

## Prävention durch Gefahrenabwehr?

### Ergänzung in Rotschrift

Gesellschaftliches und friedliches Zusammenleben der Menschen setzen voraus, dass sich die Menschen **Regeln** geben, nach denen sie leben wollen. Dabei zeigt sich, dass zu allen Zeiten, in allen Kulturen und in allen Schichten der Bevölkerung und Berufsgruppen ein kleiner Teil der Menschen sich nicht an die Regeln hält, unabhängig von der Art und Weise des Zusammenlebens. Deshalb gibt es diese Minderheiten in allen Gesellschaftsformen; in Familienordnungen, Stammeskulturen, Religionsgemeinschaften, Monarchien, Demokratien und in Diktaturen. Das gilt für alle Staaten der Welt, ebenso für den NS-Staat und die DDR.

Alle Gesellschaftsformen haben versucht, das Fehlverhalten ihrer Mitglieder durch Sanktionen zu unterbinden, überwiegend durch drakonische Strafen. Wobei die Art und Weise unterschiedlich ist, wie sie bei der Strafrechtspflege die Menschenrechte achten. Gleichwohl ist es nie gelungen, Regelverstöße ganz zu unterbinden. Kriminelle suchen und finden immer „Schlupflöcher“.<sup>1</sup>

Ebenso wurde versucht, durch **soziales Einwirken** den gescheiterten Menschen Halt zu geben und dadurch kriminelles Verhalten zu verhindern. Doch das gelingt nur in wenigen Fällen, trotz Jugenddörfer mit Pflegefamilien, über Intensivtäter-Programme bis zu den menschenverachtenden Jugendlagern der NS-Diktatur und den Jugendwerkhöfen in der DDR, die von der Kriminalpolizei geführt wurden.<sup>2</sup> Immer haben sich einige den Regeln widersetzt, obwohl sie unter derselben „Betreuung“ standen.

Das gilt auch heute, obwohl sich die **Gesellschaften** in aller Welt wesentlich verändert haben. Weil sich die Bedingungen für die Kriminalität auch geändert haben, und zwar die Motive des Täters, die lohnenden Ziele und die Art deren „Bewachung“, hat sich auch die Art der Straftaten geändert. Die Anzahl der Delikte ist jahrelang angestiegen. Durch den demografischen Wandel ist sie wieder rückläufig.<sup>3</sup>

In den heutigen Gesellschaften nimmt der **Staat** die Aufgabe wahr, die Menschen vor Straftaten und vor Straftätern zu schützen. Das soll aber nur in gegenseitigem Einverständnis erfolgen. So hatte der englische Philosoph *Thomas Hobbes* bereits im 16. Jahrhundert die Idee eines „**Gesellschaftsvertrages**“ für demokratische Staaten, bei dem „Die Bürger den Regierenden die Macht übertragen, damit sie von den Herrschenden geschützt werden“.

In Deutschland wird dieser Schutz der Bürger durch **Kriminalitätsbekämpfung** wahrgenommen, das sind die Strafverfolgung und die Straftatenverhütung. Über die notwendige rechtsstaatliche **Trennung** (Abstandsgebot) von Strafverfolgung und Straftatenverhütung gibt das Bundesverfassungsgericht viele Anweisungen in seinem Urteil vom 4.5.2011.<sup>4</sup> Außerdem erklärte es die Ausgestaltung der Sicherungsverwahrung für verfassungswidrig und setzte dem Gesetzgeber für die Erneuerung eine Frist bis zum 31.5.2013.

---

<sup>1</sup> *Aschaffenburg, Avé-Lallemant, Beccaria, Groß, Jagemann, Luther, Pitaval, Stieber*, a.a.O.

<sup>2</sup> *Buschkowsky, Heisig, Harder, Liang, Schwind, Wagner*, a.a.O.

<sup>3</sup> *Kaube, Wehler und Schirrmacher*, a.a.O., BKA, Polizeiliche Kriminalstatistik. Ausführlich und mit Beispielen in *Weihmann / de Vries*, Kriminalistik, Kapitel 1.4.2.4

<sup>4</sup> BVerfGE 128, 326 [404]

Die **Strafverfolgung** geschieht mit der Strafrechtspflege, die von den Gerichten, den Staatsanwaltschaften, den Polizeien und anderen Strafverfolgungsorganen (z. B. Finanzämter, Zoll u.a.) wahrgenommen wird.<sup>5</sup> Ziel ist es, Gerechtigkeit und Rechtsfrieden zu erreichen.

