



Abstrakte Gefährdungslagen

Kretschmann, Andrea; Legnaro, Aldo

Published in:
Aus Politik und Zeitgeschichte

Publication date:
2019

Document Version
Verlags-PDF (auch: Version of Record)

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):
Kretschmann, A., & Legnaro, A. (2019). Abstrakte Gefährdungslagen: Zum Kontext der neuen Polizeigesetze. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, (21-23), 11-17. <https://www.bpb.de/apuz/291180/abstrakte-gefaehrdungslagen-zum-kontext-der-neuen-polizeigesetze>

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Ihre Artikelauswahl als PDF



Inhaltsverzeichnis



1. Abstrakte Gefährdungslagen. Zum Kontext der neuen Polizeigesetze 3

Abstrakte Gefährdungslagen. Zum Kontext der neuen Polizeigesetze

Von Andrea Kretschmann , Aldo Legnaro

17.5.2019

ist promovierte Soziologin und forscht am Centre Marc Bloch der Humboldt-Universität zu Berlin schwerpunktmäßig zu Politischer Soziologie sowie zu Rechts- und Kriminalsoziologie. kretschmann@cmb.hu-berlin.de

ist promovierter Soziologe und arbeitet als freier Sozialwissenschaftler mit den Forschungsschwerpunkten Kontrollgesellschaft, Devianz, Kriminologie und Stadtsoziologie. a.legnaro@t-online.de

Bundesweit werden aktuell die Polizeigesetze novelliert, ergänzt und aktualisiert. Da Polizei in der Bundesrepublik Ländersache ist, ergibt sich dabei eine gewisse Vielfalt in Details. In der generellen Tendenz existieren aber viele Übereinstimmungen, denn den gemeinsamen Fluchtpunkt aller Gesetze bilden zum einen eine sehr weit gefasste Vorstellung von Terrorismus, zum anderen das Konzept der "abstrakten Gefährdungslage". Beides zusammengenommen ermöglicht eine Veralltäglichung von Terrorismusbekämpfung und in der Folge die Anwendung von Maßnahmen, die ursprünglich für Tatbestände des Terrorismus eingeführt wurden, auf breitere Bevölkerungsschichten.

Der Begriff der "abstrakten Gefährdungslage" stammt aus dem polizeilichen Sprachgebrauch und bildet eine Umschreibung des Rechtsbegriffs der "abstrakten Gefahr". Was darunter zu verstehen ist, erschließt sich für juristische LaiInnen nicht auf den ersten Blick. Es scheint sich um eine Gefährdung – welcher Art auch immer – zu handeln, die in Raum und Zeit schwebt, ohne konkret bekannt zu sein. Tatsächlich handelt es sich juristisch gesehen bei konkreten und abstrakten Gefahren um ganz unterschiedliche Sachverhalte, je nach Realitätsmodus: ",Konkret' ist die Gefahr, wenn sie im Einzelfall tatsächlich besteht, ‚abstrakt‘, wenn sie einen bloß hypothetischen, vorgestellten, aber typischerweise gefährlichen Sachverhalt meint." [1] Es handelt sich bei der abstrakten Gefahr also um eine Imagination der Sicherheitsbehörden, die Vorfälle der Vergangenheit durch gedankliche Extrapolation auf zukünftige Möglichkeiten und *worst cases* hin fortschreibt. [2]

Wir beleuchten im Folgenden die relativ neuartige Rahmung polizeilichen Handelns, die mithilfe der Vorstellung von abstrakten Gefahren wirksam wird, nämlich das Konzept der drohenden beziehungsweise terroristischen Gefahr. Dieses Konzept ist nur verständlich im Kontext einer weniger auf Kriminalitätsbekämpfung als auf Sicherheit ausgerichteten Kriminalpolitik, die Maßnahmen der Prävention in den Vordergrund stellt.

Prävention und Sekuritisierung

Prävention ist für polizeiliches Handeln nichts Neues. Wird jedoch primär auf Prävention abgestellt, tritt neben das tradierte reaktive Modell polizeilicher Arbeit – eine Tat ist geschehen, die Polizei ermittelt – der Versuch, Kriminalität zu verhindern, indem man ihr zuvorkommt. Während das Ziel früher die Bekämpfung von Kriminalität war, ist heute die per definitionem unerreichbare Aufgabe der Herstellung von Sicherheit in den Vordergrund gerückt.

