



HSPVNRW

Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung
Nordrhein-Westfalen

PRÄMIERTE THESISARBEITEN

Fachbereich Polizei
Sammelband 5



Liebe Absolventinnen und Absolventen,
liebe Gutachterinnen und Gutachter,
liebe Leserinnen und Leser!

Im bereits 15. Jahrgang prämiert die HSPV NRW die besten Abschlussarbeiten aus dem Fachbereich Polizei, die sich durch besonders interessante Themenlegung sowie fundierte wissenschaftliche Ausarbeitung hervortun. In diesem Jahr freuen wir uns über sieben ausgezeichnete Thesearbeiten, deren gesellschaftliche Relevanz und wissenschaftlich hohes Qualitätsniveau wir mit diesem Sammelband würdigen.

Im vorliegenden Band stellen wir Ihnen die Arbeiten von Lukas Gaide, Marie Kahmann, Jan Lucas Lefkes, Tom Magoo, Leandro Ragone, Maximilian Steindorf und Christian Wendt vor.

Alle diese Arbeiten zeichnen sich dadurch aus, dass sie mit größter wissenschaftlicher Sorgfalt aktuelle Fragen und Probleme in der Arbeit der Polizei behandeln und damit einen wichtigen Beitrag für die täglichen Herausforderungen des Berufslebens leisten. Sie sind das Ergebnis eines dreijährigen Studiums, das durch die fachliche Expertise unserer Lehrenden, der optimalen Vernetzung mit den Ausbildungsbehörden und der vermittelten ethischen Werte unserer Hochschule geprägt ist. Das zeigen die kritischen Fragestellungen, das hohe wissenschaftliche Niveau und der klare Praxisbezug der gewählten Themen deutlich an.

Allen ausgezeichneten Absolventinnen und Absolventen gratuliere ich herzlich für ihre herausragenden Abschlussarbeiten. Mein besonderer Dank gilt zudem den engagierten Gutachterinnen und Gutachtern PD Guido Baumgart, Prof.'in Dr. Susanne Benöhr-Laqueur, POK Tim Brenner, Dr. Volker Krobisch, Dipl.-Psych.'in Ruthild Vaihinger und Dirk Zühlke. Auch durch Ihren Einsatz und die gute Betreuung der Studierenden wurde diese Leistung möglich.

Den Leserinnen und Lesern unseres fünften Sammelbandes wünsche ich in diesem Sinne nun eine spannende und erhellende Lektüre.

Ihr

Martin Bornträger
Präsident der HSPV NRW

INHALTSVERZEICHNIS

Lukas Gaide

„POLIZEI von Morgen' - Der Einsatz technischer Hilfsmittel und deren Rechtmäßigkeit
Inwieweit ist die Einführung einer automatisierten Kennzeichenerfassung im Rahmen des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen rechtlich denkbar und zugleich vertretbar?“

Marie Kahmann

„Die Entwicklung der grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit und die Zusammenarbeit zwischen den Niederlanden und Deutschland am Beispiel der Kreispolizeibehörde Borken“

Jan Lucas Lefkes

„Sicherheit von Kindern im Radverkehr durch Begleitung von Aufsichtspersonen
Auswertung von subjektiven Erfahrungen von Begleitpersonen“

Tom Magoo

„Zwischen Uniform und Resilienz:
Eine Meta-Studie zur Analyse der Wechselwirkungen zwischen Polizeiarbeit und individueller psychischer Widerstandskraft“

Leandro Ragone

„Telekommunikationsüberwachung Inwiefern kann die gefahrenabwehrrechtliche Telekommunikationsüberwachung nach § 20c PolG NRW zur Terrorismusvorbeugung beitragen und welche Herausforderungen und Gefahren können sich durch die Nutzung ergeben?“

Maximilian Steindorf

„Existiert ein Rechtsanspruch auf Nutzung kommunaler Einrichtungen durch Verschwörungs-ideologen und Antisemiten? - Eine kritische Analyse aktueller Fallgestaltungen -“

Christian Wendt

„Der Fall Herbert Andorfer - Rechtliche Analyse des Urteils des Landgerichts Dortmund“

Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW

Abteilung Gelsenkirchen

Studienort Dortmund

Fachbereich Polizeivollzugsdienst



Bachelorthesis zum Thema:

**„POLIZEI von Morgen“ - Der Einsatz technischer Hilfsmittel und deren
Rechtmäßigkeit**

*Inwieweit ist die Einführung einer automatisierten Kennzeichenerfassung im Rahmen des Po-
lizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen rechtlich denkbar und zugleich vertretbar?*

Vorgelegt von:

Lukas Gaide

Kurs: P 21/01

Einstellungsjahr: 2021

E-Mail: lukasalbert.gaide@hspv.studium.nrw.de

Abgabedatum: 09.05.2024

Erstgutachter: Tim Brenner

Zweitgutachter: Prof.'in Dr. Kiyomi von Frankenberg

Inhaltsverzeichnis		5 Umsetzbarkeit der automatischen Kennzeichenerfassung im Rahmen des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen	30
<i>I Vorwort</i>	IV	<i>5.1 Ermächtigungsgrundlage zur Datenerhebung</i>	30
1 Einleitung	1	5.1.1 Rechtsfolge	33
2 Technische Aspekte	2	5.1.1.1 Offene Datenerhebung	33
3 Verfassungsrechtliche Grundlage - Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung als Hauptakteur	4	5.1.1.2 Verdeckte Datenerhebung	34
<i>3.1 Allgemeines</i>	4	5.1.2 Tatbestand	34
<i>3.2 Schutzbereich</i>	5	5.1.2.1 Erste Alternative - offene Datenerhebung	34
<i>3.3 Eingriff</i>	7	5.1.2.2 Zweite Alternative - verdeckte Datenerhebung	41
3.3.1 Eingriffe durch die automatische Kennzeichenerfassung	8	5.1.3 Adressaten	41
3.3.2 Eingriffsintensität der automatischen Kennzeichenerfassung	11	5.1.4 Ermächtigungsbegrenzende Bestimmungen	41
<i>3.4 Verfassungsmäßige Rechtfertigung - Verfassungsmäßigkeit des Einzelaktes</i>	14	5.1.5 Besondere Form- und Verfahrensvorschriften	42
3.4.1 Zuweisung der Gesetzgebungskompetenz	15	<i>5.2 Speicherung und Verarbeitung von Daten im Rahmen des PolG NRW</i>	44
3.4.1.1 Kompetenzrechtliche Beurteilung	16	5.2.1 Speicherung von Daten	44
3.4.1.2 Einordnung der automatischen Kennzeichenerfassung	18	5.2.2 Datenabgleich	47
3.4.2 Verhältnismäßigkeit	20	5.2.3 Schutzmaßnahmen und Kontrollmechanismen zur Gewährleistung des Datenschutzes	51
4 Unionsrechtlicher Rahmen	25	6 Regelungen des Strafverfahrensrechtes	53
<i>4.1 Unionsgrundrechte und deren Anwendbarkeit</i>	25	7 Fazit	55
<i>4.2 Polizeiliche Datenverarbeitung in der Gemengelage von DS-GVO und DSJI-RL</i>	26	Anhang	
4.2.1 Anwendungsbereich	26	<i>Literaturverzeichnis</i>	58
4.2.2 Rechtsbegriffe	27	<i>Abkürzungsverzeichnis</i>	68
4.2.3 Zwischenfazit	29	<i>Anlage</i>	66

I Vorwort

Betreffend der besseren Lesbarkeit und Übersichtlichkeit wird in der vorliegenden Arbeit das generische Maskulinum verwendet. Keinesfalls sollen dadurch andere Geschlechtsidentitäten benachteiligt werden.

Zur besseren Verständlichkeit erscheint es sinnvoll das Kapitel 5 in Beilage der Anlage zu lesen.

1 Einleitung

Die vorliegende Arbeit betrachtet die rechtliche Einordnung von besonderen technischen Mitteln zur polizeilichen Aufgabenerfüllung. Gegenständlich ist der Einsatz von Systemen, die eine automatische Erfassung von Kennzeichen sowie den sofortigen Abgleich mit Fahndungsbeständen ermöglichen und so Grundlage für etwaige Folgemaßnahmen bilden.

Der Schwerpunkt liegt auf der Erarbeitung der Forschungsfrage:

„Inwieweit ist die Einführung einer automatisierten Kennzeichenerfassung im Rahmen des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen rechtlich denkbar und zugleich vertretbar?“

Insbesondere soll herausgearbeitet werden, inwieweit eine Umsetzung einer solchen Maßnahme aufgrund des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen erfolgen kann.

Zugrunde liegt eine umfangreiche Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hinsichtlich des gefahrenabwehrenden Einsatzes der automatischen Kennzeichenerfassung sowie hinreichende Ausarbeitungen betreffend dieses Themenkomplexes.

Die Forschungsfrage soll anhand einer umfassenden Literaturrecherche mit schwerpunktmäßiger Betrachtung maßgeblicher Vorgaben der Rechtsprechung erfolgen, die als Grundlage für die anschließende Beurteilung hinsichtlich einer Implementierung in das Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen fungiert. Zugleich, jedoch nicht schwerpunktmäßig, werden etwaige Normen der Strafprozessordnung betrachtet, die einen solchen Einsatz ermöglichen.

Im ersten Kapitel soll ein umfassendes Verständnis der technischen Funktionsweise der automatischen Kennzeichenerfassung generiert werden. Darauf aufbauend erfolgt eine verfassungsrechtliche Einordnung sowie Diskussion einschlägiger, durch die Europäische Union erlassener, Vorgaben. Auf Grundlage dessen wird die Umsetzbarkeit im Rahmen des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen umfassend diskutiert. Abschließend soll eine kurze Darstellung der strafprozessualen Regelungen erfolgen.

Das Ziel der Arbeit ist es, eine eng am Rechtsstaatsprinzip orientierte Sichtweise zu entwickeln, die es erlaubt, eine polizeirechtliche Maßnahme von hoher gesellschaftsbeeinflussender Qualität in die bestehende Gesetzeslage zu implementieren. Kritiken an bestehenden Regelungen und Rechtsprechungen dahingehend eingeschlossen. Dabei soll keineswegs das Bild eines „schwachen Staates“ geprägt werden, sondern vielmehr den Freiheitsrechten der Bürger gewissenhaft Rechnung getragen werden.

2 Technische Aspekte

In diesem Kapitel sollen notwendige Kenntnisse über die technische Umsetzung der automatischen Kennzeichenerfassung vermittelt werden, wobei der Fokus insbesondere auf dem Vorgang der Datenerhebung sowie der anschließenden systematischen Verarbeitung liegt.

Eine Lösung, die sich bereits in der Praxis bewährt hat, ist die „Automatic Number Plate Recognition“ (ANPR). Das System besteht aus einer Kameraeinheit sowie einer Softwareanwendung – im genaueren der „Optical Character Recognition“ (OCR). Die durch die Kameraeinheit erfassten Bilder werden mit Hilfe der OCR in maschinenlesbare Sprache decodiert sowie analysiert. Anschließend erfolgt der Abgleich mit entsprechenden polizeilichen Informationssystemen. Bei einem positiven Abgleich erfolgt die Speicherung der Daten für weitergehende polizeiliche Maßnahmen.¹

Die Kameraeinheit besteht aus einer Farbbildkamera, einem Infrarot-Strahler sowie einem Infrarotbild-Sensor. Unabhängig voneinander erzeugen beide Systeme ein entsprechendes Bild. Zur späteren Auswertung wird bevorzugt die Infrarotaufnahme verwendet. Grund hierfür ist, dass bei Farbbildern die Anfälligkeit für Störfaktoren wesentlich größer ist als bei Infrarotbildern. Letztere resultieren aus der Aussendung von Infrarotstrahlen, deren Reflexion am Medium und anschließender Detektion. Durch die reflektierende Eigenschaft von hellen Oberflächen und der absorbierenden von dunkleren Oberflächen ergibt sich somit eine monochromatische Darstellung, in der reflektierende Flächen in Weiß und nicht-reflektierende Flächen in Schwarz bzw. Grau dargestellt werden.

¹ Vgl. Cordell (2010): Z. 7 ff.

Etwaige Überlagerungen durch Störfaktoren wie Sonneneinstrahlung sind innerhalb dieses Prozesses unerheblich. Lichtbilder werden im Wesentlichen nur für die nachgehende Auswertung durch natürliche Personen gefertigt.

Dabei erfasstes Bildmaterial bildet die Grundlage für die anschließende optische Zeichenerkennung.² Elementare technische Voraussetzungen für die verwendeten Kameraeinheiten sind eine möglichst kurze Belichtungszeit, um Bildunschärfen vorzubeugen. Eine spätere Korrektur durch die OCR ist nur bedingt möglich.³

Nach erfolgter Bildaufnahme durchläuft dieses die OCR. Diese beruht auf Algorithmen, die im Wesentlichen eine Entzerrung, die Detektion des Kennzeichens, die Segmentierung, die Normalisierung und den Abgleich vornehmen. Die genauen mathematischen Prozesse sind nicht Gegenstand dieser Arbeit, werden jedoch zur allgemeinen Verständlichkeit stark vereinfacht wiedergegeben.

Zunächst lokalisiert die Software das Kennzeichen im Bildausschnitt. Dies erfolgt durch eine Strukturierung nach Farbwerten sowie einer „Eckenerkennung“.

Anschließend wird der Bereich des Nummernschildes „ausgeschnitten“ und bildet fortan die weitere Arbeitsgrundlage. Fortlaufend wird dieser Ausschnitt entzerrt, sodass eine beinahe plane Fläche entsteht.

Im darauffolgenden Arbeitsschritt wird die Abbildung in Segmente unterteilt. Dabei bildet jeder einzelne Bestandteil der Buchstaben- und Zahlenkombination ein eigenes Segment. Diese Segmente werden anschließend „normalisiert“. Dies bedeutet, dass sie der Form, der Helligkeit und dem Kontrast nach, an bestehende Buchstaben und Formen angeglichen werden.

Schlussendlich wird das Ergebnis nochmals stark vereinfacht, sodass die eindeutige Grundform zu erkennen ist.

Im letzten Schritt erfolgt ein Abgleich mit einer Bestandsdatenbank.

Das Ergebnis bildet ein Kennzeichenwert, der in die polizeilichen Informationssysteme eingespeist werden kann und die Grundlage für fortlaufende Abfragen bildet.⁴

² Vgl. Friedrich/ Jehlicka/ Schlaich (2009): S. 793 f.

³ Vgl. Martinsky (w2007): S. 2 ff.

⁴ Vgl. Ebd.

Die Anwendung dieser Systeme kann sowohl stationär, als auch mobil erfolgen. Mobil in diesem Sinne meint sowohl die Einrichtung eines portablen Techniksystems, welches eine Überwachung an unterschiedlichen Orten erlaubt, sowie die Implementierung des Systems in die technischen Einrichtungen des Funkstreifenwagens.

3 Verfassungsrechtliche Grundlage – Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung als Hauptakteur

Das Grundgesetz, als nationale Verfassung der Bundesrepublik Deutschland bietet mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung als Ausgestaltung des allgemeinen Persönlichkeitsrechtes ein Grundrecht, welches primär und unmittelbar durch Maßnahmen der automatischen Kennzeichenerfassung beeinträchtigt wird.

Im nachfolgenden Kapitel erfolgt eine systematische Auswertung der rechtlichen Rahmenbedingungen der automatischen Kennzeichenerfassung. Diese dient als Grundlage für die spätere Diskussion der Forschungsfrage.

3.1 Allgemeines

Der Schutzbereich des Art. 2 I GG wurde durch die Rechtsprechung dahingehend modifiziert, als dass unbekannte, in ihrer Form spezielle, Freiheitsgrundrechte unter dem Oberbegriff des allgemeinen Persönlichkeitsrechtes subsumiert werden können.⁵ Hieraus entstand u. a. die vergleichsweise „neuartige“ Subkategorie des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung.⁶

Eine Verstärkung der Schutzwirkung erfolgt durch die Bindung an Art. 1 I GG. Festgelegt wird ein „Kernbereich“, der dem Staat unzugänglich ist.⁷ Unterstützend wirkt dies u. a. auf die Ausgestaltung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, sodass für den Rechtsanwender konkrete Konturen festgelegt werden.⁸

Dies erscheint insbesondere durch die potenziellen Gefahren, die mit der automatisierten Datenverarbeitung einhergehen notwendig.⁹

⁵ Vgl. Rixen (2021): Rn. 41.

⁶ Gelegentlich wird im RiS ein eigenständiges Grundrecht gesehen.

⁷ Vgl. Jarass/ Piroth (2014): Rn. 39; BVerfGE 75, 369 <380>.

⁸ Vgl. Ebd.: Rn. 60 ff.

⁹ Vgl. BVerfGE 65, 1 - Rn. 41 ff.; mittlerweile st. Rspr.

3.2 Schutzbereich

Anfangs erfolgt eine Betrachtung des Art. 2 I i.V.m. 1 I GG betreffenden Schutzbereiches. Werden die Grundrechte als Abwehrrechte des Bürgers gegenüber dem Staat gesehen, besteht der primäre Schutzzweck in der Abwehr von Maßnahmen der Persönlichkeitsverletzungen durch den Staat.¹⁰

Differenziert wird dabei zwischen dem passiven Teil der Privatsphäre des Bürgers und dem aktiven Teil der Persönlichkeitsentfaltung. Übergeordnet besteht der Anspruch des Bürgers, in seiner Privatheit allein zu verweilen und eigenverantwortliche Entscheidungen zu treffen. Mittelbar geschützt werden soll zudem das Gemeinwesen als solches.¹¹

Auf sachlicher Ebene schützt das Recht auf informationelle Selbstbestimmung die abstrakte Befugnis des Einzelnen, selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner personenbezogenen Daten zu bestimmen.

Insbesondere unter den Gesichtspunkten der modernen elektronischen Datenverarbeitung besteht der Schutz gegen unbegrenzte Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe von personenbezogenen Daten.¹² Dabei hat der Mensch als freies, soziales Wesen das Recht, autark zu entscheiden, wer etwas über ihn als Individuum erfährt.¹³ Anders als im Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zum Mikrozensus ist es unerheblich, ob die Information den Bereich der Privat- oder Intimsphäre berührt¹⁴. Vielmehr ist anzuerkennen, dass im Zeitalter der automatischen Datenverarbeitung kein belangloses Datum existiert.¹⁵

Zugleich flankiert und erweitert auf einen aktiven Part, wird der Schutzbereich auf die schützenswerten Positionen der Verhaltensfreiheit und Privatheit,¹⁶ denn:

„[...]wer nicht mit hinreichender Sicherheit überschauen kann, welche ihn betreffenden Informationen [...] bekannt sind, [...], kann in seiner Freiheit wesentlich gehemmt werden, aus eigener Selbstbestimmung zu planen oder zu entscheiden.“¹⁷

¹⁰ Vgl. BVerfGE 65, 1 - Rn. 59.

¹¹ Vgl. Barczak (2023): Rn. 90 ff.

¹² Vgl. BVerfGE 78, 77 <84>.

¹³ Vgl. BVerfGE 65,1 <41 ff.>.

¹⁴ Vgl. BVerfGE 27, 344 <350f.>.

¹⁵ Vgl. BVerfGE 65,1 <45>; BVerfG, NJW 1984, 419; BVerfG, NJW 2007, 2464.

¹⁶ Vgl. BVerfGE 65,1 - Rn. 63.

¹⁷ BVerfGE 65,1 - Rn. 42 f.

Darüber hinaus manifestiert sich eine präventiv wirkende Ausgestaltung des Schutzbereiches. Vermieden werden sollen Empfindungen wie Einschüchterung und Überwachung seitens der Bürger. Eine Verfehlung dieses Ziels mündet in einem utopischen gesellschaftlichen Zustand, in dem der Bürger nicht erkennen kann, welche Informationen der Staat über ihn vorhält.¹⁸ Gesamtheitlich ist die informationelle Selbstbestimmung somit Garant für die Begründung und Fortentwicklung eines freiheitlich demokratischen Gemeinwesens.

Die Literatur sieht die Gefahren der modernen Datenverarbeitung primär in der Menge der Daten, der erhöhten Verarbeitungsgeschwindigkeit sowie den weitreichenden Verknüpfungsmöglichkeiten.¹⁹

Unerwähnt bleiben darf jedoch nicht die latente Gefahr, dass der Mensch zur bloßen „Nummer“ wird. Dies verstößt unmittelbar gegen Art. 1 I GG. Folglich bedarf es angemessener Sicherungsmaßnahmen, um diese Prozesse gänzlich auszuschließen. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass Art. 2 I und Artikel 1 I GG nicht kumulativ zur Anwendung kommen²⁰, muss eine subjektive Perspektive, die über bloße Zahlen und Fakten hinausgeht erhalten bleiben.

Bei der Betrachtung des persönlichen Schutzbereiches handelt es sich um ein sogenanntes „Jedermannsgrundrecht“. Ungeklärt ist, inwieweit juristische Personen inländischer Herkunft das Recht auf informationelle Selbstbestimmung für sich beanspruchen können. Maßgaben dafür sind Art. 19 III GG zu entnehmen. Eine veraltete Auffassung vertritt die Ansicht, dass aufgrund der Verbindung mit Art. 1 I GG ein Anspruch nur Individuen zukommen kann.²¹ Gegenteilig ist offenkundig, dass durch Eingriffe nicht nur die Organisation selbst, sondern auch die in ihr wirkenden Individuen betroffen sein können. Mithin vertritt das Bundesverfassungsgericht mittlerweile die Auffassung, dass ein Anspruch alleinig auf Art. 2 I GG unter Auslassung des Art. 1 I GG begründet werden kann.²² Erfasst werden nunmehr auch juristische Personen des Inlandes.²³

¹⁸ Vgl. Kühling/ Klar/ Sackmann (2021): S. 16, 37 - Kritisch zu dieser Vorverlagerung siehe S. 16.

¹⁹ Vgl. NJW 2019, 827 - Rn. 35 ff.

²⁰ Vgl. Rixen (2021): Rn. 63.

²¹ Vgl. BVerfGE 95, 220 <242>.

²² Vgl. Rixen (2021): Rn. 76 f.; BVerfGE 106, 28 - Rn. 44 ff.

²³ Ebenso der EU: Art. 18 AEUV.

Fraglich ist die Eröffnung des Schutzbereiches durch die Verwendung von automatischer Kennzeichenerfassung.

Durch den Einsatz werden regelmäßig personenbezogene Daten wie Kennzeichen, Ort, Zeit und Fahrtrichtung erhoben und verarbeitet. Die betroffenen natürlichen und juristischen Personen können sich weder gegen die Erhebung wehren noch die Zwecke der weiteren Verarbeitung bestimmen.

Folglich ist der Schutzbereich eröffnet.

3.3 Eingriff

Vorab ist der Eingriffsbegriff an sich festzulegen. Um sicherzustellen, dass jede Form staatlichen Handelns eine potenzielle Beeinträchtigung darstellt, wird in der Literatur darauf verwiesen, den »klassischen Eingriffsbegriff« anzuwenden: *Ein Eingriff ist jede unmittelbar, final-imperative Verkürzung des Schutzbereiches eines Grundrechts durch staatlichen Rechtsakt.*²⁴

Von fundamentaler Bedeutung in diesem Kontext ist die ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, gemäß der die Prozesse der Datenerhebung, -speicherung und -verwendung durch staatliche Stellen jeweils eigenständige Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung begründen.²⁵

Auch im Vorfeld einer konkreten Rechtsgutgefährdung kann es zum Eingriff kommen. Dies geschieht bereits dann, wenn die Schwelle zur abstrakten Gefährdung des Persönlichkeitsrechts überschritten ist.²⁶

²⁴ Vgl. Rixen (2021): Rn. 79 ff.; Andernfalls wird die Modifikation des „modernen Eingriffsbegriff“ durch eine Form der „Erheblichkeitsschwelle“ angedacht.

²⁵ Vgl. BVerfGE 130, 151 <184>; stRspr.

²⁶ Vgl. BVerfGE 150, 244 - Rn. 37.

3.3.1 Eingriffe durch die automatische Kennzeichenerfassung

Ferner ist der Umstand zu würdigen, dass es sich bei dem Kennzeichen als solches um ein öffentliches Datum handelt.

So kann geschlussfolgert werden, dass ein staatlicher Eingriff stets abzulehnen ist, wenn das erhobene Datum aus öffentlicher Quelle stammt.

Bei einem Kfz-Kennzeichen ist dies zweifellos der Fall und ergibt sich unmittelbar aus § 23 I 3 der StVO. Das Bundesverfassungsgericht äußerte sich jedoch ablehnend dazu und stellte fest, dass der grundrechtliche Schutz nicht schon deshalb entfällt, weil es sich um ein öffentlich zugängliches Datum handelt. Folgerichtig ist der Einzelne auch dann vor automatisierter Informationserhebung mit der Möglichkeit der Weiterverarbeitung geschützt, wenn er sich in die Öffentlichkeit begibt.²⁷ Entsprochen wird damit dem Grundsatz des „unerheblichen Datums“.

Des Weiteren ist zu untersuchen, welche Schritte der Datenspeicherung und -verwendung auf die Erfassung folgen. Die Rechtsprechung differenziert drei Fallkonstellationen:

»Treffer«, »Nichttreffer« sowie »unechte Treffer«.

Der »Treffer«-Fall beinhaltet die Erfassung eines Kennzeichens sowie den positiven Abgleich in einer Fahndungsdatei und die anschließende Datenspeicherung. Informationen wie Kennzeichen, Ort und Zeit der Erhebung sowie Fahrtrichtung stehen dem Staat vollumfänglich zur Verfügung, wodurch eine Gefährdung für die Verhaltensfreiheit besteht.²⁸

Ein direkter Personenbezug ist insbesondere durch eine anschließende manuelle Halterfeststellung²⁹ herstellbar.

Die Handlungen der Datenerhebung, des Datenabgleichs, der Datenspeicherung sowie etwaiger darauf basierender Folgemaßnahmen sind in diesem Zusammenhang jeweils als eigenständige Eingriffe zu betrachten.

²⁷ Vgl. BVerfGE 120, 378 - Rn. 67.

²⁸ Vgl. BVerfGE 120, 378 - Rn. 69.

²⁹ Vgl. BVerfGE 120, 378 - Rn. 70.

Die zweite Konstellation betrifft den »Nichttreffer«. Kennzeichendaten werden zwar erfasst, der Datenabgleich führt zu keinem Treffer in einer Fahndungsdatei. Es kommt zu keiner langfristigen Datenspeicherung. Stattdessen wird das erfasste Datum anonym und ohne Spuren gelöscht, wodurch kein direkter Personenbezug hergestellt werden kann.³⁰

In seinem ersten Urteil bezüglich der automatischen Kennzeichenerfassung stellte das Bundesverfassungsgericht fest, dass die Datenerfassung nicht die Schwelle der Persönlichkeitsgefährdung überwindet, solange die erfassten Daten „[...]spurlos, anonym und ohne die Möglichkeit, einen Personenbezug herzustellen, ausgedient werden“³¹ und dies rechtlich und technisch gesichert ist.

Dies basiert auf der Feststellung, dass an den erhobenen Daten kein „behördliches Interesse“ besteht, welches einen Grundrechtseingriff rechtfertigen würde.³²

Von dieser Rechtsprechung wich das Bundesverfassungsgericht im Jahr 2018 ab. Es erachtet das Kriterium des „behördlichen Interesse“ nunmehr in einer grundrechtsauslösenden Qualität gegeben und argumentiert wie folgt:

„Wenn gezielt mittels Datenabgleich Personen im öffentlichen Raum daraufhin überprüft werden, ob sie oder die von ihnen mitgeführten Sachen polizeilich gesucht werden, besteht an deren Daten auch dann ein verdichtetes behördliches Interesse, wenn diese Daten im Anschluss an die Überprüfung unmittelbar wieder gelöscht werden.“³³

Ferner bezieht sich ein Fahndungsinteresse auf jede erfasste Person. Vielmehr sind »Nichttreffer« als bewusster Bestandteil des Fahndungsprozesses anzusehen.

Zudem etabliert der »Nichttreffer« eine Form der „Weiterfahrt unter Vorbehalt“. So muss der Bürger befürchten, dass eine Weiterfahrt ohne Kontrolle nur möglich erscheint, wenn der Kennzeichenabgleich negativ ausfällt. Diese Struktur stellt eine Einschränkung der persönlichen Freiheit dar.³⁴

³⁰ Vgl. BVerfGE 120, 378 - Rn. 68.

³¹ BVerfGE 120, 378 - Rn. 68.

³² Vgl. BVerfGE 120, 378 - Rn. 65; 115, 320 <343>; NJW 2008, 1505.

³³ BVerfGE 150, 244 - Rn. 49; Durch die Literatur positiv aufgefasst: Vgl. NVwZ 2019, 344 <345>: m.Anm. Dr. Frederik Roggan.

³⁴ Vgl. BVerfGE 150, 244 - Rn. 50 ff.

Bemerkenswert ist, dass scheinbar innerhalb des Gerichts kein eindeutiger Konsens erzielt werden konnte. Die Abstimmung ergab ein Verhältnis von 5:2 für die positive Annahme eines Grundrechtseingriffs.³⁵ Damit wird einmalmehr der freiheitssichernden Struktur des Grundgesetzes Rechnung getragen.

Als weiteren Grund für das Abweichen von der vorherigen Rechtsprechung wird in der Literatur die hinreichend hohe Fehlerquote des Systems³⁶ sowie einen Fortschritt im Bereich der Datennutzung angeführt.³⁷ Der aktuelle Stand der Technik lässt die Fehlerquote jedoch gegen Null streben.³⁸

Eingriffe begründen sich durch die Erfassung sowie den Datenabgleich, nicht aber durch die längerfristige Datenspeicherung.

Die dritte Trefferkonstellation, bekannt als »unechter Treffer«, wurde erstmals 2014 durch das Bundesverwaltungsgericht definiert. Durch eine fehlerhafte Analyse der Buchstaben-Zahlen-Kombination durch die optische Zeichenerkennung erfolgt ein positiver Abgleich in den Fahndungsdateien. Bei einer visuellen Überprüfung durch einen Amtswalter wird jedoch festgestellt, dass die Buchstaben-Zahlen-Kombination auf dem Bild nicht mit der Treffermeldung übereinstimmt. Daraufhin erfolgt unverzüglich eine anonyme und spurlose Löschung der Daten durch den Amtswalter, ohne dass es zu einer Speicherung oder polizeilichen Folgemaßnahmen kommt.³⁹

In diesem Zusammenhang wurde festgestellt, dass das Prüfkriterium des „behördlichen Interesse“ nicht die Qualität eines Grundrechtseingriffs erreicht. Denn im Falle eines »unechten Treffers« zielt es lediglich darauf ab, das System zu korrigieren, ohne dass den betroffenen Individuen unmittelbar polizeiliche Maßnahmen auferlegt werden. Zudem ist eine Beeinträchtigung der Anonymität zu verneinen, da der Beamte das Kennzeichen lediglich kurzzeitig visuell erfasst und sofort löscht.⁴⁰

³⁵ Vgl. BVerfGE 150, 244 - Rn. 176.

³⁶ Vgl. NVwZ 2015, 906.

³⁷ Vgl. NVwZ 2019, 396: m.Anm. Prof. Dr. Ralf Schneiders.

³⁸ Vgl. Mulyana/ Bejo/ Nugroho (w2022): Z. 11 f.

³⁹ Vgl. Urteil des 6. Senats vom 22. Oktober 2014 - BVerwG 6 C 7.13 - Rn. 29.

⁴⁰ Vgl. Urteil des 6. Senats vom 22. Oktober 2014 - BVerwG 6 C 7.13 - Rn. 28 f.

Diese Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts erfährt ebenfalls eine Korrektur durch das 2018 ergangene Urteil des Bundesverfassungsgerichts. Demnach kann eine Eingriffsqualität nur abgelehnt werden, wenn Daten ungezielt und technikbedingt miterfasst werden, danach aber unverzüglich anonym, spurlos und ohne Erkenntnisgewinn auf staatlicher Seite ausgesondert werden.⁴¹

Es wurde bereits hinreichend festgestellt, dass ein grundrechtsaffektierendes „behördliches Interesse“ bereits dann vorliegt, wenn ein Kennzeichen erfasst wird. Infolgedessen stellt auch der »Nichttreffer« einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar.

Ausschließlich dem Fall, in denen personenbezogene Daten Dritter zufällig erfasst werden, ist keine Eingriffsqualität zu entnehmen. Weitere Anforderungen sind die anonymisierte und spurlose Löschung, ohne dass ein Erkenntnisinteresse für die Behörde zu begründen ist.⁴²

Dieser Aspekt gewinnt insbesondere an praktischer Relevanz, wenn beispielsweise Kennzeichendaten ausschließlich von Fahrzeugen in einer bestimmten Fahrtrichtung erfasst werden sollen, jedoch in Einzelfällen Daten von Fahrzeugen auf der Gegenfahrbahn miterfasst werden. Generell sollte jedoch bereits im Vorfeld durch eine anwendergerechte Installation und geeignete technische Vorkehrungen sichergestellt werden, dass eine solche Erfassung ausgeschlossen wird.

3.3.2 Eingriffsintensität der automatischen Kennzeichenerfassung

Der Begriff „Eingriffsintensität“ bezieht sich auf die Stärke oder Schwere eines staatlichen Eingriffs in die Rechte und Freiheiten einer Person.

Zentrale Kriterien, die das Bundesverfassungsgericht zur Beurteilung der Eingriffsintensität heranzieht, sind die Persönlichkeitsrelevanz der erhobenen Informationen, der betroffene Personenkreis sowie die Möglichkeit der anschließenden Verwertung der Daten.

Insgesamt dienen diese Kriterien zur Bewertung der Schwere und Tragweite staatlicher Eingriffe in die Persönlichkeitsrechte und Freiheiten der Bürger, um eine angemessene rechtliche Grundlage für solche Maßnahmen sicherzustellen.⁴³

⁴¹ Vgl. BVerfGE 150, 244 - Rn. 43; BVerfGE 100, 313 <366>; 115, 320 <343>.

⁴² Vgl. Ebd. Rn. 48.

⁴³ Vgl. BVerfGE 120, 378 - Rn. 76 f.

Je sensibler und persönlicher die Daten sind, desto höher ist die damit verbundene Eingriffsintensität. Erhebungsanlässen, die ihrerseits eine geringe Persönlichkeitsrelevanz aufbringen mildern dagegen das Eingriffsgewicht.⁴⁴ Auch die Art, der Anlass und die Umstände der Datenerhebung spielen eine entscheidende Rolle.

Maßnahmen der heimlichen Datenerhebung haben eine hohe Intensität, da den Betroffenen oft nicht bewusst ist, ob ihre Daten erfasst, gespeichert und verwendet werden. Dies ist insbesondere auch dann nicht ersichtlich, wenn der Betroffene die technischen Anlagen der automatischen Kennzeichenerfassung erblickt. Damit erschwert wird die Inanspruchnahme des vorherigen als auch des nachträglichen Rechtsschutzes in einer erheblichen Qualität. In Bezug auf den Rechtsschutz ändert sich dies, wenn sich etwaige Folgemaßnahmen an die Erfassung anschließen.⁴⁵ Diese potenziellen Folgemaßnahmen erhöhen das Gewicht des Eingriffs zusätzlich. Auch wenn sie als eigenständige Eingriffsmaßnahmen gelten, beginnt die Betroffenheit des Einzelnen bereits mit der Erfassung, da er mögliche Konsequenzen befürchten muss.⁴⁶

Das Eingriffsgewicht verringert sich wiederum, wenn die betroffenen Personen durch Rechtsverletzungen einen berechtigten Anlass geschaffen haben⁴⁷, die erhobenen Daten sich auf Kennzeichen, Ort, Zeit, Datum und Fahrtrichtung beschränken⁴⁸ und die Erhebung im öffentlichen Verkehrsraum stattfindet.⁴⁹

Wenn eine staatliche Maßnahme eine große Anzahl von Personen betrifft, kann dies die Eingriffsintensität erhöhen. So kann das Gefühl der Überwachung auf Seiten der Bürger hervorgerufen und das Risiko für Missbrauch gesteigert werden. Aufgrund des hohen Gefährdungspotenzials geht dies mit einer erheblichen Eingriffsintensität einher.⁵⁰

Die durch das Bundesverfassungsgericht vertretene Ansicht wird in der Literatur intensiv diskutiert.

⁴⁴ Vgl. BVerfGE 120, 378 - Rn. 82.

⁴⁵ Vgl. Ebd. Rn. 79, 89; 150, 244 - Rn. 98.

