

# Teil 1 Kontexte

# 1. 'Prävention' und 'Repression'

*Prävention vs. Repression – Prävention durch Repression – Prävention als Repression*

Den Begriff der Prävention ohne einen Rückgriff auf die Begriffsgeschichte oder seine Anwendung zu definieren, fällt schwer. Im allgemeinsten Sinn bedeutet er vorbeugende Bekämpfung eines Übels, wobei zunächst noch offen ist, ob von einem gesundheitlichen, gesellschaftlichen oder sonstigen Übel die Rede ist. Ein Blick in die Medienberichterstattung der vergangenen fünfzehn bis zwanzig Jahre zeigt, dass im öffentlichen Diskurs in Deutschland seit Mitte der achtziger Jahre bis zur ersten Hälfte der neunziger unter Prävention überwiegend Aids-Prävention verstanden wird, gelegentlich auch Prävention gegen sexuellen Missbrauch, insbesondere von Kindern (sofern der Begriff nicht näher bestimmt wird). Dies ändert sich in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre deutlich: Prävention wird zunehmend mit Kriminalprävention identisch, wobei mit Kriminalität überwiegend Jugendkriminalität gemeint ist.<sup>9</sup>

Nimmt man diesen Mediendiskurs als Grundlage, so definiert sich Prävention, im Sinne von Kriminalprävention, über ihr scheinbares Gegenstück: Repression. Die verschiedenen Autoren verorten sich dann auf einer Achse, an deren einem Ende ein repressiver Polizeistaat steht, deren anderes Ende hingegen durch einen fürsorglichen und milden Sozialstaat gekennzeichnet ist, und plädieren dann – je nach politischem Standort – für ein mehr oder weniger ausgewogenes Mischungsverhältnis zwischen beidem. Nimmt man den Sprachgebrauch den die Polizei in der Öffentlichkeit verwendet, so bestätigt sich diese Sichtweise<sup>10</sup>: hier werden unter Prävention vor allem Konzepte jüngerer Datums verstanden, wie Aufklärungsarbeit an Schulen, Zusammenarbeit mit Schulsozialarbeitern oder allenfalls die Beschäftigung mit so genannt 'sozial Auffälligen' oder 'Gefährdeten'. Dem scheinen 'klassische', dem Bereich der Repression zugeordnete Polizeiaufgaben gegenüber zu stehen: Ermittlungen, Kontrollen, Gefahrenabwehr.

---

<sup>9</sup> Als Grundlage für diese Feststellung diente mir eine Stichwort-Abfrage in CD-ROM Ausgaben verschiedener Tageszeitungen.

<sup>10</sup> Gemeint sind polizeiliche Selbstdarstellungen, wie sie in Presse, Funk und Fernsehen wiedergegeben werden; in gleicher Weise wurden die Begriffe auch in meinen Interviews von Vertretern der Polizei und der Staatsanwaltschaft verwendet. Das Polizeirecht kennt hingegen eine andere, rechtsdogmatisch zentrale, Unterscheidung zwischen präventiven und repressiven Aufgaben: repressiv sind alle Handlungen, die der *Strafverfolgung* zuzurechnen sind, präventiv der ganze Bereich der Gefahrenabwehr. Vgl. hierzu S. 1.3. Der Präventionsbegriff im Polizeirecht ff.

Bei näherer Betrachtung verwundert diese Akzentuierung allerdings ebenso wie die Gegenüberstellung Prävention – Repression:

- Präventiv sind die meisten 'klassischen' Polizeitätigkeiten: Der 'Schutzmann an der Ecke' ertappt in der Regel ebenso wenig Handtaschendiebe, wie der Streifenwagen Bankräubern hinterher fährt: beide verhindern vielmehr durch ihre bloße Präsenz das Auftreten von Verbrechen (hier und jetzt), die noch nicht stattgefunden haben, deren Täter nicht bekannt sind, über deren Tatort höchstens spekuliert werden kann: sie sind also Prävention im allgemeinsten Sinne, im schlechtesten Fall führen sie lediglich zur raumzeitlichen Verlagerung von Kriminalität.

- Als Prävention versteht sich zudem auch das Strafrecht als solches: General- und Spezialprävention bilden seit der Aufklärung (Feuerbach, Bentham, Beccaria) die zentrale argumentative Grundlage für die Verhängung schwerer Strafen, und mit der zunehmenden Fragwürdigkeit naturrechtlicher Argumentationen wird es überhaupt schwierig, Fundierungen des Strafrechts jenseits seiner präventiven Wirkungen zu suchen.