Eine neuartige Qualität gewinnt polizeiliche Prävention dann, wenn wie seit den 2000er Jahren zugleich eine ubiquitäre Sekuritisierung stattfindet, unter der eine Fülle sozialer Sachverhalte als sicherheitsrelevant codiert wird.[3] Soziale und ökonomische Verunsicherungen in Zeiten raschen gesellschaftlichen Wandels und terroristische Anschläge weltweit befördern in der Bevölkerung ein Bedürfnis nach Sicherheit, das auf kriminelle Ereignisse projiziert wird, weitgehend abgekoppelt von realen Kriminalitätsbelastungen entsteht und durch mediale Darstellungen von Einzelfällen gesteigert wird. Vor diesem Hintergrund wird der Versuch unternommen, mehr Licht in etwas zu bringen, von dem früher angenommen wurde, dass man darüber nichts wissen musste und auch nichts wissen konnte, das jetzt aber als unzulässiges Dunkel und als gefährlich sui generis betrachtet wird. Damit geraten Handlungen ins polizeiliche Raster, die nicht mehr im Vorfeld von Kriminalität liegen, sondern als abstrakte Gefahr bereits im Vor-Vorfeld.

Es war immer schon ein polizeiliches Bemühen, "vor die Lage" zu kommen. Je weiter die polizeiliche Aktivität jedoch ins Vorfeld rückt, desto eher gibt es gar keine Lage, vor die sich kommen ließe, sondern ausschließlich Eventualitäten einer Lage. Damit weitet sich das Verständnis von dem, was als ein "Tatverdacht" bezeichnet wird, und es kommen – wie das eine präventive Orientierung erfordert – mehr gesellschaftliche Handlungen in den Blick als zuvor. Prävention und Sekuritisierung stehen dann in einem engen Zusammenhang und bedingen sich gegenseitig: Je mehr Teilbereiche des gesellschaftlichen Lebens unter Sicherheitsaspekten betrachtet werden, desto wichtiger werden auch präventive Maßnahmen, die geeignet erscheinen, den Ernstfall der Unsicherheit zu verhindern. Ihrerseits verstärken Maßnahmen der Prävention die Empfindung, dass mehr, Anderes und Grundlegenderes unternommen werden müsste, um die angestrebte Sicherheit zu gewährleisten.[4] Das formt insgesamt eine präventive Sicherheitsordnung.[5]

Das im Folgenden betrachtete Konzept gewinnt seine soziale Bedeutung und seine polizeiliche, aber auch politische Relevanz vor diesem Hintergrund. Es orientiert sich weniger an konkreten schadhafte Ereignissen, sondern vorrangig am Schlüsselbegriff der "abstrakten Gefährdungslagen". Dieser Schlüsselbegriff manifestiert sich aktuell in den Polizeigesetzen der Länder im Begriff der "drohenden Gefahr". Abstrakte Gefahren, so unsere These, werden auf diese Weise zu ganz konkreter (Rechts-)Politik.

"Drohende Gefahr": das bayerische Polizeiaufgabengesetz

Das Konzept der abstrakten Gefährdungslagen dient polizeilich als Umschreibung eines Sachverhalts, in dem zum gegebenen Zeitpunkt noch keine konkrete Gefahr zu erkennen ist. Es handelt sich um hypothetische Annahmen und Vermutungen, man könnte auch sagen: Fiktionen in der Bedeutung einer vorgestellten Wirklichkeit, die polizeiliches Handeln anleiten. Sie manifestieren sich im bayerischen Polizeiaufgabengesetz (PAG) als "drohende Gefahr". Darunter wird juristisch keineswegs, wie das Alltagsverständnis nahelegt, eine bald bevorstehende konkret benennbare Gefahr verstanden; vielmehr stellt eine drohende Gefahr eine abstrakte Gefahr im oben definierten Sinn dar.

Eingeführt wurde der Begriff der "drohenden Gefahr" vom Bundesverfassungsgericht in seinem BKA-Urteil 2016. Ohne den Begriff zu definieren, gibt das Bundesverfassungsgericht seine Rahmenbedingung an: "Eine hinreichend konkretisierte Gefahr in diesem Sinne kann danach schon bestehen, wenn sich der zum Schaden führende Kausalverlauf noch nicht mit hinreichender Wahrscheinlichkeit vorhersehen lässt, sofern bereits bestimmte Tatsachen auf eine im Einzelfall drohende Gefahr für ein überragend wichtiges Rechtsgut hinweisen. Die Tatsachen müssen dafür (...) den Schluss auf ein wenigstens seiner Art nach konkretisiertes und zeitlich absehbares Geschehen zulassen." [6] Das war 2016 ausschließlich im Kontext von Terrorismus und für Überwachungsmaßnahmen formuliert.