⁴⁶ Vgl. Ebd. Rn. 79.

⁴⁷ Vgl. Ebd. Rn. 78.

⁴⁸ Vgl. BVerfGE 150, 244 - Rn. 97.

⁴⁹ Vgl. BVerfGE 120, 378 - Rn. 84.

⁵⁰ Vgl. Ebd. Rn. 78; 150, 244 - Rn. 98.

Insbesondere wird kritisiert, dass ein Grundrechtseingriff aufgrund einer Gefühlsbeeinträchtigung der Allgemeinheit begründet werden soll. Insbesondere wird unterstellt, dass der Einschüchterungseffekt mehr auf einer anekdotischen Evidenz beruht und weniger empirisch nachweisbar ist, da die Maßnahme dem Betroffenen ohne Folgeeingriffe kaum bekannt wird. Kern bildet die mangelnde Faktenlage sowie die Einbeziehung von irrationalen Gefahren in die Rechtsprechung und die daraus folgende Erhöhung des Eingriffsgewichtes. Gegenteilig wird die Reduzierung des Eingriffsgewichtes gefordert, da die Wahrnehmung der getroffenen Maßnahmen durch den Einzelnen fraglich ist.⁵¹

Die Unverständlichkeit dieser Sichtweise wird nicht zuletzt durch die Verfassung selbst unterstrichen. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung zielt bereits darauf ab, potenzielle Gefährdungssituationen zu verhindern. Die Gefahr eines Überwachungsgefühls der Bevölkerung im Zusammenhang mit einer seriellen Erfassung von Kennzeichendaten ist evident und hat, selbst wenn sie sich nur vereinzelt ausprägt, eine verhaltenslenkende Qualität für Bürger. Eine gänzliche Irrationalität dieser Gefahrenlage lässt sich somit nicht unterstellen.

Vielmehr zeigt sich bei verfassungsrechtlicher Betrachtung der automatischen Kennzeichenerfassung der fortwährende Konflikt zwischen individueller Freiheit und dem Streben nach Sicherheit, wobei letztere wohl nie vollkommen erreicht werden kann. Dabei darf „[...] die Balance zwischen Freiheit und Sicherheit [...] vom Gesetzgeber neu justiert, die Gewichte [...] jedoch [...] nicht grundlegend verschoben werden.“⁵² Gewahrt werden muss der durch die Verfassung zu gewährleistende Grundgedanke der Freiheit eines jeden Menschen, welche sich unmittelbar aus der objektiven Wertordnung⁵³ der Grundrechte ableiten lässt.

⁵¹ Vgl. Barczak (2023): Rn. 101.

⁵² BVerfGE 115, 320 <360>.

⁵³ Vgl. BVerfGE 7, 198 <205>; 39, 1 <41>; 49, 89 <141>.

Wenn erhobene Daten für weitreichende oder unvorhersehbare Zwecke genutzt werden können, kann dies die Eingriffsintensität erhöhen.

Insbesondere die Verknüpfung von Daten führt zur Erhöhung des Eingriffsgewichtes.⁵⁴ Eine weitere Steigerung mit Blick auf die Persönlichkeitsrelevanz ergibt sich, wenn diese Daten erhoben werden, um Informationen über die Teilnahme an Versammlungen⁵⁵ oder Veranstaltungen zu gewinnen.⁵⁶ Hierbei steht insbesondere das hohe Schutzgut des Art. 8 GG diametral entgegen.

Der intensivste Eingriff, verbunden mit einer Änderung der Grundrechtsrelevanz tritt in Kraft, wenn gesammelte Daten zur Erstellung von Bewegungsbildern genutzt werden. Dies ist nahezu der Erstellung eines Persönlichkeitsbildes beizumessen.⁵⁷

In ihrer Gesamtheit sind Maßnahmen der automatischen Kennzeichenerfassung durch eine ausgeprägt hohe Eingriffsintensität gekennzeichnet.

3.4 Verfassungsmäßige Rechtfertigung – Verfassungsmäßigkeit des Einzelaktes

Die Einschränkung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts ergibt sich unmittelbar aus Art. 2 I GG. Begrenzungsmöglichkeiten entspringen dem Prinzip der Schrankentrias, welches Einschränkungen durch die Rechte anderer, die verfassungsmäßige Ordnung und das Sittengesetz erlaubt. Besondere Relevanz entwickelt die verfassungsmäßige Ordnung, die einem einfachen Gesetzesvorbehalt entspricht⁵⁸ und sowohl die Rechte anderer als auch das Sittengesetz umfasst. Eine wesentliche Rolle spielt dabei die Wesentlichkeitstheorie, insbesondere im Kontext des weitreichenden Anwendungsbereichs des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung.⁵⁹ Demnach bedarf es zur Einschränkung des Persönlichkeitsrechts eines formellen Gesetzes⁶⁰.

⁵⁴ Vgl. BVerfGE 150, 244 - Rn. 74, 79, 86.

⁵⁵ Hierbei ergibt sich ein Eingriff in Art. 8 GG.

⁵⁶ Vgl. BVerfGE 120, 378 - Rn. 87.

⁵⁷ Vgl. Ebd. Rn. 90 ff.

⁵⁸ Vgl. Rixen (2021): Art. 2, Rn. 89-99 - Die Rechte anderer sowie das Sittengesetz sind keineswegs als überflüssig zu verstehen. Vielmehr verweisen sie auf eine besondere Rechtfertigungsstruktur und stellen einen unabdingbaren Schutz der Menschenwürde sicher.

⁵⁹ Vgl. Barczak (2023): Rn. 105.

⁶⁰ StPO sowie PolG NRW genügen diesen Anforderungen.

3.4.1 Zuweisung der Gesetzgebungskompetenz

Die Festlegung einer globalen Zielrichtung der automatischen Kennzeichenerfassung als Maßnahme gestaltet sich aufgrund ihrer multifunktionalen Natur als anspruchsvoll. Eine eindeutige Zuordnung zu präventiven oder repressiven Zielen ist aufgrund ihrer inhärenten Komplexität praktisch unmöglich.

Die praktische Anwendung der automatischen Kennzeichenerfassung erfüllt sowohl präventive als auch repressive Ziele.

Zu den präventiven Aspekten zählen die Abschreckung potenzieller Straftäter durch Identifizierung, die Verringerung von Gelegenheiten für Straftaten durch verbesserte Überwachung und die Stärkung der öffentlichen Sicherheit durch mögliche Früherkennung von Risiken.

Gleichzeitig unterstützt die automatische Kennzeichenerfassung auch repressive Ziele, indem sie die Identifizierung und Verfolgung von bereits straffällig gewordenen Personen ermöglicht und die Strafverfolgung durch Bereitstellung von Beweismitteln sowie Unterstützung von Ermittlungen effektiviert.

Eine darauf aufbauende Frage betrifft die Klärung der Rechtswegeproblematik. Im präventiven Bereich bezieht sich der Rechtsweg auf § 40 I 1 VwGO, während er im repressiven Bereich auf § 23 I 1 EGGVG beruht.⁶¹

⁶¹ Vgl. Ehlers/Schneider (2023): Rn. 606.

3.4.1.1 Kompetenzrechtliche Beurteilung

Der Bereich des Strafverfahrensrechts ist unter Art. 74 I Nr. 1 Var. 4 GG zu subsumieren. Demnach hat der Bund auf dem Gebiet der konkurrierenden Gesetzgebung die Kompetenzhoheit bezogen auf das „gerichtliche Verfahren“⁶². Dieses ist äußerst weit gefasst und umschließt die Einleitung des Verfahrens sowie die Vollstreckung. Erfasst sind somit auch polizeiliche Ermittlungstätigkeiten sowie die Strafverfolgungsvorsorge.⁶³ In diesem Teilbereich hat der Bund mit Einführung der StPO von seiner Kompetenzhoheit abschließend Gebrauch gemacht.⁶⁴ Ergänzungen der StPO durch Polizeigesetze erlassen durch die Länder sind nur insoweit möglich, als dass die StPO keinen abschließenden Regelungsgehalt beinhaltet.⁶⁵

Das Gefahrenabwehrrecht findet weder in Art. 73 GG noch in Art. 74 GG ausdrücklich Erwähnung. Folglich bleibt lediglich der Rückgriff auf Art. 70 I GG. Demnach haben die Länder das grundsätzliche Recht der Gesetzgebung, so auch im Polizeirecht. Vereinzelt Ausnahmen wie die der Bundespolizei oder des Bundeskriminalamtes beeinflussen diesen Grundsatz nicht.⁶⁶ Mithin erfolgt ein abschließender Kompetenztitel aus Art. 30, 70 I GG.

Gefahrenabwehrrecht in Bezug auf die Polizei meint zunächst die allgemeine Gefahrenabwehr. Diese beinhaltet gemäß § 1 I PolG NRW die Abwehr⁶⁷ von Gefahren, die u. a. für die öffentliche Sicherheit bestehen. Öffentliche Sicherheit umfasst die Rechtsgüter der Allgemeinheit - *Integrität der Rechtsordnung, Bestand und Funktion des Staates* - sowie die des Einzelnen - *Leben, Gesundheit, Freiheit, Ehre und Vermögen* -.⁶⁸ Der allgemeine Auftrag zur Gefahrenabwehr dient jedoch nicht zur Rechtfertigung von Rechtsguteingriffen.

⁶² Wird durch das BVerfG weit gefasst: BVerfG, NJW 2001, 870; siehe auch Guckelberger, NVwZ 2009, 352 <354>.

⁶³ Vgl. BVerfGE 150, 244 - Rn. 67; 30, 1 <29>.

⁶⁴ Vgl. Landtag von Baden-Württemberg (2023): S. 123.

⁶⁵ Siehe Art. 72 I GG.

⁶⁶ Vgl. Zierbarth (2023): S. 15; BPol - Art. 87 I GG // BKA - Art. 73 I Nr. 9a, 10 GG.

⁶⁷ Auch die Gefahrenerforschung im Bereich des schlicht hoheitlichen Handelns.

⁶⁸ Vgl. Arzt/ Müller/ Schwabenbauer (2021): Rn. 89.

Vielmehr erfolgt diese Kompetenz erst durch eine Anbindung an § 1 I 2 PolG NRW, welcher der Polizei u. a. den Auftrag zur Verhütung von Straftaten⁶⁹ konkret zuschreibt.⁷⁰ Insbesondere sollen durch das polizeiliche Handeln Gefahren wirksam verhindert und deren effektive Bekämpfung ermöglicht werden.⁷¹

Zusätzlich sind die Teilbereiche der Strafverfolgungsvorsorge sowie der Gefahrenvorsorge kompetenzrechtlich abzugrenzen.

Der Bereich der Strafverfolgungsvorsorge umfasst solche Maßnahmen, die nicht an den Anfangsverdacht einer Straftat - § 152 II StPO - gebunden sind, sondern welche im Vorfeld Vorkehrungen treffen, eine Strafverfolgung zu ermöglichen oder zu erleichtern. Diese liegt ganz eindeutig in der Kompetenzhoheit des Bundes, auch wenn sie bei einer praxisorientierten Würdigung präventiver Natur erscheint.⁷²

Abzugrenzen ist die Gefahrenvorsorge und deren Unterfall, die Verhütung von Straftaten. Sie liegt ausdrücklich in der Gesetzgebungskompetenz der Länder und umfasst den Zeitraum vor Beginn einer Straftat. Der Landesgesetzgeber ist nicht eingeschränkt, Regelungen der Gefahrenvorsorge zu erlassen, wenn der Bund bereits Normen für die Strafverfolgungsvorsorge geregelt hat.⁷³ Wie weit Maßnahmen selbst in dieses Vorfeld verlegt werden dürfen, richtet sich nach der Ausgestaltung des materiellen Rechts.⁷⁴ Dabei ist dem Bestimmtheitsgebot besonders Rechnung zu tragen. Insbesondere muss eine spezifische Anpassung des Tatbestandes erfolgen, die eben an diese Vorfeldsituation anschließt.⁷⁵

⁶⁹ Der Begriff der „vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten“ wurde aufgrund seiner definitorischen ungeklärtheit und inhaltlichen Nähe zur Strafverfolgungsvorsorge außen vorgelassen.

⁷⁰ Vgl. Osterlitz (2019): S.127 f.

⁷¹ Vgl. BVerfGE 113, 348 <369>.

⁷² Vgl. Ebd.; BVerfGE 150, 244 - Rn. 68; BVerwG NVwZ 2012, 757; 688 <692>.

⁷³ Vgl. BVerwGE 141, 329 - Rn. 36 ff. - Urteil bezieht sich auf Videoüberwachung im öffentlichen Raum; Im Falle der ANPR bereits geschehen, siehe NStZ 2022, 19.

⁷⁴ Vgl. BVerfGE 113, 348 - Rn. 94; BVerfGE 150, 244 - Rn. 70; BVerwGE 141, 329 - Rn. 29.

⁷⁵ Vgl. BVerfGE 113, 348 <377>.

3.4.1.2 Einordnung der automatischen Kennzeichenerfassung

Eine abschließende Klärung der Kompetenzzuweisung kann nur über eine objektive Abgrenzung hinsichtlich des Normenzweckes unternommen werden - *Schwerpunktlehre* -.⁷⁶

Dabei ist zu beachten, dass kein allgemeiner Vorrang der Repression gegenüber der Prävention besteht, auch dann nicht, wenn der Anfangsverdacht einer Straftat vorliegend ist.⁷⁷

Mit Einführung des § 163g StPO⁷⁸ besteht nunmehr eine repressiv ausgestaltete Regelung über den Einsatz automatischer Kennzeichenerfassung. Die Zweckrichtung der Norm besteht regelmäßig in der Identifizierung sowie Aufenthaltsermittlung von Beschuldigten. Erfolgen soll dies vornehmlich auf Fernstraßen.⁷⁹ Ist dieser Zweck erreicht, schließen sich Folgemaßnahmen an, deren Rechtmäßigkeit selbstständig zu bemessen ist. Der Schwerpunkt liegt offenkundig in der Repression, dennoch werden präventive Zwecke erkennbar gefördert.

Die Existenz einer bundesgesetzlichen Regelung schließt nicht aus, dass ein Bundesland eine landesrechtliche Befugnis zur automatischen Kennzeichenerfassung mit einem Schwerpunkt auf der Gefahrenabwehr erlässt. Maßnahmen zur Gefahrenabwehr, die sich auf die Strafverfolgung auswirken, sind nicht allein deshalb verfassungswidrig. Sie können sowohl präventiv als auch repressiv wirken. Dies ergibt sich bereits aus dem „Erst-Recht-Schluss“, wonach Maßnahmen der Strafprozessordnung auch immer präventive Wirkungen haben können. Eine Überlagerung beider Zwecke ist möglich und gerechtfertigt.⁸⁰

Insbesondere die automatische Kennzeichenerfassung kann ihrem Zweck nach zur Verhütung von Straftaten eingesetzt werden. Dabei kann die Maßnahme als eigenständiges oder fahndungsunterstützendes Einsatzmittel betrachtet werden, das aufgrund seiner gesteigerten Grundrechtsrelevanz einer eigenen Ermächtigungsgrundlage bedarf.

Ein repressiver Charakter entfaltet sich regelmäßig durch die abschreckende Funktion, strafbares Verhalten beweissicher zu erfassen.

⁷⁶ Vgl. BVerfGE 150, 244 - Rn. 74.

⁷⁷ Vgl. BGH Urt. v. 10.6.2021 - 5 StR 377/20; BeckRS 2021, 18075 Rn. 20.

⁷⁸ Tiefgreifendere Ausführungen sind dem Kapitel 6 zu entnehmen.

⁷⁹ Vgl. Bundesrat (2021): S. 90 ff.; Deutscher Bundestag (2021): S. 83 ff.; Moldenhauer (2023): Rn. 1-3; von Häfen (w2024): Rn. 1-2.

⁸⁰ Vgl. BVerfGE 150, 244 - Rn. 62 ff., 73.

Eine gesamtheitliche Schwerpunktverschiebung lässt sich deshalb jedoch nicht begründen. Eine solche wäre gegeben, wenn eine materielle Ausgestaltung den ausdrücklichen Einsatz zur Fahndung nach Tätern oder Teilnehmern im Sinne des StGB erlauben würde und diese nun nicht mehr als „Nebeneffekte“ berücksichtigt würden.⁸¹ Eine angemessene Sicherung des präventiven Schwerpunkts solcher Maßnahmen sollte sich durch die materielle Ausgestaltung einer möglichen Ermächtigungsgrundlage ergeben.⁸²

In diesem Zusammenhang hat das Bundesverfassungsgericht bereits konkrete Fälle aufgeführt, die zur Datenerhebung ermächtigen und eindeutig der präventiven Maßnahme zugeordnet werden können.

Schon allein der Verweis auf Normen, die eine präventive Identitätsfeststellung ermöglichen, genügt zur Begründung eines präventiven Schwerpunkts. Diese Normen umfassen insbesondere:

„[...]die Abwehr von bestimmten Gefahren im Einzelfall, die Bekämpfung der Herausbildung und Verfestigung gefährlicher Orte, der Schutz von gefährdeten Orten, die Unterstützung von polizeilichen Kontrollstellen zur Verhinderung schwerer Straftaten oder zum Schutz von Versammlungen sowie die Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität oder die Verhütung oder Unterbindung unerlaubten Aufenthaltes mittels der Schleierfahndung.“⁸³

Diese Option, einen präventiven Schwerpunkt durch Verweisung zu etablieren, erscheint auf den ersten Blick schlüssig, ist jedoch eher pragmatischer Natur. Insbesondere wird dieses Bild durch eine weitgehend ausbleibende Argumentation des Bundesverfassungsgerichts geprägt. Ausreichend ist somit die weitgefasste Geeignetheit zur Unterstützung von Aufgaben nach dem Polizeigesetz.⁸⁴ Besonders die „Abwehr von bestimmten Gefahren im Einzelfall“ lässt einen beträchtlichen Interpretationsspielraum offen. Ausdrücklich mit der Gefahrenabwehr unvereinbar ist der Einsatz an Kontrollstellen, die zur Fahndung nach Tätern oder Teilnehmern eingerichtet worden sind.⁸⁵

⁸¹ Vgl. Arzt/ Müller/ Schwabenhauer (2021): Rn. 576.

⁸² Entsprechende Ausführungen dazu sind Kapitel 5 zu entnehmen.

⁸³ BVerfGE 150, 244 - Rn. 76. - Bemessen am Art. 13 I Nr. 1 bis 5 BayPAG (aF).

⁸⁴ Vgl. BVerfGE 150, 244 - Rn. 76.

⁸⁵ Vgl. Arzt/ Müller/ Schwabenhauer (2021): Rn. 576.

Bezüglich der Kompetenzfrage besteht weiterhin Klärungsbedarf hinsichtlich des Datenabgleichs.

Fraglich ist, wie sich eine Verlagerung des Schwerpunkts durch die Nutzung von Fahndungsdatenbeständen ergeben kann, die sowohl präventive als auch repressive Daten enthalten. Dabei ist weniger die Herkunft eines Datums entscheidend, sondern vielmehr sollte der Zweck der Maßnahme in Bezug auf den Zugriffszweck bestimmt werden.⁸⁶

Folglich ist unbedenklich, dass etwaige Mischdatenbestände genutzt werden. Zufällig erlangte Erkenntnisse, die das präventive Ziel nicht primär berühren können gemäß dem „Doppeltürprinzip“ für die Strafverfolgung weiterverwendet werden, wodurch sich ein Kompetenzkonflikt erübrigt. Geöffnet wird lediglich die „erste Tür“, was im Einklang mit der präventiven Gesetzgebungskompetenz steht. Erst für die tatsächliche Nutzung im weiteren Strafverfahren - die „zweite Tür“ - muss der Kompetenztitel des Bundes beachtet werden.⁸⁷ Eine bestehende Ausgestaltung innerhalb der StPO garantiert eben eine solche „Öffnung“ unter Beachtung etwaiger Grundsätze.⁸⁸

Die ordnungsgemäße Durchführung von Gesetzgebungsverfahren gemäß Art. 76 ff. GG, die Ausfertigung und Verkündigung von Gesetzen gemäß Art. 82 GG, die Einhaltung des Zitiergebots nach Art. 19 I 2 GG sowie die Vermeidung von Verstößen gegen das Verbot des Einzelfallgesetzes gemäß Art. 19 I GG, die Gewährleistung des Wesensgehalts von Grundrechten gemäß Art. 19 II GG und sonstiges Verfassungsrecht stellen in Bezug auf die Verfassungsmäßigkeit des Einzelaktes der Regel nach keine Probleme dar und werden im Zuge dieser Arbeit nicht näher gewürdigt.

3.4.2 Verhältnismäßigkeit

Die Betrachtung der Verhältnismäßigkeit stellt einen weiteren zentralen Aspekt dar und erfordert eine gründliche Analyse. Beabsichtigt wird eine klare und präzise Darstellung der Ergebnisse, die als Grundlage für die spätere materielle Ausgestaltung einer präventiv-polizeilichen Ermächtigungsgrundlage fungieren.

⁸⁶ Vgl. Arzt/ Müller/ Schwabenhauer (2021): Rn. 975.

⁸⁷ Vgl. BVerfGE 150, 244 - Rn. 80.

⁸⁸ § 483 I 2 StPO.

Die Begutachtung des legitimen Zwecks einer Maßnahme ist grundlegender Schritt in der Analyse.

Der Zweck einer Maßnahme ist legitim, wenn er auf das Wohl der Allgemeinheit gerichtet sowie von der Verfassung gebilligt ist.

Die automatische Kennzeichenerfassung erfüllt Aufgaben der Gefahrenabwehr und der Strafverfolgung, welche beide ein hohes verfassungsrechtliches Gewicht aufweisen⁸⁹ und das übergeordnete Ziel der Förderung des Allgemeinwohls verfolgen. Ferner besteht für beide Aufgaben ein gesetzlicher Handlungsauftrag.

Somit erfüllt die automatische Kennzeichenerfassung sowohl in repressiver als auch in präventiver Sicht die Erfordernisse des legitimen Zweckes.

Mithin müsste die Maßnahme geeignet sein, den legitimen Zweck zu verwirklichen.

Geeignet ist die Maßnahme, wenn sie objektiv zwecktauglich ist das angestrebte Ziel zu erreichen.

Das primäre Ziel der automatischen Kennzeichenerfassung besteht in der Unterstützung polizeilicher Fahndungsaktivitäten.

„Fahndung im polizeitaktischen Sinn ist die planmäßige, allgemeine oder gezielte Suche nach Personen oder Sachen im Rahmen der Strafverfolgung, Strafvollstreckung, Gefahrenabwehr, sowie Durchführung ausländerrechtlicher Maßnahmen.“⁹⁰

Die automatische Kennzeichenerfassung erfolgt durch die Erfassung von Kennzeichen und deren Abgleich mit vorab ausgewählten Fahndungsdatenbanken. Ein Treffer in diesem Abgleich erhöht die Chance, die gesuchte Person oder das gesuchte Objekt für präventive oder repressive Zwecke aufzufinden. Dies ist insbesondere auch dann der Fall, wenn sich der Abgleich zunächst auf die Ermittlung des Fahrzeughalters und nicht des tatsächlichen Fahrzeugführers bezieht.⁹¹ Hinzukommend ist die Zweckförderung insbesondere durch technische Fortschritte im Bereich der Trefferquoten zu bestimmen. Erreicht werden mittlerweile Übereinstimmungen von 98 % im Echtzeitbetrieb.⁹²

Demnach ist die Maßnahme geeignet, den legitimierten Zweck zumindest zu begünstigen, wenn nicht sogar zu erreichen.

⁸⁹ Vgl. BVerfGE 120, 378 - Rn. 164.

⁹⁰ PDV 384.1, Abschnitt 1, Ziffer 1.1 - Bereits öffentlich durch: BVerfGE 120, 378 - Rn. 109 f.

⁹¹ Vgl. BVerfGE 120, 378 - Rn. 166; BVerfGE 150, 244 - Rn. 86.

⁹² Vgl. Mulyana/ Bejo/ Nugroho (w2022): Z. 11 f.

Weitergehend müsste die Maßnahme erforderlich sein.

Die Maßnahme gilt als erforderlich, wenn keine mildere, gleich wirksame Alternative existiert, um denselben Erfolg mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit zu erzielen. Das Bundesverfassungsgericht sieht die Maßnahme mangels Alternativen als mildestes Mittel an.⁹³ Nicht diskutiert wird das offenkundig mildere Mittel der offenen Datenerhebung. Dabei erscheint die offene Datenerhebung vor allem in präventiv-polizeilichem Handeln ein effektiveres Mittel als die verdeckte Datenerhebung darzustellen. Bemerkt der Bürger die Vornahme etwaiger Kontrollmaßnahmen nicht konkret, führt dies zu einer weniger ausgeprägten Verhaltensänderung. Einziger Beweggrund bliebe der allgemein vorherrschende Fahndungsdruck. Doch gerade in dieser Verhaltensänderung liegt das polizeiliche Ziel. Somit ist die offene Datenerhebung für präventives Handeln der verdeckten vorzuziehen.

Zuletzt müsste die Maßnahme angemessen sein.

Angemessen ist eine Maßnahme, wenn das mit ihr verfolgte Ziel in seiner Wertigkeit nicht erkennbar außer Verhältnis zur Intensität des Eingriffs steht.

Übergeordnete Prüfkriterien bestehen in der hinreichenden Begrenzung der Ermächtigung sowie Anforderungen an datenschutzrechtliche Kontrolle und Datennutzung.⁹⁴

Zur angemessenen Begrenzung der Ermächtigung müssen zunächst klare Eingriffsschwellen in Form von Einsatzanlässen definiert werden. Der Einsatz der automatischen Kennzeichenerfassung kann nicht allein aufgrund eines allgemeinen Fahndungsinteresses erfolgen, da dies potenziell willkürlich wäre und dem Rechtsstaatsprinzip widerspräche. Stattdessen sollte der Einsatz an konkrete Gefahren oder anhand einer auf Tatsachen basierenden Erfolgsvermutung geknüpft sein.⁹⁵ Eine solche Eingriffsschwelle kann durch die Verknüpfung mit bestimmten Rechtsgütern erreicht werden. Das Bundesverfassungsgericht identifiziert hierbei insbesondere die Rechtsgüter Leib und Leben, persönliche Freiheit, Bestand und Sicherheit des Staates, Schutz erheblicher Sachwerte sowie die Verhinderung von schwerwiegenden Straftaten einschließlich gewichtiger Ordnungswidrigkeiten.⁹⁶ Soll auf das Vorliegen eines öffentlichen Interesses abgestellt werden, muss dies seinem Stellenwert nach mindestens den vorangegangenen Aufzählungen gleichgestellt sein.

⁹³ Vgl. BVerfGE 120, 378 - Rn. 166; BVerfGE 150, 244 - Rn. 88.

⁹⁴ Vgl. BVerfGE 150, 244 - Rn. 89.

⁹⁵ Vgl. Ebd. Rn. 93.

⁹⁶ Vgl. Ebd. Rn. 99.

Für Letztere muss die automatische Kennzeichenerfassung ein unerlässliches Mittel darstellen, um präventives oder repressives Tätigwerden erst zu ermöglichen.

Anlasslose Kontrollen sollten sich auf Bereiche beschränken, in denen die Betroffenen eine besondere Verantwortung gegenüber der Allgemeinheit tragen, was typischerweise im Straßenverkehr und seinen betriebsbezogenen Gefahren der Fall ist.⁹⁷ Eine flächendeckende Anwendung der automatischen Kennzeichenerfassung ist in der Regel als unverhältnismäßig anzusehen. Jedoch nimmt die Anforderung an die räumliche Bestimmtheit mit der Schwere der potenziellen Schadenseintritte sowie der zeitlichen Wahrscheinlichkeit ihres Auftretens ab.⁹⁸

Von grundlegender Bedeutung für die Gesamtheit der Verhältnismäßigkeit ist die Nachprüfbarkeit des polizeilichen Handelns. Diese gewährleistet nicht nur die Transparenz der Maßnahme, sondern bildet auch die Grundlage für individuellen Rechtsschutz und Kontrolle.⁹⁹ Einzig die präzise Dokumentation der Umstände, die zum Einsatz der automatischen Kennzeichenerfassung geführt haben, vermag diese Anforderung sicher zu erfüllen.¹⁰⁰

Besonders angemessen erscheint der Einsatz an „gefährlichen Orten“, „gefährdeten Objekten“ sowie „Kontrollstellen“ zur Verhinderung schwerwiegender Straftaten oder zur Abwendung von Verstößen gegen das Versammlungsrecht oder ordnungswidriges Verhalten. Eine Vereinbarkeit mit Art. 8 GG ergibt sich unumgänglich aus der Rechtfertigung des Eingriffs durch das Vorliegen konkreter Tatsachen in Form von präzisen Anhaltspunkten, dass mit hinreichender Wahrscheinlichkeit versammlungsrechtliche Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten zu erwarten sind. In der Summe führt die Durchführung solcher Kontrollen zu einer vergleichsweise geringeren Einschränkung des grundrechtlichen Schutzes gemäß Art. 8 GG im Vergleich zu den Maßnahmen, die ohne die Möglichkeit solcher Kontrollen ergriffen werden können, wie beispielsweise die Auflösung oder das vollständige Verbot der Versammlung.¹⁰¹ Eine Ausgestaltung ist gegenständlich dem materiellen Recht zuzumessen.

Neben der Betrachtung etwaiger Erhebungsanlässe sind Maßnahmen der weiterführenden Datenverarbeitung zu würdigen.

⁹⁷ Vgl. BVerfGE 120, 378 - Rn. 172 f; 150, 244 - Rn. 92 ff.

⁹⁸ Vgl. BVerfGE 150, 244 - Rn. 100.

⁹⁹ Vgl. Ebd. Rn. 101.

¹⁰⁰ Vgl. BVerfGE 150, 244 - Rn. 157.

¹⁰¹ Vgl. Ebd. Rn. 136.

In Bezug auf den Abgleich von Daten müssen die Fahndungsbestände, die für diesen Zweck verwendet werden, direkt mit dem angestrebten Ziel in Verbindung stehen. Eine Einbeziehung von Fahndungsbeständen, die den Zweck nicht in einem Mindestmaß unterstützen, wäre unverhältnismäßig.¹⁰² Dabei ist das Ziel im Hinblick auf die Bestimmtheit nicht die explizite Nennung von Fahndungsbeständen. Vielmehr reicht eine abstrakte Umgrenzung von Fahndungsdaten.¹⁰³

Es ist erforderlich, die Bestimmungen zur Datennutzung und -löschung zu berücksichtigen. Nach dem Abgleich müssen erfasste Kennzeichen unverzüglich gelöscht werden. Eine Ausnahme ist nur im Falle eines Treffers zulässig, wenn die Daten unerlässlich sind, um das polizeiliche Ziel zu erreichen. Darüber hinaus muss eine angemessene Zweckbindung gewährleistet sein.¹⁰⁴

Die materielle Ausgestaltung muss sicherstellen, dass eine Nutzung der Daten zu anderen als den Erhebungszwecken nur gemäß dem Grundsatz der „hypothetischen Datenneuerhebung“¹⁰⁵ zulässig ist, sofern gleichwertig bedeutende Rechtsgüter betroffen sind.¹⁰⁶ Fortlaufend ist entscheidend, Mechanismen zu schaffen, die Transparenz, Rechtsschutz und behördliche Aufsicht ermöglichen.¹⁰⁷ Eine Benachrichtigung der Betroffenen ist jedoch nicht erforderlich, wenn die Maßnahme verdeckt durchgeführt wird.¹⁰⁸ Zusätzlich bedarf es einer Implementierung der Möglichkeit der Überprüfung durch eine fachkundige Stelle, wie beispielsweise einem Datenschutzbeauftragten.¹⁰⁹

Finden diese herausgearbeiteten Punkte eine hinreichende Berücksichtigung in der materiellen Ausgestaltung einer Befugnisnorm, ist die Maßnahme als angemessen zu erachten und insgesamt verfassungsmäßig.

¹⁰² Vgl. BVerfGE 150, 244 - Rn. 110 f.

¹⁰³ Vgl. Ebd. Rn. 112.

¹⁰⁴ Vgl. Ebd. Rn. 159 ff; BVerfGE 120, 378 <397, 399>.

¹⁰⁵ Vgl. BVerfGE 141, 220 - Rn. 286 f.; stRspr.

¹⁰⁶ Vgl. BVerfGE 150, 244 - Rn. 163.

¹⁰⁷ Vgl. Ebd. Rn. 153 ff.

¹⁰⁸ Vgl. Ebd. Rn. 154.

¹⁰⁹ Vgl. Ebd. Rn. 155.

4 Unionsrechtlicher Rahmen

Die Verträge von Maastricht und Lissabon sowie die damit verbundene Ergänzung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) haben einen bedeutenden Einfluss auf die Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres sowie auf die polizeiliche Kooperation in der Europäischen Union (EU) ausgeübt.¹¹⁰ Diese o. g. Verträge führten zu einer verstärkten Verflechtung und einer Vielzahl neuer Regelungen. Insbesondere die Bereiche Datenschutz und freier Datenverkehr¹¹¹ wurden durch den Kompetenztitel des AEUV umfassend geregelt. Durch Erlassen verschiedenster Richtlinien und Verordnung hat die EU von dieser Kompetenzhoheit abschließend Gebrauch gemacht.¹¹²

Im Folgenden sollen die Auswirkungen dieser Regelungen skizziert und auf Maßnahmen der polizeilichen Datenverarbeitung projiziert werden.

4.1 Unionsgrundrechte und deren Anwendbarkeit

Grundsätzlich bestehen zwei Quellen des Menschenrechtsschutzes in der EU: Die GRCh sowie die EMRK. Beide stehen zunächst voneinander unabhängig, weisen jedoch inhaltliche Überschneidungen auf. Mit Verweis¹¹³ auf die EMRK versteht sich die GRCh als Mindeststandard, der nicht unterschritten werden darf. Diese Arbeit betreffend kommen sowohl Art. 7 GRCh und Art. 8 EMRK in Betracht, die übergeordnet auf Identität und Entwicklung von Personen abzielen.

¹¹⁰ Siehe: Art. 87 AEUV.

¹¹¹ Siehe: Art. 16 II AEUV

¹¹² Vgl. Arzt/ Müller/ Schwabenhauer (2021): Rn. 401 ff.

¹¹³ Siehe: Art. 53 II GRCh.

Grundlegend ist zu bestimmen, in welchem Verhältnis Unionsgrundrechte zu nationalen Grundrechten stehen. Die Anwendung von Unionsgrundrechten ist „[...]ausschließlich bei Durchführung des Rechts der Union[...]“¹¹⁴ einschlägig.¹¹⁵

Die Reichweite des Begriffs „Durchführung des Rechts der Union“ ist auch nach Entscheidungen des EuGH nach wie vor ungewiss.

Eine genauere Würdigung ist jedoch unerheblich, da „[...]der Schutz der deutschen Grundrechte das Schutzniveau der Charta mitgewährleistet“.¹¹⁶ Mithin schwindet dir praktische Bedeutung. Allein im Fall einer geringeren Schutzwirkung als die von der Charta der Grundrechte der Europäischen Union garantierte, wäre der Gesetzgeber verpflichtet, sich an das Schutzniveau der GRCh zu halten.¹¹⁷

Insbesondere das betroffene Rechtsgebiet der informationellen Freiheit ist durch Urteile des Bundesverfassungsgerichts restriktiv umgrenzt, sodass ein Überhang ausgeschlossen werden kann. Eine nähere Betrachtung der Unionsgrundrechte ist in der Arbeit somit hinfällig.

4.2 Polizeiliche Datenverarbeitung in der Gemengelage von DS-GVO und DSJI-Richtlinie

Zu betrachten ist jedoch inwieweit die polizeiliche Datenverarbeitung den Bereichen der DS-GVO oder DSJI-RL zuzuordnen ist.

4.2.1 Anwendungsbereiche

Zunächst sind die Anwendungsbereiche von DS-GVO und DSJI-RL abzugrenzen. Zielrichtung beider ist die Erreichung eines einheitlichen Datenschutzniveaus, der bei Bedarf durch die Mitgliedsstaaten überschritten werden darf. Im Bereich der DS-GVO kommt der Anwendungsvorrang des EU-Rechts zum Tragen, wohingegen auf dem Gebiet der DSJI-Richtlinie entsprechende Regelungen in nationales Recht zu fassen sind. Hierzu entspringen entsprechende Regelungen aus den Vorschriften selbst. Zu beachten sind hier Art. 2 II lit. d DS-GVO sowie Art. 2 I i.V.m. 1 I DSJI-RL.¹¹⁸

¹¹⁴ Siehe: Art. 51 I 1 GRCh.

