

# Schwerpunkt: Sanktionen

Michael Jasch

## Neue Sanktionspraktiken im präventiven Sicherheitsrecht

### 1. Einleitung

Seit Jahrhunderten basieren Kriminalrechtssysteme auf dem simplen Mechanismus, dass auf ein Fehlverhalten mit einer strafenden Sanktion reagiert wird. In modernen Strafrechtssystemen freiheitlich orientierter Staaten wurde und wird stets intensiv über die Legitimation, die Ausgestaltung, den Sinn und Zweck von Strafen debattiert. Allein die bundesdeutsche Strafrechtswirklichkeit hat in den vergangenen Jahrzehnten massive Veränderungen wie die Zurückdrängung der Freiheitsstrafe<sup>1</sup> und den Ausbau der Diversion bis hin zur umstrittenen Einführung der Absprachen<sup>2</sup> über Sanktionen erlebt. Doch im Hintergrund der Strafrechtspolitik wird gegenwärtig eine ganz andere Tendenz dominierend: Präventive Sicherung und Überwachung prägen den Umgang mit Kriminalität und abweichendem Verhalten wesentlich stärker als die repressive Strafe. Für die Betroffenen ist das nicht unbedingt ein Gewinn.

### 2. Die Krise der Strafsanktionen

Als Arno Plack vor genau 40 Jahren sein „Plädoyer für die Abschaffung des Strafrechts“ veröffentlichte, brachte er mit diesem Titel eine Stimmung auf den Punkt, die in der Strafrechtswissenschaft immer mehr um sich griff. Das Strafrecht war in eine Krise geraten. Betroffen davon waren sowohl die Legitimation des staatlichen Strafanspruches als auch die Praxis seiner Ausführung. Den Anstoß für die sich immer mehr verbreitenden Zweifel an den Gegenständen und den Sanktionen des Strafrechts gab vor allem eine kritische Kriminologie, die sich – zunächst außerhalb Deutschlands – darum kümmerte, welche Handlungen und Personengruppen vorrangig kriminalisiert wurden, nach welchen informellen Regeln die Instanzen der Strafverfolgung eigentlich funktionierten und welche Wirkungen den Hauptstrafen des Justizsystems zugeschrieben werden konnten. Genau genommen ging es der Kritik überwiegend nicht um die Existenz des Strafrechts schlechthin, sondern vielmehr um den Umgang mit den Straftätern, insbesondere ihre Sanktionierung und die mit ihr angestrebten Ziele. Der Vergeltungsgedanke war auf dem Rückzug. Strafe allein oder auch nur überwiegend als Sühne für die begangene Tat zu verhängen galt als nicht mehr zeitgemäß und unvereinbar mit dem Verständnis eines aufgeklärten Verfassungsstaates, in dem staatliche Strafsanktionen legitimen, rationalen und überprüfbaren Zielen dienen

1 Dazu: Spiess, Wenn nicht mehr, wenn nicht härtere Strafen – was dann?, Soziale Probleme 2013, 90.

2 Vgl. Weßlau, Strategische Planspiele oder konzeptionelle Neuausrichtung? Zur aktuellen Kontroverse um eine gesetzliche Regelung der Absprache im Strafverfahren, in: Jung/Luxenburger/Wahle (Hrsg.), Festschrift für Egon Müller, 2008, 779.

müssten. Wenn schon eine staatliche Sanktion erfolgen müsse, dann sei dies nur zu rechtfertigen, wenn mit ihr etwas Gutes für die Zukunft geschaffen werde. Diese – hier nur sehr grob skizzierte<sup>3</sup> – Entwicklung der deutschen Strafzweckdiskussion in den 1960er und 70er Jahren hat zu der bis heute spürbaren Dominanz der Prävention als Ziel und Zweck staatlicher Strafe geführt. Doch die Krise des Strafrechts wurde durch diese Präventionsorientierung nicht beseitigt – eher im Gegenteil. Denn sowohl in empirischer wie auch in theoretischer Hinsicht waren und sind mit ihr weitere Verwicklungen verbunden. Die empirischen Belege der Sanktionsforschung führten mit der Zeit zu der Einsicht, dass ein Strafrecht sein spezialpräventives Versprechen nicht einlösen kann. Trefflich auf den Punkt gebracht wird dies von Peter-Alexis Albrecht, der über die kriminalrechtlichen Hauptstrafen schreibt: „Nach den empirischen Befunden ist bestenfalls eine Nichtwirkung und schlechtestenfalls ein kontraproduktiver Effekt zu unterstellen. Das gilt insbesondere für die Freiheitsstrafe (...).“<sup>4</sup>

Und in theoretischer Hinsicht mehrten sich die Befürchtungen, die Zielvorstellung Prävention könne sich aufgrund ihrer potentiellen Unbegrenztheit zu einer „Büchse der Pandora“ entwickeln. So war es vor allem Erhard Denninger, der schon 1988 in dieser Zeitschrift<sup>5</sup> vor dem Verfall der Rechtssicherheit und einem grenzenlosen Aufgabenzuwachs für das Recht in einem „Präventionsstaat“ warnte. Denningers Befürchtungen haben sich heute weitgehend bewahrheitet. Nahezu alle als akut freiheitsbedrohend empfundenen<sup>6</sup> Entwicklungen im Straf- und Polizeirecht werden heute mit dem auf den ersten Blick nicht unplausiblen Gedanken zu legitimieren versucht, sie dienten dem edlen Zweck der Kriminalprävention. Unter den Instrumentarien des Strafgesetzbuches stehen dabei heute vor allem die Sicherungsverwahrung und die Führungsaufsicht im Mittelpunkt der Diskussion. Oft vernachlässigt wird dabei, wie sehr sich das Kontrollinstrumentarium in den Bereich des Polizeirechts hinein verlagert hat.

