

Bestätigung der Autoren-Metadaten/ Author Metadata Approval Sheet

Sehr geehrte Autoren,
Bitte prüfen Sie die unten aufgeführten Autoren-Metadaten sorgfältig und ergänzen bzw. korrigieren Sie diese ggf. in der beschreibbaren rechten Spalte.

Vielen Dank für Ihre Mitarbeit, De Gruyter

Dear author,
Please check and complete carefully the author metadata listed below by using the editable fields in the right column.

Thanks for your kind cooperation, De Gruyter

Journal-Name: Zeitschrift für Rechtssoziologie

Article-DOI: <https://doi.org/10.1515/zfrs-2020-0001>

Article-Title: Die „drohende Gefahr“ als Schlüsselbegriff einer Sekuritisierung des Rechts

Bitte vervollständigen/ Please complete	Author Meta Data	Bitte ändern/To be changed
	Author 1	
	Surname	Kretschmann
	First Name	Andrea
	Corresponding	yes
	E-Mail	andrea.kretschmann@leuphana.de
	Affiliation 1	Leuphana Universität Lüneburg, Universitätsallee 1, D-21335 Berlin
	Institution 1	Leuphana Universität Lüneburg
	Department 1	
	City 1	21335 Berlin
✓	Country 1	

Data checked and receipted

Date: _____

Bitte vervollständigen/ Please complete	Author Meta Data		Bitte ändern/To be changed
	Author 2		
	Surname	Legnaro	
	First Name	Aldo	
	Corresponding	yes	
	E-Mail	a.legnaro@t-online.de	
	Affiliation 1	Ohmstr. 10–14, D-50677 Köln, Tel. +49 (0) 221-31 82 54	
	Institution 1		
	Department 1		
	City 1	50677 Köln	
✓	Country 1		

Data checked and receipted

Date:

Andrea Kretschmann* und Aldo Legnaro*

Die „drohende Gefahr“ als Schlüsselbegriff einer Sekuritisierung des Rechts

“Imminent danger” as a key concept of a securitization of law

<https://doi.org/10.1515/zfrs-2021-0001>

Zusammenfassung: Die Vorstellung von drohenden Gefahren im Sinne bloß vermutbarer, zukünftiger Gefahren noch diffusen Charakters wird im Polizeirecht und der polizeilichen Praxis immer verbreiteter. Solche Gefahren stellen zuerst einmal eine Imagination des Gesetzgebers, in der Praxis dann aber auch der Sicherheitsbehörden dar und sind in ihrer (rechtlich) begrifflichen Vagheit besonders geeignet, exekutive Ermächtigungen durchzusetzen, die eine neuartige polizeiliche Verfügungsmacht über Zeit und Raum und damit einhergehend eine Flexibilisierung von Kontrolle beinhalten. Das bringt im Ergebnis eine Sekuritisierung des Rechts mit sich, wie wir exemplarisch am Konzept des Gefährders, am Konzept der drohenden Gefahr in den neuen Polizeigesetzen und den Methoden des *predictive policing* zeigen, die alle in einer Vorstellung von abstrahierten bzw. unkonkret drohenden Gefahren ihren gemeinsamen Fluchtpunkt haben und diese entweder personalisieren, generalisieren oder lokalisieren. Das eröffnet einem „governing through crime“ (Simon) neuartige Möglichkeiten und lässt sich als Zeichen einer weitgefassten präventiven Sekuritisierung lesen, die nicht ohne totalitäre Gefahren ist.

Abstract: The notion of imminent dangers is becoming increasingly widespread in police law and police practices. Such dangers first and foremost represent an imagination of the legislature and security authorities and, in their conceptual (legal) vagueness, they are particularly suitable for enforcing executive authorizations which contain a new type of police power of disposal over time and space and, consequently, a flexibilization of control. This results in a securitization of the law, as we exemplify with the concept of the “endangerer”, the concept of imminent danger in the new police laws and the methods of predictive policing,

*Korrespondenzautor: Andrea Kretschmann, Leuphana Universität Lüneburg, Universitätsallee 1, D-21335 Berlin, Mail: andrea.kretschmann@leuphana.de
Aldo Legnaro, Ohmstr. 10–14, D-50677 Köln, Tel. +49 (0) 221-31 82 54,
Mail: a.legnaro@t-online.de

which all have their common vanishing point in an abstract idea of dangers and either personalize, generalize or localize them. This opens up new possibilities for a “governing through crime” (Simon) and can be read as a sign of a broad-based preventive securitization that is not without totalitarian dangers.

Keywords: preventive turn; securitization; endangerer; imminent danger; predictive policing.

Der als solcher eher vage Gefahrenbegriff gilt in polizeirechtlichen Lehrbüchern als eingriffsbegrenzend, da er bestimme, wann und bei welchen Gelegenheiten die Polizei überhaupt eingreifen dürfe (Kugelmann 2012: 96). Das gilt ebenfalls für den Begriff der drohenden Gefahr, der keineswegs neu ist. Schon das Grundgesetz kennt ihn (Art. 11 Abs. 2; Art. 87a Abs. 4; Art. 91 Abs. 1) und verwendet ihn synonym zum Begriff der konkreten Gefahr, wie das üblicherweise auch im Polizeirecht geschehen ist. Dort gilt eine konkrete Gefahr dann als gegeben, „wenn in dem zu beurteilenden konkreten Einzelfall in überschaubarer Zukunft mit dem Schadenseintritt hinreichend wahrscheinlich gerechnet werden kann“ (Lisken & Denninger 2018: 358). In den letzten Jahren hat sich der Begriff der drohenden Gefahr allerdings sowohl (implizit) in der polizeilichen Praxis wie (explizit) im Polizeirecht abgelöst von der Konkretion einer Gefahr und imaginativ ausgeweitet. Bei dieser Ausweitung des Gefahrenbegriffs liegt „gerade noch keine hinreichend konkretisierte Tatsachenlage vor, aufgrund derer ein Schaden für ein Rechtsgut wahrscheinlich wird.“ (Holzner 2018: 947) Der Anwendungsbereich dieses Begriffs „eröffnet sich dann, wenn Beobachtungen, Indizien oder Erkenntnisse der Sicherheitsbehörden aufgrund ihrer Polyvalenz verschiedene Zukunftsszenarien als denkbar erscheinen lassen“ (Leisner-Egensperger 2018: 678). Die drohende Gefahr bildet damit eine neue Gefahrenkategorie, die notwendig eine Imagination des Gesetzgebers und in der praktischen Anwendung ebenfalls der Sicherheitsbehörden darstellt, bei der Vorfälle der Vergangenheit im Wege einer gedanklichen Extrapolation auf zukünftige Möglichkeiten und ‚worst cases‘ hin fortgeschrieben werden (vgl. Kretschmann 2012).

Das fügt sich ein in die Entwicklungen eines Risikostrafrechts (vgl. Prittwitz 1993; Brunhöber 2018), das um Prävention, also den Versuch, einer (möglicherweise nur fabulierten) Gefahr zuvorzukommen, zentriert ist. In welchem Ausmaß der Gefahrenbegriff dazu dienen kann, eine Politik exekutiver Ermächtigungen zu implementieren, lässt sich – so unsere These – an der polizeilichen Verfügungsmacht über Zeit und Raum und der darin eingelassenen Flexibilisierung von Kontrolle besonders deutlich ersehen, die eben ein ausgeweiteter, von einer konkreten Gefahr abstrahierender Gefahrenbegriff ermöglicht. In dieser Bedeutung

hat der Begriff in den letzten Jahren ungeahnte Erweiterungen erfahren; das wird durch seine ausgeprägte Vagheit ermöglicht, da er eben nicht die begründete Erwartung eines Ereignisses bezeichnet und insofern fiktiv ist: „Wenn man sich unter den Bedingungen einer grundsätzlich unbekanntem Zukunft in der Gegenwart auf diese beziehen muß, dann ist der einzige Ausweg eine Fiktion“ (Esposito 2007: 57), eine Entfaltung von und Übung in Möglichkeitssinn – um eine Formulierung zu verwenden, die Robert Musil in seinem Roman „Mann ohne Eigenschaften“ (1930 ff.) prägte. Fiktionen haben jedoch reale Folgen, und das macht die drohende Gefahr in ihrer hier besprochenen Bedeutung vielseitig verwendbar, letzten Endes theoretisch bis hin zu einer behördlichen Blankovollmacht. Solche Vielseitigkeit mündet – so unsere zweite These – in einer Sekuritisierung des Rechts. Es geht uns dabei um eine Einordnung aktueller rechtlicher und polizeipraktischer Bedeutungsverschiebungen mit völlig offenem Ausgang und nicht um eine umfassende empirische Analyse, sondern in gesellschaftsanalytischer Absicht um das Aufzeigen exemplarischer Felder, anhand derer sich Entwicklungslinien aufzeigen und zukünftige Forschungsfelder abstecken lassen.

Wir argumentieren dies im nachfolgenden Beitrag anhand einer Sondierung der Logiken des Begriffs der drohenden Gefahr und seiner gewandelten Bedeutung. Wir fokussieren dafür auf drei unterschiedliche und relativ neuartige, sich aber gegenseitig ergänzende Rahmungen polizeilichen Handelns, die meistens getrennt dargestellt werden, ihren gemeinsamen Fluchtpunkt jedoch jeweils im beschriebenen Gefahrenverständnis und den darin eingeschriebenen Bedeutungen und Wirkungen eines neu verstandenen Präventionsbegriffs haben. Wir betrachten dazu das Konzept des Gefährders, das Konzept der drohenden Gefahr in den neuen Polizeigesetzen und die Methoden des *predictive policing*, die auf je spezifische Weise eine Vorstellung von drohenden Gefahren zum Ansatzpunkt polizeilicher Interventionen machen. Abschließend untersuchen wir, wie diese Entwicklungen als Indiz einer Sekuritisierung des Rechts verstanden werden können.

