

I. Die anlassunabhängige Kontrolle

1. Gefährliche Orte in Deutschland: Bestandsaufnahme

»Was haben Sie denn jetzt für ein Problem mit einer polizeilichen Standardmaßnahme?«
(FP_Autoethnographie, Pos. 10)

Am 04. Januar 2014 erklärte die Hamburger Polizei weite Teile Altonas zum Gefahrengebiet. Der Begriff des Gefahrengebiets rückte damit erstmals in den Fokus der Öffentlichkeit – jenseits der politisch und wissenschaftlich interessierten Milieus. Heribert Prantl (2014) nannte die Einrichtung des Gefahrengebiets in der Süddeutschen Zeitung etwa einen ›kleinen Ausnahmezustand‹. Über die Demonstrationen während der Ausrufung des Gefahrengebiets, das den Wohnraum von etwa 80.000 Personen (Assall und Gericke 2016: 62) umfasste, berichtete auch die Tagesschau (2014b): Betroffene kommen zu Wort, deren Alltag erheblich durch die Kontrollen eingeschränkt würde, aber auch von Ausschreitungen im Rahmen der Proteste ist die Rede. Der Anlass zur Ausrufung des Gefahrengebiets war ein vermeintlicher Angriff auf die Davidwache in Hamburg, Sankt Pauli. Doch auch die Proteste im unmittelbaren Vorfeld dieses vermeintlichen Angriffs, wie die gegen die Räumung der Roten Flora und den Abriss der Esso-Häuser, sowie die Proteste Geflüchteter (*Lampedusa in Hamburg*, die bereits zuvor von anlassunabhängigen Kontrollen betroffen waren), schufen aus Perspektive der Polizei die sozialen und politischen Voraussetzungen für die Ausrufung des Gefahrengebiets (Madjidian 2014: 80; Schröder 2014: 59). Die Demonstrationen gegen das Gefahrengebiet wurden von Spaziergängen Protestierender begleitet: Anwohnende bewegten sich gezielt in das Gefahrengebiet, um dort polizeiliche Kontrollen zu provozieren und die Beamten vorzuführen – etwa, indem die Spaziergänger absurde Gegenstände bei sich führten, die die Polizisten bei Durchsuchungen entdecken sollten. Die Klobürste, die ein Protestierender sich in die Rückseite der Hose gesteckt hatte, wurde zum Symbol des Hamburger Protests, nachdem ein Video hiervon im Nachtmagazin der ARD am 07. Januar 2014 ausgestrahlt wurde. Am 9. Januar verkleinerte die Polizei Hamburg das Gefahrengebiet und beschränkte es auf das Gebiet um drei Polizeiwachen, ehe sie es am 13. Januar gänzlich aufhob (Ass-

all und Gericke 2016: 62). Hamburgs damaliger Erster Bürgermeister Olaf Scholz (SPD), nun Bundeskanzler, verteidigte die Einrichtung der Gefahrenggebiete gegen Kritik. Im Nachtmagazin der ARD nannte der Sprecher der Hamburger Polizei Mirko Schreiber die Gefahrenggebiete einen Erfolg (Tagesschau 2014a).

Der Gegenstand dieser Arbeit ist die Produktion eines sozialen Stigmas durch polizeiliche anlassunabhängige Personenkontrollen an sogenannten Gefährlichen Orten. Im Folgenden stelle ich die deutschsprachige Diskussion um anlassunabhängige Personenkontrollen an Gefährlichen Orten dar. Dabei sollen vornehmlich wissenschaftliche, doch auch zivilgesellschaftliche Beiträge Berücksichtigung finden. Damit soll sowohl der Stand der Forschung als auch der Stand der politischen Diskussion (zunächst nur) in Deutschland abgebildet werden. Ich werde dabei bereits einigen meiner Thesen, die in späteren Kapiteln ausführlich diskutiert werden sollen, vorweggreifen, um die Stoßrichtung der Arbeit kenntlich zu machen.

In Deutschland steht es der Polizei¹ offen, an bestimmten Orten Personen ohne einen konkreten Anlass aufzuhalten und ihre Identität festzustellen. Diese Orte sollen im Folgenden *Gefährliche Orte* genannt werden.² Diese Kontrollen erfolgen auf Grundlage des Gefahrenabwehrrechts und nicht des Strafprozessrechts. Ein konkreter Verdacht, im Sinn der Strafverfolgung, ist also nicht notwendig: Die Kontrolle erfolgt noch *bevor* eine Straftat im Begriff ist, begangen zu werden. Sie erfolgt anlassunabhängig, proaktiv und präventiv.³ Mit dem Musterentwurf für ein einheitliches Polizeigesetz brachte die Innenministerkonferenz diese Möglichkeit auf den Weg. In den 1990er und 2000er Jahren implementierten die Länder den Entwurf. Die Voraussetzungen unterscheiden sich in den jeweiligen Bundesländern nur marginal (siehe ausführlich Keitzel 2020): Grundsätzlich besagen die jeweiligen Gesetzestexte, dass die Polizei befugt ist, dort Personen

