

IV. Objektive Sicherheit: Die Positivierung der Kriminalität

Anlassunabhängige Kontrollen erfolgen nicht verdachtsunabhängig. Die Polizeibeamten hegen den Verdacht, eine bestimmte Gruppe von Personen könne ein unter Strafe gestelltes Verhalten zeigen oder habe dies bereits gezeigt, sodass eine proaktive Kontrolle sich mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit lohnt. Proaktive Kontrolltätigkeiten lohnen sich aus Perspektive der Beamten erst, wenn sie bestimmte Milieus oder Personengruppen kognitiv und diskursiv mit einem pönalisierten Verhalten in Verbindung bringen können. Der subjektive Verdacht der Polizei hat sein objektives Korrelat in Gesetzen und Verordnungen. Das heißt, dass bestimmte Verhaltensweisen einen Prozess der Institutionalisierung als deviant durchlaufen müssen, damit die Polizei sie legitim verfolgen kann: Die Polizei bedarf einer Institutionalisierung des Verbots abweichenden Verhaltens in Form einer Verordnung oder eines Gesetzes. Der Gebrauch von (grundsätzlich legalen ebenso wie illegalen) Betäubungsmitteln, Belästigungen der Allgemeinheit, Rohheitsdelikte, Diebstahl und Einbrüche, bestimmte Formen der Migration oder das Fremdschlafen müssen als solche erst definiert und verboten sein, ehe sie verfolgt werden können. Die symbolische Figuration krimineller Milieus und der ihnen zugeschriebenen Formen der Kriminalität motiviert die proaktiven Kontrollen.

Politik und Polizei legitimieren proaktive Kontrollen bisweilen mit ihrer präventiven Funktion. Der Präsident der Polizeidirektion Leipzig Bernd Merbitz begründete die Einrichtung der Leipziger Waffenverbotszone durch einen Verweis auf diese relative Strafzwecktheorie und die Idee, dass Kontrollen und Strafen einen präventiven Effekt zur Verhinderung etwaiger Straftaten hätten. Dies konkretisierte das Sächsische StMI:

Die zitierte Äußerung des Polizeipräsidenten leitet sich aus der relativen Straftheorie (auch relative Strafzwecktheorie) ab, wonach eine Strafe die Verhinderung zukünftiger Straftaten bezweckt, und nimmt hierbei maßgeblich auf die positive und negative Generalprävention Bezug. Zudem greift das Zitat indirekt auf, dass die mit der Waffenverbotszone zugleich einhergehende, gefahrenabwehrrechtliche Kontrolltätigkeit unstrittig zielfördernd und zweckdienlich ist, um künftige Gewaltdelikte zu verhüten oder ihre Folgen zu minimieren. (SächsLT Drs. 6/15938)

Zunächst ist die Argumentation des Polizeipräsidenten bzw. des Sächsischen StMI in ihrer Logik fragwürdig: Strafen sanktionieren ein bereits geschehenes Verhalten, während die Kontrollen der Waffenverbotszonen präventiv wirken sollen. Eine Anwendung der Strafzwecktheorie auf präventive Maßnahmen ist grundsätzlich zweifelhaft.¹ Die Behauptung des Sächsischen StMI, die Kontrolltätigkeit sei *unstrittig* dem Zweck der Prävention dienlich, ist bereits dadurch widerlegt, dass die Konstruktion eines Kausalzusammenhangs zwischen Strafen und ihrer präventiven Wirkung überaus strittig ist (vgl. Crump 2018; Niggli und Maeder 2014; je m.w.N.). Sie verkennet zudem den Charakter der Kontrolle als Degradierungszeremonie: Die Idee negativer *Generalprävention* ist, die Allgemeinheit durch Androhung von Strafe von einem bestimmten Verhalten abzuhalten. Die Allgemeinheit ist gerade nicht das Objekt polizeilicher Kontrolltätigkeiten, sondern bestimmte Milieus bzw. Figuren. Der Kontrolldruck, der auf diese bestimmten Milieus ausgeübt wird, ist (Selbst-)Zweck.

