

## *Bestrafen der Armen, kontrollieren der Armen?*

### I. Einleitung

Mit Loïc Wacziargts »Bestrafen der Armen«<sup>1</sup> wurde die These von einer zunehmenden Punitivität westlicher Kriminaljustizsysteme zur Durchsetzung neoliberaler Umbrüche im Wirtschafts- und Arbeitsleben auch international populär.<sup>2</sup> Bereits einige Jahre vor dem Erscheinen dieses Werkes deutete der Soziologe den vermehrten Einsatz der Kriminal-, insbesondere der Freiheitsstrafe als eine Herrschaftstechnik und ein Mittel der sozio-ökonomischen Politikdurchsetzung:

»Das auffälligste Merkmal aller Industrienationen ist zweifellos der ungeheure Anstieg ihrer Gefängnispopulationen. Als Ursache hierfür kann man das immer häufigere [...] Umfunktionieren der Haft zu einem Instrument der Bekämpfung sozialer Unsicherheit betrachten.«<sup>3</sup>

Kriminologisch und rechtssoziologisch ist die Betrachtung des Kriminaljustizsystems als ein zentrales Instrument zur Durchsetzung der jeweiligen politischen und ökonomischen Machtverhältnisse keineswegs neu. Schon gegen Ende des 19. Jahrhunderts analysierte der Jurist Rudolf von Ihering die Entwicklung des Rechts als einen »unausgesetzten Kampf«<sup>4</sup> von Interessen und Interessenvertretern innerhalb einer Gesellschaft. Und in den 1960er Jahren entstand in England mit der »new criminology« eine ganze Denkrichtung der Kriminologie, die strafrechtliche Kriminalisierungen vor allem als Nebenprodukt eines ökonomischen Klassenkampfes betrachtete, sich in Deutschland unter dem Begriff der »kritischen Kriminologie« etablierte und bis heute fortentwickelt hat. Jedoch haben die unter dem Schlagwort der Globalisierung

<sup>1</sup> *Wacziargt, Loïc*: Bestrafen der Armen. Zur neoliberalen Regierung der sozialen Unsicherheit, Opladen/Parmington Hills 2009.

<sup>2</sup> Für den Diskurs über Punitivität in Deutschland siehe: *Peters, Helge*: »Punitive Turn«?, *Kriminologisches Journal* 2009, S. 179-186, S. 179, sowie der Kommentar dazu von *Kury (Kury, Helmut; Peters, »Punitive Turn«*; ein Kommentar, *Kriminologisches Journal* 2009, S. 193-197, S. 193).

<sup>3</sup> *Wacziargt, Loïc*: Das Janusgesicht des Ghettos und andere Essays, Berlin 2006, S. 144.

<sup>4</sup> *Ihering, Rudolf von*: Der Kampf ums Recht, 8. Aufl. (pearb. Nachdruck der Originalausgabe v. 1872), Frankfurt a.M. 2003.

werden muss um das Existenzminimum zu erreichen, steigt seit 2007 kontinuierlich an und lag im Jahr 2010 bereits bei rund 1,4 Millionen Menschen. Abgesehen von diesen materiellen Indikatoren ist bereits der ungleiche Zugang der Bürger zum Arbeitsmarkt und zum Bildungssystem besorgniserregend. So resümiert die jüngste Studie der Bertelsmann-Stiftung über soziale Gerechtigkeit in Deutschland:

«Der größte Handlungsbedarf besteht [...] in den Feldern Bildungszugang, Armutsvermeidung und Arbeitsmarktklusion. Es kann nicht dem eigenen Gerechtigkeitsanspruch einer der reichsten Industrienationen genügen, dass rund jedes neunte Kind in armen Verhältnissen aufwächst, Bildungschancen stark von sozialer Herkunft abhängen und viele Menschen, insbesondere Geringqualifizierte, dauerhaft vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen bleiben.»<sup>7</sup>

Angesichts dieser seit Jahren anhaltenden Tendenzen und Missstände überträgt es kaum, dass sich in Folge des wachsenden ökonomischen Druckes auch der alltägliche Umgang der Menschen miteinander verändert. «Das soziale Klima wird eisiger»<sup>8</sup> fasste eine Nachrichtengattung die Befunde des Bielefelder Sozialforschers Wilhelm Heitmeyer aus seiner Langzeitstudie unter dem Titel «Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit» zusammen. Der Soziologe spricht von einer mit Empathielosigkeit und Fremdenfeindlichkeit einhergehenden «rohen Bürgerlichkeit», die in Folge eines immer stärker allein an Konkurrenz- und Effizienzmaßstäben orientierten Lebens um sich greife.<sup>9</sup>

### III. Justizielle Indikatoren: Kontinuität und Sicherung

Wird der soziale Kampf härter, dann fallen zwangsläufig immer mehr Menschen durch das ohnehin grobmaschiger werdende Netz der Sicherung und – sogar wichtiger – der sozialen Integration. Auswirkungen dieses gesellschaftlichen Klimas sowohl auf die Formen der Devianz als auch deren staatliche Kontrolle sind nahelegend. Ob der soziale Kampf in Deutschland allerdings, wie Waquants Thesen es nahelegen, mit den Mitteln der klassischen Kriminalstrafe, insbesondere der Freiheitsentziehung ausgetragen wird, ist zweifelhaft. Was Loic Waquant für die USA und tendenziell auch für Frankreich ausmacht,<sup>10</sup> kann für das Sanktionierungsverhalten der deutschen Justiz, zumindest derzeit und

beschriebenen Phänomene, die spätestens seit 2008 auch die systemerschütternden Krisensymptome des Kapitalismus globalisieren, zu einer neuen Qualität sozialer Veränderungen führen, die eine zeitgenössische Befassung mit der Rolle der Strafe durchaus lohnenswert erscheinen lassen. Fraglich ist allerdings, ob Waquants Analysen auch auf die Lage der Kriminaljustiz in Deutschland zutreffen.

### II. Soziale Indikatoren: Das Klima «wird eisiger»

Sozialwissenschaftliche Analysen der deutschen Gesellschaftsentwicklung in den vergangenen zwei Jahrzehnten weisen unzweifelhaft auf eine Verschärfung des Kampfes um soziale Teilhabe und Ressourcen hin. Dabei markieren die vergangenen zwei Jahrzehnte einen wachsenden Wettbewerbsdruck zwischen Unternehmen als auch unter Arbeitskräften in Gang. In der Bundesrepublik ist es keiner parteipolitischen Regierungskonstellation seither gelungen, die kontinuierliche Zunahme der sozialen Segregation aufzuhalten. Das zeigt sich schnell anhand der Betrachtung von unterschiedlichen Dimensionen der sozioökonomischen Entwicklung. So konstatiert die renommierte OECD, die Einkommensschere zwischen Gut- und Niedrigverdienern habe sich zwischen 1990 und 2011 in allen 34 Mitgliedsstaaten der Organisation weiter geöffnet – in Deutschland jedoch überdurchschnittlich stark.<sup>5</sup> Abgesehen von dem Realeinkommen der Haushalte sind es vor allem die Beschäftigtenverhältnisse, aus denen diese Einkommen stammen, die eine dramatische Veränderung erfahren haben. Die «Generation Praktikum»<sup>6</sup> der 90er Jahre ist nahtlos in die Phase der «prekären Beschäftigungsverhältnisse» überführt worden: Mini-Jobs, geringfügige Beschäftigungsverträge, Niedriglohnssegmente, die Beschäftigung auf Basis einer (Schein-)Selbstständigkeit, Zeitarbeit und befristete Arbeitsverhältnisse haben dazu geführt, dass immer mehr Menschen von ihrer Arbeit nicht leben können oder keine wirtschaftliche Perspektive über die kommenden Monate hinaus besitzen. Das schlägt sich in den Daten der Bundesagentur für Arbeit nieder. Die Zahl der so genannten «Aufstocker», deren Arbeitslohn durch einen Sozialhilfefreiszuschnitts ergänzt

5 OECD 2011 ([http://www.oecd.org/document/54/0,3746,de\\_34968570\\_35008930\\_49176950\\_1\\_1\\_1\\_1\\_00.html](http://www.oecd.org/document/54/0,3746,de_34968570_35008930_49176950_1_1_1_1_00.html)).

6 Bis heute leaswert der Artikel von Matthias Stolz in DIE ZEIT, durch den dieser Begriff geprägt wurde (verfügbar unter: [http://www.zeit.de/2005/14/Titel\\_2FFraktikant\\_14](http://www.zeit.de/2005/14/Titel_2FFraktikant_14)).