Da der Präventionsbegriff auf diese Weise – ganz im Gegensatz zu seiner vorherrschenden Verwendung in der politischen Rhetorik – nahezu allumfassend wird, ist eine Differenzierung des Begriffes unumgänglich.

## 1.1. Begriffsbestimmungen in der Kriminologie und Nachbarwissenschaften

- Die bekannteste Aufteilung des Präventionsbegriffs hat ihre Wurzel in der Psychiatrie, wie ja auch der Terminus 'Prävention' seinen Ursprung in der Medizin hat. Bei der Behandlung bzw. vorbeugenden Abwendung psychischer Krankheiten unterscheidet man sogenannte Primär-, Sekundär-, und Tertiär- Prävention, je nachdem ob es um eher strukturelle Veränderungen der psychosozialen Voraussetzungen des Ausbruchs psychischer Krankheiten geht oder die Maßnahmen sich direkt auf den konkreten Patienten und seine Symptomatik beziehen (vgl. Hagen 1990). Analog unterscheidet Caplan (1964) für die Kriminalprävention Maßnahmen, welche die Lebensumstände und belastende Faktoren der psychischen und sozialen Umgebung ganz allgemein betreffen (primäre Prävention, wobei hier auch Aufklärung und Beratung hinzugerechnet wird), Maßnahmen, die bereits eine ungefähre Zielgruppe, eine sich abzeichnende Devianz mit entsprechender Prognose zum Gegenstand haben

(sekundäre Prävention), und solche, die sich auf eine fest umrissene bekannte Gruppe von Adressaten beziehen (tertiäre Prävention).

- Eine andere Differenzierung unterscheidet punitive, korrektive und mechanische Prävention (Lejins 1976), wobei die mechanische Prävention im Zuge der technischen Aufrüstung (Überwachungskameras, Magnetkontrollen an Kaufhausausgängen etc.) stark an Bedeutung gewonnen hat. (vgl. auch Lindenberg 1997)

- Weiterhin wird auch zwischen personaler und struktureller Prävention unterschieden. eine Unterscheidung die vor allem einen analytischen Zugriff auf jüngere Entwicklungen ermöglicht.

- Sinnvoll zur Vermeidung der irreführenden Gegenüberstellung von Prävention und Repression scheint darüber hinaus die von Sack vorgenommene Differenzierung in angebots- und nachfrageorientierte Prävention (vgl. Sack 1995). Sack übernimmt dabei hypothetisch die, weiten Teilen der Kriminalstatistik zugrunde liegende, ökonomische Theorie ("rational choice Theorien", so z.B. Gary S. Becker bereits 1968) und fragt, ob die Präventionsstrategien darauf zielen, den Preis des Verbrechens zu erhöhen (was in diesem Sinn als Angebotsorientierung zu interpretieren wäre) oder die Nachfrage zu senken. Letzteres könnte zum Beispiel darin bestehen staatlicherseits Alternativen zu delinquentem Handeln anzubieten. Unter einem solchen Gesichtspunkt sind die meisten aus den USA kommenden Präventionskonzepte als eindeutig angebotsorientierte Maßnahmen zu verstehen.

## 1.2. Prävention im Kontext der Entwicklung des liberalen Rechtsstaates

Wie bereits erwähnt, wird die Gegenüberstellung Prävention – Repression vollends unsinnig, bezieht man sie auf die generalpräventive Grundlegung des Rechtsstaates. Der liberale Staat definiert sich geradezu über die Formel: Prävention *durch* Repression. Die abschreckende, das heißt generalpräventive Wirkung des Strafrechtes, soll durch dessen bloße Existenz gewährleistet werden, der tatsächliche Vollzug der Strafe ist nur als Reaktion auf den missglückten Versuch der Abschreckung zu verstehen, sozusagen als das Kassieren des Preises, der die Ernsthaftigkeit der Drohung unterstreicht (Sack 1995). Prävention steht damit unter dem Obertitel der Repression und bleibt in dessen Logik eingeschrieben. Die repressive Ausrichtung der Prävention verknüpft diese in der Folge auch mit den typischen Restriktionen des

liberalen Rechtsstaates. Idealtypisch lässt sich die beschriebene Logik in drei Punkten zusammenfassen:

- Der Rechtsstaat agiert nur *reaktiv* und *retrospektiv*, was sich beispielsweise darin ausdrückt, dass 90% der Straftaten nur auf Anzeigen hin verfolgt werden. Die *bereits vollzogene* oder durch ein Verdachtsmoment antizipierte, in jedem Fall aber *konkrete* Straftat ist Voraussetzung seines Eingreifens.

