Präventivhaft als Abkürzung

Wenn Gefahrenabwehr das Strafrecht überholt

Christine Morgenstern

17.08.2026 doi: 10.59704/ce8023db160ce549

Der Anschlag auf den Berliner Christopher Street Day hat die Forderung nach einer wirksameren präventiven Gefahrenabwehr neu befeuert. Die gesellschaftliche Frage: Warum war der Tatverdächtige trotz seiner bekannten Gefährlichkeit nicht in Haft? Die politische Antwort liegt nahe: Um Gefahr nicht in einen Schaden umschlagen zu lassen, muss der Staat eben früher eingreifen, notfalls inhaftieren. Nur verschiebt sich damit auch die Logik des Freiheitsentzugs: Weg von der begangenen Tat und hin zur bloßen Gefährlichkeit.

Die Tat im Kontext

Der queerfeindliche, mutmaßlich islamistisch motivierte Anschlag auf den Berliner *Christopher Street Day* Ende Juli ist erschütternd: Eine Frau starb, mehr als 30 weitere Menschen wurden teils schwer verletzt. Er reiht sich ein in eine Reihe von Anschlägen auf andere *Pride-Events*, die sich als Ausdruck mehrdimensionalen Hasses verstehen lassen. Queerfeindlichkeit ist das unmittelbare Motiv, hinzu kommen – wie in Berlin – islamistische Ideologie als ideologischer Rahmen und Einflüsse aus der *Manosphere* als radikalisierende Verstärker. Da der Berliner Tatverdächtige im Zuge seiner Festnahme getötet wurde, wird es zu keinem Strafverfahren kommen. Anzunehmen ist aber, dass die Tat als Hass- bzw. Vorurteilskriminalität i.S.d. § 46 Abs. 2 StGB einzuordnen ist. Sie richtet sich nicht nur gegen einzelne Personen oder Gruppen, sondern gegen die Gesellschaft als Ganzes: Sie ist ein „Angriff auf die Polis, die Bürger:innengemeinde“ mit dem „Potential, die Grundlagen einer freiheitlich-demokratischen Gesellschaft ins Wanken zu bringen“ (Rothenburg und Coester 2024, 210).

Die öffentliche Debatte stellt diesen gesamtgesellschaftlichen Bezug bereitwillig her. Man könnte auch sagen, sie vereinnahmt den Anschlag entsprechend. Die politische Diskussion und die daraus folgenden Konsequenzen konzentrieren sich dann jedoch auf den islamistischen und terroristischen Hintergrund.

In ihrem Mittelpunkt steht derzeit die Frage, warum der Attentäter zum Tatzeitpunkt nicht inhaftiert war. Kurz zuvor war er nämlich wegen der Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Straftat nach § 89a StGB verurteilt worden. Zudem deuteten, soweit sich dies aus den Medienberichten bzw. verschiedenen Presseerklärungen aus den Innenministerien ergibt, die den Strafverfolgungsbehörden vorliegenden Informationen klar auf eine Gefährlichkeit hin; entsprechend war er als „Gefährder“ eingestuft worden.

Die Flucht in die Prävention

In der politischen Diskussion wird inzwischen das gesamte Arsenal rechtspolitischer Forderungen mobilisiert: Verschärfungen des Jugendstrafrechts, höhere Strafen für terroristische Delikte, aufenthaltsrechtliche Konsequenzen bis hin zur Ausbürgerung, mehr Überwachungsmaßnahmen für Gefährder:innen und vor allem die Ausweitung der Präventivhaft. Die Flucht in die Prävention ist ein bekannter politischer Reflex und aus Sicht der Strafverfolgungsbehörden angesichts der Tragweite der Ereignisse auch nachvollziehbar: Wem ist zuzumuten, dass eine Gefahr in einen gravierenden Schaden umschlägt; wer trägt am Ende die Verantwortung?

Dennoch erscheint das zunehmend gepflegte Narrativ fragwürdig, wonach die Strafjustiz einfach nicht in der Lage sei, das Problem zu verstehen oder gar verständig zu bearbeiten („Im Kopf der Richter“, ZEIT vom 30.7.2026). Es legt nahe, präventive Maßnahmen und damit die Exekutive müssten die Problemlösung übernehmen. Das greift das rechtss-

taatliche Strafverfahren an. Zugleich gerät aus dem Blick, dass gerade das derzeit als nahezu unumgängliche Lösung präsentierte Instrument der Präventivhaft rechtsstaatlich höchst bedenklich ist.