7 Bertelsmann-Stiftung: Soziale Gerechtigkeit in der OECD – Wo steht Deutschland?, Gütersloh 2010, S. 31.

8 <http://www.rv-d/politik/soziales/Klima-wird-eisiger-erartikel2071316.html> (letzter Zugriff: 12. Mai 2012).

9 Heitmeyer, in: Die Zeit v. 22.9.2011, Nr. 39.

10 Waquant a.a.O., 2009, S. 276.

Zwei Entwicklungen gibt es allerdings in der deutschen Justiz, die als Beleg für eine punktuelle Wende gedeutet werden könnten: Zum einen hat die seit der Jahrtausendwende vorherrschende Orientierung an der trügerischen Idealvorstellung »Sicherheits« zu einer drastischen Zunahme der präventiven Maßregeln, insbesondere der strafgerichtlichen Unterbringungen in Entziehungsanstalten, geführt.<sup>13</sup> Allein zwischen 1990 und 2010 hat sich der Anteil der zu einer Maßregel (§§ 63, 64, 66 StGB) verurteilten Personen an allen Sanktionierten verdoppelt, bezogen auf alle Abgeurteilte<sup>14</sup> sogar verdreifacht. Zum anderen ist die Entwicklung der Ersatzfreiheitsstrafe bei uneinbringlichen Geldstrafen ein starkes Indiz für eine sozial ausgrenzende »Bestrafung der Armen«. Dieser Sanktionstyp sollte aus dem deutschen Kriminalrechtssystem ersatzlos gestrichen, die Beitreibung des Geldstrafenbetrages allein der Verwaltungsvollstreckung überlassen werden. Es gibt wohl kaum eine andere Sanktion an der sich ebenso gut zeigt, dass die intensivsten Grundrechtseingriffe auch heute noch bei den ärmsten Mitgliedern der Gesellschaft vorgenommen werden. Trotz aller Bemühungen<sup>15</sup> um eine Reduzierung dieser Ersatzhaft ist zwischen 1976 und 2002 in den westlichen Bundesländern der Anteil der zu einer Geldstrafe verurteilten Personen, die diese Strafe ersatzweise im Gefängnis verbüßt haben, von 5,6 auf 9,3 Prozentpunkte gestiegen.<sup>16</sup> Ungachtet dieser Entwicklungen, die nur einen kleinen Teil der straffälligen Personen betreffen, ist festzuhalten, dass eine grundlegende Tendenz zur Punitivität in Deutschland auch für die Jahrzehnte massiver gesellschaftlicher Umrüchungen nicht zu verzeichnen ist.

- 13 Dazu bereits *Jasch, Michael*: Maßregeln der Besserung und Sicherung als Bausteine eines neuen Sichertheitsrechts, in: *Organisationsbüro Straervereidligervereinigungen* (Hrsg.): *Strafverteidigung Verfahrenseinstellungen* enthalten.  
 14 In der Summe der Abgeteilten sind im Unterschied zu der Zahl der Sanktionierten auch die Modellprojekte zur Zurückführung der Ersatzfreiheitsstrafe werden vorgestellt von *Dunkel, Frieder*: Ersatzfreiheitsstrafen und ihre Vermeidung, Forum Strafvollzug 2011, Heft 3, S. 143-153, S. 143 ff.  
 15 *Hinz, Wolfgang*: Das strafrechtliche Sanktionensystem und die Sanktionierungspraxis in Deutschland 1882 – 2010, Version 1/2012. Internet-Publikation: Konstanzer Inventar Sanktionsforschung, Konstanz 2012 ([www.uni-konstanz.de/rftf/kis/Sanktionierungspraxis-in-Deutschland-2010.pdf](http://www.uni-konstanz.de/rftf/kis/Sanktionierungspraxis-in-Deutschland-2010.pdf); letzter Aufruf: 5.5.2012), S. 71. Die absolute Zahl der Neuzugänge im Vollzug der Ersatzfreiheitsstrafe stieg in diesem Zeitraum von 27.469 auf 45.700 an. Aktuellere Daten über die Zugänge dieser Vollzugsart können aufgrund einer Umstellung der Strafvollzugsstatistik nicht mehr ermittelt werden. Am 30.11.2011 saßen 3802 Personen zur Verbüßung einer Ersatzfreiheitsstrafe in deutschen Gefängnissen (Bundesamt für Statistik: Bestand der Gefangenen und Verurteilten in den deutschen Justizvollzugsanstalten nach ihrer Unterbringung auf Haftplätzen des geschlossenen und offenen Vollzugs, Sichtag: 30.11.2011 (Reihe Rechtsplänge). Wiesbaden 2012, S. 6). Da die Verweildauer bei Ersatzstrafen zumeist sehr kurz ist, würde ein Vergleich dieser Sichtagzahl mit entsprechenden Daten aus früheren Jahrgängen über die Entwicklung der Sanktionierungspraxis wenig aussagen.

in dieser Form, nicht festgestellt werden. Vielmehr lässt sich bei der Verhängung freiheitsentziehender Kriminalstrafen eine bemerkenswerte Kontinuität über die vergangenen Jahrzehnte hinweg feststellen. Auf dem Gebiet der Sanktionsforschung bieten die regelmäßigen Analysen von Wolfgang Heinz einen zuverlässigen und detaillierten Einblick in die Entscheidungspraxis der deutschen Justiz. Seine Aufarbeitung der Strafverfolgungsdaten zwischen den 70er Jahren und dem Jahr 2010 führt Heinz zu dem Schluss:

»Die These von der »neuen Lust am Strafen« kann danach für die deutsche Sanktionierungspraxis insgesamt empirisch nicht bestätigt werden. Verschärfungstendenzen scheinen auf eine bestimmte, in quantitativer Hinsicht sehr kleine Sträter- und Deliktstgruppe beschränkt zu sein. Es handelt sich einerseits um die Gruppe der als besonders »gefährlich« eingestuften Täter sowie um Täter der Sexual- und Gewaltkriminalität.«<sup>17</sup>

So ist bei den Verurteilungen wegen vorsätzlicher Tötungsdelikte ein deutlicher Anstieg der langjährigen Haftstrafen, vor allem der lebenslangen Freiheitsstrafe, zu verzeichnen während der Anteil der Freiheitsstrafen unter drei Jahre in dieser Deliktstgruppe zurückging. Diese Entwicklung findet eine Erklärung jedoch in der gleichzeitigen Abnahme des Anteils von Verurteilten, bei denen eine verminderte Schuldfähigkeit<sup>18</sup> festgestellt wurde. Eine klare Verschärfungstendenz kann zudem bei Verurteilungen wegen gefährlicher Körperverletzung ausgemacht werden, allerdings nur für den Bereich des Erwachsenenstrafrechts: Hier hat sich der Anteil der zu einer Freiheitsstrafe Verurteilten an allen wegen § 224 StGB verurteilten Personen zwischen 1990 und 2010 mehr als verdoppelt, wobei dieser Anstieg aber fast vollständig auf die Verhängung von Bewährungsstrafen zurückzuführen ist. Der Anteil von Freiheitsstrafen ohne Bewährung ist nach einem Anstieg in den 1990er Jahren seit 2002 wieder leicht rückläufig. Unter den wegen desselben Deliktes nach Jugendstrafrecht Verurteilten lassen sich dagegen seit Mitte der 70er Jahre keine Verschärfungstendenzen ausmachen. Bei anderen schwerwiegenderen Delikten, insbesondere bei Raub und Einbruchdiebstahl, ist die Quote der verhängten freiheitsentziehenden Sanktionen in der Bundesrepublik dagegen rückläufig.

17 *Hinz, Wolfgang*: Neue Stralust der Strafjustiz – Realität oder Mythos?, Neue Kriminalpolitik 2011, Heft 1, S. 14-27, S. 27.  
 18 Unklar und empirisch nur schwer zu klären ist dabei allerdings, inwieweit Verdröhnungen bei der richterlichen oder gutachterlichen Bewertung von Schuldfähigkeit über die Jahrzehnte hinweg eine Rolle spielen.

#### IV. Der deutsche Weg: Kontrolle und Symbolik

Über die Gründe für das Ausbleiben einer breit angelegten Politik des Weg-zumindest teilweise vor populistischen Tendenzen. Vor allem aber sind Ver- gleichende der Inhaftierungszahlen und Strafhöhen in unterschiedlichen Staaten mit Vorsicht zu genießen, da sie nur im Kontext der jeweiligen Kriminal- rechtssysteme richtig bewerten werden können. So ist beispielsweise das in Deutschland etablierte duale System aus Strafen und Maßregeln in anderen Staaten unbekannt, in manchen Ländern in modifizierter Form vorhanden. Auch die Strukturen des materiellen Straf- und Ordnungswidrigkeitenrechts, die jeweilige Palette der Sanktionen unterhalb des Freiheitsentzuges und die Divisionspraxis sind Faktoren, die jeden transnationalen Vergleich von »Pu- nitivität« zu einer schwierigen Aufgabe machen.<sup>18</sup> Derartige Vergleichs pri- mar auf die Daten der Freiheitsstrafe zu stützen greift in jedem Fall zu kurz.