- sein Handeln ist rein *negativ*, im Sinne der Abwehrrechte: die Freiheit jedes Einzelnen endet erst an der Freiheit des Anderen: das heißt, der liberale Staat definiert die Sozialordnung nicht positiv, er tritt nicht als Gestalter auf, sondern schreitet erst im Störungsfalle ein. (vgl. etwa die verfassungsrechtliche Argumentation bei Grimm, 1986)

- Dies bedeutet darüber hinaus, dass das Einschreiten des Staates auf *Straftaten* ausgerichtet ist und nicht auf *Täterpersönlichkeiten*. Damit ist auch das *polizeiliche Handeln* an den fest definierten Katalog möglicher Gesetzesübertretungen gebunden. Präventiv kann nur unter Bezug auf das Strafrecht vorgegangen werden. Interventionen jenseits einer vermuteten Straftat, zum Beispiel gegen 'sozial auffällige Personen', sind genau genommen polizeirechtlich nicht zulässig (vgl. hierzu unten Kap. 1.3.).

Auch wenn es in der Praxis zahlreiche Ausnahmen von diesem Idealtypus gibt, so bilden diese idealtypischen Axiome doch eine zentrale Grundlage des liberalen Rechtsstaates, demgegenüber ein abweichendes Vorgehen sich eben als Ausnahme definiert, so wie beispielsweise die besondere Berücksichtigung der Täterpersönlichkeit im Falle 'schädlicher Neigungen' im Jugendstrafrecht. Die lebhaften Debatten um diese Ausnahme haben deutlich gezeigt, dass es eine Ausnahme ist, die an die Grenzen der liberalen Rechtsstaatslogik stößt (vgl. hierzu S. 59 ff.).

Man muss also betonen, dass im Gegensatz zum Tenor vieler öffentlicher Debatten, es gerade die *repressive Logik* des Rechtsstaates ist, die häufig den Schutz der Persönlichkeitsrechte garantiert. Der explizit repressive Charakter des Strafrechts geht mit einem klaren Katalog zur Legitimation und Beschränkung staatlicher Eingriffe einher. Eine in die *Repressionslogik eingeschriebene Prävention* (so etwa ließe sich der general- und spezialpräventive Charakter des Strafrechts umschreiben) übernimmt diese Beschränkungen zwangsläufig. Dahingegen fehlt präventiven Maßnahmen, die sich von der Strafrechtslogik ablösen und sich beispielsweise als 'Hilfe' definieren, ein entsprechendes Korrektiv. Ebenso fallen für den Betroffenen die Möglichkeiten, sich gegen ungerechtfertigte Maßnahmen zur Wehr zu setzen, in der Regel

weg. Das Strafrecht setzt die von ihm verfolgten Bürger über Instrumente wie dem Aussageverweigerungsrecht, der Rechtsmittelbelehrung usw. zugleich als Rechtssubjekte ein.

*Hilfs*-Maßnahmen benötigen nur dann kein Äquivalent zu diesen *Selbstbeschränkungen* des Strafrechts, wenn sie sich als *reines Angebot* verstehen, dass auch abgelehnt werden kann, ohne dass sich dies auf das weitere Verhalten des Staates negativ auswirkt. Bezieht sich das Hilfsangebot allerdings nicht ausschließlich auf das Hilfsbedürfnis des Adressaten (dass von diesem in irgendeiner Form auch artikuliert werden muss), sondern auf ein höheres, staatliches Interesse, etwa jenes der Kriminalprävention, so bewegen sich staatliche Maßnahmen in einem Graubereich zwischen Hilfe und Disziplinierung, bei dem unklar ist, auf Grund welcher Regelungen sich der Bürger dem staatlichen Eingriff in die Persönlichkeit entziehen darf und kann oder auch nicht.

### 1.3. Der Präventionsbegriff im Polizeirecht

Dass der Präventionsbegriff im Polizeirecht stark von der im politischen und medialen Diskurs vorherrschenden Verwendung abweicht, kann man an einem einfachen Beispiel zeigen: Eine Stadtverwaltung beschließt, die offene Drogenszene in der Nähe des Bahnhofs räumen zu lassen, da von dieser Szene Straftaten und Belästigungen ausgingen, mit denen auch in Zukunft zu rechnen sei. In der Presse wird dies logischer Weise als *repressive* Maßnahme beschrieben (als *präventiv* würde hingegen die Einrichtung von 'Fixerstuben' gelten).