Das novellierte bayerische Polizeiaufgabengesetz dehnt diese begriffliche Konzeption nun weit aus. Bereits bei der Anhörung im Landtag wurde darauf hingewiesen, dass die bayerische Polizei nach diesem Gesetz zum Zwecke der Gefahrenabwehr über weitreichendere Befugnisse verfügt als das Bundeskriminalamt zur Terrorbekämpfung; zudem weist das Gesetz ein Bestimmtheits- und Legitimationsdefizit aus: Was das Bundesverfassungsgericht für den Ausnahmefall der Terrorismusbekämpfung formuliert habe, werde teilweise auf "Allerweltsdelikte" ausgeweitet. [7] Die Polizei darf nun "die notwendigen Maßnahmen treffen, um den Sachverhalt aufzuklären und die Entstehung einer Gefahr für ein bedeutendes Rechtsgut zu verhindern" (§11 Abs. 3), und das gilt nicht nur für Terrorismus. Zu den bedeutenden Rechtsgütern zählen nun auch "die sexuelle Selbstbestimmung", "erhebliche Eigentumspositionen" und "Sachen, deren Erhalt im besonderen öffentlichen Interesse liegt" (§11 Abs. 3 Satz 2 Nr. 3–5) – die beiden letzteren Rechtsfiguren übrigens Neuschöpfungen, wodurch "der zuständige Ermittlungsrichter zum Rechtsgestalter und Rechtsschöpfer und der Betroffene zum Objekt richterlicher Neulanderkundigungen mit ungewissem Ausgang" wird. [8] Neben diesen Ausweitungen beschränkt sich das bayerische Gesetz zudem nicht auf Überwachungsmaßnahmen, sondern kennt auch einen präventiven Gewahrsam (§17) von maximal drei Monaten mit der mehrfachen Möglichkeit der Verlängerung.

Dass dieser präventive Gewahrsam nur von einem Richter oder einer Richterin angeordnet werden kann, entspricht auf den ersten Blick rechtsstaatlichen Kriterien. Auf den zweiten Blick wird jedoch deutlich, dass die richterliche Entscheidung im Falle einer durch die Polizei benannten drohenden Gefahr entscheidungspraktisch kaum negativ ausfallen kann. Kritische Stimmen im wissenschaftlichen Diskurs haben den präventiven Gewahrsam denn auch als "Haft nach Guantanamo-Prinzipien" charakterisiert. [9] Neben dieser einschneidenden Bestimmung kennt das Gesetz weiter die elektronische Fußfessel (§34), "zur Abwehr einer Gefahr oder einer drohenden Gefahr" (§36 Abs. 2) verdeckte Ermittler (§37), "den verdeckten Einsatz automatisierter Kennzeichenerkennungssysteme bei Vorliegen entsprechender Lageerkenntnisse" (§39 Abs. 1), den verdeckten Zugriff auf informationstechnische Systeme (§45), gemeinhin "Staatstrojaner" genannt, und sogar – allerdings offen – den Einsatz von Drohnen (§47). Wenngleich sich die amtliche Begründung des Gesetzes auf die oben zitierte Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts bezieht, unterschlägt sie, dass das Gericht einzig die Abwehr von terroristischen Gefahren vor Augen hatte, während das bayerische Polizeiaufgabengesetz potenziell die gesamte

Bevölkerung betrifft. Insgesamt gilt: "Das neue PAG stattet die Polizei mit Kompetenzen aus, wie sie noch keine deutsche Polizei seit 1945 hatte." [10]

Im Ergebnis verrechtlicht das bayerische Polizeiaufgabengesetz eine neue Drehung der Präventionsschraube, indem Personen wegen noch nicht begangener und vielleicht überhaupt nicht beabsichtigter Straftaten vorbeugend ihrer Handlungsfähigkeit beraubt werden. Das schleift den Unterschied zwischen Personen, denen eine konkrete Straftat vorgeworfen wird, und solchen, denen man einen derartigen Vorwurf zwar im Moment nicht machen kann, von denen man aber glaubt, sie könnten vielleicht doch eine Straftat begangen haben, wenn man eingehender ermittelt, oder in Zukunft noch begehen, und es ersetzt tatsächliche Straftaten durch die polizeiliche Imagination von Straftaten. Ob diese Normierungen gerichtsfest sein werden, bleibt abzuwarten – das Bundesverfassungsgericht wird sich aufgrund einer gemeinsamen Klage von FDP, Grünen und Linken damit auseinandersetzen. Es wird klären müssen, wie sein BKA-Urteil von 2016 zu verstehen ist. Die Kritik moniert, aus den vom Gericht formulierten Eckpunkten würden in einigen Polizeigesetzen eigene höchst fragwürdige Tatbestandsvoraussetzungen, um polizeiliche Eingriffe zu ermöglichen. [11] Der Wissenschaftliche Dienst des Bundestages formuliert ebenfalls erhebliche Bedenken, da das Bundesverfassungsgericht lediglich zur Bekämpfung von Terrorismus ausschließlich Überwachungs-, aber nicht polizeiliche Eingriffsmaßnahmen für verfassungskonform gehalten habe und jegliche Ausweitung über das Urteil hinausgehe. [12]

Vorbild Bayern

Das bayerische Gesetz entwickelt sich gerade zum Modell für die Polizeigesetze der Länder – weitgehend unabhängig von parteipolitischer Couleur. Mit Ausnahme des rot-rot-grün regierten Thüringens haben nahezu alle Bundesländer Entwürfe für ein neues Polizeigesetz vorgelegt oder bereits verabschiedet. Ihnen allen gemeinsam sind weitgehende Kompetenzerweiterungen der Polizeibehörden, die zu tief greifenden Grundrechtseinschränkungen führen werden. Wenngleich auf Bundesebene über ein Musterpolizeigesetz nachgedacht wird, erübrigt sich dieses Anliegen angesichts der Übereinstimmungen der vorliegenden Entwürfe beziehungsweise Gesetze, die sich alle auf die Ermöglichung eines präventiven Freiheitsentzugs konzentrieren und zudem umfassende Maßnahmen der Überwachung sowie eine technische Aufrüstung der Polizei vorsehen. Exemplarisch sollen an dieser Stelle drei Länder betrachtet werden, über die sich die politische und rechtliche Bandbreite der neuen Polizeigesetze abbilden lässt.