Prävention zwischen Kontinuität und Disruption

Polizeiliche Gefahrenprävention war historisch, wie sich zeigen lässt, vor allem ein Mittel der Herrschaftssicherung. Das galt schon im Reich Deutscher Nation in der frühen Neuzeit; die „gute Policey“ reglementierte als Typus staatlicher Ordnungsgesetzgebung nahezu alle Bereiche von Wirtschaft und Gesellschaft und zielte auf soziale Kontrolle und Disziplinierung ab (vgl. etwa Iseli 2009;

Härter 2016) – daher die Vielfalt von Bindestrich-Polizeien wie Religions-, Sitten-, Armen- und Gesundheitspolizei. Das Preußische Allgemeine Landrecht von 1794 maß dann schon als „Amt der Polizey“ der „Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung“ (§ 10 II 17) eine wesentliche Bedeutung zu. Mit dem Übergang zum Verfassungsstaat verlagerten sich die Aufgaben der Polizei somit zunehmend auf den Sicherheitsaspekt, die Gefahrenabwehr und im Besonderen den Staatsschutz (vgl. Boldt & Stolleis 2007). Das Preußische Polizeiverwaltungsgesetz (PVG) von 1931 legte als polizeiliche Generalklausel in § 14 fest: „Die Polizeibehörden haben im Rahmen der geltenden Gesetze die nach pflichtmäßigem Ermessen notwendigen Maßnahmen zu treffen, um von der Allgemeinheit oder dem Einzelnen Gefahren abzuwehren, durch die die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bedroht wird“ (vgl. auch Naas 2003). Das formuliert die präventiven Aufgaben der Polizei in geradezu klassischer Form; die Vagheit eines Gefahrenbegriffs, der mit öffentlicher Sicherheit und Ordnung verbunden wird, bildet zugleich aber auch das Einfallstor für eine Pervertierung des Sinns, was besonders anschaulich wird, wenn man bedenkt, dass § 14 PVG formal auch während der NS-Zeit galt. Er wurde aber nun auf eine Weise interpretiert, die den Behörden den Zugriff auf immer mehr Lebensbereiche eröffnete und exekutive Willkür legalisierte (vgl. Schwegel 2001, 2005; Terhorst 1985). So heben zeitgenössische Autoren als Aufgabe der Polizei „die Erhaltung der deutschen Volksgemeinschaft“ (Lehmann 1937: 97) hervor, und Maunz – ab 1958 Kommentator des Grundgesetzes – stellt fest: „Die Polizei hat nunmehr schlechthin die Aufgabe, gemeinschaftswidrige Tätigkeiten und Zustände durch präventive oder repressive Maßnahmen zu verhindern oder zu beseitigen [...] Im Mittelpunkt des Polizeirechts der Zukunft wird nicht mehr die Frage nach der Verhältnismäßigkeit des polizeilichen Eingreifens [...] zu stehen brauchen.“ (1935: 337 f.) Denn: „Wille und Auftrag gehen vom Führer aus“ (Maunz 1943: 28).

Prävention ist somit ein zwiespältiges Konzept. Zwar ist sie ein altetabliertes Prinzip polizeilichen Handelns (ein umfassender Überblick bei Walsh et al. 2018) und diesem, soweit es sich auf Gefahrenabwehr konzentriert, eingeschrieben. Insofern handelt es sich bei den neueren Entwicklungen tatsächlich um einen alten Gedanken in neuem Gewand, wie Sack (1995) titelte. Das gilt in historischer Betrachtungsweise sogar – mit einem Körnchen Salz – für das Konzept der drohenden Gefahr. So lässt sich in diesem Zusammenhang, um mit dem wohl frühesten neuzeitlichen Beispiel zu beginnen, der 1715 in Großbritannien in Kraft gesetzte *Riot Act* nennen, der Aufruhr als Verbrechen mit dem Tode bestrafte (vgl. Nippel 1985; Grosclaude 2015). Das Gesetz – „An Act for preventing tumults and riotous assemblies, and for the more speedy and effectual punishing the rioters“ – besagte, dass lokale Behörden eine Versammlung von zwölf oder mehr Personen unter Androhung von Gewalt auffordern konnten, sich innerhalb einer

Stunde zu zerstreuen, sofern sie „unlawfully, riotously, and tumultuously assembled together“ (Riot Act First Section). Die Auflösung der Versammlung war einzig daran und nicht lediglich an die Antizipation eines *riot* gebunden: „The whole scope and language of the Act [...] seem to require that a riot must exist before the Act can be legally read“ (Bodkin & Kershaw 1907; 110).¹ Das Gesetz, das auch in zahlreichen britischen Kolonien galt und in Großbritannien erst 1967 formell aufgehoben wurde, stieß schon zeitgenössisch auf heftige Kritik, nicht zuletzt wegen des Einsatzes von Militär (Anon. 1768: 11 f.). Insgesamt blieb seine Anwendung nicht ohne Willkür und im Zwielficht zwischen konkreter und drohender Gefahr im hier verstandenen weiten Sinne. So analysierte ein anderer Kommentator denn auch, dass der *Riot Act* „sets out with what is altogether arbitrary, in creating a capital crime out of what was not before in any degree, criminal or punishable; and it founds its criminality in a combination of circumstances, each of them, singly, as innocent as the crime itself in its completion“ (Ramsay 1781: 6). Vergleichbares lässt sich heute ebenfalls über das Konzept der drohenden Gefahr sagen.

Zur Vorgeschichte kann man ebenfalls die *lettres de cachet* im Frankreich des 18. Jahrhunderts zählen, „l'une des institutions les plus caractéristiques et les plus importantes de l'ancien régime“ (Funck-Brentano 1892: 821; siehe auch Sälter 2002). Dabei handelte es sich um eine von der Polizei ausgefertigte, vom König unterzeichnete versiegelte Order, die die Einsperrung einer Person anordnete – ohne richterliche Verfügung und an der Justiz vorbei, was wegen deren Langsamkeit besonders praktikabel war. So spielten die *lettres* eine bedeutsame Rolle in Familiensachen, wie Farge und Foucault (1989) gezeigt haben (vgl. auch Fling 1897). In ihrer im engeren Sinne politischen Verwendung aber diente die Praxis der *lettres de cachet* effizient einem absolutistischen Herrschaftsprinzip, das zur Verdächtigung lediglich eine Vermutung braucht, wie es 1648 Pierre Séguier, Kanzler von Frankreich, formuliert hat: „Il faut bien que les souverains puissent faire arrêter sur de simples soupçons [...] dans des crimes particuliers, il est plus expédient que cent coupables échappent que non pas un innocent périsse, au contraire, dans le gouvernement des états, il est plus expédient que cent innocens [sic] souffrent que non pas l'état périsse par l'impunité d'un particulier ...“

¹ Über den Zeitpunkt ebenso wie über die Frage, ob die Aufforderung „with a loud voice“ (Second Section) überhaupt öffentlich verlesen worden war und die vorgeschriebene Form – mit der Endformel „God save the King“ (oder ggf. „the Queen“) – hatte, entstanden einige gerichtliche Auseinandersetzungen (Bodkin & Kershaw 1907). So ist „to read the riot act“ heute noch im angelsächsischen Sprachraum sprichwörtlich und bedeutet, jemandem ernste Vorhaltungen zu machen.

(Isambert 1829: 93 f.).² Für diese Geisteshaltung finden sich im 19. Jahrhundert in Deutschland, nicht zuletzt in Preußen, noch zahlreiche Beispiele (vgl. Harnischmacher & Semerak 1986, Kap. 7; div. Beiträge in Lüdtke 1992; Davis 2011). So vernetzte der 1851 gegründete geheime „Polizeiverein“ die politischen Polizeien aller deutschen Staaten und erfasste jährlich ca. 6000 Verdächtige, die als staatsfeindlich galten: Liberale, Freimaurer, Handwerker-, Arbeiter-, Schützen-, Sänger-, Turnvereine (Wehler 1995: 208 ff.). Und noch zur Wende des 20. Jahrhunderts belauschte die Polizei Kneipengespräche auf politische Inhalte (Evans 1989).

Die Entwicklung präventiven polizeilichen Handelns schwankt zwischen Kontinuität und Disruption. So scheint zwar die konsequente Weiterführung von Entwicklungslinien das kennzeichnende Merkmal zu sein, wie Rusteberg (2019) unter Verweis auf das weit zurückreichende systematische Sammeln von Informationen über Personen betont. Tatsächlich vollzieht sich die Ausweitung von Prävention als polizeiliche Handlungsstrategie jedoch unter der Oberfläche einer scheinbaren Kontinuität in schleichenden Veränderungen, die in ihrer Gesamtheit den heutigen Ausformungen eine tendenziell disruptive Qualität verleihen. Die Prävention der liberal-aufklärerischen Tradition nämlich – an die sich die polizeiliche Praxis nicht immer gehalten hat – war weiterhin verkoppelt mit den Strukturen und Funktionen des Strafrechts und blieb Teil ihrer Logik. Als spezifisch für die Prävention der Gegenwart können dagegen Entdifferenzierung über einen engeren kriminalpolitischen Sinn hinaus, funktionale Verselbständigung, Entpersonalisierung präventiver Strategien (was inzwischen angesichts der Figur des Gefährders nur teilweise stimmt) und institutionelle Aufwertung und Autonomisierung der Polizei gelten (Sack 1995: 444 ff.). Richtete die Logik der Prävention sich im 19. Jahrhundert (und exzessiv in der NS-Zeit) primär auf die Abwehr von vermeintlichen Staatsfeinden, so geht es in der liberal-demokratischen Tradition eher um die Abwehr von Gefahren, um die Sicherheit der Bevölkerung zu garantieren. Folgerichtig spricht von Trotha (2003; 2010) von einer präventiven Sicherheitsordnung. Deren Ausgestaltung und heutige Konkretionen verdeutlichen wir anhand der unten exemplarisch beleuchteten Beispiele. Typischerweise lassen sich dabei drei unterschiedliche, sich jedoch unter Umständen ergänzende Prozesse beobachten. Da ist zum einen die Verrechtlichung bisher unregelter, in Grauzonen stattfindender polizeilicher Maßnahmen, eine Vorgehensweise, die die Grauzonen zwar auflöst, aber eben auch nachträglich legalisiert. Da ist zum