### 3. Die Verschmelzung mit der Gefahrenabwehr

Wer zu Beginn des Jahres 2014 die Konflikte rund um die von der Hamburger Polizei ausgerufenen „Gefahrengebiete“<sup>7</sup> verfolgt hat, konnte ein plakatives Beispiel für die Entwicklung miterleben, die schon seit der Jahrtausendwende charakteristisch für die deutsche Kriminalpolitik ist. Die verdachtsunabhängigen Eingriffe in das Alltagsleben einer Vielzahl von Bürgern in Hamburg erlangten wohl auch aufgrund der simultanen Betroffenheit von 50.000 Einwohnern eine so große bundesweite Aufmerksamkeit. Dabei gehörten polizeiliche Eingriffe ohne Verdachtsgrundlage in diffuserer und weniger spektakulärer Form auch zuvor schon zur bundesdeutschen Rechtswirklichkeit. Kennzeichnend für die Entwicklung der vergangenen Jahre sind drei Merkmale:

- 3 Ausführlich: Hassemer, in: Kindhäuser u.a. (Hrsg.), Nomos-Kommentar Strafgesetzbuch, Band 1, 4. Aufl., 2013, vor § 1 Rn. 101 ff.; sowie Hörnle, Straftheorien, 2011.
- 4 P.-A. Albrecht, Kriminologie: Eine Grundlegung zum Strafrecht, 4. Aufl., 2010, 58; ähnlich: Kury, Zur (Nicht-)Wirkung von Sanktionen. Ergebnisse internationaler empirischer Untersuchungen, Soziale Probleme 2013, 31.
- 5 Denninger, Der Präventions-Staat, Kritische Justiz 1988, 1 ff.
- 6 P.-A. Albrecht, Die vergessene Freiheit: Strafrechtsprinzipien in der europäischen Sicherheitsdebatte, 3. Aufl., 2011; Pritwitz, „Feinde ringsum?“ – Zur begrenzten Kompatibilität von Freiheit und Sicherheit, in: Institut für Kriminalwissenschaften (Hrsg.), Jenseits des rechtsstaatlichen Strafrechts, 2007, 225; Roggan, Auf legalem Weg in einen Polizeistaat. Entwicklung des Rechts der Inneren Sicherheit, 2000.
- 7 Zu diesen Ereignissen: süddeutsche.de, <http://sz.de/1.1857270> (abgerufen am 5.4.2014).

1. Strafrecht und Polizeirecht verschmelzen sowohl in der Gesetzgebung als auch in der Rechtspraxis immer mehr zu einem schwer begrenzbareren Sicherheitsrecht.
2. Im Zuge dessen dominiert ein neuer Typus von „Kontrollsanktionen“, die an frühere Straftaten anknüpfen und erheblich in die Rechte von Bürgern eingreifen, ohne Strafe im juristischen Sinn zu sein.
3. Unter dem Deckmantel der Prävention übernimmt die Exekutive faktisch immer mehr die Funktion einer Sanktionierungsinstanz.

Anhand von drei Beispielen aus der polizeilichen Praxis in der Bundesrepublik soll hier aufgezeigt werden, wie sehr außerhalb des Strafrechts „kontrollierend sanktioniert“ wird und dadurch die Grenzen zwischen Reaktion und Prävention, zwischen Überwachung, Bestrafung und Vorbeugung schrittweise und unauffällig aufgelöst werden.<sup>8</sup> So genannte „Gefährderansprachen“ (4.), der Umgang mit jungen Mehrfachtätern (5.) und polizeiliche Aufenthaltsverbote (6.) können als Prototypen dieser neuen „Kontrollsanktionen“ angesehen werden.

#### 4. Gefährderansprachen

Symptomatisch für die Verlagerung staatlicher Interventionen in das Vorfeld einer Rechtsgutsverletzung ist das polizeiliche Instrument der „Gefährderansprache“,<sup>9</sup> das sich in den meisten deutschen Bundesländern längst zu einem festen Bestandteil der polizeilichen Praxis entwickelt hat. 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 angeschrieben 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>10</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!“

In größerem Umfang wurde diese Strategie erstmals im Vorfeld der Fußball-Weltmeisterschaft 2006 in Deutschland verfolgt, um als gewaltbereit bekannte Fans möglichst ganz von den Austragungsorten der Spiele fernzuhalten. Seither hat die Polizei ihre Gefährderansprachen auf ganz andere, als Risikogruppen empfundene Personenkreise ausgedehnt: Neben Hooligans werden Gefährderansprachen gezielt gegen jugendliche Mehrfachauffällige,<sup>11</sup> gegen Stalker und in Fällen familiärer Gewalt, gegenüber zwielichtigen Inkasso-Firmen<sup>12</sup> und bei

- 8 So spricht P.-A. Albrecht bereits von einer „globalen Negation oder Vernichtung von Recht“ infolge einer Rechtsentwicklung, die sich ungezügelt an dem diffusen Ziel der Herstellung von „Sicherheit“ orientiert; P.-A. Albrecht, Das nach-präventive Strafrecht: Abschied vom Recht, in: Institut für Kriminalwissenschaften (Fn. 6), 7.
- 9 Grundlegend zur Konzeption dieser Strategie: Hülsbeck, Die Gefährderansprache: Allheilmittel, Wunderwaffe oder nur ein taktisches Puzzlestück?, Der Kriminalist 2008, 442.
- 10 Clearingstelle Jugendhilfe/Polizei Berlin, Infoblatt Nr. 42, Teil 2, 1.
- 11 Meyn, Gefährderansprachen bei jugendlichen Intensivtätern, Kriminalistik 2008, 672.
- 12 VGH Kassel, NVwZ-RR 2012, 344.

entlassenen Sexualstraftätern,<sup>13</sup> im Umfeld der Rockerszene<sup>14</sup> und gegen als gewaltbereit eingestufte Aktivisten am rechten und linken Rand des politischen Spektrums verwendet.