- 1 Ab und zu wenden Forschende zur und Praktiker der Polizei ein, *die* Polizei gebe es nicht. Um dieser Kritik proaktiv zu begegnen, sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass in dieser Arbeit unter die Begriffe Polizei, Polizisten und Beamte diejenigen Teile der polizeilichen Organisation gefasst werden, die Personenkontrollen durchführen. Dazu zählen die Schutzpolizeien der Länder, auch deren Bereitschaftspolizeien, sowie die Bundespolizei. Die verschiedenen Landeskriminalämter und das Bundeskriminalamt bleiben in der Darstellung ebenso unberücksichtigt wie die Polizei des Bundestags.
- 2 Je nach Bundesland unterscheiden sich die Begriffe für diese Kontrollorte. Svenja Keitzel und Bernd Belina (2022: 212f.; Fn. 1) haben eine Liste der verschiedenen Begrifflichkeiten zusammengestellt, wobei je nach Bundesland teilweise unterschiedliche Begriffe verwendet werden: »Gefährlicher Ort« (Bayern, Hamburg, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen), »verrufer Ort« (Hessen und Nordrhein-Westfalen), »Gefahrenort« (Saarland), »Kriminalitätsbrennpunkt« (Saarland, Sachsen und Baden-Württemberg), »Kriminalitätsschwerpunkt« (Sachsen), »kriminalitätsbelasteter Ort« (Berlin, Brandenburg und Niedersachsen) und »besonderer Kontrollort« (Bremen). Keitzel und Belina schlagen vor, die genannten Begriffe unter die Bezeichnung »Gefahrenort« zu subsumieren. Nachdem der »Gefährliche Ort« der am weitesten verbreitete Begriff ist, soll in dieser Arbeit für alle Gefahrenorte der Begriff »Gefährlicher Ort« verwendet werden. Lediglich im Fall regionaler Besonderheiten werde ich die jeweils regional gebräuchlichen Begriffe verwenden.
- 3 Juristisch wird gemeinhin zwischen zwei Aufgabenfeldern der polizeilichen Tätigkeit unterschieden: Prävention und Repression. Die Prävention erfolgt auf Grundlage des jeweiligen Polizeirechts und im Gefahrenvorfeld, um eine Straftat zu verhindern, während die Repression auf Grundlage der Strafprozessordnung und erst im Nachgang einer Straftat erfolgt, um diese zu verfolgen.

ohne konkreten Anlass zu kontrollieren, wenn sie über Kenntnisse verfügt, dass an diesen Orten Straftaten verübt oder geplant werden. Im Bayerischen Polizeiaufgabengesetz Art. 13 Abs. 1 S. 2 heißt es diesbezüglich zum Beispiel:

(1) Die Polizei kann die Identität einer Person feststellen [...] 2. wenn die Person sich an einem Ort aufhält, a) von dem auf Grund tatsächlicher Anhaltspunkte anzunehmen ist, dass dort aa) Personen Straftaten verabreden, vorbereiten oder verüben, bb) sich Personen ohne erforderliche Aufenthaltserlaubnis treffen, oder cc) sich Straftäter verbergen, oder b) an dem Personen der Prostitution nachgehen, oder c) der als Unterkunft oder dem sonstigen, auch vorübergehenden Aufenthalt von Asylbewerbern und unerlaubt Aufhältigen dient.

Die Bundespolizei verfügt ebenfalls über die Möglichkeit, nach § 22 Abs. 1a BPolG anlassunabhängig Personenkontrollen durchzuführen. Zudem sehen die Landespolizeigesetze fast aller Bundesländer mit einer Außengrenze, und aller Länder mit einer Ostgrenze, die Möglichkeit anlassunabhängiger Kontrollen in einem Bereich von bis zu 30 km bis zur Grenze vor. Diese als Schleierfahndung bekannt gewordene Form anlassunabhängiger Kontrollen ermöglicht nach dem Wegfall der europäischen Binnengrenzen mit dem Schengen-Abkommen polizeiliche Kontrolltätigkeiten (vgl. Thurn 2023; für die rechtlichen Auseinandersetzungen um die Schleierfahndung Aden 2017: 57f.).

Die Kontrolle umfasst ein Maßnahmenbündel (Fährmann et al. 2023): Primär ist es der Polizei erlaubt, die Identität der kontrollierten Person festzustellen. Hierfür sichtet sie den Ausweis oder andere Dokumente der Betroffenen, die einen Hinweis auf deren Identität liefern. Daraufhin erfolgt in der Regel eine Abfrage verschiedener, insbesondere polizeilicher Datenbanken. Die Beamten können darüber hinaus die Betroffenen (bis hin zu ihren Körperöffnungen; Keller 2018: 20) und die von ihnen mitgeführten Sachen durchsuchen. Falls die Identität der Person bis dahin nicht festgestellt werden konnte, sind die Beamten zudem befugt, sie auf die Dienststelle zu bringen.

Die Polizei begründet die Einrichtung Gefährliche Orte mit der Bekämpfung verschiedener Delikte (wobei die diskursive Legitimation und die reale Praxis anlassunabhängiger Personenkontrollen sich nicht notwendig decken): Zentral ist die Bekämpfung des Konsums oder Handels illegalisierter Betäubungsmittel (Keitzel und Belina 2022: 14; Keller 2018: 20; Ullrich und Tullney 2012). Verstöße gegen das Aufenthaltsrecht werden in einigen der Polizeigesetze als weitere Gründe für die Einrichtung Gefährlicher Orte genannt (ausführlich Keitzel und Belina 2022: 222ff.; Schröder 2014: 62ff.). Auch Orte, an denen der Prostitution nachgegangen wird, werden in einigen der Landespolizeigesetze angeführt (siehe oben; Keitzel und Belina 2022: 13f.; Künkel 2013, 2020) – wobei die Polizei in diesem Kontext vornehmlich Verstöße gegen das Aufenthaltsrecht durch Sexarbeitende ahndet (Loick 2018: 22). »Diskotheken, Gaststätten, Spielhallen« (BayLT Drs. 17/19781, S. 3) sind, wie das Bayerische Innenministerium (StMI) verlautbart, ebenfalls potentiell Gefährliche Orte. Kleinkriminalität, wie etwa in Form von Diebstahl oder Trickbetrug (Keitzel und Belina 2022: 14f.), kann die Einrichtung Gefährlicher Orte ebenso legitimieren wie schwerere Gewaltkriminalität (Belina und Wehrheim 2011: 219) oder Wohnungseinbruchsdiebstähle (ebd.: 219). Letztere, sowie der Handel mit illegalisierten Betäubungsmitteln und Waffen und Prostitution werden häufig unter den Begriff der