² „Herrscher müssen die Möglichkeit haben, jemanden auf bloßen Verdacht hin festnehmen zu lassen [...] bei einzelnen Verbrechen ist es zweckmäßiger, dass hundert Schuldige entkommen als dass ein Unschuldiger leidet. Doch bei der Regierung der Staaten ist es im Gegenteil zweckmäßiger, dass hundert Unschuldige leiden, als dass der Staat durch die Straflosigkeit eines Individuums zugrunde geht ...“ [eigene Übersetzung]

zweiten die Ausweitung polizeilicher Befugnisse in das Vorfeld antizipierter Straftaten hinein, sowohl hinsichtlich des betroffenen Personenkreises wie hinsichtlich der legal zu treffenden Maßnahmen. Und drittens lässt sich der Versuch einer prognostischen Kontrolle über soziale Erscheinungen ersehen, die für regelhaft gehalten werden.

Gefährder: Die personalisierte Gefahr

Aktivitäten, die als terroristische Verbrechen betrachtet werden können, waren immer schon Innovationstreiber für die nationale polizeiliche Organisation, die internationale Vernetzung der Polizeibehörden und die eingesetzten Ermittlungstechniken. Das lässt sich gut am Anarchismus vor dem ersten Weltkrieg zeigen, der für zahlreiche Anschläge auf die Infrastruktur und (teilweise erfolgreiche) Attentate auf Staatsoberhäupter verantwortlich war. Das führte nicht nur in vielen Staaten zu Gesetzen gegen den Besitz von Sprengstoff, dem bevorzugten anarchistischen Tatmittel – so wurde 1884 im Deutschen Reich das sogenannte Dynamitgesetz erlassen –, sondern zudem zur Gründung von Interpol und der Einführung der neuen Technik des *portrait parlé*, der von Alphonse Bertillon entwickelten Übermittlung biometrischer Daten (Jensen 1981). Auch die Überwachungsmaßnahmen einzelner Personen, die die britische *Metropolitan Police* seit 1897 anhand eines Anarchistenregisters durchführte (Knepper 2010: 251), weisen außerordentlich moderne Züge auf. Anarchisten sind Gefährder *avant la lettre*, wobei man sich damals um rechtsstaatlich gebotene Einschränkungen kaum Gedanken machte.

In der Gegenwart dient der Gefährder als Kategorie zur Benennung und Identifizierung jener Personen, von denen in Zukunft möglicherweise eine terroristische Gefahr ausgehen könnte – ein „personenbezogener Gefahrenbegriff“ (Darnstädt 2017), aber vor allem eine personalisierte und individualisierte, zwar nicht konkret prognostizierbare, aber dennoch drohende Gefahr. Der Begriff hat keine Legaldefinition; er entstand³ innerhalb der Polizeien der Länder und des Bundes⁴ nach den Anschlägen vom 11.9.2001, die eine Fülle von Veränderungen der Sicherheitsgesetzgebung nach sich zogen (vgl. Dalby 2017). Als Gefährder –

³ Er wurde 2004 bundeseinheitlich abgestimmt; eine Rechtsgrundlage ist nach Ansicht der Bundesregierung dafür nicht erforderlich (Deutscher Bundestag Drucksache 16/3570: 6).

⁴ Man greift terminologisch dabei auf die etablierte Verfahrensweise der Gefährderansprache (etwa gegenüber Hooligans, gewaltbereiten DemonstrantInnen, IntensivtäterInnen etc.) zurück. Bei dieser bleibt die Polizei allerdings an eine existente konkrete Gefahr gebunden (Hanschmann 2017).

die Polizei kennt ihn bis jetzt ausschließlich in maskuliner Form – einzustufen ist demnach laut polizeilicher Arbeitsdefinition jede Person, „bei der bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie politisch motivierte Straftaten von erheblicher Bedeutung, insbesondere solche im Sinne des § 100a der Strafprozessordnung (StPO), begehen wird“. Als Tatsachen gelten u. a. die Nähe zu islamistischen Positionen oder islamistisch ausgerichteten Personen, ein persönliches Näheverhältnis zu anderen Gefährdern oder verurteilten Islamisten, die Beteiligung an radikalislamischen Veranstaltungen oder die Konversion zum Islam (Kretschmann 2017).⁵ Im Sommer 2019 zählt das BKA 760 islamistische Gefährder, davon mehr als die Hälfte im Land befindlich und 153 in Haft; seit einigen Jahren wird die Kategorie aber auch auf die Kategorien ‚Rechtsextreme‘ (39) und ‚Linksextreme‘ (6) angewendet.⁶ Die damit eröffneten polizeilichen Maßnahmen sind weitreichend; sie betreffen die heimliche Überwachung rund um die Uhr, aufenthaltsgesetzliche Maßnahmen sowie in diesem Zusammenhang u. U. die Festsetzung in Geflüchtetenunterkünften, die Herabsetzung des Aufenthaltsstatus bis hin zur Abschiebung (§ 58a Aufenthaltsgesetz) und seit Juni 2017 auch die Anwendung der elektronischen Fußfessel. Zudem werden die sogenannten „relevanten Personen“, Bekannte und Kontakte von Gefährdern, in den Blick genommen, was das Netz der Überwachung noch weiter spannt.

Der Gefährder bildet somit eine Kategorie, in die sich Personen einstufen lassen, deren Aktivitäten außerhalb (bzw. weit vor) einer tatsächlichen konkreten Gefahr liegen: es geht um Gefahren in ihrer Potenzialität. Daran lässt sich eine typische Entwicklung der Arbeit mit abstrakten Gefährdungskonzepten ablesen: sie beginnt mit der Überwachung und geht relativ schnell weiter zur Intervention. Der polizeilich-intervenierende Blick wird nun auch auf unverdächtige Handlungen systematisiert, und der Zugriff auf lediglich als möglich imaginierte Gefahren steigert den Diffusitätsgrad dessen, was als Gefahr eingestuft wird. Der Gefährder erweitert so den klassischen, die Polizeiarbeit bisher handlungsleitenden Rechtsbegriff des Tatverdächtigen um die konkreten Personen zugeordnete Vorstellung einer abstrakten Gefahr. Mithilfe dieser Vorstellung wird ‚der Gefährder‘ als solcher auf passive Weise und ohne sein Wissen im Blick der Behörden subjektiviert und mit einer neuen Identität versehen, wie das beim Eintritt in eine totale Institution geschieht, die hier aber nicht materiell, sondern als Totalität der Überwachung existiert, denn eine „Entgrenzung der Eingriffsbefugnisse ist

⁵ Vgl. insgesamt auch Böhm (2011), Wegner/Hunold (2017) und eine Darstellung der einschlägigen Diskussion bei Habbe/Keßler (2018); siehe auch Kuch (2018).

⁶ <https://www.tagesspiegel.de/politik/bka-zu-islamistischem-terror-erstmal-seit-jahren-geht-die-zahl-der-gefaehrder-zurueck/24689926.html>.

dem personifizierten Gefahrenbegriff inhärent“ (Austermann & Schlichte 2018: 489). Als Mittelpunkt einer „surveillant assemblage“ (Haggerty & Ericson 2000) führt er somit ein polizeilich fiktionales Leben. Ob manche/viele/alle dieser Gefährder (oder Gefährderinnen) tatsächlich eine Gefährdung bilden – Bautze (2018) geht davon aus, dass diese Zuschreibung zumindest in einigen Fällen Realitätsgehalt aufweist – ist sicherheitspolitisch selbstredend eine Frage von hoher Bedeutung; analytisch jedoch stehen Ermöglichung und Vertiefung invasiver Ermittlungs- und Sondierungsmethoden im Vordergrund. Das scheint treffender als, wie üblich, von einer Vorverlagerung der Eingriffsschwelle zu sprechen. Eine solche Formulierung rechnet von einer fiktiv in unbestimmte Zukunft projizierten Tat in die Gegenwart oder nahe Zukunft zurück, und wengleich Fiktionen als Fiktionen real sind, verleiht der Begriff der Vorverlagerung ihnen einen objektiven Realitätscharakter, den sie nicht haben. Objektiv gegeben ist allerdings, dass sich die Befugnisse der Polizei damit in einen Bereich verschieben, der eigentlich vom Verfassungsschutz abgedeckt wird (Kretschmann 2017) – wengleich aus guten historischen Gründen beide hierzulande strikt getrennt zu sein haben (vgl. Poscher & Rusteberg 2014).