Nordrhein-Westfalen

Im schwarz-gelb regierten Nordrhein-Westfalen wurde das novellierte Polizeigesetz im Dezember 2018 mit Zustimmung der oppositionellen SPD verabschiedet. Nach massiver Kritik am ersten Entwurf ist der Begriff der "drohenden Gefahr" entfallen und taucht nur noch als "terroristische Gefahr" auf. Die semantische Verschiebung mutet zwar wie eine Präzisierung und Eingrenzung an, legt aber den Subtext nahe, dass terroristische Gefahren generell eine permanent drohende Gefahr darstellen, gegen die man sich wappnen müsse – zumal §8 Abs. 4 eine umfassende Liste von Tatbeständen aufzählt, die als terroristische Straftaten gewertet werden können. Unter anderem zählen dazu Computersabotage, das Herbeiführen einer Überschwemmung oder die Zerstörung eines Polizeifahrzeugs.

So sieht das Gesetz vor, dass "zur Verhütung von terroristischen Straftaten" "Anhalte- und Sichtkontrollen (strategische Fahndung)" "im öffentlichen Verkehrsraum" (§12a) erlaubt sind – eine "Vorschrift wie gemacht für Racial Profiling", [13] denn wer gibt schon Anlass zu einer Sichtkontrolle wenn nicht diejenigen, die in irgendeinem Sinne nichtzugehörig aussehen? Dazu muss ein Gebiet festgelegt werden, innerhalb dessen die Vorschrift

angewendet werden darf, das zwar nicht Gefahrengebiet genannt wird,[14] aber faktisch nach polizeilicher Ansicht ein solches bildet. Erlaubt ist ebenfalls die Überwachung der Telekommunikation einer Person, "deren individuelles Verhalten die konkrete Wahrscheinlichkeit begründet, dass sie innerhalb eines übersehbaren Zeitraums auf eine zumindest ihrer Art nach konkretisierte Weise eine terroristische Straftat (...) begehen wird" (§20c Abs. 1 Satz 2). Erweitert wird auch die Videoüberwachung "[z]ur Verhütung von Straftaten": Die Polizei darf "einzelne öffentlich zugängliche Orte mittels Bildübertragung beobachten", wenn "an diesem Ort wiederholt Straftaten begangen wurden und die Beschaffenheit des Ortes die Begehung von Straftaten begünstigt" (§15a Abs. 1 Satz 1). Das Gesetz zählt weitere Merkmale auf, die alle unter der Bedingung stehen, dass "jeweils ein unverzügliches Eingreifen der Polizei möglich ist". Das vermischt die Gefahrenabwehr, der die Beobachtung vermeintlich dient, mit der Strafverfolgung – eine Neuheit im Polizeirecht.[15]

Ähnlich innovativ sind die Vorschriften zu Kontaktverboten und Aufenthaltsvorgaben nach §34b für Personen, bei denen man eine terroristische Straftat erwartet: Der örtliche Geltungsbereich der Vorschrift bleibt völlig unbestimmt, sodass Aufenthaltsvorgaben im Extremfall auch lediglich die Wohnung umfassen könnten. Dazu kommt die Verpflichtung, eine elektronische Fußfessel zu tragen (§34c). Diese polizeilichen Eingriffsmöglichkeiten beziehen sich allesamt auf die Vermutung, dass die Gefahr "innerhalb eines übersehbaren Zeitraums" eintreten werde. Um welchen Zeitraum es sich dabei handeln könnte, bleibt unbestimmt und somit der jeweiligen Definition der Behörden überlassen. Präventiv lässt sich zudem gegenüber Personen, die verdächtigt werden, eine "unmittelbar bevorstehende Begehung oder Fortsetzung einer Straftat" zu beabsichtigen (§35 Abs. 1 Satz 2), die also keine Straftat begangen haben, bis zu einem Monat Gewahrsam verhängen (§35).

