmäßig statt. Stets werden ganz bestimmte, ausgesuchte Personen eher als andere als Verdächtige oder kriminogene Gefahren konstruiert. Welche Personen in das Netz der Sozialkontrolle gelangen, hängt von einer Vielzahl von Faktoren, insbesondere von den verfügbaren Personalressourcen der Behörden und ihren Schwerpunktsetzungen, politischen Zielvorgaben, populistischen Stimmungen, ihren medialen Thematisierungen und der Sichtbarkeit von Delikten ab. Dabei besteht stets die Gefahr, dass in erster Linie die „üblichen Verdächtigen“ aus den Bereichen der Unterschichtskriminalität mit ihrer in der Öffentlichkeit eher sichtbaren leichten bis mittelschweren Gewalt- und Drogenkriminalität in den Fokus geraten. Das gilt ebenso für die präventiv ausgerichtete Gefährdersprache. Schaut man in die Mindeststandards für Gefährdersprachen der BAG Polizei in der DVJJ, so findet man dieses Instrument empfohlen für „sich abzeichnende Großlagen“ wie Fußballspiele oder Demonstrationen und für die Verwendung „im Rahmen von bestimmten Verfahrenskonzepten“ der Länder, insbesondere den so genannten Intensiväterprogrammen.³⁰ Gleichzeitig wird betont, dass es keine abschließende

²⁷ TANNENBAUM, 1938, S. 17.

²⁸ Dazu JASPER, 2000, sowie die diversen Beiträge in MENZEL, 2003; Überblick bei SCHWIND, § 8, Rn. 2 ff.

²⁹ So bereits WESSLAU, 1989, sowie PRITZWITZ, 1993.

³⁰ BAG, 2012: Mindeststandards bei Gefährdersprachen von Minderjährigen, Pkte. 2.2; 2.3. Zu Recht kritisch zu derartigen Programmen für „Intensiväter“: EISENBERG, 2013, § 5, Rn. 86; MÜLLER, 2011, S. 182 ff.

Auffüstung möglicher Konstellationen für diese Vorgehensweise gäbe.³¹ Das ist zwar konsequent in einer Denklogik, die den Gefährder individuell und situativ benennen will. Doch die Offenheit des Anwendungsspektrums öffnet Tür und Tor für polizeiliche Alltagstheorien und lediglich intuitive Einschätzungen. Vorzugswürdig wäre eine klare Begrenzung der Ansprache auf bestimmte Gefahren- oder Deliktbereiche wie sie etwa in Österreich vorgenommen wurde: So beschränkt § 49b des österreichischen Sicherheitspolizeigesetzes die Gefährdersprachen auf das Vorfeld von Sport-Großveranstaltungen, hat also primär die Fußball-Hooligan-Szene im Auge.³² Eine derartig klare Grenzziehung lässt auch der erste Entwurf für eine gesetzliche Regelung von Gefährdersprachen im Bundesland Niedersachsen³³ vermissen.

5 Gefährliche Menschen, harmlose Menschen?

Besonders im Jugendkriminalrecht verwundert diese neue Lust am Labeling, zumal die Entwicklung des JGG seit seiner Entstehung, vor allem aber während der vergangenen drei Jahrzehnte, als eine permanente Abkehr von negativ-etikettierenden Verfahrensweisen und Sanktionen verstanden werden kann. Gerade die DVJJ hat sich in der Vergangenheit stets um den Abbau stigmatisierender Instrumente bemüht, vielfach mit großem Erfolg: Die Entwicklung der Diversionenbewegung und die Entwicklung der ambulanten Maßnahmen in den 1980er Jahren, die Begleitung der JGG-Reformen zu Beginn der 1990er und im Jahr 2007, und nicht zuletzt die Beiträge der Vereinigung zur Ausgestaltung des Jugendstrafvollzugs und seiner rechtlichen Grundlagen sind Beispiele für eine DVJJ-Verbandspolitik, die der Zurückdrängung stigmatisierender Elemente im Jugendkriminalrecht gewidmet ist. Auch in der polizeilichen Jugendsachbearbeitung zählt die Stigmatisierungsvermeidung nach wie vor zu den proklamierten Zielen.³⁴ Diese Zielvorstellung droht angesichts der gegenwärtigen kriminalpolitischen Entwicklung in den Hintergrund gedrängt zu werden. Das allgegenwärtige Bestreben nach Sicherheit³⁵ hat in Kombination mit einer Präventionseuphorie mittlerweile zu einer bedenklichen Suche

³¹ BAG, 2012, Pkt. 2.1.