¹¹⁵ Vgl. Arzt/ Müller/ Schwabenhauer (2021): Rn. 385 ff.

¹¹⁶ BVerfGE 152, 152 - Rn. 46 ; NJW 2020, 300 <301>.

¹¹⁷ Vgl. Arzt/ Müller/ Schwabenhauer (2021): Rn. 392-395.

¹¹⁸ Vgl. Zierbarth (2023): S. 19.

Art. 2 I i.V.m. 1 I DSJI-RL bestimmt den Anwendungsbereich der Norm in Form einer Negativabgrenzung:

„Diese Richtlinie enthält Bestimmungen zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständige Behörde zum Zweck der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung, einschließlich des Schutzes und der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit.“

Jedwede Verarbeitung von personenbezogenen Daten, die nicht hierunter zu subsumieren ist, ist dem Bereich der DS-GVO zuzuordnen.¹¹⁹

4.2.2 Rechtsbegriffe

Unklar ist, in welcher Form die verwendeten Rechtsbegriffe in nationales Recht übertragen werden können, da sie autonom - bezogen auf EU-Recht - auszulegen sind.¹²⁰

Eine Auslegung rein aus „deutscher“ Sicht scheidet aus. Vielmehr muss der beabsichtigte Zweck betrachtet werden. Der EuGH konstituiert bei nationaler Auslegung in erster Linie Bedenken dahingehend, als dass eine Einschränkung des Schutzbereiches vorgenommen werden könne. Dem entgegenwirkend, muss die Grundlage immer eine weite Sichtweise bilden, um eine umfassende Verwirklichung der Vertragsziele zu erreichen.¹²¹

Mit Artikel 3 liefert die DSJI-Richtlinie einen Artikel in dem u. a. die Begriffe der „personenbezogene Daten“, „Verarbeitung“ sowie „zuständige Behörde“ legal definiert werden.¹²² Undurchsichtig scheint jedoch weiterhin, was mit u. a. „Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten“ und „Schutz und Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit“ gemeint ist.

Nimmt man die Auffassung des EuGH an, so ist mit dem Begriff der „Straftaten“ zumindest jede in der Rechtsordnung der BRD aufgeführte Straftat im eigentlichen Sinne hierunter zu subsumieren. Fraglich ist jedoch, inwieweit Ordnungswidrigkeiten hierunter zu verstehen sind. Die h. M. in Deutschland konstatiert, dass auch diese unter den Begriff der Straftaten fallen.¹²³

¹¹⁹ Siehe hierzu auch: Art 2 II lit. d DS-GVO.

¹²⁰ Vgl. Yaroshevskiy (w2010): S. 6 f.; Zierbarth (2023): S. 20.

¹²¹ Vgl. Ebd.

¹²² So auch in nationales Recht übernommen: § 46 BDSG; § 36 DSG NRW

¹²³ Vgl. Zierbarth (2023): S. 23; Arzt/ Müller/ Schwabenbauer (2021): Rn. 448.

Berücksichtigt man den Umstand, dass durch § 46 I OWiG geregelt ist, dass für das Bußgeldverfahren u. a. die Vorschriften der StPO Anwendung finden und man den Schutzzweck der DSJI-RL näher berücksichtigt, scheint eine andere Sichtweise nahezu ausgeschlossen. Besonders deutlich wird dies, wenn die Führung des Ordnungswidrigkeitenverfahrens unter Berücksichtigung der DS-GVO bei gleichzeitiger Berücksichtigung der DSJI-RL in Bereichen der Datenverarbeitung angenommen wird, da diese in der StPO geregelt ist.

Somit gestaltet sich durch § 45 BDSG - Anwendungsbereich - ein eben solches Verständnis.

Darüber hinaus muss die Begrifflichkeit „Schutz und Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit“ eingeordnet werden.

Gemäß dem EuGH meint öffentliche Sicherheit „den Erhalt der inneren und äußeren Sicherheit eines Mitgliedstaates. Dies beinhaltet den Schutz von Einrichtungen des Staates, wichtiger öffentlicher Dienste, kritischer Infrastrukturen, aber auch das Überleben der Bevölkerung, das friedliche Zusammenleben und militärische Interessen des Staates. Daneben sind auch die subjektiven Interessen und Rechtsgüter der Bevölkerung, etwa vor bandenmäßiger Kriminalität geschützt“.¹²⁴

Fraglich in diesem Zusammenhang ist, inwieweit eine Behörde die DSJI-RL zu beachten hat, wenn Daten zu gefahrenabwehrenden Zwecken verarbeitet werden. Durch eine „ungenaue“ Formulierung des Art. 1 I DSJI-RL ist unklar, ob die Gefahrenabwehr einen eigenständigen Anwendungsbereich formt oder der Regelungsgehalt sich nur entfaltet, wenn die Gefahrenabwehr sich auf die Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder die Strafvollstreckung bezieht. Aus dem geschichtlichen Kontext sowie der xgesamtheitlichen Ausgestaltung heraus ist für die Eröffnung des Anwendungsbereiches zumindest ein potenzieller Straftatenbezug aus einer Ex-Ante Sicht zu attestieren. In allen übrigen Fällen entfaltet die DS-GVO ihren Regelungsgehalt.¹²⁵

¹²⁴ Vgl. Arzt/ Müller/ Schwabenbauer (2021): Rn. 453.

¹²⁵ Vgl. Ebd. Rn. 454-560.

4.2.3 Zwischenfazit

Für die automatische Kennzeichenerfassung bedeutet dies, dass bei einem Einsatz auf Grundlage der StPO immer die DSJI-RL ihren Regelungsgehalt entfaltet. Eine hinreichende Übertragung hat bereits in den Teilbereichen der Datenverarbeitung sowie Befugnissen zur Übermittlung und Rechten von betroffenen Personen stattgefunden.

Im Bereich der Gefahrenabwehr ist zu unterscheiden, ob es sich um straftaten- und ordnungswidrigkeitenbezogene Gefahrenabwehr handelt (z. B. Verhütung von Straftaten), die den Anwendungsbereich der DSJI-RL eröffnet oder um eine allgemeine Gefahrenabwehr (z. B. Schutz privater Rechte), bei der die DS-GVO maßgeblich ist. Für Maßnahmen der automatischen Kennzeichenerfassung ist jedoch die DSJI-RL maßgeblich.

5 Umsetzbarkeit der automatischen Kennzeichenerfassung im Rahmen des PolG

NRW¹²⁶

Nachfolgendes Kapitel behandelt die präventive Umsetzung der automatischen Kennzeichenerfassung, orientiert am Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen.

Zielvorstellung bildet das Zusammenfassen von Regelungen zur Datenerhebung, Datenspeicherung und Datenverarbeitung in einer kohärenten Norm.

5.1 Ermächtigungsgrundlage zur Datenerhebung

Das Polizeigesetz Nordrhein-Westfalen umfasst in den §§ 9-21 PolG NRW abschließende Bestimmungen zu polizeilichen Standardmaßnahmen. Ergänzend dazu dient § 8 PolG NRW als subsidiäre Generalklausel.

Eine explizite Ermächtigung zum Einsatz der automatischen Kennzeichenerfassung ist in diesen Bestimmungen nicht enthalten. Es stellt sich daher die Frage, ob Maßnahmen der automatischen Kennzeichenerfassung dennoch unter die genannten Befugnisse subsumiert werden können. Relevant könnten die §§ 9, 12, 12a, 15a, 17 PolG NRW sein.

§ 9 I Nr. 1 PolG NRW¹²⁷ formt die Befugnisgeneralklausel zur polizeilichen Datenerhebung und gilt subsidiär.¹²⁸

Die noch näher zu würdigen §§ 15a, 17 PolG NRW regeln den Einsatz technischer Mittel zur Datenerhebung und sind somit als „lex specialis“ zu sehen. Eine Anwendung von § 9 I Nr. 1 PolG NRW ist auszuschließen.

Eine ähnliche Norm bildet § 12 PolG NRW. Diese zielt primär nicht auf die Erzeugung von Fahndungstreffern ab, sondern beabsichtigt die Identitätsfeststellung. Eine solche schließt sich als Folgemaßnahmen an die automatische Kennzeichenerfassung an. Aufgrund der inhaltlichen Nähe könnte die automatische Kennzeichenerfassung hierunter subsumiert werden.

§ 12 I PolG NRW regelt die tatbestandlichen Voraussetzungen zur Identitätsfeststellung, wohingegen § 12 II PolG NRW die zulässigen Mittel bestimmt. § 12 II PolG NRW sieht keine technischen Mittel zur Datenerhebung vor und unterzieht sich einer restriktiven Auslegung.¹²⁹

¹²⁶ Anlage 1 enthält einen Formulierungsvorschlag.

¹²⁷ Zweifel hinsichtlich der verfassungsmäßigen Ausgestaltung der Norm - BVerfGE 133, 277 <336>; Ogorek (w2024): § 9, Rn. 4-11.

¹²⁸ Vgl. Landtag von Nordrhein-Westfalen (2018b), S. 63.

¹²⁹ Vgl. Ogorek (w2024): § 12, Rn. 45.

Es ist also fraglich, ob die Vornahme der Identitätsfeststellung unter Verwendung technischer Mittel hierunter zu subsumieren ist. Ein bestätigendes Argument könnte das Bestehen des § 14 I Nr. 1 PoG NRW liefern. Eine abschließende Entscheidung muss jedoch nicht getroffen werden, da §§ 15a, 17 PolG NRW hier ebenfalls als „Lex Speziales“ gelten.

§ 12a PolG NRW verweist seinerseits auf die in § 12 II PolG NRW genannten Mittel und scheidet aus denselben Gründen aus.¹³⁰

Bedingt durch inhaltliche Überschneidungen könnte dieser jedoch als Grundlage für die tatbestandliche Ausgestaltung einer entsprechenden Ermächtigungsgrundlage für den Einsatz der automatischen Kennzeichenerfassung unterstützend herangezogen werden.¹³¹

Aufgrund dessen sind die bereits angeführten Normen §§ 15a, 17 PolG NRW näher zu betrachten.

Gemäß § 15a PolG NRW ist die Datenerhebung durch den offenen Einsatz optisch-technischer Mittel erlaubt, wobei der Zweck dieser Norm explizit in der Bekämpfung von Straßenspezifischer Kriminalität liegt.¹³²

Tatbestandlich bezieht sich § 15a PolG NRW auf Gefahrenlagen, die durch die spezifische Beschaffenheit eines bestimmten Ortes verursacht werden. Solche Orte können Straßenabschnitte umfassen. Dennoch ist die Norm in ihrer Struktur zu ungenau. Mängel bestehen insbesondere bezüglich der Zweckbestimmung eines erforderlichen Datenabgleichs, Vorschriften zur datenschutzrechtlichen Kontrolle sowie allgemeinen tatbestandlichen Eingrenzungen.¹³³

Eine Subsumtion der automatischen Kennzeichenerfassung scheidet somit ebenfalls aus.¹³⁴

¹³⁰ Vgl. Ogorek (w2024): § 12a, Rn. 7.

¹³¹ Ähnlich Art. 39 BayPAG.

¹³² Siehe: VV-PoG NRW, 15a.11.

¹³³ Vgl. BVerfGE 120, 378 Rn. 96; 150, 244 - Rn. 89.

¹³⁴ Vgl. Ogorek (w2024): § 15a, Rn. 1-26.

Gemäß § 17 PolG NRW ist der Einsatz verdeckter technischer Mittel zur Datenerhebung erlaubt. In der Literatur wird diskutiert, ob Kennzeichenlesesysteme unter diese technischen Hilfsmittel subsumiert werden können, sofern sie die vom Bundesverwaltungsgericht festgelegten Anforderungen erfüllen.¹³⁵

Insbesondere fehlen Regelungen zu Datenabgleich, -speicherung und etwaigen Dokumentationsanforderungen, die den hohen verfassungsrechtlichen Standards nicht genügen. Kompensiert werden kann dies auch nicht durch die allgemeinen Regelungen des PolG NRW zur Datenverarbeitung in den § 9 IV-VII PolG NRW. Selbst wenn die Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts unabhängig vom Gesetzestext eingehalten würden, würde dies nicht zur Verbesserung der Normenklarheit beitragen. Vielmehr entstünden Zweifel an der Einhaltung des „Vorrangs des Gesetzes“. Mithin ist auch ein „nur kurzzeitiger Einsatz“ von automatischer Kennzeichenerfassung gestützt auf § 17 PolG NRW gänzlich abzulehnen.

Somit ist besonders unter der Würdigung des Art. 20 III GG, eine Novellierung des PolG NRW unter Implementierung einer neuen Datenerhebungsnorm anzustreben.

Ein übergeordneter Lösungsvorschlag aus dem MEPolG steht hierbei nicht zur Verfügung. Lediglich eine umfangreiche Urteilslage im Bezug auf Art. 39 BayPAG liegt vor. Es scheint also zweckdienlich, diese als Grundlage für die Umsetzung einer „NRW-Norm“ heranzuziehen und in Teilbereichen weiterzudenken.

Eine solche Norm hat sich ihrem Wesen nach an dem bestehenden Organisationskonstrukt des PolG NRW zu orientieren.

Eine Verortung erscheint deshalb nur unter: „Zweiten Unterabschnitt/ Erster Titel Datenerhebung/ III. Besondere Mittel der Datenerhebung“ denkbar.

Zielführend wäre eine Anlehnung an den § 17 PolG NRW. Dieser erlaubt bereits den Einsatz verdeckter technischer Mittel. Die Befugnis zum Einsatz der automatischen Kennzeichenerkennung wäre als ergänzende Klassifizierung zu sehen und würde für den Anwender (Polizeivollzugsbeamten) eine logische nachvollziehbare Abstufung darstellen.

Folglich ist zunächst, die Normierung des Eingriffs der Datenerhebung und dessen gesetzlichen Ausgestaltung zu regeln. Im weiteren Verlauf bedarf es einer Ermächtigung, die zu einer systematischen Verarbeitung befugt, soweit §§ 22-25 PolG NRW dazu keine ausreichende Regelungsbreite offenbart.

¹³⁵ Vgl. Kamp/ Ebeling (w2024): § 17, Rn. 6-10.

5.1.1 Rechtsfolge

Um einen entsprechenden Tatbestand formulieren zu können, bedarf es zunächst der Formulierung der Rechtsfolge. Diese bestimmt das Mittel zur Erreichung des polizeilichen Ziels.

Das übergeordnete polizeiliche Ziel der Verhütung von Straftaten soll zunächst durch die Erhebung von personenbezogenen Daten durch die Polizei unter Verwendung des technischen Hilfsmittels der automatischen Kennzeichenerfassung erreicht werden.

Erhebungsfähige Daten sind: Kennzeichen, Datum, Uhrzeit, Ort und Fahrtrichtung.¹³⁶ Die Erhebung von etwaigen Bilddaten des Fahrzeugs selbst, sowie deren Insassen, scheidet zur Reduzierung des Eingriffsgewichtes nach Maßgaben dieser Vorschrift aus.

Gestützt auf die in Kapitel 3.4.2 erfolgte Argumentation, hat eine Differenzierung in offene und verdeckte Vornahme der Maßnahme zu erfolgen. Alternativ kann das Rechtskonstrukt des „argumentum a maiore ad minus“ genutzt werden, bei dem weniger belastende Maßnahmen - hier die offene Erfassung - gleichermaßen unter eine höherschwellige Rechtsfolge subsumiert werden können.

Um dem Gebot der Bestimmtheit und Klarheit der Norm in besonderen Maße gerecht zu werden, ist die Ausgestaltung in zwei Alternativen zu präferieren.

5.1.1.1 Offene Datenerhebung

Aus § 9 V PolG NRW ergibt sich der Grundsatz zur offenen Datenerhebung, der als Standardfall polizeilichen Handelns betrachtet wird. Die offene Datenerhebung wird vielmehr „[...] als Kennzeichen einer rechtsstaatlichen Grundsätzen gehorchenden, demokratischen Tradition verpflichteten Polizei betrachtet[...]“.¹³⁷ Durch die offene Datenerhebung werden gleich zwei positive Zwecke gefördert. Zum einen führt die offene Datenerhebung zu einer Senkung des Eingriffsgewichtes und damit zu einer Verringerung der freiheitsbeschränkenden Belastung für die Bürger. Zum anderen verstärkt sich die präventive Wirkung der Maßnahme.

¹³⁶ Vgl. BVerfGE 150, 244 - Rn. 97.

¹³⁷ Graulich (2019): Rn. 41.

5.1.1.2 Verdeckte Datenerhebung

Die verdeckte Datenerhebung birgt eine hohe Eingriffsintensität, was erhöhte Anforderungen an die tatbestandlichen Merkmale und Maßnahmen der Verfahrenssicherung stellt. Diese Anforderungen werden durch entsprechende Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts gestützt.¹³⁸

Während das Bundesverfassungsgericht größtenteils bestätigt hat, dass die beabsichtigten Tatbestandsmerkmale¹³⁹ der verdeckten Datenerhebung den verfassungsrechtlichen Standards entsprechen, wurde die offensichtliche Durchführung der Maßnahme in der Gesamtabwägung des Gerichts nicht ausführlich erörtert.¹⁴⁰ Insbesondere in der Verhältnismäßigkeitsprüfung, unter dem Aspekt der Erforderlichkeit, wäre eine solche Diskussion angebracht gewesen.

Der Verfasser plädiert dafür, dass bei der verdeckten Datenerhebung zusätzliche Sicherungen¹⁴¹ eingeführt werden sollten, um die Intensität des Eingriffs angemessen zu berücksichtigen. Dies erscheint angesichts der direkten Verantwortung des Gesetzgebers, restriktive Standards für Eingriffe festzulegen, besonders gerechtfertigt.

5.1.2 Tatbestand

5.1.2.1 Erste Alternative - offene Datenerhebung

Der offene Einsatz der automatischen Kennzeichenerfassung trägt durch das geringe Eingriffsgewicht besonders dem Freiheitsgedanken der Verfassung Rechnung. Dies führt vielmehr zu einer unerlässlichen Verankerung und Vertiefung eines präventiven Zwecks, der darauf abzielt, einen verhaltenssteuernden Effekt zu erzielen.

Grundlegende Voraussetzungen für die automatische Kennzeichenerfassung sind die Durchführung durch die Polizei sowie eine Anwendungsbegrenzung auf den öffentlichen Verkehrsraum, die auf die Reduzierung der Grundrechtsbeeinträchtigung der Bürger abzielt.¹⁴²

¹³⁸ Vgl. BVerfGE 120, 378; 150, 244; 150, 309.

¹³⁹ Bezogen auf Art. 38 BayPAG aF.

¹⁴⁰ Im ersten Urteil entfällt die Prüfung der Erforderlichkeit mangels Zweckbestimmung gänzlich (BVerfGE 120, 378 Rn. 165f.), wohingegen im zweiten Urteil eine Abwägung von verdeckter und offener Datenerhebung ohne jedwede Begründung unterbleibt (BVerfGE 150, 244 Rn. 88).

¹⁴¹ Die Ausgestaltung etwaiger Sicherungen wird im Kapitel 5.1.2.2 diskutiert.

¹⁴² Vgl. BVerfGE 150, 244, Rn. 97.

Als erste Variante ist der Einsatz zur Abwehr von erheblichen Gefahren zu bestimmen.¹⁴³

Der Rechtsbegriff der erheblichen Gefahr normiert sich wie folgt:

„Eine erhebliche Gefahr liegt vor, wenn eine nach Zeit, Ort, Personen und Sachen konkretisierte Sachlage, ein Zustand oder ein Verhalten - also ein in der Lebenswirklichkeit vorfindlicher Sachverhalt -, das aus einer Ex-Ante Betrachtung bei ungehindertem Ablauf des objektiv zu erwartenden Geschehens mit hinreichender Wahrscheinlichkeit und in überschaubarer Zukunft die negative Beeinträchtigung der Rechtsgüter Leib, Leben, Freiheit, wesentliche Vermögenswerte, Bestand des Staates oder andere geschützte Güter von erheblicher Bedeutung für die Allgemeinheit zur Folge hat.“¹⁴⁴

Die bewusste definitorische Ausnahme des Begriffs der „drohenden Gefahr“¹⁴⁵ schließt eine Vorverlagerung der Eingriffsschwelle aus und beugt somit die Verfassungswidrigkeit der Norm vor.

Der Einsatz zur Abwehr jeder konkreten Gefahr wurde als unvereinbar mit dem geforderten hinreichend gewichtigen Rechtsgüterschutz angesehen.¹⁴⁶ Mithin ist mit der Etablierung der „erheblichen Gefahr“ dieser Anforderung nachgekommen worden.¹⁴⁷

Eine praktische Bedeutung gewinnt diese Regelung als „Generalklausel“ der automatischen Kennzeichenerfassung. Sind keine der nachfolgenden Einsatzvarianten einschlägig - der Einsatz eines solchen Einsatzmittels dennoch unerlässlich - kann auf diese Regelung zurückgegriffen werden. Polizeiliche Einsatzlagen in denen ein solcher Rückgriff notwendig ist, lassen sich vor allem im Bereich der lebensbedrohlichen Einsatzlagen (z. B. (mobile) Amoklagen, (mobile) Terrorlagen, Anschlagdrohungen), aber auch in der Suche nach vermissten oder suizidgefährdeten Personen konstruieren.

Ferner erscheint der Einsatz bei Veranstaltungen denkbar. Liegen beispielsweise Erkenntnisse dahingehend vor, dass im Rahmen eines Fußballspiels identifizierte Personen Pyrotechnik im Stadion abbrennen wollen oder einen Sturm des gegnerischen Blockes planen, sind die Rechtsgüter Leib - möglicherweise auch Leben - sowie die Integrität der Rechtsordnung unmittelbar gefährdet, was folgerichtig zum Einsatz der automatischen Kennzeichenerfassung

¹⁴³ Vgl. BVerfGE 150, 244 Rn. 96 ff.

¹⁴⁴ Orientiert an: Wagner (2020): S. 96.

¹⁴⁵ Gemeint ist hier nicht das traditionelle Begriffsverständnis, sondern vielmehr ein solches, dass leitend durch das BKAG-Urteil des BVerfG geprägt wurde. - näheres dazu: Graulich (2021): Rn. 138 ff.

¹⁴⁶ Vgl. BVerfGE 150, 244 Rn. 104 ff.

¹⁴⁷ Siehe auch: Müller-Eiselt (w2023): Rn. 24.

ermächtigen würde. Das mit dem Einsatz beabsichtigte Ziel wäre solche Personen aufzugreifen, zu kontrollieren und ggf. von der Veranstaltung auszuschließen.

Ebenfalls von Bedeutung kann das Erfassen von Kraftfahrzeugen oder Kennzeichen sein, bei denen Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass mit ihnen fortlaufend Straftaten begangen werden oder werden sollen und so erhebliche Rechtsgüter betroffen sind. Praxisorientiert denkbar ist die Erfassung solcher Kraftfahrzeuge und Kennzeichen die abhandengekommen sind und nun für Eigentumsdelikte oder den Transport von Betäubungsmitteln genutzt werden. Auch der sofortige Einsatz nach Geldautomatensprengungen erscheint möglich.

Ein abschließender Katalog ist nicht bestimmbar und widerstrebt dem Zweck eines Auffangtatbestandes. Auch wenn die genannten Beispiele eine umfassende Betrachtung ermöglichen, ist eine Würdigung des Einzelfalles anzustreben.

Eine zweite Variante ist der Einsatz zur Abwehr von Gefahren, die durch das Betreiben eines Fahrzeuges entstehen. Insbesondere das Ermangeln eines Pflichtversicherungsschutzes, der Zulassung, das Überschreiten der Hauptuntersuchungsintervalle in einem erheblichen Maß oder das Nichtabstellen angezeigter Mängel am Kraftfahrzeug bilden den primären Einsatzzweck.

Eine solch weite Anlasskonkretisierung ist auf die mit der Inbetriebnahme eines Kraftfahrzeuges bestehende Verantwortung des Betroffenen gegenüber der Allgemeinheit zu begründen.¹⁴⁸

Ebenso liegen dieser Form des Eingriffs gewichtige Rechtsgüter zugrunde. Gegenständlich sind hier die Rechtsgüter Leib, Leben, bedeutenden Sachwerte sowie die Integrität der Rechtsordnung gefährdet.

Insbesondere die Weiterfahrt mit entsiegelten Kennzeichen kann u. a. den Straftatbestand des § 22 I Nr. 1 StVG¹⁴⁹ eröffnen sowie einen Verstoß gegen § 6 I PflVersG begründen. Das primäre Ziel liegt somit in der Unterbindung der anhalten Störung der Rechtsordnung. Das primäre polizeiliche Ziel besteht dabei in der Beendigung und Untersagung der Weiterfahrt und nicht hinsichtlich der Sicherstellung oder Beschlagnahme zur Strafverfolgung.

Trotz all dem können sich letztgenannte Maßnahmen als weitere Folgemaßnahmen anschließen, ohne dass eine Schwerpunktverschiebung der Erhebungsmaßnahme droht. Ebenso verhält es sich bei der alleinigen Verletzung der Versicherungspflicht.

¹⁴⁸ Vgl. BVerfGE 150, 244 Rn. 94.

¹⁴⁹ Vgl. OLG Koblenz, Beschluss vom 19.05.2016, Az. 2 OLG 4 Ss 158/15.

Bezogen auf die Gefahrenqualität besteht durch die Überschreitung des Termins zur Hauptuntersuchung oder die Nichtbeseitigung von festgestellten Mängeln eine erhebliche Gefahr. Eine Überschreitung im wesentlichen Maße unter Bezug auf die Hauptuntersuchung sollte nach 1 Jahr anzunehmen sein, da ab diesem Zeitraum keine zuverlässige, auf Tatsachen gestützte Aussage über die Verkehrssicherheit des Fahrzeugs getätigt werden kann. Zumindest die durch automatische Kennzeichenerfassung erleichterte polizeiliche Inaugenscheinnahme scheint hier mit Blick auf das Verhältnismäßigkeitsprinzip gerechtfertigt. Ist für das Fahrzeug eine regelmäßige Sicherheitsüberprüfung vorzunehmen, kann dieser Zeitraum aufgrund des nochmals gesteigerten Gefahrenpotenzials unterschritten werden.

Etwasige Ausgestaltungen sind nicht in Form eines Parlamentsgesetzes zu diskutieren, sondern in die VV-PolG NRW aufzunehmen. Im Ergebnis sind diese Erfassungen jedoch von geringem Eingriffsgewicht, da der jeweilige Fahrzeughalter und- fñhrer durch sein pflichtwidriges Verhalten unmittelbar den Erhebungsanlass begründet.¹⁵⁰

Eine dritte Einsatzvariante rechtfertigt sich gerade durch die inhaltliche Nähe zu Art. 13 Bay-PAG - die bayrische Norm zur Identitätsfeststellung -. Die Implementierung einer Verweisung zu § 12 I Nr. 2 bis 4 PolG NRW erscheint zweckdienlich zur Erweiterung des Anwendungsbereiches und Förderung des präventiven Charakters der Gesamtmaßnahme.¹⁵¹

Die erste Alternative erlaubt den Einsatz an sogenannten „gefährlichen Orten“. Dabei wird nicht auf die Beschaffenheit dieser Ort, sondern auf die Personen, die sie aufsuchen, abgestellt.

Dies entspringt aus der Formulierung des § 12 I Nr. 2 PolG NRW selbst. Mithin ist keine allgemeine Überwachung jedweder Verkehrsknotenpunkte oder Orten mit erhöhtem Publikumsverkehr erlaubt.¹⁵² Vielmehr müssen Tatsachen dahingehen vorliegen, dass an einem Ort eine in § 12 I Nr. 2 a-c PolG NRW beschriebene Situation unmittelbar bevorsteht.¹⁵³ Bei dem Begriff des Ortes selbst ist ähnlich zu § 34 I PolG NRW auf eine eingrenzbare Fläche abzustellen.¹⁵⁴

¹⁵⁰ Vgl. BVerfGE 150, 244 - Rn. 94.

¹⁵¹ Vgl. BVerfGE 150, 244 Rn. 76.

¹⁵² Vgl. Schmidbauer (2023): Rn. 20.

¹⁵³ Vgl. Ogorek (w2024): § 12, Rn. 14.

¹⁵⁴ Vgl. Ebd. § 12, Rn. 13.

Die zweite Alternative erlaubt den Einsatz zum Schutz gefährdeter Orte. Primärer Zweck ist der Schutz von Anschlagzielen.¹⁵⁵ Denkbar sind die im Katalog erwähnten Orte sowie der Schutz sonstiger gefährdeter Orte (z. B. Gotteshäuser, Vereinslokale, Parteilokale). Hier steht vor allem eine stationäre Einrichtung der automatischen Kennzeichenerfassung im Sinne des Schutzzweckes, da schon vor Schadenseintritt durch Informationsverarbeitung ein vorliegendes Informationsdefizit bezogen auf am Objekt befindlicher Personen, ausgeräumt und augenblicklich interveniert werden kann.

Die dritte Alternative erlaubt den Einsatz an Kontrollstellen. Eine tatbestandliche Eingrenzung erhält die Norm in Bezug auf solche Kontrollstellen, die sich auf die Verhinderung der in §§ 129a, 250 I Nr. 1 oder 255 StGB normierten Straftaten beziehen. Dabei weist § 12 I Nr. 4 PolG NRW ausdrücklich keine Bezüge zur Strafverfolgung auf.¹⁵⁶ Durch die polizeiliche Kontrollstelle sollen solche Straftaten verhindert werden, die beispielsweise durch Personen begangen werden, die sich auf der Flucht befinden und bei denen Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sie weitere Straftaten begehen werden.

Ausdrücklich nicht angestrebt wird der Einsatz zur Schleierfahndung.

Ferner ist eine vierte Variante zur Unterstützung der strategischen Fahndung gemäß § 12a PolG NRW zu implementieren. Bedenken hinsichtlich der Anlasslosigkeit können durch die in § 12a I 4 PolG NRW geforderte Tatsachenbegründung ausgeräumt werden. Namentlich müssen diese Tatsachen hinsichtlich Straftaten von erheblicher Bedeutung (§ 8 III PolG NRW) oder terroristischen Straftaten (§ 8 IV PolG NRW), der gewerbs- oder bandenmäßig begangenen grenzüberschreitenden Kriminalität oder der Unterbindung des unerlaubten Aufenthalts vorliegen. Eine Anpassung der Norm hinsichtlich der Einschreitschwelle hat nicht zu erfolgen, da regelmäßig Rechtsgüter von höchstem Verfassungsrang gefährdet sind. Dass eine solche Ausweitung möglich erscheint, ergeht insbesondere aus den weit gefassten Möglichkeiten des Art. 13 BayPAG, deren Verfassungsmäßigkeit in Verbindung mit dem Einsatz von automatischer Kennzeichenerfassung bereits bestätigt ist und die oben genannte Zwecke bereits in erweiterter Form umfassen.¹⁵⁷

¹⁵⁵ Vgl. Ebd. § 12, Rn. 21.

¹⁵⁶ Vgl. Ebd. § 12, Rn. 26.

¹⁵⁷ Vgl. BVerfGE 150, 244 Rn. 128 ff.

Zu prüfen ist ferner, inwieweit ein Einsatz zum Schutz von Versammlungen möglich erscheint.

Grundsätzlich ist der Einsatz zum Schutz von Versammlungen - insbesondere vor dem Hintergrund der in § 3 I VersG NRW normierten Schutzpflichten - denkbar.

Fraglich ist, ob das Versammlungsgesetz Nordrhein-Westfalen mit den §§ 16, 26 VersG NRW bereits eine Norm geschaffen hat, die den Einsatz erlaubt. Gebilligt werden Aufnahmen im Sinn einer Kamera-Monitor-Übertragung sowie deren Aufzeichnung.¹⁵⁸ Mithin scheidet der Einsatz einer automatischen Kennzeichenerfassung mangels der nötigen Rechtsfolge zu Maßnahmen des Datenabgleiches aus.

Zudem könnte eine Anwendung durch §§ 15, 25 VersG NRW gerechtfertigt sein. Dortige Möglichkeiten der Identitätsfeststellung richten sich nach § 12 II PolG NRW. Dass der Einsatz hierunter nicht zu rechtfertigen ist, wurde bereits belegt.¹⁵⁹

Fraglich ist, ob eine entsprechende polizeigesetzliche Regelung erlassen werden kann. Zwar übt das Versammlungsgesetz eine gewisse „Polizeifestigkeit“ aus, verbietet Rückgriffe auf das Polizeigesetz jedoch nicht gänzlich. Vielmehr erlaubt § 9 I 1 VersG NRW die Anwendung des PolG NRW insoweit, als dass von einzelnen Versammlungsteilnehmern eine „unmittelbare Gefahr“¹⁶⁰ für die öffentliche Sicherheit ausgeht.

Ergeben sich nach Anzeige einer Versammlung Erkenntnisse in Form von tatsächlichen Anhaltspunkten, dass die Versammlung von außen gestört werden soll oder selbst Verstöße gegen die öffentliche Sicherheit beabsichtigt, könnte das PolG NRW und so auch eine automatische Kennzeichenerfassung Anwendung finden.

Eine Anhebung der Gefahrenschwelle ist nicht notwendig, da Maßnahmen der automatischen Kennzeichenerfassung generell nur durch eine erhebliche Gefahr gerechtfertigt werden können und diese höherwertiger als die „unmittelbare Gefahr“ ist.

Um der besonderen Bedeutung der Versammlungsfreiheit Rechnung zu tragen, erscheint eine Begrenzung des Anwendungsbereiches auf solche Gefahren der öffentlichen Sicherheit, die auch das Versammlungsgesetz unter Strafe stellt notwendig.

Als Katalogstraftaten kommen regelmäßig § 27 IV bis VIII VersG NRW in Betracht. Ordnungswidrigkeiten gemäß § 28 VersG NRW sind nur heranzuziehen, soweit sie in einer be-

¹⁵⁸ Vgl. Pieper (w2024): § 16, Rn. 1.

¹⁵⁹ Siehe S. 33.

¹⁶⁰ Erhöhte Eingreifschwelle ist Ausprägung des Art. 8 GG - Vgl. BVerfG NVwZ 2005, 80; BVerwG NVwZ 2019, 1281.

sonderen Qualität bestehen, die geeignet ist, eine nachhaltige Störung der öffentlichen Sicherheit herbeizuführen oder ein übergeordnetes öffentliches Interesse rechtfertigt.

Die Vorschrift ist auf Versammlungen unter freiem Himmel sowie auf Versammlungen in geschlossenen Räumen gleichermaßen anwendbar.

Eine Implementierung des Tatbestandsmerkmals „Lageerkenntnisse“, wie es das BayPAG vorsieht, zeigt sich zunächst undurchsichtig. In der bayrischen Norm wird dies mit einer Anlasskonkretisierung und Bezugnahme der sonstigen Tatbestandsmerkmale hinsichtlich des Kraftfahrzeugwesens begründet.¹⁶¹ Die hierdurch verstärkte Anforderung wirkt jedoch obsolet. Bereits durch den hinreichend konkretisierten Begriff der erheblichen Gefahr an sich oder die Begründung der Einrichtung von Stellen gemäß § 12a PolG NRW sind hinreichende Anlasskonkretisierungen gegeben.

Darüber hinaus wäre die Maßnahme der Kennzeichenerfassung bei Anlässen, die sich nicht auf das Kraftfahrzeugwesen spiegeln lassen, ohnehin ungeeignet und würde so den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht genügen.

Es ist somit angemessen, dieses Tatbestandsmerkmal nicht zu installieren.

Im Sinne der eindeutigen gefahrenabwehrrechtlichen Zuordnung der Norm sollte zudem die Implementierung einer polizeilichen „Zugriffsvoraussetzung“ diskutiert werden. Eben eine solche besteht bereits im Zusammenhang mit § 15a I 1 PolG NRW¹⁶². Hieraus folgt einmal mehr, dass die Maßnahme der automatischen Kennzeichenerfassung eindeutig auf dem Gebiet der Gefahrenabwehr durch die vorbeugende Bekämpfung von Straftaten zu verorten ist.¹⁶³

Um Bestimmtheitsmängel vorzubeugen, erscheint es darüber hinausgehend erforderlich, die Formen, in denen das unverzügliche Einschreiten zu erfolgen hat, durch eine Selbstbindung der Verwaltung zu belegen. In Betracht kommt eine Ausführung in der VV-PolG NRW.