Baden-Württemberg

Während die Grünen in Nordrhein-Westfalen das Polizeigesetz abgelehnt haben, ist im grün-rot regierten Baden-Württemberg ein solches verabschiedet worden. Wenngleich es "hinter den deutlich weitreichenderen Verschärfungen z.B. Bayerns oder Nordrhein-Westfalens zurück[bleibt]",[16] so lässt es im Zusammenhang mit bloß vermuteten künftigen terroristischen Straftaten Maßnahmen der Telekommunikationsüberwachung zu (§§23a, 23b). Konstruiert wird also eine geradezu als Wahlverwandtschaft anzusehende Beziehung zwischen Terrorismus und der ihm innewohnenden drohenden Gefahr. Die Maßnahmen umfassen das Abhören von Telefonen, das Mitlesen von Internetchats und das Aufspielen eines Trojaners auf das Endgerät. Erlaubt ist all dies, sofern "bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass [die überwachte Person] innerhalb eines übersehbaren Zeitraums auf eine zumindest ihrer Art nach konkretisierte Weise eine Straftat begehen wird" (§23b Abs. 3) – Unbestimmtheiten, die aus dem BKA-Gesetz übernommen werden.

In den Bestimmungen zur Videoüberwachung hat das Gesetz großzügige Maßstäbe; so erlaubt §21 die automatische Auswertung der Bildaufzeichnungen, wenngleich diese "nur auf das Erkennen solcher Verhaltensmuster ausgerichtet sein [darf], die auf die Begehung einer Straftat hindeuten" (§21 Abs. 2 Satz 4). Die Kriterien solchen Erkennens werden mutmaßlich denjenigen überlassen, die die Algorithmen dafür entwickeln, und auch hier scheint *racial profiling* keineswegs ausgeschlossen. Eine biometrische Gesichtserkennung ist zwar nicht explizit vorgesehen, aber möglich, was grundsätzlich auch Bewegungsprofile möglich macht. §27b erlaubt schließlich "Aufenthaltsvorgabe und Kontaktverbot zur Verhütung terroristischer Straftaten". In seinem Kern unterscheidet sich dieses Gesetz also wenig von den bereits angesprochenen Gesetzen. Hier wie anderswo gilt: "Es gehört also wenig Fantasie dazu sich vorzustellen, dass der nahezu uferlose Gefahrenbegriff auch als Instrument der Unterdrückung missliebiger Ausdrucksformen zivilgesellschaftlichen Protests und politisch oppositioneller Bewegungen eingesetzt werden kann." [17]

Sachsen

Solche Befürchtungen sind besonders virulent in Sachsen, wo noch vor der Landtagswahl im September 2019 ein neues Polizeigesetz verabschiedet werden soll und jedenfalls mittelfristig eine Regierungsbeteiligung der AfD nicht ausgeschlossen scheint. Der Entwurf des Polizeivollzugsdienstgesetzes (SächsPVDG-E) und des Polizeibehördengesetzes (SächsPBG), das die regierende Große Koalition vorgelegt hat, ist von vielen Seiten kritisiert worden,[18] und selbst Teilen der an der Landesregierung beteiligten SPD scheint der Entwurf zu weit zu gehen, obgleich die Partei im Kabinett zugestimmt hat. Da es sich momentan um einen Entwurf handelt, sind Änderungen im parlamentarischen Verfahren noch möglich. Daher sollen im Folgenden nur einige besonders strittige Punkte angesprochen werden.

Der Gesetzentwurf reagiert, so ist im Vorblatt Absatz B zu lesen, auf eine "veränderte Gefährdungslage bei der Gefahrenabwehr", die wesentlich durch abstrakte Gefahren gekennzeichnet sei. §4f Abs. 3 PVDG-E benennt diese als "eine Sachlage, bei der nach allgemeiner Lebenserfahrung oder den Erkenntnissen fachkundiger Stellen mit hinreichender Wahrscheinlichkeit typischerweise Gefahren für ein polizeiliches Schutzgut entstehen". Damit ist eine Eingriffsvoraussetzung geschaffen, die eine Fülle von Maßnahmen legitimiert, etwa "bei abstrakten Gefahren im Zusammenhang mit öffentlichen Veranstaltungen oder Ansammlungen unter freiem Himmel" die offene Ton- und Videoüberwachung (§57 PVDG-E), die Videoüberwachung öffentlich zugänglicher Räume (§30 PBG) oder Alkoholkonsumverbote, soweit "auf Grund der örtlichen Verhältnisse eine abstrakte Gefahr der Begehung alkoholbedingter Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten vorliegt" (§33 PBG). Insgesamt beschneidet der Entwurf "durch Fußfesseln, Aufenthaltsverbote, Kontaktverbote u.v.m. direkt die Fortbewegungsfreiheit, die Privatsphäre und die Freiheit der Person, noch bevor überhaupt eine konkrete Gefahr entstanden ist".[19] Ähnliches gilt für die automatisierte Kennzeichenerkennung von Fahrzeugen (§58 PVDG-E), die zudem gekoppelt werden soll mit einer offenen Videobeobachtung und einem Abgleich von biometrischen Daten (§§59, 60 PVDG-E). Diese Überwachung soll zwar lediglich innerhalb eines 30 Kilometer breiten Bandes entlang der Grenze zu Tschechien erfolgen, würde damit aber nahezu die Hälfte der Landesfläche umfassen. Darüber hinaus ermöglicht der Gesetzentwurf eine weitere Militarisierung der Polizei: "Für die Verwendung durch Spezialeinheiten sind Maschinengewehre und Handgranaten als besondere Waffen zugelassen." (§40 Absatz 4 PVDG-E). Es bleibt unklar, woran die Landesregierung hierbei denkt.