*Polizeirechtlich* handelt es sich jedoch bei der Räumung eindeutig um eine *präventive* Maßnahme, denn *präventiv* ist nach Polizeirecht der ganze Bereich der *Gefahrenabwehr* - *repressiv* hingegen jener der *Strafverfolgung*. Stärkstes Abgrenzungskriterium ist hier die zeitliche Abfolge: Da im oben genannten Beispiel nicht *bereits begangene* Straftaten verfolgt (wie etwa bei einer *Razzia*), sondern *zukünftige* Straftaten verhindert werden sollen, liegt eine *präventive* Maßnahme vor.

Die Unterscheidung zwischen einem Eingriff, welcher der Prävention (Gefahrenabwehr) und einem solchen, welcher der Repression (Strafverfolgung) zuzurechnen ist, fällt allerdings im Einzelfall häufig schwer und ist auch im wissenschaftlichen Diskurs in vielen Punkten umstritten. Nichts desto weniger ist die Unterscheidung zentral, da das polizeiliche Handeln sich in beiden Fällen auf eine *andere Ermächtigungsgrundlage* bezieht: Die Eingriffsermächtigung im Falle der Gefahrenabwehr ist im *Polizeirecht* geregelt, im Falle der Strafverfolgung in der *Strafprozessordnung*. Im zweiten Fall - und nur in diesem - ist die Staatsanwaltschaft

weisungsbefugt gegenüber der Polizei, die Polizeibeamten sind *hier* Hilfsbeamten der Staatsanwaltschaft. Die Beantwortung der Frage, ob eine Maßnahme repressiven oder präventiven Charakter hat, kann daher folgenschwere Konsequenzen haben. Der so genannte 'finale Rettungsschuss', bei einer Geiselnahme beispielsweise, kann vom Polizeibeamten ohne Weisung des zuständigen Staatsanwaltes erfolgen, da er gemeinhin als Maßnahme der Gefahrenabwehr gilt.<sup>11</sup> Auch ist der Rechtsschutz der Betroffenen in beiden Fällen unterschiedlich verortet: "Über die Rechtmäßigkeit der Gefahren abwehrenden Maßnahmen entscheiden in der Regel [...] die Verwaltungsgerichte, über die Rechtmäßigkeit der strafprozessualen Ermittlungsmaßnahmen der Polizei aber die ordentlichen Gerichte." (Württemberg et al. 2002, S. 81).

Umstritten ist die Abgrenzung zwischen präventiven und repressiven Tätigkeiten der Polizei im Zusammenhang mit der zunehmenden '*Verfolgungsvorsorge*', die auch unter den Schlagworten '*Vorfeldermittlung*' und '*vorbeugende Verbrechensbekämpfung*' diskutiert wird. Ist es einerseits deutlich, dass '*Verhinderungsvorsorge*', also die vorbeugende Verhinderung zukünftiger Straftaten, eine präventive Aufgabe ist, so wird doch heftig darüber debattiert, wie die '*Verfolgungsvorsorge*', beispielsweise das vorsorgliche Sammeln von Daten (Gen-screening u.a.), das lediglich einer späteren Täterüberführung dient, einzuordnen ist. Entscheidend ist diese Frage, weil die polizeilichen Eingriffsmöglichkeiten im Falle der Strafverfolgung wesentlich stärker und klarer reglementiert sind als im Falle einer präventiven Maßnahme: "Der Beginn der staatlichen Strafverfolgung ist durch den Anfangsverdacht (§125 II StPO) festgelegt. Für den Anfangsverdacht ist das Vorliegen von zureichenden tatsächlichen Anhaltspunkten für das Vorliegen einer verfolgbaren Straftat erforderlich. Durch diese Anforderungen wird der Bürger vor strafprozessualen Verdachtsermittlungen geschützt. Im präventiven Bereich besteht eine solche Sperre nicht. Hier gehört die Verfolgungsvorsorge zu einem historisch gewachsenen Aufgabenfeld der Gefahrenabwehr [...]." (ebd. S. 83). Der Gesetzgeber hat diesen Streit durch den neuen § 484 StPO vorläufig geschlichtet: "Hiernach richtet sich die Verwendung personenbezogener Daten, die für Zwecke künftiger Strafverfahren in Dateien der Polizei gespeichert sind, nach den Polizeigesetzen."