Dass anhand der deutschen Sanktionspraxis eine Expansion des Wegsper- rens nicht belegt werden kann bedeutet noch lange nicht, dass nicht auch hierzu lande das Kriminaljustizsystem seinen Beitrag zur Herrschaftssiche- rung in Zeiten neu entstandener sozialer Schieflagen und Unsicherheiten lei- stet. Der »deutsche Weg« zur Beherrschung der Armen und Ausgegrenzten rekurriert jedoch weniger auf das Gefängnis und die Kriminalstrafe sondern in erster Linie auf das Gefahrenabwehrrecht und die Polizei. Diese Tendenz soll hier anhand von vier Beispielen - der präventiven Gewinnabschöpfung, den so genannten Gefahrdersprachen, zunehmenden Kontrollnetzwerken sowie den Aufenthaltssperren - verdeutlicht werden.

<sup>17</sup> Es ist das Verdienst von Nils Christe, früh auf die ökonomische Bedeutung sowohl der Gefängnis- unternehmen als auch der privaten Sicherheitsdienste in den USA hingewiesen zu haben. In dieser Aufgabe werden die Betrachtungen von Wacquant oft nicht gerecht, der die Unterschiede der Kriminaljustizsysteme in den USA und Europa nur am Rande thematisiert; vgl.: Wacquant 2009, a.a.O., S. 146.

#### 1. Präventive Gewinnabschöpfung

Mit der so genannten präventiven Gewinnabschöpfung versuchen die Straf- verfolgungsbehörden in zahlreichen Bundesländern eine Umgehung der Grenzen des strafprozessualen Beschlagnahmerechts zu etablieren, das aus polizeilicher Sicht zu unbedeutenden Ergebnissen führt. Werden im Zuge von Strafverurteilungen Gegenstände oder Geldbeträge beschlagnahmt, die später keiner bestimmten Straftat oder geschädigten Person zugeordnet werden können, so sind sie aufgrund der Eigentumsvermutung des § 1006 BGB ei- gentlich an den ursprünglichen Besitzer zurückzugeben. Unter Berufung auf die polizeirechtlichen Sicherstellungsverfahren wird diese Rückgabe nun- mehr immer häufiger verweigert obwohl die Strafjustiz keine deliktische Her- kunft als erwiesen angesehen hat und die Voraussetzungen von Verfall und Einzelziehung daher nicht bejahen konnten. Begründet wird diese »präventive Gewinnabschöpfung«<sup>19</sup> von Finanzwerten vor allem mit der Gefahr, die Mit- tel würden andernfalls wieder für strafbare Zwecke verwendet werden. Gehen es hingegen um die Sicherstellung von Gegenständen, so wird dies unter Hin- weis auf die vermeintliche Notwendigkeit gerechtfertigt, die Sache zugunsten eines (vermuteten) rechtmäßigen Eigentümers zu sichern. Als Rechtsgrund- lagen für dieses Vorgehen dienen die jeweiligen Vorschriften über die Sicher- stellung in den Polizeigesetzen der Länder.<sup>20</sup> Anders, als die Bezeichnung »Gewinnabschöpfung« es suggeriert, geht es dabei in der Praxis bereits nicht mehr nur um bedeutsame Werte, die aus Drogen- oder Waffengeschäften<sup>21</sup> stammen könnten. Vielmehr wird das Instrument auch bei Schülern, die ihr Eigentum an hochwertigen Fahrrädern oder Mobiltelefonen nicht belegen können, im Alltagsgeschäft ubiquitärer Kriminalität und polizeilicher Kon- trolltätigkeit zum Einsatz gebracht.<sup>22</sup>

<sup>19</sup> Grundlegend: *Hunsicker* (Hunsicker, Ernst: Präventive Gewinnabschöpfung: Entwicklung und Stand in Deutschland - Blick nach Österreich und in die Schweiz, *Kriminalistik* 2010, S. 38-42, S. 38). Krit- tisch: *Thiel*, Philipp: Präventive Gewinnabschöpfung: Wenn Polizeibeamte Winkeladvokaten spielen, *Strafverteidiger* 2009, S. 102-105; ders.: Polizeirechtliche Sicherstellung nach Freigabe gem. § 98 StPO, *Erweiterung auf die Erwidernung, Straerverleider* 2010, S. 215-218, 2010; *Wachter*, Kay: Präven- tive Gewinnabschöpfung, *Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland* 2008, S. 473-479. <sup>20</sup> Siehe z.B.: § 38 ASOG Berlin, § 26 Niedersächsisches SOG, § 43 PolG Nordrhein-Westfalen. In Niedersachsen existiert zudem ein Gemeinsamer Runderlass als Handlungsanweisung an Polizei und Staatsanwaltschaft zu der Thematik (verfügbar unter: <http://www.recht-niedersachsen.de/21011/p22,1201,26.htm>). <sup>21</sup> BVerfG v. 24.10.2011 (Nichtannahmebeschluss, verfassungsrechtliche Fragen offen gelassen, [http://www.bverfgl.de/entscheidungen/rtk20111024\\_1brv073211.htm](http://www.bverfgl.de/entscheidungen/rtk20111024_1brv073211.htm)); VG Köln v. 10.12.2009, 20 K 842/09, juris. <sup>22</sup> So sieht der Runderlass des Landes Niedersachsen (Fn.19) zur präventiven Gewinnabschöpfung lediglich bei Werten unter 500 Euro eine »sorgfältige Prüfung« des Kosten-Nutzen-Verhältnisses vor; Punkt 3,5 des Erlasses. Für höhere Sachwerte wird, soweit ausreichende Indizien für eine deliktische Herkunft vorliegen, die Gewinnabschöpfung als Regelmaß vorgesehen.

In größerem Umfang wurde diese Strategie erstmals im Vorfeld der Fußball-Weltmeisterschaft 2006 in Deutschland verfolgt um als gewaltbereiter bekannter Fans möglichst ganz von den Austragungsorten der Spiele fernzuhalten. Seit her hat die Polizei ihre Gefahreransprachen auf ganz andere, als Risikogruppen empfundene Personenkreise ausgedehnt: Neben Hooligans werden junge Mehrfachtäter, delinquente Kinder, wegen familiärer Gewalthandlungen aufgefällene Männer<sup>26</sup>, Stalking-Verdächtige und potentielle Teilnehmer von geplanten Demonstrationen sowohl am rechten als auch linken Rand des politischen Spektrums systematisch auf diese Weise kontaktiert.

Vor allem anhand der letztgenannten Gruppe wird die Problematik der Maßnahme deutlich: In wie weit handelt es sich bei derartigen Kontaktaufnahmen durch die Polizei noch um eine reine Beratung und Information – und wann ist die Grenze zu einem Eingriff in die Freiheitsrechte der Betroffenen überschritten? Mit welcher Eindringlichkeit die Polizei bereits versucht hat, mit Hilfe von Gefahreransprachen individuelles Verhalten zu kontrollieren und zu steuern, wird am dem Brief deutlich, den ein Globalisierungsgegner im Vorfeld des EU-Gipfeltreffens 2001 in Brüssel erhielt. Darin hieß es:

«[...] um zu vermeiden, dass Sie sich der Gefahr präventiver polizeilicher Maßnahmen [...] aussetzen, legen wir Ihnen hiermit nahe, sich nicht an den oben genannten Aktionen zu beteiligen.»<sup>27</sup>