Politik der abstrakten Gefährdungslagen

Nach diesem kursorischen Überblick über die neuen Polizeigesetze dürfte das Fazit eindeutig sein: Sie alle räumen der Polizei weitgehende Befugnisse im Vorfeld einer noch nicht begangenen und lediglich in der polizeilichen Vorstellung bevorstehenden Straftat ein. Das führt zu massiven Eingriffen in Grundrechte – zugunsten einer Konzeption von Sicherheit, die sich lediglich mit Maßnahmen gewährleisten lässt, die in das Vorfeld einer eventuellen Straftat eingreifen. Die Unschuldsvermutung, bisher ein tragender rechtsstaatlicher Pfeiler, wird damit durch eine generalisierte Verdachtsvermutung ersetzt. Die beschriebenen Entwicklungen lassen sich als Teil einer Tendenz verstehen, den Begriff der "abstrakten Gefährdungslagen" rechtlich verbindlich zu verankern und als konkrete Politik zu operationalisieren. Das umfasst nicht notwendigerweise Innovationen, sondern basiert auf kleinschrittigen und sich über längere Perioden entwickelnden kriminalpolitischen Veränderungen, die die polizeilichen Eingriffsmöglichkeiten erweitern. So sind die neuen Polizeigesetze kaum als singulär zu bisherigen kriminalpolitischen Denkweisen und Strategien zu verstehen, sie folgen vielmehr gewissen dominanten Entwicklungen.

Als ein wesentlicher Vorläufer der abstrakten Gefährdungslage ist die kriminalpolizeiliche Figur des "Gefährders" zu nennen. Sie wurde zunächst im Zuge des Kampfes gegen den Terrorismus eingeführt, um – als gleichzeitig vages, aber dafür umso hassbesetzteres Objekt – die drohende Gefahr zu personalisieren. Der Begriff "Gefährder" ist zwar nicht neu, denn die sogenannte Gefährderansprache etwa gegenüber Hooligans, DemonstrantInnen oder IntensivtäterInnen ist eine etablierte Verfahrensweise, doch bleibt die Polizei dabei weiterhin an eine existente konkrete Gefahr gebunden.[20] Das gilt nicht für den Gefährder, wie er als soziale Figur nach den Anschlägen des 11. September 2001 innerhalb der Landeskriminalämter und dem Bundeskriminalamt entstanden ist.[21] Als Gefährder – die Polizei verwendet ausschließlich die maskuline Form – einzustufen ist demnach jede 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". Als derartige Tatsachen gelten unter anderem die Nähe zu islamistischen Positionen oder islamistisch ausgerichteten Personen, ein persönliches Näheverhältnis zu anderen Gefährdern oder verurteilten IslamistInnen, die Beteiligung an radikalislamischen Veranstaltungen oder die Konversion zum Islam.[22]

An dieser Stelle ist hervorzuheben, dass "Gefährder" noch kein Rechts-, sondern lediglich ein polizeilicher Arbeitsbegriff ist, der Personen benennen und identifizieren soll, von denen in Zukunft möglicherweise eine terroristische Gefahr ausgehen könnte. Die mit der Kategorie des Gefährders in Zusammenhang stehenden polizeilichen Maßnahmen sind allerdings weitreichend; sie betreffen ihre heimliche Überwachung sowie im Falle von Personen ohne oder mit erworbener deutscher Staatsbürgerschaft aufenthaltsgesetzliche Maßnahmen, die Festsetzung in Geflüchtetenunterkünften, die Herabsetzung des Aufenthaltsstatus bis hin zur Abschiebung.[23] Im Juni 2017 kam neben der Überwachung und den ausländerrechtlichen Maßnahmen die elektronische Fußfessel hinzu. Erstmals ist mit dem Gefährder eine Kategorie eingeführt und mit polizeilichen beziehungsweise ausländerrechtlichen Maßnahmen belegt worden, in die sich Personen einstufen lassen, deren Aktivitäten außerhalb beziehungsweise weit vor der Schwelle einer konkreten Gefahr liegen: Ermittelt werden hier Gefahren in ihrer Potenzialität.

