



# Krim J

Kriminologisches Journal

■ **Svenja Keitzel**

Varianzen der Verselbstständigung der Polizei per Gesetz.  
»Gefährliche Orte« im bundesweiten Vergleich

■ **Jens Struck**

Fehlklassifikationen bei politisch links motivierter Kriminalität

■ **Christoph Willms**

Täter-Opfer-Ausgleich: Eine Geschichte der »lautlosen  
Disziplinierung« der Restorative Justice in Deutschland

■ **Aldo Legnaro/Daniela Klimke**

Covid-19: Präventive Sicherheitsordnung 2.0



# KrimJ

## Kriminologisches Journal

**Herausgegeben von:** Martina Althoff, Bernd Belina, Helga Cremer-Schäfer, Michael Dellwing, Bernd Dollinger, Simon Egbert, Walter Fuchs, Christine Graebisch, Daniela Klimke, Reinhard Kreissl, Andrea Kretschmann, Dirk Lampe, Birgit Menzel, Dörte Negnal, Lars Ostermeier, Bettina Paul, Helge Peters, Jens Puschke, Dorothea Rzepka, Fritz Sack, Christina Schlepper, Holger Schmidt, Henning Schmidt-Semisch (Sprecher), Tobias Singelstein, Johannes Stehr, Gaby Temme, Katja Thane, Meropi Tzanetakis, Jan Wehrheim, Bernd Werse sowie Institut für Rechts- und Kriminalsoziologie (IRKS), Wien, Institut für Kriminologische Sozialforschung (IKS) der Universität Hamburg und VICESSE, Vienna Centre for Societal Security, Wien.

**Redaktion:** Simon Egbert, [simon.egbert@tu-berlin.de](mailto:simon.egbert@tu-berlin.de); Christine Graebisch, [christine.graebisch@fh-dortmund.de](mailto:christine.graebisch@fh-dortmund.de); Meropi Tzanetakis, [meropi.tzanetakis@univie.ac.at](mailto:meropi.tzanetakis@univie.ac.at) (verantwortlich); Jens Puschke, [jens.puschke@jura.uni-marburg.de](mailto:jens.puschke@jura.uni-marburg.de) (verantwortlich); Dörte Negnal, [doerte.negnal@uni-siegen.de](mailto:doerte.negnal@uni-siegen.de); Bernd Werse, [werse@em.uni-frankfurt.de](mailto:werse@em.uni-frankfurt.de).

**Wissenschaftlicher Beirat:** Peter Becker, Manfred Brusten, Johannes Feest, Henner Hess, Sibylle Kappel, Hans-Jürgen Kerner, Franziska Lamott, Rüdiger Lautmann, Gabi Löschper, Detlef Nogala, Stephan Quensel, Sebastian Scheerer, Karl F. Schumann, Lydia Seus, Wolfgang Stangl.

Die Zeitschrift **Kriminologisches Journal** (KrimJ) steht in der Tradition der kritischen und reflexiven Sozialwissenschaften, wie sie durch den Arbeitskreis Junger Kriminologen, den **AJK**, in den 1960er Jahren in die kriminologische Debatte eingebracht wurde. Veröffentlicht werden Beiträge zur Theoriediskussion, Forschungen über soziale Institutionen, Politiken sozialer Ausschließung und sozialer Kontrolle (durch Strafjustiz, Polizei, Sicherheitspolitik, Soziale Arbeit und Sozialpolitik, Massenmedien und Ideologieproduktion), sowie Forschungen über die Dynamik alltäglicher Konflikte und Formen der Widerständigkeit von Subjekten.

Manuskripte (ausschließlich Originalbeiträge) werden an die Redaktion erbeten. Aufsätze werden anonymisiert von mindestens zwei Peer-Reviewern geprüft. Hinweise zur Manuskriptgestaltung: [www.juventa.de](http://www.juventa.de). Für unverlangte Einsendungen wird keine Haftung übernommen.

Erfassung in nationalen und internationalen Informationsdiensten, u.a. PSYINDEX, Psychologischer Index d. Zentralstelle f. Psychologische Information u. Dokumentation, SCOPUS.

Das Gesamtregister aller Zeitschriftenbeiträge und die Abstracts finden Sie unter [www.juventa.de](http://www.juventa.de).