---

<sup>11</sup> Man muss allerdings sehen, dass diese Argumentation kaum zu halten ist, stellt doch die Polizei die Gefahrensituation für die Geiseln, die sie mit dem finalen Rettungsschuss abwehrt, regelmäßig erst selbst her, da sie im Interesse der abschreckenden (generalpräventiven) Wirkung des Strafrechts den Geiselnahmer nicht einfach mit dem Lösegeld ziehen lassen möchte. Auf diesen generalpräventiven Aspekt wird in der Regel auch in der politischen Diskussion abgehoben. Würde man *polizeirechtlich* ebenso argumentieren, müsste man zugeben, dass es sich um eine repressive Maßnahme handelt und der finale Rettungsschuss müsste auf Weisung des Staatsanwaltes zum Zwecke der Strafverfolgung angeordnet werden. Dann hätte man jedoch das Problem, dass die Tötung des Angeklagten vor Anklageerhebung kein rechtsstaatlich sinnvolles Verfahren der Strafverfolgung sein kann (gelinde gesagt).

(ebd.) Dieser Bereich fällt also nicht unter die StPO und ist eine *präventive* Aufgabe. Bedenken, durch diese Neuregelung würde die rechtsstaatliche Tradition des Polizeirechts unterminiert und die "Unschuldsvermutung" ausgehebelt, da der "Kreis potentieller Störer uferlos" werde, werden von einigen Autoren nun im Umkehrschluss abgewehrt:

"Hieran [an dieser Kritik, O.R.] ist zwar zutreffend, dass nunmehr nicht mehr allein die Abwehr einer konkreten Gefahr Anlass für die belastende Polizeiverfügung ist, sondern bereits individuelle Verhaltensweisen, bewusste oder unbewusste Kontakte zu bestimmten Szenen oder der bloße Aufenthalt an bestimmten gefährdeten bzw. gefährlichen Orten Anlass für polizeiliche Maßnahmen sein kann. Ein Verstoß gegen die aus dem Rechtsstaatsprinzip und der Menschenwürdegarantie hergeleitete **Unschuldsvermutung** liegt aber bereits darum nicht vor, weil diese nur für den Bereich der Strafverfolgung, nicht aber für Maßnahmen der Gefahrenabwehr gilt." (ebd. S. 84, fett im Original)

Nicht der materiale Charakter einer Handlung, etwa eine Durchsuchung und anschließende EDV-technische Speicherung der Ergebnisse, entscheidet dieser Argumentation zufolge darüber, ob die Unschuldsvermutung durch die entsprechende Maßnahme verletzt wird, sondern nur die Frage, ob eine Maßnahme als 'Gefahrenabwehr' (Prävention) oder 'Strafverfolgung' (Repression) definiert ist. Man sieht, dass solche Definitionen, wie sie der Gesetzgeber vornimmt, weitreichende Konsequenzen für die Praxis der Polizeiarbeit und die von ihr Betroffenen haben. Gar keinen Sinn macht es allerdings, wie im oben zitierten Beispiel, die Folgen der Definitionen eines Gesetzes als Argument in der Diskussion über eben dieses Gesetz zu verwenden. Bei diesem Zirkelschluss wird die Perspektive eines autonomen Diskussionsteilnehmers, der selbstverständlich *inhaltlich* argumentieren muss, will er den Sinn und die Konsequenzen eines zur Debatte stehenden Gesetzes erörtern, mit jener eines ausführenden Polizeibeamten verwechselt, der an die *gerade herrschenden* Gesetze gebunden ist und dem diese daher als *Grundlage* seiner Handlungsrechtfertigung dienen.

Der großzügiger bemessene Handlungsspielraum der Polizei nach Maßgabe des Polizeirechts im Vergleich zur StPO kommt schon in der weiterreichenden Generalklausel des Polizeirechts zum Ausdruck:

"soweit keine *sondergesetzliche Eingriffsbefugnis* besteht und auch die *Standardbefugnisse* nicht zur Anwendung gelangen, kann zur Abwehr einer im einzelnen Fall bestehenden Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung durch Polizeiverfügung auf Grund der polizeirechtlichen *Generalklausel* in Eigentum und Freiheit des Einzelnen eingegriffen werden (§§ 1,3 PolG)" (ebd. S. 171, Hervorhebung OR).

Zwar gibt es ergänzend zu dieser Generalklausel zahlreiche präzisierende (und damit oft einschränkende) *sondergesetzliche* Regelungen, wie im Bauordnungsrecht, Wasserrecht, Immissionsschutzrecht, Gesundheitsrecht, Ausländerrecht, Versammlungsrecht, Presserecht