#### 4.1 Zwischen Information und Grundrechtseingriff

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 Eindeutigkeit die Polizei bereits versucht hat, mit Hilfe von Gefährderansprachen individuelles Verhalten zu kontrollieren und zu steuern, wird an dem Brief deutlich, den ein Globalisierungsgegner von der niedersächsischen Polizei 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>15</sup> Mit den „oben genannten Aktionen“ waren die Proteste gegen den EU-Gipfel gemeint – und genau deshalb hat das Oberverwaltungsgericht in Lüneburg seinerzeit zu Recht einen Eingriff in die Versammlungsfreiheit bejaht.<sup>16</sup> Über eine bloße Informations- und Beratungsarbeit, die noch auf die in den Polizeigesetzen der Länder enthaltene Aufgabenzuweisung gestützt werden könnte, gehe das polizeiliche Handeln hinaus, sobald der Adressat die „Hinweise“ als Aufforderung verstehen muss, der Veranstaltung besser fernzubleiben. Grundrechtseingriffe dieser Art bedürfen jedoch stets einer hinreichend bestimmten Grundlage in einem Parlamentsgesetz.

Als gesetzliche Grundlage für diesen Eingriff haben die niedersächsischen Verwaltungsgerichte grundsätzlich zwar auch die Generalklausel des Gefahrenabwehrrechts anerkannt,<sup>17</sup> in dem konkret verhandelten Fall jedoch keine ausreichende Begründung dafür gesehen, warum ausgerechnet von dem Betroffenen bestimmte Gefahren während der geplanten Veranstaltungen ausgehen sollen. Einzelne Gewalthandlungen bei Demonstrationen, die mehrere Jahre zurück lagen, reichten dafür in diesem Fall zumindest nicht aus. Im Ergebnis bedeutet diese Rechtsprechung: Gefährderansprachen dürfen nach deutschem Polizeirecht bei dem Verdacht einer Gefahr auf die polizeirechtliche Generalklausel gestützt werden, müssen aber mit hinreichend konkreten Verdachtsgründen für den Einzelfall begründbar sein.

- 13 So etwa im Rahmen des niedersächsischen KURS-Projektes für den Umgang mit rückfallgefährdeten Sexualstraftätern, <http://www.recht-niedersachsen.de/21021/KURSNds.htm> (abgerufen am 5.4.2014), Pkt. 6.3 der Konzeption; siehe auch den Sachverhalt in OLG München v. 7.5.2009, <http://openjur.de/u/476423.html> (abgerufen am 5.4.2014).
- 14 Wimmer, Kriminelle Streetgang macht Rockern Konkurrenz, [sueddeutsche.de](http://www.sueddeutsche.de/muenchen/kriminelle-streetgang-black-jackets-bauen-klub-in-muenchen-auf-1.1732805-2), <http://www.sueddeutsche.de/muenchen/kriminelle-streetgang-black-jackets-bauen-klub-in-muenchen-auf-1.1732805-2> (abgerufen am 10.1.2014).
- 15 Zitiert nach OVG Lüneburg, NJW 2006, 391.
- 16 OVG Lüneburg, NJW 2006, 391. Vergleiche dazu die Anmerkungen von Arzt, Gefährderansprache und Meldeauflage bei Sport-Großereignissen, Die Polizei 2006, 156.
- 17 Diese Berufung auf die Generalklausel ist angesichts des hohen Wertes der hier betroffenen Grundrechte und der Unbestimmtheit der anzustellenden Gefahrenprognosen sehr zweifelhaft. Da das Gericht anerkannte, dass bereits die Willensentschlussfreiheit der Betroffenen – und damit ihre Grundrechtsausübung an sich – betroffen sein kann, ist für Eingriffe dieser Art vielmehr eine spezialgesetzliche Grundlage zu fordern. Anders als hier: Rachor, in: Liskan/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 5. Aufl., 2012, Rn. 759.