KrimJ erscheint vierteljährlich, jeweils im März, Juni, September und Dezember.

**Verlag:** Julius Beltz GmbH & Co. KG, Werderstr. 10, 69469 Weinheim, Tel.: 06201/6007-0

### Preise und Bezugsbedingungen:

Jahresabonnement Euro 58,00, Studierende mit Nachweis Euro 46,00 (jeweils zzgl. Versandkosten), Einzelheft Euro 22,00. Der Gesamtbezugspreis (Abonnementspreis plus Versandkosten, Inland Euro 4,50) ist preisgebunden. Abbestellungen spätestens 6 Wochen vor Abonnementsende. Ein Probeabonnement umfasst 2 Hefte zum Preis von Euro 26,70 frei Haus.

**Anzeigen:** Claudia Klinger, Julius Beltz GmbH & Co. KG, Postfach 100154, D-69441 Weinheim, Tel.: 06201/6007-386, Fax: 06201/6007-9331, E-Mail: [anzeigen@beltz.de](mailto:anzeigen@beltz.de)

**Fragen zum Abonnement und Einzelheftbestellungen:** Beltz Medien-Service, Postfach 100565, D-69445 Weinheim, Tel.: 06201/6007-330, Fax: 06201/6007-9331, E-Mail: [medienservice@beltz.de](mailto:medienservice@beltz.de)  
Die Zeitschrift und alle in ihr enthaltenen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

## Aufsätze

Svenja Keitzel

Varianzen der Verselbstständigung der Polizei per Gesetz.  
„Gefährliche Orte“ im bundesweiten Vergleich  
*Variances in the Independence of the Police by Law.*  
*“Danger Zones” in a nationwide comparison*

191

Jens Struck

Fehlklassifikationen bei politisch links motivierter Kriminalität  
*Misclassifications in left-wing politically motivated crime*

210

Christoph Willms

Täter-Opfer-Ausgleich: Eine Geschichte der „lautlosen Disziplinierung“  
der Restorative Justice in Deutschland  
*Restorative Justice in Germany: A story of “silent silencing”*

231

## Diskussionsbeitrag

Aldo Legnaro/Daniela Klimke

Covid-19: Präventive Sicherheitsordnung 2.0  
*COVID-19. Preventive security order 2.0*

250

## Buchbesprechungen

Didier Fassin: Der Wille zum Strafen (*Krasmann*)

257

Robert Feustel/Henning Schmidt-Semisch/Ulrich Bröckling (Hg.):  
Handbuch Drogen in sozial- und kulturwissenschaftlicher  
Perspektive (*Hess*)

260

Christiane Howe/Lars Ostermeier (Hg.): Polizei und Gesellschaft.  
Transdisziplinäre Perspektiven zu Methoden, Theorie und  
Empirie reflexiver Polizeiforschung (*Grutzpalk*)

263

Matthias Quent: Rassismus, Radikalisierung, Rechtsterrorismus.  
Wie der NSU entstand und was er über die Gesellschaft verrät.  
(*Schiek*) 266

Carolyn McKay: The Pixelated Prisoner. Prison Video Links,  
Court ‘Appearance’ and the Justice Matrix. (*Zurawski*) 268

### **Informationen**

Aus der Redaktion und dem Kreis der Herausgeberinnen und  
Herausgeber 271

Neue Buchreihe: „Soziale Probleme. Konstruieren und Verwalten“ 271

Autorinnen und Autoren dieses Heftes 272

# Varianzen der Verselbstständigung der Polizei per Gesetz

„Gefährliche Orte“ im bundesweiten Vergleich

Variances in the Independence of the Police by Law.  
“Danger Zones” in a nationwide comparison