›grenzüberschreitenden Kriminalität‹ subsumiert und als Gründe für anlassunabhängige Personenkontrollen in Grenzgebieten oder an Flughäfen und Bahnhöfen genannt (Thurn 2023). Im Vorfeld oder Nachgang von Fußballspielen ruft die Polizei bisweilen ebenfalls Gefährliche Orte aus, um Fußballfans proaktiv kontrollieren zu können (Belina und Wehrheim 2011: 219). Wie bereits angeführt, können auch politische Proteste für die Polizei einen hinreichenden Grund darstellen, Personen ohne konkreten Anlass kontrollieren zu wollen (Madjidian 2014; Petzold und Pichl 2013; Schröder 2014: 65). Im Kontext des »protest policing« muss auch die polizeiliche Begründung verortet werden, durch proaktive Personenkontrollen (Auto-)Brandstiftungen verhindern zu wollen (Belina und Wehrheim 2011: 219; Schröder 2014: 65). Politische Wohnprojekte oder Kulturzentren, wie die Rigaer Straße 94 in Berlin-Friedrichshain (Belina 2018b: 127; Zech und Jennissen 2016), das *Conne Island* in Leipzig (Ullrich und Tullney 2012) oder auch Räume, in denen generell (politische) Subkultur gepflegt wird, wie etwa am Connewitzer Kreuz in Leipzig (Ullrich und Tullney 2012), sind häufiger als Gefährliche Orte deklariert. In Bayern sind seit dem 01. Januar 2017 die Unterkünfte und Orte des Aufenthalts Asylsuchender und Geflüchteter per se Gefährliche Orte (Ziyal 2017, 2018; Thurn 2022): Neben der Bekämpfung von Betäubungsmittel- und Gewaltkriminalität zielt dies auch auf die Verfolgung einer spezifischen Form des Hausfriedensbruchs – des sogenannten ›Fremdschlafens‹.⁴

Diese Liste spiegelt hauptsächlich die diskursive Legitimation der jeweiligen Einrichtung von Gefährlichen Orten wider. Die verschiedenen Delikte und Deliktfelder führen Polizei und Politik regelmäßig an, um die Ausrufung Gefährlicher Orte zu begründen. Die praktischen Ziele der Kontrollen weichen aber bisweilen von den genannten Zielen ab. Der Hamburger Senat erklärte etwa bei der Novellierung des Hamburger Polizeigesetzes in der Gesetzesbegründung, dass neben Einbruchsserien oder besonderen Ausprägungen von Gewaltdelikten auch der Menschenhandel oder der Schmuggel von Waffen über den Hamburger Hafen anlassunabhängige Kontrollen notwendig mache. Tatsächlich führt die Hamburger Polizei kaum proaktive Kontrollen durch, die darauf zielen, diese Delikte zu bekämpfen (Assall und Gericke 2016: 61; Madjidian 2014: 80). Zudem bestehen lokale Varianzen hinsichtlich der Zielsetzungen, die die Polizeien mit der Einrichtung Gefährlicher Orte je verfolgen. Je nach Lageerkenntnis können unterschiedliche Delikte, und damit auch unterschiedliche Personengruppen, im polizeilichen Fokus stehen (Assall 2014: 78).

Damit ist die Schwierigkeit benannt, über Gefährliche Orte *im Allgemeinen* zu sprechen. Diese Schwierigkeit ist aber keine Unmöglichkeit. Es zeigt sich bereits an diesem

4 Das Bayerische Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration konstatierte in einer Antwort auf eine Schriftliche Anfrage, dass die Kontrollen nicht anlasslos durchgeführt würden. Vielmehr würde »anhand tatsächlicher Anhaltspunkte für die örtliche Gefährdungssituation einer jeden Asylbewerberunterkunft mittels Lageauswertung, Auswertung von Delikts- und Einsatzzahlen sowie Hinweisen« (BayLT Drs. 18/6902, S. 3) über eine Kontrolle der Unterkünfte entschieden. Wie dieser Entscheidungsprozess verläuft, und wie hoch die Schwelle für einen Anlass im engeren Sinn ist, bleibt jedoch offen. Da das BayPAG eine proaktive und damit anlassunabhängige Kontrolle prinzipiell ermöglicht, werde ich in dieser Arbeit auch in Bezug auf die Unterkünfte Geflüchteter von anlassunabhängigen Kontrollen sprechen.

Punkt, dass Polizei und Politik Formen der Kriminalität, die eine ›Gefahr‹ im alltags-sprachlichen Sinn bedeuten – also insbesondere eine Gefahr für die körperliche Unversehrtheit, wie Gewaltdelikte – in der diskursiven Legitimation proaktiver Kontrollen mit Delikten vermengen, die für Dritte keine unmittelbare Gefahr darstellen (Keller 2018: 20). Prostitution, Verstöße gegen das Aufenthaltsrecht oder der Handel und Konsum illegalisierter Betäubungsmittel (wobei insbesondere der Konsum das ›opferlose Verbrechen‹ par excellence ist) gefährden Dritte, wenn überhaupt, allenfalls mittelbar. Gefährliche Orte sind also nicht per se ›gefährlich‹.⁵ Peter Ullrich und Marco Tullney sehen den Grund für die Bekämpfung des Handels (und Konsums) illegalisierter Betäubungsmittel weniger in der Bekämpfung etwaiger (nicht rechtlich zu verstehender) Gefahren, sondern im Versuch der Wiederherstellung des (verloren geglaubten) staatlichen Gewaltmonopols in einem bestimmten Raum (Ullrich und Tullney 2012). Dieser Befund lässt sich auch auf andere ›opferlose‹ Deliktfelder übertragen.