Die Prävention richtet sich also auf bestimmte Gruppen. Doch diese bedürfen, in der polizeilichen Wahrnehmung, einer figurativen Verbindung mit einem oder mehreren bestimmten Delikten. Die Polizeigesetze Bayerns, Bremens, Hessens, Mecklenburg-Vorpommerns, Nordrhein-Westfalens, der Rheinland-Pfalz, des Saarlands, Sachsen-Anhalts und Thüringens machen »tatsächliche Anhaltspunkte« über die Verabredung, Vorbereitung oder Verübung von Straftaten für die Ausrufung Gefährlicher Orte erforderlich, und in Berlin, Brandenburg, Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein werden als Voraussetzung »Tatsachen« genannt. In Baden-Württemberg und Sachsen ist es bereits hinreichend, wenn polizeiliche Erfahrungen (»erfahrungsgemäß«) über das erhöhte Aufkommen von Kriminalität vorliegen (für die rechtlichen Grundlagen vgl. Keitzel und Belina 2022: 9ff.; sowie ausführlich Keitzel 2020). »Tatsachen« oder »tatsächliche Anhaltspunkte« erfordern eine Positivität: Das erhöhte Aufkommen, Vorbereiten oder Planen von Straftaten muss entweder in der PKS, Lagebildern oder Einsatzkonzeptionen, oder zumindest in einer relativ hohen Zahl von Anzeigen und Beschwerden oder in Hinweisen von polizeilichen Informanten objektiv und nachprüfbar vorliegen (Keitzel und Belina 2022: 10). In einer Antwort auf eine Kleine Anfrage konstatiert die Bayerische Landesregierung jedoch:

Die Beurteilung, ob es sich bei einem Ort um einen gefährlichen Ort im Sinne des Art. 13 Abs. 1 Nr. 2a PAC handelt, wird von den örtlich zuständigen Dienststellen der Bayerischen Polizei vorgenommen. Hierbei fließen in einem dynamischen Prozess insbesondere Aspekte der Polizeilichen Kriminalstatistik, Kriminalitätslagebilder und *auch kriminalistische Erfahrungen* ein. Darüber hinaus wäre der Informationsgehalt einer entsprechenden Erhebung, infolge des sich stets wandelnden zugrundeliegenden Kriminalitätslagebildes, *lediglich als Momentaufnahme* zu sehen bzw. retrograd möglich (BayLT Drs. 18/363; Herv. RT).

Die »kriminalistischen Erfahrungen« eröffnen einen weiten, subjektiven Spielraum für die Polizisten. Carolyn Tomerius stellt fest, dass die Gesetzestexte selbst einzelnen Be-

1 Ich danke Maren Wegner für diesen Hinweis!

amten die Möglichkeit eröffnen, Gefährliche Orte selbstständig zu definieren (Tomerius 2017: 1402). In einer Mail eines bayerischen Polizeipräsidiums an mich heißt es:

Eine Prüfung, ob ein Ort als gefährlicher Ort einzustufen ist, erfolgt einzelfallbezogen aufgrund der rechtlichen Vorgaben, z.B. durch die örtlich zuständige Polizeiinspektion bzw. *durch den kontrollierenden Beamten selbst*, der diese basierend auf den aktuellen Lagekenntnissen durchführt. (Mail PP_30. Juli 2019; Herv. RT)

Daher ist es möglich, dass die Gefährlichen Orte bisweilen »wandern« (FP_Telefonat_Pressestelle, Pos. 7), da die Beamten sie an ihre jeweiligen Erfordernisse anpassen. Deshalb würde eine Abfrage der Gefährlichen Orte allenfalls eine »Momentaufnahme« darstellen. Das polizeiliche Wissen liegt in diesen Fällen, obwohl de jure erforderlich, nicht positiv oder objektiv vor.

Wenn dieses polizeiliche Wissen positiv objektiviert vorliegt, dann entweder in Form von Lagebildern oder, als Teil derselben², in der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS). Die PKS gibt an, welche Formen von Kriminalität die Polizei innerhalb eines bestimmten Zeitraums oder eines bestimmten Orts registriert hat. Die PKS bildet damit das sogenannte Hellfeld der Kriminalität ab. Über sie lässt sich daher keine Aussage über das *tatsächliche* Auftreten der potentiell als kriminell etikettierten Handlungen treffen. Über sie lassen sich Veränderungen in der Registrierungstätigkeit und in den Kontrollpraktiken der Polizei über die jeweiligen Zeiträume hinweg feststellen.³ Die PKS liegt in der Regel als deskriptive Statistik vor. Aufwändigere statistische Analyseverfahren kommen nicht zum Einsatz (etwa eine Kontrolle auf die Zahl von Streifenfahrten oder anderen Variablen, die die Registrierung von Kriminalität beeinflussen könnten).⁴

Die Statistik ist dabei nicht eine reine »Konstruktion« im Sinn einer »Erfindung« der Polizei. Sie spiegelt zwei objektive Momente wider: Erstens stellt sie das Anzeige-, Ermittlungs- und Kontrollverhalten der Polizei dar (Perthus 2016: 37ff.; vgl. Kunz/Singelnstein 2016: § 16, Rn. 11). Alle drei Faktoren können lokal variieren: Eine hohe Kontrolldichte und Anzeigebereitschaft führt zu einer höheren Repräsentation entsprechender Straftaten in der PKS – und umgekehrt. Zweitens spiegelt sich in ihr das Anzeigeverhalten wider (Perthus 2016: 37f.). Ein wesentlicher Teil der registrierten Straftaten gelangt den Strafverfolgungsbehörden durch Strafanzeigen bzw. Meldungen aus der Bevölkerung zur Kenntnis. Eine gestiegene Sensibilität für bestimmte Delikte in