## 4.2 Eine neue Standardmaßnahme

Doch diese Rechtsprechung kann heute nicht mehr überzeugen. Mittlerweile dürfte angesichts des hohen Verbreitungsgrades und der Anwendungsvielfalt von Gefährderansprachen von einer neuen Standardmaßnahme des Polizeihandelns zu sprechen sein. Grundrechtsrelevante Maßnahmen dieser Art können regelmäßig nicht auf die Generalklausel gestützt werden. Das folgt aus der vom Bundesverfassungsgericht formulierten „Wesentlichkeitstheorie“, der zufolge staatliches Handeln in bestimmten grundlegenden Bereichen durch ein förmliches Gesetz legitimiert werden muss.<sup>18</sup> Alle wesentlichen Entscheidungen muss das Parlament selbst treffen und darf sie nicht anderen Staatsorganen überlassen. Das gilt sogar dann, wenn der Grundrechtseingriff in zahlreichen Fällen nur geringfügig ausfällt.<sup>19</sup> Die entscheidende und umstrittene Frage ist jedoch, wann genau eine „wesentliche Entscheidung“ in diesem Sinne vorliegt. Nach der gefestigten Rechtsprechung des Verfassungsgerichtes handelt es sich dabei um eine Einzelfallentscheidung, bei der es auf die Eigenarten des jeweiligen Sachbereiches ankommen soll. Entscheidende Kriterien dafür sollen die Wertentscheidungen des Grundgesetzes sein: „Danach bedeutet wesentlich im grundrechtsrelevanten Bereich in der Regel ‚wesentlich für die Verwirklichung der Grundrechte‘“.<sup>20</sup> Wesentlich für die Grundrechtsausübung ist auch die Frage, ob die staatliche Beschränkung für den Bürger voraussehbar ist.<sup>21</sup> Gerade daran aber fehlt es, solange Gefährderansprachen auf die Generalklausel gestützt werden.

Hinsichtlich der Gefährderansprache ist die Generalklausel so unbestimmt hinsichtlich ihrer Anwendungsvoraussetzungen, ihrer Inhalte und der erlaubten Form des Agierens gegenüber dem Bürger, dass Grundrechtseingriffe für ihn nicht mehr ausreichend vorhersehbar sind. Charakteristisch für dieses Instrument ist, dass die Polizei mittlerweile routinemäßig eine Vielzahl unterschiedlicher Grundrechtspositionen der betroffenen Bürger berührt, ohne dass diese Materie geregelt ist. Während in einem Fall die Versammlungsfreiheit oder Aspekte der Meinungsfreiheit berührt sind, mag in einem anderen Fall allein in das Erziehungsrecht der Eltern oder die allgemeine Handlungsfreiheit eingegriffen werden. Das „Ob“ und das „Wie“ der Gefährderansprache sind abhängig von regional und zeitlich wechselnden Schwerpunktsetzungen und Ressourcen der Exekutive – manchmal in Gestalt von Landesinnenministerien, manchmal allein von einzelnen Polizeiinspektionen. Wenn eine staatliche Autorität in derart erheblichem Umfang und über einen langen Zeitraum verhaltensbeeinflussend tätig wird, dann stellt dies einen bedeutsamen Umstand für die Grundrechtsbetätigung des Bürgers dar, auf den er sich zugleich nicht einstellen kann. Der Gesetzgeber darf vor dieser Entwicklung nicht die Augen verschließen, sondern muss diesen Bereich gesetzlich regeln.

18 BVerfGE 49, 89 (126); 98, 218 (251). Zur polizeilichen Generalklausel als Eingriffsgrundlage: BVerwG, NVwZ 2007, 1439 (1441); Pieroth/Schlink/Kniesel, Polizei- und Ordnungsrecht mit Versammlungsrecht, 7. Aufl., 2012, § 7 Rn. 20.

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

20 BVerfGE 98, 218 (251).

21 Gusy, Anm. zu VGH Baden-Württemberg v. 22.7.2004, JZ 2005, 355; Kießling, Die dogmatische Einordnung der polizeilichen Gefährderansprache in das allgemeine Polizeirecht, DVBl. 2012, 1214 m.w.N.

Ein solches Gesetz existiert bisher in keinem Bundesland. Allein in Niedersachsen zeichnet sich derzeit der baldige Erlass<sup>22</sup> einer spezialgesetzlichen Regelung für die Gefährderansprache ab. Diese wird voraussichtlich die Notwendigkeit einer konkreten Tatsachenbasis für eine Gefahrenprognose betonen und die Gefährderansprache gegenüber Minderjährigen nur in Anwesenheit von Erziehungsberechtigten gestatten. Auch soll durch eine Beschränkung auf das Aufsuchen der Adressaten an deren Wohnung oder die Schriftform ausgeschlossen werden, dass der Polizeikontakt am Arbeits- oder Ausbildungsplatz erfolgt und so das soziale Umfeld des Betroffenen unnötig tangiert wird.

Auch die Qualität des Grundrechtseingriffes dieser Aktionen wird von der Rechtsprechung bislang zu wenig problematisiert. Schon regelmäßige Hausbesuche und Ansprachen durch die Polizei stellen intensive stigmatisierende Verletzungen des sozialen Nahraumes der Betroffenen dar und können deren soziale Reputation nachhaltig beeinträchtigen.<sup>23</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, überhaupt von Kontaktaufnahmen durch die Polizei frei zu bleiben, die ihn als „Gefährder“ etikettieren. Aufgrund ihrer einschüchternden, staatlich lenkenden Intention und Wirkung greift dieses Instrument, soweit kein spezielles Grundrecht tangiert ist, zumindest immer dann in die allgemeine Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG ein, wenn seitens der Polizei nachdrückliche Empfehlungen hinsichtlich der Lebensgestaltung gegeben werden, die über den eher banalen Rat hinausgehen, künftig keine Straftaten mehr zu begehen. Eine gesetzliche Regelung dieses Polizeihandelns, die klare Kriterien für Gefährderansprachen vorsieht, ihren Anwendungsbereich begrenzt und ihre Umsetzung nicht bloß der intuitiv-alltagstheoretischen Gefahrenprognose von Polizisten überlässt, ist daher dringend notwendig.