›Opferlose‹ Verbrechen generieren bisweilen den Unmut der Öffentlichkeit, etwa, wenn sie das sogenannte subjektive Sicherheitsgefühl von Anwohnenden, Passanten, Touristen oder anderen beschwerdemächtigen Personengruppen beeinträchtigen. Die ›Beeinträchtigung des Sicherheitsgefühls‹ begründet die Verfolgung opferloser Verbrechen (Assall und Gericke 2016: 68). Die Milieus der Betroffenen werden dabei diskursiv – von Behörden, Medien und kommunaler Politik – »aus der Anwohner/innenschaft herausgerechnet« (Ullrich und Tullney 2012). »Incivilities«, also Verletzungen der öffentlichen Ordnung, und die Bekämpfung von »quality of life crimes« rücken in den Blick: Neben den genannten Deliktfeldern sind auch das »Sprühen von Graffiti, das Abspielen lauter Musik oder das Schwarzfahren« (Perthus 2016: 42) »incivilities«, die kommunal bekämpft werden sollen. Gegen Teile der genannten »incivilities« kommen anlassunabhängige Personenkontrollen zum Einsatz, und wieder andere bekämpfen die kommunalen Sicherheitsbehörden durch die Einrichtung kommunaler Ordnungsdienste oder lokaler Gefahrenabwehrverordnungen, die das Trinken oder Betteln im öffentlichen Raum reglementieren oder verbieten (Thurn 2020, 2021).

Die Bekämpfung von »incivilities« ist Teil einer sicherheitspolitischen Reorientierung: Seit den 1990er Jahren können verstärkte punitive Tendenzen in der (nicht nur) kommunalen Sicherheitspolitik beobachtet werden (Belina und Wehrheim 2011: 217f.; Feeley und Simon 1992; Garland 1996, 1997, 2001; Wacquant 2009). Diese zielen auf die Kontrolle marginalisierter und armer, häufig auch rassifizierter Bevölkerungsgruppen.⁶

5 Wobei dieses Missverständnis auch daher rührt, dass der polizeirechtliche Begriff der Gefahr und der Gefahrenbegriff im alltäglichen Gebrauch voneinander deutlich abweichen. So hielt etwa das Bundesverwaltungsgericht im Jahr 1973 für den polizeilichen Gefahrenbegriff fest: »Nach allgemeiner Auffassung liegt eine ›Gefahr‹ vor, wenn eine Sachlage oder ein Verhalten bei ungehindertem Ablauf des objektiv zu erwartenden Geschehens mit Wahrscheinlichkeit ein polizeilich geschütztes Rechtsgut schädigen wird« (BVerwG, Urteil vom 26.02.1974 – I C 31.72; Rn. 31). Dabei umfassen polizeilich geschützte Rechtsgüter bspw. auch die Öffentliche Ordnung.

6 Die Kriminalisierung von Armut ist dabei kein grundsätzlich neues Geschäft der Polizei: Es waren insbesondere die Armen als auch das erstarkende Industrieproletariat, denen die polizeiliche Aufmerksamkeit insbesondere im 19. Jahrhundert galt (Neocleous 2018). Da auch das Proletariat im Zuge des wachsenden materiellen Reichtums durch die Industrieproduktion selbst in den Genuss einiger ›Luxusgüter‹ (wie Alkohol und dem Glücksspiel) kam, geriet darüber hinaus der Genuss

Die Punitivität, das Bedürfnis zu strafen, ist nicht allein reaktiv. Es zielt also nicht bloß auf die Verfolgung einer bereits begangenen Straftat. Vielmehr artikulieren die Behörden, ebenso wie Teile der Bevölkerung, eine Vorfeldorientierung, in der sie potentielle Straftaten, im Sinn einer kriminogenen Potentialität, bestimmten Bevölkerungsgruppen zurechnen, die sie deshalb proaktiv und präventiv in bestimmten Räumen zu bekämpfen wünschen (für den Präventionsgedanken vgl. stellvertretend für viele Opitz 2012: 315ff., für die Implikationen für Gefährliche Orte ebd.: Fn. 273).

Bernd Belina und Jan Wehrheim unterscheiden zwei Typen gefährlicher Räume: Erstens kategorisiert die Polizei solche Räume als Gefährliche Orte, die in ihrer jeweiligen Normalität als gefährlich gelten, wie etwa bekannte Umschlagplätze für illegalisierte Betäubungsmittel oder Orte, an denen Sexarbeit angeboten wird. Der zweite Typus Gefährlicher Orte sind Räume, deren Normalität durch das abweichende Verhalten einer bestimmten Gruppe von Personen als gefährdet gilt, wie etwa bestimmte Bahnhöfe oder Parks (Belina und Wehrheim 2011: 217; Ullrich und Tullney 2012). Welcher Ort durch welche Gruppe gefährdet wird, und welche Orte gerade in ihrer Normalität als gefährlich gelten, hängt dabei von den verschiedenen Delikten ab, die Polizei und Anwohnende dort erwarten oder vorfinden.

Entsprechend der erwarteten Deliktfelder variieren die Merkmale, anhand derer die Polizei die verdächtige bzw. verdächtige Klientel identifiziert. Ausschlaggebend sind gemeinhin das Alter, das Geschlecht und die Haut- und Haarfarbe (also die unterstellte ›Ethnizität‹, die Polizeibeamte auch an anderen Charakteristika wie der Physiognomie, bestimmter Kleidung oder auch dem KFZ-Kennzeichen identifizieren⁷) sowie die Klei-

genau dieser Güter als unsittlich und lasterhaft ins polizeiliche Visier (Neocleous 2018: 66f.). Die Verfolgung von Genussmitteln hat häufig einen politischen Gehalt; vgl. auch Kap. IV. 2.1.

