

Editorial: Zur Einführung in das Themenheft „Reform der Polizeigesetze“

Vor vier Jahren gab das Bundesverfassungsgericht am 20. April 2016 einer Verfassungsbeschwerde (1 BvR 966/09) gegen das Bundeskriminalamtsgesetz (BKAG) teilweise statt. Die Karlsruher Richter*innen beanstandeten, dass die im BKAG zur Terrorabwehr geschaffenen Befugnisse zur heimlichen Überwachung (Wohnraumüberwachungen, Online-Durchsuchungen, Telekommunikationsüberwachungen, Telekommunikationsverkehrsdatenerhebungen) einerseits dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nicht genügen würden und andererseits zu unbestimmt und zu wenig rechtsstaatlich abgesichert seien, um einen effektiven Grundrechtsschutz zu gewährleisten. Auf das Urteil folgte nicht nur die Überarbeitung des beanstandeten BKAG im Jahre 2018, sondern auch – unter Berufung auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts¹ – die Reform der Polizeigesetze in fast allen Bundesländern.² Von politischer Seite werden die Reformen neben dem Verweis auf das Urteil vorrangig mit einer „anhaltend hohen abstrakten Gefahr terroristischer Anschläge“ (Landtag Baden-Württemberg, Drucksache 16/2741: 1),³ einer „angespannten Terror- und Gefährdungslage“ (Landtag Brandenburg, Drucksache 6/9821: 1) und anderen eher unbestimmten Verweisen auf eine gestiegene Bedrohungslage angesichts zunehmender terroristischer Straftaten legitimiert.

Zwar unterscheiden sich die Reformvorhaben je nach Bundesland in Umfang und Regelungsanspruch – von geringfügigen Anpassungen bis hin zu Generalüberholungen ist alles zu finden (Amnesty International/Gesellschaft für Freiheitsrechte 2019) –, dennoch lassen sich übergreifende Muster feststellen. So sollen in allen bereits verabschiedeten oder derzeit noch diskutierten neuen Polizeigesetzen polizeiliche Eingriffsbefugnisse deutlich weiter ins Vorfeld unerwünschter Ereignisse, also beispielsweise einer bevorstehenden Straftat, verschoben werden. Paradigmatisch hierfür steht das Konzept der „drohenden Gefahr“:⁴ Statt wie bisher konkrete und objektiv feststellbare

1 Zur Tragfähigkeit dieser Berufung auf das Urteil siehe den Beitrag von Piotrowski/Kühne in diesem Heft.

2 Lediglich in Thüringen soll das Polizeigesetz nur an die geänderte Rechtslage angepasst werden, in allen anderen Bundesländern sind Reformen in Planung (Berlin, Bremen, Saarland), im Gesetzgebungsverfahren (Schleswig-Holstein) oder bereits umgesetzt.

3 Fast wortgleich auch Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 17/2351, 1.

4 Siehe hierzu die Beiträge von Ruschmeier, Barczak und Piotrowski/Kühne in diesem Heft.

Anhaltspunkte dafür gewinnen zu müssen, dass das Eintreten eines Schadens ohne polizeiliche Intervention sehr wahrscheinlich wäre, soll die Polizei nun auch schon dann in Bürger*innenrechte eingreifen dürfen, wenn der zukünftige Eintritt einer entsprechenden Situation lediglich möglich erscheint.⁵ Diese Vorfeldverschiebung ist verbunden mit der Schaffung neuer Rechtsgrundlagen für repressive Maßnahmen⁶ im Angesicht potenzieller Gefahren. So enthalten die meisten reformierten Polizeigesetze Befugnisse zur Erteilung strafbewehrter präventiver Aufenthaltsvorgaben und Kontaktverbote sowie die Möglichkeit elektronischer Aufenthaltsüberwachung mithilfe elektronischer Fußfesseln.⁷ In vielen Bundesländern wurde außerdem die Möglichkeit zur präventiven Ingewahrsamnahme ausgeweitet. Diese kann teilweise auch zur Durchsetzung von Aufenthaltsvorgaben und Kontaktverboten herangezogen werden.⁸ Auch die Möglichkeit verdachtsunabhängiger Kontrollen, die auf Grundlage der meisten Polizeigesetze bereits an sog. gefährlichen Orten möglich waren (Ullrich/Tullney 2012), wurde erweitert.⁹