Eine klare gesetzliche Grundlage könnte zudem die aus faktischen Gründen problematisch eingeschränkten Rechtsschutzmöglichkeiten verbessern. Während in den Fällen schriftlicher Kontaktaufnahmen durch die Polizei zumindest eine dezidierte Rechtskontrolle leicht durchzuführen ist, wird den Betroffenen 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 beispielsweise, die zuhause zum Objekt einer solchen Ansprache durch die Polizei werden, dürften sich über die Zulässigkeit und den Gehalt des unerbetenen Polizeikontaktes wohl kaum Gedanken machen.

- 22 Bei Redaktionsschluss dieses Beitrages war noch kein konkreter Gesetzentwurf für eine entsprechende Norm bekannt. Grundlage der Beratungen wird voraussichtlich ein Gesetzentwurf der Fraktion B90/Die Grünen (Nds.-Landtag Drs. 16/ 4965) werden, der lautet: „§ 11a: (1) Die Verwaltungsbehörde und die Polizei kann Personen zur mündlichen Gefährderansprache an ihrer Wohnung aufsuchen oder schriftliche Gefährderansprachen an sie richten, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, der Adressat werde in naher Zukunft Straftaten begehen, die im sachlichen Zusammenhang mit dem Gefährderanschreiben stehen. Dabei sind die Rechtsgrundlage der Maßnahme und die zugrunde liegenden Tatsachen nach Satz 1 sowie mögliche Rechtsmittel anzugeben. Bei Minderjährigen darf die mündliche Gefährderansprache nur durchgeführt werden, wenn eine personensorgeberechtigte Person anwesend ist. (2) Tatsachen gemäß Absatz 1 Satz 1 sind insbesondere 1. in der Vergangenheit begangene Straftaten, bei denen nach Art und Weise der Begehung oder den Umständen der Begehung die Gefahr einer Wiederholung besteht, 2. Verstöße gegen das Gewaltschutzgesetz, 3. Gefährdung anderer Personen, 4. Aufruf zu Straftaten.“
- 23 In diese Richtung weisen auch die Argumente von Naplava, Jugendliche Intensivtäter als Kriminalitätsproblem und Problemkonstruktion, in: Groenemeyer (Hrsg.), Soziologie sozialer Probleme und sozialer Kontrolle: Realitäten, Repräsentationen und Politik, 2008, 207, sowie Kießling (Fn. 21), 1212.

Ein anderes Beispiel für neuartige präventive Eingriffe in den Rechtskreis von Menschen, die bereits 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: Kriminalprävention soll nicht nur durch Polizei und Justiz, sondern möglichst mittels eines umfassenden Netzwerkes aus Strafverfolgungsbehörden, Sozialämtern, Jugendhilfe, Schulen und Vereinen betrieben werden. Diese Kooperationen stellen sich als ein Element der in erster Linie von Innenministern und der Polizei propagierten Konzeption der Kriminalprävention als einer „gesamtgesellschaftlichen Aufgabe“ dar.<sup>24</sup> Zur Umsetzung dieser Strategie wurden in den meisten Bundesländern mittlerweile Richtlinien der Exekutive erlassen,<sup>25</sup> die eine regelmäßige Kooperation und den Informationsaustausch zwischen Schulen, Jugendhilfe, Staatsanwaltschaften und Polizei forcieren. Zumeist haben diese Richtlinien eher symbolischen und appellativen Charakter, da sie lediglich die bestehenden gesetzlichen Aufgabenzuweisungen<sup>26</sup> wiederholen und ausformen. Doch in den vergangenen Jahren wurde der Informationsaustausch in einer Weise ausgebaut, die sowohl rechtlich als auch jugendkriminalologisch 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 Schwellentäter“ bedeutet die Netzwerkprävention ein Bündel gezielter Informationseingriffe in ihr soziales Leben: So werden beispielsweise der niedersächsischen Polizei „regelmäßige Kontaktaufnahmen“ mit wiederholt strafrechtlich registrierten Jugendlichen vorgeschrieben, die „zunächst im 14tägigen Rhythmus stattfinden“ sollen. Bei diesen Kontaktaufnahmen sollen die Beamten unter anderem „Erkundigungen nach den persönlichen Lebensumständen“ einholen und Feststellungen über ein „verändertes Erscheinungsbild bzw. aktuellen Freundeskreis (Peergroup)“ des Jugendlichen treffen.<sup>27</sup> Alle Intensivtätern des Bundeslandes sind in einer Liste zu erfassen, die nicht nur den Staatsanwaltschaften und den Jugendämtern, sondern auch den jeweiligen Schulen, die von den jungen Menschen besucht werden, zur Kenntnis gebracht wird. Ähnliche Konzepte werden auch in anderen deutschen Bundesländern in Bezug auf so genannte In-

24 Ausführlich dazu: Schwind, *Kriminologie*, 22. Aufl., § 18, Rn. 3 ff; kritisch zu der Umsetzung dieses Konzeptes im Rahmen der kommunalen Kriminalprävention in Deutschland: Jasch, *Kommunale Kriminalprävention in der Krise?*, *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform* 2003, 419.

25 Nordrhein-Westfalen: Gemeinsamer Runderlass der Ministerien für Inneres, Justiz, Schule und Arbeit v. 31.8.2007, MBl. NRW 2007, 582, Ziff. 2.2. Niedersachsen: Gemeinsamer Runderlass der Ministerien für Kultur, Inneres und Jugend v. 30.9.2003, Nds.MBl. 2003, 675, Ziffer 3. Hamburg: Handreichung: Stärkung der Verbindlichkeit erzieherischer Maßnahmen an Schulen (Hrsg.: Behörde für Schule und Berufsbildung), August 2010, 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) (abgerufen 3.4.2014).