³² § 49b Satz 1 SPG lautet: „Menschen, die Verwaltungsübertretungen nach §§ 81 oder 82, nach dem Pyrotechnikgesetz 2010 (PyroTG 2010), nach Art. 3 Abs. 1 Z 4 des Einführungsgesetzes zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen 2008 (EGVG) oder nach § 3 des Abzeichengesetzes 1960 in unmittelbarem Zusammenhang mit Sportgroßveranstaltungen begangen haben, und von denen aufgrund bestimmter Tatsachen anzunehmen ist, dass sie auch in unmittelbarem Zusammenhang mit künftigen Sportgroßveranstaltungen solche Verwaltungsübertretungen begehen werden, können von der Sicherheitsbehörde beiläufig zu werden.“

³³ Siehe dazu oben, Fn. 19.

³⁴ Vgl. nur die Mindeststandards für die Jugendsachbearbeitung der BAG Polizei in der DVJJ bei HÜBNER, KERNER, KUNATH & PLANAS, 2012, S. 430.

³⁵ Über diese Entwicklung: JASCH, 2007, sowie HEFENDEHL, 2013.

nach – auch nur latenten – Gefahren in allen Bereichen geführt. Bedrohlich ist diese Entwicklung, weil sowohl das Streben nach Sicherheit als auch die Präventionsorientierung potentiell grenzenlos sind.

Die bundesrepublikanische Gesellschaft ist seit der Jahrtausendwende in unterschiedlichen Politikfeldern geprägt von zunehmender sozialer und ökonomischer Segregation und einer Verschärfung des Kampfes um gesellschaftliche Ressourcen. Das gilt für den Arbeitsmarkt und die Einkommensentwicklung ebenso wie für den Bildungssektor und die sozialen Sicherungssysteme. Gutes ist dabei selten herausgekommen. Es ist weder kriminalpolitisch noch gesellschaftspolitisch eine gute Idee, die Aufspaltung der Gesellschaft in „gefährliche“ und „ungefährliche“ Personen so unreflektiert voran zu treiben, wie es gegenwärtig in Teilen der Kriminalpolitik geschieht.

6 Fazit

Gefährderansprachen und -anschriften sind als Instrument der Gefahrenvorsorge zu qualifizieren. Als staatliche Maßnahmen mit der Intention der Verhaltenssteuerung stellen sie regelmäßig einen Eingriff in die Grundrechte von Jugendlichen und ihrer Erziehungsberechtigten dar. Daher bedürfen sie einer Rechtsgrundlage in Form eines Parlamentsgesetzes. Die Generalklauseln der Polizeigesetze sind keine ausreichende Eingriffsgrundlage, da es sich faktisch um eine Standardmaßnahme handelt, deren Regelung dem Gesetzgeber vorbehalten bleibt. Zudem ist in einer Vielzahl der Praxisfälle davon auszugehen, dass das Vorliegen einer Gefahr nicht gerichtsfest begründet werden kann. Aus jugendkriminologischer Sicht ist die „Gefährder-Rhetorik“ dieser Maßnahme zu kritisieren. Es handelt sich um einen politisch motivierten Jargon, der aus einer Vielzahl von Bürgern „Gefährder“ macht und die Stigmatisierung und Ausgrenzung von Jugendlichen und Heranwachsenden vorantreibt. Schon deshalb sollte von einem so bezeichneten Instrument nur restriktiv Gebrauch gemacht werden. In den aktuellen Standards für die Gefährderansprache der BAG Polizei in der DVJJ ist zu lesen: Miteinander reden sei „*allemaal besser*, als mit polizeilicher Gewalt eingreifen zu müssen“.³⁶ Dem ist vorbehaltlos zuzustimmen. Doch das Statement ist zu ergänzen: Reden Sie mit Mitbürgern, und nicht mit „Gefährdern“! Treten Sie jungen Menschen gegenüber, und nicht einem Risiko auf zwei Beinen!