Grundsätzlich ist jedoch festzustellen, dass ein sofortiges Eingreifen weit gefasst werden sollte. Ausgestaltungen können in unverzüglichen Kontrollvorgängen vor Ort sowie sofortigen Ermittlungstätigkeiten in einem Lagezentrum oder der Einsatzleitstelle liegen.

¹⁶¹ Vgl. Müller-Eiselt (w2023): Rn. 34-36.

¹⁶² „[...] ein unverzügliches Eingreifen der Polizei möglich[...]"

¹⁶³ Vgl. Ogorek (w2024): § 15a, Rn 1, 2; Ähnlich: Landtag von Nordrhein-Westfalen (2018a): S. 36.

5.1.2.2 Zweite Alternative – verdeckte Datenerhebung

Die verdeckte Datenerhebung sollte nicht die Regel, sondern die Ausnahme des polizeilichen Handelns sein, wie es insbesondere § 9 V PolG NRW vorsieht. Eine tatbestandliche Beschränkung, die dem Rechtskonstrukt der „Gefahr im Verzug“¹⁶⁴ ähnelt, erscheint zweckdienlich. Folglich ist der Einsatz von automatischer Kennzeichenerfassung nur unter bestimmten Bedingungen zulässig; nämlich immer dann, wenn der Erfolg der Maßnahme durch eine offene Durchführung wesentlich gefährdet wäre.

Zusätzlich ist es sinnvoll, eine Schutzvorschrift für Amtswalter zu etablieren. In bestimmten polizeilichen Einsatzszenarien, wie z. B. offenen Fahndungsmaßnahmen nach schwerwiegenden Delikten besteht bereits durch die alleinige offene Vornahme von Handlungen eine erhebliche Gefahr für Polizeibeamte. Als mahnendes Beispiel sei hier das Tötungsdelikt zum Nachteil von zwei Polizeibeamten in Waltrop, nach vorausgegangenem Mord an einem Polizeibeamten in Dortmund, am 14.06.2000 genannt. Daher ist die verdeckte Datenerhebung auch dann zu rechtfertigen, wenn die offene Durchführung eine konkrete Gefahr für Leib und Leben der Amtswalter darstellt.

Die verdeckte Vornahme in Bezug auf Versammlungen scheidet regelmäßig durch eine Betrachtung des Verhältnismäßigkeitsprinzips aus. Zu groß wirkt die Gefahr, dass die freie Meinungs- und Willensbildung in einem tiefgreifenden Maße verletzt wird.

5.1.3 Adressaten

Bei der automatischen Kennzeichenerfassung ergibt sich der Adressat der Maßnahme unmittelbar aus der Norm selbst. Die Erfassungen sind auf die Person ausgerichtet, der das Kennzeichen und die weiteren zu erfassenden Informationen zuzuordnen sind. Folglich finden die Bestimmungen der §§ 4-6 PolG NRW keine Anwendung.

5.1.4 Ermächtigungsbegrenzende Bestimmungen

Da es sich in der Gesamtheit betrachtet bei der automatischen Kennzeichenerfassung nach wie vor um Eingriffe von erheblichem Gewicht handelt, ist es insbesondere Aufgabe des Gesetzgebers, eingriffsbegrenzende Maßstäbe zu normieren.¹⁶⁵

¹⁶⁴ Vgl. BVerfGE 51, 1 <111>.

¹⁶⁵ Vgl. BVerfGE 113, 348 <379>.

Zweckdienlich erscheint das Installieren einer „Erfolgserwartung“. Dies implementiert, dass Kontrollen nur an solche Stellen erlaubt sind, bei denen zureichende tatsächliche Anhaltspunkte dahingehend vorliegen, dass das polizeiliche Ziel mit hinreichender Wahrscheinlichkeit erreicht werden wird. Grundüberlegung ist, dass mit zeitlichem Fortschritt der Maßnahme die Anforderungen an die Aufrechterhaltung steigen, um Effekte der dauerhaften Massenüberwachung vorzubeugen.¹⁶⁶

Ferner ist ein Verbot des flächendeckenden Einsatzes in die Norm zu integrieren.¹⁶⁷

Sinnvoll erscheint es dahingehend, ein „Anwendungsgefälle“ zu installieren. Verfassungsgerecht erreicht werden kann dies, wenn die Schwere sowie die zeitliche Dringlichkeit der Gefahr unmittelbar in Verhältnis zur räumlichen Begrenzung gesetzt werden.¹⁶⁸

Abzulehnen ist eine zeitliche Begrenzung der Maßnahme, die sich aus der Norm selbst ergibt. Vielmehr stünde dies der effektiven Gefahrenabwehr entgegen.

Zudem erscheint es sinnvoll, die Erhebung von Bilddaten über mögliche „Mitreisende“ ausdrücklich zu untersagen.

5.1.5 Besondere Form- und Verfahrensvorschriften

Besondere Form- und Verfahrensvorschriften im Bereich der Datenerhebung sollten im Wesentlichen auf der Anordnungskompetenz sowie der Dokumentation der entscheidungserheblichen Umstände basieren.

Grundsätzlich sind bei der Datenerhebung im präventiv-polizeilichen Tätigwerden die allgemeinen Vorschriften des VwVfG sowie die allgemeinen Regeln zur Datenerhebung gemäß § 9 IV - VII PolG NRW und spezialgesetzliche Ausgestaltungen zu beachten.¹⁶⁹

Eine Anwendung des § 16 PolG NRW scheidet aus, da die erhobenen Daten regelmäßig nicht die Kernbereiche privater Lebensgestaltung betreffen.

Elementar für die Durchführung der Kennzeichenkontrolle ist eine nachvollziehbare und überprüfbare Dokumentation der Umstände, die zu deren Einsatz geführt haben.¹⁷⁰

¹⁶⁶ Ähnlich wie in § 163g StPO - näheres dazu: Vgl. NStZ 2022, 19 <20>.

¹⁶⁷ Vgl. BVerfGE 150, 244 - Rn. 100 f.

¹⁶⁸ Vgl. Ebd.

¹⁶⁹ Vgl. Osterlitz (2019): S. 279.

¹⁷⁰ Vgl. BVerfGE 150, 244 Rn. 157.

Eine erste Orientierung zur Ausgestaltung liefert § 12a PolG NRW.¹⁷¹

Verpflichtende Elemente der Dokumentation sind die entscheidungserheblichen Umstände die zum Einsatz geführt haben, Adressaten der Maßnahme, örtliche Begrenzung der Maßnahme, das eingesetzte Mittel - offene oder verdeckte Durchführung sowie die herangezogenen Datenbestände - Zeitpunkt des Einsatzes sowie angedachten Dauer, beabsichtigte Feststellungen sowie die durchführende Organisationseinheit und eine Güterrechtsabwägung enthalten.¹⁷²

Das es sich um eine neuartige Befugnis im Bereich des Polizeigesetzes NRW handelt, ist ferner zu diskutieren, inwiefern eine Unterrichtung des Landtages zu berücksichtigen ist. Dies scheint insbesondere unter den Gesichtspunkten der „Verbesserung der Rationalität und Transparenz“ des Gesetzes geboten, um eine ständig fortlaufende Evaluation zu ermöglichen. Dazu sollten regelmäßig zumindest die Berichterstattung, Bewertung und Verbesserung im Vordergrund stehen.¹⁷³ Zweckdienlich ist somit die Festlegung eines Beurteilungszeitraums und ein Vorlagedatum, das die Landesregierung zur Vorlage der Ergebnisse vor den Landtag verpflichtet.¹⁷⁴

Die praktische Ausgestaltung einer offenen Datenerhebung ist zu diskutieren. Insbesondere reicht für die „Offenheit“ einer stationären Anlage nicht das reine Erblicken der Kameraeinheit.¹⁷⁵ Vielmehr müssten Hinweisschilder auf die anschließende Maßnahme hinweisen.¹⁷⁶

Für den Einsatz aus dem Funk- und Streifenwagen kann regelmäßig auf die analoge praktische Umsetzung eines „farbigen Blinklichtes“ zurückgegriffen werden, das für den Betroffenen klar nach außen hin erkennbar ist.

Im Ergebnis haben die Maßnahmen zur Förderung der Offenkundigkeit jedoch in einem weit ausgedehnten, unmissverständlichen Maße zu erfolgen, da erst dann der gewünschte präventive Zweck durch die damit einhergehende verhaltenssteuernde Wirkung erreicht werden kann.¹⁷⁷

¹⁷¹ Normiert: Polizeiliche Anhalte- und Sichtkontrollen (strategische Fahndung).

¹⁷² Umschließt die in § 33b PolG NRW geforderten Protokolldaten.

¹⁷³ Vgl. Denninger/ Bäcker/ Lisken (2021): Rn. 70-76

¹⁷⁴ Ähnlich: § 58 V SachsPAG.

¹⁷⁵ Vgl. BVerfGE 120, 378 Rn. 89.

¹⁷⁶ Siehe dazu auch: Ogorek (w2024): § 15a, Rn. 18.

¹⁷⁷ Vgl. Ebd.

5.2 Speicherung und Verarbeitung von Daten im Rahmen des PolG NRW

Unter Ziffer 3.3 wurde bereits erläutert, dass jeder Schritt des Umgangs mit Daten einen selbstständigen Grundrechtseingriff begründet. Folglich bedarf es zur Datenspeicherung und -verarbeitung einer Rechtsgrundlage. Mit den §§ 22-25 PolG NRW ist dieser Anforderung grundsätzlich Rechnung getragen. Fraglich ist, inwieweit diese ihrer Ausgestaltung nach mit der Verfassung vereinbar und so auch für die automatische Kennzeichenerfassung anwendbar sind. Hierfür wird zunächst die Datenspeicherung untersucht. Im weiteren Verlauf schließen sich die Möglichkeiten der Vornahme eines Abgleiches sowie allgemeine Regelungen an.

5.2.1 Speicherung von Daten

Bei der automatischen Kennzeichenerfassung sollen ausschließlich Daten über Kennzeichen, Erhebungsort, -datum und Uhrzeit sowie Fahrtrichtung gespeichert werden. Eine Differenzierung erfolgt in die »kurzfristige Speicherung« - auch wenn diese unter einer Sekunde liegt - zur Ermöglichung des Abgleiches sowie die »längerfristige Speicherung« im »Treffer«-Fall.

§ 22 PolG NRW regelt die Datenspeicherung durch die Polizei. Insbesondere den Absätzen I und II kommt im Rahmen der automatischen Kennzeichenerfassung eine besondere Rolle zu.

Absatz I normiert etwaige Zulässigkeitsregeln für die Datenspeicherung.

Grundvoraussetzung ist, dass es sich um rechtmäßig erlangte Daten¹⁷⁸ handelt, die u. a. zur Aufgabenerfüllung erforderlich sind.

Zweifelsfrei handelt es sich bei den erfassten Daten im Rahmen der automatischen Kennzeichenerfassung um personenbezogene Daten im Sinne des § 36 DSG NRW. Die Rechtmäßigkeit der erhobenen Daten resultiert aus einer verfassungsgemäßen Ermächtigungsgrundlage, die unter den oben genannten Ausführungen umsetzbar ist. Erst dann dürfen solche personenbezogenen Daten in Dateisysteme¹⁷⁹ wie das der automatischen Kennzeichenerkennung eingebracht werden.

¹⁷⁸ Konkretisierung des Art. 20 II GG - Rechtsstaatsprinzip // Gesetzmäßigkeit der Verwaltung -; § 37 I DSG NRW; Art. 4 I Lit. a JI-RL.

¹⁷⁹ Legal definiert in § 36 Nr. 7 DSG NRW

Zunächst wird die »kurzfristige Speicherung« zu Abgleichszwecken betrachtet.

Die Aufgabenerfüllung besteht im vorherig festgelegten Durchführungszweck der automatischen Kennzeichenerfassung.

Mit der in die Norm implementierten doppelten Erforderlichkeitsprüfung wird Art. 4 I lit. e DSJI-RL und dessen enge Auslegung sowie der Verhältnismäßigkeit an sich Rechnung getragen.¹⁸⁰ Dass die »kurzfristige Speicherung« geeignet ist, um einen Datenabgleich erst zu ermöglichen, ist unstrittig. Ferner ist kein milderes Mittel als die nur kurzfristige Speicherung im Arbeitsspeicher eines Dateisystems der Polizei ersichtlich, welches das Ziel der Ermöglichung des Datenabgleiches in gleicher Weise erreicht. Mithin dürfen die in der Rechtsfolge genannten personenbezogenen Daten zu Abgleichszwecken gespeichert werden.

Zusätzlich ist die »längerfristige Speicherung« im Rahmen des einem Abgleich nachfolgenden »Treffer«-Fall zu betrachten.

Auch hier besteht die Aufgabenerfüllung zunächst im festgelegten Durchführungszweck sowie dem anschließenden Zwecke der Vorgangsverwaltung der automatischen Kennzeichenerfassung und nicht auf etwaigen Folgemaßnahmen.

Die Erforderlichkeit betrifft in diesem Fall nicht den Abgleich als solchen, da dieser bereits erfolgt ist, sondern sie bezieht sich auf eine weitergehende Nutzung dieser Daten. Insbesondere die Speicherung zur Ermöglichung eines visuellen Abgleichs zur Identifizierung von »unechten Treffern« scheint ein besonders mildes Mittel darzustellen. Ferner würden ohne eine Speicherung anschließende polizeiliche oder strafverfolgende Maßnahmen unmöglich. Eine »längerfristige Speicherung« ist somit möglich. Insgesamt bedarf es jedoch einer Prüfung des Einzelfalles, welche regelmäßig positiv ausfällt.

§ 22 II PolG NRW regelt allgemeine Vorschriften zu Speicherdauer sowie Prüfterminen. Einschlägig ist diese jedoch nur, soweit etwaige Pflichten sich nicht aus dem Gesetz selbst ergeben.¹⁸¹

Ob das Schaffen von Spezialregelungen zu Zwecken der automatischen Kennzeichenerfassung erforderlich ist, erschließt sich erst nach Betrachtung der bestehenden Regelungen.

Generell ist die Dauer der Speicherung auf das erforderliche Maß zu beschränken.

¹⁸⁰ Vgl. Arzt (w2024): § 22, Rn. 37, 38.

¹⁸¹ Abzuleiten aus dem »lex Specialis«- Grundsatz; Vgl. VVPolG NRW 22.0.

Im Zusammenhang mit automatisierten Dateisystemen begründet der Gesetzgeber sogenannte »Prüfungstermine«, an denen die Erforderlichkeit der weiteren Datenspeicherung überprüft werden soll. Diese sollen sich nach Zweck, Art und Bedeutung richten.

Eindeutig nicht gesetzt werden Höchstfristen für die Datenspeicherung, sondern lediglich Maximalzeiträume für etwaige Prüftermine. Eine solche Regelung scheint zu unspezifisch für eine komplexe Eingriffsmaßnahme wie die automatische Kennzeichenerfassung, insbesondere mit Blick auf die verfassungsrechtlichen Anforderungen für die unterschiedlichen Trefferfälle, und stellt vielmehr ein »lex generalis« dar.

Folgerichtig ist für die Aufbewahrungsfrist von personenbezogenen Daten zu reinen Abgleichszwecken eine eigenständige Regelung in der Vorschrift für die automatische Kennzeichenerfassung zu implementieren. Zweckdienlich erscheint die sofortige Löschung nach erfolgtem Abgleich. Die Pflicht zur Löschung entfaltet sich dabei insbesondere nach § 32 I 2 Nr. 1 PolG NRW. Eine besonders sichere Methode der technischen Löschung würde darin bestehen, Daten fortlaufend zu überschreiben.¹⁸² Von der sofortigen Löschung sind auch »unechte Treffern« betroffen, sobald sich der Fehlgehalt der Information offenbart hat.¹⁸³

Eine entsprechende Umsetzung in dieser Form wäre verfassungsgemäß.

Sollen nun »Treffer« längerfristig gespeichert werden, sind sie aus dem Regelungsgehalt auszunehmen.¹⁸⁴ Zu verfahren ist dann nach den allgemeinen Maßgaben des § 22 PolG NRW.

Unerlässlich im Zusammenhang der Datenspeicherung ist es die Weiterverarbeitung von Daten zu betrachten.

Die Weiterverarbeitung von Daten erfolgt nach den Maßgaben des § 23 PolG NRW. Gemäß Absatz I darf die Nutzung zunächst nur zur Erfüllung derselben Aufgabe oder zum Schutz derselben Rechtsgüter oder zur Verhütung derselben Straftat erfolgen. Hierdurch wird eine Zweckbindung manifestiert, die zur verfassungsrechtlichen Wahrung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung¹⁸⁵ sowie Art. 4 I lit. b DSJI-RL vorgeschrieben ist.

Sollen die gespeicherten Daten beispielsweise zur Strafverfolgung genutzt werden, ist die Öffnungsklausel zur Zweckänderung gemäß § 23 II PolG NRW zu beachten. Dieser fasst den Grundsatz der »hypothetischen Datenneuerhebung« in materielles Recht.

¹⁸² Ähnlich wie bei einigen Bodycam-Modellen.

¹⁸³ Vgl. BVerfGE 150, 244 Rn. 160.

¹⁸⁴ Entspricht § 50 III Nr. 2 DSG NRW und den Zwecken des § 35 I DSG NRW.

¹⁸⁵ Vgl. BVerfGE 150, 244 Rn. 161 ff.

Demnach dürfen Daten nur dann eine Zweckänderung erfahren, wenn sie auch für den geänderten Zweck mit „[...]vergleichbar schwerwiegenden Ermittlungsmaßnahmen erhoben werden dürften.“¹⁸⁶

Wie bereits festgestellt, liegt in einer solchen Öffnung keine Schwerpunktverschiebung der Maßnahme in die Repression.¹⁸⁷

§ 22 PolG NRW muss sich jedoch auch einer kritischen Würdigung unterziehen. Aufgrund der generalklauselartigen Ausgestaltung des § 22 I PolG NRW bestehen Zweifel hinsichtlich der Normenbestimmtheit sowie der Ausgestaltung der Wesentlichkeitstheorie. Sowohl langfristige Speicherungen als auch eine ausgereifte Zweckbindung sind nicht an weitergehende tatbestandliche Voraussetzungen geknüpft. Ausgestaltungen dahingehend erfolgen erst in den §§ 22b, 23 PolG NRW.¹⁸⁸

In der Literatur kritisch betrachtet wird zudem die fehlende Transparenz bezüglich der Festlegung der Maximalfrist für die Ansetzung etwaiger Prüftermine, die § 22 II PolG NRW mit sich bringt. Angemerkt wird, dass es dabei zu Konflikten mit dem Transparenzerfordernis bei grundrechtsschützenden Regelungen kommt. Vielmehr wird die Regelspeicherfrist von fünf beziehungsweise zehn Jahren im Kontext des Übermaßverbotes als unvereinbar angesehen.¹⁸⁹ Insgesamt ist § 22 V PolG NRW von Bestimmtheitsdefiziten und einer - selbst in der Auslegung des Lichtes der Verfassung - Unvereinbarkeit mit dem Übermaßverbot geprägt.¹⁹⁰

5.2.2 Datenabgleich

Der Datenabgleich ist eine spezielle Form der polizeilichen Datenverarbeitung. Gemeint ist der Abgleich erhobener Daten mit solchen, die bereits in den polizeilichen Informationssystemen hinterlegt sind. Ziel ist der Informationsgewinn durch Verknüpfung von Bestandsdaten, weshalb dieser Prozess eine strukturelle Nähe zur Datenerhebung aufweist.¹⁹¹

Dabei darf nicht der Fehlschluss gezogen werden, dass im Rahmen der automatischen Kennzeichenerfassung eine Identifizierung im eigentlichen Sinne vorgenommen wird.

¹⁸⁶ BVerfGE 150, 244 Rn. 165; Weiter ausführend dazu: BVerfGE 141, 220 Rn. 286 f.

¹⁸⁷ Vgl. BVerfGE 150, 244 Rn. 80.

¹⁸⁸ Vgl. Arzt (w2024): § 22, Rn. 9-13.

¹⁸⁹ Vgl. Ebd.: Rn. 39-51.

¹⁹⁰ Vgl. Ebd.: Rn. 73-81.

¹⁹¹ Vgl. Bäuerle (w2024): § 14a, Rn. 91.

Der Abgleich ist lediglich zum Herbeiführen von »Treffen«, »unechten Treffern« und »Nichttreffern« gedacht. Die Identitätsfeststellung als solche fällt unter die Folgemaßnahmen.

Fraglich ist, inwieweit das PolG NRW Vorschriften beinhaltet, die den an die Erfassung und die »kurzfristige Speicherung« anschließenden Datenabgleich normiert. Einschlägig erscheint § 25 I 3 PolG NRW¹⁹². Demnach kann die Polizei rechtmäßig erlangte personenbezogene Daten mit dem Fahndungsbestand abgleichen.

Indes bereitet die offene Formulierung der Rechtsgrundlage Zweifel hinsichtlich der Bestimmtheit sowie Normenklarheit.

Insbesondere im Begriff des „Fahndungsbestandes“ liegt eine unzulässige „dynamische Verweisung“.¹⁹³ Ferner ist unklar, ob Satz 3 unabhängig der tatbestandlichen Eingrenzung der Sätze 1 und 2 gilt, die eine erhebliche Eingrenzung des Anwendungsbereiches - nur Dateien der Polizei - zur Folge hätten. Ein Abgleich mit Daten anderer Behörden wäre somit unzulässig. Halterermittlungen gemäß § 36 StVG, die den Kern der auf die automatischen Kennzeichenerfassung anschließenden Maßnahmen begründen, wären gestützt auf diese Norm nicht durchführbar.¹⁹⁴

Lösung könnte die Erweiterung der Norm auf „jedwede zur Aufgabenerfüllung erforderliche Daten“ bringen.¹⁹⁵ Dies würde jedoch nicht die generellen verfassungsrechtlichen Mängel ausräumen.¹⁹⁶

Begründet durch diese Unstimmigkeiten bedarf es einer eigenständigen Ermächtigung, die den bereichsspezifischen Datenabgleich zu Zwecken der automatischen Kennzeichenerfassung abschließend regelt. Dies entspringt einmal mehr der Verpflichtung des Gesetzgebers, Art und Umfang des Eingriffs festzulegen.¹⁹⁷ Eine solche Ermächtigung muss insbesondere einen Katalog hinsichtlich der auszuwählenden Fahndungsbestände enthalten, die ihrem Zugriffszweck nach zumindest einen präventiven Schwerpunkt rechtfertigen.¹⁹⁸ Dies schließt die

¹⁹² Aufbauend auf § 10e MEPolG.

¹⁹³ Vgl. BVerfGE 120, 378 Rn. 100-135.

¹⁹⁴ Vgl. Arzt (w2024): § 25, Rn. 20.

¹⁹⁵ Vgl. Ebd.: Rn. 9.

¹⁹⁶ Vgl. Ebd.: Rn. 21.

¹⁹⁷ Vgl. BVerfGE 120, 378 - Rn. 153.

¹⁹⁸ Vgl. BVerfGE 120, 378 <421 ff.>; Schmidbauer (2023): Rn. 40.

Heranziehung etwaiger Mischdateien insbesondere deshalb nicht aus, weil die getroffenen Folgemaßnahmen unabhängig vom Grund der Ausschreibung zu betrachten sind.¹⁹⁹ Unter diesen sind nur solche zulässig, die für den Zweck der Maßnahme unerlässlich sind.²⁰⁰ Dabei muss keine ausdrückliche Nennung von bestimmten Fahndungsdateien erfolgen. Vielmehr reicht eine abstrakte Beschreibung, die den Anforderungen des Bestimmtheitsgrundsatzes nachkommt.²⁰¹

Eine Differenzierung in kraftfahrzeugbezogene und personenbezogene Abgleichszwecke erscheint hier besonders sinnvoll.

In Bezug auf kraftfahrzeugbezogene Fahndungsbestände kommen solche in Betracht, die erstellt wurden über abhandengekommene Kraftfahrzeuge oder Kennzeichen für die zureichende tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen, dass mit diesen Straftaten begangen werden sollen, verlorene Kennzeichen und solche, die Daten zur Überwachung der Hauptuntersuchung oder die Pflichtversicherung von Kraftfahrzeugen enthalten.²⁰²

Im Bezug auf personenbezogene Fahndungsbestände kommen solche in Betracht, in denen Personen zur polizeilichen Beobachtung, gezielten Kontrolle, verdeckten Registrierung, aus Gründen der Strafverfolgung, Strafvollstreckung, Auslieferung oder Überstellung, zum Zweck der Durchführung ausländerrechtlicher Maßnahmen oder wegen gegen sie veranlasster polizeilicher Maßnahmen der Gefahrenabwehr ausgeschrieben sind.²⁰³

Da die zweckunabhängige Auswahl der Daten regelmäßig zur Verfassungswidrigkeit der gesamten Maßnahme führt²⁰⁴, ist die Installation einer doppelten Erforderlichkeitsprüfung hinsichtlich der auszuwählenden Datensätze vorzunehmen.

¹⁹⁹ Vgl. BVerfGE 120, 378 - Rn. 151.

²⁰⁰ Vgl. BVerfGE 150, 244 Rn. 108.

²⁰¹ Vgl. BVerfGE 150, 244 Rn. 112.

²⁰² Nähere Begründung bereits unter Kapitel 5.1.2.1.

²⁰³ Vgl. BVerfGE 150, 244 - Rn. 111.

²⁰⁴ Vgl. BVerfGE 150, 244 Rn. 111.

Ein in der Praxis verfolgter Ansatz ist die Erstellung von Abgleichsdateien, die ausschließlich zu Zwecken der geplanten Maßnahme der automatischen Kennzeichenerfassung eingerichtet werden. Dabei liegt die Auswahl der heranzuziehenden Daten regelmäßig im Ermessen des Amtswalters, das er pflichtgemäß zu bedienen hat. So können Kennzeichendaten mit Zuordnungsproblematiken - Prävention oder Repression - sowie unvollständige Kennzeichen zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit schon im Vorhinein ausgeschlossen werden. Die zweckunabhängige Auswahl der Daten führt regelmäßig zur Verfassungswidrigkeit der gesamten Maßnahme.²⁰⁵

Bei einer solchen Erstellung würde es sich zwangsläufig um eine Weiterverarbeitung²⁰⁶ von Daten im Sinne des § 23 PolG NRW handeln.

Mithin enthält § 23 VI PolG NRW spezielle Regelungen über das automatisierte Zusammenführen von rechtmäßig gespeicherten Daten sowie Regelungen über deren Datenabgleich (§ 25 I 2 PolG NRW). Derzeit ist eine Verfassungsbeschwerde gegen diese Norm beim Bundesverfassungsgericht anhängig²⁰⁷, da insbesondere Mängel betreffend einer hinreichenden Verfahrenssicherung bestehen. Daher wird diese Norm nicht weiter betrachtet.

Vielmehr müsste auf die allgemeinen Vorgaben des § 23 I PolG NRW abgestellt werden.

Doch auch hier stellen sich Fragen betreffend der zweckwahren Nutzung der Daten. Insbesondere ob ein solcher, auf die rein präventive Anwendung zu erstellender Datenbestand - ausschließlich bestückt mit präventiv erhobenen Daten - auch Daten der Strafverfolgung enthalten darf. Dies würde zu einer unmittelbaren Zweckänderung der Daten der Strafverfolgung führen.

Ferner ist es fraglich, ob solch eine komplexe Ausgestaltung auf der Generalermächtigung zur Datenweiterverarbeitung fußen darf. Ziel einer Abgleichsdatei ist es immerhin, die Grundrechtsbeeinträchtigung auf Seiten des Bürgers zu minimieren und nicht, durch mangelnde Verfahrenssichernde Umstände sowie eine „erzwungene“ Einführung zu intensivieren.

²⁰⁵ Vgl. BVerfGE 150, 244 Rn. 111.

²⁰⁶ Eigenständiger Begriff des Polizeigesetzes der § 36 Nr. 2 DSG NRW entspricht.

²⁰⁷ Vgl. Arzt (w2024): §23, Rn. 50c.

Abrufbar unter: https://freiheitsrechte.org/uploads/documents/Freiheit-im-digitalen-Zeitalter/Polizeigesetz-NRW/2022-10-05-PolG_NRW_Palantir_Website_geschwaerzt_Punkte.pdf

Vielmehr bedarf es einer spezialgesetzlichen Verankerung einer solchen Abgleichsdatei. Auf die Erarbeitung einer solchen Befugnis wird im Rahmen dieser Arbeit verzichtet.

Das Abstellen auf eine „konservative Lösung“ erscheint damit zunächst sinnvoller. Abgestellt wird somit auf die Datenauswahl aus den allgemein zugänglichen polizeilichen Datenbeständen.

5.2.3 Schutzmaßnahmen und Kontrollmechanismen zur Gewährleistung des Datenschutzes

Neben den unter Ziffer 5.1.5 genannten Form und Verfahrensvorschriften hinsichtlich der Datenerhebung sind zusätzliche Kontrollmechanismen und Schutzmaßnahmen für die Datenverwendung zu erstellen:

Die Nutzung der erhobenen Daten für anschließende Zwecke ist zumindest durch Verweis auf § 23 II PolG NRW normenklar auszugestalten.²⁰⁸

Besser wäre eine eigene Bestimmung, die eine Datennutzung nur dann erlaubt, wenn sie dem Schutz von Rechtsgütern dient, die eine präventive Vornahme der Kennzeichenkontrolle rechtfertigen kann. Ein sichernder Verweis ist insbesondere notwendig, weil § 23 PolG NRW die Weiterverarbeitung aller selbst erhobenen Daten erlaubt und keine Eingrenzung durch einen Maßnahmenkatalog vornimmt.²⁰⁹

Von der Verarbeitung ist die Erstellung von Bewegungsbildern grundsätzlich auszunehmen. Ausnahme bildet der Fall, bei dem der Abgleich mit Daten zur polizeilichen Beobachtung geschieht.²¹⁰ Zwar ändert sich die praktische Bedeutung der Maßnahme der polizeilichen Beobachtung durch die weitreichende Sammlung von Informationen grundlegend, da nunmehr nicht mehr auf Zufallstreffer zurückgegriffen werden muss, sondern die systematische Erhebung ermöglicht wird. Jedoch entsteht hier die geforderte Erlaubnis in Form eines Parlamentsgesetzes, die zeigt, dass die Qualifizierung der polizeilichen Beobachtung ausdrücklich erwünscht ist.²¹¹

²⁰⁸ Vgl. BVerfGE 150, 244 - Rn. 162 ff.

²⁰⁹ Anders gelöst in Art. 48 I BayPAG.

²¹⁰ Vgl. BVerfGE 150, 244 - Rn. 166.

²¹¹ Vgl. BVerfGE 120, 378 - Rn. 136 ff.

Entscheidend ist auch hier die Rechtmäßigkeit der Erhebungsgrundlage der Polizeilichen Beobachtung. Mit § 21 PolG NRW ist dieser Anforderung Rechnung getragen.²¹²

Unterbleiben darf die Benachrichtigung beim verdeckten Einsatz.²¹³ Zu verfahren ist dann nach § 33 II PolG NRW²¹⁴. Begründet wird das geforderte „überwiegende Interesse des Betroffenen“ dadurch, dass ohne Folgemaßnahmen keine Konsequenzen entstehen, der Betroffene im Falle von Folgemaßnahmen von den Kontrollen erfährt und entsprechend eine gerichtliche Überprüfung herbeiführen kann.²¹⁵ Dies setzt voraus, dass die Norm zur automatischen Kennzeichenerfassung in den Katalog des § 33 I PolG NRW aufgenommen wird.

Zur Sicherung ist das Verbot der Datenprotokollierung über die durchgeführten Abgleiche zu etablieren.²¹⁶ Dies widerstrebt den in § 33b PolG NRW festgelegten Grundsätzen ausdrücklich nicht, da die in 5.1.5 festgelegte Dokumentationspflicht bereits die in § 33b I PolG NRW geforderten Daten umschließt. Hierdurch ist eine Kontrolle durch den Datenschutzbeauftragten gemäß § 33c PolG NRW i.V.m. § 60 DSG NRW durchgehend gewährleistet.²¹⁷ Gleichermaßen besteht darin die Grundlage für das allgemeine Auskunftsrecht von betroffenen Personen gemäß § 49 DSG NRW.

Bei Verletzung des Schutzes personenbezogener Daten ist entsprechend § 33a PolG NRW zu verfahren. Eine zusätzliche Ausgestaltung in der Norm zur automatischen Kennzeichenerfassung ist nicht vorzunehmen.

²¹² Zu möglicher Kritik hinsichtlich § 21 PolG NRW siehe: Kamp/ Ebeling (w2024): § 21, Rn. 3-5.

²¹³ Vgl. BVerfGE 150, 244 - Rn. 154 ff.

²¹⁴ Allgemeine Grundlage: § 48 II DSG NRW.

²¹⁵ Vgl. BVerfGE 150, 244 - Rn. 154.

²¹⁶ Vgl. Schmidbauer (2023): Rn. 64

²¹⁷ Vgl. BVerfGE 150, 244 - Rn. 155 ff.

6 Bestehende Regelungen des Strafverfahrensrechts

Mit § 163g StPO erhält die Strafprozessordnung einen neuartigen Paragraphen, der den Einsatz von automatischer Kennzeichenerfassung zu repressiven Zwecke normiert. Diese regelt systematisch die Datenerhebung (Abs. I), den Datenabgleich (Abs. II) sowie anschließende Form- und Verfahrensvorschriften (Abs. III, IV).

Die Erhebung bezieht sich auf den öffentlichen Verkehrsraum und umfasst: Ort, Datum, Uhrzeit sowie Fahrtrichtung, soweit eine „Anlasstat“ zugrunde liegt und anhand der erhobenen Daten Rückschlüsse auf Identität oder Aufenthaltsort von Beschuldigten ermöglicht werden. „Anlasstaten“ erfordern mindestens den Anfangsverdacht einer Straftat hinsichtlich Straftaten von „erheblicher Bedeutung“. Eine abschließende Klärung dieses Rechtsbegriffs ist nicht erfolgt. Übereinstimmend wird jedoch vorausgesetzt, dass Verbrechen oder Vergehen mit einer Strafraumenobergrenze von zwei Jahren vorliegen. Ebenfalls einleuchtend erscheint eine Orientierung an den Katalogen der §§ 81g, 98a, 100h, 100i, 163e, 163f StPO.²¹⁸

Der Datenabgleich wird in Absatz II normiert und begrenzt sich auf solche Fahrzeuge, bei denen der Beschuldigte Halter oder Nutzer ist. Bezogen auf das Letztere müssen zureichende tatsächliche Anhaltspunkte dahingehend vorliegen.

Soll ein Abgleich hinsichtlich etwaiger Kontaktpersonen vorgenommen werden, müssen tatsächliche Anhaltspunkte in Form von Tatsachen vorliegen, dass ein, wenn auch nur entfernt möglicher Kontakt zum Beschuldigten besteht, aufgrund des Abgleiches Rückschlüsse auf den Aufenthaltsort möglich sind und dieser auf andere Weise nicht mit der gleichen Wahrscheinlichkeit oder nur unter erschwerten Mitteln zu ermitteln ist.²¹⁹

Bezogen auf das Verfahren müssen »Treffer« eine sofortige visuelle Kontrolle durch einen Mitarbeiter der Strafverfolgung erfahren. »Nichttreffer« sowie »unechte Treffer« sind sofortig

²¹⁸ Vgl. von Häfen (w2024): Rn. 1-15; Deutscher Bundestag (2021): S. 84 ff.

²¹⁹ Vgl. Ebd.

und spurlos zu löschen. Das weitere Verfahren, bezogen auf den »Treffer«-Fall richtet sich nach § 101 VIII StPO.²²⁰

Etwaige Anordnungsbefugnisse obliegen der Staatsanwaltschaft. Nur bei Gefahr im Verzug kann diese Kompetenz auf Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft übergehen.

Grundsätzlich ergeht die Anordnung schriftlich. Bei Gefahr im Verzug ist diese innerhalb von drei Tagen nachzureichen. Enthalten muss sie die entscheidungserheblichen Anordnungsvoraussetzungen sowie die betreffenden Kennzeichen.

Insgesamt ist die Maßnahme örtlich zu begrenzen sowie zu befristen.

Eine sofortige Beendigung der Maßnahme hat bei Fahndungserfolg, Wegfallen des Anfangsverdachts sowie immer dann, wenn die Faktenlage eine Ermittlung der Identität oder des Aufenthaltsortes nicht mehr wahrscheinlich erscheinen lässt, zu erfolgen.²²¹

Insgesamt ist die repressive Anwendung der automatischen Kennzeichenerfassung von einem Personenbezug geprägt.