26 Bedeutsam ist neben der Gefahrenabwehraufgabe in den Polizeigesetzen der jeweiligen Länder hier der Kooperationsauftrag an die Jugendhilfe in § 81 SGB VIII sowie der in den Landesschulgesetzen festgeschriebene Bildungs- und Erziehungsauftrag der Schulen.

27 Landesrahmenkonzept Minderjährige Schwellen- und Intensivtätern Niedersachsen, Nds.MBl. 2009, 751 (Ziffer 8.1.3). Über ein vergleichbares Kooperationsprojekt zwischen Jugendhilfe, Polizei und Schule in Bremen: Emig, *Zwangsvernetzung von Schule, Polizei, Jugendhilfe und Staatsanwaltschaft an Schulen in Bremen*, *Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe* 2007, 407.

tensiv-, Mehrfach- oder Schwellentäter verfolgt.<sup>28</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 Ladendiebstähle – durch ihre Schüler an die Polizei zu melden.<sup>29</sup>

Damit entsteht ein neues, in seiner Dichte bislang nicht gekanntes Netz der formellen Sozialkontrolle, das in mehrfacher Hinsicht zu kritisieren ist: Da die Intensivtätereinstufung allein aufgrund polizeilicher Ermittlungen und eines Tatverdachts 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>30</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 – alltags-theoretisch verbreitete, aber empirisch widerlegte – Annahme: „Einmal Verbrecher, immer Verbrecher.“<sup>31</sup> Was hier von der Polizei betrieben wird, ist nicht Gefahrenabwehr, sondern ein Datenaustausch auf Vorrat mit dem Ziel der Gefahrenvorsorge – und das mit ungewissem Nutzen. Denn ob die Jugendämter und Jugendhilfeeinrichtungen überhaupt sinnvoll für die polizeiliche oder justizielle Prävention genutzt werden können, ist angesichts der unterschiedlichen Herangehensweisen auf diesen beiden professionellen Seiten fraglich. Polizeiliche Überwachung und das exkludierende Labeling als „Intensivtäter“ stehen eher im Gegensatz zu der Orientierung der Jugendhilfe an den individuellen Bedürfnissen junger Menschen.<sup>32</sup>

Kriminalpolitisch sind zwei Dinge an dieser Politik bemerkenswert und problematisch: Erstens wird die Polizei mit Aufgaben der Jugendsozialarbeit betraut, für die sie weder originär zuständig noch ausgebildet ist. Polizisten sind als Jugendsozialarbeiter in Problemfällen schlicht ungeeignet – der gesetzliche Strafverfolgungszwang, das Interesse der Polizei an Aufklärungserfolgen und die emigrierte Kumulation der im Kontakt mit Jugendlichen gewonnenen Informationen

28 Siehe für Nordrhein-Westfalen: Henkel/Neumann, Intensivtäterbekämpfung in Köln. Ein Dauerthema neu belebt, *Der Kriminalist* 2005, 344; für Berlin: Reusch, Intensivtäter in Berlin - Rechtsstatistische und kriminologische Aspekte, *Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe* 2007, 295; für Hessen: Hessisches Landeskriminalamt, Mehrfach- und Intensivtäter in Hessen. Basisbericht, 2008; Guthke/Jasch, Intensivtäterermittlungen in Frankfurt und die Grenzen der Karriereforschung, *Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe* 2003, 175.

29 Gemeinsamer Runderlass der Niedersächsischen Ministerien für Kultur, Inneres und Jugend v. 30.9.2003, Nds.MBl. 2003, 675 (Ziffer 3.1.).

30 Siehe beispielhaft: § 43 Abs. 1 Nds. SOG; § 20 Abs. 1 PolDVG Hamburg; § 28 Abs. 1 PolG NRW.

31 Diesen provokanten Titel trägt die Arbeit von Stelly/Thomas, 2001, die mit ihrer Untersuchung der Lebensläufe junger Mehrfachtäter diese Alltagsannahme widerlegten.

32 Emig, Kooperation von Polizei, Schule, Jugendhilfe und Justiz – Gedanken zu Intensivtätern, neuen Kontrollstrategien und Kriminalisierungstendenzen, in: Dollinger/ Schmidt-Semisch (Hrsg.), *Handbuch Jugendkriminalität*, 2009, 150.

in polizeilichen Dateien, in die Jugendliche „eingepflegt“<sup>33</sup> werden sollen, verhindern das Entstehen eines Vertrauensverhältnisses, das für sozial integrierende Hilfsangebote gegenüber den Jugendlichen erforderlich wäre. Zweitens wird mit der weit reichenden 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>34</sup>

## 6. Aufenthaltsverbote

Der gezielten Kontrolle bestimmter Personengruppen und des öffentlichen Raumes dient eine dritte Säule der neuen Kontrollformen, mit der die Bewegungs- 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 (...).“*

Ähnliche Formulierungen finden sich in den Polizeigesetzen anderer Bundesländer.<sup>35</sup> Zunächst wurde diese polizeiliche Maßnahme insbesondere als ein Mittel gegen die „offene Drogenszene“ an bestimmten Stellen im Gebiet von Großstädten verwendet,<sup>36</sup> später gerieten sie immer mehr in den Verdacht, ein Instrument der Reglementierung von Subkulturen in den Innenstädten zu sein.<sup>37</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 zumeist 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 deutschen Bundesländer nicht ausdrücklich begrenzt. Aufenthaltsverbote für eine Dauer bis zu sechs Monaten wurden aber von der Rechtsprechung bisher für verhältnismäßig gehalten und gebilligt.<sup>38</sup> Begründet wird die Maßnahme allein mit der Gefahr, die Personen würden dort erneut Straftaten begehen, wobei eine kriminalistische

33 So der technokratische Terminus der Polizei für die Speicherung personenbezogener Daten in delikts- oder tatergruppenspezifische Dateien, nachzulesen unter anderem bei Meyn (Fn. 11).