Die **Straftatenverhütung** soll zunächst dadurch erreicht werden, dass die Täter durch die angedrohte Strafe abgeschreckt werden, um so eine langfristige Generalprävention zu erwirken.<sup>6</sup> Das schreckt jedoch nicht alle Menschen ab, selbst dann nicht, wenn für eine Tat die Todesstrafe angedroht wird.<sup>7</sup>

Darüber hinaus sollen staatliche Einrichtungen vorbeugend auf die Bürger einwirken, damit sie auf Regerverstöße und auf Straftaten verzichten. Das ist **Gefahrenabwehr**; wir nennen es **Prävention**. Nach unserem Menschenbild der freien Selbstbestimmung kann es hierbei zum Konflikt zwischen der Freiheit der Menschen und den Eingriffen durch den Staat kommen.<sup>8</sup> Deshalb muss es eine Balance der Verhältnismäßigkeit geben, die einerseits die Freiheit des Einzelnen garantiert und gleichzeitig für die Mehrheit einen Mindeststandard an Sicherheit gewährleistet.<sup>9</sup>

Um das sicherzustellen, ist es besonders wichtig, dass im Rechtsstaat die Machtausübenden für die **Strafverfolgung** nicht die gleichen Institutionen sind, wie die für die **Gefahrenabwehr**, weil das zu **Missbrauch** führen kann. Gerade wir haben das mit der NS-Diktatur und der DDR erfahren. Deshalb ist in Deutschland durch das Grundgesetz die Verteilung der staatlichen Macht verfassungsrechtlich geregelt. Das gilt ganz besonders für die Trennung der Strafverfolgung von der Gefahrenabwehr. Diese Trennung wird als verfassungsrechtliches „**Abstandsgebot**“ bezeichnet. Es „**ist für alle staatliche Gewalt verbindlich** und richtet sich zunächst an den Gesetzgeber“.<sup>10</sup> Insofern gelten die Entscheidungsgründe des Bundesverfassungsgerichts auch für die Tätigkeit der Polizei. Abstandsgebot heißt, die Machtausübung wird auf viele verschiedene Institutionen verteilt. Das erfolgt durch die **Zuständigkeitsregeln**. Darüber hinaus sind die Befugnisse für die Eingriffe in die Rechte der Bürger festgelegt. Diese Regeln sind für alle hoheitlichen Maßnahmen verbindlich.<sup>11</sup>

Die Polizei hat u.a. die Zuständigkeit für die **Strafverfolgung**. Sie ist im Gerichtsverfassungsgesetz, in der Strafprozessordnung und in anderen Gesetzen festgeschrieben.<sup>12</sup>

Bei der **Gefahrenabwehr** gibt es verschiedene Zuständigkeiten. Die Bekämpfung abstrakter Gefahren ist kommunalen, öffentlichrechtlichen oder besonderen privaten Einrichtungen übertragen, z. B. Feuerschutz, Jugendschutz, Gesundheitsschutz, Obdachlose u.a.m.

Die schwerwiegendsten Eingriffe in die Menschenrechte zur Gefahrenabwehr, die durch abstrakte Straftaten geboten sind, ist die **Sicherungsverwahrung** und die Einweisung in die **Psychiatrie**.<sup>13</sup> Da die Maßnahmen direkt und dauerhaft in das Recht der Freiheit der

---

<sup>5</sup> Wehmann / de Vries, Kriminalistik, Kapitel 2.6 ff. und 19

<sup>6</sup> Hassemer, a.a.O., 1982, S. 279

<sup>7</sup> Wehmann / de Vries, Kriminalistik, Kapitel 1.4.2.4

<sup>8</sup> BVerfGE 128, 326 [376]

<sup>9</sup> BVerfGE 128, 326 [372]

<sup>10</sup> BVerfGE 128, 326 [368, 378]