Ebenfalls ausgebaut wurden die Möglichkeiten technischer Überwachung seitens der Polizei. Dieser werden dabei einerseits neue Befugnisse zur Datenerhebung gegeben: Sie kann nun durch Zugriff auf Computer und mobile Endgeräte auch verschlüsselt laufende Kommunikation (Quellen-Telekommunikationsüberwachung)¹⁰ sowie dort gespeicherte Daten erheben (Online-Durchsuchung)¹¹. Mit diesen neuen Rechten geht die Legalisierung des Einsatzes staatlicher Schadsoftware („Staatstrojaner“) einher, die mittels der Ausnutzung von Sicherheitslücken auf Smartphones oder Computern Daten der Bürger*innen abgreifen und, soweit für die Erhebung notwendig, auch verändern dürfen. Hinzu kommen in einigen Bundesländern die Ausweitung der Videoüberwachung öffentlicher Plätze¹² sowie die Einführung von Bodycams¹³ bei der Polizei. Auch im Bereich der Datenauswertung bekommt die Polizei neue Möglichkeiten eingeräumt, ei-

5 Ähnlich wie auch in anderen Bereichen des Umgangs mit abweichenden Verhaltensweisen entwickelt sich das *Risiko*, also die bloße Wahrscheinlichkeit, dass ein unerwünschtes Ereignis eintreten könnte, zum zentralen Bezugspunkt staatlichen Handelns. Siehe hierzu grundlegend unter vielen Opitz (2011).

6 In der juristischen Unterscheidung zwischen repressiven Maßnahmen der Strafverfolgung und präventiven Maßnahmen der Gefahrenabwehr handelt es sich natürlich um präventive Maßnahmen. Gemeint sind hier aber aus sozialwissenschaftlicher Perspektive die Etablierung zwangsbewehrter Vorbeugungsmaßnahmen und somit ein Zusammenfallen von Repression und Prävention. Generell zeichnen sich die Polizeigesetzreformen dadurch aus, mit bisher etablierten Begrifflichkeiten und Konzepten zu brechen. Vgl. hierzu auch Austermann/Schlichte 2018.

7 Vgl. z. B. §§ 34b, 34c PolG NRW.

8 Vgl. § 17 Abs. 1 Nr. 4 BayPAG, § 28d Abs. 1 BbgPolG.

9 Vgl. Art. 13 Abs. 1 Nr. 2 c) Bay PAG, § 28b BbgPolG, § 12a PolG NRW.

10 Vgl. § 23b PolGBW, Art. 42 Bay PAG, §§ 15a, b HSOG, § 33a NPOG, § 20c PolG NRW.

11 Vgl. Art. 45 BayPAG, § 15c HSOG, § 33d NPOG, § 31c POGRP.

12 Vgl. § 21 PolGBW, Art. 33 BayPAG, § 31 Abs. 2 BbgPolG, § 32 NPOG, § 15a PolG NRW, § 57 SächsPVDG.

13 Vgl. Art. 33 Abs. 4 BayPAG, § 31a Abs. 2 BbgPolG, § 32a SOG M-V, § 32 Abs. 4 NPOG, § 27a POGRP.

nerseits durch die im neuen BKAG eingeräumte Informationsordnung, die die bisher getrennt gespeicherten Datenbestände an zentraler Stelle beim BKA zusammenführen soll, um die Vernetzung von Daten und den Austausch zwischen Landes- und Bundespolizeibehörden zu vereinfachen. Nach den reformierten Landespolizeigesetzen können nun auch in einigen Bundesländern alle bestehenden Datenbestände zusammengeführt und automatisiert ausgewertet werden.¹⁴ Zudem wird die polizeiliche Ausrüstung mit der Zulassung von Handgranaten und Elektroimpulsdistanzgeräten (Tasern) als neuer Bewaffnung¹⁵ sowie dem Einsatz von Drohnen¹⁶ erweitert.