Polizeiliche Gefahreransprachen mit einem derartigen Wortlaut wurden von den Verwaltungsgerichten für rechtswidrig erklärt, da sie die Willensent-scheidungsfreiheit potentieller Demonstranten hinsichtlich ihrer Teilnahme an den jeweiligen Ereignissen hier unzulässig beeinträchtigen.<sup>28</sup> Über eine bloße Informations- und Beratungsarbeit, die noch auf die in den Polizeige-setzen der Länder enthaltene Aufgabenzuweisung gestützt werden könnte, gehe das polizeiliche Handeln hinaus sobald der Adressat die »Hinweise« als Anforderung oder Schreiben, die auf eine Verhinderung der Demonstrationsteilnahme abzielen, stellen einen Eingriff in die Grundrechte aus Artikel 5 und 8 Absatz 1 GG dar. Als gesetzliche Grundlage für diesen Eingriff haben die niedersächsischen Verwaltungsgerichte grundsätzlich zwar auch die Generalklausel des Gefahrenabwehrrechts anerkannt<sup>29</sup>, in dem konkret verhandelten Fall wie trägt »Gefahreransprachen« in Einzelfällen enden können, zeigt der (beamtenrechtliche) Fall eines von der Polizei kontaktierten Mannes, der einen Tag später seine ehemalige Ehefrau erschoss:  
VG Arnsherg 20.1.2010, 2 K 833/07, juris.  
27 Zitiert nach OVG Lüneburg NJW 2006, 391.  
28 OVG Lüneburg NJW 2006, 391.  
29 Diese Berufung auf die Generalklausel ist angesichts des hohen Wertes der hier betroffenen Grundrechte und der Unbestimmtheit der anzustellenden Gefahrenprognosen sehr zweifelhaft. Da das

Bedenklich an diesem Vorgehen ist vor allem die zielgerichtete Umgebung des abgestuften Systems der strafprozessualen Verdachtsgrade. Als Basis dieses staatlichen Eingriffs genügt praktisch schon ein Restverdacht auf deliktische Herkunft eines Gegenstandes, der trotz Verfahrenseinstellung oder Freispruch verbleibt. Allein Indizien für einen deliktischen Ursprung der Sache führen zu einer Umkehr der Beweislast zulasten des Betroffenen. Dogmatisch zutreffend wird zwar darauf verwiesen, dass die Unschuldsvermutung der präventiven Gewinnabschöpfung nicht entgegensteht, da diese Maßnahme keine kriminalrechtliche Schuldfeststellung enthalte. Doch wenn sich die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte mit der Erwägung rettet, es läge »keine Ersatzstrafe«<sup>33</sup> vor, so ist dies zwar rechtsterminologisch korrekt, geht aber sowohl an der Realität für die Betroffenen als auch an der Intention der Maßnahme vorbei. Gerade darin liegt das - eher rechtspolitische und rechtssystematische als dogmatische - Problem: Während in einem förmlichen Strafverfahren gerade kein Tatnachweis erbracht werden kann und keine Sanktionierung erfolgt, kommt es über den Umweg des Polizeirechts zu einer Quasi-Sanktionierung des Betroffenen. Während das Strafrecht von der Unschuld der Bürger ausgeht und die Pflicht zum Nachweis des Gegenteils mit guten Gründen dem Staat aufbürdet, entledigen sich die Polizeibehörden durch das Gefahrenabwehrrecht dieser rechtsstaatlichen Hürden.

## 2. Gefahreransprachen

Symptomatisch für die Ausweitung staatlicher Interventionen sind weiterhin die so genannten »Gefahreransprachen«<sup>32</sup>, die sich in den meisten deutschen Bundesländern in der polizeilichen Praxis eingebürgert haben. Die Idee ist einfach: Vor bestimmten Ereignissen oder Situationen, bei denen seitens der Polizei oder Ordnungsbehörden mit der Begehung von Straftaten gerechnet wird, werden bestimmte Personen gezielt von der Polizei angesprochen oder angesprochen. Dabei handelt es sich um Menschen, von denen allein nach polizeilicher Einschätzung in der jeweiligen Situation die Begehung von Straftaten zu erwarten sei. Das propagierte Ziel dieses Vorgehens ist ein Kriminalpräventives: Eine »psychische Hemmschwelle«<sup>35</sup> gegenüber der Begehung von Straftaten und Ordnungsstörungen soll aufgebaut, polizeiliche Präsenz und Aufmerksamkeit demonstriert werden. Dem Betroffenen wird signalisiert: »Wir haben Dich im Auge!«

<sup>26</sup> VG Köln 10. 12. 2009, 20 K 842/09, juris.  
<sup>27</sup> Zur Konzeption dieser Strategie Puzerstück?, in: Der Kriminalist 2008, Heft 11, S. 442-445, S. 442.  
<sup>28</sup> Clearingstelle Jugendhilfe/Polizei Berlin, Infoblatt Nr. 42, Teil 2, S. 1.  
<sup>29</sup> wolle oder nur ein taktisches Puzerstück?, in: Der Kriminalist 2008, Heft 11, S. 442-445, S. 442.

Fall jedoch keine ausreichende Begründung dafür gesehen, warum ausge-rechnet von dem Betroffenen bestimmte Gefahren während der geplanten Veranstaltungen ausgehen sollten.

Im Ergebnis bedeutet diese Rechtsprechung: Gefährderansprachen können bei dem Verdacht einer Gefährdung auf die polizeirechtliche Generalklausel ge-stützt werden, müssen aber mit hinreichend konkreten Verdachtsgründen im Einzelfall begründbar sein. Doch diese Rechtsprechung kann heute nicht mehr überzeugen. Mittlerweile dürfte angesichts des hohen Verbreitungs-grades von Gefährderansprachen in der Polizeiarbeit eher von einer Stan-dardmaßnahme des Polizeihandlens zu sprechen sein mit der Folge, dass die Generalklausel keine ausreichende Rechtsgrundlage mehr für sie darstellt und eine spezialgesetzliche Regelung nötig ist.<sup>30</sup> Als beispielhaft kann in diesem Sinne die in Österreich mit § 49 b des Sicherheitspolizeigesetzes<sup>31</sup> geschaffene Rechtsgrundlage für Gefährderansprachen in Zusammenhang mit Sportgroßveranstaltungen angesehen werden. Auch in Deutschland ist es längst geboten, die Voraussetzungen und den Umfang dieser Maßnahmen durch ein Parlamentsgesetz zu regeln – oder aber auf dieses Instrument zu verzichten.

Auch die Qualität des Grundrechtseingriffes dieser Aktionen wird von der Rechtsprechung bislang zu wenig problematisiert. Schon regelmäßige Haus-besuche und Ansprachen durch die Polizei stellen intensive stigmatisierende Vertreibungen des sozialen Nahraumes der Betroffenen dar und können deren soziale Reputation nachhaltig beeinträchtigen.<sup>32</sup> Die Problematik erschöpft sich nicht in der Frage, ob die Polizei nur beratende oder gar warnende und anordnende Sätze kommuniziert, sondern betrifft darüber hinaus das Recht des einzelnen Bürgers, von Kontaktaufnahmen durch die Polizei generell ver-schont zu bleiben, die ihn als »Gefährder« etikettieren.

Gericht anerkannte, dass bereits die Willensenschiebungsfreiheit der Betroffenen - und damit ihre spezielle Grundrechtsausübung an sich - betroffen sein kann, ist für Eingriffe dieser Art vielmehr eine spezialge-setzliche Grundlage zu fordern.

30 Zur polizeilichen Generalklausel als Eingriffsgrundlage: BVerwG NVwZ 2007, 1439 (1441); *Perrillo/Schluk/Kriehl* (Perrich, Bodog/Schluk, Bernhard/Kriesel, Michael; Polizei- und Ordnungsrecht mit Versamm-lungrecht, 6. Aufl., München 2010) § 7 Rn. 20.

31 § 49b Satz 1 SPG lautet: »Menschen, die Verwaltungsübertragungen nach §§ 81 oder 82, nach dem Verwaltungsabtragungs-gesetz 2010 (PyröTG 2010), nach Art III Abs. 1 Z 4 des Einführungsgesetzes zu dem Ver-waltungsabtragungs-gesetz 2008 (EGVG) oder nach § 3 des Abzeichen-gesetzes 1960 in unmittelbarem Zusammenhang mit Sportgroßveranstaltungen begangen haben, und von denen aufgrund bestimmter Tatsachen anzunehmen ist, dass sie auch in unmittelbarem Zusammenhang mit künftigen Sportgroß-veranstaltungen solche Verwaltungsübertragungen begehen werden, können von der Sicherheitsbehörde vorgeladen werden, um über das rechtskonforme Verhalten bei solchen Veranstaltungen nachweislich zu berichten.«

32 In diese Richtung weisen auch die Argumente von *Nikawa, Thomas*: Jugendliche Intensivläufer als Kriminallitern und sozialer Kontrolle: Realität, in: Groenemeyer, Axel (Hrsg.): Soziologie sozialer Probleme und sozialer Kontrolle: Realität, Wiesbaden 2008, S. 193-214, S. 207.