Der Gefährder erweitert so den klassischen, die Polizeiarbeit bis dahin handlungsleitenden Rechtsbegriff des "Tatverdächtigen" um Aspekte einer personalisierten abstrakten Gefahr. Ein diffuser Gefahrenbegriff wird damit konkreten Personen zugeordnet und individualisiert. Ob manche/viele/alle Gefährder tatsächlich eine Gefährdung bilden,[24] ist sicherheitspolitisch eine Frage von hoher Bedeutung; analytisch jedoch lässt sich dabei eine typische Entwicklung der Arbeit mit abstrakten Gefährdungskonzepten ablesen. Sie beginnt erstens mit der Überwachung und geht relativ schnell weiter zur Intervention. Zweitens schafft sie weitere Gefahrenumfelder, hat also eine Tendenz zur Ausweitung in andere gesellschaftliche Bereiche: So bildet sich im Zuge der Entstehung der Figur des Gefährders die mit diesem in Kontakt stehende, mitunter von der Polizei erfasste Figur der "relevanten Person" heraus.[25] Die Verallgemeinerung und Veralltäglichere der Gefährderlogik nun auf Bereiche auch unterhalb des Terrorismus und damit die Einbeziehung breiter Bevölkerungsschichten bilden den Kern des bayerischen Polizeiaufgabengesetzes und in der Folge der anderen Ländergesetze.

In der Kriminologie hat sich inzwischen der Begriff der "pre-crime-society"[26] etabliert, um einen solchen Zustand zu beschreiben: Die kriminalpolitische Perspektive ist vor allem darauf gerichtet, Delikte zu antizipieren und ihnen zuvorzukommen. Besonders ersichtlich wird das an den Methoden des *predictive policing*, wie sie in den USA entwickelt worden sind und in den vergangenen Jahren auch in der Bundesrepublik zunehmend angewendet werden.[27] Bei diesem Ansatz geht es darum, mithilfe von Big Data eine

algorithmengestützte Vorhersage über Ort und Zeit eines künftigen Delikts – vorrangig geht es derzeit um Wohnungseinbrüche – zu treffen. So verspricht die Werbung für die entsprechende Software, dass die Polizei sich rechtzeitig vor Ort postieren kann und lediglich abwarten muss, bis der Einbrecher mit dem Diebesgut die betroffene Wohnung verlässt. Die bisherigen Evaluationen der deutschen Polizei fallen erheblich zurückhaltender aus,[28] doch lässt sich die gesamte Methode unabhängig von ihrer tatsächlichen Treffsicherheit als ein Indiz für die vorherrschenden gesellschaftlichen Befürchtungen und Bewertungen betrachten.

Die Welt wird also immer weniger in Kategorien der Kriminalitätsbekämpfung oder der (Un-)Sicherheit, sondern primär in den Kategorien von Gefahr wahrgenommen (*dangerization*).[29] Das hat noch weit über die beschriebenen Auswirkungen hinaus Folgen für das gesellschaftliche Klima. Denn ein wesentliches Kennzeichen derartiger Konzepte und Politiken abstrakter Gefährdungslagen ist, dass sich mit ihnen Feindbilder aktualisieren lassen. Solche Formen der Prävention kommen nicht ohne *othering* aus, da ihnen rechtliche Kriterien eines spezifischen Tatverdachts fehlen. Die Gefahrendefinition wird derart ausgeweitet, dass sie jeweils in den Händen der ErmittlerInnen liegt, zu einer weiteren Autonomisierung der Polizei beiträgt und insgesamt allgegenwärtige Verdächtigungen gegenüber Formen der "Andersartigkeit" befördert. Auf diese Weise entwickelt sich die Politik der abstrakten Gefährdungslagen zu einer konkreten Gefahr für den Rechtsstaat, wie wir ihn bisher kennen.

Fußnoten

1. Hans Lisken/Erhard Denninger (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, München 2007, S. 318.
2. Vgl. Andrea Kretschmann, Das Wuchern der Gefahr. Einige gesellschaftstheoretische Anmerkungen zur Novelle des Sicherheitspolizeigesetzes 2012, in: Juridikum 3/2012, S. 320–333.
3. Vgl. Barry Buzan/Ole Wæver/Jaap de Wilde, Security. A New Framework for Analysis, Boulder–London 1998.
4. Zu Prävention und ihrem unabschließbaren Charakter vgl. Ulrich Bröckling, Prävention, in: ders./Susanne Krasmann/Thomas Lemke (Hrsg.), Glossar der Gegenwart, Frankfurt/M. 2004, S. 210–215.
5. Vgl. Trutz von Trotha, Die präventive Sicherheitsordnung: Weitere Skizzen über die Konturen einer "Ordnungsform der Gewalt", in: Kriminologisches Journal 1/2010, S. 24–40.
6. Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts 141, 220–378 (BKA-Gesetz), 20.4.2016, Rn. 112.
7. Vgl. Markus Löffelmann, Das neue bayerische Polizeirecht, in: Kritische Justiz 3/2018, S. 355–359.
8. Hartmut Wächtler, Kein Rechtsschutz, in: Freispruch 13/2018, S. 7.
9. Vgl. Martin Heidebach, Haft nach Guantanamo-Prinzipien, in: Junge Wissenschaft im Öffentlichen Recht e.V. 31/2017, S. 1–4.
10. Vgl. Wächtler (Anm. 8), S. 5.
11. Vgl. die zusammenfassende Kritik bei Maria Scharlau, Stellungnahme von Amnesty International zum Entwurf des Sächsischen Polizeivollzugsdienstgesetzes und des Polizeibehördengesetzes, Berlin 2018, S. 6.
12. Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Ausweitung polizeilicher Befugnisse in Deutschland und Europa, Berlin 2018, S. 5.
13. Christian Mertens, Eine Gute-Machtgeschichte, in: Freispruch 13/2018, S. 18.
14. Vgl. Bernd Belina/Jan Wehrheim, "Gefahrengebiete": Durch die Abstraktion vom Sozialen zur Reproduktion gesellschaftlicher Strukturen, in: Soziale Probleme 2/2011,