- 7 Identifikation soll nicht als ›korrekte Bestimmung‹ objektivistisch fehlgedeutet werden. Sie ist vielmehr eine alltagspraktische, und damit im engeren Sinn ideologische und fetischistische Form identifizierenden Denkens (Adorno 2003: 139ff.): Der Polizeibeamte setzt das Objekt der Anschauung – den Betroffenen – mit einem begrifflichen Moment, der unterstellten ›Ethnizität‹, gleich. Aus dem zufälligen Ort der Geburt oder einer zufälligen Struktur der Haare schließt der Beamte auf eine wesenhafte Form seines Verhaltens. Dieses verdinglichende Denken soll in dieser Arbeit jedoch nicht (allein) dadurch kritisiert werden, dass es als ›konstruiert‹, als subjektive Zuschreibung von definitionsmächtigen Polizeibeamten entlarvt wird. Dies wäre ein subjektivistischer Rückfall in den bürgerlichen Idealismus, vor dem schon Theodor W. Adorno warnte: »Solcher philosophische (sic!) Subjektivismus begleitet ideologisch die Emanzipation des bürgerlichen Ichs als deren Begründung. Seine zähe Kraft zieht er aus fehlgeleiteter Opposition gegen das Bestehende: gegen seine Dinghaftigkeit. Indem Philosophie (oder Soziologie; Anm. RT) diese relativiert oder verflüssigt, glaubt sie, über der Vormacht der Waren zu sein und über ihrer subjektiven Reflexionsform, dem verdinglichten Bewusstsein« (ebd.: 190). Das Stigma der Marginalität tragen die proaktiv Kontrollierten nicht zufällig oder allein aufgrund der dezisionistischen verstandenen Definitionsmacht der Beamten. Der objektive Grund liegt aber weder in ihrer Hautfarbe, noch primär in ihrem Konsum von Betäubungsmitteln oder anderen devianten Verhaltensweisen, sondern darin, dass sie, wie auch immer vermittelt, als *unproduktiv* erscheinen: In der warenproduzierenden Gesellschaft erscheint ihre Arbeitskraft als entwertet und deklassiert, weshalb sie, als menschliche Behälter der Arbeitskraft, als (relativ) wertlos und damit Objekt von Sicherheitsbedenken erscheinen. Der objektive Grund dafür, dass Verstöße gegen das Arbeitsschutzgesetz auf größeren und kleineren Baustellen, Verstöße gegen das Umweltschutzgesetz in Industriegebieten oder der Konsum teurer Betäubungsmittel (wie Kokain) in bestimmten Vierteln die Polizei nicht dazu

dung, die hauptsächlich als Indikator des sozioökonomischen Status identifiziert wird (vgl. pars pro toto Autor*innenkollektiv der Berliner Kampagne Ban! Racial Profiling – Gefährliche Orte abschaffen 2018; Belina 2018b; Belina und Wehrheim 2011; Fährmann et al. 2022b; Jobard et al. 2012; Jobard und Lévy 2013; Keller und Leifker 2017; Keller 2018; Thurn et al. 2023; Thurn 2023). Wer sich an diesen Orten aufhält *und* dabei verdächtige Merkmale aufweist, der läuft Gefahr, kontrolliert zu werden. Dieser Generalverdacht ist, wie Svenja Keitzel betont, paradoxer- und notwendigerweise selektiv, und trifft insbesondere marginalisierte Bevölkerungsgruppen (Keitzel 2020: 5). Die Polizei darf zwar *jeden* aufhalten und kontrollieren, sie wählt jedoch nur Angehörige einer *spezifischen* Gruppe, je nach Ort und vermutetem Deliktfeld, für Kontrollen aus. Die Polizei selektiert dabei bisweilen nicht bloß eigenmächtig: In bestimmten Bereichen ist sie durch den Gesetzgeber aufgefordert, sozial selektiv zu kontrollieren (Keitzel und Belina 2022; Tomerius 2019).

An Gefährlichen Orten ist das Verhalten der jeweils Betroffenen, wie Carolyn Tomerius anmerkt, gerade *nicht* das entscheidende Kriterium für die Auswahl zu einer Kontrolle. Daher müssen sich die Beamten mit einer gewissen Zwangsläufigkeit an äußeren Erscheinungsmerkmalen orientieren (Tomerius 2017: 1405; Tomerius 2019: 1586). Allerdings ist, wie ich zeigen werde, das Verhalten der Betroffenen für die Konstitution eines Verdachts keineswegs irrelevant. Nur werden an Gefährlichen Orten jene Verhaltensweisen verdächtig, die in anderen Kontexten als »normal« und unauffällig, oder wenigstens als kaum hinreichend für eine Kontrolle gelten würden.

Besonders jene Polizeigesetze, die Verstöße gegen das Aufenthaltsrecht, eine unerlaubte Einreise oder einen unerlaubten Aufenthalt zum Anhaltspunkt zur Ausrufung Gefährlicher Orte machen, legen Racial Profiling nahe. Racial Profiling⁸ vollziehen die Poli-

-
- motivieren, dort (zumindest temporär) Gefährliche Orte auszurufen, liegt nicht nur in der hohen Beschwerdemacht der dann potentiell Betroffenen, sondern in der kapitalistischen Produktionsweise selbst, innerhalb derer die entwertete Arbeitskraft als »asozial« oder rassifiziert erscheint (grundlegend für die Differenzierung zwischen »blue collar« und »white collar criminality« vgl. Sutherland 1983). Die Ineffizienz einer solchen Maßnahme in der Bekämpfung von »white collar criminality«, die nicht bloß Wirtschaftskriminalität umfasst, ist kaum eine geeignete Erklärung dafür, warum die Polizei nicht anlassunabhängige Kontrollen von besser gestellten Personen und Betrieben durchführt, da sie in Hinblick auf »blue collar criminality« kaum größere Erfolge erzielt.
- 8 In einigen Publikationen wird der Begriff des *Ethnic Profiling* verwendet. Der Grund hierfür ist wohl – eine explizite Erklärung habe ich nicht gefunden –, dass der Begriff »racial« das reale Vorhandensein von »race« voraussetzen würde und damit rassistische, grundlegend falsche Annahmen reproduziere. Mir scheint aber der Begriff der »Ethnizität« nur wenig unproblematischer zu sein als der der »Rasse«. In ersterem vermengen sich nicht nur essentialistische Annahmen über den Konnex von Biologie (i.e. die Farbe von Haut und Haaren) und »Kultur« (in Fragen des lebensweltlichen Alltags dürften die kontrollierten Jugendlichen den Polizisten näher sein als es Exponenten der, selten kontrollierten, biodeutschen Oberschicht sind). Der Wandel von »race« zu »ethnicity« impliziert zudem, der Begriff müsse vom *Objekt* des Profiling, vom Verdächtigten und Geprofilten her bestimmt werden. Auch wenn dem Ressentiment immer irgendetwas vom Objekt entgegenkommt, muss das Vorurteil doch primär vom Subjekt und seiner Konstruktionsleistung her bestimmt werden; so wie Jean-Paul Sartres über den Antisemitismus festhielt: »Existierte der Jude nicht, der Antisemit würde ihn erfinden« (Sartre 2010: 12). Denn es ist weniger die Selbst- als die Fremdbeschreibung, die *zugeschriebene* »Ethnizität«, die ein Alarmzeichen in der Wahrnehmung der Beamten auslöst. Konsequenz wäre daher eigentlich von *Racist Profiling* zu sprechen.