Eine klare gesetzliche Grundlage könnte zudem die aus faktischen Gründen problematisch eingeschränkten Rechtsschutzmöglichkeiten verbessern. Wäh-rend in den Fällen schriftlicher Kontaktaufnahmen durch die Polizei zumin-dest eine dedizierte Rechtskontrolle leicht durchzuführen ist, wird den Be-troffenen in anderen Bereichen der so modisch gewordenen täterorientierten Prävention die Möglichkeit einer Überprüfung nicht so leicht möglich sein oder erst gar nicht in den Sinn kommen. Jugendliche Straftäter beispiels-weise, die zuhause zum Objekt einer solchen Ansprache durch die Polizei werden, dürften sich über die Zulässigkeit und den Gehalt des unterbreitenen Polizeikontaktes wohl kaum Gedanken machen.

### 3. Netzwerke der Kontrolle: Mehrfachtäter und »Multiproblemfamilien«

Ein anderes Beispiel für neuartige präventive Eingriffe in den Rechtskreis von Menschen, die zuvor wegen einer Straftat auffällig geworden sind, bildet der Umgang mit so genannten Mehrfach-, Schwellen-, und Intensivtätern. Hier wird mittlerweile in die Praxis umgesetzt, was bereits seit Mitte der 1990er Jahre unter dem Begriff der »Institutionen übergreifenden Zusammenarbeit« in der Kriminalprävention propagiert wird: Prävention soll nicht nur durch Polizei und Justiz, sondern möglichst mittels eines umfassenden Netzwerkes aus Strafverfolgungsbehörden, Sozialämtern, Jugendhilfe, Schulen und Ver-einen betrieben werden. Diese Strategie ist Teil einer allgemeinen Präventi-onsuphorie, die nicht nur Kriminalität sondern städtische Unordnung und deviantes Verhalten vor allem der benachteiligten sozialen Schichten in den Blick nimmt: In den Fokus des Staates geraten nicht nur die als »gefährdet« etikettierten Jugendlichen<sup>33</sup> sondern gleich ganze »Multiproblemfamilien«<sup>34</sup>, die auf den Pfad bürgerlicher Tugenden zurückgeholt werden sollen.

33 Zur Konstruktion »gefährdeter Jugendlicher« im Kriminaldiskurs: *Bettinger, Frank*: Der Kriminali-tätsdiskurs – Bedeutung und Konsequenzen für eine kritische soziale Arbeit, in: Bettinger, Frank / Jansen, Mechthild / Mansfeld, Cornelia (Hrsg.): *Gefährdete Jugendliche? Jugend, Kriminalität und der Ruf nach Strafe*, Opladen 2002, S. 145-154, S. 145 ff.

34 *Comen (Conen, Marté-Luisé*: *Aussuchende Familientherapie - eine ambulante Hilfe für Multi-problemfamilien*, Sozialmagazin 1999, Heft 4, S. 35-39) nutzt diesen Begriff innerhalb der Sozial-arbeitswissenschaft; *Müller-Friedländer/Kubink (Müller-Friedländer, Roswitha/Kubink, Michael*: *Warnschussarrest als neue Sanktion. Rationale Perspektiven für eine ewige Kontroverse, Zeit-schrift für Rechtspolitik* 2008, S. 176-180, S. 178) sehen junge Straftäter aus »Multiproblemfamilien« als Klientel für einen Warnschussarrest.

auf so genannte Intensiv-, Mehrfach- oder Schwellenländer verfolgt.<sup>39</sup> Doch der Informationsfluss erfolgt auch in der Gegenrichtung: In einigen Bundesländern wurden Lehrkräfte per Erlass dazu verpflichtet, schon den Verdacht auf bestimmte begangene oder bevorstehende Straftaten – darunter auch leichte Delikte wie Graffiti und wiederholte Ladeniebstähle – durch ihre Schüler an die Polizei zu melden.

Damit entsteht ein neues, in seiner Dichte bislang nicht gekanntes Netz der formellen Sozialkontrolle, das in mehrfacher Hinsicht zu kritisierten ist: Da die Intensivländerinstanzung allein aufgrund polizeilicher Ermittlungen und eines Taterdachtes erfolgt, steht die Verbreitung dieses »Labels« für eine bestimmte Person innerhalb der Justiz und zwischen unterschiedlichen Behörden bereits in einem Konflikt mit der aus dem Rechtsstaatsprinzip folgenden Unschuldsvermutung. Aber auch im Hinblick auf den Datenschutz steht die Weitergabe von Informationen über polizeiliche Erkenntnisse an die Schulen rechtlich auf tönernen Füßen. Im Detail weichen die Formulierungen der Vorschriften über die Verarbeitung und Verwendung von personenbezogenen Daten im Gefahrenabwehrrecht der Länder zwar voneinander ab. Im Grundsatz wird in den jeweiligen Vorschriften aber übereinstimmend verlangt, dass die Übermittlung personenbezogener Daten von der Polizei an andere Behörden für die Erfüllung der Gefahrenabwehraufgabe »erforderlich« ist.<sup>40</sup> Ob die Weitergabe persönlicher Daten aus dem Bereich der Strafverfolgung diese Voraussetzung erfüllt, ist schon deshalb fraglich, weil von den jeweiligen Jugendlichen nicht allein aufgrund ihrer früheren polizeilichen Registrierungen eine Gefahr ausgeht. Hinter der Verknüpfung von früheren Taten und gegenwärtiger Gefahr steckt die – alltagstheoretisch vorbereitete aber empirisch widerlegte – Annahme: »Einmal Verbrecher, immer Verbrecher.«<sup>41</sup> Was hier von der Polizei betrieben wird ist nicht Gefahrenabwehr, sondern ein Datenaustausch auf Vorrat mit dem Ziel der Gefahrenvorsorge – und das mit höchst ungewissem Nutzen. Denn ob die jugendämter und Jugendhilfeeinrichtungen überhaupt sinnvoll für die polizeiliche oder justizielle Prävention genutzt werden können, ist angesichts der unterschiedlichen Herangangsweisen auf diesen beiden professionellen Seiten fraglich.

39 Siehe für Nordrhein-Westfalen: *Henkel/Neumann 2005*; für Hessen: *Hessisches Landeskriminalamt 2008* sowie *Gulick, Kal/Jasch, Michael: Intensivländerermittlungen in Frankfurt und die Grenzen der Kartierforschung*, in: *Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe (ZJJ)* 2003, Heft 2, S. 175-178.  
40 Siehe beispielhaft: § 43 Abs. 1 Nds. SOC; § 20 Abs. 1 PolG NRW. § 28 Abs. 1 PolG NRW. So der provokante Titel der Arbeit von *Silly/Thomas (Silly, Wolfgang/Thomas, Jürgen: Einmal Verbrecher – immer Verbrecher?*, Wiesbaden 2001), die mit ihrer Untersuchung der Lebensläufe junger Mehrfachläter diese Alltagsannahme widerlegen.

dieser Strategie wurden in den meisten Bundesländern mittlerweile Richtlinien der Exekutive zwischen Schulen, Jugendhilfe, Staatsanwaltschaften und Polizei forcieren. Zumeist haben diese Richtlinien eher symbolischen und appellativen Charakter, da sie lediglich die bestehenden gesetzlichen Aufgabenzuweisungen<sup>37</sup> wiederholen und ausformen.

Doch in den vergangenen Jahren wurde der Informationsaustausch in einer Weise ausgebaut, die sowohl rechtlich als auch jugendkriminologisch zweifelhaft und kritikwürdig ist. Besonders deutlich wird die neue Qualität und Intensität von Kontrolle und Beobachtung anhand der Gruppe derjenigen jungen Straftäter, die von der Polizei als intensiv straffällig eingestuft werden. Für diese so genannten »Intensiv- und Schwellenländer« bedeutet die Netzwerkpävention ein Bündel gezielter Informationsengriffe in ihr soziales Leben: So werden beispielsweise der niedersächsischen Polizei »regelmäßige Kontaktaufnahmen« mit wiederholt straffrechtlich registrierten Jugendlichen vorgeschrieben, die »zunächst im lätägigen Rhythmus stattfindenden Erkundigungen nach den persönlichen Lebensumständen« einholen und »Erkundigtes über ein »verändertes Erscheinungsbild bzw. aktuellen Freundeskreis (Peergroup)« des jugendlichen treffen.<sup>38</sup> Alle Intensivländer des Bundeslandes sind in einer Liste zu erfassen, die nicht nur den Staatsanwalt scharfen und den jugendämtern sondern auch den jeweiligen Schulen, Äh von den jungen Menschen besucht werden, zur Kenntnis gebracht wird. Ähnliche Konzepte werden auch in anderen deutschen Bundesländern in Bezug