LITERATURVERZEICHNIS

- ARZT, C. (2006). Gefährderansprache und Meldeaufgabe bei Sport-Großereignissen. Zugleich eine Besprechung von OVG Lüneburg, Urteil vom 22.09.2005. *Die Polizei*, 156-161.
- BÖHM, M.L. (2011). *Der „Gefährder“ und das „Gefährdungsrecht“: eine rechtssoziologische Analyse am Beispiel der Urteile des Bundesverfassungsgerichts über die nachträgliche Sicherungsverwahrung und die akustische Wohnraumüberwachung*. Göttingen: Universitätsverlag.
- BUNDESARBEITSGEMEINSCHAFT (BAG) POLIZEI IN DER DVJJ (Hrsg.) (2012). *Mindeststandards für Gefährderansprachen bei Minderjährigen vom 3. Juli 2012*. Hannover (<http://www.dvjj.de/nachrichten-aktuell/mindeststandards-für-gefährderansprachen-bei-minderjährigen>; Zugriff: Oktober 2013).
- EISENBERG, U. (2013). *Jugendgerichtsgesetz*. (16. Auflage). München: Beck.
- GLOSS, W. (2010). Zum Verhältnis von Polizei- und Jugendrecht in Deutschland: die Rolle der Behörden am Beispiel der Gefährderansprache. *Recht der Jugend und des Bildungswesens*, 58 (3), 323-338.
- HEFENDEHL, R. (2013). Sicherheit und Sicherheitsideologie – oder auch: Das Ende des Relativen. *Neue Kriminalpolitik*, 25 (1), 19-25.
- HÜBNER, G.-E., KERNER, S., KUNATH, W. & PLANAS, H. (Hrsg.) (2012). *Mindeststandards polizeilicher Jugendarbeit. Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe*, 23 (4), 430-435.
- HÜLSBECK, H. (2008). Die Gefährderansprache: Allheilmittel, Wunderwaffe oder nur ein taktisches Puzzlestück? *Der Kriminalist*, (11), 442-445.
- IBIER, M. (2013). Gefahrenverdacht und polizeiliche Generalklausel. In G. JOCHUM, W. FRITZMEYER & M. KAU (Hrsg.), *Grenzüberschreitendes Recht – Crossing Frontiers. Festschrift für Hailbronner* (S. 737-745). Heidelberg: Müller.
- JASCH, M. (2007). Strafrecht im Dilemma zwischen Sicherheit und Freiheit. *Kriminologisches Journal*, 39 (3), 203-213.
- JASPER, M. (2000). Kriminalitätstheorien: Der Labeling Approach. Von den amerikanischen Ursprüngen bis zur deutschen Rezeption. *Kriminalistik*, 54 (3), 146-152.
- KRESSLING, A. (2012). Die dogmatische Einordnung der polizeilichen Gefährderansprache in das allgemeine Polizeirecht. *Deutsches Verwaltungsblatt*, (19), 1210-1217.
- MENZEL, B. (Hrsg.) (2003). *Grenzenlose Konstruktivität? Standortbestimmung und Zukunftsperspektiven konstruktivistischer Theorien abweichenden Verhaltens*. Opladen: Leske + Budrich.
- MEYN, T. (2008). Gefährderansprachen bei jugendlichen Intensivtätern. *Kriminalistik*, 62 (12), 672-676.
- MÜLLER, H.E. (2011). Labeling von „Intensivtätern“? Karriere eines kriminologischen Theoremsatzes und seine heutige Relevanz. In ORGANISATIONSBÜRO STRAFVERTEIDIGERVEREINIGUNGEN (Hrsg.), *Wehe dem, der beschuldigt wird...* (S. 169-189). Berlin: Eigenverlag.