- S. 207–229.
15. Vgl. Mertens (Anm. 13), S. 20.
 16. Angela Furmaniak, Grün-schwarze Trojaner, in: Freispruch 13/2018, S. 25.
 17. Ebd.
 18. Vgl. Scharlau (Anm. 11).
 19. Ebd., S. 3.
 20. Vgl. Felix Hanschmann, "Gefährder" – eine neue alte Figur im Öffentlichen Recht, in: Kritische Justiz 4/2017, S. 434–447.
 21. Siehe einen Überblick der darauf folgenden Gesetzgebungsmaßnahmen bei Jakob Dalby, Sicherheitsgesetzgebung unter dem Eindruck von Terror, in: Christoph Gusy/Dieter Kugelmann/Thomas Würtenberger (Hrsg.), Rechtshandbuch Zivile Sicherheit, Berlin–Heidelberg 2017, S. 87–99.
 22. Vgl. Andrea Kretschmann, Soziale Tatsachen: Eine wissenssoziologische Perspektive auf den "Gefährder", in: APuZ 32–33/2017, S. 11–16.
 23. Vgl. Maria Laura Böhm, Der "Gefährder" und das "Gefährdungsrecht": Eine rechtssoziologische Analyse am Beispiel der Urteile des Bundesverfassungsgerichts über die nachträgliche Sicherungsverwahrung und die akustische Wohnraumüberwachung, Göttingen 2011; Maren Wegner/Daniela Hunold, Die Transformation der Sicherheitsarchitektur – die Gefährdergesetze im Lichte des Vorsorge-Paradigmas, in: Kriminalpolitische Zeitschrift 6/2017, S. 367–375; Heiko Habbe/Stefan Keßler, Rechtsstaat hinter Gittern? Zur Diskussion über den Einsatz von Abschiebungshaft gegen "Gefährder", in: Stephan Beichel-Benedetti/Constanze Janda (Hrsg.), Hohenheimer Horizonte, Baden-Baden 2018, S. 273–281; David Kuch, Gefährder in Haft? Kritische Anmerkungen zu einem bayerischen Experiment, in: Deutsches Verwaltungsblatt 6/2018, S. 343–350.
 24. Kristina Bautze, Wie gefährlich sind "Gefährder"? Eine Antwort auf Felix Hanschmann, in: Kritische Justiz 2/2018, S. 205–212 geht davon aus, dass diese Zuschreibung zumindest in einigen Fällen Realitätsgehalt aufweist.
 25. Vgl. Kretschmann (Anm. 22).
 26. Lucia Zedner, Seeking Security by Eroding Rights: The Side-Stepping of Due Process, in: Benjamin J. Goold/Liora Lazarus (Hrsg.), Security and Human Rights, Portland 2007, S. 259.
 27. Vgl. Tobias Singelstein, Predictive Policing: Algorithmenbasierte Straftatprognosen zur vorausschauenden Kriminalintervention, in: Neue Zeitschrift für Strafrecht 1/2018, S. 1–9.
 28. Vgl. etwa Landeskriminalamt Nordrhein-Westfalen, Kooperative Evaluation des Projektes SKALA, Düsseldorf 2018.
 29. Vgl. Michalis Lianos/Mary Douglas, Dangerization and the End of Deviance. The Institutional Environment, in: British Journal of Criminology 2/2000, S. 261–278, hier S. 267.



Dieser Text ist unter der Creative Commons Lizenz veröffentlicht. [by-nc-nd/3.0/de/](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de/) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de/>)

Der Name des Autors/Rechteinhabers soll wie folgt genannt werden: [by-nc-nd/3.0/de/](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de/)
Autoren: Andrea Kretschmann, Aldo Legnaro für Aus Politik und Zeitgeschichte/bpb.de

Online-URL

<http://www.bpb.de/apuz/291180/abstrakte-gefaehrungslagen-zum-kontext-der-neuen-polizeigesetze>

Impressum

Diensteanbieter
gemäß § 5 Telemediengesetz (TMG)
Bundeszentrale für politische Bildung
Adenauerallee 86
53113 Bonn
redaktion@bpb.de