Gegen die Reformvorhaben gab es vielerorts große zivilgesellschaftliche Proteste mit teilweise über 40.000 Teilnehmer*innen, die etwa in Nordrhein-Westfalen oder Niedersachsen dazu führten, dass Reformen verschoben und die Gesetze schließlich in abgemilderter Form ratifiziert wurden – ohne dass jedoch die grundsätzliche Stoßrichtung der Reformen verändert worden wäre. Hierbei kam es zu kontroversen Auseinandersetzungen zwischen Kritiker*innen und politischen Entscheider*innen (Löffelmann 2018: 355). Insgesamt können die Polizeigesetze und die sich darauf beziehenden Kritiken, Demonstrationen und Veranstaltungen als eine der größten zivilgesellschaftlichen Auseinandersetzungen über Bürger*innen- und Freiheitsrechte in der letzten Dekade verstanden werden.

Diesen großen gesellschaftlichen Protesten steht bisher eine sich noch am Anfang befindende wissenschaftliche Debatte gegenüber.¹⁷ Es lassen sich dennoch fünf zentrale Kritiklinien herausarbeiten, die sowohl in den zivilgesellschaftlichen Protesten, als auch in den bisher vorliegenden wissenschaftlichen Auseinandersetzungen immer wieder betont worden sind:

Die Vorverlagerung polizeilicher Eingriffsbefugnisse in den Bereich vor Entstehung einer Gefahr und spekulative Handlungslogiken

Das Verständnis von Polizeiarbeit befindet sich im Wandel: Die Polizei soll nicht mehr abwarten, bis eine Gefahr konkret erkennbar wird, sondern proaktiv po-

14 Vgl. § 25a HSOG, § 49 PolDVG; siehe dazu auch den Beitrag von Golla in diesem Heft.

15 Vgl. § 54a PolGBW, Art. 86 BayPAG, § 69 Abs. 2 BbgPolG, § 40 SächsPVDG, § 58 Abs. 4 PolG NRW.

16 Vgl. Art. 47 BayPAG, § 34 SOG M-V.

17 Der Schwerpunkt der wissenschaftlichen Debatte lag bisher auch auf rechtsdogmatischen Auseinandersetzungen mit dem Bayerischen Polizeiaufgabengesetz (BayPAG), welches in zeitlicher und inhaltlicher Perspektive eine gewisse Vorreiterrolle einnimmt. Siehe hierzu u. a. Apostel (2019), Waechter (2018), Shirvani (2018), Möstl (2018), Löffelmann (2018), Leisner-Egensperger (2018) oder Holzner (2018). Allgemeiner: Wehr (2019), Kretschmann/Legnaro (2019). Sozialwissenschaftliche Perspektiven sind bisher unterrepräsentiert.

tenzielle Risiken suchen, erkennen und unschädlich machen. Prognosen über den Ablauf von Handlungen und Ereignissen werden immer weiter ins Vorfeld verschoben (Apostel 2019). Dies erhöht einerseits die Fehleranfälligkeit der Prognosen und damit auch die Gefahr, dass völlig ungefährliche Bürger*innen von grundrechtseinschränkenden Maßnahmen betroffen werden.¹⁸ Andererseits erschwert dies auch die gerichtliche Kontrolle staatlicher Handlungen, da abstrakte Gefahrenkonstruktionen wesentlich schwerer überprüfbar sind als die bisher etablierten Kategorien der Polizeigesetze (Fährmann/Aden 2019: 176). Die Polizeigesetzreformen werden daher von einigen Beobachter*innen als Teil einer fortschreitenden Versicherheitlichung und sich entgrenzenden gesellschaftlichen Präventionsorientierung verstanden, wie sie zum Beispiel auch im Bereich des *Predictive Policing* feststellbar sind (Kretschmann/Legnaro 2019).¹⁹

Uneindeutige Kategorien, sprachliche Ungenauigkeiten und der erweiterte Anwendungsbereich der Polizeigesetze