²²⁰ Vgl. Ebd.

²²¹ Vgl. Ebd.

7 Fazit und Ausblick

Ziel der Arbeit war es aufzuzeigen, wie die Maßnahme der automatischen Kennzeichenerfassung in das Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen implementiert werden kann.

Neben der Betrachtung der technischen Funktionsweise der automatischen Kennzeichenerfassung konnten durch die Arbeit wesentliche verfassungsrechtliche Anforderungen für eine mögliche Umsetzung bestimmt werden.

Wesentliche Erkenntnisse waren, dass Art. 2 I i.V.m. 1 I GG im Zusammenhang der elektronischen Datenverarbeitung jedes Datum schützt. Sogar, wenn dies öffentlich zugänglich ist. Zudem wirkt der Schutzbereich sich präventiv aus, um Gefühle der Überwachung und Einschüchterung vorzubeugen. Das übergeordnete Ziel ist somit der größtmögliche Schutz vor verhaltensbeeinflussenden Maßnahmen. Trotzdem kann in das Grundrecht eingegriffen werden. So stellt jeder Schritt der Erhebung, Speicherung und Verwendung einen eigenständigen Eingriff dar. Bezogen auf die automatische Kennzeichenerfassung stellt jeder Anwendungsfall - »Treffer«, »Nichttreffer«, »unechter Treffer« - einen Eingriff dar.

Entschieden wurde auch die kompetenzrechtliche Zuordnung. Maßgabe bildet die Schwerpunkttheorie. Kritisch betrachtet wurde dabei das Zuschreiben eines präventiven Schwerpunktes durch einfache Verweisungen auf schon bestehende Normen des Gefahrenabwehrrechts. Ebenfalls wurde eine Schwerpunktverlagerung durch die Verwendung von Mischdatenbeständen ausgeschlossen. Ergebnis bildete die Feststellung, dass eine präventive Norm zur automatischen Kennzeichenerfassung problemlos durchführbar ist.

Im Rahmen der Verhältnismäßigkeit wurden die offene sowie die verdeckte Durchführung diskutiert. Ergebnis ist, dass eine offene Datenerhebung für präventive Zwecke zu bevorzugen ist. Für eine angemessene Umsetzung sind Eingreifschwelle zu bestimmen, auf erhebliche Gefahren abzustellen, anlasslose Kontrollen sowie der flächendeckende Einsatz zu verbieten und Dokumentationsanforderungen festzulegen.

Ferner wurde Bezug zu den unionsrechtlichen Grundlagen hergestellt. Es wurde festgestellt, dass die Grundrechte der Bundesrepublik Deutschland weitreichenden Schutz in Sachen des Persönlichkeitsschutzes, bezogen auf die Informationsverarbeitung, aufweisen und die Rechte der GRCh sogar umschließen.

Eine Anwendung dieser konnte somit ausgeschlossen werden. Weiterhin wurde die polizeiliche Datenverarbeitung in Bezug auf unionsrechtliche Vorgaben betrachtet und festgestellt, dass die Anwendungsbereiche von DSJI-RL und DS-GVO unmittelbar nebeneinander liegen. Besonders vor dem Hintergrund der Autonomie der Unionsbegriffe gestaltete sich eine Angleichung auf nationales Recht schwierig, was sich insbesondere durch später festgestellte Mängel in den Normen zum Datenschutz innerhalb des PolG NRW abzeichnete. Schlussendlich konnten die Rechtsgebiete der Strafverfolgung sowie der straftatenbezogenen Gefahrenabwehr der DS-JIRL und die allgemeine Gefahrenabwehr der DS-GVO zugeordnet werden.

Im darauf folgenden Kapitel wurde die materielle Ausgestaltung einer Norm zur automatischen Kennzeichenerfassung zu präventiven Zwecken im Rahmen des PolG NRW diskutiert. Ergebnis bildet der in der Anlage befindliche *§ 17a PolG NRW*.

Unter kritischer Würdigung der Anforderungen des Bundesverfassungsgerichtes wurde eine Ermächtigungsgrundlage entwickelt, die diesen vollumfänglich entspricht. Eine kritische Betrachtung haben dabei die bestehenden Regelungen zur Datenspeicherung, -abgleich sowie -weiterverarbeitung erfahren. Festgestellt wurde, dass diese in der im PolG NRW bestehenden Form größtenteils nicht mit geltendem Verfassungsrecht in Einklang zu bringen sind. Mithin wurden eigenständige Regelungen zum Datenabgleich sowie zur Speicherung in die Ermächtigungsgrundlage aufgenommen.

Zuletzt wurde die repressive Parallelregelung § 163g StPO vorgestellt.

Insgesamt stellt die vorliegende Arbeit eine Analyse der vorherrschenden Rechtslage bezüglich der automatischen Kennzeichenerfassung dar. In Teilbereichen, z. B. bei weiteren Anwendungsmöglichkeiten, wird unter Berücksichtigung der verfassungsmäßigen Grundsätze weitergedacht. Trotz allem bleiben Fragen wie die Möglichkeit der Erstellung von einzelfallbezogenen, auf die automatische Kennzeichenerfassung abgestimmten Abgleichsdateien unbeantwortet. Schlussendlich zeigt die Arbeit jedoch eine Möglichkeit auf, wie die automatische Kennzeichenerkennung zu präventiv-polizeilichen Zwecken umgesetzt werden kann.

Abschließend bleibt trotz der rechtlichen Möglichkeit der präventiven Umsetzung zu appellieren von einer solchen abzusehen, bis grundlegend aufgezeigte Mängel des Polizeigesetzes Nordrhein-Westfalen behoben wurden.

Auch wenn diese Anforderung drastisch erscheinen mag, kann nur so eine dem verfassungsrechtlichen Grundprinzip der Freiheitsgewährleistung und der Verantwortung einer nach rechtsstaatlichen Grundsätzen handelnden Legislative entsprochen werden.

Mit Blick auf die weitergehende Forschung ist insbesondere abzuwarten, welche technischen Entwicklungen sich im Bereich der automatischen Datenerhebung ergeben. Zudem ist die im Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen bestehende Umsetzung der DSJI-RL insgesamt kritisch zu betrachten, um den Freiheitsrechten der Bürger gerecht zu werden.

Literaturverzeichnis

Fachliteratur

- Arzt/ Müller/ Schwabenhauer** (2021): *G. Informationsverarbeitung im Polizei- und Strafverfahrensrecht*, In: Lisken/ Denninger, Rn. 89, 385 ff., 392-395, 401, 448, 453, 454-460, 576, 975.
- Barczak** (2023): *GG Art. 2 Abs. 1 [Freie Entfaltung der Persönlichkeit; Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit, Freiheit der Person]*, In: Dreier/ Brosius-Gersdorf, Rn. 101, 105.
- Barthe/ Gericke** (Hrsg.)(2023): *Karlsruher Kommentar zur Strafprozessordnung mit GVG, EGGVG und EMRK*, 9. Aufl. München 2023.
- Bundesrat** (Hrsg.)(2021): *Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung der Strafprozessordnung und zur Änderung weiterer Vorschriften vom 22.01.2021, BR-Drs.: 57/21 (B), S. 90 ff*
- Cordell** (2010): DATA COLLECTION DEVICE AND METHOD - WO 2010/100485 A1, INTERNATIONAL APPLICATION PUBLISHED UNDER THE PATENT COOPERATION TREATY (PCT).
- Denninger/ Bäcker/ Lisken** (2021): *B. Die Polizei im Verfassungsgefüge*, In: Lisken/ Denninger.
- Deutscher Bundestag** (Hrsg.)(2021): *Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung der Strafprozessordnung und zur Änderung weiterer Vorschriften vom 17.03.2021, BT-Drs.: 19/ 27654, S. 83 ff.*
- Dreier/ Brosius-Gersdorf** (Hrsg.)(2023): *Grundgesetz-Kommentar*, 4. Aufl., Potsdam 2023.
- Ehlers/ Schneider** (2023): *§ 40 [Zulässigkeit des Verwaltungsrechtswegs]*, In: Schoch/ Schneider, Rn. 606.

Friedrich/ Jehlicka/ Schlaich (2009): *Erfassung von Verkehrsdaten mit automatischen Kennzeichenerfassungssystemen*, In: Straßenverkehrstechnik, Heft 12, S. 793 f.

Frister (2021): *F. Polizeihandeln im Strafverfahren*, In: Lisken/ Denninger.

Graulich (2019): *BKAG § 9 Allgemeine Datenerhebung durch und Datenübermittlung an das Bundeskriminalamt*, In: Schenke/ Graulich/ Ruthig, Rn. 41.

Graulich (2021) E. Das Handeln von Polizei- und Ordnungsbehörden zur Gefahrenabwehr, In. Lisken/ Denninger, Rn. 138 ff.

Kühlung/ Klar/ Sackmann (2021): *Datenschutzrecht*, 5. Aufl., Heidelberg 2021, S. 37.

Schoch/Schneider (Hrsg.)(2023): *Verwaltungsrecht*, Werkstand: 44. EL, München 2023.

Jarass, Pierrot (2014): *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Kommentar*, München 2014, Art. 2, Rn. 39, 60 ff.

Landtag von Baden-Württemberg (Hrsg.)(2020): *Gesetzentwurf der Landesregierung: Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/680 für die Polizei in Baden-Württemberg und zur Änderung weiterer polizeirechtlicher Vorschriften vom 14.07.2020*, LT-Drs. 16/8484, S. 123.

Landtag von Nordrhein-Westfalen (Hrsg.)(2018a): *Gesetzentwurf der Landesregierung: Gesetz zur Stärkung der Sicherheit in Nordrhein-Westfalen - Sechstes Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen vom 11.04.2018*, LT-Drs. 17/2351, S. 36.

Landtag von Nordrhein-Westfalen (Hrsg.)(2018b): *Gesetzentwurf der Landesregierung: Gesetz zur Anpassung des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen und des Gesetzes über Aufbau und Befugnisse der Ordnungsbehörden vom 09.05.2018*, LT-Drs. 17/2576, S. 63.

Lisken/ Denninger (Hrsg.)(2021): *Handbuch des Polizeirechts*, 7. Aufl., München 2021.

Moldenhauer (2023): *StPO § 163g Automatische Kennzeichenerfassung*, In: Barthe/ Gericke.

Osterlitz (2019): *Eingriffsrecht im Polizeidienst. Band I - Grundstudium*, 16. Aufl., Witten 2019, S. 127 f.

Rixen (2021): *GG Art. 2 [Freie Entfaltung der Persönlichkeit, Recht auf Leben, körperliche Unversehrtheit, Freiheit der Person]*, In: Sachs, Rn. 41, 59, 63, 76f., 79 ff, 89-99.

Sachs (Hrsg.)(2021): *Grundgesetz - Kommentar*, 9. Aufl., Köln 2021.

Schenke/ Graulich/ Ruthig (Hrsg.)(2019): *Sicherheitsrecht des Bundes*, 2. Aufl., München 2019.

Schmidbauer/ Steiner (Hrsg.)(2023): *Polizeiaufgabengesetz - Polizeiorganisationsgesetz: Kommentar*, 6. Aufl., München 2023.

Schmidbauer (2023): *PAG Art. 39 Automatisierte Kennzeichenerkennungssysteme*, In: Schmidbauer/ Steiner, Rn. 20.

Wagner (2020): *Prüfungswissen Bundespolizeirecht*, 5. Aufl., Hilden 2020, S. 95 ff.

Zierbarth (2023): *Polizeiliche und (ordnungs-) behördliche Datenverarbeitung zwischen JI-RL und DS-GVO*, Frankfurt 2023.

Rechtsprechung

(1) Bundesverfassungsgericht

a) Urteilswesen

BVerfGE 7, 198
BVerfGE 27, 1
BVerfGE 39, 1
BVerfGE 49, 89
BVerfGE 51, 1
BVerfGE 65, 1
BVerfGE 75, 369
BVerfGE 78, 77
BVerfGE 95, 220
BVerfGE 100, 313

BVerfGE 106, 28
BVerfGE 113, 348
BVerfGE 115, 320
BVerfGE 120, 378
BVerfGE 130, 151
BVerfGE 133, 277
BVerfGE 141, 220
BVerfGE 150, 244
BVerfGE 152, 152

b) Verknüpfende Literatur

NVwZ 2005, 80
NVwZ 2009, 352
NVwZ 2019, 396
NVwZ 2019, 344

BVerfG, NJW 1984, 419
BVerfG, NJW 2001, 879
BVerfG, NJW 2007, 2464
BVerfG, NJW 2008, 1505
BVerfG, NJW 2019, 827
BVerfG, NJW 2020, 300

NStZ 2022, 19

(2) Bundesverwaltungsgericht

a) Urteilswesen

BVerwG, Urteil des 6. Senats vom 22. Oktober 2014 - BVerwG 6 C 7.13
BVerwGE 21, 291
BVerwGE 141, 329

b) Verknüpfende Literatur

NVwZ 2012, 757
NVwZ 2015, 906
NVwZ 2019, 1281

(3) Bundesgerichtshof

a) Urteilswesen

BGH Urt. v. 10.6.2021 - 5 StR 377/20

b) Verknüpfende Literatur

BeckRS 2021, 18075

(4) Sonstige Urteile

OLG Koblenz, Beschluss vom 19.05.2016, Az. 2 OLG 4 Ss 158/15.

Internetquellen

Arzt (w2024): *PolG NRW §§ 22, 23, 25*, In: Möstl/ Kugelman.

Bäuerle (w2024): *HSOG § 14a*, In: Möstl/ Bäuerle.

Graf (Hrsg.)(w2024): *BeckOK StPO mit RiStBV und MiStra*, 51. Edition, eingestellt am 01.04.2024, https://beck-online.beck.de/?vpath=bibdata/komm/BeckOKStPO_51/cont/BECKOKSTPO.htm (letzter Abruf 18.04.2024).

Kamp/ Ebeling (w2024): *PolG NRW § 21*, In: Möstl/ Kugelman.

Martinsky (w2007): *ALGORITHMIC AND MATHEMATICAL PRINCIPLES OF AUTOMATIC NUMBER PLATE RECOGNITION SYSTEM*, (Bachelorthesis an der University of Technology Brno), Brno 2007, <https://javaanpr.sourceforge.net/anpr.pdf> (letzter Abruf 02.04.2024).

Möstl/ Bäuerle (Hrsg.)(w2024): *BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht Hessen*, 32. Edition, eingestellt am 01.03.2024, https://beck-online.beck.de/?vpath=bibdata/komm/BeckOK-PolRH_32/cont/BECKOKPOLRH.htm (letzter Abruf 16.04.2024).

Möstl/ Kugelman (Hrsg.)(w2024): *BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht Nordrhein-Westfalen*, 28. Edition, eingestellt am 01.02.2024, https://beck-online.beck.de/?vpath=bibdata/komm/BeckOKPolRNRW_28/cont/BECKOKPOLRNRW.htm (letzter Abruf 18.04.2024).

Möstl/ Schwabenbauer (Hrsg.)(w2023): *BeckOK Polizei- und Sicherheitsrecht Bayern*, 23. Edition, eingestellt am 01.10.2023, https://beck-online.beck.de/?vpath=bibdata/komm/BeckOKPolRBay_23/cont/BECKOKPOLRBAY.htm (letzter Abruf 15.04.2024).

Mukyana/ Bejo/ Nugroho (w2022): *The Improvement of Character Recognition on ANPR Algorithm using CNN Method with Batch Normalization*, eingestellt am 29.03.2022, <https://ieeexplore.ieee.org/document/9742804/authors#authors> (letzter Abruf 13.04.2024).

Ogorek (w2024): *PolG NRW §§ 9, 12, 12a, 15a*, In: Möstl/ Kugelman.

Pieper (w2024): *VersG NRW § 16*, In: Möstl/ Kugelman.

von Häfen (w2024): *StPO § 163g Automatische Kennzeichenerfassung*, In: Graf, Rn. 1-15.

Yaroshevskiy (w2010): *Die Auslegungsmethoden des EuGH*, In: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 59, S. 6 f., https://www.jura.fu-berlin.de/forschung/europarecht/bob/berliner_online_beitraege/Paper59-Yaroshevskiy/Paper59---Die-Auslegungsmethoden-des-EuGH.pdf (letzter Abruf 11.04.2024).

Abkürzungsverzeichnis

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
ANPR	Automatic Number Plate Recognition
BayPAG	Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Bayerischen Polizei
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
DSJI-RL	RICHTLINIE (EU) 2016/680
DSG NRW	Datenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen
DS-GVO	Datenschutz-Grundverordnung
EGGVG	Einführungsgesetz zum Gerichtsverfassungsgesetz
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GRCh	CHARTA DER GRUNDRECHTE DER EUROPÄISCHEN UNION
h. M.	herrschende Meinung
Kfz	Kraftfahrzeug
MEPolG	Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes
OCR	Optical Character Recognition
OWiG	Gesetz über Ordnungswidrigkeiten
PflVersG	Gesetz über die Pflichtversicherung für Kraftfahrzeughalter
PolG NRW	Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
StVG	Straßenverkehrsgesetz
StVO	Straßenverkehrs-Ordnung
u. a.	unter anderem
VerG NRW	Versammlungsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen
VV-PolG NRW	Verwaltungsvorschrift zum PolG NRW
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
z. B.	zum Beispiel

Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW
Polizeivollzugsdienst
Münster
Bachelorthesis



Bachelorthesis zum Thema:

**„Die Entwicklung der grenzüberschreitenden polizeilichen
Zusammenarbeit und die Zusammenarbeit zwischen den Niederlanden
und Deutschland am Beispiel der Kreispolizeibehörde Borken“**

Vorgelegt von:

Marie Kahmann
Kurs: P 21/02
Einstellungsjahrgang: 2021
E-Mail: marie.kahmann@studium.hspv.nrw.de

Abgabedatum: 07.05.2024

Erstgutachter: Dr. Volker Krobisch
Zweitgutachter: ORR Dr. Christoph Riederer

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	IV
Abkürzungsverzeichnis	V
1 Einleitung	1
2 Die historische Entwicklung der polizeilichen Kooperation zwischen den Niederlanden und Deutschland	2
2.1 Die frühen Formen der polizeilichen Kooperation	4
2.1.1 Interpol	4
2.1.2 Die Konventionen des Europarates	6
2.1.3 Weitere Kooperationsformen	6
2.2 Die Entwicklung der polizeilichen Kooperation seit der Gründung der TREVI-Kooperation	7
2.2.1 Die TREVI-Kooperation	7
2.2.2 Der Vertrag von Maastricht	8
2.2.3 Der Vertrag von Amsterdam	10
2.2.4 Europol	11
2.3 Die Entwicklung der polizeilichen Kooperation im Rahmen von Schengen	14
2.3.1 Die Entstehung des Schengener Rechts	15
2.3.2 Die polizeiliche Zusammenarbeit im Schengener Durchführungsübereinkommen	17
2.3.3 Das Schengener Informationssystem	22
2.3.4 Die rechtlichen Probleme der Schengener Zusammenarbeit aus Sicht der Praxis	26
2.4 Der Deutsch-Niederländische Polizei- und Justizvertrag	28
3 Die polizeiliche Kooperation zwischen den Niederlanden und Deutschland am Beispiel der KPB Borken	32
3.1 Die Vorstellung der KPB Borken als Beispiel einer deutschen Polizeibehörde	33
3.2 Die Vorstellung der Regio Oost-Nederland als Beispiel einer niederländischen Polizeibehörde	34
3.3 Der Vergleich der Organisationsstrukturen	35
3.4 Beispiele grenzüberschreitender Zusammenarbeit unter Beteiligung der KPB Borken	35
3.4.1 Das Grenzüberschreitende Polizeiteam Bad Bentheim	35
3.4.2 Der Austausch von „Know-how“	39
3.5 Die Problemfelder der polizeilichen Zusammenarbeit zwischen den Niederlanden und Deutschland	42
3.6 Die Empfehlungen für eine verbesserte grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den Niederlanden und Deutschland	44
4 Fazit	45
Literaturverzeichnis	49
Anlagen	57
Anlage 1: Arbeitstreffen deutsch/niederländischer SKB	57
Anlage 2: Grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit	60

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Das "Tempel-Modell" der EU auf Basis des Vertrages von Maastricht.9

Abbildung 2: Der Standort des Grenzüberschreitenden Polizeiteams Bad Bentheim....36

Abkürzungsverzeichnis

AECP	<i>engl.</i> : Association of European Police Colleges
Art.	Artikel
BKA	Bundeskriminalamt
CEPOL	Europäische Fortbildungsagentur
D/NL-V	Deutsch-Niederländischer Polizei- und Justizvertrag
EAG	Europäische Atomgemeinschaft
EAS	Europol Analysesystem
EDU.....	<i>engl.</i> : European Drug Unit
EG	Europäische Gemeinschaft
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EIS.....	Europol-Informationssystem
EPICC	<i>engl.</i> : Euregio Police Information and Cooperation Centre
EU	Europäische Union
EWG.....	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
GAA	Geldausgabeautomaten
GPT	Grenzüberschreitendes Polizeiteam
IKPO-Interpol	Internationale Kriminalpolizeiliche Organisation
KPB	Kreispolizeibehörde
LAFP.....	Landesamt für Ausbildung, Fortbildung und Personalangelegenheiten
LKA	Landeskriminalamt
LZPD.....	Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste
MEPA	Mitteleuropäische Polizeiakademie
NRW	Nordrhein-Westfalen
PolG NRW	Polizeigesetz Nordrhein-Westfalen
RAF	Rote-Armee-Fraktion
RFSR.....	Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts
SDÜ.....	Schengener Durchführungsübereinkommen
SIENA	<i>engl.</i> : Secure Information Exchange Network Application
SIS.....	Schengener Informationssystem

SKB	Szenekundige Beamtin / Szenekundiger Beamter
StPO.....	Strafprozessordnung
StVG.....	Straßenverkehrsgesetz
StVO.....	Straßenverkehrs-Ordnung
TREVI	<i>frz.:</i> Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme, Violence Internationale

1 Einleitung

Die polizeiliche Zusammenarbeit weist in den europäischen Staaten als Bestandteil des Politikfeldes der inneren Sicherheit eine lange Tradition auf. Bereits vor dem Ersten Weltkrieg gab es erste Initiativen für eine internationale Zusammenarbeit der Polizeien. Bis zum Abschluss des Schengener Durchführungsübereinkommens (SDÜ) im Jahr 1990 standen den Polizeien jedoch keine zwischenstaatlichen Rechtsgrundlagen zur unmittelbaren grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zur Verfügung. Nachdem mit dem Schengener Abkommen der Verzicht auf systematische stationäre Personenkontrollen an den Grenzen zwischen den Mitgliedstaaten des Schengen-Raumes beschlossen wurde, erhöhte sich die Freizügigkeit, also die uneingeschränkte Bewegung aller Bürger:innen zwischen den Mitgliedstaaten signifikant. Von dieser Freizügigkeit sollten aber nicht die Akteure von Organisierter Kriminalität oder anderer Kriminalitätsarten profitieren. Um Sicherheitsverluste zu minimieren, wurde die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Rahmen des SDÜ deutlich intensiviert. Das SDÜ wird daher häufig als Spiegelbild des „grenzenlosen Europas“ verstanden. Das Erfordernis einer engen grenzüberschreitenden Polizeizusammenarbeit ergibt sich ferner aus neuen Kriminalitätsphänomenen. Neben der fortschreitenden Ausweitung von Organisierter Kriminalität im Bereich des Betrugs und der Cyberkriminalität fanden in Deutschland seit 2015 vermehrt Geldausgabeautomaten-Sprengungen statt, bei denen die Tätergruppierungen häufig aus den Niederlanden stammen.

Die geografische Lage der Niederlande und Deutschland sowie die offenen Grenzen im Schengen-Raum haben eine Vielzahl von Herausforderungen und Chancen für die polizeiliche Zusammenarbeit geschaffen. In der vorliegenden Arbeit soll die historische Entwicklung dieser Zusammenarbeit untersucht und dabei analysiert werden, welche Instrumente, Institutionen und Rechtsgrundlagen zur Stärkung der polizeilichen Zusammenarbeit entwickelt wurden. Nicht eingegangen wird in dem Zusammenhang auf Eurojust und Frontex, da Eurojust sich auf die Zusammenarbeit der Justiz bezieht und sich die Arbeit von Frontex auf den Bereich der EU-Außengrenzen fokussiert. Eng mit den Grenzkontrollen verbunden ist außerdem das Themenfeld der Migration. So wurden im

Jahr 2015 aufgrund erhöhter Migrationszahlen die Schengen-Regelungen außer Kraft gesetzt und Personenkontrollen wieder eingeführt. Wegen des begrenzten Umfangs der Arbeit wird auf den Bereich der Migration nicht weiter eingegangen.

In einem weiteren Teil der Arbeit wird auf die polizeiliche Zusammenarbeit zwischen der Kreispolizeibehörde (KPB) Borken und niederländischen Polizeibehörden im Grenzgebiet eingegangen. Dadurch wird die Zusammenarbeit der Polizeien auf regionaler Ebene in den Blick genommen.

Die Zielsetzung der vorliegenden Arbeit liegt darin, einen umfassenden Überblick über die Entwicklung der grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit zwischen den Niederlanden und Deutschland zu geben und dabei die spezifischen Herausforderungen, Erfolge und Best Practices zu identifizieren. Durch die Analyse der Erfahrungen der Zusammenarbeit mit den Niederlanden unter der Beteiligung der KPB Borken erfolgt zunächst eine Bestandsanalyse des „Ist-Zustandes“ der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf regionaler Ebene im Grenzgebiet. Daraus sollen anschließend Empfehlungen für eine Verbesserung der Zusammenarbeit abgeleitet werden. Letztlich liegt der Mehrwert der vorliegenden Arbeit darin, einen Beitrag zur Diskussion über die Zukunft der grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit in Europa zu leisten und Möglichkeiten zur Optimierung dieser Zusammenarbeit aufzuzeigen.

2 Die historische Entwicklung der polizeilichen Kooperation zwischen den Niederlanden und Deutschland

Angesichts der Folgen des Zweiten Weltkrieges wollten die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg, die Niederlande und Belgien die politische Ordnung durch die Schaffung einer gemeinsamen Wirtschaftsordnung so gestalten, dass erneute militärische Konflikte für keinen der Staaten attraktiv wäre.¹ Außerdem sollten die weltkriegsbedingt geschwächten Kräfte im westlichen Kerneuropa durch die Vernetzung der Mitgliedstaaten auf wirtschaftlicher Ebene vor dem Hintergrund des Ost-West-Konfliktes

¹ Vgl. Orrù, E., Legitimität, Sicherheit, Autonomie, 2021, S. 135

gebündelt werden.² In der Folge wurden im Jahr 1951 die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) und im Jahr 1957 durch die Römischen Verträge die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) sowie die Europäische Atomgemeinschaft (EAG) gegründet. Durch diese supranationalen Organisationen wurde eine zollfreie Vermarktung von Kohle- und Stahlerzeugnissen sowie eine Freizügigkeit für Arbeitskräfte innerhalb der Gemeinschaft ermöglicht.³ Dadurch sollte ein einheitlicher Wirtschaftsraum mit einer bis dahin nicht gekannten Marktfreiheit entstehen.⁴ Mit dieser gingen in den folgenden Jahren jedoch auch grenzüberschreitend auftretende Kriminalitätsphänomene sowie international wirkende Störungen der öffentlichen Sicherheit einher.⁵

Vor diesem Hintergrund wurde die Notwendigkeit einer grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit in Europa immer präsenter. Die Entwicklung dieser Zusammenarbeit lässt sich in verschiedene Abschnitte gliedern. Zunächst werden die frühen Formen der Kooperation bis zum Ende der 1970er Jahre beleuchtet. Dadurch kann im Verlauf der Arbeit verglichen werden, inwiefern sich die grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit intensiviert und welche Instrumente oder Institutionen der Zusammenarbeit vor welchem historischen Hintergrund erstmalig auftraten. Ein weiterer Abschnitt behandelt die Maßnahmen und Ereignisse innerhalb der Europäischen Gemeinschaft (EG) seit der Gründung der TREVI-Kooperation im Jahr 1976. Die TREVI-Kooperation markierte einen wichtigen ersten Schritt in die Richtung einer koordinierten polizeilichen Zusammenarbeit zur Bekämpfung von Terrorismus, Radikalisierung, Extremismus und Gewaltbereitschaft. Sie ist außerdem der Vorläufer für die spätere Gründung von Europol im Jahr 1994.⁶ Europol ist heute die zentrale Koordinierungsstelle für die polizeiliche Zusammenarbeit in der Europäischen Union.⁷

Isoliert davon wird das SDÜ als nachhaltigste Entwicklung der polizeilichen Kooperation der letzten Jahre betrachtet. Daneben wird der Deutsch-Niederländische Polizei- und

² Vgl. Schober, K., Europäische Polizeizusammenarbeit zwischen TREVI und Prüm, 2017, S. 697

³ Siehe EWG-Vertrag, BGBl. II 1957

⁴ Vgl. Oltmer, J., Die Grenzen der EU, 2021, S. 12 ff.

⁵ Vgl. Schober, K., Europäische Polizeizusammenarbeit zwischen TREVI und Prüm, 2017, S. 23 f.

⁶ Vgl. Hecker, B., Europäisches Strafrecht, 2021, S. 161

⁷ Vgl. Schröder, G., Die Rolle von Europol bei der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität, 2018, S. 697

Justizvertrag (D/NL-V), vorrangig bezogen auf die Rechtsbefugnisse für Beamtinnen und Beamte im Wach- und Wechseldienst, vorgestellt. Das SDÜ bildet gemeinsam mit dem D/NL-V die wesentlichen Rechtsgrundlagen für konkrete Formen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.

2.1 Die frühen Formen der polizeilichen Kooperation

Insbesondere in Europa wurde die Erforderlichkeit von internationaler polizeilicher Kooperation schon frühzeitig erkannt. Beispielsweise ergriffen bereits vor dem Ersten Weltkrieg im Jahr 1914 vierzehn vorrangig europäische Staaten erste Initiativen und erarbeiteten Vorschläge für eine internationale Aktensammlung und ein einheitliches Auslieferungsverfahren. Hintergrund hierfür war das bereits in dieser Zeit präsente Phänomen von grenzüberschreitender Kriminalität, das als ernstzunehmendes Problem eingeordnet wurde.⁸

2.1.1 Interpol

Die Weiterentwicklung der ersten Ansätze einer internationalen polizeilichen Zusammenarbeit stagnierte aufgrund des Ersten Weltkrieges bis zur Gründung der Internationalen Kriminalpolizeilichen Organisation (IKPO-Interpol) im Jahr 1923.⁹ Bei dieser Gründung in Wien waren neben hochrangigen Delegierten aus den Niederlanden und Deutschland, solche aus achtzehn weiteren Ländern anwesend.¹⁰

Die Hauptaufgabe von Interpol liegt in dem schnellen und sicheren weltweiten Austausch von allgemeinpolizeilichen und fallbezogenen Erkenntnissen. Hierfür existieren in allen Staaten, deren Polizeiorganisationen Mitglied von Interpol sind, nationale Zentralbüros.¹¹ Ferner veranstaltet Interpol regelmäßig Fortbildungen und unterhält ein Netz von Verbindungsbeamtinnen und -beamten. Durch den Austausch von Verbindungsbeamtinnen oder -beamten kann in der Polizeipraxis ein unkomplizierter Datenfluss

⁸ Vgl. Kämper, G., Polizeiliche Zusammenarbeit in der Europäischen Union, 2001, S. 40

⁹ Vgl. Schoch, F., Zweites Kapitel. Polizei- und Ordnungsrecht, 2013, S. 166

¹⁰ Vgl. Brammertz, S., Grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit am Beispiel der Euregio Maas-Rhein, 1999, S. 8

¹¹ Vgl. Meuters, S., Leitung und Kontrolle grenzüberschreitender Ermittlungen, 2004, S. 72

hergestellt werden, weil jene grundsätzlich Zugang zu den jeweiligen nationalen Datenbeständen der Aufnahmestaaten erhalten. Dadurch stellt Interpol den wichtigsten Geschäftsweg für den internationalen Austausch polizeilicher Informationen dar.¹² Hinzu kommt, dass durch den Austausch kriminalitätsspezifisches Wissen zur Verfügung gestellt wird und operative Kriminalitätsanalysen erstellt werden können. Diese dienen der Identifizierung von Kriminalitätsmustern oder als Grundlage für die Entwicklung von Präventionsstrategien.¹³

Problematisch ist, dass der völkerrechtliche Status von Interpol nicht abschließend geklärt ist, da Interpol als Zusammenschluss nationaler Polizeiorganisationen weder durch ein Regierungsabkommen noch durch einen sonstigen völkerrechtlichen Vertrag gegründet wurde. Zwar wird die Organisation nach mittlerweile herrschender Rechtsauffassung als Völkerrechtssubjekt angesehen,¹⁴ aufgrund der fehlenden völkerrechtlichen Grundlage beruht die Zusammenarbeit dennoch auf dem Freiwilligkeitsprinzip. Der Erfolg von Interpol hängt daher maßgeblich von den Beziehungen zwischen den nationalen Zentralbüros der betroffenen Staaten ab.¹⁵ Hinzu kommt, dass der Informationsaustausch in den nationalen Zentralbüros sehr bürokratisch und somit langsam ist. Die Folge hiervon ist, dass die Zusammenarbeit mittels Interpol bei zeitlich dringenden Ersuchen häufig von eingeschränktem Nutzen ist.¹⁶

Trotz der herausgearbeiteten Defizite fungierte Interpol als älteste multilaterale Kooperationsform der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit als Vorbild für zahlreiche Organisationen,¹⁷ die in den darauffolgenden Jahren zur Intensivierung der polizeilichen Zusammenarbeit zwischen den europäischen Staaten gegründet wurden.¹⁸ Mit 196 Mitgliedstaaten und einem Budget von ca. 80 Millionen Euro ist Interpol heute die größte

¹² Vgl. Ligeti, K., Strafrecht und strafrechtliche Zusammenarbeit in der Europäischen Union, 2005, S. 201

¹³ Vgl. Kämper, G., Polizeiliche Zusammenarbeit in der Europäischen Union, 2001, S. 44

¹⁴ Vgl. Schoch, F., Zweites Kapitel. Polizei- und Ordnungsrecht, 2013, S. 166

¹⁵ Vgl. Meuters, S., Leitung und Kontrolle grenzüberschreitender Ermittlungen, 2004, S. 72f.