35 Ausführlich dazu: *Schwind § 18*, Rn. 3 f.; kritisch zu der Umsetzung dieses Konzeptes im Rahmen der kommunalen Kriminalprävention in Deutschland: *Jasch, Michael: Kommunale Kriminalprävention in der Krise*, in: *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrecht 2003*, Heft 6, S. 411-420, S. 419.  
36 Nordrhein-Westfalen: *Gemeinsamer Runderlass der Ministerien für Inneres, Justiz, Schule und Arbeit v. 31.8.2007*, MBl NRW 2007, S. 582, Ziff. 2.2. Niedersachsen: *Gemeinsamer Runderlass der Ministerien für Kultur, Inneres und Jugend v. 30.9.2003*, Nds. MBl 2003, S. 675, Ziffer 3. Hamburg: *Handreichung zur Stärkung der Verbindlichkeit erzieherischer Maßnahmen an Schulen (Hrsg.: Behörde für Schule und Berufsbildung)*, August 2010, S. 36. Differenzierter nach Gefährdungsgraden der Handlungen ist das Berliner Konzept »Umgang mit Gewalt und Notfallsituationen« ([http://www.berlin.de/sen/bildung/hilfe\\_und\\_praevention/gewaltpraevention](http://www.berlin.de/sen/bildung/hilfe_und_praevention/gewaltpraevention)).  
37 Bedeutsam ist neben der Gefahrenabwehrtruppe in den Polizeigesetzen der jeweiligen Länder hier der Kooperationsauftrag an die Jugendhilfe in § 81 KJHG sowie der in den Landesschulgesetzen festgeschriebene Bildungs- und Erziehungsauftrag der Schulen.

38 Landesrahmenkonzept Minderjährige Schwellen- und Intensivländer Niedersachsen, Nds. MBl 2009, S. 751, Ziffer 8.1.3. Siehe zu einem vergleichbaren Kooperationsprojekt zwischen Jugendhilfe, Polizei und Schule in Bremen: *Emg, Olaf: Zwangsvernetzung von Schule, Polizei, Jugendhilfe und Staatsanwaltschaft an Schulen in Bremen*, in: *Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe (ZJJ)* 2007, Heft 4, S. 406-407, S. 407.

Ähnliche Formulierungen finden sich in den Polizeigesetzen anderer Bundesländer.<sup>45</sup> Zunächst wurde diese Maßnahme insbesondere als ein Mittel gegen die »offene Drogenszene« an bestimmten Stellen im Gebiet von Großstädten verwendet,<sup>46</sup> später gerieten sie immer stärker in den Verdacht, ein Instrument der Reglementierung von Subkulturen in den Innenstädten zu sein.<sup>47</sup> In den letzten Jahren hat sich dieses Aufenthaltsverbot vor allem zu einem Mittel dafür entwickelt, einzelne Jugendliche, die schon zuvor strafrechtlich aufgefallen waren, an den Wochenenden von Gaststätten und bestimmten »Party-Locations« fernzuhalten. Aufenthaltsverbote werden zum Teil für den Innenstadtbereich in Großstädten ausgesprochen, in denen sich Kneipen, Diskotheken und Nightclubs befinden. Hält sich der Betroffene nicht an die Anordnung, so droht ihm ein Bußgeld. Die Verbote müssen örtlich und zeitlich beschränkt werden. Die Dauer dieser Anordnung ist in den meisten Polizeigesetzen der Bundesländer nicht ausdrücklich begrenzt. Aufenthaltsverbote für eine Dauer bis zu sechs Monaten wurden aber von der Rechtsprechung bisher für verhältnismäßig gehalten und gebilligt.<sup>48</sup> Begründet wird die Maßnahme allein mit der Gefahr, die Personen würden dort erneut Straftaten begehen, wobei eine kriminalistische Prognose der Polizeibeamten auf der Grundlage früherer Erfahrungen mit der Person für ausreichend gehalten wird.

Auch hier wird an eine frühere strafrechtliche Auffälligkeit des Betroffenen angeknüpft, die als Grundlage für eine Gefahraprognose dient und zu einem polizeilichen Verbot im Namen der Kriminalprävention führt.<sup>49</sup> Dieses Verbot greift in die Lebensgestaltung der jungen Menschen nachhaltig ein, da es ihren Ausschluss von bestimmten Möglichkeiten der Freizeitgestaltung für einen nicht unerheblichen Zeitraum bewirkt. Aufenthaltsverbote greifen damit in die zentralen Grundrechte der Freizügigkeit (Art. 11 GG) und der

Polizeiliche Überwachung und das exkludierende Labeling als »Intensivläger« stehen in einem Gegensatz zu der Orientierung der Jugendhilfe an den individuellen Bedürfnissen junger Menschen.<sup>42</sup>

Kriminalpolitisch sind zwei Dinge an dieser Politik bemerkenswert und problematisch: Erstens wird die Polizei mit Aufgaben der Jugendsozialarbeit beauftragt, für die sie weder originär zuständig noch ausgebildet ist. Polizisten sind als Jugendsozialarbeiter in Problemfällen schlicht ungeeignet – der gesetzliche Straerverfolgungszwang, das Interesse der Polizei an Aufklärungserfolgen und die enge Kumulation der im Kontakt mit Jugendlichen gewonnenen Informationen in polizeilichen Dateien, in die Jugendliche »eingepflegt«<sup>43</sup> werden sollen, verhindern das Entstehen jedes Vertrauensverhältnisses, das für sozial integrierende Hilfsangebote gegenüber den Jugendlichen erforderlich wäre. Zweitens wird mit der weitreichenden Weitergabe von Informationen über eine strafrechtliche Vorbelastung sogar an die Schulen Abschied genommen von einem Leitgedanken, der seit Jahrzehnten aus guten Gründen das Jugendkriminalrecht beherrscht: Stigmatisierungen und Ausgrenzungen so weit wie möglich zu vermeiden.<sup>44</sup>

4. Aufenthaltsverbote

In der Praxis ebenfalls in erster Linie an Jugendliche und Heranwachsende ist eine dritte Säule der neuen Kontrollformen gerichtet, mit der die Bewegung- und Handlungsfreiheit der Betroffenen polizeilich beschränkt wird: das Aufenthaltsverbot auf Grundlage des Polizeirechts. So heißt es etwa in § 17 Abs. 4 des Niedersächsischen Sicherheits- und Ordnungsgesetzes:

»Rechtfertigen Tatsachen die Annahme, dass eine Person in einem bestimmten örtlichen Bereich eine Straftat begehen wird, so kann ihr für eine bestimmte Zeit verboten werden, diesen Bereich zu betreten oder sich dort aufzuhalten, es sei denn, sie hat dort ihre Wohnung [...]«

45 § 21 II Sächsisches PolG; § 27a PolG Baden-Württemberg; § 16 PolG Brandenburg; § 29 II ASOC Berlin.

46 Dazu: Cremer, Wolfram: Außenhaltsverbote und offene Drogenszene – Gesetzestext, Parlamentsvorbehalt und grundgesetzliche Kompetenzordnung, NVwZ 2001, S. 1218 ff. sowie Finger, Thorsten: Das Außenhaltsverbot – Die neue Standardmaßnahme des nordrhein-westfälischen Gefahrenabwehrrechts, in: Deutsche Verwaltungspraxis 2004, S. 367-374, S. 367.

47 Reimke, Herbert/Schierz, Sascha: Konjunkturen der Gefährlichkeit? Gefährdete Zukunft? Das wissenschaftliche und praxisbezogene Sprechen über kriminelle Jugendliche in den 1970er Jahren in der Bundesrepublik, in: Böllinger, Lorenz u.a. (Hrsg.): Gefährliche Menschenbilder, Wiesbaden 2010, S. 356-373, S. 360 ff. Grundlegend zu den (sub)kulturellen Dimensionen der Jugendkriminalität: Dollinger, Bernd: Jugendkriminalität als Kulturkonflikt, Wiesbaden 2010.

48 OVG Lüneburg 12.5.2009; 11 ME 190/09.

49 Eine kritische Bestandsaufnahme der polizeilichen Entwicklung hin zu der heutigen gesetzlichen Regelung findet sich bei Tripp, Andreas: Das polizeiliche Aufenthaltsverbot als Legitimationskanal, Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft 2002, S. 459-473, S. 462 f.

42 So auch Emig, Olaf: Kooperation von Polizei, Schule, Jugendhilfe und Justiz – Gedanken zu Intensivlägern, neuen Kontrollstrategien und Kriminalisierungs Tendenzen, in: Dollinger, Bernd/Schmid-Schisch, Henning (Hrsg.): Handbuch Jugendkriminalität, Opladen 2009, S. 149-155, S. 150.