Haft ohne Tat

Schon jetzt erlauben die Polizeigesetze der Länder sowie das Bundespolizeigesetz und das BKA-Gesetz unter bestimmten Voraussetzungen eine Freiheitsentziehung zur Gefahrenabwehr. Wenngleich sich die landesrechtlichen Regelungen erheblich unterscheiden und in manchen Bundesländern die zulässige Höchstdauer nur wenige Tage beträgt, liegt sie in Sachsen-Anhalt, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Bayern bei einem Monat oder länger. Ein Monat entspricht bereits der unteren Grenze einer zeitigen Freiheitsstrafe nach § 38 Abs. 2 StGB; eine abschließende verfassungsgerichtliche Klärung der aktuellen Regelung steht noch aus.

Hinter den Sympathien für eine unbegrenzte Präventivhaft steht ein kriminalpolitisch altes Konzept: Wer gefährlich ist, soll daran gehindert werden, Straftaten zu begehen, indem man ihn physisch von der Gesellschaft fernhält. Die Kriminologie bezeichnet diesen Gedanken als *Incapacitation*. Der Begriff lässt sich in etwa als Herstellung von Handlungsunfähigkeit einer Person durch Freiheitsentzug wiedergeben. Der amerikanische Kriminologe Frank E. Zimring (Zimring/Hawkins, Incapacitation: Penal Confinement and the Restraint of Crime, 1995) beschreibt dies als ein System ohne *„moving parts“*: Der kriminalpräventive Effekt beruht nicht auf unsicheren psychologischen oder sozialen Wirkmechanismen, sondern allein auf der räumlichen Trennung des Täters oder der Täterin von den potenziellen Opfern. Selbstverständlich weisen Zimring und Hawkins darauf hin, dass die tatsächliche Wirksamkeit von *Incapacitation*von zahlreichen empirischen Voraussetzungen abhängt, etwa der Treffsicherheit kriminalprognostischer Einschätzungen, der Dauer der Freiheitsentziehung und der Frage, ob tatsächlich Personen mit einem hohen zukünftigen Gewaltrisiko betroffen sind – das Risiko der *false positives* soll hier nur erwähnt werden. Deutschen Strafrechtler:innen wird die Parallele zur *Unschädlichmachung* bei Franz v. Liszt auffallen: Er propagiert zum Schutz der Rechtsordnung einen zweckorientierten Umgang mit unterschiedlichen Gruppen von Straftätern, wobei die Unschädlichmachung eine von drei spezialpräventiven Funktionen der Strafe darstellt und sich gegen diejenigen Täter richtet, die als dauerhaft unverbesserlich anzusehen sind. Mit diesen Überlegungen gilt von Liszt auch als Vordenker der Sicherungsverwahrung.

Bei allen Unterschieden steht der potenziell unbegrenzte Freiheitsentzug in beiden Konzepten zunächst im Zusammenhang mit Strafe bzw. Strafverfahren. Die polizeiliche Präventivhaft richtet sich hingegen gerade nicht gegen bereits verurteilte Täter:innen. Oftmals liegt noch nicht einmal ein konkreter Tatverdacht vor, der im Übrigen dann richtigerweise bei Vorliegen der übrigen Voraussetzungen zur Untersuchungshaft führen müsste. Stattdessen erfolgt die Freiheitsentziehung ausschließlich aus gefahrenabwehrrechtlichen Gründen und folgt anderen rechtlichen Logiken: Typischerweise genügt die polizeiliche Prognose, dass eine Straftat – oder auch eine erhebliche Ordnungswidrigkeit oder, wie in Baden-Württemberg, eine erhebliche Störung der öffentlichen Sicherheit – unmittelbar bevorsteht und der Gewahrsam zu ihrer Verhinderung unerlässlich ist. Der staatliche Eingriff erfolgt unabhängig von einem Strafverfahren und unabhängig von einer Straftat; Kategorien wie Tatverdacht oder Unschuldsvermutung spielen keine Rolle. Zum Konzept der Haft ohne Tat wird gerne Lewis Carroll zitiert (Stuckenberg, Untersuchungen zur Unschuldsvermutung, 1998, 510):

> *“There’s the King’s Messenger. He’s in prison now, being punished: and the trial doesn’t begin until next Wednesday: and of course the crime comes last of all.”“Suppose he never commits the crime?” said Alice.“That would be all the better, wouldn’t it?” the Queen said.*

Die literarische Pointe verweist auf das rechtsstaatliche Dilemma: Je weiter der Staat seine Eingriffsbefugnisse in das Vorfeld möglicher Straftaten verlagert, desto stärker entfernt er sich von den Prinzipien des Straf- und Strafverfahrensrechts. Im Extremfall werden

sie unnötig, nicht nur in *Wonderland*: Erst ersetzt Präventivhaft die staatliche Reaktion, dann kommen in allen geeigneten Fällen aufenthaltsrechtliche Folgen von Abschiebung bis zur – auch dies wird ja derzeit diskutiert – Ausbürgerung terroristischer Gefährder (vgl. hierzu die Beiträge von Epik und Collorio in Neue Kriminalpolitik, Heft 2/2026).