¹⁶ Vgl. Brammertz, S., Grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit am Beispiel der Euregio Maas-Rhein, 1999, S. 243

¹⁷ Vgl. Wagner, J., Grenzmanagement im Wandel, 2023, S. 116

¹⁸ Vgl. Kämper, G., Polizeiliche Zusammenarbeit in der Europäischen Union, 2001, S. 43

internationale Polizeiorganisation und bildet ein weltweites Netzwerk der Kriminalitätsbekämpfung.¹⁹

2.1.2 Die Konventionen des Europarates

Der im Jahr 1949 gegründete Europarat engagierte sich für eine engere Zusammenarbeit bei der Kriminalitätsbekämpfung, wobei ein Fokus auf der Ausarbeitung verschiedener Konventionen, Resolutionen und Empfehlungen lag.²⁰ Zu nennen sind hier beispielsweise das „Europäische Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen“ vom 20. April 1959²¹ sowie Vereinbarungen bezüglich der Zusammenarbeit zur Terrorismusbekämpfung²² und zur Auslieferung.²³ Durch diese Verträge wurde die grenzüberschreitende Polizeizusammenarbeit jedoch nicht unmittelbar beeinflusst, da es sich vorrangig um eine Vereinheitlichung des Rechtshilfeverkehrs handelte.²⁴

2.1.3 Weitere Kooperationsformen

Vor dem Hintergrund, dass sich Interpol auf die oben genannten Tätigkeiten des Austausch kriminalpolizeilicher Erkenntnisse, der Bereitstellung von Kommunikationswegen und die Datensammlung sowie -auswertung beschränkte,²⁵ wurde im Jahr 1971 die Kooperationsgruppe zur Bekämpfung von Drogenmissbrauch und illegalem Drogenhandel gegründet. Die Initiative für die Gründung ergriff der ehemalige französische Präsident Georges Pompidou, weshalb die Kooperationsgruppe den informellen Namen „Pompidou Group“ erhielt. Die Pompidou Group diente anfänglich den sieben Gründungsländern Frankreich, Belgien, Deutschland, Italien, den Niederlanden und dem Vereinigten

Königreich als Forum zum Erfahrungsaustausch in der Bekämpfung von Rauschgiftmissbrauch. Im Jahr 1980 wurde die Pompidou Group in den Europarat integriert und besteht heute aus 42 Ländern.²⁶

2.2 Die Entwicklung der polizeilichen Kooperation seit der Gründung der TREVI-Kooperation

In den 1970er Jahren kam es in verschiedenen Mitgliedstaaten der EG zu vorrangig links-terroristisch oder separatistisch motivierten Sprengstoff- und Brandanschlägen, Einbruchsdiebstählen, Raubüberfällen und Entführungen.²⁷ In Deutschland bildete sich beispielsweise die Rote-Armee-Fraktion (RAF). In den Niederlanden waren, wie auch andernorts in Europa, palästinensische Kommandos aktiv und verübten Anschläge unter anderem auf die Wohnung des israelischen Botschafters in Den Haag.²⁸

2.2.1 Die TREVI-Kooperation

Neben dieser terroristischen Bedrohungslage in den Mitgliedstaaten der EG ergaben sich einige Hinweise auf international agierende Organisationen, durch die sich das Interesse an einem internationalen Informationsaustausch zwischen den Polizeibehörden manifestierte.²⁹ In der Folge kam es im Jahr 1976 zur Gründung der TREVI-Kooperation. Der Name der Organisation ist die Kurzform für die französischen Begriffe „Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme, Violence Internationale“.³⁰ Bei der Kooperation handelt es sich um eine Zusammenarbeit der für die innere Sicherheit zuständigen Justiz- und Innenminister. TREVI sollte als Kooperationsplattform zum einen kriminalitätsunspezifisch der grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit und dem Erfahrungsaustausch zu Polizeitechnologien dienen. Zum anderen sollte sie den Rahmen für eine verbesserte Terrorismusbekämpfung bilden.³¹ Beispielsweise sollten die EG-Staaten an den

¹⁹ Vgl. Wagner, J., Grenzmanagement im Wandel, 2023, S. 116

²⁰ Vgl. Fastenrath, U./Skerka, A., Sicherheit im Schengen-Raum nach dem Wegfall der Grenzkontrollen, 2009, S. 225

²¹ BGBl. 1964 II, 1369, 1386

²² BGBl. 1980 II, 953

²³ BGBl. 1964 II, 1369

²⁴ Vgl. Schober, K., Europäische Polizeizusammenarbeit zwischen TREVI und Prüm, 2017, S. 27 ff.

²⁵ Vgl. Breitenmoser, S./Gless, S./Lagodny, O., Schengen in der Praxis, 2009, S. 134

²⁶ Vgl. Kämper, G., Polizeiliche Zusammenarbeit in der Europäischen Union, 2001, S. 44 ff.

²⁷ Vgl. Schober, K., Europäische Polizeizusammenarbeit zwischen TREVI und Prüm, 2017, S. 31

²⁸ Vgl. Hellema, D., Radikalismus und politische Reformen, 2012, S. 171f.

²⁹ Vgl. Schober, K., Europäische Polizeizusammenarbeit zwischen TREVI und Prüm, 2017, S. 226

³⁰ Vgl. Esser, R., Europäisches und Internationales Strafrecht, 2023, S. 34

³¹ Vgl. Ligeti, K., Strafrecht und strafrechtliche Zusammenarbeit in der Europäischen Union, 2005, S. 55

Erfahrungen partizipieren, die die jeweils anderen Staaten bezüglich des polizeilichen Vorgehens gegen terroristische Organisationen gesammelt haben.

Die TREVI-Kooperation wurde in ihrer Wirkungskraft häufig kritisiert, da es sich um eine informelle Kooperationsstruktur handelt, woraus eine rechtliche Unverbindlichkeit resultiert.³² Es konnten keine verbindlichen Beschlüsse gefasst, sondern lediglich Empfehlungen ausgearbeitet werden, die anschließend durch die Mitgliedstaaten nach innerstaatlichem Recht ratifiziert werden mussten.³³ Dennoch sind der TREVI-Kooperation auf dem Sektor der polizeilichen Zusammenarbeit zwischen den Polizeibehörden einige Erfolge zuzuschreiben. Ein Beispiel hierfür ist die Entwicklung eines geschützten Kommunikationssystems zwischen den Mitgliedstaaten. Hinzu kommen das Erstellen aktueller Lagebilder zur Terrorismusbedrohung oder das Veranlassen gemeinsamer Fachtagungen, die dem Erfahrungsaustausch und der grundsätzlichen Annäherung der nationalen Polizeien dienen.³⁴ Insgesamt liegt die große Bedeutung der TREVI-Kooperation vor allem in dem gesteigerten Selbstverständnis einer europaweiten Polizei sowie in der Initiativgreifung für das gemeinsame polizeiliche Wirken in den EG-Staaten. Die TREVI-Kooperation wird ferner als Vorstufe zur beabsichtigten Einrichtung von Europol sowie als Grundlage für die im Vertrag von Maastricht geregelte polizeiliche Zusammenarbeit angesehen.³⁵

2.2.2 Der Vertrag von Maastricht

Am 1. November 1993 wurde durch den Vertrag von Maastricht die Europäische Union (EU) mit der sogenannten Drei-Säulen-Struktur gegründet. Außerdem wurde im Vertrag als Zielvorgabe die Errichtung von Europol sowie eines Europäischen Polizeiteams ausdrücklich erwähnt.³⁶

³² Vgl. Müller-Graff, P.-C., Kernelemente der europäischen Integration, 2020, S. 461

³³ Vgl. Esser, R., Europäisches und Internationales Strafrecht, 2023, S. 77

³⁴ Vgl. Kämper, G., Polizeiliche Zusammenarbeit in der Europäischen Union, 2001, S. 49

³⁵ Vgl. Orrù, E., Legitimität, Sicherheit, Autonomie, 2021, S. 136

³⁶ Vgl. Esser, R., Europäisches und Internationales Strafrecht, 2023, S. 77

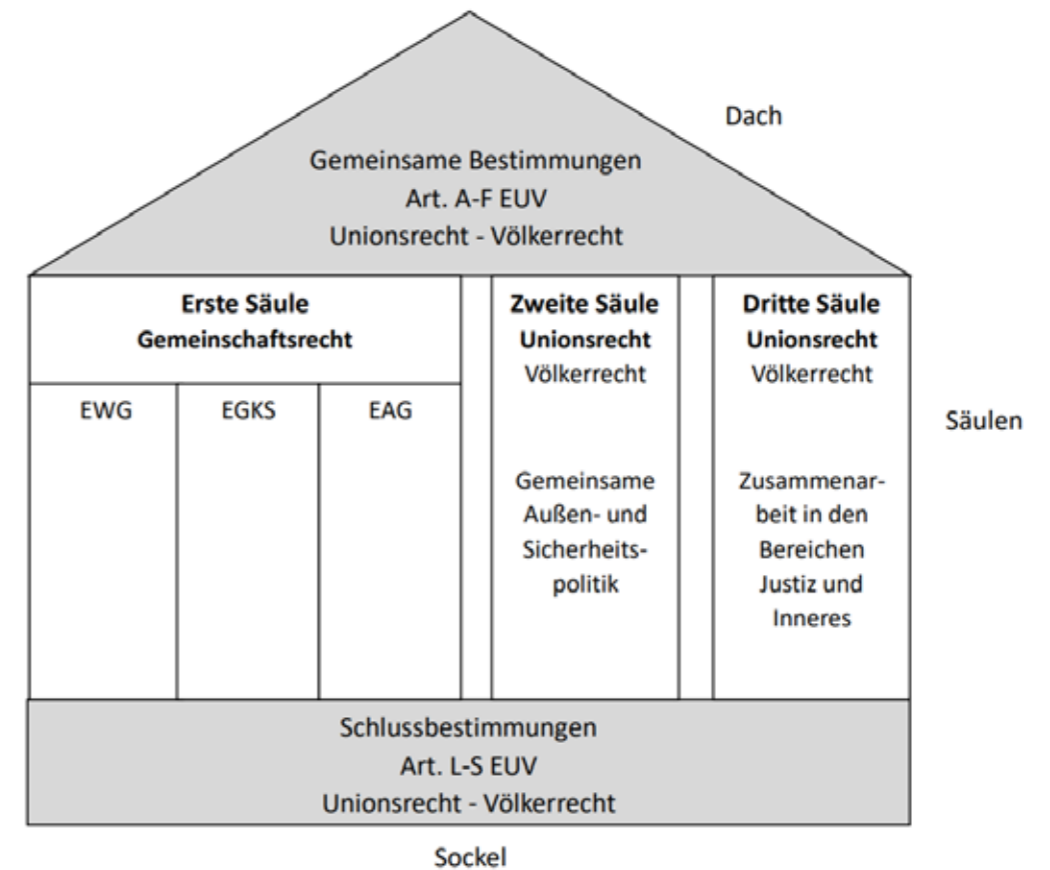


Abbildung 1: Das "Tempel-Modell" der EU auf Basis des Vertrages von Maastricht.³⁷

Die Abbildung 1 veranschaulicht die komplexe Struktur der EU anhand des „Tempel-Modells“. Die vorrangig wirtschaftliche Zusammenarbeit in den EG-Staaten, die die Erste Säule bildet, wurde durch eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik als Zweite und der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres als Dritte Säule ergänzt.³⁸ Letztere integrierte informelle Kooperationsformen, wie die TREVI-Kooperation, in die intergouvernementale institutionalisierte Zusammenarbeit.³⁹ Die zweite und dritte Säule unterscheiden sich jedoch grundlegend von der ersten Säule, da sie nicht in die Supranationalität der Mitgliedstaaten einbezogen wurden.⁴⁰ In den Bereichen dieser beiden Säulen haben die Staaten also keine Souveränitätsrechte auf die Gemeinschaftsorgane übertragen und keine Rechtsetzungsmöglichkeiten für die Organe vorgesehen.⁴¹ Wenn

³⁷ in Anlehnung an Hummer, W., Die Europäische Union – das unbekannte Wesen, 2010, S. 12

³⁸ Vgl. Mrozek, A., Grenzschutz als supranationale Aufgabe, 2013, S. 138

³⁹ Vgl. Müller-Graff, P.-C., Kernelemente der europäischen Integration, 2020, S. 457

⁴⁰ Vgl. Müller-Brandeck-Bocquet, G., Deutsche Europapolitik, 2021, S. 137

⁴¹ Vgl. Ligeti, K., Strafrecht und strafrechtliche Zusammenarbeit in der Europäischen Union, 2005, S. 59

Vereinbarungen auf dem Gebiet der Dritten Säule getroffen werden sollten, fungierte der Europäische Rat als Hauptentscheidungsorgan, wobei jeder Mitgliedstaat über ein Vetorecht verfügte.⁴²

Insgesamt betrachtet reagieren die Mitgliedstaaten durch die Schaffung der Dritten Säule zwar auf die veränderte Situation in der inneren Sicherheit, die mit der Verwirklichung eines europäischen Binnenmarktes einherging.⁴³ Allerdings führte dabei insbesondere die vertragliche Regelung bezüglich des Vetorechts jedes Mitgliedstaates zu einer uneffektiven Zusammenarbeit, da sich lediglich auf kleine gemeinsame Nenner geeinigt werden konnte.⁴⁴ Der Vertrag von Maastricht stellt insofern keine Innovation für die Entwicklung der polizeilichen Zusammenarbeit in Europa dar. Ähnlich wie zuvor bei den informellen Kooperationsformen, mussten geschlossene Verträge erst durch Ratifizierung in das jeweilige nationale Recht umgesetzt werden. Der Fortschritt ist daher vorrangig in der Schaffung von rechtlichen Rahmenbedingungen sowie in der erstmaligen Erwähnung Europol zu sehen.

2.2.3 Der Vertrag von Amsterdam

Im Jahr 1997 wurde der Vertrag von Amsterdam unterzeichnet. Er knüpfte an der Kritik des Vertrages von Maastricht an und sollte wichtige Änderungen für die Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres einführen. Dazu zählte insbesondere die Überführung einiger Teile der im vorangegangenen Kapitel erläuterten Dritten Säule, wie die Außengrenzkontrollen, die Einwanderung und die Zusammenarbeit im Zollwesen, in die Erste Säule. Dadurch unterlagen sie den supranationalen Entscheidungsstrukturen, die bisher kennzeichnend für die wirtschaftspolitische Zusammenarbeit waren.⁴⁵ Dahingegen blieb die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen Bestandteil der Dritten Säule und behielt folglich ihren intergouvernementalen Charakter. Das konkrete Beschlussverfahren und das Instrumentarium für die Rechtssetzung haben durch den

⁴² Vgl. Orrù, E., Legitimität, Sicherheit, Autonomie, 2021, S. 138

⁴³ Vgl. Müller, T., Innere Sicherheit in der Europäischen Union, 2012, S. 5

⁴⁴ Vgl. Schober, K., Europäische Polizeizusammenarbeit zwischen TREVI und Prüm, 2017, S. 226

⁴⁵ Vgl. Meuters, S., Leitung und Kontrolle grenzüberschreitender Ermittlungen, 2004, S. 50

Vertrag von Amsterdam keine Vereinfachung oder wesentliche Erweiterung erfahren.⁴⁶ Somit wurde das wohl entscheidende Hemmnis für eine intensive, produktive polizeiliche Zusammenarbeit innerhalb der Europäischen Union noch nicht überwunden.

Als tatsächliche Erneuerung des Amsterdamer Vertrags wurde der sogenannte Schengen-Besitzstand, bestehend aus dem Schengen-Abkommen und den Konventionen für deren Implementierung, in den Rechtsrahmen der EU überführt.⁴⁷

2.2.4 Europol

Nachdem die Idee des Europäischen Polizeiamtes Europol aus den Überlegungen der TREVI-Gruppe entstand und im Vertrag von Maastricht dessen Errichtung festgeschrieben wurde, wurde bereits im Jahr 1994 die European Drug Unit (EDU) als erster Baustein von Europol eingerichtet.⁴⁸ Diese sollte für eine Übergangszeit die für Europol vorgesehenen Aufgaben wahrnehmen. Dazu zählte zunächst der Austausch und die Analyse von Informationen durch nationale Verbindungsbeamte bei der Betäubungsmittelkriminalität und der damit verbundenen Geldwäsche. Der Zuständigkeitsbereich wurde in den folgenden Jahren jedoch stetig erweitert, sodass die EDU beispielsweise auch bei Menschenhandel, illegalem Handel mit nuklearen und radioaktiven Substanzen oder der Kraftfahrzeugkriminalität aktiv wurde.⁴⁹

Am 01. Oktober 1998 erfolgte die Einsetzung von Europol mit Sitz in Den Haag, nachdem die Europol-Konvention von allen Mitgliedsstaaten ratifiziert worden war. Die maßgebliche Rechtsgrundlage für Europol stellt seit dem 1. Mai 2017 die Europol-Verordnung dar. Die Aufgaben und Struktur von Europol haben sich jedoch seit der ersten Einrichtung nicht fundamental gewandelt.⁵⁰ In Artikel (Art.) 2 der Europol-Konvention wurde die Zielsetzung formuliert. Demnach sollte die Effizienz und Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der Prävention und Bekämpfung von schwerwiegenden Formen der

⁴⁶ Vgl. Ligeti, K., Strafrecht und strafrechtliche Zusammenarbeit in der Europäischen Union, 2005, S. 63

⁴⁷ Vgl. Orrù, E., Legitimität, Sicherheit, Autonomie, 2021, S. 139

⁴⁸ Vgl. Lange, H.-J., Wörterbuch zur Inneren Sicherheit, 2006, S. 71

⁴⁹ Vgl. Esser, R., Europäisches und Internationales Strafrecht, 2023, S. 78

⁵⁰ Vgl. Schröder, G., Die Rolle von Europol bei der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität, 2018, S. 410

grenzüberschreitenden Kriminalität sowie von Terrorismus verbessert werden.⁵¹ Dies gilt unter der Voraussetzung, dass konkrete Anhaltspunkte für eine kriminelle Organisationsstruktur vorliegen und mindestens zwei Mitgliedstaaten betroffen sind.⁵² Hierzu sollten zwei Datenbanken geschaffen werden, die mit dem Europol-Informationssystem (EIS) und dem Europol Analysesystem (EAS) umgesetzt wurden. In das EAS werden Daten aus laufenden Ermittlungen, bei denen Polizeibehörden in einzelnen Analyseprojekten zusammengearbeitet haben, zu bestimmten Themenkomplexen eingepflegt. Durch diese Zusammenführung der Datensätze aus verschiedenen Ermittlungsverfahren sollen Verknüpfungen zwischen diesen aufgezeigt und neue Ermittlungsansätze gewonnen werden.⁵³ Bevor dies jedoch der Fall war, musste sich Europol zunächst etablieren. Insbesondere in den ersten Jahren wurden nur sehr geringe Informationsmengen in die Europol-Datenbanken eingepflegt, wodurch es Europol nicht gelang, den Mitgliedsstaaten seine Rolle in der Sicherheitsarchitektur der EU zu demonstrieren.⁵⁴

Dennoch zählt Europol heute, angesichts des breiten Feldes von Zuständigkeiten für Straftaten mit grenzüberschreitenden Bezügen, zu den Kernelementen der EU-Sicherheits-Governance.⁵⁵ Das Amt förderte die Zusammenarbeit zwischen Grenzregionen und trug so zur Schaffung eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (RFSR), der durch den Vertrag von Amsterdam etabliert wurde, in den Grenzgebieten und darüber hinaus bei.⁵⁶ Dieser heutige Erfolg setzte als Ergebnis einiger Maßnahmen zur Veränderung Europols ein. Dazu zählte beispielsweise die Errichtung der Secure Information Exchange Network Application (SIENA) im Jahr 2009. Der Hintergrund hierfür war, dass der operative Nachrichtenaustausch vorrangig über das Interpol-Netzwerk stattfand und die dort ausgetauschten Daten nicht in die Europol-Systeme gelangten. Durch SIENA wurde ein technisch geschützter Datenaustausch mittels einer vertrauenswürdigen Netzanwendung ermöglicht und der Informationsaustausch nahm rasant zu. Genutzt

⁵¹ Vgl. Wagner, J., Grenzmanagement im Wandel, 2023, S. 243

⁵² Vgl. Möllers, R., Polizei in Europa, 2017, S. 53

⁵³ Vgl. Schamberg, H., Jahrbuch des Föderalismus 2018, 2018, S. 117

⁵⁴ Vgl. Brammertz, S., Grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit am Beispiel der Euregio Maas-Rhein, 1999, S. 19

⁵⁵ Vgl. Müller-Graff, P.-C., Kernelemente der europäischen Integration, 2020, S. 459

⁵⁶ Vgl. Aden, H., Police cooperation in the European Union under the treaty of Lisbon, 2015, S. 83

wird SIENA von Europol, dem Bundeskriminalamt (BKA) sowie allen Landeskriminalämtern (LKA).⁵⁷ Auch der interne Austausch des Euregionalen Polizeilichen Informations- und Kooperationszentrum (EPICC), einer gemeinsamen Dienststelle von Belgien, der Niederlande und Deutschland mit Sitz in den Niederlanden, findet über SIENA statt.⁵⁸ Als weitere Maßnahme zur Etablierung von Europol wurde die Übermittlung der Daten aus den nationalen Polizeinformationssystemen an Europol durch einen „Dataloader“ vereinfacht. Dadurch wurden ebenfalls mehr Daten in das EIS zugeliefert.⁵⁹ Neben der Verbesserung des Datenaustausches wurde die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten mit Europol der Mitgliedstaaten untereinander gestärkt. Dies erfolgte u. a. durch die regelmäßige Veranstaltung des sogenannten Policy Cycles. Das Ziel dieses Arbeitstreffens lag in der Priorisierung bestimmter Themen der organisierten Kriminalität für die operative polizeiliche Zusammenarbeit der folgenden vier Jahre. Durch diese Schwerpunktsetzung wurde eine langfristige strategische Zusammenarbeit von Ermittler:innen aus zahlreichen Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung der entsprechenden Kriminalitätsphänomene ermöglicht.⁶⁰ Zuletzt führte auch die erweiterte Zusammenarbeit mit Sicherheitsbehörden aus Staaten, die kein Teil der EU waren, zu einer verbesserten Etablierung von Europol. Auch hier findet der Datenaustausch über den SIENA-Kanal statt.⁶¹ Den direkten Zugriff auf die Daten und die Berechtigung zur Eingabe oder zum Abruf der Daten haben jedoch ausschließlich die Mitgliedstaaten durch nationale Verbindungsstellen mit Verbindungsbeamten. Jeder Mitgliedstaat errichtet oder benennt, wie auch bei Interpol, eine nationale Stelle, die als einzige Verbindungsstelle zwischen Europol und den zuständigen Behörden des jeweiligen Mitgliedstaates tätig wird und mindestens einen Verbindungsbeamten zu Europol entsendet. Dadurch soll der Informationsaustausch reibungslos ablaufen und, bezogen auf den Datenschutz, besser geschützt sein.⁶²

⁵⁷ Vgl. Ligocka, A./Matolepszy, M./Soiné, M., Die grenzüberschreitende Informationsgewinnung und -verwertung am Beispiel der Zusammenarbeit der deutschen und polnischen Strafverfolgungsbehörden, 2018, S. 83

⁵⁸ Vgl. Broser, T., Europäische Sicherheitsagenda, 2015, S. 496

⁵⁹ Vgl. Schamberg, H., Jahrbuch des Föderalismus 2018, 2018, S. 123

⁶⁰ Vgl. Grzeszczak, R., Challenges of good governance in the European Union, 2016, S. 251

⁶¹ Vgl. Möllers, R., Polizei in Europa, 2017, S. 135 f.

⁶² Vgl. Satzger, H., Internationales und europäisches Strafrecht, 2022, S. 206 f.

Dass die Wirksamkeit von Europol im Schwerpunkt davon abhängig ist, ob und inwieweit die Mitgliedstaaten genügend Informationen in Europol einpflegen und der Kooperation mit Europol den erforderlichen Stellenwert einräumen, blieb von den Maßnahmen unberührt.⁶³ Die bestehende Entscheidungsfreiheit auf nationaler Ebene in Bezug auf den Umfang des Einsatzes von Europol sollte daher aus Sicht der Verfasserin verbindlicher gestaltet werden, sodass Europol in der Praxis konsequenter von allen Mitgliedstaaten genutzt und ausgebaut wird.

Die historische Entwicklung der verschiedenen Arbeitsgruppen und die Errichtung von Europol als wesentliches Instrument zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität haben gezeigt, dass neue und intensivere Wege der Zusammenarbeit eingeschlagen werden sollen.

2.3 Die Entwicklung der polizeilichen Kooperation im Rahmen von Schengen

Die Schengener Zusammenarbeit stellt einen zentralen Baustein der sowohl praktischen als auch der politischen grenzüberschreitenden Kooperation im EU-System der Inneren Sicherheit dar und gilt als einer der herausragenden Meilensteine in der Entwicklung dieser.⁶⁴ Wegen dieser herausgehobenen Stellung wird die Schengener Zusammenarbeit in der vorliegenden Arbeit, entgegen der grundsätzlich chronologischen Vorgehensweise, gesondert betrachtet. Nachfolgend sollen zunächst die Entstehung und dann die zentralen Vorschriften des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen (SDÜ, auch als „Schengen II“ bezeichnet) zur grenzüberschreitenden Polizeizusammenarbeit besonders in den Fokus genommen werden. Hierbei wird insbesondere untersucht, inwieweit die polizeiliche Kooperation durch die Vorschriften tatsächlich intensiver und effektiviert wurde. Ein weiterer Fokus liegt auf der Errichtung des Schengener Informationssystems (SIS), welches als wichtigste Ausgleichsmaßnahme hervorgehoben wird. Es handelt sich dabei um ein grenzüberschreitendes

⁶³ Vgl. Schröder, G., Die Rolle von Europol bei der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität, 2018, S. 415

⁶⁴ Vgl. Oltmer, J., Die Grenzen der EU, 2021, S. 1

Fahndungssystem, in dem die Mitgliedstaaten Ausschreibungen zur Suche nach Personen oder Sachen vornehmen können und die durch Polizei-, Grenz- und Zollbehörden unmittelbar abgerufen werden können.⁶⁵

2.3.1 Die Entstehung des Schengener Rechts

Belgien, Frankreich, Luxemburg, die Bundesrepublik Deutschland und die Niederlande vereinbarten im Schengener Abkommen vom 14. Juni 1985 (auch als „Schengen I“ bezeichnet) den schrittweisen Abbau ihrer Kontrollen an den gemeinsamen Binnengrenzen und die Verlagerung dieser Kontrollen an die gemeinsamen Außengrenzen.⁶⁶ Durch den Wegfall der Personenkontrollen wurden Sicherheitseinbußen befürchtet, weshalb der tatsächliche Entfall der Binnengrenzkontrollen an die Bedingung einer vertraglich verstärkten polizeilichen Zusammenarbeit geknüpft wurde.⁶⁷ Folglich wurde als sicherheitswahrende Kompensation am 19. Juni 1990 nach langjährigen Verhandlungen und nach einer Verzögerung der Unterzeichnung aufgrund des Falles der Berliner Mauer das SDÜ unterzeichnet.⁶⁸ Das Ziel der Polizeikooperation des SDÜ liegt also gerade in der Herstellung eines Portfolios zieladäquater Ausgleichsmaßnahmen zum Wegfall der systematischen Personenkontrollen. Dagegen stellen weitergehende Maßnahmen der Zusammenarbeit, wie die Entwicklung einer umfassenden Strategie zur Bekämpfung jeglicher internationaler Schwermriminalität oder die Absenkung der Fallzahlen im Bereich der Allgemeinkriminalität, kein Ziel des Schengener Regelwerkes dar.⁶⁹ Die Schengener Zusammenarbeit fußt dabei zunächst nicht auf einer eigenständigen Organisation mit Kompetenzen. Schengen stellt als völkerrechtlicher Vertrag, der von den nationalen Legislativen ratifiziert werden musste, einen Rahmen dar, innerhalb dessen die nationalen Justiz- und Polizeibehörden grenzüberschreitend agieren können.⁷⁰

Gemäß der Logik der Schengener Zusammenarbeit waren die tatsächliche Aufhebung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen daran gebunden, dass der Schutz der

⁶⁵ Vgl. Meißner, V., Schengen-Raum, 2023, S. 569

⁶⁶ Vgl. Esser, R., Europäisches und Internationales Strafrecht, 2023, S. 98

⁶⁷ Vgl. Kohls, J., Schengen-Raum, 2020, S. 534

⁶⁸ Vgl. Pudlat, A., Schengen, 2013, S. 36

⁶⁹ Vgl. Schober, K., Europäische Polizeizusammenarbeit zwischen TREVI und Prüm, 2017, S. 83 ff.

⁷⁰ Vgl. Lange, H.-J., Wörterbuch zur Inneren Sicherheit, 2006, S. 280

Außengrenzen nach den Schengener Kriterien gewährleistet und die effektive Anwendung der Ausgleichsmaßnahmen sichergestellt wurde. Aus diesem Grund erfolgte die praktische Inkraftsetzung des SDÜ für die fünf Erstunterzeichner sowie für Spanien und Portugal erst am 26. März 1995, als alle rechtlichen und technischen Voraussetzungen, wie die Inbetriebnahme des SIS, für die praktische Anwendung geschaffen waren.⁷¹ Seitdem wurde die Schengener Zusammenarbeit territorial kontinuierlich erweitert.⁷² Zusätzlich zu den meisten der damaligen EU-Mitgliedstaaten assoziierten Norwegen, Island, die Schweiz und Liechtenstein.⁷³ Seit dem 31. März 2024 sind auch Bulgarien und Rumänien Teil des europäischen Schengen-Raumes, sodass auch hier die Binnengrenzkontrollen entfallen.⁷⁴

Die wichtigste institutionelle Veränderung der Schengener Zusammenarbeit erfolgte im Rahmen des bereits angesprochenen Amsterdamer Vertrages. Durch diesen erfolgte eine Einbeziehung des Schengen-Besitzstandes, der bis dahin nur auf völkerrechtlicher Ebene geschlossen wurde, in den Rechtsrahmen der EU.⁷⁵ In Bezug auf die Abbildung 1 ist die Schengener Zusammenarbeit in die Dritte Säule der EU, bei den dort angeordneten Bestimmungen über die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, einzuordnen.⁷⁶ Die konkrete rechtliche Folge dessen war, dass an die Stelle des Schengener Exekutivausschusses der Rat der EU trat und dass die Fortentwicklung der polizeilichen Zusammenarbeit auf der Grundlage des Unionsrecht (Art. VI des EU-Vertrages) stattfand. Dadurch konnte ein Qualitätsanstieg der Schengener Zusammenarbeit erreicht werden.⁷⁷

⁷¹ Vgl. Orrù, E., Legitimität, Sicherheit, Autonomie, 2021, S. 160 f.

⁷² Vgl. Hummer, W., Die Europäische Union - das unbekannte Wesen, 2010, S. 29

⁷³ Vgl. Frevel, B., Innere Sicherheit, 2018, S. 134

⁷⁴ Vgl. KURIER, "Schengen Air" erleichtert Bulgaren und Rumänen das Reisen innerhalb der EU, 2024, S. 6

⁷⁵ Vgl. Esser, R., Europäisches und Internationales Strafrecht, 2023, S. 98 f.

⁷⁶ Vgl. Fastenrath, U./Skerka, A., Sicherheit im Schengen-Raum nach dem Wegfall der Grenzkontrollen, 2009, S. 224

⁷⁷ Vgl. Kämper, G., Polizeiliche Zusammenarbeit in der Europäischen Union, 2001, S. 65

2.3.2 Die polizeiliche Zusammenarbeit im Schengener Durchführungsübereinkommen

Das SDÜ enthält in erster Linie im Titel III in den Art. 39 bis 47 SDÜ Regelungen zur grenzüberschreitenden Polizeizusammenarbeit zwischen den Vertragsstaaten.

2.3.2.1 Allgemeine Zusammenarbeit auf Ersuchen, Art. 39 SDÜ

Der Art. 39 SDÜ statuiert für die Polizeien der Vertragsparteien eine Pflicht zur gegenseitigen Hilfeleistung, soweit eine andere Vertragspartei um Hilfe ersucht. Diese Hilfeleistung dient sowohl der vorbeugenden Bekämpfung als auch der Aufklärung strafbarer Handlungen,⁷⁸ wobei letztere im Zusammenhang mit dem SDÜ regelmäßig als „polizeiliche Rechtshilfe“ bezeichnet wird. Die Hilfeleistung umfasst grundsätzlich alle rechtlich und tatsächlich geeigneten Formen des hoheitlichen und nicht hoheitlichen Tätigwerdens, solange das Ersuchen oder dessen Erledigung nicht nach nationalem Recht den Justizbehörden vorbehalten ist oder die Ergreifung von Zwangsmaßnahmen erforderlich ist.⁷⁹ Demnach kommen nach deutschem Recht insbesondere die Identitätsfeststellung (§ 163b StPO), Datenabgleich (§ 98c StPO), Halterfeststellung (39 StVG), Vernehmungen von Zeugen (§ 163 Abs. 3 StPO) und Beschuldigten (§ 163a StPO) oder erkennungsdienstliche Behandlungen (§81b StPO) sowie die entsprechenden Maßnahmen im Sinne des Gefahrenabwehrrechtes in Betracht. Daneben sind aber auch der generelle Austausch von kriminalistischem Know-how oder die Unterstützung durch Führungs- oder Einsatzmittel umfasst.⁸⁰ Dabei erfolgt der Informationsaustausch in der Bundesrepublik Deutschland über das Bundeskriminalamt in Wiesbaden. Eine unmittelbare Kommunikation zwischen den beteiligten Polizeibehörden ist nur in Einzelfällen mit besonderer Dringlichkeit möglich.⁸¹ Somit erhielt der Informationsaustausch, der bisher vorrangig informell stattfand, eine einheitliche gesetzliche Grundlage, wobei diese Kooperationsform jedoch grundsätzlich den zentralen Stellen vorbehalten blieb. Für die

⁷⁸ Vgl. Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) vom 31. 03. 2006 (Schengener Durchführungsübereinkommen, 1990) (1990), Art. 39

⁷⁹ Vgl. Aden, H./Buchberger, E./Gamp, S., Handbuch des Polizeirechts, 2021, S. 18

⁸⁰ Vgl. Hecker, B., Europäisches Strafrecht, 2021, S. 164

⁸¹ Vgl. Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ), Art. 39 Abs. 3

Polizeibehörden selbst wird die Geschwindigkeit des Amtshilfeleistens stark begrenzt.⁸² Den Vertragsstaaten steht es aber nach Artikel 39 des SDÜ offen, die Handlungsformen des Schengener Rechts in bilateralen Sonderverträgen näher zu präzisieren, zu organisieren oder darin eine weitergehende Kooperation zu vereinbaren.⁸³ Daher ist in den vergangenen Jahren, neben der Weiterentwicklung des übergeordneten rechtlichen Rahmens der Schengener Zusammenarbeit, ein dichtes Netz von bilateralen Vereinbarungen für die praktische Zusammenarbeit zwischen den Polizeibehörden in den unmittelbaren Grenzregionen entstanden.⁸⁴ Hierzu zählt beispielsweise der Vertrag von Prüm vom 27. Mai 2005. Durch diesen wollten Deutschland, die Beneluxstaaten, Spanien, Österreich und Frankreich eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen den Polizeien der Vertragsstaaten erreichen, indem der Datenaustausch vereinfacht wird und die Partnerländer ein direktes Zugangs- und Abrufrecht auf bestimmte Register und Datenbanken erhalten.⁸⁵ So können Behörden der Vertragsstaaten beispielsweise die Übereinstimmung von Fingerspuren Datensätzen in der Datenbank einer ausländischen Behörde prüfen lassen. Im Fall einer Übereinstimmung erhält sie jedoch lediglich die Mitteilung, dass ein Treffer vorliegt (sog. hit/no-hit Verfahren). Die Übermittlung von weiteren personenbezogenen Daten erfolgt anschließend durch ein Rechtshilfeersuchen.⁸⁶

In Bezug auf die Frage, inwieweit diese Regelung die grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit effektiver gestaltet, ist aufzuführen, dass durch die Verpflichtung zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, die über eine zentrale Stelle abgewickelt wird, eine Vereinheitlichung erfolgte. Dadurch wird weitestgehend verhindert, dass aufgrund fehlender Koordination wichtige Erkenntnisse verloren gehen, zum Beispiel wenn mehrere Beamtinnen und Beamte in demselben Sachverhalt Erkenntnisse aus dem Ausland einholen. Auf der anderen Seite verliert die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Praxis ihre Spontaneität und Geschwindigkeit, was insbesondere für die vielen

⁸² Vgl. Brammertz, S., Grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit am Beispiel der Euregio Maas-Rhein, 1999, S. 192

⁸³ Vgl. Maguer, A., Der neue Kontrollraum der grenzüberschreitenden polizeilichen Kooperation in Europa, 2003, S. 448

⁸⁴ Vgl. Lange, H.-J., Wörterbuch zur Inneren Sicherheit, 2006, S. 282

⁸⁵ Vgl. Müller-Brandeck-Bocquet, G., Deutsche Europapolitik, 2021, S. 289

⁸⁶ Vgl. Keber, T./Trautmann, S., Eine neue Stufe der polizeilichen Zusammenarbeit in der EU?, 2011, S. 356

Beamten und Beamtinnen in den Grenzbehörden mit funktionierenden informellen Verbindungen zu ausländischen Kollegen und Kolleginnen frustrierend sein könnte. Durch die Vereinheitlichung konnte dagegen ein einheitlicher Datenschutzstandard und mehr Transparenz geschaffen werden, indem bestimmte Vorgaben für die Speicherung und die weitere Verwendung der Daten getroffen wurden. Insgesamt ist der Art. 39 SDÜ folglich als Fortschritt zu sehen, der die Rechtsgrundlage für Maßnahmen schuf, die in der Praxis auch zuvor bereits praktiziert wurden. Insbesondere der Art. 39 Abs. 3 SDÜ greift die besondere Situation der Grenzgebiete auf und bildet die Grundlage für eine weitergehende und schnellere Zusammenarbeit.