43 So der technologische Terminus der Polizei für die Speicherung personenbezogener Daten in digitalen- oder tagertypenspezifische Dateien, nachzulesen unter anderem bei Mgm, Thomas: Gebärdensprachen bei Jugendlichen Intensivlägern, in: Kriminalistik 2008, Heft 12, S. 672-676.

44 Mit Recht kritisch daher auch Müller (Müller, Henning Ernst: Labeling von »Intensivlägern« Kartiere eines kriminologischen Theoremsatzes und seine heutige Relevanz, in: Strafrechtlicher Tagungstag Hamburg, Berlin 2011, S. 169-189, S. 188), sowie Ostendorf, Herbert: »Intensivlägerbekämpfung« auf Abwegen, in: Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe 2007, Heft 3, S. 300.



Strafatzenverhütung. Doch sie knüpft zur Begründung ihrer Gefahrenprognose primär an vergangene Straftaten der Betroffenen an und betreibt damit eine repressive Form tertiärer Kriminalprävention, die für die Adressaten wie eine Sanktion wirkt. Dabei ist kriminologisch und kriminalpolitisch bedeutsam, dass die Polizei aufgrund kriminalistischer und ordnungspolitischer Interessen darüber entscheidet, welche sozialen Gruppen in den Fokus dieser Kontrollmaßnahmen gerückt und damit als »Risiko« definiert werden. Insbesondere subkulturell orientierte Jugendliche und Heranwachsende werden auf diesem Weg leicht zu bevorzugten Objekten staatlicher Überwachung und Reglementierung.<sup>51</sup>

## 2.

Damit verändert sich die Funktion der strafrechtlichen Bearbeitung einer Tat. In der Konzeption des Strafrechts bildet die strafrechtliche Sanktion – sei es eine Strafe oder auch »nur« eine ambulante Maßnahme – eine abschließende Bearbeitung der von einer Person begangenen Straftat. Durch polizeiliche Gewinnabschöpfungen, Gefahrderansprachen, Aufenthaltsverbote und Informationsassamblungen wird aus der strafjustiziellen Behandlung der Tat nur der Startpunkt für eine zeitlich gestreckte, umfassende Kontrolle der straffällig gewordenen Person. Die Grenzen zwischen der strafrechtlichen Bearbeitung der Vergangenheit und der kontrollierenden-sanktionierenden Bearbeitung der Zukunft verschwimmen. Die präventiven Kontrollsanktionen stellen somit ein Stück Realisierung des von Hassemer<sup>52</sup> prognostizierten Sicherheitsstrafrechts dar, das als ein Präventionsinstrument für die Bekämpfung gesellschaftlicher Probleme und zur Beherrschung von Risiken ausgeformt wird.

## 3.

Die Verschmelzung von Gefahrenabwehr und Strafrecht erscheint als die konsequente Weiterentwicklung der präventiven Zweckbestimmung der Strafrechtspflege. So gesehen könnte man leicht auf den Gedanken kommen, dass die in Deutschland etwa seit Mitte der 70er Jahre vorherrschende Verdängung der Vergeltung durch die Prävention dem Öffnen von Pandoras Büchse gleichkam. Die Sicherheitsorientierung des Rechts auf diesen Paradigmenwechsel

<sup>51</sup> Zu der populären Definition der Lebensphase »Jugend« als gesellschaftliches Risiko: *Anhorn* (Anhorn, Roland: Von der Gefährlichkeit zum Risiko – Zur Genealogie der Lebensphase »Jugend« als soziales Problem, in: Dollinger, Bernd/Schmidt-Semisch, Henning (Hrsg.): *Handbuch Jugendkriminalität*, Opladen 2009, S. 23-41, S. 24 f.), sowie in historischer Perspektive: *Ratnk/Schütz* a. O., S. 360.

<sup>52</sup> *Hassmer*, Winfried: Sicherheit durch Strafrecht: Eröffnungsvortrag Strafrechtstag 24.3.2006, in: *Strafrechtstag 2006*, Heft 6, S. 321-332, S. 134. Kritisch zur Sicherheitsorientierung des Strafrechts und des strafrechtlichen Diskurses auch: *Jasch*, Michael: *Strafrecht im Dilemma zwischen Sicherheit und Freiheit*, in: *Kriminologisches Journal* 2007, Heft 3, S. 203-213, S. 211.

## V. Kontrollsanktionen: Disziplinierung ohne Strafe

Obwohl sie formal gesehen dem Deckmantel der Gefahrenabwehr zu sanktionieren. Die Möglichkeit, früheres delinquentes Verhalten zu sanktionieren. nur eine Maßnahme der Gefahrenabwehr dar. Vielmehr bieten sie der Polizei Gebot der Verhältnismäßigkeit beachten, stellen sie faktisch zumindest nicht allgemein Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs.1 GG) ein. Obwohl sie formal ge-

Die hier vorgestellten Beispiele können als symptomatisch angesehen werden für die Richtung, in die der Zug der praktischen Kriminalpolitik rollt. Diese Richtung ist gekennzeichnet durch eine Ausdehnung präventiv-polizeilicher Kontrollsanktionen, die mit einer Gefahrenprognose, allein gegründet auf eine frühere Devianz der Betroffenen legitimiert werden. Als Kontrollsanktionen werden hier alle gezielten Maßnahmen der Exekutive gegenüber Einzelpersonen bezeichnet, die eine kriminalpräventive Zielrichtung verfolgen und in Freiheitsrechte der Betroffenen eingreifen. Für die Adressaten dieser Maßnahmen sind sie bedeutsam, da sie vielfach eingriffsin intensiver sind als Maßnahmen, die am Ende eines Strafverfahrens wegen geringfügiger oder mittelschwerer Kriminalität stehen würden. Auf diesem Weg wird eine Sanktionierung durch die polizeiliche Hintertür in Fällen erreicht, in denen die Gerichte entweder bereits sanktionierend tätig gewesen sind, oder aber bewusst auf eine Sanktion verzichtet haben. Diese Entwicklung beinhaltet Implikationen für die Art des Umgangs mit Kriminalität und die Rolle des Strafrechts im System der formellen Sozialkontrolle:

## 1.

Die Kontrolle von Kriminalität wird zunehmend exekutivisch. Während vor rund 30 Jahren noch lebhaft darüber gestritten worden ist, ob die extensive staatsanwaltschaftliche Diversion unter Erteilung von Auflagen eine bedenklliche Ausweitung der Sanktionsmacht der Strafverfolgungsbehörde zu Lasten gerichtlicher Verfahren darstellt,<sup>50</sup> hat sich die Aufgabenverlagerung »nach unten« auf dem Gebiet der außerstrafrechtlichen Sanktionen jetzt bis zur Polizei fortgesetzt. Zwar bestraft die Polizei keine Deliktsbegehungen, sondern beruht sich lediglich auf ihre traditionelle Aufgabe der Gefahrenabwehr in Form der

<sup>50</sup> *Kausch*, Erhard: *Der Staatsanwalt. Ein Richter vor dem Richter?* Untersuchungen zu § 153a StPO, Berlin 1980.

Strafatenverhütung. Doch sie knüpft zur Begründung ihrer Gefahrenprognose primär an vergangene Straftaten der Betroffenen an und betreibt damit eine repressive Form teritärer Kriminalprävention, die für die Adressaten wie eine Sanktion wirkt. Dabei ist kriminologisch und kriminalpolitisch bedeutsam, dass die Polizei aufgrund kriminalistischer und ordnungspolitischer Interessen darüber entscheidet, welche sozialen Gruppen in den Fokus dieser Kontrollmaßnahmen gerückt und damit als »Risiko« definiert werden. Insbesondere subkulturell orientierte Jugendliche und Heranwachsende werden auf diesem Weg leicht zu bevorzugten Objekten staatlicher Überwachung und Reglementierung.<sup>51</sup>

## 2.

Damit verändert sich die Funktion der strafrechtlichen Bearbeitung einer Tat. In der Konzeption des Strafrechts bildet die strafrechtliche Sanktion – sei es eine Strafe oder auch »nur« eine ambulante Maßnahme – eine abschließende Bearbeitung der von einer Person begangenen Straftat. Durch polizeiliche Gewinnabschöpfungen, Gefährdeteransprachen, Aufenthaltserbote und Informations sammlungen wird aus der strafjustiziellen Behandlung der Tat nur der Startpunkt für eine zeitlich gestreckte, umfassende Kontrolle der straffällig gewordenen Person. Die Grenzen zwischen der strafrechtlichen Bearbeitung der Vergangenen und der kontrollierenden-sanktionierenden Bearbeitung der Zukunft verschwimmen. Die präventiven Kontrollsanktionen stellen somit ein Stück Realisierung des von Hassenmer<sup>52</sup> prognostizierten Sicherheitsstrafrechts dar, das als ein Präventionsinstrument für die Bekämpfung gesellschaftlicher Probleme und zur Beherrschung von Risiken ausgeformt wird.