In der öffentlichen Diskussion werden die Polizeigesetze v.a. als Maßnahme der Terrorabwehr präsentiert. Allerdings fällt bei der Betrachtung der Gesetze(-sentwürfe) auf, dass terroristische Straftaten oder der Status einer*eines potenziellen *Gefährderin*Gefährders* nicht klar legal definiert sind. Stattdessen wurden Behelfslösungen gefunden, die entweder zu schützende Rechtsgüter benennen oder mittels eines Katalogs schwerwiegende Straftaten definieren.²⁰ Dieser weite Anwendungsbereich erhöht den rechtlichen Handlungsspielraum der Polizei und die Anzahl der Situationen, in denen sie eingreifen darf. Hierdurch sind potenziell viel mehr Personen von den Polizeigesetzreformen betroffen als politisch angegeben (Kretschmann/Legnaro 2019; Busch 2018): Auch gewerkschaftliche Streiks, der Besuch von Fußballspielen oder die Teilnahme an Protesten können nun schon ausreichend sein, um in den Fokus polizeilich-präventiver Maßnahmen zu geraten.²¹

In diese Richtung weist auch die Ausweitung der Möglichkeit verdachtsunabhängiger Kontrollen. Die rechtliche Befugnis, solche Kontrollen an sog. gefährlichen Orten durchzuführen, gab es zwar bereits in zahlreichen Polizeigesetzen. Neu hinzugekommen sind aber Regelungen, die beispielsweise Unterkünfte für Geflüchtete pauschal zu sog. gefährlichen Orten erklären,²² oder verdachtsunabhängige Kontrollen zur Unterbindung des unerlaubten Aufenthalts²³ erlauben. Von derartigen Kontrollen betroffen dürften vor allem rassifizierte Personen sein, die von den ausführenden Polizist*innen als ‚nicht-deutsch‘ und damit als poten-

18 Siehe hierzu den Text von Barczak in diesem Heft.

19 Dass es sich hierbei um einen bereits seit längerem laufenden Prozess handelt, lässt sich mit Blick auf Schoch (2004) nachvollziehen.

20 Siehe zur Konstruktion terroristischer Straftaten Piotrowski/Kühne in diesem Heft.

21 Siehe zu diesem Aspekt den Beitrag von Piotrowski/Kühne in diesem Heft.

22 Vgl. Art. 13 Abs. 1 Nr. 2 c) BayPAG.

23 Vgl. § 12a PolG NRW.

ziell gegen das Aufenthaltsgesetz verstoßend wahrgenommen werden.²⁴ Diese Praxis des *racial profiling* findet de facto bereits auch ohne die Neuerungen in den Polizeigesetzen statt (El-Tayeb/Thompson 2019); sie erhält jedoch durch die Reformen eine neue normative Untermauerung.

Die Aufweichung der strikten Trennung von Gefahrenabwehr- und Strafrecht sowie von polizeilichen und geheimdienstlichen Befugnissen

Die bei der Gründung der Bundesrepublik geschaffene Sicherheitsarchitektur beruhte auf den negativen Erfahrungen u. a. auch mit der ‚Geheimen Staatspolizei‘ im Dritten Reich, in der polizeiliche und geheimdienstliche Befugnisse zusammenliefen. Im sog. ‚Polizei-Brief‘ wurde daher von den alliierten Militärgouverneuren die strikte Trennung von Polizei und Geheimdiensten vorgeschrieben (Nehm 2004). Im Ergebnis hieß das: Geheimdienste sollen schon im Vorfeld einer Gefahr tätig werden dürfen, haben dafür aber keine polizeilichen Befugnisse. Dieses Trennungsgebot wird nun aber durch die Vorverlagerung der polizeilichen Kompetenzen in einen Bereich, in dem noch keine konkrete Gefahr besteht, zunehmend in Frage gestellt. Zugleich erhalten die Länderpolizeien zunehmend Kompetenzen zur heimlichen Überwachung, die vormals den Geheimdiensten vorbehalten waren.

Ebenso konstitutiv für das Rechtsverständnis der Bundesrepublik war lange Zeit die Trennung von reagierendem Strafrecht und präventiv-orientierter Gefahrenabwehr. Bereits seit einigen Jahren lassen sich jedoch zwei gegenläufige Tendenzen beobachten: zum einen die Kriminalisierung nur potenziell schädigender Verhaltensweisen, zum anderen eine „Funktionsverschiebung von Straftatbeständen“ (Jasch 2019: 239); Strafrechtsnormen haben ihre Funktion nicht mehr hauptsächlich in der Sanktionierung eines strafbewehrten Verhaltens, sondern werden zu definitorischen „Türöffnern“ (ebd.) für polizeilich-präventive Maßnahmen. Durch die zeitliche Vorverlagerung und die Anknüpfung an Katalogstraftaten weisen die reformierten Polizeigesetze in ebendiese Richtung.