In jedem der 16 Landespolizeigesetze in Deutschland findet sich eine Norm, die sogenannte verdachtsunabhängige Identitätskontrollen in ausgewählten Raumausschnitten durch die Polizei ermöglicht. Die Voraussetzungen zur Einrichtung dieser „gefährlichen Orte“ sind rechtlich weitgehend unbestimmt und das Verfahren dazu geschieht in der Regel polizeiintern. Im vorliegenden Aufsatz wird argumentiert, dass durch die im Gesetz verankerte Unbestimmtheit eine Verselbstständigung der Polizei angelegt ist, die länderspezifisch je nach Kräfteverhältnis im zuständigen Staatsapparat und kritischer Intervention seitens Zivilgesellschaft oder Parlament unterschiedlich eingehegt wird und zu einer Varianz an Verfahrenspraxen zu „gefährlichen Orten“ führt. Anhand eines Überblicks aller Polizeigesetze und mittels der exemplarischen Analyse von vier Bundesländern (Hessen, Bremen, Baden-Württemberg, Sachsen) wird die These der Varianzen der Verselbstständigung erläutert.

**Schlüsselwörter:** Gefährliche Orte, Polizeiforschung, bundesweiter Vergleich, Prävention, Raum, Polizeipraxis

In each of the 16 national police laws in Germany, there is a norm that enables suspicionless identity controls in selected areas by the police. The prerequisites for the establishment of these “danger zones” are to a large extent legally undetermined and the procedure for this usually takes place within the police. The present paper argues that the vagueness of law creates autonomy for the police. Therefore, power relations within the state apparatus and critical interventions from civil society or parliament are decisive for the implementation of the law and the manner in which it is used. This leads to a great variance in procedural practices concerning “danger zones”. On the basis of an overview of all German police laws, this is going to be shown in more detail with reference to four federal states (Hesse, Bremen, Baden-Wuerttemberg, Saxony).

**Keywords:** danger zones, police research, nationwide comparison, prevention, space, policing

## Einleitung

„Gefährlicher Ort“, „Gefahrengebiet“, „kriminalitätsbelasteter Ort“, „verrufener Ort“ oder doch „besonderer Kontrollort“ – im Grunde zielen diese Begriffe, die zwar je nach Bundesland unterschiedlich ausfallen, auf dasselbe

polizeiliche Instrument ab, nämlich verdachtsunabhängige Identitätsfeststellungen an ausgewiesenen Orten. Es handelt sich um Arbeitsbegriffe, die sowohl in der juristischen Literatur als auch im polizeilichen Jargon verwendet werden. Die Polizeigesetze, mit Ausnahme von Sachsen-Anhalt (§ 16 SOG LSA), kennen diese Bezeichnungen nicht (Graulich/Denninger/Bäcker 2018: 432). Entsprechende Regelungen finden sich dennoch in den Polizeigesetzen aller Bundesländer, 16 sich im Kern sehr ähnliche Normen, die potenziell 16 unterschiedliche Begriffe<sup>1</sup> und, wie im Folgenden erläutert wird, 16 unterschiedliche Umsetzungspraxen durch Innen- und Polizeibehörden hervorbringen<sup>2</sup>. Das Instrument der verdachtsunabhängigen Identitätsfeststellung geht auf § 9 des Musterentwurfs eines einheitlichen Polizeigesetzes von 1976 zurück (Heise/Riegel 1978), war von Beginn an umstritten (Graulich/Denninger/Bäcker 2018: 428) und legte den Grundstein für die Möglichkeit an „gefährlichen Orten“ ebensolche Identitätsfeststellungen durchzuführen.

In der akademischen Debatte haben etwa Bernd Belina und Jan Wehrheim (2011) die Praxis des selektiven „*policing space*“ als eine Strategie kritisiert, die diskriminierende Strukturen reproduziert und von sozialen Verhältnissen abstrahiert. Weitere kritische Auseinandersetzungen liegen insbesondere für Berlin, Hamburg und Leipzig vor (Assall/Gericke 2016; Keller/Leifker 2017; Schröder 2014; Stolle/Hefendehl 2002; Ullrich/Tullney 2012). Darüber hinaus wurde eine Kontextualisierung in Bezug auf institutionellen Rassismus, postkoloniale Logiken sowie intersektionale Verflechtungen geleistet (Kampagne für Opfer rassistischer Polizeigewalt 2016; Thompson 2018). Aus juristischer Perspektive wurde ferner diskutiert, inwiefern diese Normen mit den Grundrechten vereinbar sind (Ernst 2014; Pichl 2018; Tomerius 2017). Zudem hat das OVG Hamburg in einem richtungsweisenden Urteil (13.05.2015, 4 Bf 226/12) festgestellt, dass die gesetzliche Grundlage für die Ausweisung des „Gefahrengebietes“ nach ehemals § 4 Abs. 2 HmbPoIDVG in mehrfacher Hinsicht verfassungswidrig sei, womit die kritische akademische Debatte nachgerade Rechtskraft erlangt hat. Nachfolgend wird nicht vertiefend auf den Hamburger Fall eingegangen, da dieser bereits vielfach diskutiert wurde (u. a. Assall/Gericke 2016; Caspar 2016; Ernst 2014; Keller/Leifker 2017). Zudem weist er Spezifika, wie etwa eine Gesetzesänderung in Folge des Urteils, auf. Diesen kann an dieser Stelle indes nicht zur Genüge nachgegangen werden. Vielmehr werden Bundesländer in den Fokus gestellt, die in der Debatte noch wenig Erwähnung gefunden haben.