2.3.2.2 Die grenzüberschreitende Observation, Art. 40 SDÜ

Nach Art. 40 SDÜ darf eine im Inland begonnene Observation auf dem Hoheitsgebiet einer anderen Vertragspartei fortgesetzt werden, wenn es um die Aufklärung einer „auslieferungsfähigen Straftat“ geht und das betroffene Nachbarland der grenzüberschreitenden Observation auf der Grundlage eines zuvor gestellten Rechtshilfeersuchens zugestimmt hat.⁸⁷ In Eilfällen kann eine grenzüberschreitende Observation auch ohne vorherige Zustimmung erfolgen. Dann sind die Bestimmungen aus Art. 40 Abs. 2 SDÜ einschlägig und der Grenzübertritt ist während der Observation den entsprechenden Behörden aus Abs. 5 mitzuteilen. Im Falle von den Niederlanden wäre das der „landesweit zuständige Staatsanwalt für grenzüberschreitende Observation“.⁸⁸

Der Artikel 40 Abs. 3 SDÜ listet allgemeine Voraussetzungen auf, die bei einer grenzüberschreitenden Observation beachtet werden müssen. Hierzu zählt unter anderem, dass die observierenden Beamtinnen und Beamten nach der Grenzüberschreitung an das Recht desjenigen Staates gebunden sind, auf dessen Hoheitsgebiet sie operieren. Sie dürfen die Dienstwaffe während der Observation mit sich führen, sofern die Vertragspartei dies nicht ausdrücklich untersagt hat. Ihr Gebrauch ist jedoch mit Ausnahme des Falles der Notwehr unzulässig. Ebenfalls untersagt sind das Betreten von Wohnungen sowie das Anhalten oder Festnehmen von Personen.⁸⁹

⁸⁷ Vgl. Hecker, B., Europäisches Strafrecht, 2021, S. 165

⁸⁸ Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ), Art. 40 Abs. 5

⁸⁹ Vgl. Breitenmoser, S./Gless, S./Lagodny, O., Schengen in der Praxis, 2009, S. 45 f.

Aufgrund dieser Einschränkungen und der Tatsache, dass bei einer grenzüberschreitenden Observation keine Interventionen oder Zugriffskompetenzen erforderlich sind, gestalteten sich die Verhandlungen zu dieser Regelung wenig problematisch.⁹⁰ Dennoch gelang durch den Art. 40 SDÜ, ebenso wie mit Art. 41 SDÜ, eine signifikante Erweiterung der Rechtshilfe nach einem neuen Konzept. Vor Inkrafttreten des SDÜ durften deutsche Beamtinnen und Beamte grundsätzlich nur auf deutschem Hoheitsgebiet tätig werden. Für den Fall, dass eine observierte Person die Grenze in einen Nachbarstaat übertritt, musste die Observation an den entsprechenden Staat übergeben werden. Durch das SDÜ erhielten Polizeikräfte erstmalig die Befugnis, unter Mitnahme von eigener Hoheitsgewalt auf dem Gebiet des benachbarten Staates tätig zu werden. Sie konnten also im Zielstaat die Hoheitsgewalt ihres Entsendestaates ausüben. Diese Besonderheit ist als völkerrechtliches Novum einzuordnen.⁹¹

2.3.2.3 Die Grenzüberschreitende Nacheile, Art. 41 SDÜ

Mit Art. 41 SDÜ regeln die Schengen-Staaten erstmals völkerrechtlich, unter welchen Voraussetzungen Polizeibeamtinnen und -beamte eines Ausgangsstaates ermächtigt sind, die Verfolgung einer Person in das Hoheitsgebiet eines anderen Staates hinein, auch ohne deren Zustimmung, fortzusetzen.⁹² Die Voraussetzung für diese sog. grenzüberschreitende Nacheile gem. Art. 41 Abs. 1 SDÜ ist, dass die verfolgte Person auf frischer Tat bei Begehung von oder Teilnahme an einer Katalogtat oder auslieferungsfähigen Tat betroffen wird oder die Person aus Untersuchungs- oder Straftat geflohen ist. Hinzu kommt die Bedingung der besonderen Dringlichkeit der Angelegenheit, aufgrund derer die zuständige Behörde der anderen Vertragspartei nicht unterrichtet werden oder nicht bzw. nicht rechtzeitig die Verfolgung mit eigenen Kräften übernehmen kann. In jedem Fall besteht jedoch die Verpflichtung für die nacheilenden Beamtinnen oder Beamten, spätestens bei Grenzübertritt die zuständige Behörde zu informieren.⁹³

⁹⁰ Vgl. Brammertz, S., Grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit am Beispiel der Euregio Maas-Rhein, 1999, S. 230 f.

⁹¹ Vgl. Pudlat, A., Schengen, 2013, S. 18 f.

⁹² Vgl. Schramm, A., Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der nordrhein-westfälischen und niederländischen Polizeibehörden im Wachdienst, 2014, S. 18

⁹³ Vgl. Hecker, B., Europäisches Strafrecht, 2021, S. 167

Nicht erfasst sind aufgrund des Merkmals „auf frischer Tat betroffen“ u.a. Fälle, in denen der oder die Straftäter:in weder bei der Tatbegehung selbst noch in dessen unmittelbarer Nähe angetroffen wurde, also kein direkter örtlicher und zeitlicher Zusammenhang zur Tat besteht. Ein Beispiel hierfür wäre, dass ein Fluchtfahrzeug erst einige Tage nach einem Einbruchsdiebstahl im Rahmen der Streife aufgenommen wird. Sollten sich die Fahrzeuginsassen in diesem Fall durch Flucht über die Landesgrenze einer Kontrolle entziehen wollen, liegen die Voraussetzungen des Art. 41 SDÜ nicht vor und die Verfolgung dürfte nicht auf dem Hoheitsgebiet des anderen Staates fortgeführt werden.⁹⁴ Die dadurch entstandene Gesetzeslücke wurde durch bilaterale Verträge geschlossen. In Bezug hierauf wird in der vorliegenden Arbeit anschließend der D/NL-V vorgestellt.

Das SDÜ lässt außerdem offen, wie tief die Nacheile in den Gebietsstaat hinein stattfinden, wie lange sie andauern darf, ob den nacheilenden Kräften Sonder- und Wegrechte im Straßenverkehr zustehen und ob sie die verfolgte Person bereits vor dem Eintreffen der Gebietsstaatskräfte festnehmen und die Identität feststellen dürfen.⁹⁵ Hier ist vorgesehen, dass jeder Schengen-Staat eine individuelle Erklärung abzugeben hat. Für die deutsch-niederländische Zusammenarbeit gilt, dass die Nacheile ohne zeitliche und räumliche Beschränkung zulässig ist und anschließend weitere Maßnahmen wie das Festhalten und Durchsuchen zur Eigensicherung getroffen werden dürfen.⁹⁶ Die Inanspruchnahme von Sonder- und Wegrechten richtet sich nach der Branchenrichtlinie Verkehr, auf die in der vorliegenden Arbeit nicht näher eingegangen wird. Grundsätzlich gilt, dass die Inanspruchnahme eine Genehmigung der zuständigen Meldekammer bedarf.

Da mit der Befugnisnorm der Nacheile, ähnlich wie auch bei der grenzüberschreitenden Observation, ein nicht unerheblicher Eingriff in die Souveränität des betroffenen

⁹⁴ Vgl. Schramm, A., Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der nordrhein-westfälischen und niederländischen Polizeibehörden im Wachdienst, 2014, S. 18 f.

⁹⁵ Vgl. Bavendamm, M., Grenzüberschreitende Nacheile, 2016, S. 39

⁹⁶ Vgl. Fastenrath, U./Skerka, A., Sicherheit im Schengen-Raum nach dem Wegfall der Grenzkontrollen, 2009, S. 235 f.

Schengen-Staates einhergeht, sind für die Nachteile restriktive Schranken vorgesehen.⁹⁷ Hierzu werden die Vorgaben des Art. 40 Abs. 3 SDÜ wiederholt.⁹⁸

Die aufgezeigten Vertragslücken in Art. 41 SDÜ lassen sich aus historischer Sicht mit der Tatsache begründen, dass insbesondere zentralistisch organisierte Mitgliedstaaten Bedenken an der mit Stress verbundenen Verfolgungsfahrt über die Staatsgrenzen hinweg hatten. Beispielsweise in Frankreich stellte eine Verfolgung über die eigenen Zuständigkeitsgebiete hinaus keine Routine dar. Dahingegen erfolgten in Deutschland, als föderales Staatsgebilde, Verfolgungsfahrten regelmäßig über die Landesgrenzen hinweg und die grenzüberschreitende Nachteile wurde weniger kritisch gesehen.⁹⁹ In der Folge konnten sich die Vertragsparteien nicht auf einheitliche Regelungen einigen. Aus heutiger Sicht wäre eine Harmonisierung der Nachteile modalitäten mit einem unbeschränkten Nachteile- und Festhalterrecht für die Nachbarstaaten angebracht.

2.3.2.4 Weitere Maßnahmen im SDÜ

Über die bisher aufgeführten Ausgleichsmaßnahmen hinaus, können die Vertragsparteien auf der Grundlage des Art. 47 Abs. 1 SDÜ zur Förderung und Beschleunigung der grenzüberschreitenden Kooperation bilaterale Absprachen über die befristete oder unbefristete Entsendung von Verbindungsbeamten in den jeweils anderen Vertragsstaat treffen.¹⁰⁰ Hierdurch soll zur Aufklärung internationaler Kriminalität der Aufbau eines Kontaktnetzes und somit der gegenseitige Informationsaustausch gefördert werden.¹⁰¹ Als weitere Regelung sieht das SDÜ in Art. 44 SDÜ die Angleichung von eingesetzter Technik vor, sodass beispielsweise kompatible Funksysteme eingesetzt werden müssen.¹⁰²

2.3.3 Das Schengener Informationssystem

Neben der grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit wurde als Ausdruck effizienter Ausgleichsmaßnahmen in Titel IV des Übereinkommens die Schaffung des SIS

normiert.¹⁰³ Das Ziel des SIS liegt in der elektronischen Vervielfachung und Bereitstellung von nationalen Fahndungen, die der Suche nach Personen oder Sachen dienen, für alle Vertragsparteien, sodass sich die polizeiliche Fahndungstätigkeit von der Grenzübergangsstelle in das Inland verschieben kann.¹⁰⁴

Im Jahr 1995 wurde das Schengener Informationssystem der ersten Generation (SIS I) zwischen den fünf ursprünglichen Schengen-Vertragsparteien, also Deutschland, Frankreich, die Niederlande, Belgien und Luxemburg, in Betrieb genommen.¹⁰⁵ Die entsprechende Rechtsgrundlage für das SIS findet sich im Art. 92 Abs. 1 SDÜ, wonach die entsprechenden Vertragsparteien verpflichtet sind, ein gemeinsames Informationssystem zu errichten und zu unterhalten. Absatz 2 des Art. 92 SDÜ normiert, dass jede Vertragspartei in eigener Verantwortung, auf eigene Kosten ihren nationalen Teil des SIS errichtet und unterhält.¹⁰⁶ Die Artikel 95 bis 99 SDÜ legen die zugelassenen Ausschreibungskategorien sowie den Umfang den maximal mitteilungs-fähigen Umfang personenbezogener Daten fest. So kann mittels SIS nach Personen gefahndet werden, die entweder zur Festnahme mit dem Ziel der Auslieferung (Art. 95 SDÜ), zur Einreiseverweigerung (Art. 96 SDÜ), aus Gründen der Gefahrenabwehr (Art. 97 SDÜ), zu Zwecken der verdeckten Registrierung (Art. 99 SDÜ) oder zur Aufenthaltsermittlung, wenn sie als Zeugin, Zeuge oder Angeklagte:r vor Gericht erscheinen oder eine Haftstrafe antreten müssen (Art. 98 SDÜ).¹⁰⁷ Für die standardisierte Folgebearbeitung im Falle eines Fahndungstreffers sowie für die Bereitstellung von Zusatzinformationen zu Ausschreibungen und die Überwachung der Datenqualität muss jeder Mitgliedstaat eine nationale Zentralstelle schaffen, ein sogenanntes SIRENE-Büro. SIRENE steht dabei für Supplementary Information Request at the National Entry. Auch Europol hat ein SIRENE Büro eingerichtet.¹⁰⁸

In Ergänzung zum SIS schlossen Belgien, Deutschland, Luxemburg, die Niederlande, Österreich und Spanien am 27. Mai 2005 den Vertrag von Prüm, nachdem die

⁹⁷ Vgl. Soiné, M., Identitätsfeststellung und Vernehmung festgenommener Personen nach grenzüberschreitender polizeilicher Verfolgung in den Schengen-Staaten, 2016, S. 459

⁹⁸ Vgl. Breitenmoser, S./Gless, S./Lagodny, O., Schengen in der Praxis, 2009, S. 47

⁹⁹ Vgl. Schober, K., Europäische Polizeizusammenarbeit zwischen TREV I und Prüm, 2017, S. 103 f.

¹⁰⁰ Vgl. Mrozek, A., Grenzschutz als supranationale Aufgabe, 2013, S. 135 f.

¹⁰¹ Vgl. Pudlat, A., Schengen, 2013, S. 194

¹⁰² Vgl. Esser, R., Europäisches und Internationales Strafrecht, 2023, S. 102

¹⁰³ Vgl. Hecker, B., Europäisches Strafrecht, 2021, S. 170

¹⁰⁴ Vgl. Scherer, B., Das Schengener Informationssystem, 2009, S. 177

¹⁰⁵ Vgl. Orrù, E., Legitimität, Sicherheit, Autonomie, 2021, S. 162

¹⁰⁶ Vgl. Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ), Art. 92

¹⁰⁷ Vgl. Schober, K., Europäische Polizeizusammenarbeit zwischen TREV I und Prüm, 2017, S. 93 f.

¹⁰⁸ Vgl. Hummer, W., Die Europäische Union - das unbekannte Wesen, 2010, S. 263

Bundesrepublik Deutschland hierfür die Initiative ergriffen hatte. Dieser ermöglichte einen zwischenstaatlichen Abgleich von kriminalistisch wichtigen Daten wie Fingerabdrücken und DNA-Profile, die in einem anderen Vertragsstaat gespeichert sind.¹⁰⁹ Der Vertrag zielt insbesondere auf die Terrorismus-Bekämpfung ab und erlaubt im Rahmen dessen auch die Bereitstellung von Daten in Bezug auf Großveranstaltungen sowie die Weitergabe von Informationen zur Verhinderung von terroristischen Straftaten.¹¹⁰

Parallel etablierte sich das SIS I und der Kreis der teilnehmenden Staaten erweiterte sich stetig, sodass das SIS I an seine Kapazitätsgrenzen stieß. Damit die neuen EU-Mitgliedstaaten und weitere Schengen-Staaten in das SIS integriert werden konnten, wurde die EG-Kommission mit der technischen Entwicklung des Schengener Informationssystem der zweiten Generation beauftragt.¹¹¹ Mit dem SIS II sollte eine technische Weiterentwicklung einhergehen, sodass zum einen die Technik der ersten Generation an die aktuellen Standards angepasst werden sollten und zum anderen auch biometrische Daten, Fotografien oder Kopien von europäischen Haftbefehlen eingestellt werden könnten.¹¹² Im April 2013, mit sieben Jahren Verspätung, nahm das SIS II seinen Betrieb auf; im März 2023 wurde das Schengener Informationssystem der dritten Generation in Betrieb genommen. Es wurde mit anderen Datenbanken verknüpft und auf den neuesten Stand der Informationstechnik gebracht. Außerdem wurden auch Nichtpolizeibehörden direkt an das System angeschlossen. Dazu zählen die Ausländerbehörden, das Auswärtige Amt, die Waffenbehörden sowie die Staatsanwaltschaften. Bezogen auf die grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit, gehen mit dieser Änderung kaum weitere Fortschritte einher. Lediglich im Bereich der Personenfahndung wurden neue Ausschreibungskriterien geschaffen und bei der Sachfahndung bestehende Kategorien erweitert. Dadurch können identifizierbare Teile von Kraftfahrzeugen, industrieller Ausrüstung oder anderen hochwertigen Gegenständen mit Individualkennung ausgeschrieben werden. Außerdem können Ausschreibungen von unbekannt gesuchten Personen mittels

¹⁰⁹ Vgl. Satzger, H., Internationales und europäisches Strafrecht, 2022, S. 257

¹¹⁰ Vgl. Wagner, J., Grenzmanagement im Wandel, 2023, S. 282

¹¹¹ Vgl. Scherer, B., Das Schengener Informationssystem, 2009, S. 177

¹¹² Vgl. Grieshaber-Heib, R., 25 Jahre Schengener Informationssystem, 2020, S. 402

Tatortspuren erfolgen.¹¹³ Dennoch trägt diese Entwicklung zum Ausbau der Fahndungsmöglichkeiten des SIS bei und berücksichtigt die wachsende Bedeutung von Datensammlung, -auswertung und -austausch.¹¹⁴ Wie aktiv das SIS genutzt wird, lässt sich daran erkennen, dass es in Deutschland allein durchschnittlich 82.000-mal pro Stunde abgefragt wird und täglich über 425 Fahndungstreffer mit Deutschlandbezug generiert. Im Jahr 2023 lag der Anteil der deutschen Ausschreibungen am SIS bei insgesamt 12,8 Millionen Fahndungen, insgesamt sind im SIS 89,1 Millionen Sachfahndungen und 1,4 Millionen Personenfahndungen gespeichert.¹¹⁵

Mit Blick auf die Frage der Effektivität des SIS für die grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit wird das SIS in der Literatur häufig als „das erklärte Herzstück“, „Kern-element der Ausgleichsmaßnahmen“ oder als „Kernstück der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit“¹¹⁶ bezeichnet. Andreas Pudlat kommentiert dazu: „Dergleichen Wertzuschreibungen sind keine unangemessenen Überhöhungen. Vielmehr widerspiegeln sie die Bedeutung dieses Computersystems“.¹¹⁷ Auch aus der Sicht der Verfasserin ist das SIS als ein von den Partnerstaaten gemeinsam betriebenes Fahndungssystem ein Novum, das die grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit maßgeblich verbessert hat. Vor dessen Errichtung haben ausländische Staaten mittels ihrer nationalen elektronischen Fahndungssysteme nur ausnahmsweise, nach aufwendigen Rechtshilfeersuchen nach einer Person oder Sache für ausländische Dienststellen mitgefahndet. Insbesondere auch die Interpol-Fahndung wurde aufgrund des hohen Zeit- und Ressourcenaufwandes nur bei herausragenden Kriminalitätsdelikten ausgelöst. Ausschreibungen zur Gefahrenabwehr waren gänzlich ausgeschlossen.¹¹⁸ Das SIS ermöglicht den schnellen Zugriff auf wichtige Informationen für Strafverfolgungsbehörden im gesamten Schengen-Raum nahezu in Echtzeit. Genauso kann eine Fahndung innerhalb von kürzester Zeit ausgelöst werden. Die Schnelligkeit und Zugänglichkeit zu den Informationen erleichtert

¹¹³ Vgl. Thombansen, G., Rechtslexikon, 2024, Schengener Informationssystem

¹¹⁴ Vgl. Mrozek, A., Grenzschutz als supranationale Aufgabe, 2013, S. 135

¹¹⁵ Vgl. Lehmann, N., Schengener Informationssystem (SIS): Ausschreibungen und Fahndungstreffer 2023 deutlich gestiegen, 2024, S. 1

¹¹⁶ Hecker, B., Europäisches Strafrecht, 2021, S. 185

¹¹⁷ Pudlat, A., Schengen, 2013, S. 184

¹¹⁸ Vgl. Schober, K., Europäische Polizeizusammenarbeit zwischen TREVI und Prüm, 2017, S. 94 f.

die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in hohem Maße. Ebenfalls zur Effizienz des SIS trägt die Sicherung der Qualität und Aktualität der gespeicherten Daten durch die Kontrollen der SIRENE-Büros bei. Auch der rechtliche Rahmen, der die Nutzung des SIS regelt, ist entscheidend für die Effizienz von diesem. Durch die Verpflichtung, sich am SIS zu beteiligen, gehen alle Staaten mittelbar die Verpflichtung ein, ein nationales, leistungsfähiges Fahndungssystem aufzubauen, in dieses System Informationen einzupflegen und nach einer Abfrage bei einem Fahndungstreffer erforderliche Maßnahmen zu treffen. Die Freiwilligkeit, auf denen viele grenzüberschreitende Kooperationsformen vor Schengen beruhten, wird an dieser Stelle zurückgedrängt, was als positiv zu bewerten ist. Dabei wird auch das Verhältnismäßigkeitsprinzip sowie der Datenschutz berücksichtigt. So ist die Schengen-Fahndung durch Art. 95 Abs. 1 SDÜ auf auslieferungsfähige, mithin mit einer Mindesthöchststrafe von einem Jahr Freiheitsstrafe bedrohte Delikte beschränkt. Auch der Umfang der mitteilungs-fähigen personenbezogenen Daten ist auf ein Minimum begrenzt, um das Grundrecht der Menschen auf informationelle Selbstbestimmung besonders zu schützen. Durch die SIRENE-Büros und den Systemcharakter des SIS entstehen eindeutige Verantwortlichkeiten sowie klare Verbindungslinien zwischen den nationalen Systemen. Sie fungieren als Netzknotenpunkte des einzuhaltenden Geschäftsweges und sorgen für Transparenz in der Datenübermittlung.

2.3.4 Die rechtlichen Probleme der Schengener Zusammenarbeit aus Sicht der Praxis

Betrachtet man die gesamte Schengener Polizeizusammenarbeit, stellen sich neben den bereits aufgeführten Gesetzeslücken wie in der grenzüberschreitenden Nacheile, weitere Defizite in Form von Einsatzlagen heraus, die nicht vom SDÜ erfasst wurden und für die es folglich keine Handlungsbefugnisse für die Vertragsstaaten gab. Zu diesen zählen sowohl präventive als auch strafverfolgende Tätigkeiten, darüber hinaus aber auch insbesondere die Frage der verkehrsrechtlichen Sonder- und Wegerechte.¹¹⁹ Zum gefahrenabwehrenden polizeilichen Handeln zählen exemplarisch das grenzüberschreitende Nachsetzen hinter einer suizidgefährdeten Person, da das SDÜ keine Rechtsgrundlage

¹¹⁹ Vgl. Esser, R., *Europäisches und Internationales Strafrecht*, 2023, S. 101

für eine Nacheile zur Gefahrenabwehr kennt.¹²⁰ Des Weiteren ist die Nacheile bei der Flucht vor einer allgemeinen Verkehrskontrolle gem. § 36 Abs. 5 StVO nicht umfasst. Wenn sich die Person mit hoher Geschwindigkeit, aber ohne erkennbare Ausfallerscheinungen oder der Gefährdung anderer Verkehrsteilnehmer der Kontrolle entziehen will und über die Staatsgrenze übertritt, muss die Verfolgungsfahrt abgebrochen werden.¹²¹ In Bezug auf strafverfolgendes Handeln, das nicht vom SDÜ erfasst ist, sind insbesondere gemeinsame Ermittlungsgruppen exemplarisch herauszustellen. Solche wären beispielsweise bei umfangreicheren Strafverfahren mit Bezügen zu mehreren Staaten denkbar. Das SDÜ kennt diese Form der grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit jedoch nicht. Hier beschränken die Vertragsstaaten die polizeiliche Rechtshilfe auf das Entsenden von Verbindungsbeamten, die jedoch nicht zu selbstständigen Maßnahmen befugt sind.¹²² Bei der grenzüberschreitenden Observation ist eine Observierung von Dritten nicht gestattet, sodass beispielsweise Lösegeldüberbringer:innen oder enge Nahepersonen eines oder einer Verdächtigen nicht grenzüberschreitend observiert werden dürfen. Als weiteres Beispiel zeigt die Unterstützung bei Sofortfahndungen, die ebenfalls nicht im Schengenrecht geregelt wurde, wie kontraintuitiv einige Maßnahmen abgebrochen werden müssen. Kommt es in den Niederlanden in einer grenznahen Bankfiliale zu einem Überfall, bei dem der unbekannt Tatverdächtige anschließend mit einem Personenkraftwagen flüchtet, würde sich die Leitstelle der niederländischen Polizei mit der entsprechenden deutschen Leitstelle in Verbindung setzen und um die Fahndung auf deutschem Staatsgebiet bitten. Wenn allerdings im Grenzgebiet zufällig ein Zug der Bereitschaftspolizei eingesetzt ist und sofort bereitgestellt werden könnte, um die Fahndung auch auf niederländischem Staatsgebiet unmittelbar zu unterstützen, gibt es hierfür keine rechtliche Grundlage und ist nicht möglich. Im SDÜ sind Unterstützungseinsatz durch fremde Hoheitsträger auf fremdem Staatsgebiet nicht vorgesehen.¹²³

¹²⁰ Vgl. Breitenmoser, S./Gless, S./Lagodny, O., *Schengen in der Praxis*, 2009, S. 287

¹²¹ Vgl. Schober, K., *Europäische Polizeizusammenarbeit zwischen TREVl und Prüm*, 2017, S. 285 f.

¹²² Vgl. Soiné, M., *Identitätsfeststellung und Vernehmung festgenommener Personen nach grenzüberschreitender polizeilicher Verfolgung in den Schengen-Staaten*, 2016, S. 462

¹²³ Vgl. Schober, K., *Europäische Polizeizusammenarbeit zwischen TREVl und Prüm*, 2017, S. 287 f.

2.4 Der Deutsch-Niederländische Polizei- und Justizvertrag

Aufgrund der Defizite in der Schengener Polizeizusammenarbeit schloss Deutschland auf Grundlage von Art. 39 Abs. 4 SDÜ mit einigen Nachbarstaaten bilaterale polizeiliche Kooperationsabkommen. So gestalteten Deutschland und die Niederlande mit der Vereinbarung vom 17. April 1996 über die polizeiliche Zusammenarbeit im Grenzgebiet zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Niederlanden zwar den vom SDÜ vorgegebenen Kooperationsrahmen aus, erweitern konnten sie diesen dadurch aber nicht.¹²⁴ Im Jahr 2001 erarbeiteten Beamtinnen und Beamte aus Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen, die für die internationale Zusammenarbeit zuständig waren, gemeinsam mit den entsprechenden niederländischen Stellen auf der Basis praktischer Erfahrungen eine Schwachstellenanalyse der bisherigen vertraglichen Vereinbarungen zur grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit.¹²⁵ Im Ergebnis übermittelten die beteiligten Mitarbeiter:innen ihren jeweiligen Ministerien Berichte mit dem Inhalt, dass gerade in den Grenzgebieten die zur Verfügung stehenden zwischenstaatlichen Instrumentarien weit hinter den Erfordernissen der polizeilichen Alltagsarbeit zurückblieben.¹²⁶ Stattdessen würde die Zusammenarbeit weiterhin vorrangig über informelle Kontakte erfolgen, dessen Ausbau in den letzten Jahren massiv verstärkt worden sei.¹²⁷ Auch würden herausragende Ereignisse wie das Explosionsunglück von Enschede am 13. Mai 2000 mit 18 Getöteten und knapp 1.000 verletzten Personen zeigen, dass eine wirksame Gefahrenabwehr und die Möglichkeit der Soforthilfe, insbesondere in den Grenzregionen, von den Bürger:innen erwartet werde und auch im Interesse beider späterer Vertragsparteien liege.¹²⁸ Dennoch hielten die Bundesministerien des Inneren und der Justiz an einer Europäischen Initiative fest. Sie befürchteten, dass durch bilaterale Kooperationsverträge die Vertiefung der Zusammenarbeit in der Dritten Säule unterlaufen und eine Zersplitterung der rechtlichen Grundlagen hervorgerufen werden könnte.¹²⁹

¹²⁴ Vgl. Holland, T. B. u. a., Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität, 2023, S. 613

¹²⁵ Vgl. Holländer, G., Bessere Polizeikooperation nötig, 2003, S. 15

¹²⁶ Vgl. Spiertz, P., Een Duits-Nederlandse Samenwerking, 2005, S. 10

¹²⁷ Vgl. Innenministerium NRW, Grenzenlose Sicherheit?!, 2006, S. 5

¹²⁸ Vgl. Schober, K., Europäische Polizeizusammenarbeit zwischen TREVl und Prüm, 2017, S. 438

¹²⁹ Vgl. Eisel, H., Der deutsch-schweizerische Polizeivertrag, 2000, S. 706

Erst als der Druck auf die Bundesregierung sowohl von innen durch die Landesregierungen von Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen als auch von außen durch die Niederlande, das Nachbarland Deutschlands mit großen Ballungsräumen in Grenznähe, erhöht wurde, erklärte sich das Bundesministerium des Inneren im Dezember 2001 bereit, einen bilateralen Vertrag mit den Niederlanden auszuhandeln.¹³⁰ Bei den Verhandlungen zwischen den Niederlanden und Deutschland zeigten sich erhebliche rechtssystematische Unterschiede in den Rechtsordnungen auf. Hierzu zählt beispielsweise, dass die Strafverfolgung in den Niederlanden weitestgehend vom Opportunitätsprinzip geprägt war und bis heute ist, während in Deutschland das Legalitätsprinzip, also der Strafverfolgungszwang bei dem Verdacht einer Straftat, einschlägig ist.¹³¹ Auch weicht in den Niederlanden die Einordnung des Pfeffersprays als Waffe vom deutschen Recht ab.¹³² Schließlich unterzeichneten am 02. März 2005 der niederländische Justizminister, der niederländische Innenminister sowie der Bundesminister des Inneren und die Bundesjustizministerin auf deutscher Seite den Deutsch-Niederländischen Polizei- und Justizkooperationsvertrag in Enschede, Niederlande. In Kraft trat er am 01. September 2006.¹³³ Der Vertrag geht deutlich über die in Art. 40 und 41 SDÜ getroffenen Regelungen hinaus. So erweitert und ergänzt er diese zum einen im Rahmen der Strafverfolgung und bietet zum anderen eine Reihe moderner Ermächtigungsgrundlagen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zur Gefahrenabwehr.¹³⁴ Außerdem werden die Möglichkeiten des Informationsaustausches deutlich ausgeweitet.¹³⁵

Der Art. 11 D/NL-V ergänzt die Regelungen zur Observation nach Art. 40 SDÜ und dient allein den Zwecken der Strafverfolgung. Durch diese Regelung können nunmehr auch Dritte observiert werden, von denen begründet anzunehmen ist, dass dies zur Identitätsfeststellung oder Auffindung einer Person führen kann, die im Verdacht steht, an einer auslieferungsfähigen Straftat beteiligt zu sein. Durch diese Norm wurde im bilateralen Verhältnis die im SDÜ enthaltene und bereits kritisierte Gesetzeslücke

¹³⁰ Vgl. Schober, K., Europäische Polizeizusammenarbeit zwischen TREVl und Prüm, 2017, S. 452 f.

¹³¹ Vgl. Laubenthal, K./Baier, H./Nestler, N., Jugendstrafrecht, 2015, S. 279

¹³² Deutsch-Niederländischer Polizei- und Justizvertrag (D/NL-V), 2006, Anlage II

¹³³ Vgl. Aden, H./Buchberger, E./Gamp, S., Handbuch des Polizeirechts, 2021, Kap. M, Rn. 48-55

¹³⁴ Vgl. Möstl, M./Kugelman, D., Polizei- und Ordnungsrecht Nordrhein-Westfalen, 2024, § 8 Rn. 22-23.3

¹³⁵ Vgl. Spiertz, P., Een Duits-Nederlandse Samenwerking, 2005, S. 8

geschlossen.¹³⁶ Der von Art. 41 SDÜ vorgezeichnete Kooperationsgegenstand zur grenzüberschreitenden Nacheile wird durch Art. 12 D/NL-V um die Ermächtigung ergänzt, die Nacheile ohne zeitliche und räumliche Begrenzung durchzuführen, wenn sich eine Person einer Kontrolle zum Zweck der Fahndung innerhalb von 150 km bis zur Grenze entzieht.¹³⁷ Hiermit werden die Fälle erfasst, in denen ein oder eine Täter:in weder bei der Tatbegehung noch unmittelbar danach am Tatort oder in dessen unmittelbarer Nähe, also auf frischer Tat, angetroffen wurde. Dieses Merkmal war jedoch nach dem SDÜ erforderlich für einen Grenzübertritt von Beamtinnen oder Beamten.¹³⁸ Ebenso ist eine gefahrenabwehrrechtliche Nacheile nach Art. 17 D/NL-V zulässig, soweit sich eine Person einer polizeilichen Kontrolle innerhalb einer Entfernung von 150 km bis zu der Grenze unter Missachtung eindeutiger Anhaltezeichen entzieht und in der Folge eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit herbeigeführt wird. Gemeint sind hier jedoch keine allgemeinen Verkehrskontrollen, sondern besondere Kontrollen, beispielsweise im Rahmen einer Grenzkontrollfahndung. Die Nacheile ist abubrechen, wenn eine Leitstelle bzw. Meldekammer dies anordnet oder wenn die Fortsetzung der Nacheile dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz widersprechen würde.¹³⁹

Der Art. 19 D/NL-V normiert die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung oder zur Verhütung von Straftaten durch gemeinsame Einsatzformen.¹⁴⁰ Dies bildet die Rechtsgrundlage für das Grenzüberschreitende Polizeiteam (GPT). Auf dieses wird in der vorliegenden Arbeit im Rahmen konkreter Formen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mit Beteiligung der Kreispolizeibehörde Borken genauer eingegangen. Nach Art. 21 des Vertrages sind vorläufige grenzüberschreitende Maßnahmen zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für Leib oder Leben zulässig.¹⁴¹ Der Art. 22 D/NL-V normiert die Hilfeleistung bei Großereignissen, Katastrophen und schweren Unglücksfällen. Dadurch können Einsatzkräfte wie

¹³⁶ Deutsch-Niederländischer Polizei- und Justizvertrag (D/NL-V), 2006, Art. 11

¹³⁷ Vgl. Innenministerium NRW, Grenzenlose Sicherheit?!, 2006, S. 5

¹³⁸ Vgl. Schramm, A., Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der nordrhein-westfälischen und niederländischen Polizeibehörden im Wachdienst, 2014, S. 14 ff.

¹³⁹ Vgl. Möstl, M./Kugelmann, D., Polizei- und Ordnungsrecht Nordrhein-Westfalen, 2024, § 8 Rn. 23.1

¹⁴⁰ Deutsch-Niederländischer Polizei- und Justizvertrag (D/NL-V), 2006, Art. 19

¹⁴¹ Vgl. Schramm, A., Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der nordrhein-westfälischen und niederländischen Polizeibehörden im Wachdienst, 2014, S. 18

deutsche Bereitschaftshundertschaften bzw. niederländische Mobile Enheeten beispielsweise bei Fußballspielen im Hoheitsgebiet des Vertragspartners eingesetzt werden.¹⁴² In Art. 24 D/NL-V werden die Einrichtung und die Aufgaben von gemischt besetzten Dienststellen geregelt.¹⁴³ In den Artikeln 29 bis 35 des Deutsch-Niederländischen Polizei- und Justizvertrags werden zulässige Maßnahmen in Bezug auf die grenzüberschreitend handelnden Beamten/Beamtinnen aufgeführt und von unzulässigen Maßnahmen abgegrenzt. So zählen zu den zulässigen Maßnahmen das Festhalten von Personen bis zum Eintreffen der Polizeikräfte des Hoheitsgebietes analog zum „Jedermann-Festnahmerecht“ nach § 127 StPO, eine Durchsuchung der Person zur Eigensicherung sowie die Sicherstellung aller mitgeführter Gegenstände bis zum Eintreffen der Beamtinnen und Beamten des entsprechenden Hoheitsgebietes. Im Unterschied zum Polizeigesetz Nordrhein-Westfalen (PolG NRW) dürfen Personen zum Zwecke des Transportes auch gefesselt werden. Nicht gestattet sind die Festnahme von Personen oder eine körperliche Untersuchung wie eine Blutprobenentnahme, eine solche wäre nur im Rahmen eines Rechtshilfeersuchens durchführbar.¹⁴⁴

Zur Bewertung des D/NL-V ist festzuhalten, dass er als wirksame bilaterale Rechtsgrundlage für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von großer Bedeutung ist.¹⁴⁵ Im Gesamtkonstrukt der bilateralen Verträge ist jedoch anzuführen, dass die deutsch-niederländische Zusammenarbeit keine Vorreiterrolle einnimmt. Vielmehr orientiert sich der D/NL-V stark an der deutsch-österreichischen Zusammenarbeit und entspricht in weiten Teilen dem deutsch-österreichischen Polizei- und Justizkooperationsvertrag aus dem Jahr 2003.¹⁴⁶ Dennoch war er erforderlich, um die grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit den Niederlanden rechtssicher und rechtsstaatlich unbedenklich weiterzuentwickeln und so die bis dahin nicht behobenen rechtlichen Lücken des SDÜ zu schließen.¹⁴⁷ Schließlich entscheidend ist jedoch, wie auch bei anderen bilateralen Verträgen

¹⁴² Vgl. Spiertz, P., Een Duits-Nederlandse Samenwerking, 2005, S. 282

¹⁴³ Vgl. Möstl, M./Kugelmann, D., Polizei- und Ordnungsrecht Nordrhein-Westfalen, 2024, § 8 Rn. 23

¹⁴⁴ Deutsch-Niederländischer Polizei- und Justizvertrag (D/NL-V), 2006, Art. 29-35

¹⁴⁵ Vgl. Schramm, A., Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der nordrhein-westfälischen und niederländischen Polizeibehörden im Wachdienst, 2014, S. 18

¹⁴⁶ Vgl. Schober, K., Europäische Polizeizusammenarbeit zwischen TREV und Prüm, 2017, S. 615 f.