Die (Un-)Verhältnismäßigkeit der Ausweitung repressiver polizeilicher Handlungsoptionen

Die Polizeigesetzreformen verbinden eine Vorfeldverschiebung polizeilichen Handelns mit der Ausweitung repressiver Handlungsoptionen in jenen Fällen, in denen Polizeibeamt*innen ein Risiko für ein zu schützendes Rechtsgut nach den Polizeigesetzen konstatieren. Selbst ohne konkrete Planungen für eine Straftat können Menschen nun in Haft genommen²⁵ oder mit heimli-

24 Siehe hierzu den Beitrag von Graebisch in diesem Heft.

25 Vgl. z. B. Art. 17 Abs. 1 S. 3 BayPAG.

chen Mitteln überwacht werden,²⁶ zudem können gegen sie Aufenthaltsgebote, Betretungs- oder Kontaktverbote ausgesprochen werden. Als gefährlich betrachtete Personen²⁷ können somit, ohne dass sie sich eines nachgewiesenen Vergehens schuldig gemacht haben, mit schwerwiegenden Maßnahmen belegt werden. Zwar ist bei einigen der besonders grundrechtsintensiven Maßnahmen wie einer Ingewahrsamnahme, einem Aufenthaltsgebot oder einer elektronischen Aufenthaltsüberwachung eine richterliche Anordnung vorgesehen; häufig kann diese jedoch entfallen oder nachträglich eingeholt werden, sofern Gefahr im Verzug besteht,²⁸ so dass der Grundrechtseingriff zunächst für eine gewisse Dauer unüberprüft bestehen kann.

Die gleichzeitige Absenkung der Eingriffsschwelle und die Ausweitung der polizeilicherseits möglichen Grundrechtseingriffe erhöht so auch die Definitionsmacht der Polizei, indem sie in mehr Situationen eingreifen darf und ihr ein weiterer Spielraum bei der Bestimmung von Gefahren eingeräumt wird. Ähnlich wie bereits bei der Bestimmung sog. gefährlicher Orte fällt der Polizei hier neben der Aufgabe der Rechtsdurchsetzung, ob gewollt oder nicht, auch die Aufgabe der Rechtssetzung zu. Die Polizei wird in den Worten von Jasch (2019: 228) zur „Institution, die sich das von ihr durchzusetzende Recht manchmal selbst schafft.“

Der Rekurs auf das Narrativ einer gestiegenen Bedrohungslage

Die Notwendigkeit der Polizeigesetzreformen wird über eine gestiegene Bedrohung durch internationalen islamistischen Terrorismus zu legitimieren versucht (vgl. SPD Niedersachsen 2019). Auffällig ist hierbei zum einen, dass Rechtsterrorismus nicht zur Begründung von Gesetzesverschärfungen herangezogen wird, und zum anderen, dass in den Gesetzesentwürfen kaum Anhaltspunkte für die These einer gestiegenen Bedrohungslage genannt werden. Vielmehr wird zumeist cursorisch auf den Anschlag am Breitscheidplatz sowie allgemeine Verunsicherungserscheinungen in der Gesellschaft verwiesen und ansonsten eine Handlungsnotwendigkeit schlicht vorausgesetzt.²⁹ Dies steht in starkem Widerspruch zu den verfügbaren Sicherheitsdaten für Deutschland, die eine seit Jahren abnehmende Sicherheitsbedrohung nahelegen (BKA 2020), sowie den verfas-

26 Z. B. Art. 42 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BayPAG.

27 Zur Bedeutung personalisierender Gefahrenvorstellungen für die Gefahrenkonstruktionen in den Polizeigesetzen siehe auch Barczak in diesem Heft.