zeibeamten in diesen Fällen im Sinn einer Selektion entlang von Kriterien, die irgend nur eine nichtdeutsche Staatsangehörigkeit indizieren (Keitzel und Belina 2022: 11). Hierbei knüpfen die Polizeibeamten in der Praxis, auch, wenn dies de jure nicht erlaubt ist, an der zugeschriebenen »Ethnizität« (also insbesondere der Haut- oder Haarfarbe) der Betroffenen an. Auch im Zusammenhang mit anderen Delikten, wie etwa Verstößen gegen das Betäubungsmittelgesetz (Keitzel und Belina 2022: 14) oder Diebstahlsdelikten (Tomerius 2019: 1588), ist dies der Fall. In besonderem Maße gilt dieser Befund für die bayerische Regelung, welche die Unterkünfte Geflüchteter zu Gefährlichen Orten macht (Keitzel und Belina 2022: 12; ausführlich Thurn 2022: 251ff.). Durch die Vorgabe des Gesetzgebers ist der Rassismus institutionalisiert.

Diese institutionalisierte Zwangsläufigkeit des Racial Profiling wurde bereits in Bezug auf die Schleierfahndung konstatiert (Herrnkind 2000, 2014b; für die weitere Verdachtskonstruktion im Grenzgebiet siehe Thurn 2023). Wie der akj-berlin zeigt, würde (für einige Juristen) aus einer »vermeintlich verfassungskonformen Auslegung der Befugnisnormen« (akj-berlin 2013: 15) folgen, dass, um dem allgemeinen Gleichheitssatz und dem Übermaßverbot zu entsprechen, nicht *alle* Personen im Grenzgebiet kontrolliert werden dürften. Vielmehr könnten nur jene kontrolliert werden, bei denen ein Bezug zum polizeilichen Auftrag, nämlich der »Bekämpfung der grenzüberschreitenden (organisierten) Kriminalität« zu erkennen sei. Allgemeine Kontrollen würden stattdessen den Charakter von Grenzübertrittskontrollen annehmen, die explizit gegen das Schengener Abkommen verstoßen würden (ebd.: 15f.). Aufgrund des so gesetzlich institutionalisierten Rassismus säßen die Beamten (und erst recht die Betroffenen) in der »Diskriminierungsfalle« (ebd.). Gerade weil nicht *jeder* kontrolliert werden dürfe (oder könne), würden die Beamten bei ihrer Auswahlentscheidung an die äußere Erscheinung; an Haut- und Haarfarbe der Betroffenen anknüpfen (ebd.: 17; vgl. auch Aden 2017: 63).

Die (rassistische) Selektionspraxis ist auch Gegenstand einer zivilgesellschaftlichen Kritik. Sie beschränkt sich allerdings nicht bloß auf die Selektion zur Kontrolle, sondern rückt auch die Praxis und Interaktion der Kontrolle selbst in den Fokus (Autor*innenkollektiv Gras & Beton 2018; Kampagne für Opfer Rassistischer Polizeigewalt 2016). Die Berliner Kampagne *Ban! Racial Profiling – Gefährliche Orte abschaffen* (2018) bezeichnet die vermeintlich anlass- oder verdachtsunabhängig stattfindenden Kontrollen an Gefährlichen Orten als demütigend für die Betroffenen. Im Sinn einer aktivistischen Forschung sammelte die *Kollaborative Forschungsgruppe Racial Profiling* (2019) Erfahrungsberichte von Betroffenen von Kontrollen und Racial Profiling. Sie berichten ausführlich von den Demütigungs- und Degradierungserfahrungen im Kontext von (wiederholten) Personenkontrollen – die langfristige Folgen auf ihre psychische Gesundheit und ihren lebensweltlichen Alltag haben. Diese Aussagen werden in Deutschland wissenschaftlich gestützt. Svenja Keitzel und Bernd Belina (2022) beschreiben die Kontrollen an Gefährlichen Orten in einer postkolonialen Perspektive als »strange encounters«: Durch die Kontrollen

Nachdem der Begriff des Racial Profiling aber etabliert ist, und um nicht noch mehr Neologismen einzuführen, soll er hier weiterhin verwendet werden.

reproduziere die Polizei in der unmittelbaren Begegnung mit den Betroffenen de facto eine Ungleichheit, welche de jure abgeschafft scheint.⁹

Kritische humangeographische und raumsoziologische Arbeiten machten darüber hinaus auf die Fetischisierung vermeintlich kriminogener Räume aufmerksam (Belina und Wehrheim 2011; Belina 2018b). Durch die Konstruktion gefährlicher Räume wird das Labeling abweichender Gruppen verdinglicht (Perthus 2016: 39; Fejge 2019): Die Zuschreibung einer normativen Abweichung erscheint als eine Eigenschaft des Raums selbst. Dieser Raumfetischismus (Belina 2017a) intensivierte sich in den letzten Jahren durch Technologien des »crime mapping« (Belina und Wehrheim 2011: 212f.; Straube und Belina 2018) oder Predictive Policing (Egbert 2018b; Thurn und Egbert 2019). Die Konstruktionsleistung des Raums als verdächtig verschwindet in der Blackbox der Algorithmen.