<sup>11</sup> Art 20 III GG

<sup>12</sup> § 152 GVG, § 163 StPO

<sup>13</sup> § 66 ff. StGB, PsychKG

Menschen eingreifen, sind hierfür die Strafvollsteckungskammern der Gerichte und die Amtsgerichte zuständig.<sup>14</sup> Ziel dieser Maßnahmen ist, die Gefährlichkeit der Inhaftierten zu „minimieren“, zu „verringern“ oder „zu beseitigen“<sup>15</sup> und zwar durch „psychiatrische, psycho- oder sozialtherapeutische Behandlungen durch multidisziplinäre Teams mit qualifizierten Fachkräften“.<sup>16</sup> **Ebenso greifen die strafrechtlichen „Maßregeln der Besserung und Sicherung“ in die Rechte der Menschen ein.**<sup>17</sup>

Die **Polizei** ist zur **Gefahrenabwehr**, die durch Straftaten notwendig sein könnte, nur dann zuständig, wenn es sich um **konkrete und unmittelbar bevorstehende** Straftaten handelt, z. B. Geiselnahme, Entführung, Zeugen- oder Opferschutzprogramme.<sup>18</sup>

Für die polizeiliche Verhütung von Gefahren, die durch **abstrakte Straftaten** entstehen könnten, gibt es **keine Zuständigkeit**. Gleichwohl ist es sinnvoll, die Erkenntnisse über Tatgelegenheiten, die die Polizei bei der Tatortarbeit, der Anzeigenaufnahme und der Vernehmung gewinnt, den Bürgern mitzuteilen, damit sie sich vor ähnlichen Straftaten selbst schützen können. Auch das wird **Prävention** genannt.

Weil es für diese Beratung keine gesetzliche Regelung gibt, **entscheidet der Bürger** selbst, ob er Ratschläge annimmt. Insofern kann diese Beratung nur durchgeführt werden, wenn der Bürger das wünscht bzw. damit einverstanden ist. Weil das nicht vorlag, waren die vorbeugenden Maßnahmen der Polizei zur „**Gefährderansprache**“ nicht rechtmäßig.<sup>19</sup> **Es sollten Krawallmacher bei Fußballspielen „vorbeugend angesprochen werden“.** Die „Bewachung“ von spontan entlassenen Sicherungsverwahrten durch „**KURS**“<sup>20</sup> war nur ausnahmsweise und kurzzeitig erlaubt. Zumal die spontanen Entlassungen **nicht notwendig** waren, denn: „Sämtliche von der Unvereinbarkeit mit dem Grundgesetz betroffenen Vorschriften gelten trotz ihrer Verfassungswidrigkeit bis zu einer Neuregelung des Gesetzgebers, längstens bis zum 31.5.2013“, hat das Bundesverfassungsgericht unmissverständlich entschieden.<sup>21</sup>

**Der Begriff „Gefährder“ ist durch den Terrorangriff von Islamisten am 7.1.2015 in Paris**, bei dem 17 Personen ermordet wurden, weil sie als Karrikaturisten Mohammed bildlich dargestellt hatten, und die Ermordung von Polizeibeamten, Juden und anderen Menschen, weil sie zufällig an dem Ort waren, wieder in die öffentliche Diskussion gekommen.<sup>22</sup> Jetzt geht es um Personen, die sich in islamischen Kriegsgebieten in Afrika ausbilden lassen, um dann in Europa Terroranschläge zu verüben. Die Politik will dazu gesetzlich geregelte Maßnahmen einführen.

Hin und wieder wird argumentiert, dass die **kommunalen** Behörden und Einrichtungen ihre Aufgabe zur Verhinderung von abstrakten Straftaten nicht nachkommen könnten und

<sup>14</sup> Wehmann / de Vries, Kriminalistik, Kapitel 1.4.2.4

<sup>15</sup> BVerfGE 128, 326 [376, 377, 379]

<sup>16</sup> BVerfGE 128, 326 [379, 380]

<sup>17</sup> § 61 ff StGB

<sup>18</sup> OVG Lüneburg, NJW 2006, 391 [392]; Tegtmeier / Vahle, Polizeigesetz NRW, § 1, Rn. 22 und 23; Wehmann / de Vries, Kriminalistik, Kapitel 1.4.2.4

<sup>19</sup> OVG Lüneburg, NJW 2006, 391 [392]; BVerfGE 128, 326 [378]