usw. und viele Polizeiverfügungen sind in *Standardbefugnissen* geregelt, dennoch kommt die Generalklausel häufig genug zum Einsatz. Sie ermöglicht es der Polizei, vor allem im *ungeregelten Fall* einzugreifen. Insbesondere der Rekurs auf die 'öffentliche Ordnung', deren Definition nur im Rückgriff auf einen herrschenden Moral- und Sittenkodex geleistet werden kann, eröffnet der Polizei einen erstaunlichen Interpretationsspielraum bei der Begründung ihrer Eingriffe. In der Literatur wird der Begriff daher teilweise als verfassungswidrig bezeichnet (z.B. Waechter 1997) bzw. für obsolet gehalten (Martens 1982). Würtenberger misst der ganzen Diskussion gar - auf Grund der faktischen Pluralität der Sitten - "keine praktische Bedeutung" bei (Würtenberger 2002). Dieser Sichtweise steht allerdings nicht nur die faktische Gültigkeit der Verordnung entgegen, sondern auch die häufig (und auch von Württemberger) erwähnte Tatsache, dass " [...] der Begriff der öffentlichen Ordnung allerdings eine **deutliche Renaissance** erfahren [hat]. So werden etwa das 'Nacktgehen in der Stadt', aggressives Betteln, das Nächtigen in Grünanlagen oder nicht gemeinverträgliches Verhalten auf Straßen und Plätzen als Verstöße gegen die öffentliche Ordnung gewertet." (ebd. S. 177, fett im Original)

Die präventive Gefahrenabwehr eröffnet also der Polizei einen wesentlich größeren Interpretationsspielraum zur Legitimierung ihrer Maßnahmen, als die repressiv ausgerichtete StPO. Dies hängt natürlich auch damit zusammen, dass präventive, konkrete Gefahren abwehrende Maßnahmen einen *Vorrang* gegenüber den nachträglich ermittelnden Aufgaben der Polizei haben. Ein Verbrechen im Vorfeld zu verhindern ist stets wichtiger, als es im Nachhinein aufzuklären<sup>12</sup>. Dementsprechend sind die Eingriffsbefugnisse bei der Gefahrenabwehr großzügiger gestaltet. Bedenklich ist es allerdings, wenn in diesem Zusammenhang der Begriff der öffentlichen Ordnung dafür herhalten muss, die Durchsetzung spezifischer (häufig genug von ökonomischen Privatinteressen der Gewerbetreibenden in den Innenstädten geleiteter) Sittlichkeitsvorstellungen im öffentlichen Raum als Gefahrenabwehr zu legitimieren. Ebenso bedenklich ist der Versuch, neue Tätigkeitsfelder der Polizei zu erschließen und unter den Obertitel der Prävention zu subsumieren.

Obige Ausführungen haben gezeigt, aus welcher Motivation heraus es hier Bemühungen seitens der Polizeibehörden gibt, den Bereich präventiver Polizeitätigkeit auszubauen. Es

---

<sup>12</sup> Gerade bei Geiselnahmen steht die Polizei allerdings häufig unter Verdacht, die Tataufklärung über eine Verbrechenverhinderung zu stellen, weshalb die Betroffenen - die an der Verbrechenverhinderung meist stärker interessiert sind als an der späteren Tataufklärung - häufig genug vor einer offenen Kooperation mit der Polizei zurückschrecken.

wundert nicht, wenn die Polizei sich zum Fürsprecher präventiver Maßnahmen und Projekte macht. Unter Umständen kommt ihr die widersprüchliche Verwendung des Begriffs im öffentlichen, politischen und polizeirechtlichen Diskurs dabei gar nicht so ungelegen. Ein Blick in die jüngere Geschichte zeigt, welche Phantasien bereits in den siebziger Jahren mit einer präventiv operierenden Polizei verbunden waren.

## 1.4. Entwicklung und Effekte der vergangenen 25 Jahre

Für die Entwicklung der Kriminalprävention in der jüngeren Geschichte der Bundesrepublik Deutschland ist insbesondere der polizeiinterne Diskurs aufschlussreich. Bereits Mitte der siebziger Jahre findet auf der Führungsebene der deutschen Polizei eine Debatte statt, die einen Strukturwandel in Richtung eines gestaltenden Polizeiverständnisses fordert. Exemplarisch können hier die Namen Herold (Präsident des Bundeskriminalamtes in den 70er und 80er Jahren) und Stümper (ehemaliger Baden-Württembergischer Polizeipräsident), genannt werden. Die Argumentation Herolds zeigt, dass zwei Faktoren für die Entwicklung präventiver Strategien entscheidend sind: der Terrorismus, der seit Beginn der siebziger Jahre erstmals eine ernsthafte Bedrohung der inneren Sicherheit der Bundesrepublik darzustellen scheint, und die neuen Möglichkeiten der EDV (die Herold bereits Ende der siebziger Jahre klar erkannte), die eine neue Ära der Verbrechensbekämpfung einzuläuten versprechen:

"Wir müssten zunächst einmal die gewaltige Datenmenge, die die Polizei ja hat, durchdringen und verknüpfen können. Die heutige Technik würde das bewältigen. [...] Dass man dieses Wissen nicht ausschöpfen und verbinden kann zu einem Gemälde der Gesellschaft! Dies würde doch die Möglichkeit einer Therapie eröffnen. Oder anders gesagt: was ich anstrebe, ist die Polizei als gesellschaftliches Diagnoseinstrument." (Herold im Interview mit Cobler, 1980)

Diese Vorstellung mündete in der Bundesrepublik in eine über Jahre hinweg kontrovers geführte Debatte, "ob 'vorbeugende Verbrechensbekämpfung' neben den beiden traditionellen Aufgaben der Repression und der Gefahrenabwehr zu einer dritten, gleichrangigen und relativ autonomen Säule der Sicherheitspolitik bzw. Aufgabenbestimmung der Polizei werden sollte." (Sack 1995) Zwar gab es erhebliche Kritik an den polizeistaatlichen Phantasien des ehemaligen BKA-Präsidenten, insbesondere von verfassungsrechtlicher und datenschutzrechtlicher Seite, aber 'vorbeugende Verbrechensbekämpfung' und 'Gefahrenvorsorge' gehören unterdessen zum kodifizierten dritten Bestandteil der inneren Sicherheitspolitik (vgl. Sack 1995). Dass seit dem 11.9.2001 hier ein weiterer Schub in die

gleiche Richtung stattgefunden hat, dem in der deutschen Politik ein Wegbrechen der Oppositionsrolle in diesen Themenbereichen voraus ging, braucht wohl nicht eigens ausgeführt zu werden.

*Was impliziert diese Entwicklung nun aber im Einzelnen?*

- Prävention wird autonom gegenüber Repression, das heißt sie löst sich tendenziell von der Logik des Strafrechts ab und entpersonalisiert sich.

- Proaktives Handeln tritt an die Stelle des klassisch reaktiven Vorgehens der Polizei. (Beispiele für beide Punkte sind: Verdachts- und ereignisunabhängige Kontrollen, Videoüberwachungen öffentlicher Plätze, Schleierfahndung, Vorfelddermittlungen, Platzverweise und Ingewahrsamnahme)

- Damit einher geht eine Stärkung der Polizei gegenüber Repräsentanten des Strafrechts wie der Staatsanwaltschaft. Als Beispiel können hier Modellexperimente mit *verdeckter* Polizeidiversion angeführt werden (vgl. Kurt 1996)<sup>13</sup>.

- Gemäß oben erwähnter Differenzierung in personale und strukturelle Prävention ist ein klarer Übergang zu einer strukturellen Prävention zu erkennen, die sich eher an "Faktoren, Strukturen, Tendenzen" orientiert, "aus denen heraus Kriminalität laufend erfolgt oder in zunehmend gefährlicher Weise entstehen kann" (Stümper 1983). Ziel ist dabei eine systematische Aufhellung des "strukturellen Dunkelfeldes" (Stümper), das in einem *lokalen* (Gebäude, Strassen, Stadtviertel, Nachbarschaft), nicht *personalen* Zurechnungshorizont erscheint. Diese Verschiebung ist auch eine der zentralen Aussagen der so genannten 'broken windows theory'.

- Nimmt man die Begriffsbestimmung von Sack, der zwischen angebots- und nachfrage-orientierter Prävention unterscheidet, so kann man einen deutlich zunehmenden Überhang der 'angebots-orientierten Politik' beobachten. 28

- Zu guter Letzt erfordert präventive Polizeiarbeit im oben erläuterten Sinne einen neuen Typus an Informationen, der ebenso einen neuen Typus von Informationsbeschaffung provoziert. Der Informationsbedarf wandelt sich in quantitativer und qualitativer Hinsicht:

- Quantitativ, da Zielgruppen einer präventiven Politik, die nicht an konkreten Taten orientiert

---

<sup>13</sup> Polizeidiversion, die *offen* als solche deklariert wird, ist - mit gutem Grund - nach deutschem Recht unzulässig.

ist, zwangsläufig expandieren. 'Gefährdet' im Sinne einer präventiven Maßnahme kann schnell einmal jeder sein, der sich an bestimmten Orten aufhält oder bestimmte Verhaltensweisen an den Tag legt. Dass dies nicht nur so genannte Randgruppen betreffen muss, hat gerade die nach dem 11.9. wieder aufgelebte Debatte um die Rasterfahndung in Zusammenhang mit den so genannten 'Schläfern' gezeigt, deren auffälligstes Charakteristikum die Unauffälligkeit des Lebenswandels ist.