Aus dem Sicherheitsrecht nichts Neues

Diese kriminalpolitischen Reflexe sind nichts Neues und wurden aus verschiedenen Perspektiven schon häufiger beleuchtet. Entweder geschah dies überaus kritisch mit Blick auf das durch den Präventionsgedanken dominierte Recht der Sicherheitsgesellschaft oder auch tendenziell befürwortend – die Älteren unter uns werden sich an die Diskussion um das Bürgerstrafrecht und das Feindstrafrecht erinnern. Nach Jakobs behandelt das Bürgerstrafrecht den Täter als Rechtsperson, die trotz der Straftat Mitglied der Rechtsgemeinschaft bleibe; es sei an Schuld, Verfahren und Freiheitsrechte gebunden. Demgegenüber sei das Feindstrafrecht gedacht für Personen, die sich dauerhaft von der Rechtsordnung abgewandt hätten – etwa Terrorist:innen oder Mitglieder organisierter krimineller Strukturen. Gegenüber solchen „Feinden“ trete nicht die Ahndung vergangenen Unrechts, sondern die präventive Gefahrenabwehr in den Vordergrund. Zulässig seien damit eine Vorverlagerung der Strafbarkeit, erweiterte Eingriffsbefugnisse und eine stärkere Orientierung an Sicherheitsinteressen. Eine Trennung der beiden Typen sei gegenüber einer ständig stärkeren Durchmischung des allgemeinen Strafrechts mit „feindstrafrechtlichen Einsprengseln“, insbesondere der Strafbarkeit von reinen Vorbereitungshandlungen, vorzugswürdig. Die Reaktion in der Strafrechtswissenschaft war überwiegend ablehnend (z.B. Hassemer 2006); in der Unterscheidung wurde allgemein eine Gefährdung des rechtsstaatlichen Strafrechts gesehen, weil sie die Gleichheit aller Personen vor dem Gesetz relativiere und Sonderrecht für als gefährlich eingestufte Gruppen legitimiere. Die Frage Hassemers, man dürfe „erwarten zu erfahren, welches die Kriterien der Gleichbehandlung und welches die Grenzen verhältnismäßiger Eingriffe sein sollen und warum“ (ebd., S. 138), blieb unbeantwortet.

Daran ist empirisch aus Sicht der Kriminologie wie auch der Praxis für die aktuelle Debatte anzuschließen: Wer sind eigentlich solche Gefährder:innen, die präventiv wegzusperren wären? Hier muss unterschieden werden: Als Gefährder:innen werden derzeit durch das BKA nach Medienberichten vorwiegend Personen aus dem Bereich des islamistischen Terrorismus/Extremismus betrachtet (410), deutlich weniger (65) werden als rechtsextremistisch, 17 als linksextremistisch eingestuft. Die Arbeitsdefinition (also gerade keine verbindliche Legaldefinition) dabei lautet: „Ein ‚Gefährder‘ ist eine Person, zu der bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie politisch motivierte Straftaten von erheblicher Bedeutung, insbesondere solche im Sinne des § 100a der Strafprozessordnung, begehen wird.“ Ein Vorstoß, auch Personen mit einer psychischen Erkrankung, die aufgrund ihrer Konstitution schwere Straftaten begehen könnten, als Gefährder:innen einstufen zu können, ist bislang ohne Konsequenzen geblieben.

Die derzeitige Ausgestaltung der Präventivhaft hingegen ist nicht auf diese Personengruppe beschränkt, sondern es wird, wie oben skizziert, an bestimmte Gefahrensituationen angeknüpft. Die Person spielt dann als Gefahrenquelle eine Rolle. Erstaunlich wenig ist aber über die Praxis bekannt. Zuletzt sind Zahlen aus Bayern publiziert worden, wonach in diesem Jahr bereits über 5.000 Menschen in Gewahrsam genommen worden sind. In aller Regel dauert dieser Gewahrsam nach den Angaben allerdings nur sehr kurz. Haftlängen von mehr als 14 Tagen sind selten. Für Nordrhein-Westfalen gibt es ältere Angaben für die Jahre 2019–2021, die eine Gesamtzahl von insgesamt 204 längerfristigen polizeilichen Ingewahrsamnahmen ausweisen, die zwischen 2 und 14 Tagen dauerten.

Aber wen trifft es?