34 Mit Recht kritisch daher auch Müller, Labeling von "Intensivtätern"? Karriere eines kriminologischen Theorieansatzes und seine heutige Relevanz, in: Strafverteidigervereinigungen (Hrsg.), Wehe dem, der beschuldigt wird ..., 34. Strafverteidigertag Hamburg, 2011, 188; sowie Ostendorf, »Intensivtäterbekämpfung« auf Abwegen, Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe 2007, 300.

35 § 21 Abs. 2 Sächsisches PolG; § 27a PolG Baden-Württemberg; § 16 PolG Brandenburg; § 29 Abs. 2 ASOG Berlin.

36 Dazu: Cremer, Aufenthaltsverbote und offene Drogenszene – Gesetzesvorrang, Parlamentsvorbehalt und grundgesetzliche Kompetenzordnung, NVwZ 2001, 1218; sowie Finger, Das Aufenthaltsverbot – Die neue Standardmaßnahme des nordrhein-westfälischen Gefahrenabwehrrechts, DVP 2004, 367.

37 Reinke/Schierz, Konjunkturen der Gefährlichkeit? Gefährdete Zukunft? Das wissenschaftliche und praxisbezogene Sprechen über kriminelle Jugendliche in den 1970er Jahren in der Bundesrepublik, in: Böllinger u.a. (Hrsg.), Gefährliche Menschenbilder, 2010, 360. Grundlegend zu den (sub-)kulturellen Dimensionen der Jugendkriminalität: Dollinger, Jugendkriminalität als Kulturkonflikt, 2010.

38 OVG Lüneburg 12.5.2009 – 11 ME 190/09.

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 Gefahrenprognose dient und zu einem polizeilichen Verbot im Namen der Kriminalprävention führt.<sup>39</sup> Dieses Verbot greift in die Lebensgestaltung der Menschen nachhaltig ein, da es ihren Ausschluss von bestimmten Möglichkeiten der Freizeitgestaltung für einen nicht unerheblichen Zeitraum bewirkt. Aufenthaltsverbote beschränken damit die zentralen Grundrechte der Freizügigkeit (Art. 11 GG) und – subsidiär – der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG). Obwohl sie 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 unter dem Deckmantel der Gefahrenabwehr zu sanktionieren.

### 7. 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 auf frühere Verfehlungen der Betroffenen gestützten Gefahrenprognose 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 eingriffsintensiver 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 staatsanwaltliche Diversion unter Erteilung von Auflagen eine bedenkliche Ausweitung der Sanktionsmacht der Strafverfolgungsbehörde zu Lasten gerichtlicher Verfahren darstellt,<sup>40</sup> hat sich die Aufgabenverlagerung „nach unten“ auf dem Gebiet der nicht strafenden Sanktionen jetzt bis zur Polizei fortgesetzt. Zwar sanktioniert die Polizei formal gesehen keine Straftaten, sondern beruft sich lediglich auf ihre traditionelle Aufgabe der Gefahrenabwehr in Form der Straftatenverhütung. 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

39 Eine kritische Bestandsaufnahme der polizeirechtlichen Entwicklung hin zu der heutigen gesetzlichen Regelung findet sich bei Trupp, Das polizeiliche Aufenthaltsverbot als Legislativskandal, KritV 2002, 462.

40 Kausch, Der Staatsanwalt. Ein Richter vor dem Richter? Untersuchungen zu § 153a StPO, 1980.

- den Fokus dieser Kontrollmaßnahmen gerückt und damit als „Risiko“ definiert werden. In erster Linie werden dadurch subkulturelle Bevölkerungsschichten, Migranten sowie Jugendliche und Heranwachsende<sup>41</sup> zu den bevorzugten Objekten staatlicher Überwachung. Sowohl die Auseinandersetzungen über die Hamburger Gefahrenggebiete als auch die Diskussion über das polizeiliche „Racial Profiling“<sup>42</sup> liefern dafür aktuelle Belege.
- (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 Gefährderansprachen, Aufenthaltsverbote und Informationssammlungen wird aus der strafjustiziellen Behandlung der Tat nur der Ausgangspunkt für eine zeitlich gestreckte, umfassende Kontrolle der straffällig gewordenen Person. Im Widerspruch zur Konzeption einer Rechtsordnung, die auf den Prinzipien der Bestimmtheit und Vorhersehbarkeit basiert, verschwimmen die Grenzen zwischen der strafrechtlichen Bearbeitung der Vergangenheit und der kontrollierend-sanktionierenden Bearbeitung der Zukunft. Die präventiven Kontrollsanktionen stellen somit ein Stück Realisierung des von *Hassemer*<sup>43</sup> prognostizierten Sicherheitsstrafrechts dar, das als ein kaum erfolversprechendes Instrument 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 Strafe. So gesehen könnte man leicht auf den Gedanken kommen, dass die in Deutschland etwa seit Mitte der 1970er Jahre vorherrschende Verdrängung der Vergeltung durch die Prävention eine Art Sündenfall des Kriminaljustizsystems darstellte. Die Sicherheitsorientierung des Rechts auf diesen Paradigmenwechsel zurückzuführen, wäre indes zu simpel und pauschal. Die Kernfrage lautet nicht (mehr), ob es zur präventiven Zweckbestimmung eine realistische Alternative gibt,<sup>44</sup> sondern was genau unter „Prävention durch Strafrecht und durch Strafe“ verstanden werden soll und kann. Was sich gegenwärtig in Form der gefährlich uferlosen und von tagespolitischen Interessen beherrschten Sicherheitsorientierung 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 ausreichend geklärt wurden.<sup>45</sup>
- (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 1990er Jahre die Debatte über die Reform der strafrechtlichen Sanktionen, insbesondere die Sicherungsverwahrung von Straf-