Generell stellen und stellen Gefährliche Orte eine Blackbox dar. In den meisten Bundesländern und Städten sind die genaue Zahl der Gefährlichen Orte und ihre genaue Lage nicht bekannt (Ullrich und Tullney 2012; wobei sich in den letzten Jahren an deren Befund nur wenig verändert hat). In Berlin werden die »Kriminalitätsbelasteten Orte« (KbO) seit dem 7. Juni 2017 bekanntgegeben (Autor*innenkollektiv der Berliner Kampagne Ban! Racial Profiling – Gefährliche Orte abschaffen 2018: 187). Wie groß diese jedoch tatsächlich sind, und wo die Grenze zwischen Gefährlichen und »Ungefährlichen« Orten verläuft, gibt die Berliner Polizei aber nicht bekannt (vgl. Zech und Jennissen 2016 – an deren Befund zur Größe von KbOs hat sich auch nichts geändert). Lediglich in Bremen sind die »Besonderen Kontrollorte« online explizit ausgewiesen (Arzt und Wiese 2021: 264). In Bayern wiederum gab das StMI an, über Zahl und Ort der Gefährlichen Orte keine Angabe machen zu können (BayLT Drs. 18/363).

Doch nicht nur die genaue räumliche Lage der Gefährlichen Orte ist für die Zivilbevölkerung opak. Auch das institutionelle Zustandekommen Gefährlicher Orte ist undurchsichtig (Autor*innenkollektiv der Berliner Kampagne Ban! Racial Profiling – Gefährliche Orte abschaffen 2018: 187; Ullrich und Tullney 2012). Wer entscheidet über die Gefährlichkeit eines Orts? Im Fall des Altonaer Gefahrengebiets im Januar 2014 war offenkundig nicht einmal der Polizeipräsident über dessen Ausrufung informiert (Madjidian 2014: 81). Zweifelsfrei steht lediglich fest, dass die Festlegung von Gefährlichen Orten in der Regel nicht durch den Gesetzgeber, sondern die Polizei erfolgt (Pichl 2014: 255). Nur in Bremen ist zumindest eine Ausrufung von Besonderen Kontrollorten ohne Einvernehmen des Senators für Inneres nicht mehr möglich (Bremen_Erlass 17.08.2021). Ausnahmen hierzu sind diejenigen landes- und bundespolizeilichen Regelungen, die anlassunabhängige Kontrollen im Grenzgebiet, an Bahnhöfen und Flughäfen, den Unterkünften Geflüchteter oder Orten, an denen der Prostitution nachgegangen wird erlauben. Hier sind die Gefährlichen Orte vom Gesetzgeber selbst festgelegt, und bedürfen daher keiner weiteren polizeilichen Entscheidung.

Darüber hinaus kritisierten verschiedene Autoren die Ineffizienz anlassunabhängiger Kontrollen (Autor*innenkollektiv der Berliner Kampagne Ban! Racial Profiling – Gefährliche Orte abschaffen 2018: 187; Belina 2018b: 126; für verschiedene Hamburger Ge-

9 Keitzel und Belina nähern sich damit aus einer anderen Richtung meiner Analyse von anlassunabhängigen Personenkontrollen als Degradierungszeremonien an.

fahrengelände in den 2000er Jahren Belina und Wehrheim 2011): Da proaktive Kontrollen an kein sichtbar strafbares Verhalten anknüpfen, kann bereits ein vager polizeilicher Verdacht hinreichend für eine Maßnahme sein. Der Prozentsatz von Folgemaßnahmen im Anschluss an Identitätsfeststellungen an Gefährlichen Orten, die darauf schließen lassen würden, dass die Kontrolle einen ›Treffer‹ gezeitigt hat, liegt zumeist im einstelligen Prozentbereich. Bei den ›Treffern‹ selbst ist außerdem fraglich, ob nicht bereits Kontrollen nach der Strafprozessordnung zulässig gewesen wären, da das Verhalten der Betroffenen bereits für eine reaktive Kontrolle hinreichend auffällig gewesen ist und einen konkreten Anlass gegeben hätte. Für Grenzkontrollen der Bundespolizei zeigt sich, dass über 99 % der durchgeführten Kontrollen im Jahr 2020 keine ›Treffer‹ erzielt haben (Keitzel und Belina 2022: 13). Als gefahrenabwehrrechtliche Maßnahmen dienen proaktive Kontrollen aber nicht allein der Aufdeckung etwaiger Straftaten, sondern auch ihrer Vorbeugung und Prävention, sodass das Ausbleiben von ›Treffern‹ im engeren Sinn noch nicht notwendig einen Misserfolg indiziert. Der Erfolg von Prävention ist jedoch schwer zu messen: Retrospektiv lässt sich nie mit Bestimmtheit sagen, ob ein (vermeintlich) verhindertes Ereignis auch stattgefunden hätte, wenn man nicht eingegriffen hätte. Einer Beantwortung dieser Frage kann man sich lediglich in der Theorie annähern. Allerdings ist in Hinblick auf anlassunabhängige Personenkontrollen schwer zu begründen, wie die Aufhebung der Anonymität potentieller Straftäter diese effektiv von der Begehung von Straftaten abhalten solle (so auch Aden 2017: 60); oder wie die festgestellten Identitäten im Nachgang etwaiger Straftaten bei der Ermittlungstätigkeit dienlich sein sollten (Assall und Gericke 2016: 65f.; so auch das OVG Hamburg am 13.05.2015, 4 Bf – 12/226; vgl. Tomerius 2019: 1584, 1586).