Anlass, die Maßnahmen gegen Gefährder zu formalisieren, bot das BKA-Urteil des Bundesverfassungsgerichts (20. April 2016 – 1 BvR 966/09, 1 BvR 1140/09; vgl. auch Rusteberg 2017). Der Erste Senat formulierte darin in einem abwägenden, letztlich aber vage bleibenden Einerseits-Andererseits die Anforderungen an den Gefahrenbegriff, ohne den Gefährder auch nur zu erwähnen. Einerseits sei der Gesetzgeber nicht von vornherein auf das tradierte Modell „der Abwehr konkreter, unmittelbar bevorstehender oder gegenwärtiger Gefahren“ beschränkt: „Vielmehr kann er die Grenzen für bestimmte Bereiche mit dem Ziel schon der Straftatenverhütung auch weiter ziehen, indem er die Anforderungen an die Vorhersehbarkeit des Kausalverlaufs reduziert.“ Dabei müsse „eine hinreichend konkretisierte Gefahr“ in dem Sinne vorliegen, „dass zumindest tatsächliche Anhaltspunkte für die Entstehung einer konkreten Gefahr für die Schutzgüter bestehen. Allgemeine Erfahrungssätze reichen insoweit allein nicht aus“. Dieser letzte Satz benennt einen Aspekt des Andererseits, während in der folgenden, einer Definition ähnlichen Beschreibung schon beide Aspekte enthalten sind: „Eine hinreichend konkretisierte Gefahr in diesem Sinne kann danach schon bestehen, wenn sich der zum Schaden führende Kausalverlauf noch nicht mit hinreichender Wahrscheinlichkeit vorhersehen lässt, sofern bereits bestimmte Tatsachen auf eine im Einzelfall drohende Gefahr für ein überragend wichtiges Rechtsgut hinweisen. Die Tatsachen müssen dafür zum einen den Schluss auf ein wenigstens seiner Art nach konkretisiertes und zeitlich absehbares Geschehen zulassen, zum anderen darauf, dass bestimmte Personen beteiligt sein werden, über deren Identität zumindest so viel bekannt ist, dass die Überwachungsmaß-

nahme gezielt gegen sie eingesetzt und weitgehend auf sie beschränkt werden kann“. Diese Bekanntheit der Identität setzt eine Grenze dessen, was für verfassungsgemäß erachtet wird, und schließt eine generalisierte vorbeugende Überwachung aus. Das wird dann für Terrorismus allerdings gleich abgeschwächt: „In Bezug auf terroristische Straftaten, die oft durch lang geplante Taten von bisher nicht straffällig gewordenen Einzelnen an nicht vorhersehbaren Orten und in ganz verschiedener Weise verübt werden, können Überwachungsmaßnahmen auch dann erlaubt werden, wenn zwar noch nicht ein seiner Art nach konkretisiertes und zeitlich absehbares Geschehen erkennbar ist, jedoch das individuelle Verhalten einer Person die konkrete Wahrscheinlichkeit begründet, dass sie solche Straftaten in überschaubarer Zukunft begehen wird. Denkbar ist das etwa, wenn eine Person aus einem Ausbildungslager für Terroristen im Ausland in die Bundesrepublik Deutschland einreist.“ Andererseits dürften Überwachungsmaßnahmen nicht „noch weiter in das Vorfeld einer in ihren Konturen noch nicht absehbaren konkreten Gefahr“ eingreifen, „wenn nur relativ diffuse Anhaltspunkte für mögliche Gefahren bestehen. Die Tatsachenlage ist dann häufig durch eine hohe Ambivalenz der Bedeutung einzelner Beobachtungen gekennzeichnet. Die Geschehnisse können in harmlosen Zusammenhängen verbleiben, aber auch den Beginn eines Vorgangs bilden, der in eine Gefahr mündet [...] Nicht ausreichend für solche Maßnahmen ist insoweit etwa allein die Erkenntnis, dass sich eine Person zu einem fundamentalistischen Religionsverständnis hingezogen fühlt“ (Rn 112, 113). Was wie eine Einschränkung klingt, trägt jedoch die Paradoxie in sich, für eine solche Bewertung bereits einigen Einblick in die Lebensverhältnisse des Betroffenen gewonnen haben zu müssen – eine Überwachung, die für den Nachweis erfolgt, nicht gerechtfertigt zu sein.

Man muss einräumen, dass sich diese Sachverhalte kaum ohne allgemeine Klauseln – zwei konkrete Beispiele, die das Einerseits-Andererseits verdeutlichen, ausgenommen – formulieren lassen, aber man könnte doch glauben, eine gewisse Undeutlichkeit sei beabsichtigt, um den Behörden einen imaginativen Spielraum zu lassen, wenngleich „[a]llgemeine Erfahrungssätze“ ebenso wenig ausreichen wie „relativ diffuse Anhaltspunkte“. Aber was unter „überschaubarer Zukunft“ zu verstehen und ein „zeitlich absehbares Geschehen“ ist, bleibt ebenso ungewiss wie die Frage, ab welchem Wahrscheinlichkeitsgrad von „hinreichender Wahrscheinlichkeit“ gesprochen werden kann, was demgegenüber eine „konkrete Wahrscheinlichkeit“ auszeichnet, welche Daten als „bestimmte Tatsachen“ zu werten sind und nach welchen Kriterien sie bestimmt werden. Kurz (und höchst unjuristisch) gesagt: Überwachung im Vorfeld einer Straftat ja, aber nicht zu weit, und das Abstrakte sollte mit ein wenig Konkretion gefärbt sein. Wenngleich das Urteil keineswegs als Handlungsauftrag an den Gesetzgeber zu verstehen ist, ermöglichte es die Verrechtlichung bisheriger Grauzonen im BKA-Gesetz von 2017

und hatte darüber hinaus in zweierlei Hinsicht erhebliche legislative Folgen mit gravierenden Auswirkungen: Seine definitorischen Umschreibungen stellen typische Formulierungen für die Polizeigesetze der Länder bereit, und die Nutzung des Begriffs der „drohenden Gefahr“ wird als trojanisches Pferd in diesen Gesetzen dienen, was ermöglicht, den Gefährderbegriff tendenziell auf die gesamte Bevölkerung zu generalisieren.

Neue Polizeigesetze: Die generalisierte drohende Gefahr

Zuerst ergriff der bayerische Gesetzgeber die Möglichkeiten, die sich durch den Begriff der drohenden Gefahr zu eröffnen schienen, und kennzeichnete sein Gesetzesvorhaben als „moderate [...] Arrondierung“ (Bayerischer Landtag Drucksache 17/16299 vom 4.4.2017, S. 9). Diese maßvolle Abrundung gleicht jedoch eher einer umfassenden Flurbereinigung. In der Begründung des Entwurfs eines novellierten Polizeiaufgabengesetzes (PAG) (Bayerischer Landtag Drucksache 17/20425 vom 30.1.2018) ist unter Bezug auf das o. g. Urteil deswegen von einer „noch effektiveren Ausgestaltung wichtiger polizeilicher Befugnisnormen“ die Rede; es sei „unter anderem die Einfügung der Gefahrenkategorie der drohenden Gefahr für bedeutende Rechtsgüter (vgl. Art. 11 Abs. 3 PAG) konsequenter Weise auch in weitere, im BKAG-Urteil vorgezeichnete Befugnisse vorgesehen“. Letzteres hat Bayern dann mit einer gewissen Großzügigkeit betrieben, wobei ganz unklar bleibt, aus welchen Gründen besagte Konsequenz notwendig ist. Deutlicher wird die Landesregierung NRW in der Begründung eines überarbeiteten Polizeigesetzes; sie verweist darauf, dass die „Entwicklungen der internationalen terroristischen Bedrohungen [...] zu einer hohen abstrakten Gefährdungslage“ geführt hätten, dass „auch die Alltagskriminalität [...] stärker in den Blick genommen werden“ und deswegen „auch eine Erweiterung der polizeilichen Handlungsmöglichkeit geschaffen werden“ müsse (Landtag NRW Drucksache 17/2351 vom 11.4.2018). Damit deutet sich schon eine gewisse Generalisierung an, auch wenn eine Stellungnahme zum Gesetzentwurf einwendet, dass ein „tatsächlicher Bedarf [...] für die Bereiche jenseits der Terrorismusbekämpfung nicht erkennbar“ sei.⁷ Doch die Begründungen erwecken den Eindruck, als habe die Polizei bisher Bedrohungen hilflos gegenübergestanden; tatsächlich aber nutzen die

⁷ Landtag NRW Stellungnahme 17/662 von Nikolaos Gazeas zur Anhörung des Innenausschusses am 7.6.2018.

Regierungen nunmehr die Möglichkeiten zur exekutiven Ermächtigung, die ein unkonkreter Gefahrenbegriff bietet.

Das verdeutlicht paradigmatisch die zentrale Bestimmung des PAG. Sein Art. 11 Abs. 3 bestimmt, dass die Polizei die notwendigen Maßnahmen treffen kann, „um den Sachverhalt aufzuklären und die Entstehung einer Gefahr für ein bedeutendes Rechtsgut zu verhindern, wenn im Einzelfall 1. das individuelle Verhalten einer Person die konkrete Wahrscheinlichkeit begründet oder 2. Vorbereitungshandlungen für sich oder zusammen mit weiteren bestimmten Tatsachen den Schluss auf ein seiner Art nach konkretisiertes Geschehen zulassen, wonach in absehbarer Zeit Angriffe von erheblicher Intensität oder Auswirkung zu erwarten sind (drohende Gefahr)“. Zwar paraphrasiert die Vorschrift das BVerfG-Urteil, die (nicht spezifizierte) Aufforderung des Gerichts zur Normenbestimmtheit wird jedoch ignoriert. Eine solche Vagheit ist dem Begriff der „drohenden Gefahr“ terminologisch inhärent, und ungleich einem drohenden Gewitter, dessen baldiges Eintreten zwar nicht völlig gewiss ist, sich aber erwarten lässt, bezeichnet er eben lediglich vorstellbare Möglichkeiten, deren Realisierung ganz ungewiss bleibt. Das Urteil liefert auch die Vorlage für andere Polizeigesetze; dass einige neben den bestimmten Tatsachen, die sie alle erwähnen, mit einer alternativen Formulierung den Horizont „eines übersehbaren Zeitraum[e]s“ (§ 23b Abs. 3 PolG BaWü; § 34 b Abs. 1 PolG NRW; § 15 Abs. 2 HSOg; § 28b Abs. 3 Satz 1 BbgPolG) einführen, variiert die Unbestimmtheit lediglich. Unabhängig von Benennungen gilt, dass im Medium einer auf solche Weise festgelegten, für Externe unbestimmt bleibenden polizeilichen Eigenzeit Polizei gewissermaßen die Zeit ‚macht‘, was ihre Autonomie erheblich vergrößert.