2 Lagebilder sind in ihrer Form relativ offen. Sie umfassen neben dem Aufkommen der Beschwerden (inklusive der verschiedenen Anzeigen) etwa »polizeilich dokumentierte Beobachtungen, Mitteilungen anderer Behörden, Beschwerdelagen und Beobachtungen Dritter« (Bramow und Kahn 2021: 330). Die Lage ist ein »fetischisierte[r] Begriff in der Polizei, der das polizeiliche Arbeiten zeitlich und räumlich strukturiert und zwar stets entlang der Frage, welche sozialen Tätigkeiten in der Gesellschaft, wann, wie lang und in welcher Weise für die Polizei interessant werden und zu polizeilichem Handeln führen« (Schmidt 2022: 213).

3 Für die als »Ausländerkriminalität« registrierte Kriminalität und die rassistischen Konstruktionsleistungen, die bei der Registrierung Einzug in die PKS halten, vgl. Bruchert 2000.

4 Eine Ausnahme bildete etwa die Evaluation der Waffenverbotszone in Leipzig (Mühler et al. 2022). Gerade die, im Vergleich, komplexere Analyse zeigt jedoch, vor welchen Schwierigkeiten der Versuch einer objektiven Messung der auftretenden Kriminalität steht (siehe im Folgenden).

der Bevölkerung führt zu einer höheren Registrierung der entsprechenden Straftaten. Beide Gruppen, Anzeige Erstattende und die Polizei, produzieren damit die PKS.⁵

Durch den Rekurs auf die in der PKS oder den kriminalistischen Erfahrungen der Beamten objektivierten Anhaltspunkte über etwaige Kriminalität verschwimmen in der Praxis die juristischen Grenzen zwischen präventiven und repressiven, gefahrenabwehrrechtlichen und strafrechtlichen Kontrollen. Neben den Beschwerden konstituieren die PKS, Lagebilder und die Berufs- und Lebenserfahrung Anlässe für Kontrollen. Daher konstatiert ein Polizeibeamter (zwar in Bezug auf Allgemeine Verkehrskontrollen, aber die Feststellung gilt allgemeiner): »Anlassunabhängig ist es ja nicht. [...] Also ich ziehe mir ja schon jemanden raus, wo ich mir denke, der könnte das auch vertragen« (MEDI-AN_Gruppe2, Pos. 76).

Selbst wenn man also den Prozess der Etikettierung außen vor lässt, lässt sich die Polizeiliche Kriminalstatistik nur schwerlich als ein Instrument zur Evaluierung der *tatsächlichen* Kriminalität und ihrer Bekämpfung heranziehen. Sie sind abhängig erstens von der Meldebereitschaft etwaiger Zeugen oder Betroffener und zweitens von der Kontrollintensität von Sicherheitsbehörden in dem jeweiligen Gebiet. Um vermittels der PKS eine Aussage über die tatsächlich stattfindende Bekämpfung von Kriminalität treffen zu können, muss zudem eine konstant proportionale Beziehung zwischen Hell- und Dunkelfeld unterstellt werden – wofür es allerdings keine Hinweise gibt (vgl. Kunz und Singelstein 2016: § 16, Rn. 16f.). Wenn die PKS einen Rückgang der Kriminalität registriert, kann dies durch Verdrängungseffekte, das Wegfallen meldeeffriger Anwohner oder andere Faktoren bedingt sein.

Bei Zahlen im höheren zwei- bis niedrigen dreistelligen Wert sorgen bereits kleinere Schwankungen und Veränderungen für übermäßige prozentuale Veränderungen (vgl. ebd.), die eine große Wirkung suggerieren. So heißt es etwa über die Wirksamkeit der AVV am Hauptbahnhof München:

Auch im Jahr 2018 setzt sich die erfreuliche Entwicklung fort. So sind im Bereich des Hauptbahnhofes in der Zeit von 22 Uhr bis 6 Uhr die alkoholbedingten Delikte von 92 im Vergleichszeitraum 2017 auf 79 Delikte im 1. Halbjahr 2018 zurückgegangen. Dies entspricht einem Rückgang von 14,1 %. (Dok_Bay_HBF_003, S. 5)