Was bisher in der Auseinandersetzung fehlt und im Folgenden mit Fokus auf vier Fallbeispiele dargelegt wird, ist eine vergleichende Untersuchung der Umsetzungspraxis der Norm zu „gefährlichen Orten“ auf der entscheidenden

---

1 Die Begriffe unterscheiden sich je nach Bundesland. Nachfolgend wird einheitlich der Begriff „gefährliche Orte“ verwendet, womit sich generell auf die Rechtsgrundlage, die verdachtsunabhängige Kontrollen mit Ortshaftung ermöglichen, bezogen wird.

2 Ich bedanke mich ganz herzlich bei Hanna Große Vorholt für die tatkräftige Unterstützung bei der Recherche.

den Ebene der Exekutive (Innen- und Polizeibehörde) im Verhältnis zu zivilgesellschaftlicher und parlamentarischer Kritik. Zugleich ist damit die Frage verbunden, ob eine gesetzgeberische Einhegung der im Gesetz angelegten Tendenz der Verselbstständigung der Polizei angestrebt wird. Entscheidend ist hierbei die in die jeweilige rechtliche Norm zu „gefährlichen Orten“ eingeschriebene Tendenz, dass sich die Polizeiarbeit „im Rahmen des Rechts vom Recht entgrenz[t]“ (Assall/Gericke 2016). „Gefährliche Orte“ sind ein einschlägiges Beispiel für die These, dass die Polizei grundsätzlich zu einer „strukturellen Verselbstständigung [...] vom Recht“ (Pichl 2018: 116 unter Bezug auf Ingeborg Maus 1986) neigt. Wie bei anderen Normen auch ist es dann entscheidend, ob und in welcher Weise eine Einhegung der strukturellen Verselbstständigung durch eingrenzende Bestimmungen stattfindet (Assall/Gericke 2016; Pichl 2018). Durch die relative Unbestimmtheit der Norm kommt der Polizei an „gefährlichen Orten“ eine weitreichende Eigenständigkeit zu (Belina 2018), denn sie definiert sowohl, wo diese Orte sind, als auch, wer dort als verdächtig gilt. Das Verfahren zur Umsetzung der Norm geschieht in der Regel polizeiintern. Eine Möglichkeit zur Einhegung der Verselbstständigung haben in der Regel nur die Innenbehörden und, indirekt, das Parlament. Eine wirkungsvolle Einhegung, so die These im Folgenden, erfolgt nur, wenn durch gegenläufige Kräfte in Form von parlamentarischer und zivilgesellschaftlicher Kritik in der jeweiligen Konstellation interveniert wird.