Das Bundesverfassungsgericht hatte seine Erwägungen zum Gefahrenbegriff im oben zitierten Urteil ausschließlich auf Terrorismus bezogen; dessen Straftaten „zielen auf eine Destabilisierung des Gemeinwesens und umfassen hierbei in rücksichtsloser Instrumentalisierung anderer Menschen Angriffe auf Leib und Leben beliebiger Dritter“ (Rn 96). Das ist eine eng gehaltene Definition, die die drohende Gefahr als vorgestellte Möglichkeit wesentlich eingrenzt und eine Generalisierung ausschließt (und nach Intention des Gerichts wohl auch ausschließen sollte). Das Instrument einer generalisierten präventiven Intervention ergibt sich somit erst durch eine demgegenüber weit gefasste Definition der zu schützenden Rechtsgüter oder von terroristischen Handlungen. So werden in Bayern zu solchen Rechtsgütern auch „erhebliche Eigentumspositionen“ und „Sachen, deren Erhalt im besonderen öffentlichen Interesse liegt“ (Art. 11 Abs. 3 Satz 2 Nr. 4–5 PAG) gezählt – diese beiden Rechtsfiguren sind übrigens Neuschöpfungen (Wächtler 2018). Die Kritik moniert denn auch, dass – im Gegensatz zum Ausnahmefall des Terrorismus – Allerweltsdelikte erfasst würden und das Gesetz angesichts der Fülle vorgesehener neuer Befugnisse für die Polizei ein Legitimationsdefizit

aufweise (Löffelmann 2018). Eben hierin aber liegt die Generalisierung auf die gesamte Bevölkerung, weit über Terrorismus hinaus, zumal „der Tatbestand der drohenden Gefahr in der Breite der Befugnisse heute in der polizeilichen Praxis in erheblichem Umfang herangezogen wird“ (PAG-Kommission 2019: 27). Sich hierbei auf das BVerfG-Urteil berufen zu wollen, sei eine „geradezu dreiste Irreführung“ (Heidebach 2017: 3), während Befürworter des Gesetzes rühmen: „Art. 11 Abs. 3 PAG n. F. ist eine interessante und mutige, in manchem juristisches Neuland betretende Norm“ (Möstl 2018: 163; siehe auch Müller 2018).

In NRW war man weniger mutig, wählte statt der nominalen Aufzählung von Rechtsgütern im PAG einen umfänglichen Verweis auf das StGB und kam der massiven Kritik insoweit entgegen, als der Begriff der drohenden Gefahr durch den der „terroristischen Straftaten“ ersetzt wurde. Als solche gelten Straftaten nach „§ 211, § 212, § 226, § 227, § 239a, § 239b, § 303b, § 305, § 305a, §§ 306 bis 306 c, § 307 Absatz 1 bis 3, § 308 Absatz 1 bis 4, § 309 Absatz 1 bis 5, § 313, § 314, § 315 Absatz 1, 3 oder 4, § 316b Absatz 1 oder 3, § 316c Absatz 1 bis 3, § 317 Absatz 1, § 328 Absatz 1 oder 2, § 330 Absatz 1 oder 2 oder § 330a Absatz 1 bis 3 des Strafgesetzbuchs“ (§ 8 Abs. 4 PolG NRW). Diese imposante Liste umfasst von Mord bis zur schweren Gefährdung durch Freisetzen von Giften vielerlei und lässt Computersabotage, das Herbeiführen einer Überschwemmung oder die Zerstörung eines Polizeifahrzeugs nicht aus. Die semantische Verschiebung von „drohend“ auf „terroristisch“ mutet deswegen weniger als Eingrenzung denn als Beschwörung einer ubiquitären Dauerbedrohung an, die auch kleinere Straftaten zu terroristischen Delikten überhöht. Wenn Lianos und Douglas (2000: 267) „dangerization“ als „the tendency to perceive and analyse the world through categories of menace“ beschrieben haben, so findet sich hier – aber auch in den anderen Polizeigesetzen – das rechtliche Korrelat.

Die neuen Bestimmungen werden gegen erhebliche rechtliche Bedenken und teilweise massiven Widerstand aus der Bevölkerung verabschiedet und legalisieren gravierende Eingriffe in Grundrechte. Das wird besonders deutlich an der Präventivhaft, also der Haftverhängung gegenüber Personen, die gar keine Straftat begangen haben und lediglich in polizeilichen Imaginationen beabsichtigen könnten, eine solche zu begehen. Eine Haftverhängung ist in Bayern auf richterliche Anordnung bis zu drei Monaten möglich, mit Option einer jeweils dreimonatigen Verlängerung ohne definierte Obergrenze (Art. 17 PAG); in Niedersachsen sind 35 Tage, in NRW und Brandenburg maximal ‚nur‘ 30 Tage zulässig. Dabei handelt es sich momentan nicht um ein Massenphänomen⁸, aber eine solche Haft „nach Guantanamo-Prinzipien“ (Heidebach 2017) mutet wie die einer eventuellen

⁸ Differenzierte Angaben für Bayern in PAG-Kommission (2019: 50 ff.)

Tat vorgelagerte Sicherungsverwahrung an, und trotz aller grundsätzlichen politischen und rechtlichen Unterschiede liegt auch der Gedanke an die Schutzhaft der NS-Zeit nicht fern.

Daneben führen die einzelnen Landesgesetze eine Fülle von Überwachungsmaßnahmen ein, die sich hier nur zum Teil erwähnen lassen. Dazu zählen etwa Anhalte- und Sichtkontrollen als strategische Fahndung (§ 12a PolG NRW) und die Videoüberwachung des öffentlichen Raums (§ 15a Abs. 1 Satz 1 PolG NRW; § 21 PolG BaWü; Art. 33 PAG), beide Vorschriften sind sehr geeignet, um ein *racial profiling* (sei es bewusst, unbewusst oder algorithmisch gesteuert) einzuführen; zudem ermöglichen sie der Polizei, neben der Zeit ebenfalls den Raum zu ‚machen‘, über den sie autonom bestimmen darf (vgl. Belina 2018); die elektronische Fußfessel (§ 34c PolG NRW; § 27 c PolG BaWü; Art. 34 PAG; § 31a HSOG); sowie Überwachung der Telekommunikation (§ 23 b PolG BaWü; § 20c PolG NRW), auch verbunden mit Online-Durchsuchungen (Art 42, 45 PAG; §§ 15a-c HSOG). Teilweise ist auch eine Militarisierung der Polizei durch ihre Ausrüstung mit Explosivmitteln (§ 54 a PolG BaWü; Art. 86 PAG) vorgesehen, die geradezu als Aufrüstung für den Bürgerkrieg wirkt. Die Befürchtung, „dass der nahezu uferlose Gefahrenbegriff auch als Instrument der Unterdrückung“ (Furmaniak 2018: 25) dienen kann, ist bei all dem nicht von der Hand zu weisen. Zwar ist Strafrecht immer schon ein Instrument von *Othering* gewesen und hat eine Wir-Sie-Grenze etabliert, und Polizeirecht handelt notwendig vom Erkennen des Abweichenden und Gefährlichen; doch nun wird die Grenze auf eine paradoxe Weise sowohl bestärkt wie verflüssigt. Einerseits wird sie bei intensivierter Eingriffstiefe abgesichert und konsolidiert, durch die Unbestimmtheit der Normen aber auch flexibilisiert. Das etabliert eine Art der flexiblen Normalitätsgrenze (Link 2013), deren Verlauf sich angesichts der polizeilichen Verfügungsmacht über Zeit und Raum vorab kaum ausmachen lässt und eine dehnbare und anpassungsfähige Zuordnung zum ‚Wir‘ und ‚Sie‘ gestattet. Dem „governing through crime“ (Simon 2007) eröffnen sich damit neue Dimensionen.

***Predictive policing*: Die verortete Gefahr**

Predictive policing nimmt im Vergleich mit den bisherigen Beispielen insoweit eine Sonderstellung ein, als es sich hier primär um eine empirisch gegründete Methodik handelt, nämlich um den – in aller Regel – auf Big Data gestützten Versuch, potenzielle Tatorte und -zeiten im Vorhinein zu identifizieren.⁹ Die Polizei reagiert

⁹ Aus der inzwischen umfangreichen Literatur siehe etwa den frühen gründlichen Überblick von Perry et al. (2013); zu den Fallstricken der Methode Ferguson (2017); Überblicke zur deut-

dann nicht auf eine Straftat, die bereits stattgefunden hat, sondern versucht, die Wahrscheinlichkeit zukünftiger Delikte zu bestimmen, um proaktiv agieren zu können. Die ursprünglich in den USA entwickelte Methode hat inzwischen vielfältige Differenzierungen erfahren; gemeinsam ist ihnen allen, dass sie örtliche, zeitliche oder verhaltensgebundene Muster zu identifizieren suchen, die prognostische Aussagen erlauben. Solche Muster bestehen etwa aus „assumptions about vulnerable environments“ (Kaufmann, Egbert & Leese 2019: 681), einem „scope on persons rather than on space (ebd.: 681), sie „reflect causes for crime or at least tie the identified pattern to an explanation“ (ebd.: 682) oder stellen „individuals and their relations“ in den Mittelpunkt (ebd.: 683). Eine solche Empirie – die ein gewisses Ausmaß an bereits erfasster Kriminalität erfordert – wirkt auf den ersten Blick gänzlich un-imaginativ, kommt aber tatsächlich ebenfalls nicht ohne imaginative Anteile aus. Zum einen gilt, dass „every pattern follows specific narratives“ (ebd.: 689); die jeweilige Methode konstruiert somit durch die Auswahl und Gewichtung der herangezogenen Daten eine die Wahrnehmung strukturierende Geschichte. Zum anderen braucht es für die polizeiliche Praxis vor Ort ungeachtet der empirischen Grundlage weiterhin Intuition, Imagination und eine Routine der Verdachtsgenerierung, um polizeiliche Handlungen zu steuern.