Hier entsprechen 13 registrierte Delikte weniger bereits einem Rückgang um 14,1 %. So ist es denkbar, dass bereits die Verdrängung einiger weniger, bis dahin wiederholt als Störer aufgetretener Personen den Rückgang an Straftaten und Ordnungswidrigkeiten zur Folge hatte. Mehrfachzählungen und entsprechende Überhöhungen sind ebenfalls bekannte Fehler, die in Kriminalstatistiken auftreten können und bei derart geringen Fallzahlen zu deutlichen Verzerrungen führen (ebd.: § 16, Rn. 6). Daraus folgt nicht, dass die PKS nicht als *Hinweis* auf ein mögliches verstärktes Auftreten von Kriminalität herangezogen werden kann, da ein Zusammenhang zwischen einer verstärkten Wahrneh-

5 Dies ist besonders dann problematisch, wenn *besonders* die PKS in politischen Prozessen herangezogen wird, um Gesetzesänderungen oder Strafverschärfungen zu begründen – wie etwa im Zug der Verschärfung des § 113 StGB zur Verfolgung sogenannter Widerstandsdelikte. Ich danke auch hier Maren Wegner für den Hinweis!

mung bzw. Anzeige devianten Verhaltens und dessen tatsächlichem Auftreten sehr wohl möglich ist. Die genannten Defizite der Statistik müssten aber durch Dunkelfeldbefragungen, Kenntnisse der Milieuforschung und andere Methoden kontrolliert und gegebenenfalls korrigiert werden.

1. Deliktfelder

Im Folgenden stelle ich eine Reihe von Deliktfeldern dar, die im Rahmen meiner Forschung als Anlass und Gegenstand proaktiver Kontrollen aufgetaucht sind. Diese Liste beinhaltet keine vollständige Aufzählung aller Bereiche proaktiver Kontrollen. Vielmehr benenne und stelle ich diejenigen Phänomene abweichenden Verhaltens dar, anhand derer ich im weiteren Verlauf eine Theorie der Konstitution des Verdachts als In-/Kongruenzprozess sowie der Praxis der Kontrolle als Degradierungszeremonie entwickle. Phänomene wie Kontrollen im Bereich der Prostitution bzw. Sexarbeit, welche nicht oder nur am Rand Gegenstand meiner Forschung waren, bleiben im Folgenden unberücksichtigt.

Anlassunabhängige Personenkontrollen dienen vorrangig der Verfolgung des Konsums und Handels illegalisierter Betäubungsmittel (vgl. bspw. Howe 2021; Marinis und Krasmann 1997). Daher gelten häufig diejenigen Orte als Gefährliche Orte, an denen illegalisierte Drogen sichtbar konsumiert oder gehandelt werden, oder an denen sich Menschen aufhalten, denen der Konsum oder Handel solcher Substanzen zugeschrieben wird. Zur Bekämpfung der ›Rauschgiftkriminalität‹ können dabei neben anlassunabhängigen Kontrollen verschiedene weitere Maßnahmen ergriffen werden, wie die Installation von Kameras (so in Leipzig im Kreuzungsbereich Eisenbahnstraße/Hermann-Liebmann-Straße; s. SächsLT Drs. 6/11315). Dabei konnten bis zu deren Teillegalisierung⁶ bereits sogenannte weiche Drogen wie Cannabis einen hinreichenden Grund für proaktive Kontrollen darstellen. Parks oder öffentliche Plätze, an denen Cannabis (anhand des Geruchs auch wahrnehmbar) konsumiert wird, bestreifte die Polizei häufiger – wie Betroffene und Beamte gleichermaßen konstatieren (B_Gruppe1_Transkript, Pos. 83; MEDIAN_Gruppe4, Pos. 20). Doch auch ohne den wahrnehmbaren Geruch kann der vermutete Besitz von Cannabis einen Kontrollgrund darstellen. Im Nachgang einer Beschwerde über eine anlassunabhängige Personenkontrolle am Bahnhof einer bayerischen Kleinstadt lautete die Antwort der Polizeiinspektion: »Am 04.08.2018 führten Beamte der Polizeiinspektion [Kleinstadt] im Rahmen der Bekämpfung von Rauschgiftkriminalität im Umfeld des Bahnhofs [Kleinstadt] Personenkontrollen durch« (Dok_Beschwerde, S. 1). Die Rauschgiftkriminalität bestand darin, wie mir einer der beiden kontrollierenden Beamten während der Kontrolle mitteilte, dass die Jugendlichen, die sie dort regelmäßig kontrollieren würden, häufig Cannabis bei sich hätten.

6 Das empirische Material der Arbeit wurde vor der Teillegalisierung von Cannabis am 1. April 2024 erhoben. Ob und inwiefern sich seitdem etwas an der Kontrollpraxis geändert hat, wäre Gegenstand künftiger Forschung.