Auch hier gibt es nur bruchstückhafte Informationen: Heftig debattiert wurde der Präventivgewahrsam für Klimaaktivist:innen. Daten für 2018/2019 aus Bayern zeigen, dass in längerfristigem Gewahrsam (über 14

Tage) vor allem notorische Gewalttäter, darunter vor allem im Bereich der Beziehungsgewalt, untergebracht waren – mehrere davon ca. einen Monat. Die Angaben aus NRW (s.o.) zeigen ein gemischtes Bild: Hier standen im genannten Zeitraum sechs Gefährder aus dem Phänomenbereich „religiöse Ideologie“ 46 Personen, die dem Phänomenbereich „Links“ zugeordnet wurden gegenüber, wobei die meisten mit den Ereignissen rund um den Braunkohletagebau Garzweiler zusammenhingen. Auch hier finden sich aber einige Ingewahrsamnahmen, die mit der Durchsetzung von Wohnungsverweisungen, d.h. mit häuslicher Gewalt zusammenhängen.

Wann wird Prävention zur Strafe?

Sowohl der schillernde Begriff des Gefährders als auch die schon jetzt beachtliche Reichweite des Präventivgewahrsams zeigen die Gefahr einer schleichenden Ausweitung, die sich nun in der aufgeheizten aktuellen Debatte nochmals verstärkt. Dabei ist die schon angerissene Frage bedeutsam, ob eine langfristige Präventivhaft tatsächlich noch reine Gefahrenabwehr sein kann oder nicht faktisch doch den Charakter einer Strafe annimmt, wie ihn das erwähnte Konzept der *Incapacitation* ja auch nahelegt. Die Entscheidungen des EGMR Ostendorf gegen Deutschland und weitere zeigen, dass allenfalls kurzfristige Präventivhaft nach Art. 5 Abs. 1 lit. b) EMRK unter engen Voraussetzungen zur Gefahrenabwehr zulässig sein kann. Hier ging es jeweils um wenige Stunden. Längerfristige, gar unbefristete präventive Inhaftierungen müssten sich mit Blick auf die Strafähnlichkeit jedoch an den sogenannten Engel-Kriterien des EGMR messen lassen. Danach ist zwar die nationale rechtliche Einordnung einer Maßnahme zunächst beachtlich, sodann werden aber vom Gerichtshof autonom die Natur und der Zweck der Maßnahme sowie schließlich Art und Schwere des Eingriffs gewürdigt. Ob die rein gefahrenabwehrende Einordnung der Freiheitsentziehung dann überzeugend ist, wenn sie monatelang andauern kann, ist zweifelhaft. Im Fall M. gegen Deutschland, bei dem es um die Sicherungsverwahrung – also auch eine präventive Maßnahme – ging, wurde außerdem auf äußere Merkmale abgestellt, namentlich, dass die Sicherungsverwahrung wie die Strafhaft in Justizvollzugsanstalten vollzogen wurde. Mit Blick auf die Präventivhaft ist unklar, wo und mit welchen Vollzugsvorgaben sie bei langer oder gar unbefristeter Dauer zu vollziehen wäre – die bislang vorliegenden Regelungen der Polizeigesetze erlauben jedenfalls den Vollzug per Amtshilfe in Justizvollzugsanstalten.

Was gewinnen wir und was geben wir rechtsstaatlich auf?

Dieser kurze Abriss macht deutlich, dass bei allem Verständnis für das Verlangen nach wirksamen staatlichen Instrumenten zur Verhinderung terroristischer Gewalt der Ausweitung präventiver Freiheitsentziehung mehr als kritisch gegenüberzustehen ist. Sie mag in Einzelfällen geeignet sein, schwere Straftaten zu verhindern. Sie wirft jedoch fundamentale Fragen auf. Wen darf der Staat aufgrund bloßer Gefahrenprognosen einsperren, wie lange, unter welchen Voraussetzungen und mit welchen rechtsstaatlichen Sicherungen? Was gewinnen wir – und was geben wir rechtsstaatlich auf? Dass für eine uferlose Präventivhaft hierauf zufriedenstellende Antworten gefunden werden, ist nicht anzunehmen. Den sich verstärkenden Tendenzen, das rechtsstaatliche Strafverfahren unter einem Sicherheitsparadigma als mühsam und unbequem beiseite zu verschieben, muss entschieden entgegengetreten werden.

AUTOR*IN

Christine Morgenstern
Christine Morgenstern ist Inhaberin des Lehrstuhls für Kriminologie an der Ruhr-Universität Bochum.

EMPFOHLENE ZITATION

Morgenstern, Christine: Präventivhaft als Abkürzung: Wenn Gefahrenabwehr das Strafrecht überholt, Verfassungsblog, 17.08.2026, doi: 10.59704/ce8023db160ce549.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20260817-145143-0.