41 Zur populären Definition der Lebensphase „Jugend“ als gesellschaftliches Risiko: Anhorn, Von der Gefährlichkeit zum Risiko – Zur Genealogie der Lebensphase „Jugend“ als soziales Problem, in: Döllinger/Schmidt-Semisch (Fn. 32), 24 f.; in historischer Perspektive: Reinke/Schierz (Fn. 37).

42 Siehe dazu die Beiträge im Themenheft „Racial Profiling“ der Zeitschrift Bürgerrechte & Polizei (CLIP), Dezember 2013.

43 Hassemer, Sicherheit durch Strafrecht, Strafverteidiger 2006, 330. Kritisch zur Sicherheitsorientierung des Strafrechts und des strafrechtlichen Diskurses auch: Jasch, Strafrecht im Dilemma zwischen Sicherheit und Freiheit, KrimJ 2007, 211.

44 Diese Frage zu Recht verneinend: Hassemer (Fn. 43), 331.

45 Kaspar, Verhältnismäßigkeit und Grundrechtsschutz im Präventionsstrafrecht, 2014, unternahm jüngst den Versuch einer Eingrenzung mit Hilfe des Verhältnismäßigkeitsprinzips, was angesichts der Flexibilität dieses Grundsatzes jedoch nicht restlos zu überzeugen vermag.

tättern im Anschluss an ihre verbüßte Freiheitsstrafe.<sup>46</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 Rechtsgutgefährdung 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. Insgesamt bleibt so die (Rechts-)Sicherheit, die eine Rechtsordnung dem Bürger bieten sollte, durch eine an diffusen Sicherheitsvorstellungen orientierte Politik auf der Strecke.<sup>47</sup> Dieser Entwicklung sollte Einhalt geboten werden.

- (5) Vor allem für junge Personen gilt: Für die Betroffenen stellen diese Maßnahmen oft einen stärkeren Eingriff in ihre Rechte dar als eine Strafverurteilung wegen geringfügiger oder mittelschwerer jugendtypischer Delikte. Während Gerichte und Staatsanwaltschaften im Bereich des Jugendstrafrechts überwiegend Gebrauch von den ambulanten Maßnahmen und geringfügigen Sanktionen machen, kann die Polizei mit dem Ziel „Gefahrenabwehr“ Anordnungen treffen, die für die jungen Menschen oft eingriffsintensiver sind als ein sanktionierendes Urteil des Jugendrichters. 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 Strafrechtswissenschaft stellt sich die Frage, wie mit diesen Entwicklungen umzugehen ist. Bedauerlich ist vor allem, dass sich die Strafrechtswissenschaftler mit diesen Gegenständen, die an der Schwelle im Bereich zwischen dem Recht der Gefahrenabwehr einerseits und dem Strafrecht andererseits liegen, heute noch viel zu wenig beschäftigen. Die Strafrechtswissenschaften sollten ihren Gegenstand auf diesen Bereich des neu entstehenden „Sicherheitsrechts“ ausdehnen, das sowohl mit Elementen des Straf- wie auch des Gefahrenabwehrrechts arbeitet. Es ist ihr Gegenstand, da es um die Sanktionierung von Verhalten geht, das der Vermeidung von Straftaten dient und an frühere Straftaten anknüpft. Staatliche Vorstellungen von Kontrolle, Sanktionierung und Disziplinierung werden in Zukunft wohl immer weniger mit dem Instrument der Kriminalstrafe, sondern mittels einer Mixtur aus Ordnungs-, Gefahrenabwehr- und Strafrecht realisiert. Zumindest in Deutschland wird dieses Feld bislang weitgehend den Verwaltungsrechtlern überlassen. Wichtig wäre es jedoch, die strafrechtliche Expertise mit ihrer dem ultima-ratio-Grundsatz verbundenen Dogmatik sowie das kriminologische und rechtssoziologische Wissen über die Rechtswirklichkeit und die begrenzten Steuerungspotentiale von Recht und rechtlichen Sanktionen in diesen Bereich einfließen zu lassen. Kurzum: Eine stärker als bislang interdisziplinär geführte Debatte über die neuen Ausformungen der Sicherheitsorientierung, durch die unterhalb der Schwelle der traditionellen Kriminalstrafe sanktioniert wird, tut Not.

46 Kinzig, Die Sicherungsverwahrung vor ihrer Neuregelung durch den Gesetzgeber, in: Strafverteidigervereinigungen (Hrsg.), Alternativen zur Freiheitsstrafe, 36. Strafverteidigertag Hannover, 2013, 155 ff.

47 Grundlegend dazu: Pollähne, Kriminalprognostik: Untersuchungen im Spannungsfeld zwischen Sicherheitsrecht und Rechtssicherheit, 2011.