- Qualitativ, da "die Wurzeln sozialer Risiken tief in die Persönlichkeitsstruktur und die Kommunikationssphäre reichen, so dass Prävention, wenn sie wirksam sein soll, in die Bereiche der Gesinnung, Lebensführung und sozialen Kontakte vordringen muss." (Grimm 1986)

Die Ausweitung des Informationsbedarfs führt dabei ebenso zu neuen Strategien der Informationsbeschaffung: da der Kreis potentiell interessanter Personen sich ausweitet, die rechtliche Sensibilität in Bezug auf den Datenschutz aber gleichzeitig gestiegen ist, weicht der Staat auf neue Strategien der Informationsbeschaffung aus, etwa indem die Gewährung staatlicher Leistungen und Vergünstigungen an die Preisgabe von Informationen gebunden wird. Daten werden dann auf der Grundlage "freiwilliger Selbstauskünfte" gewonnen. Die sich strafmildernd auswirkende 'Kooperation' mit der Polizei kann beispielsweise zunächst einmal in der Abgabe einer Speichelprobe bestehen.

## 1.5. Debatten

Von Verfassungsrechtlern wurde daher eine Ausweitung des Interventionsbegriffs gefordert. Staatliche Eingriffe müssten auch dann als solche gekennzeichnet und entsprechend reglementiert werden, wenn der Staat die Handlungsfreiheit seiner Bürger nur indirekt beschneidet, nicht erst, wenn ein offener Eingriff vorliegt, wie bei einer Festnahme oder einem Verhör, wo immerhin die rechtlichen Rahmenbedingungen relativ genau gesteckt und für den Betroffenen zur Not auch einklagbar sind.

Damit ist zudem ein grundsätzliches Problem des präventiv ausgerichteten Staates angesprochen. Da Prävention nicht entlang der Kategorien des Strafrechtes arbeitet, lassen sich dessen Normen auch nicht zur Kontrolle der Staatstätigkeit herbeiziehen. Eine zu Präventionszwecken durchgeführte 'Klassifikation' einer Person als 'Intensivtäter' beispielsweise wird in Akten geführt und zieht bestimmte Maßnahmen und Beobachtungen nach sich. Da ihr aber keine rechtliche Kategorie entspricht, kann im 'Irrtumsfall' auch nicht gegen sie vorgegangen werden. Auch das zehn mal wiederholte Überschreiten einer 'gelben Linie', die private Sicherheitsunternehmen um Wohnblöcke ziehen, um den Straftatbestand des Hausfriedensbruchs zu definieren, könnte zu einer solchen Klassifikation führen<sup>14</sup>.

Sicher würde es jedoch zu weit führen, jegliche Form sich verselbstständigender Prävention einem totalitären Staatenmodell zuzuordnen (wie dies etwa die verfassungsrechtliche Argumentation von Grimm, 1986 nahe legt), wie umgekehrt auch die Charakterisierung des liberalen Rechtsstaates als einzigartiger Freiheitsgarant einer großzügigen Idealisierung geschuldet ist. Zu fragen bleibt vielmehr im Einzelnen:

- welchen Charakter Prävention annimmt, bzw. um welchen Typus von Prävention es sich handelt (wobei gewiss die Überwindung des falschen Gegensatzpaares Repression - Prävention schon ein wesentliches Erkenntnishindernis beseitigen würde) und

- wie sich eine präventive Staatstätigkeit legitimieren, reglementieren und auch kontrollieren lässt.

---

<sup>14</sup> So war tatsächlich ein Mädchen im 'Haus des Jugendrechts' aufgetaucht, weil sie wiederholt ihre Freundin im Nachbarblock besuchen wollte, obwohl der private Sicherheitsdienst ihr Hausverbot erteilt hatte. Dank des engagierten Eingreifens der Staatsanwältin konnte der Streitfall geschlichtet und ohne Rechtsfolgen für das Mädchen beigelegt werden. Ebenso gut hätte sie aber theoretisch mit 10 Hausfriedensbrüchen zur Intensivtäterin werden können.

Die vorliegende Untersuchung zielt unter anderem darauf ab, am Beispiel des 'Haus des Jugendrechts' die Art und Weise der Ausweitung präventiver Polizeitätigkeit zu untersuchen und so deutlich zu machen, welche strukturellen Systemverschiebungen sich im Einzelfall hinter dem Schlagwort 'Präventive Maßnahmen' verbergen können.