Die Methode ist inzwischen auch in der Bundesrepublik eingeführt worden und dient hier vor allem der Prognose von Wohnungseinbruchsdiebstahl, einem Delikt mit eindeutigem Ortsbezug und einer aus Versicherungsgründen geringen Dunkelziffer. Im Mittelpunkt des *predictive policing* steht somit eine verräumlichte abstrakte Gefahr, die von den Individuen abstrahiert und Gefährdung territorialisiert – sozusagen ein *geographic profiling*. *Predictive policing* produziert auf diese Weise eine Kriminogenisierung des Raumes, bei der die identifizierten Gebiete als permanente Risikoträger wahrgenommen werden; der Raum selbst steht unter Verdacht und folgerichtig auch diejenigen, die sich dort aufhalten, was dann – eben wegen der angesprochenen imaginativen Notwendigkeiten – wiederum zu *racial profiling* führen kann. Diese Entpersonalisierung abstrahiert vollständig von konkreten sozialen Lebensverhältnissen, und bei einer Konzentration auf den Raum verschwindet zudem als möglicherweise erwünschter Nebeneffekt jegliche Vorstellung von Kriminalität als etwas gesellschaftlich Bedingtem zugunsten des Lokalen, das sich kontrollieren lässt (vgl. etwa Belina & Wehrheim 2011).

Die anfängliche Begeisterung der Polizei für diese neuartige Methode, die ebenso modern wie erfolgversprechend anmutete, hat sich inzwischen erheblich

schen Situation Egbert (2017); Singelstein (2018); zur gesellschaftlichen Bedeutung Legnaro/Kretschmann (2015); Gless (2016); Sanders/Sheptycki (2017); Egbert (2019); zum Stellenwert im deutschen Polizeirecht Rademacher (2017).

abgekühlt. Meijer & Wessels (2019) etwa finden in einem Überblick wenige Belege für die erhofften Erfolge, und auch die beiden deutschen Evaluationen kommen zu eher ernüchternden Schlüssen (für Baden-Württemberg Gerstner 2017; für NRW LKA NRW 2018). Was seine Effektivität angeht, so scheint *Predictive policing* also eher scheinriesig, doch entfaltet es seinen Sinn, wie man ironisch überspitzt sagen könnte, als *predatory policing*. Denn der Begriff der drohenden Gefahr verändert nunmehr grundlegend seinen Charakter: *Predictive policing* liefert ihm jene Konkretionen des Raum- und Zeit-Bezuges, die ihm ansonsten eher fiktionalisiert, kaum nachvollziehbar und somit tendenziell willkürlich eigen sind. Jetzt gibt die Methode in einem Prozess des algorithmisierten *role taking* dieser Gefahr eine Basis, die – im Gegensatz zum Bauchgefühl routinierter PolizistInnen – wissenschaftlich und objektiv daherkommt. Ihre tatsächliche Wirkungskraft wird die Methode möglicherweise deswegen erst im Zusammenspiel mit den neuen Polizeigesetzen entfalten, soweit diese einen Raumbezug oder den Bezug auf ein Schutzgut wie „erhebliche Eigentumspositionen“ und „Sachen, deren Erhalt im besonderen öffentlichen Interesse liegt“ (Art. 11 Abs. 3 Satz 2 Nr. 4, 5 PAG) enthalten. Es ergibt sich dann eine Verschränkung des Rechts mit polizeilichen Prognosemethoden: Algorithmen lenken in einem ersten Schritt die polizeiliche Präsenz und Aufmerksamkeit, und die polizeirechtlichen Bestimmungen eröffnen Möglichkeiten der präventiven Intervention vor Ort. Das vollendet die systematische Kontrolle drohender Gefahren, seien sie in Personen verkörpert oder lediglich räumlich kontextuiert, auf rechtlich abgesicherte, rechtsstaatlich allerdings fragwürdige Weise.

Gefahr als machtvolle Erzählung: Die Sekuritisierung des Rechts

Entlang der exemplarischen Analyse des Rechtsbegriffs der drohenden Gefahr wurde verdeutlicht, dass man sich hier vom bisherigen konkreten Gefahrenbegriff verabschiedet hat. Anhand der Figur des Gefährders, der drohenden Gefahr in den neuen Polizeigesetzen und der Methoden des *Predictive policing* wurde gezeigt, dass dieser Begriff invasive Ermittlungsmethoden und – jedenfalls als Handlungspotenzial – eine Generalisierung auf die gesamte Bevölkerung ermöglicht. Wir schlussfolgern daraus, dass sich diese Entwicklung als eine Sekuritisierung des Rechts deuten lässt. Wie ist dies konkret zu verstehen? Ein Blick auf den narrativen Charakter verdeutlicht dies.

Gefahr gilt, wie eingangs erwähnt, in der polizeirechtlichen Theorie als eingriffsbegrenzend. Hier zeigt sich jedoch, dass sie in ihrem aktuellen Bedeutungs-

wandel im Sinne der oben skizzierten Logik eher entgrenzend wirkt. Zugleich verstärkt eine solche Begrifflichkeit ein prinzipiell immer vorhandenes asymmetrisches Machtverhältnis zugunsten der Polizei, denn nun fordert Recht nicht lediglich die Rekonstruktion von Ereignissen, sondern die Generierung von mehr oder weniger plausiblen Erzählungen über Zukunft, seien diese von Personen oder algorithmisch hergestellt. Zwar ist auch jede Rekonstruktion narrativ: Jeder Strafprozess (und in verkleinertem Maßstab das polizeiliche Ermitteln) besteht aus konkurrierenden Erzählungen der Beteiligten, die retrospektiv konstruiert werden. Nun jedoch geht es um eine prospektive Narration, und diese hat nur eine (pseudo-)auktoriale Erzählerin: die Polizei. Eben ein solches Erzählen, das projektiv Handlungen unterstellt, erscheint in den offiziellen Begründungen als eine Art der Risiko-Domestizierung, und diese Erwägung entfaltet eigene Plausibilität und dürfte gerichtliche Überprüfungen beeinflussen. Zwar sind gegen die Gesetze in Bayern und Baden-Württemberg bereits Verfassungsbeschwerden eingereicht worden, doch selbst wenn die eine oder andere Bestimmung für unwirksam erklärt werden sollte, hebt das nicht die Tendenz zur Einführung invasiver Ermittlungs- und Sondierungsmethoden auf, die sich schleichend und schrittweise etabliert und von den Gerichten bisher allenfalls gebremst, jedoch – „inszenatorisch prohibitiv, inhaltlich aber permissiv“ (so über das Bundesverfassungsgericht Würtenberger & Tanneberger 2016: 57) – nicht grundsätzlich delegitimiert worden ist.

Das lenkt den Blick auf das Recht selbst. Vor dem Hintergrund der Diskussionen über die Legitimität von Folter hat Röhner (2015) angeregt, „nicht die Rechtswissenschaft aus dem Auge zu verlieren und auch deren Texte als Teil der Sicherheitspolitik zu verstehen“, wobei es darum gehe, „die performative Bedeutung der rechtswissenschaftlichen Diskussion hervorzuheben“ (ebd.: 166). Tatsächlich stellt die Justiz Sprechakte her, wie das in ursprünglicher Form schon für den *Riot Act* galt. Wendet man diesen Gedanken auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts und die darin entwickelte Begrifflichkeit der drohenden Gefahr an, so ist damit ein performativer Akt gegeben, der in selbstreferentieller Bewegung ein Objekt benennt und durch diese Benennung erst erschafft, eine Abwendung der Bedrohung einfordert und Sicherheit als Desideratum proklamiert. Das konstatiert aus der Sicht des Gerichts eine Tatsache, denn da sich nicht leugnen lässt, dass es Personen gibt, die bereits Anschläge ausgeführt haben, liegt die Vermutung nahe, dass es ebenfalls Personen gibt, die derlei für die Zukunft planen und deswegen davon abgehalten werden müssen. Die gerichtliche Feststellung und diese Folgerung eröffnen somit ein sekuritisierbares Feld, bilden für sich genommen aber noch keine Sekuritisierung: „A discourse that takes the form of presenting something as an existential threat to a referent object does not by itself create securitization – this is a *securitizing*