<sup>20</sup> „Konzept zum Umgang mit rückfallgefährdeten Sexualstraftätern“ zur Verbesserung der Kooperation von Polizei und Justiz; Skirl, a.a.O., S. 133, 141 ff.; ausführlich Wehmann / de Vries, Kriminalistik, Kapitel 21; Wehmann / de Vries, Kriminalistik, Kapitel 1.4.2.4

<sup>21</sup> BVerfGE 128, 326 [404]

<sup>22</sup> SZ vom 10.1.2015, S. 6; 13.1.2015, S. 3; FAZ vom 9.1.2015, S. 8 und 9; 14.1.2015, S. 1

deshalb müsse die Polizei eingesetzt werden; insbesondere, weil diese zeitschnell reagieren könne. Diese Einstellung geht in **dreifacher** Weise an der Problemlösung vorbei:

**Erstens** entstehen Gefahren durch abstrakte Kriminalität nicht spontan, insofern ist eine schnelle Reaktion nicht erforderlich. Das wird besonders deutlich bei der aktuellen Internet-Kriminalität. Auf den Beginn dieser Straftaten, deren Umfang, Schaden und die notwendigen Befugnisse der Strafverfolgungsbehörden hat die Polizei zwar seit Jahren intensiv hingewiesen, jedoch reagiert der Gesetzgeber darauf verhalten.<sup>23</sup> Wie untätig der Gesetzgeber sein kann und wie rechtsstaatlich die Polizei sein muss, zeigt die Auseinandersetzung über die Notwendigkeit der **Vorratsdatenspeicherung**. Am 3.5.2013 ist die Vorratsdatenspeicherung unter der neuen Bezeichnung „**Bestandsdatenauskunft**“ eingeführt worden. Der Bundesrat hat der Gesetzesvorlage zum Telekommunikationsgesetz zugestimmt.<sup>24</sup>

**Zweitens**, durch die geltende Rechtslage der polizeilichen Zuständigkeit stehen die geforderten polizeilichen Maßnahmen im Gegensatz zum „**Abstandsgebot**“ (siehe oben). Sie sind damit verfassungswidrig und dürfen nicht angewendet werden.<sup>25</sup>

**Drittens**, könnte man diese Art der Abwehr von Gefahren, die durch abstrakte Straftaten entstehen, als **Vorstufe** von Sicherungsverwahrung oder Einweisung in die Psychiatrie bezeichnen, mit abgeschwächten Maßnahmen.<sup>26</sup> Insbesondere, weil die Erscheinungsformen und die Ziele gleich sind. Hier sollte mit **ambulanten** psychiatrischen, psycho- oder sozialtherapeutischen Behandlungen die „Ordnung der finanziellen und familiären Verhältnisse wieder hergestellt werden“.<sup>27</sup> Es ist eine typische Aufgabe der Sozialeinrichtungen und nicht die der Polizei. Dass die Polizei in schwierigen Lagen Amtshilfe leistet, ist selbstverständlich.

Die wiederholten Hinweise auf die angeblich guten Erfahrungen mit dem polizeilichen Einsatz und dem deshalb deutlichen Rückgang bestimmter **Jugendkriminalität** hat nur wenig mit Erfolgen der Sozialeinrichtungen oder der Polizei zu tun, sondern mit dem demografischen Problem unserer Bevölkerung.<sup>28</sup> Es fehlen die jungen Menschen, aus deren Randbereichen die Straftäter kommen.<sup>29</sup>

---

<sup>23</sup> z. B. BKA, Hg., a.a.O., Polizei + Forschung, Band 27, 2004; *Fuchs* 2013, *Gatzke* 2012, *Singelstein* 2012 und *Ziercke* 2008

<sup>24</sup> FAZ vom 4.5.2013, S. 5

<sup>25</sup> Art. 20 III GG

<sup>26</sup> BVerfGE 128, 326 [368]

<sup>27</sup> BVerfGE 128, 326 [376, 379]

<sup>28</sup> *Wehler*, a.a.O.; Bundesamt für Statistik

<sup>29</sup> *Weihmann / de Vries*, *Kriminalistik*, Kapitel 1.4.2.4

## **Literatur**

*Aschaffenburg, Gustav*, Das Verbrechen und seine Bekämpfung, 1903

*Avé-Lallemant, Friedrich*, Das deutsche Gaunertum, Leipzig 1858

*Beccaria, Cesare*, Über Verbrechen und Strafen, 1766

*Buschkowsky, Heinz*, [Bürgermeister von Berlin-Neukölln] Neukölln ist überall, Berlin 2012