Die vorliegende Untersuchung knüpft an die Annahme an, dass sich die polizeiliche Praxis zu „gefährlichen Orten“, die jeweils auf sehr ähnlichen rechtlichen Normen basiert, erst in der Anwendungspraxis (vgl. Künkel 2014: 79), selektiv im Kontext räumlich-politischer Konstellationen, also abhängig von länderspezifischen und lokalen Kräfteverhältnissen (Jessop 2008; Krätke/Schmoll 1987), konstituiert. Der Staat und seine Apparate werden als Verdichtung gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse verstanden. Das heißt, mit Fokus auf die Ebene der Bundesländer, welche Partei regiert, wer das Innenministerium leitet und welche Linie in der Verwaltung verfolgt wird, wie im Allgemeinen poliziert wird und wie sich die Umsetzungspraxis der Norm zu „gefährlichen Orten“ konstituiert, ist Ausdruck ebendieser Kräfteverhältnisse. Interventionen durch zivilgesellschaftlichen Protest oder Kritik seitens der parlamentarischen Opposition erreichen die Polizeiarbeit nur über den „Umweg“ über diesen Staatsapparat, wo sie verarbeitet und je nach Kräfteverhältnis, etwa parteipolitischer Konstellation, aufgenommen bis hin zu ignoriert werden. Die Interventionen durch Zivilgesellschaft und parlamentarische Oppositionen erfolgen zu einem guten Teil öffentlich wahrnehmbar. Die Reaktion seitens der Exekutive ist mittels öffentlicher Stellungnahmen und parlamentarischer Dokumente rekonstruierbar. Innerbehördliche Aushandlungen etwa zwischen Innen- und Polizeibehörden bleiben weitgehend undurchsichtig und sind somit für (kritische) Forschung kaum verfügbar. Zugänglich sind aber die öffentlichen Debatten über die polizeiliche Praxis zu „gefährlichen Orten“, die infolge zivilgesellschaftlicher und parlamentarischer

scher Interventionen angestoßen werden. Anhand dieser wird im Folgenden der Frage nachgegangen, welche Varianzen hinsichtlich der Rechtsumsetzung auf der Ebene von Innenbehörde und örtlich zuständigen Polizeibehörden erkennbar werden. Eine daran anschließende, räumlich vergleichende Betrachtung zeigt, dass trotz sehr ähnlicher gesetzlicher Grundlagen die jeweilige Umsetzung stark variieren kann, und dass nur in den Ländern „gefährliche Orte“ der Allgemeinheit bekannt sind, wo durch Interventionen Transparenz eingefordert und Kritik geübt wurde.

Für die folgende Analyse wurden die für die 16 deutschen Bundesländer jeweils gültigen Normen, die verdachtsunabhängige Identitätskontrollen an „gefährlichen Orten“ regeln, sowie einschlägige öffentlich verfügbare Dokumente (parlamentarische Anfragen, Zeitungsartikel, Pressemitteilungen) einbezogen. Die Darstellung der Ergebnisse erfolgt anhand einer tabellarischen Übersicht der 16 Bundesländer und einer vertiefenden Analyse der vier Fallbeispiele Hessen, Bremen, Baden-Württemberg und Sachsen. Der Datenkorpus umfasst knapp 200 Dokumente, je nach Bundesland variiert die Datenlage dabei stark. Die Recherche fand über Onlinesuchmaschinen, u. a. mittels der zu Beginn erwähnten Arbeitsbegriffe und in den entsprechenden Paragrafen, in den jeweiligen Parlamentsdatenbanken auf Landes- sowie Kommunalebene und in wissenschaftlicher Literatur statt. Die vier Fallbeispiele wurden ausgewählt, nachdem alle Dokumente kodiert waren und im Zuge dessen festgestellt wurde, dass die betreffenden Bundesländer das breite Feld unterschiedlicher polizeilicher Praktiken zu „gefährlichen Orten“ beispielhaft abdecken. Für die Auswertung wurde das Material thematisch kodiert, indem aus dem Material heraus und entlang der Fragestellung induktiv und deduktiv Kategorien entwickelt wurden (Flick 2011). Die Kategorie „Transparenz“ wurde deduktiv aufgrund des anfänglichen Forschungsinteresses festgelegt. Die Kategorien „Kontrolle“ und „Einheitlichkeit“ wurden aus dem Material heraus induktiv generiert.