28 Vgl. z. B. §§ 35, 34b Abs. 2, 34c Abs. 6 PolG NRW.

29 Exemplarisch die Begründung des Freistaates Sachsen zur Notwendigkeit der Polizeireformen auf der eigens eingerichteten Internetseite www.polizeirecht-sachsen.de: „Damit wird die Handlungsfähigkeit der Polizei auch bei wachsender Gefahr durch Terror und Kriminalität auf hohem Niveau sichergestellt.“ Auf empirische Belege oder zumindest cursorische Explikation dieser These wird auf der gesamten Homepage im Weiteren verzichtet. [Zugriff: 22.03.2020].

sungsrechtlich und politisch wünschenswerten Legitimationsanforderungen Anforderungen an weitreichenden Gesetzesverschärfungen.

Das Themenheft

Vor diesem Hintergrund ist das Ziel dieses Themenheftes, einen Beitrag zu der sich gerade erst entwickelnden wissenschaftlichen Debatte um die Reformen der Polizeigesetze zu leisten, die Erweiterung der Diskussion um neue Perspektiven sowie deren punktuelle Vertiefung. Angestrebt wurde dabei, das Thema aus möglichst verschiedenen thematischen und disziplinären Blickwinkeln aufzugreifen. Ziel war es, die Polizeigesetze nicht aus einer rein normativen Perspektive zu betrachten, sondern auch die realgesellschaftlichen Auswirkungen der Polizeigesetzreformen auf die Rolle von Polizei und Kontrolle einzubeziehen.

Freilich handelt es sich bei den Reformen um keinen bereits abgeschlossenen Prozess. So sind in manchen Bundesländern Gesetzesveränderungen noch in der parlamentarischen Diskussion³⁰ und erste Verfassungsbeschwerden und Normenkontrollanträge wurden schon eingereicht.³¹ Gleichzeitig zeichnen sich auf Bundesebene bereits die nächsten Gesetzentwürfe ab, die mit der Kategorie der ‚drohenden Gefahr‘ operieren.³² Dementsprechend können die Beiträge in diesem Themenheft nur den Status Quo im Frühjahr 2020 abbilden und manche Betrachtungen müssen mangels Empirie auf normativer bzw. theoretisch-übergeordneter Ebene verbleiben. Wir sind aber überzeugt, dass die Beiträge des Themenheftes, gerade auf Grund der empirisch-theoretischen Mischung, die akademische Debatte um die Polizeigesetze konstruktiv bereichern.

Folgende Beiträge sind im Themenheft versammelt:

Tristan Barczak ordnet die Polizeigesetzreformen rechtshistorisch mit Blick auf das *Kreuzberg-Urteil* des Preußischen Oberverwaltungsgerichtes aus dem Jahr 1882 ein und widmet sich davon ausgehend der Frage, welche Schwerpunktverschiebungen und Paradigmenwechsel im Vergleich zum klassischen Gefahrenabwehrrecht sich in den neuen Polizeigesetzen wiederfinden lassen, aber auch durch diese fortgeschrieben werden. Er konstatiert eine teils paradox anmutende Gleichzeitigkeit der Tendenzen zu Subjektivierung und Entindividualisierung eines auf Prognoseentscheidungen und Risikokalkulationen beruhenden Sicherheitsrechts.

30 In Berlin, Bremen, im Saarland und in Schleswig-Holstein läuft das Gesetzgebungsverfahren noch bzw. sind Änderungen angekündigt.

31 Gegen die Polizeigesetze in Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen sind Verfahren beim Bundesverfassungsgericht anhängig, in Bayern und Sachsen auch bei den jeweiligen Landesverfassungsgerichten.

32 So beispielsweise der Entwurf zum Zollfahndungsdienstgesetz, BT-Drucks. 19/12088.

Das für die Polizeigesetze zentrale Konzept der *drohenden Gefahr* steht in den Beiträgen von *Saskia Piotrowski/Marius Kühne* und *Hannah Ruschmeier* im Mittelpunkt. Mit jeweils unterschiedlichen Schwerpunkten nehmen beide Texte diese weitestgehend neuartige Gefahrenkategorie kritisch in den Blick. Während Piotrowski und Kühne sich der drohenden Gefahr am Beispiel des Versammlungsrechts und seiner Bedeutung im institutionellen Machtgefüge der Republik nähern, unterzieht Ruschmeier das Konzept einer kritischen verfassungsrechtlichen Würdigung. Beide Texte eint dabei die Sorge um eine Aushöhlung zentraler rechtsstaatlicher Prinzipien.