Neben dem Sammeln von Indizien und der Aufhebung der Anonymität Betroffener verfolgt die Polizei auch das Ziel, eine bestimmte Klientel von Gefährlichen Orten des zweiten Typs (s.o.) zu verdrängen (Keller 2018: 23f.). Dieses Ziel verfolgt die Polizei bisweilen mit Erfolg. Für Leipzig konstatierten Peter Ullrich und Marco Tullney (2012), dass die Verdrängung von Betäubungsmittelkonsumierenden so erfolgreich war, dass die Angebote der aufsuchenden Sozialen Arbeit von den Betroffenen nicht mehr wahrgenommen werden konnten. Die Verdrängung einer als unliebsam gelabelten Klientel dient damit nicht zuletzt der Gentrifizierung, also der Aufwertung bestimmter urbaner Viertel (Belina 2018a: 5; Ullrich und Tullney 2012). In diesen Vierteln zeigt die Polizei zudem ›Präsenz‹: Sie suggeriert nicht nur der betroffenen Klientel, dass sie im Fokus der polizeilichen Aufmerksamkeit steht, sondern auch der beschwerdemächtigen Klientel, dass ihre Sorgen und Beschwerden ernstgenommen werden.

Daher kommen an Gefährlichen Orten auch weitere Maßnahmen zum Einsatz: Neben den bereits genannten Gefahrenabwehrverordnungen oder der Einführung kommunaler Ordnungsdienste, die die Polizei bei der Verfolgung von ›incivilities‹ entlasten, installieren die Kommunen an bestimmten Gefährlichen Orten Videokameras (Perthus 2016: 41f.; für München BayLT Drs. 18/363). Bisweilen bauen die Kommunen zurück, um für eine als unliebsam erachtete Klientel den Aufenthalt an bestimmten Orten unattraktiv zu machen. Dies bedeutet etwa den Rückbau von Parkbänken oder bspw. des sogenannten ›Schwammerls‹ (Bairisch für Pilz), des einstigen Vordachs am Münchner Hauptbahnhof, unter welchem sich häufiger ›Stammsteher‹, eine Szene von Alkohol Trinkenden, aufhielten. In öffentlich zugänglichen Toiletten installieren deren Anbieter

hin und wieder blaues Licht, um den intravenösen Konsum von Betäubungsmitteln zu erschweren. Nicht zuletzt beschallen die Kommunen bestimmte Orte, wie Bahnhofsvorplätze oder U-Bahnhöfe, in einer womöglich nicht beabsichtigten Reminiszenz an die Folderszenen aus *Clockwork Orange*, mit klassischer Musik, um Obdachlose daran zu hindern, dort zu schlafen (Nagel 2017).

In dieser kurzen Darstellung der deutschsprachigen Diskussion zeigt sich bereits, dass die Produktion subjektiver oder objektiver Sicherheit durch anlassunabhängige Kontrollen fragwürdig ist, während sie politisch kontrovers diskutiert werden. Ich werde im Verlauf dieser Arbeit daher drei Thesen entwickeln:

1. Die Polizei wählt die zu kontrollierenden Personen durch einen In-/Kongruenzprozess (vgl. Sacks 1972) aus, der sich durch eine figurative Kombinatorik verdächtiger und unverdächtiger Merkmale auszeichnet. Die Polizisten hegen einen Verdacht, wenn verdächtige und unverdächtige Merkmale einer Person, des Orts und der Zeit inkongruent sind, also nicht zusammenpassen, oder wenn verdächtige Merkmale einer Person, des Orts und der Zeit kongruent sind, also in ihrer Verdächtigkeit zusammenpassen. Die Typisierungen der Polizisten von Normalität und Abweichung haben ihren Grund in ihrer Berufs- und Lebenserfahrung. Diese nimmt die Form eines *generalisierten* Verdachts an: Bestimmte Personen erscheinen an bestimmten Orten und zu bestimmten Zeiten *per se* als verdächtig.

2. Die darauf folgende Personenkontrolle ist ein Interaktionsritual mit dem Charakter einer Degradierungszeremonie (Garfinkel 1956), innerhalb derer die Beamten die Betroffenen praktisch unterordnen. Die anlassunabhängige Personenkontrolle bringt die Betroffenen in eine der Polizei unterlegene bzw. unterworfenen Rolle, weshalb die Kontrollen auch als Autoritätsaufrechterhaltungs- (Alpert und Dunham 2004) oder Ehrerbietungsrituale (Goffman 1967) charakterisiert werden können. In der Personenkontrolle konstituieren die an ihr beteiligten Personen praktisch soziale Identitäten. Der Rahmen der Interaktion ist die Adressierung der Betroffenen als potentiell Verdächtige, die sich dieser Adressierung bewusst sein bzw. werden sollen. Dies spiegelt sich auch in den verschiedenen Gründen, die die Polizisten in Interviews für die Durchführung anlassunabhängiger Kontrollen anführen. Während der Kontrolle bestehen Handlungsspielräume, sodass es keineswegs nur zu Konfrontationen und antagonistischen Interaktionen, sondern auch zu Kooperationen und (gegenseitigen) Ehrerbietungen kommen kann. Dies hängt davon ab, ob die Betroffenen im Verlauf der Interaktion weiterhin in der Figuration des *Gegenübers* adressiert werden, und ob und wie sie diese Rolle in der Interaktion annehmen.

3. Die Betroffenen erleben diese Identifikation als einen Prozess der Stigmatisierung, der ihre Selbstwahrnehmung so formt, dass ihnen soziale Teilhabe erschwert wird. Dies verschärft sich, wenn die Betroffenen eine Diskriminierung in Bezug auf Häufigkeit, Dauer, Zeit und Ort der Kontrolle und (fehlende Nennung von) Gründe(n) wahrnehmen. Sie artikulieren Scham, Angst und Wut, die aus der Ablehnung der Identifikation resultieren. Diese Affekte (de)motivieren ihre weitere Praxis, die häufig in zynische Resignation, bisweilen aber auch in politische Tätigkeit mündet.