*Fuchs, Bernd*, Hans Groß lebt!?, in: Kriminalistik 2013, S.146

*Gatzke, Wolfgang*, [Direktor des Landeskriminalamtes in NRW], Kriminalität im Netz, Kriminalistik 2012, S. 75

*Groß, Hans*, [Begründer der deutschsprachigen Kriminalistik, Lehrstuhlinhaber der Rechtswissenschaft an der Universität in Graz] Handbuch für Untersuchungsrichter im System der Kriminalistik, 1893

*Groß, Hans / Geerds, Friedrich*, [Geerds, Lehrstuhlinhaber der Rechtswissenschaft an der Universität in Frankfurt/M] Handbuch der Kriminalistik, 10. Auflage, Berlin 1977

*Harder, Lydia*, Jeden Morgen nackt antreten auf dem Flur. In DDR-Heimen hatte der Missbrauch System. Kinder wurden isoliert, geschlagen und vergewaltigt – um sie umzuerziehen, in: FASZ vom 28.3.2010, Seite 4

*Hassemer, Winfried*, [Vizepräsident a. D. des BVerfG] Funktionstüchtigkeit der Strafrechtspflege – ein neuer Rechtsbegriff? StV 1982, Seite 275

*Heisig, Kirsten*, [Jugendrichterin in Berlin] Das Ende der Geduld. Konsequenz gegen jugendliche Gewalttäter, Freiburg 2010

*Jagemann, Franz von*, Handbuch der gerichtlichen Untersuchungskunde, 1838

*Kaube, Jürgen*, [Soziologe / Historiker] Gelegenheit macht Diebe, FASZ vom 27.1.2013, Seite 53

*Liang, Hsi-Huey*, Die Berliner Polizei in der Weimarer Republik, Berlin 1977 [Veröffentlichung der historischen Kommission zu Berlin, Band 47]

*Luther, Martin*, Von falschen Bettlern und Büberei, 1528

*Pitaval, Francois Gayot de*, (1673-1743), Sammlung von merkwürdigen Kriminalfällen, 1747, Band 1 - 36 [Ab 1842 in vielen Auflagen als „Der neue Pitaval“ erschienen]

*Schirmacher, Frank*, [Mitherausgeber der FAZ] EGO, Das Spiel des Lebens, München 2013 [mit vielen und gründlichen Zitaten]

*Schwind, Jan-Volker*, Masterarbeit 2012, Ziffer 8.2, Masterstudiengang Kriminologie und Polizeiwissenschaft, Ruhr-Universität Bochum, Juristische Fakultät, in: [www.weihmann.info](http://www.weihmann.info) - Gastautoren

*Singelstein, Tobias*, Möglichkeiten und Grenzen neuerer strafprozessualer Maßnahmen – Telekommunikation, Web 2.0, Datenbeschlagnahme, polizeiliche Datenverarbeitung u.a.m., in: *NStZ* 2012, S. 593

*Skirl, Michael* [Leiter der Justizvollzugsanstalt Werl], *Wegsperrern!? Ein Gefängnisdirektor über den Sinn und Unsinn der Sicherungsverwahrung*, Düsseldorf 2012

*Stieber, Wilhelm*, *Practisches Lehrbuch der Criminalpolizei*, Berlin 1860

*Tegtmeyer / Vahle*, *Polizeigesetz NRW*, Stuttgart pp. 2011

*Wehler, Hans-Ulrich*, *Die neue Umverteilung. Soziale Ungleichheit in Deutschland*, München 2013

*Wagner, Patrick*, *Hitlers Kriminalisten. Die deutsche Kriminalpolizei und der Nationalsozialismus zwischen 1920 und 1960*, München 2002

*Weihmann de Vries, Kriminalistik, 13. Auflage, Hilden 2014*

*Ziercke, Jörg*, [Präsident des Bundeskriminalamtes] *Polizei in der digitalen Welt*, in: *Kriminalistik* 2008, S. 76