## **„Gefährliche Orte“, polizeiliche Autonomie und selektiver Generalverdacht**

Eine gesetzliche Grundlage zur Ausweisung von „gefährlichen Orten“ findet sich in den Polizeigesetzen aller Länder. Zwar unterscheiden sich tatbestandliche Voraussetzungen leicht, gemein ist aber allen Gesetzen, dass das Konstrukt „gefährliche Orte“ die Polizei dazu befugt, verdachtsunabhängige Identitätskontrollen durchzuführen, und es sich um ein präventives Instrument mit „Ortshaftung“ handelt. Demnach kann jede Person, die „sich an einem solchen Ort aufhält, polizeilich überprüft werden“ (Graulich/Denninger/Bäcker 2018: 433), unabhängig davon, ob eine konkrete Gefahr vorliegt (Poscher 2008: 348-350). Nicht mehr die unmittelbare Gefahr einer Straftat ist mithin ausschlaggebend, sondern die an einen Raum gebundene Zuschreibung „gefährlich“, mit der eine vorverlagerte Erlaubnis des polizeilichen Zugriffs auf alle, die sich an diesen Orten aufhalten, hergestellt wird (Belina/Wehrheim 2011: 224). Die

Polizei ist dabei eine aktive Akteurin, da diese „in der Praxis [...] Räume des Ausnahmerechts etablieren [kann], in denen sie vergleichsweise autonom und ohne hinreichende rechtliche Kontrolle agieren kann“ (Pichl 2018: 114).

Dieser an ausgewiesenen Orten hergestellte Generalverdacht ist paradoxer-, aber notwendigerweise immer selektiv und trifft insbesondere marginalisierte Bevölkerungsgruppen (Kampagne für Opfer rassistischer Polizeigewalt 2016; Keitzel 2018; Thompson 2018; Ullrich/Tullney 2012). Auf Mechanismen der Selektivität der alltäglichen Polizeiarbeit haben bereits Blankenburg und Feest (1972) unter dem Begriff *Definitionsmacht der Polizei* hingewiesen. Zudem folgen präventive Polizeimaßnahmen grundsätzlich einer „differentielle[n] Operationslogik“ (Loick 2018: 10), die eben nicht darauf basiert, dass Personen zufällig und verdachtsunabhängig kontrolliert werden. Vielmehr fungiert das äußere Erscheinungsbild „als Proxy für gesellschaftliche Phänomene“ (Belina/Keitzel 2018: 19). Es wird entlang intersektional verwobener Kategorien wie Nationalität, phänotypische Merkmale, Schicht, Gender poliziert (vgl. Künkel 2014: 79), was häufig in diskriminierenden Kontrollpraktiken wie etwa *racial profiling* mündet (Thompson 2018).

## Gefährliche Orte in der Praxis

Die Rechtsgrundlagen der einzelnen Bundesländer ähneln sich stark, unterscheiden sich aber im Detail. Gemeinsamkeiten und Unterschiede in Bezug auf die gesetzlichen Grundlagen und praktische Umsetzung sind in Tabelle 1 zusammengestellt. Für die anschließende vergleichende Analyse der vier Bundesländer werden insbesondere folgende Kategorien in den Fokus genommen: 1. Transparenz: Welches Wissen gibt es zu der polizeilichen Praxis zu „gefährlichen Orten“? Wird diese öffentlich diskutiert? 2. Kontrolle: Gibt es spezifische parlamentarische Kontrollmechanismen? 3. Einheitlichkeit: Ist die Praxis innerhalb eines Bundeslandes einheitlich oder heterogen? Die Kategorien Transparenz und Kontrolle zeigen entlang länderspezifischer Kräfteverhältnisse, ob und in welcher Weise die Unbestimmtheit des Gesetzes eingeehrt wird. Gibt es Interventionen und, wenn ja, führen diese zu mehr Transparenz oder eingrenzenden Bestimmungen? Die Kategorie der Einheitlichkeit zeigt auf, inwiefern auf Grundlage derselben Norm im Kontext räumlich situierter Kräfteverhältnisse unterschiedliche polizeiliche und politische Praxen entstehen können.

Alle Gesetze enthalten ähnliche tatbestandliche Voraussetzungen. Im Kern geht es darum, dass sich ein bestimmter Raumausschnitt im Vergleich zu anderen durch eine „tatsächlich“ – hier muss eine Kriminalstatistik<sup>3</sup> vorlie-

---

3 Die Kriminalitätsstatistik enthält nur die erfassten Straftaten und nicht das reale Kriminalitätsaufkommen. Die Anzahl der erfassten Straftaten steht in einem engen Zusammenhang mit der Kontrolldichte. Je mehr kontrolliert wird, umso mehr Straftaten werden erfasst.