Obwohl Überwachungsbefugnisse in den Polizeigesetzen eine herausragende Rolle einnehmen, sind die damit verbundenen Fragen der technischen Umsetzung bisher eher unbeachtet geblieben. An dieser Leerstelle setzen die Texte von *Jan Fährmann/Hartmut Aden/Alexander Bosch* und *Sebastian Golla* an. Technologien der Überwachung und Datenauswertung sowie insbesondere zu erwartende Innovationen in diesem Bereich, so wird in beiden Aufsätzen deutlich, bergen das Potenzial, Grundrechtseingriffe zu intensivieren. Fährmann/Aden/Bosch bearbeiten dieses Thema in allgemeiner Perspektive mit Blick auf die damit verbundenen (oft unbemerkten) Mechanismen, Auswirkungen sowie Probleme und stellen Überlegungen zu rechtsstaatlichen Einhegungsmöglichkeiten an. Golla wiederum fokussiert auf das Beispiel Künstlicher Intelligenz und schlägt ein *lernfähiges Recht* als notwendiges Gegenstück zu *lernfähigen Computersystemen* vor.

Grischa Merkel beschäftigt sich mit den Regelungen zur präventiven Freiheitsentziehung, wie sie beispielweise im Bayerischen Polizeiaufgabengesetz zu finden sind. Durch eine Gegenüberstellung zu geltender Grundsätze der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (*EMRK*) kommt sie zu dem Schluss, dass die normativen Neuerungen der Polizeigesetze eine Verletzung des Art. 5 *EMRK* (Recht auf Freiheit und Sicherheit) darstellen.

Christine Graebisch thematisiert ebenfalls die Möglichkeiten zur Freiheitsentziehung in den Polizeigesetzen, ordnet diese aber in die Debatte um *Crimmigration* in den Sozial- und Rechtswissenschaften ein. Deutlich wird dabei, dass personenbezogene Gefahrenkonstruktionen und Präventivmaßnahmen der Polizeigesetze einerseits Vorläufer in den deutschen Aufenthaltsgesetzen haben und andererseits mit diesen verflochten sind, woraus sich ein besonderes Bedrohungspotenzial für Personen ohne deutschen Pass ergibt.

Das Themenheft hat insgesamt einen für das Kriminologische Journal ungewöhnlichen stark rechtswissenschaftlichen Schwerpunkt, was vor allem der Tatsache geschuldet ist, dass die thematisierten Polizeigesetzreformen schlicht noch zu jung sind, um ihre rechtstatsächlichen Auswirkungen auf die Gesellschaft vertieft analysieren zu können. Alle Beiträge eint indes eine kritische Perspektive auf die Reformen der Polizeigesetze. Das Heft leistet damit einen Beitrag zu einer Debatte, die angesichts voraussichtlich folgender weiterer Verschärfungen und Ausweitungen noch lange nicht be-

endet ist. Die vielfältigen Reaktionen auf unseren *call for papers* haben den großen Diskussionsbedarf in Sachen Polizeigesetzreformen aufgezeigt. Wie wichtig eine Auseinandersetzung über die Ausgestaltung polizeilicher Befugnisse ist, zeigt sich auch vor dem Hintergrund der zahlreichen Verordnungen und Allgemeinverfügungen infolge der Corona-Pandemie. Die Durchsetzung der darin enthaltenen weitreichenden Beschränkungen von Grundrechten durch die Polizei erfolgt wiederum unter Rückgriff auf die Polizeigesetze. Wir freuen uns daher, dass auch in den folgenden Heften des Kriminologischen Journals das Thema Polizeigesetze erneut aufgegriffen werden wird.