## 3.

Die Verschmelzung von Gefahrenabwehr und Strafrecht erscheint als die konsequente Weiterentwicklung der präventiven Zweckbestimmung der Strafre. So gesehen könnte man leicht auf den Gedanken kommen, dass die in Deutschland etwa seit Mitte der 70er Jahre vorherrschende Verdängung der Vergeltung durch die Prävention dem Öffnen von Pandoras Büchse gleichkam. Die Sicherheitsorientierung des Rechts auf diesen Paradigmenwechsel

<sup>51</sup> Zu der populären Definition der Lebensphase »Jugend« als gesellschaftliches Risiko: *Anhorn* (Anhorn, Roland: Von der Gefährlichkeit zum Risiko – Zur Genealogie der Lebensphase »Jugend« als soziales Problem, in: Dollinger, Bernd/Schmid-Semisch, Henning (Hrsg.): Handbuch Jugendkriminalität, Opladen 2009, S. 23-41, S. 24 f.), sowie in historischer Perspektive: *Kenke/Schierz* a.o., S. 360.

<sup>52</sup> *Hassenmer*, Winfried: Sicherheit durch Strafrecht: Eröffnungsvertrag Strafverteidigertag 24.3.2006, in: *Strafverteidiger* 2006, Heft 6, S. 321-332, S. 134. Kritisch zur Sicherheitsorientierung des Strafrechts und des strafrechtlichen Diskurses auch: *Jasch*, Michael: Strafrecht im Dilemma zwischen Sicherheit und Freiheit, in: *Kriminologisches Journal* 2007, Heft 3, S. 203-213, S. 211.

Obwohl sie formal ge-  
ein. (Art. 2 Abs.1 GG) ein. Obwohl sie formal ge-  
sehen rechtmäßig sind, soweit sie auf einem speziellen Gesetz beruhen und das  
Gebot der Verhältnismäßigkeit beachten, stellen sie faktisch zumindest nicht  
nur eine Maßnahme der Gefahrenabwehr dar. Vielmehr bieten sie der Polizei  
die Möglichkeit, früheres delinquentes Verhalten und deviante Lebensstile un-  
ter dem Deckmantel der Gefahrenabwehr zu sanktionieren.

## V. Kontrollsanktionen: Disziplinierung ohne Strafe

Die hier vorgestellten Beispiele können als symptomatisch angesehen werden  
für die Richtung, in die der Zug der praktischen Kriminalpolitik rollt. Diese  
Richtung ist gekennzeichnet durch eine Ausdehnung präventiv-polizeilicher  
Kontrollsanktionen, die mit einer Gefahrenprognose, allein gegründet auf  
eine frühere Devianz der Betroffenen legitimiert werden. Als Kontrollsank-  
tionen werden hier alle gezielten Maßnahmen der Exekutive gegenüber Ein-  
zelpersonen bezeichnet, die eine kriminalpräventive Zielrichtung verfolgen  
und in Freiheitsrechte der Betroffenen eingreifen. Für die Adressaten dieser  
Maßnahmen sind sie bedeutsam, da sie vielfach eingriffsinintensiver sind als  
Maßnahmen, die am Ende eines Strafverfahrens wegen geringfügiger oder  
mittelschwererer Kriminalität stehen würden. Auf diesem Weg wird eine  
Sanktionierung durch die polizeiliche Hintertür in Fällen erreicht, in denen  
die Gerichte entweder bereits sanktionierend tätig gewesen sind, oder aber  
bewusst auf eine Sanktion verzichtet haben. Diese Entwicklung beinhaltet  
Implikationen für die Art des Umgangs mit Kriminalität und die Rolle des  
Strafrechts im System der formellen Sozialkontrolle:

Die Kontrolle von Kriminalität wird zunehmend exekutivisch. Während vor  
rund 30 Jahren noch lebhaft darüber gestritten worden ist, ob die extensive  
staatsanwaltliche Diversion unter Erteilung von Auflagen eine bedenkliche  
Ausweitung der Sanktionsmacht der Strafverfolgungsbehörde zu Lasten ge-  
richtlicher Verfahren darstellt,<sup>50</sup> hat sich die Aufgabenverlagerung »nach un-  
ten« auf dem Gebiet der außerstrafrechtlichen Sanktionen jetzt bis zur Polizei  
fortgesetzt. Zwar bestraft die Polizei keine Deliktsbegehung, sondern beruht  
sich lediglich auf ihre traditionelle Aufgabe der Gefahrenabwehr in Form der

Obgleich die präventiven Maßnahmen in Grundrechte der Betroffenen eingreifen, ist ihre Anordnung auf Grundlage einer unsicheren Prognose möglich und damit wesentlich einfacher als eine strafrechtliche Sanktionierung.

6.

Für die Strafverteidigung geht mit den geschilderten Tendenzen eine Erweiterung ihres Betätigungs- und Aufgabenbereiches einher. Mit der Vertretung der Mandantschaft in den Phasen des Straf- oder Vollstreckungsverfahrens sind staatliche Kontroll- und Sanktionierungsversuche längst nicht mehr schöpfend bearbeitet. Da die Aufarbeitung der Straftat immer mehr ergänzt wird durch präventiv-polizeirechtliche Eingriffe stellt sich auf für die Strafverteidiger die Aufgabe, ihren Blick stärker auf den Bereich dieses neu entstehenden »Sicherheitsrechts« auszuweiten.

zurückzuführen, wäre indes zu simpel und pauschal. Die Kernfrage lautet nicht (mehr), ob es zur präventiven Zweckbestimmung durch Strafrecht und fernative gibt,<sup>53</sup> sondern was genau unter »Prävention durch Strafrecht in Form der gefährlich uferlosen und von tagespolitischen Interessen beherrschten Sicherheitsortierung rächt ist nicht die präventive Zweckbestimmung an sich, sondern das Versäumnis, dass die Grenzen der staatlichen Kriminalprävention – und speziell: der Prävention durch Strafe – bisher nicht ausre-

4.

Nicht die Straftat, sondern ein diffuses Konstrukt von »Gefährlichkeit« oder »Gefährdet-sein« gerät dabei in den Mittelpunkt der Verwaltung von Kriminalität. Dieses Paradigma dominiert in der Bundesrepublik Deutschland bereits seit Mitte der 90er Jahre die Debatte über die Reform der strafblichen Sanktionen, insbesondere über die Sicherungsverwahrung von Straftätern im Anschluss an ihre verbüßte Freiheitsstrafe.<sup>54</sup> Parallel dazu greift das Verständnis des »Bürgers als Risiko« immer mehr um sich, wie sich an den diskutierten Maßnahmen ablesen lässt. Kontrollsanktionen werden angeordnet bevor es auch nur zu einer konkreten Rechtsgutsgefährdung kommt, auf Grundlage einer Prognose, ein betreffender Bürger stelle künftig eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit dar. Wie diese Prognose gestellt wird und ob derartige Prognosen überhaupt auch nur einigermaßen zuverlässig gestellt werden können wird kaum diskutiert und in Frage gestellt.

5.

Vor allem für junge Personen gilt: Für die Betroffenen sind diese Sanktionen teilweise einschneidender (stellen einen stärkeren Eingriff in ihre Rechte dar) als eine Strafvurteilung wegen geringfügiger oder mittelschwerer Jugendtypischer Delikte. Während Gerichte und Staatsanwaltschaften im Bereich des Jugendstrafrechts überviegend Gebrauch von den ambulanten Maßnahmen und geringfügigen Sanktionen machen, kann die Polizei mit dem Ziel »Gefahrenabwehr« Anordnungen treffen, die für die jungen Menschen oft eingriffstintensiver sind als ein sanktionierendes Urteil des Jugendrichters.

<sup>53</sup> Diese Frage zu Recht verneinend: Hassemmer a. O., S. 331.

<sup>54</sup> Kinzig, JöRg. Die Entwicklung der Gesetzgebung zur Sicherungsverwahrung und die damit verbundenen Auswirkungen auf ihre Klientel, in: Forensische Psychiatrie, Psychologie, Kriminologie 2010, Heft 1, S. 48-59, S. 48 ff; ders.: Kinzig, JöRg. Die Neuordnung des Rechts der Sicherungsverwahrung, NJW 2011, S. 177-182, S. 177 ff.