move“ (Buzan et al. 1998: 25, im Original kursiv). Dieser stellt die Einleitung eines Prozesses dar, der zu einer Sekuritisierung führen kann; er ist, um Wirkung entfalten zu können, abhängig vom jeweiligen Kontext und braucht eine nachvollziehbare Plausibilität (Balzacq 2005), die ‚drohende Gefahr‘ im Verein mit Terrorismus geradezu selbsterklärend erfüllt. Zudem richtet sich Sekuritisierung an ein Publikum – Buzan et al. (1998: 25) sprechen von „audience“. Nicht zuletzt deren Empfänglichkeit bestimmt in einer dynamischen Interaktion zwischen Gesetzgeber, Sicherheitsbehörden, wissenschaftlicher Diskussion, Justiz, Medien und Öffentlichkeit, ob ein *move* in Form eines politisch-publizistischen Verstärkerkreislaufs (Scheerer 1978), in diesem Falle auch unter Beteiligung des höchsten Gerichts, erfolgreich verläuft. Die primäre *audience* bilden in diesem Falle die Landesgesetzgeber, die ihrerseits auf ein Bedürfnis der Bevölkerung zu reagieren vorgeben. Sie gestalten das sekuritisierbare Feld, wie es sich aus den Vorgaben des Gerichts zu ergeben scheint, in Polizeigesetzen aus, deren bisherige Fassung nunmehr als Sicherheitsproblem gilt und einer Neufassung bedarf. In ihrem Bezug auf den Begriff der drohenden Gefahr sind die Gesetze somit selbst als sekuritierte Texte zu lesen. Gleich einem *deus ex machina* codiert dieser Begriff die Gefährdung von Sicherheit als Eigenschaft einzelner Personen, Verhaltensweisen und Orte, kreist als gefährlich deklarierte Objekte mithilfe unbestimmter Rechtsbegriffe ein, verleiht der Polizei eine Definitionsmacht über Raum und Zeit und sucht Lücken des Kontrollnetzes zu schließen, was dem Recht Sekuritisierung als Aufgabe, Zielvorstellung und operationale Handlungsanweisung implantiert. Diese Absicht ergibt sich bereits aus den Begründungen der Gesetze. Dass die darin vorgesehene auktoriale Erzählerin, deren Allwissenheit selbst eine Fiktion darstellt, generell Nicht-Wissen durch Fiktionen des Wissens ersetzt und aus gegenwärtigem Verhalten die Wahrscheinlichkeit zukünftiger Handlungen ableitet, entspricht der Orientierung auf Risiken, die ein tragendes Element von Sekuritisierung bildet. Folgerichtig wird die drohende Gefahr in den Polizeigesetzen in Kategorien von Risiken operationalisiert. Um deren Einhegung geht es, wobei man sich die der Prävention stets inhärente Möglichkeit eines Abrutschens ins Totalitäre bewusst zu machen hat. Doch hegen die Bestimmungen nicht nur imaginierte potenzielle Gefahren ein, sondern entfalten zudem die Suggestivmacht staatlicher Handlungsfähigkeit und wirken in ihrer Sekuritisierung somit legitimierend: „Stories of security are used, again and again, in order to justify or explain our actions as well as to legitimate, deconstruct, and reconstruct regimes of power.“ (Constantinou 2000: 304) Die exzessive Präventionsorientierung wird aus dieser Perspektive verständlich als Produkt eines Dialogs der Verunsicherung, in dem die politischen Eliten sich mithilfe einer demonstrativen Sekuritisierung zu beweisen und das bei der Bevölkerung vermutete Sicherheitsbedürfnis zu pazifizieren

suchen. Eine solche Mischung aus Legitimitäts- und Herrschaftssicherung lässt sich auch bei demokratischer Gesellschaftsverfassung als die primäre Agenda sekuritisierter Polizeigesetze lesen.

Literatur

- Anonymus (1768) Remarks on the Riot Act, with an Application to Certain Recent and Alarming Facts, London.
- Austermann, Nele & Schlichte, Gianna Magdalena (2018) Gefährliche Begriffe?! Über „Gefährder“ und drohende Gefahren. *Kritische Justiz* 51 (4): 479–494.
- Balzacq, Thierry (2005) The Three Faces of Securitization: Political Agency, Audience and Context. *European Journal of International Relations* 11 (2): 171–201.
- Bautze, Kristina (2018) Wie gefährlich sind „Gefährder“? Eine Antwort auf Felix Hanschmann. *Kritische Justiz* 51 (2): 205–212.
- Belina, Bernd & Wehrheim, Jan (2011) „Gefahrengebiete“: durch die Abstraktion vom Sozialen zur Reproduktion gesellschaftlicher Strukturen. *Soziale Probleme* 23 (2): 207–229.
- Belina, Bernd (2018) Wie Polizei Raum und Gesellschaft gestaltet, S. 119–133 in: Daniel Loick (Hrsg.), *Kritik der Polizei*, Frankfurt/M.-New York.
- Bodkin, A. H. & Kershaw, Leonard W. (1907) *The Law Relating to Riots and Unlawful Assemblies*, London: 107–118.
- Böhm, María Laura (2011) Der ‚Gefährder‘ und das ‚Gefährdungsrecht‘: eine rechtssoziologische Analyse am Beispiel der Urteile des Bundesverfassungsgerichts über die nachträgliche Sicherungsverwahrung und die akustische Wohnraumüberwachung. Göttingen: Universitätsverlag.
- Boldt, Hans & Stolleis, Michael (2007) Geschichte der Polizei in Deutschland, S. 1–41 in: Liskan, Hans & Denninger, Erhard (Hrsg.): *Handbuch des Polizeirechts*, München: Beck.
- Brunhöber, Beatrice (2018) Funktionswandel des Strafrechts in der Sicherheitsgesellschaft, S. 193–215 in: Puschke, Jens & Singelstein, Tobias (Hrsg.), *Der Staat und die Sicherheitsgesellschaft*, Wiesbaden: VS.
- Buzan, Barry/Wæver, Ole/de Wilde, Jaap (1998) *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder: Lynne Rienner.
- Constantinou, Costas M. (2000) Poetics of Security. *Alternatives: Global, Local, Political* 25 (3): 287–306.
- Dalby, Jakob (2017) Sicherheitsgesetzgebung unter dem Eindruck von Terror, S. 87–99 in: Gusy, Christoph, Kugelmann, Dieter & Würtenberger, Thomas (Hrsg.) *Rechtshandbuch Zivile Sicherheit*, Berlin-Heidelberg: Springer.
- Darnstädt, Thomas (2017) Ein personenbezogener Gefahrbegriff – Analyse der Bedingungen des Bundesverfassungsgerichts an Vorfeld-Ermächtigungen im BKA-Gesetz. *Deutsches Verwaltungsblatt* 132 (2): 88–96.
- Davis, Belinda (2011) Polizei und Gewalt auf der Straße. Konfliktmuster und ihre Folgen im Berlin des 19. und 20. Jahrhunderts, S. 81–103 in: Lüdtko, Alf/Reinke, Herbert & Sturm, Michael (Hrsg.), *Polizei, Gewalt und Staat im 20. Jahrhundert*, Wiesbaden: VS.
- Egbert, Simon (2017) Siegeszug der Algorithmen? Predictive Policing im deutschsprachigen Raum. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 32–33: 17–23.

- Egbert, Simon (2019) Predictive Policing and the Platformization of Police Work. *Surveillance & Society* 17(1/2): 83–88.
- Esposito, Elena (2007) Die Fiktion der wahrscheinlichen Realität, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Evans, Richard J. (Hrsg.) (1989) Kneipengespräche im Kaiserreich. Die Stimmungsberichte der Hamburger Politischen Polizei 1892–1914, Reinbek: Rowohlt.
- Farge, Arlette & Foucault, Michel (1989) Familiäre Konflikte. Die »Lettres de cachet«, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Ferguson, Andrew G. (2017) Policing Predictive Policing. *Washington University Law Review* 94 (5): 1109–1189.
- Fling, Fred Morrow (1897) Mirabeau, a Victim of the Lettres de Cachet. *The American Historical Review* 3 (1): 19–30.
- Funck-Brentano, Frantz (1892) Les Lettres de Cachet. *Revue des Deux Mondes* 113 (4): 821–853.
- Furmaniak, Angela (2018) grün-schwarze trojaner. *freispruch* 13: 25–26.
- Gerstner, Dominik (2017) Predictive Policing als Instrument zur Prävention von Wohnungseinbruchdiebstahl. Evaluationsergebnisse zum Baden-Württembergischen Pilotprojekt P4, Freiburg.
- Gless, Sabine (2016) Predictive policing und operative Verbrechensbekämpfung, S. 165–180 in: Rechtsstaatlicher Strafprozess und Bürgerrechte. Gedächtnisschrift für Edda Weßlau, Berlin: Duncker & Humblot.
- Grosclaude, Jérôme (2015) «The Queen's peace» et «King Mob»: la conception de l'atteinte à l'ordre public en Angleterre. *Les Annales de droit* 9: 133–156.
- Habbe, Heiko & Keßler, Stefan (2018) Rechtsstaat hinter Gittern? Zur Diskussion über den Einsatz von Abschiebungshaft gegen „Gefährder“, S. 273–281 in: Beichel-Benedetti, Stephan & Janda, Constanze (Hrsg.) Hohenheimer Horizonte, Festschrift für Klaus Barwig, Baden-Baden: Nomos.
- Haggerty, Kevin D. & Ericson, Richard V. (2000) The surveillant assemblage. *British Journal of Sociology* 51 (4): 605–622.
- Härter, Karl (2016) Sicherheit und gute Policy im frühneuzeitlichen Alten Reich. Konzepte, Gesetze und Instrumente, S. 29–55 in: Dollinger, Bernd & Schmidt-Semisch, Henning (Hrsg.): Sicherer Alltag? Politiken und Mechanismen der Sicherheitskonstruktion im Alltag, Wiesbaden: VS.
- Hanschmann, Felix (2017) „Gefährder“ – eine neue alte Figur im Öffentlichen Recht. *Kritische Justiz* 50 (4): 434–447.
- Harnischmacher, Robert & Semerak, Arved (1986) Deutsche Polizeigeschichte, Stuttgart: Kohlhammer.
- Heidebach, Martin (2017): Haft nach Guantanamo-Prinzipien. *Junge Wissenschaft im Öffentlichen Recht e.V.* 31: 1–5.
- Holzner, Thomas (2018): Die drohende Gefahr. *Die Öffentliche Verwaltung* 22: 946–951
- Isambert, François-André (Hrsg.) (1829) Recueil Général des Anciennes Lois Françaises Bd. 17, Paris: 93 f.
- Iseli, Andrea (2009) Gute Policy. Öffentliche Ordnung in der frühen Neuzeit, Stuttgart: UTB.
- Jensen, Richard Bach (1981) The International Anti-Anarchist Conference of 1898 and the Origins of Interpol. *Journal of Contemporary History* 16: 323–347.
- Kaufmann, Mareile, Egbert, Simon & Leese, Matthias (2019): Predictive Policing and the Politics of Patterns. *British Journal of Criminology* 59: 674–692.
- Knepper, Paul (2010) Anarchistische Anschläge und die Entstehung der Kriminologie als internationale Disziplin. *Kriminologisches Journal* 42 (4): 246–262.