Johannes Busch/Hannah Espin Grau/Dirk Lampe, Bochum/Bremen

Literatur

- Aden, Hartmut/Fährmann, Jan (2019): Defizite der Polizeirechtsentwicklung und Techniknutzung, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 52, 175-178.
- Amnesty International/Gesellschaft für Freiheitsrechte (2019): Übersicht über die Änderungen der Polizeigesetze in den einzelnen Bundesländern, < <https://freiheitsrechte.org/home/wp-content/uploads/2019/11/2019-11-11-Aktualisierte-Uebersicht-neue-Polizeigesetze.pdf>> [20.03.2020].
- Apostel, Christoph (2019): Das neue Polizeiaufgabengesetz (PAG) in Bayern – gesetzliche Absicherung des „Predictive Policing“-Gedankens?, in: Kritische Justiz 52, 147-158.
- Austermann, Nele/Schlichte, Gianna Magdalena (2018): Gefährliche Begriffe?! Über „Gefährder“ und drohende Gefahren, in: Kritische Justiz 51, 479-494.
- BKA (2020): Polizeiliche Kriminalstatistik 2019, <https://www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/PolizeilicheKriminalstatistik/PKS2019/pks2019_node.html> [24.03.2020].
- Busch, Heiner (2018): Der Staat als Gefährder, <<http://www.weiterdenken.de/de/2018/08/01/der-staat-als-gefahrder>> [23.03.2020].
- El-Tayeb, Fatima/Thompson, Vanessa Eileen (2019): Alltagsrassismus, staatliche Gewalt und koloniale Tradition: Ein Gespräch über Racial Profiling und intersektionale Widerstände in Europa, in: Wa Baile, Mohamed et al. (Hg.): Racial Profiling: Struktureller Rassismus und antirassistischer Widerstand, Bielefeld, 311-328.
- Holzner, Thomas (2018): Die drohende Gefahr – Neue Gefahrenkategorie oder verfassungswidrige Vorverlagerung von Eingriffsbefugnissen?, in: Die Öffentliche Verwaltung 72, 946-950.
- Jasch, Michael (2019): Rechtsdurchsetzung durch die Polizei, in: Boulanger, Christian/Rosenstock, Julika/Singelstein, Tobias (Hg.): Interdisziplinäre Rechtsforschung. Eine Einführung in die geistes- und sozialwissenschaftliche Befassung mit dem Recht und seiner Praxis, Wiesbaden, 227-242.
- Kretschmann, Andrea/Legnaro, Aldo (2019): Abstrakte Gefährdungslagen. Zum Kontext der neuen Polizeigesetze, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 69 (21-23), 11-17.
- Leisner-Egensperger, Anna (2018): Polizeirecht im Umbruch: Die drohende Gefahr, in: Die Öffentliche Verwaltung 72, 677-687.
- Löffelmann, Markus (2018): Das neue bayerische Polizeirecht, in: Kritische Justiz 51, 355-359.
- Möstl, Markus (2018): Polizeibefugnisse bei drohender Gefahr, in: Bayerische Verwaltungsblätter 150, 156-163.
- Nehm, Kay (2004): Das nachrichtendienstliche Trennungsgebot und die neue Sicherheitsarchitektur, in: Neue juristische Wochenschrift 57, 3289-3295.

- Opitz, Sven (2011): Widerstreitende Temporalitäten: Recht in Zeiten des Risikos, in: Behemoth 4, 58-82.
- Schoch, Friedrich (2004): Abschied vom Polizeirecht des liberalen Rechtsstaates? Vom Kreuzberg-Urteil des Preußischen Oberverwaltungsgerichts zu den Terrorismusbekämpfungsgesetzen unserer Tage, in: Der Staat 43, 347-369.
- Shirvani, Foroud (2018): Paradigmenwechsel im Polizeirecht? – Die neue Rechtsfigur der „drohenden Gefahr“, in: Deutsches Verwaltungsblatt 133, 1393-1398.
- SPD Niedersachsen (2019): Warum braucht Niedersachsen das neue Polizeigesetz?, <<https://www.spdnds.de/warum-braucht-niedersachsen-das-neue-polizeigesetz/>> [23.03.2020].
- Ullrich, Peter/Tullney, Marco (2012): Die Konstruktion ‚gefährlicher Orte‘. Eine Problematisierung mit Beispielen aus Berlin und Leipzig, in: sozialraum.de 4, <<https://www.sozialraum.de/die-konstruktion-gefaehrlicher-orte.php>> [20.03.2020].
- Waechter, Kay (2018): Bayern: Polizeireicht in neuen Bahnen, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 37, 458-462.
- Wehr, Matthias (2019): Die „drohende Gefahr“ im Polizeirecht, in: JURA – Juristische Ausbildung 41, 940-950.