- Kuch, David (2018) Gefährder in Haft? Kritische Anmerkungen zu einem bayerischen Experiment, *Deutsches Verwaltungsblatt* 133 (6): 343–350.
- Kugelmann, Dieter (2012) *Polizei- und Ordnungsrecht*, Berlin-Heidelberg: Springer.
- Kretschmann, Andrea (2012) Das Wuchern der Gefahr. Einige gesellschaftstheoretische Anmerkungen zur Novelle des Sicherheitspolizeigesetzes 2012. *juridikum* 3: 320–333.
- Kretschmann, Andrea (2017) Soziale Tatsachen: Eine wissenssoziologische Perspektive auf den „Gefährder“. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 32–33: 11–16.
- Legnaro, Aldo & Kretschmann, Andrea (2015) Das Polizieren der Zukunft. *Kriminologisches Journal* 2: 94–111
- Lehmann, Werner (1937) *Der alte und der neue Polizeibegriff*, Berlin: Ebering.
- Leisner-Egensperger (2018): Polizeirecht im Umbruch: Die drohende Gefahr. *Die Öffentliche Verwaltung* 71 (17): 677–688.
- Lianos, Michalis & Douglas, Mary (2000) Dangerization and the End of Deviance. The Institutional Environment. *British Journal of Criminology* 40: 261–278.
- Link, Jürgen (2013) Normale Krisen? Normalismus und die Krise der Gegenwart (Mit einem Blick auf Thilo Sarrazin), Konstanz: UVK.
- Lisken, Hans/Denninger, Erhard (Hg.) (2018^e): *Handbuch des Polizeirechts. Gefahrenabwehr – Strafverfolgung – Rechtsschutz*, München.
- LKA NRW (2018) *Kooperative Evaluation des Projektes SKALA. Abschlussbericht der Zentralstelle Evaluation beim LKA NRW (ZEVA) und der Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung e.V. Bremen (GISS), Düsseldorf.*
- Löffelmann, Markus (2018) Das neue bayerische Polizeirecht. *Kritische Justiz* 51 (3): 355–359.
- Lüdtke, Alf (Hrsg.) (1992) »Sicherheit« und »Wohlfahrt«. *Polizei, Gesellschaft und Herrschaft im 19. und 20. Jahrhundert*, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Maunz, Theodor (1935) Die Entwicklung des deutschen Verwaltungsrechts seit dem Jahre 1933. *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* 95: 311–340.
- Maunz, Theodor (1943) *Gestalt und Recht der Polizei*, Hamburg: Hanseatische Verlagsanstalt.
- Meijer, Albert & Wessels, Martijn (2019) Predictive Policing: Review of Benefits and Drawbacks. *International Journal of Public Administration*, <https://doi.org/10.1080/01900692.2019.1575664>
- Möstl, Markus (2018) Polizeibefugnisse bei drohender Gefahr – Überlegungen zu Reichweite und Verfassungsmäßigkeit des neuen Art. 11 Abs. 3 PAG –. *Bayerische Verwaltungsblätter* 5: 156–163.
- Müller, Birgit (2018) Das Gesetz zur effektiveren Überwachung gefährlicher Personen und die daraus erwachsenen neuen Befugnisse der Bayerischen Polizei. *Bayerische Verwaltungsblätter* 4: 109–116.
- Naas, Stefan (2003) *Die Entstehung des Preußischen Polizeiverwaltungsgesetzes von 1931. Ein Beitrag zur Geschichte des Polizeirechts in der Weimarer Republik*, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Nippel, Wilfried (1985) Reading the Riot Act. The discourse of law-enforcement in eighteenth-century England. *History & Anthropology* 1 (2): 401–426.
- PAG-Kommission (2019): *Abschlussbericht*, München.
- Perry, Walter L., Brian McInnis, Carter C. Price, Susan C. Smith, John S. Hollywood (2013) *Predictive Policing. The Role of Crime Forecasting in Law Enforcement Operations*, Rand Corporation, Santa Monica, Cal. u. a.
- Poscher, Ralf/Rusteberg, Benjamin (2014) Die Aufgabe des Verfassungsschutzes. Zur funktionalen Trennung von Polizei und Nachrichtendiensten. *Kritische Justiz* 47 (1): 57–71.

- Prittwitz, Cornelius (1993) *Strafrecht und Risiko*. Frankfurt a.M.: Klostermann.
- Rademacher, Timo (2017) Predictive Policing im deutschen Polizeirecht. *Archiv des öffentlichen Rechts* 142 (3): 366–416.
- Ramsay, Allen (1781) *Observations upon the Riot Act: With an Attempt Towards the Amendment of it*. By a dilettante in law and politic, London.
- Röhner, Cara (2015) Sicherheit als rechtswissenschaftliche Praxis. *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft* 98 (2): 153–169
- Rusteberg, Benjamin (2017) Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Bundeskriminalamtsgesetz – Eine Zwischenbilanz des allgemeinen Sicherheitsrechts. *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft* 1: 24–35.
- Rusteberg, Benjamin (2019) Auf der Suche nach dem verlorenen Normalzustand, S. 191–206 in: Brings-Wiesen, Tobias & Ferreau, Frederik (Hrsg.): 40 Jahre ‚Deutscher Herbst‘. Neue Überlegungen zu Sicherheit und Recht, Baden-Baden: Nomos.
- Sack, Fritz (1995) Prävention – ein alter Gedanke in neuem Gewand. Zur Entwicklung und Kritik der Strukturen »postmoderner« Kontrolle, S. 429–456 in: Gössner, Rolf (Hrsg.), *Mythos Sicherheit. Der hilflose Schrei nach dem starken Staat*, Baden-Baden: Nomos.
- Sälter, Gerhard (2002) Urbanisierung, Migration und Kriminalität als Begründungskontext für die Entstehung von Polizei. Zur Entstehung einer eigenständigen Polizei im Paris des Ancien Régime, in: *PolicyWorkingPapers. Working Papers des Arbeitskreises Policy/Polizei in der Vormoderne* 5, http://www.univie.ac.at/policy-ak/pwp/pwp_05.pdf.
- Sanders, Carrie B. & Sheptycki, James (2017) Policing, crime and ‘big data’; towards a critique of the moral economy of stochastic governance. *Crime, Law & Social Change* 68 (1–2):1–15.
- Scheerer, Sebastian (1978): Der politisch-publizistische Verstärkerkreislauf. Zur Beeinflussung der Massenmedien im Prozeß strafrechtlicher Normgenese. *Kriminologisches Journal* 10: 223–227.
- Schwegel, Andreas (2001) 70 Jahre Preußisches Polizeiverwaltungsgesetz – Anmerkungen zur Genesis und Wirkungsgeschichte der Generalklausel § 14 PVG unter besonderer Berücksichtigung der NS-Zeit. *Archiv für Polizeigeschichte*: 79–89.
- Schwegel, Andreas (2005) *Der Polizeibegriff im NS-Staat. Polizeirecht, juristische Publizistik und Judikative 1931–1944*, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Simon, Jonathan (2007) *Governing through Crime. How the War on Crime Transformed American Democracy and Created a Culture of Fear*, Oxford: Oxford University Press.
- Singelstein, Tobias (2018) Predictive Policing: Algorithmenbasierte Straftatenprognosen zur vorausschauenden Kriminalintervention. *Neue Zeitschrift für Strafrecht* 1: 1–9.
- Terhorst, Karl-Leo (1985) *Polizeiliche planmäßige Überwachung und polizeiliche Vorbeugungshaft im Dritten Reich*, Heidelberg: Müller.
- von Trotha, Trutz (2003) Die präventive Sicherheitsordnung, S. 51–75.in: Ruf, Werner (Hrsg.), *Politische Ökonomie der Gewalt. Staatszerfall und die Privatisierung von Gewalt und Krieg*, Opladen: VS.
- von Trotha, Trutz (2010) Die präventive Sicherheitsordnung: Weitere Skizzen über die Konturen einer ‚Ordnungsform der Gewalt‘. *Kriminologisches Journal* 42: 24–40.
- Wächtler, Hartmut (2018) kein rechtsschutz. freispruch 13.
- Walsh, Maria/Pniewski, Benjamin/Kober, Marcus/Armborst, Andreas (Hrsg.) (2018): *Evidenzorientierte Kriminalprävention in Deutschland. Ein Leitfaden für Politik und Praxis*, Wiesbaden: VS.

- Wegner, Maren & Hunold, Daniela (2017) Die Transformation der Sicherheitsarchitektur – die Gefährdengesetze im Lichte des Vorsorge-Paradigmas. *Kriminalpolitische Zeitschrift* 6: 367–375.
- Wehler, Hans-Ulrich (1995) Deutsche Gesellschaftsgeschichte Bd. 3 1849–1914, München: Beck.
- Würtenberger, Thomas & Tanneberger, Steffen B. (2016) Zum verfassungsrechtlichen Rahmen demokratischer Sicherheitspolitik: Die Sicherheitsverfassung des Bundesverfassungsgerichts, in: Fischer, Susanne & Masala, Carlo (Hg.) *Innere Sicherheit nach 9/11. Sicherheitsbedrohungen und (immer) neue Sicherheitsmaßnahmen*, Wiesbaden 35–59.