¹⁴⁷ Vgl. Spiertz, P., Een Duits-Nederlandse Samenwerking, 2005, S. 794

mit ähnlichen Befugnisnormen, wie die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Praxis ausgestaltet wird und wie die rechtlichen Möglichkeiten bestmöglich angewandt werden.¹⁴⁸ Die Grenzbehörden sollten die Möglichkeiten der Zusammenarbeit intensiv nutzen und mit den Nachbarbehörden konkrete Kooperationsformen entwickeln.¹⁴⁹ Die Analyse dieser Ausgestaltung des rechtlichen Rahmens wird im Folgenden am Beispiel der Kreispolizeibehörde Borken vorgenommen.

3 Die polizeiliche Kooperation zwischen den Niederlanden und Deutschland am Beispiel der KPB Borken

Die Kooperation der niederländischen und deutschen Polizeibehörden unterlagen einem dynamischen Entwicklungsprozess, der insbesondere von der Einflussnahme der EU geprägt wurde.¹⁵⁰ Nachdem die bilaterale Zusammenarbeit lange Zeit auf informellen Strukturen basierte, entstand auf Grundlage der Schengener Zusammenarbeit ein erweitertes Sicherheitsnetz, das aus multi- und bilateralen Verträgen bestand. Dieses Sicherheitsnetz sollte durch verschiedene Projekte die operationelle Zusammenarbeit verbessern.¹⁵¹ Wie die Zusammenarbeit auf regionaler Ebene ausgestaltet wurde, soll anhand der KPB Borken im Folgenden analysiert werden. Dafür werden zunächst die KPB Borken, die Regio Oost-Nederland und anschließend konkrete Beispiele für operative grenzüberschreitende Zusammenarbeit vorgestellt. Anhand dieser Beispiele werden bestehende Problemfelder identifiziert, die als Grundlage für Empfehlungen einer verbesserten grenzüberschreitenden Zusammenarbeit dienen.

¹⁴⁸ Vgl. Schulze-Kalthoff, B., Der aktuelle deutsch-polnische Polizeikooperationsvertrag und seine Auswirkungen auf die Polizei des Landes Brandenburg, 2023, S. 14 f.

¹⁴⁹ Vgl. Innenministerium NRW, Grenzenlose Sicherheit?!, 2006, S. 6

¹⁵⁰ Vgl. Schröder, G., Die Rolle von Europol bei der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität, 2018, S. 692

¹⁵¹ Vgl. Kölbach, J., Internationale Zusammenarbeit in der Kriminalitätsbekämpfung, 2016, S. 769

3.1 Die Vorstellung der KPB Borken als Beispiel einer deutschen Polizeibehörde

In der Bundesrepublik Deutschland ist die Polizei föderal organisiert. Jedes der 16 Bundesländer hat eine eigene Polizei. Hinzu kommen auf Bundesebene die Bundespolizei, die für die Sicherheit an bundesweit bedeutsamen Orten wie Bahnhöfen, Flughäfen und Grenzen verantwortlich ist, sowie das Bundeskriminalamt in Wiesbaden.¹⁵²

Die Polizei in Nordrhein-Westfalen ist dreistufig organisiert. Dabei bildet das Innenministerium die oberste Aufsichtsbehörde. Ihr unterstehen die Landesoberbehörden sowie die Kreispolizeibehörden. Zu den Landesoberbehörden zählen das Landesamt für Ausbildung, Fortbildung und Personalangelegenheiten (LAFP NRW), das Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste (LZPD NRW) sowie das LKA NRW. Diese führen die Fachaufsicht über die Kreispolizeibehörden und fungieren als Zentralstellen für das gesamte Land NRW. Die Basis der Organisation bilden die 47 Kreispolizeibehörden, zu denen die KPB Borken zählt. Hinzu kommen die Bereitschaftspolizei, die Spezialeinheiten und weitere spezialisierte Kräfte, wie die Landesreiterstaffel.¹⁵³

Die KPB Borken umfasst vier Dienststellen in Gronau, Ahaus, Borken und Bocholt. Hinzu kommt ein Polizeisonderdienst, der bei Schwerpunkteinsätzen für die Gefahrenabwehr, Verkehrsunfall- und Kriminalitätsbekämpfung eingesetzt wird. Hier sind außerdem die Diensthundeführer:innen angegliedert.¹⁵⁴ Mit einer Fläche von 1.421 Quadratkilometern und rund 380.000 Einwohner:innen ist der Kreis Borken der drittgrößte Kreis in Nordrhein-Westfalen. Er grenzt mit 108 Kilometern an die Niederlande.¹⁵⁵

¹⁵² Vgl. Dosdall, H., Die Organisation Polizei, 2023, S. 217

¹⁵³ Vgl. Lesmeister, D./Henkel, M./Beyer, H., Auf Augenhöhe: Audits als Instrument der Fachaufsicht, 2023, S. 794

¹⁵⁴ Vgl. <https://borken.polizei.nrw/artikel/direktion-gefahrenabwehreinsatz>

¹⁵⁵ Vgl. <https://www.kreis-borken.de/de/kreisregion/borken-erleben/kreisportrait.php>

3.2 Die Vorstellung der Regio Oost-Nederland als Beispiel einer niederländischen Polizeibehörde

Die niederländische Polizeiorganisation wurde im Jahr 2001 gänzlich umstrukturiert. Seitdem gibt es zum einen die *Koninklijke Marechaussee*, die dem niederländischen Verteidigungsministerium unterstellt ist. Ihr obliegen unter anderem die Aufgaben der Militärpolizei und die Aufgaben der Grenzpolizei. Zum anderen gibt es einen nationalen Polizeikorps mit Hauptsitz in Den Haag. Dieser nationale Polizeikorps besteht aus zehn regionalen Einheiten (*regionale eenheden*), zwei nationalen Einheiten (*landelijke eenheden*) und einem Polizeidienstzentrum (*politiedienstencentrum*).¹⁵⁶ Zu den Aufgaben des Polizeidienstzentrums zählen Managementtätigkeiten im Personalwesen, in Bezug auf Finanzen sowie im Bereich des Informationsaustausches. Die zehn regionalen Einheiten gliedern sich in mehrere Bezirke (*districten*). Diese sind wiederum in Basiseinheiten (*basiseenheden*) unterteilt.¹⁵⁷ Die Tätigkeiten und Zuständigkeiten der Basiseinheiten entsprechen in Deutschland denen des Wach- und Wechseldienstes sowie der Kriminalpolizei. Zu ihren Aufgaben zählen die Verhütung von Straftaten, die Gefahrenabwehr, kriminalpolizeiliche Ermittlungen, die Kriminalprävention oder die Überwachung des Straßenverkehrs.¹⁵⁸

Neben den bisher angesprochenen Einheiten gibt es die Mobile Einheit als Bereitschaftspolizei sowie Sondereinsatzkommandos (*Bijzondere Bijstandseenheden*). Die Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte dieser Sondereinsatzkommandos werden intensiv ausgebildet und verfügen über eine spezielle Ausrüstung, um besondere Einsatzlagen wahrnehmen zu können. Dazu zählen Einsätze wie Flugzeugentführungen oder Geiselnahmen.¹⁵⁹

Die Regio Oost-Nederland umfasst die fünf Bezirke IJsseland, Twente, Noord und Oost Gelderland, Gelderland Midden und Gelderland Zuid. Sie ist die größte Polizeieinheit der Niederlande und hat circa 3,2 Millionen Einwohner:innen. Die regionale Einheit verfügt

¹⁵⁶ Vgl. <https://www.politie.nl/informatie/organisatiestructuur-politie-regionaal-en-lokaal.html>

¹⁵⁷ https://www.regioatlas.nl/regioindelingen/regioindelingen_indeling/t/politie_regionale_eenheden

¹⁵⁸ Vgl. <https://www.politie.nl/informatie/organisatiestructuur-politie-nationaal.html>

¹⁵⁹ Vgl. Remkes, J., Die Polizei in den Niederlanden, 2003, S. 15 f.

über insgesamt 28 Basisteams, die auf diese Bezirke aufgeteilt wurden. Die Leitstelle der Regio Oost-Nederland befindet sich in Apeldoorn.¹⁶⁰

3.3 Der Vergleich der Organisationsstrukturen

Beim Vergleich der Regio Oost-Nederland mit der KPB Borken fällt auf, dass die Organisationsstrukturen grundlegende Parallelen aufweisen. Beide Polizeien sind hierarchisch organisiert. Ferner gibt es jeweils eine Polizei, die auf Bundesebene agiert, und weitere Polizeien, die auf regionaler Ebene für die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zuständig sind. Beide Polizeisysteme verfügen über spezialisierte Einheiten und die Aufgaben des niederländischen Polizeidienstzentrums sind mit denen des LZPDs vergleichbar. Die Organisationsstrukturen sind daher als begünstigender Faktor für eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den Niederlanden und Deutschland einzuordnen.

3.4 Beispiele grenzüberschreitender Zusammenarbeit unter Beteiligung der KPB Borken

Nachdem die Analyse der Rechtsgrundlagen und der Vergleich der Organisationsysteme in den Niederlanden und Deutschland einige Parallelen aufzeigte, die eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit begünstigen könnten, sollen im Folgenden einige Beispiele konkreter Projekte einer solchen aufgeführt werden. Im Anschluss sollen anhand der Beispiele bestehende Probleme bei der Zusammenarbeit herausgearbeitet werden.

3.4.1 Das Grenzüberschreitende Polizeiteam Bad Bentheim

Aktuell gibt es zwei Grenzüberschreitende Polizeiteams, eins in Bad Nieuweschan und eins in Bad Bentheim.¹⁶¹ Das GPT Bad Bentheim wurde als „Gemeinsames Fahndungs- und Streifenteam“ im November 2006 durch die Polizeidirektion Osnabrück (Niedersachsen) und die Bundespolizei mit jeweils vier Beamtinnen und Beamten gegründet. In den

¹⁶⁰ Vgl. <https://www.regioburgemeesters.nl/regio-s/oost-nederland/#>

¹⁶¹ Vgl. <https://burlo-direkt.de/20230602/19161/deutsch-niederlaendische-polizeistreifen-seit-15-jahren-in-der-grenzregion-im-einsatz/>

folgenden zwei Jahren schlossen sich die damalige Regiopolitie Twente, die Koninklijke Marechaussee und die KPB Borken diesem Team an. Es erfolgte eine Umbenennung in das „Grenzüberschreitende Polizeiteam“. Das GPT verbindet, wie in Abb. 2 visualisiert wird, die fünf angesprochenen Polizeien: die Polizeidirektion Osnabrück, die KPB Borken, die Bundespolizei und die heutige Nationale Politie und die Koninklijke Marechaussee.¹⁶²



Abbildung 2: Der Standort des Grenzüberschreitenden Polizeiteams Bad Bentheim.¹⁶³

Die Aufgaben des GPT liegen in der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität durch Präsenz- und Zivilstreifen im gemeinsamen Grenzgebiet. Dabei liegt der Fokus auf den Deliktsfeldern der Schleusungskriminalität, Urkundenfälschung, grenzüberschreitende Eigentums kriminalität, Betäubungsmittelkriminalität im und durch das Grenzgebiet sowie in der illegalen Ein- und Ausfuhr. Das Team agiert zur Umsetzung dieser Aufgaben vom Standort der Bundespolizeiinspektion Bad Bentheim an der BAB 30 und bezieht schwerpunktmäßig das unmittelbare Grenzgebiet im Zuständigkeitsbereich der beteiligten Partner. Zusätzlich werden die Lagebilder der beteiligten Kooperationspartner im Hinblick auf grenzüberschreitende Phänomene ausgewertet. Aus diesen ergeben sich weitere potenzielle Ansatzpunkte für Tätigkeiten des Teams.¹⁶⁴

¹⁶² Vgl. Löning, R., Grenzüberschreitendes Polizeiteam, 2019, S. 26 f.

¹⁶³ Vgl. Kania, D., Das Grenzüberschreitende Polizeiteam (GPT) Bad Bentheim, 2015, S. 1

¹⁶⁴ Vgl. Kania, D., Das Grenzüberschreitende Polizeiteam (GPT) Bad Bentheim, 2015, S. 2

Bei der Bildung der Streifenteams wird darauf geachtet, dass sie aus Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten beider Länder zusammengesetzt sind, sodass eine binationale Besetzung entsteht. Dadurch können die Teams die Grenze zu jeder Zeit anlassunabhängig überqueren, wobei die Zuständigkeit jeweils wechselt. Dadurch wird verhindert, dass die Souveränität eines Staates verletzt wird.¹⁶⁵

Das GPT Bad Bentheim wird finanziell durch die EU unterstützt. Im Jahr 2016 wurde es international als „flagship-project“ mit einem ERUEGIO-Preis für seine besonderen Verdienste im Einsatz gegen die grenzüberschreitende Kriminalität ausgezeichnet.

Zuletzt wurde die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Bezug auf die Sprengung von Geldausgabeautomaten (GAA), als ein europaweites Kriminalitätsphänomen, wichtig.¹⁶⁶ Im Jahr 2021 hatten über 50 % der 124 in Deutschland gefassten Tatverdächtigen eine niederländische Staatsbürgerschaft.¹⁶⁷ Daraus ergibt sich eine Relevanz sowohl für die Niederlande als auch für Deutschland. Im Februar 2024 konnten unter Beteiligung des GPT Bad Bentheim fünf mutmaßliche Geldausgabeautomaten-Sprenger aus der Obhut der niederländischen Justiz an die deutsche Gerichtsbarkeit überstellt werden. Die männlichen Tatverdächtigen sollen an mindestens 23 Taten mit einem Gesamtschaden von über 5,5 Millionen Euro beteiligt gewesen sein. Bei diesem Beispiel einer engen Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Polizeibehörden aus den Niederlanden und Deutschland erwies sich die vertraute Arbeitsweise im binationalen Team des GPT als besonders hilfreich.¹⁶⁸ Nach einer ähnlichen erfolgreichen Festnahme von 13 Geldautomatensprengern im Jahr 2022 besuchte Boris Pistorius, der Niedersächsische Minister für Inneres und Sport, das GPT Bad Bentheim und lobte die grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit den Worten: „Der erfolgreiche Schlag gegen Geldautomatensprenger

¹⁶⁵ Vgl. <https://burlo-direkt.de/20230602/19161/deutsch-niederlaendische-polizeistreifen-seit-15-jahren-in-der-grenzregion-im-einsatz/>

¹⁶⁶ Vgl. Göbel, S., Deliktphänomen "Sprengung von Geldausgabeautomaten (GAA)" durch professionell agierende Tätergruppierungen, 2020, S. 6

¹⁶⁷ Vgl. Bundeskriminalamt, Angriffe auf Geldautomaten, 2022, S. 7

¹⁶⁸ Vgl. https://www.ndr.de/nachrichten/niedersachsen/osnabrueck_emsland/Fuenf-mutmassliche-Automatensprenger-nach-Niedersachsen-ausgeliefert,automaten154.html

[...] zeigt, wie wichtig eine enge grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden ist“.¹⁶⁹

Betrachtet man die gesamte grenzüberschreitende Zusammenarbeit des GPT Bad Bentheim liegt ein Vorteil insbesondere in der vereinfachten Koordinierung der Verfahrensabwicklung, beispielsweise im Hinblick auf gemeinsame Maßnahmen im niederländischen und deutschen Grenzgebiet sowie darüber hinaus. Dadurch werden diese polizeilichen Tätigkeiten effektiver und effizienter.¹⁷⁰ Als weiterer Vorteil ist das gestärkte Sicherheitsgefühl der im Grenzgebiet lebenden Bevölkerung aufzuführen. Auch werden mögliche Berührungspunkte abgebaut und Kontakte vor Ort geknüpft.¹⁷¹

Bei der Zusammenarbeit im Rahmen des GPT ist jedoch zu beachten, dass die Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten in Bezug auf die taktische Vorgehensweise bei Lagebewältigungen unterschiedliche Konzepte erlernt haben. Insbesondere bei neuen Teammitgliedern ist wichtig, dass das taktische Wissen angeglichen wird und viele Absprachen erfolgen. Hinzu kommt, dass eine ausreichende Einarbeitungszeit erforderlich ist.¹⁷²

Gerade in Bezug auf das taktische Wissen könnten standardisierte Konzepte in der Ausbildung entwickelt werden, um grenzüberschreitend eine schnelle Handlungsfähigkeit zu erreichen. Neben dem taktischen Wissen kommen bei grenzüberschreitenden operativen Maßnahmen auch Unterschiede in den Feldern der Technik und des bereits angesprochenen Rechts auf. Hier setzen verschiedene europäische Institutionen an. So soll durch die „Mittleuropäische Polizeiakademie“ (MEPA), die „Association of European Police Colleges“ (AECPC) und die Europäische Fortbildungsagentur CEPOL ein erhöhtes Verständnis für Partner:innen aus anderen Ländern entwickelt werden.¹⁷³ Beispielsweise in Bezug auf CEPOL fällt jedoch auf, dass jede vierte CEPOL-Maßnahme ohne deutsche Beteiligung stattfindet und CEPOL in Deutschland noch nicht hinreichend etabliert ist.

¹⁶⁹ <https://www.om-online.de/politik/innenminister-pistorius-lobt-grenzueberschreitendes-polizeiteam-129002>

¹⁷⁰ Vgl. Mohr, K., Internationale polizeiliche Zusammenarbeit, 2005, S. 2

¹⁷¹ Vgl. Riegel, R., Gemeinsame Ermittlungsgruppen, 2009, S. 6

¹⁷² Vgl. Mohr, K., Internationale polizeiliche Zusammenarbeit, 2005, S. 3 f.

¹⁷³ Vgl. Kölbach, J., Internationale Zusammenarbeit in der Kriminalitätsbekämpfung, 2016, S. 769

Die gemeinsamen Aus- und Fortbildungsmaßnahmen sind folglich noch weiter auszubauen bzw. die vorhandenen Angebote sind weitergehend zu erschließen.¹⁷⁴

Eine noch weitergehende polizeiliche Zusammenarbeit wie das GPT Bad Bentheim findet man im Kreis Borken seit 1999 zwischen dem deutschen Suderwick und niederländischen Dinxperlo. In Dinxperlo betreibt die Polizei eine gemeinsame Wache mit deutschen Kolleginnen und Kollegen. Sie war die erste Kooperation zwischen den Polizeien dieser Art.¹⁷⁵ Zwar üben die eingesetzten Polizeibeamtinnen und -beamten hoheitliche Befugnisse ausschließlich auf ihrem jeweils eigenen Hoheitsgebiet aus, der Informationsaustausch erfolgt jedoch in enger Zusammenarbeit auf Grundlage des SDÜ sowie des D/NL-V.¹⁷⁶

3.4.2 Der Austausch von „Know-how“

Die Kreispolizeibehörde Borken organisierte verschiedene Treffen und Fortbildungen, um mit niederländischen Polizeibeamtinnen und -beamten in Kontakt zu kommen und sich über Erfahrungen in Bezug auf verschiedene Einsatzlagen auszutauschen.

Hier ist beispielhaft ein Arbeitstreffen der Szenekundigen Beamtinnen und Beamten (SKB) im Fußball aufzuführen. Die SKB sind speziell geschulte Beamtinnen und Beamte, die sich intensiv mit einer bestimmten Szene, in diesem Fall mit Fußballfanggruppen, auseinandersetzen. Sie sind auch für die Kommunikation mit Mitgliedern der Szene verantwortlich und fungieren im Rahmen dessen als Vermittler zwischen der Polizei und den Personen in der Szene.¹⁷⁷ Zur Vorbereitung auf die Europameisterschaft im Jahr 2024 in Deutschland fand im Januar 2024 ein deutsch-niederländisches Arbeitstreffen im Polizeipräsidium Gelsenkirchen statt. An diesem nahm neben den SKB aus Gelsenkirchen und der Kreispolizeibehörde Borken eine niederländische Delegation aus Doetinchem und Enschede teil. Der Fokus dieser Veranstaltung lag vor allem in dem Austausch unter

¹⁷⁴ Vgl. Ritsert, R./Twelmeier, C./Mainzer, C., Die CEPOL-Beteiligung deutscher Strafverfolgungsbehörden, 2024, S. 5

¹⁷⁵ Vgl. <https://dinxperwick.info/de/europaeisches-dorf-dinxperwick/>

¹⁷⁶ Vgl. Gemeinsame Erklärung des Ministers und des Staatssekretärs für Inneres und Königreichsbeziehungen der Niederlande und des Innenministers des Landes Nordrhein- Westfalen bezüglich Grenzüberschreitender Zusammenarbeit, 2001, Rn. 6

¹⁷⁷ Vgl. Ritter, F., Wenn Betreuung polizeitaktisch wird, 2018, S. 4

den Kolleginnen und Kollegen, der Intensivierung der überregionalen und grenzüberschreitenden Kontakte sowie auf der Vorstellung polizeilicher Arbeitsabläufe in Bezug auf ein Spiel der Europameisterschaft im Fußball.¹⁷⁸

Als weiteres Beispiel für einen Austausch zwischen der KPB Borken und niederländischen Kräften wird ein deutsch-niederländisches Seminar im September 2023 herangezogen. Die niederländische Politie Achterhoek Oost lud hierfür die Kräfte der KPB Borken in eine Trainingsstätte in die Niederlande ein. Seminare in dieser Form werden regelmäßig veranstaltet und finden sowohl auf niederländischem als auch auf deutschem Gebiet statt. Im Rahmen des Seminars wurden insbesondere die theoretischen Schwerpunkte der unterschiedlichen Organisationsstrukturen in den Niederlanden und Deutschland, das GPT sowie auf die rechtlichen Rahmenbedingungen anhand des SDÜ und des D/NL-V erläutert. Im Rahmen von praktischen Übungsszenarien wurden außerdem Unterschiede im taktischen Vorgehen deutlich. Diese beziehen sich insbesondere auf Verkehrskontrollen, Einsatzanlässe wie eine Häusliche Gewalt oder ein Randalierer in einer Menschenmenge. Die Unterschiede lassen sich unter anderem auch mit der unterschiedlichen Ausrüstung der Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten erklären.¹⁷⁹

In Bezug auf die unterschiedliche Ausrüstung der Polizeien in den Niederlanden und Deutschland ist zunächst auf die Einrichtung von sog. Mobile Werkplaats, also Mobilen Arbeitsplätzen, einzugehen. Diese hat in den Niederlanden bereits stattgefunden, in Deutschland ist sie noch nicht abgeschlossen. Die Mobilen Arbeitsplätze zeichnen sich dadurch aus, dass die Streifenwägen mit Tablets oder Laptops als vollmobile Polizeisysteme ausgestattet, die Navigationsgeräte der Streifenwägen mit der Leitstelle verbunden und die Polizistinnen und Polizisten mit Diensthandys ausgestattet wurden.¹⁸⁰ Als Resultat der Einrichtung dieser Mobilen Arbeitsplätze konnte die Polizei in den Niederlanden messbare Verbesserungen in der Anzahl der Überstunden und der Fahrbewegungen, der Reaktionszeit sowie in den Kontakten mit den Bürger:innen feststellen. Aufgrund dessen arbeitet auch die Polizei NRW mit Diensthandys. Dadurch sollte insbesondere das

¹⁷⁸ Vgl. Arbeitstreffen deutsch/niederländischer SKB, 2024 (Anlage 1, S. 1)

¹⁷⁹ Vgl. Grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit, 2023 (Anlage 2, S. 1)

¹⁸⁰ Vgl. Jacobs, R., Mobile Werkplaats, 2017, S. 5–7

Problem der Doppelerfassung von Daten verbessert werden, da Polizistinnen und Polizisten vor der Ausstattung mit den Diensthandys beispielsweise alle Personalien zunächst in ein Notizheft schreiben mussten, bevor sie sie auf der Wache in das Computersystem einpflegen konnten. Insbesondere in Bezug auf die Anschaffung von Laptops gibt es jedoch auch Bedenken, da durch diese eine Arbeitsverdichtung stattfinden könnte, indem die informellen Pausen im Streifenwagen deutlich verringert werden würden.¹⁸¹

Auch im Bereich des automatisierten Kennzeichenlesesystemes zur automatischen Erfassung und Auswertung von Kraftfahrzeug-Kennzeichen durch die Polizei gibt es Unterschiede in Deutschland und den Niederlanden. So werden unmittelbar nach dem Passieren der niederländischen Grenze die Kennzeichen einreisender Kraftfahrzeuge erfasst und mit den Datensystemen der Niederlande abgeglichen.¹⁸² In Deutschland besteht zwar in einigen Bundesländern die Möglichkeit, automatisierte Kennzeichenlesesysteme einzusetzen. Aufgrund des hohen Stellenwertes des Datenschutzes in Deutschland und aufgrund eines Urteiles des Bundesverfassungsgerichtes mussten jedoch sämtliche Regelungen in den entsprechenden Bundesländern verschärft werden. Das Polizeigesetz Nordrhein-Westfalen sieht keine Ermächtigung für die Kennzeichenlesesysteme vor.¹⁸³

Diese konkreten Beispiele bezüglich des Austausches von „Know-how“ und den vorhandenen Einsatzmitteln sollen exemplarisch als Grundlage zur Bewertung dieser Form der Zusammenarbeit dienen. Gemeinsame Schulungen profitieren von der Möglichkeit für Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte, Erfahrungen und bewährte Praktiken aus ihren jeweiligen Ländern zu teilen.¹⁸⁴ Dieser Aspekt hat bei dem Arbeitstreffen der SKB eine besondere Rolle gespielt. Hinzu kommt, dass das Fachwissen der Polizeibeamtinnen und -beamten erweitert wird.¹⁸⁵ Ebenso spielt ein interkultureller Austausch eine Rolle. Durch die Zusammenarbeit mit Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten aus einem anderen Land haben die Teilnehmer:innen die Möglichkeit, ein besseres Verständnis für die

¹⁸¹ Vgl. Müller, H., Zwischen Amoklagentraining und Laptop - Neue Ausrüstung bei der Polizei, 2017, S. 5

¹⁸² Vgl. Schwerdtfeger, C., Polizei will Kennzeichenerfassung in NRW, 2021, S. 1

¹⁸³ Vgl. Knape, M., Vorbeugende Kriminalitätsbekämpfung durch den Einsatz von automatischen Kennzeichenlesesystemen, 2017, S. 1

¹⁸⁴ Vgl. Wagner, J., Grenzmanagement im Wandel, 2023, S. 320

¹⁸⁵ Vgl. Deutsch-Niederländischer Polizei- und Justizvertrag (D/NL-V), 2006, Art. 5

Arbeitsweise und die Perspektiven ihrer Kolleginnen und Kollegen zu entwickeln. Auch wenn die kulturellen Unterschiede zwischen den Niederlanden und Deutschland eher als gering einzuordnen sind, existieren dennoch Hemmungen bei einigen Kolleginnen und Kollegen im Umgang mit Kräften aus den Niederlanden. Diese können durch den direkten Austausch und den persönlichen Kontakt effektiv abgebaut werden. Dieses Kennenlernen trägt auch zu dem Aufbau eines Netzwerkes innerhalb der Polizei bei. Bei grenzüberschreitender Zusammenarbeit kann es zu einer gesteigerten Effektivität führen, wenn sich die Beamtinnen und Beamten bereits persönlich kennen, da Einsätze schneller abgearbeitet werden können.¹⁸⁶

Insgesamt können gemeinsame Seminare zwischen der niederländischen und deutschen Polizei dazu beitragen, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu stärken und effektiver zu gestalten.¹⁸⁷ Außerdem ist es möglich, von den Erfahrungen der anderen Behörden zu lernen und beispielsweise den Einsatz von bestimmten Führungs- und Einsatzmitteln oder Präventionskonzepten auf das eigene Rechtssystem zu übertragen und umzusetzen. Von dem Austausch profitieren in der Regel beide Seiten.¹⁸⁸

3.5 Die Problemfelder der polizeilichen Zusammenarbeit zwischen den Niederlanden und Deutschland

Anhand der aufgeführten Beispiele von konkreten Formen polizeilicher Zusammenarbeit im Grenzgebiet unter Beteiligung der KPB Borken wird vor allem deutlich, dass die grenzüberschreitende Kooperation gut funktioniert. Der Austausch ist rege und das Interesse ist auf beiden Seiten groß. Dennoch wird diese grenzüberschreitende Zusammenarbeit durch mehrere Herausforderungen beeinträchtigt.

Ein Problem der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit liegt in der teilweise nur schwer nachvollziehbaren Gesetzgebungstechnik. Dadurch, dass die bilateralen Verträge, das SDÜ sowie die weiteren angesprochenen multilateralen Verträge nebeneinander existieren, entstand ein für Bürger:innen wie auch für Polizeibeamtinnen und

¹⁸⁶ Vgl. Kölbach, J., Internationale Zusammenarbeit in der Kriminalitätsbekämpfung, 2016, S. 773

¹⁸⁷ Vgl. Eckl, J., Neuer deutsch-tschechischer Polizeivertrag, 2017, S. 164

¹⁸⁸ Vgl. Kohl, A., "Veilig Wonen" - eine Idee macht Schule, 2000, S. 755 f.

Polizeibeamte schwer durchschaubarer „Patchwork“.¹⁸⁹ Ein daraus resultierender Lösungsansatz liegt in der Vereinheitlichung der Gesetzgebung, die auch eine Übernahme der weitergehenden völkerrechtlichen Befugnisse in das EU-Recht einschließt. Der Fokus sollte auf der Transparenz der Rechtsvorschriften für alle Bürger:innen liegen. Schließlich betrifft das exekutive Handeln der Polizei täglich zahlreiche Personen.¹⁹⁰

In beiden Ländern bestehen unterschiedliche Rechtssysteme, die bei der Harmonisierung von grenzüberschreitenden Ermittlungen und der damit verbundenen Durchführung von operationellen Maßnahmen relevant werden. Beispielsweise sind bereits bei der Beweiserhebung strafverfahrensrechtliche Besonderheiten desjenigen Staates, in dem Anklage erhoben werden soll, besonders zu beachten.¹⁹¹

Hinzu kommen Sprachbarrieren zwischen den Niederlanden und Deutschland. Zwar ist eine Kommunikation zumindest in englischer Sprache stets möglich, durch die sprachlichen Unterschiede können dennoch der Informationsaustausch und mögliche taktische Absprachen negativ beeinflusst werden.¹⁹²

Ein weiteres Problemfeld bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit unter Beteiligung der KPB Borken betrifft die Aufteilung von Zuständigkeiten und Ressourcen. Insbesondere in Bezug auf die Finanzierung gemeinsamer Initiativen oder auf die Koordination von Ressourcen müssen einzelfallbezogene Absprachen getroffen werden. So wird das GPT Bad Bentheim weitestgehend durch den EU-Haushalt finanziert, die Räumlichkeiten werden von der Bundespolizei gestellt. Es sind aber nicht gleich viele Kräfte aus den jeweiligen Länderpolizeien vertreten. Insbesondere die Frage nach der technischen Ausstattung, der Räumlichkeiten sowie der Beteiligung an den Kosten kann zukünftige vergleichbare Projekte behindern, sodass eine einheitliche Regelung die Zusammenarbeit vereinfachen wird.¹⁹³

¹⁸⁹ Vgl. Aden, H./Fährmann, J., Defizite der Polizeirechtsentwicklung und Techniknutzung, 2019, S. 177

¹⁹⁰ Vgl. Breitenmoser, S./Gless, S./Lagodny, O., Schengen in der Praxis, 2009, S. 131

¹⁹¹ Vgl. Riegel, R., Gemeinsame Ermittlungsgruppen, 2009, S. 5

¹⁹² Vgl. Bavendamm, M., Grenzüberschreitende Nacheile, 2016, S. 43

¹⁹³ Vgl. Riegel, R., Gemeinsame Ermittlungsgruppen, 2009, S. 5

Bezogen auf die Kompetenzen, die den ausländischen Behörden übertragen wurden, haben alle geschlossenen Verträge, insbesondere auch der D/NL-V, die größtmögliche Schonung der einzelstaatlichen Souveränität erreicht. So wird die Ausübung von Hoheitsgewalt auf fremdem Staatsgebiet bei gemischt besetzten Streifen durch den Wechsel der Zuständigkeit gänzlich vermieden.¹⁹⁴ Und bei der Nacheile oder der darauffolgenden Durchsuchung verfügen die zuständigen Stellen des Hoheitsgebietes, auf dem die fremden Kräfte tätig werden, über ein Entscheidungsrecht für den Abbruch der Maßnahmen.¹⁹⁵ Daher sind souveränitätspolitische Bedenken bezüglich der Ausübung von Hoheitsgewalt auf fremdem Staatsgebiet zu vernachlässigen.¹⁹⁶

3.6 Die Empfehlungen für eine verbesserte grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den Niederlanden und Deutschland

Aus der Analyse der bisherigen Zusammenarbeit zwischen der KPB Borken mit der niederländischen Polizei im Grenzgebiet lassen sich einige Maßnahmen zur Verbesserung dieser Zusammenarbeit schließen.

In Bezug auf die im vorangegangenen Kapitel angesprochene Gesetzgebungstechnik könnten, als schnellere Alternative zu einer Vereinheitlichung der Gesetzgebungslage, Fortbildungen, Dienstunterricht und Informationsflyer zu einer Verbesserung der Rechtssicherheit führen. Hier hat die KPB Borken bereits angesetzt und insbesondere durch die regelmäßig stattfindenden grenzüberschreitenden Seminare eine wertvolle Möglichkeit zur Weiterbildung geschaffen. Auch für die Bürger:innen, die besonders durch Maßnahmen des GPT angesprochen werden, erfolgte zur Aufklärung eine wirkungsvolle Öffentlichkeitsarbeit, sodass die gemischten Streifen heute als gewöhnlich angesehen werden.¹⁹⁷

¹⁹⁴ Vgl. Schober, K., Europäische Polizeizusammenarbeit zwischen TREVI und Prüm, 2017, S. 1057

¹⁹⁵ Vgl. Hecker, B./Zöller, M. A., Fallsammlung zum Europäischen und Internationalen Strafrecht, 2022, S. 141

¹⁹⁶ Vgl. Schober, K., Europäische Polizeizusammenarbeit zwischen TREVI und Prüm, 2017, S. 1057

¹⁹⁷ Burlo Direkt, Deutsch-niederländische Polizeistreifen seit 15 Jahren in der Grenzregion im Einsatz, 2023

Um das Problemfeld der Sprachbarrieren zu verringern könnten Sprachkurse angeboten oder das selbstständige Lernen von Fremdsprachen unterstützt werden, indem Lernmaterialien oder -plattformen zur Verfügung gestellt werden.

Die Frage der Ressourcenbereitstellung betreffend, könnte eine Regelung für Ausgaben, die europaweit festgelegt wird, dazu beitragen, dass die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auch in Form von dauerhaften Kooperationen, wie das GPT, weiter ausgebaut wird. Hier könnte auch eine Entwicklung und Implementierung von einheitlichen IT-Systemen und Funksystemen, die bereits im Kapitel 2.3.2.4 im Rahmen des SDÜ angesprochen wurde, zu einer Vereinfachung beitragen. Dadurch würde insbesondere die Kooperationsform von grenzüberschreitenden Ermittlungsgruppen, die zeitlich begrenzt, bezogen auf einen konkreten Sachverhalt eingerichtet werden können, unterstützt werden. Diese gemeinsamen Ermittlungsgruppen sollten insbesondere in Bezug auf organisierte Kriminalität deutlich häufiger eingesetzt werden. Dadurch könnten Doppelermittlungen verhindert und so Ressourcen gespart werden.

Das stetige Entwickeln und Anpassen der genannten Maßnahmen an die sich in einer schnelllebigen Welt verändernden Umstände könnte ein flexibleres Reagieren auf grenzüberschreitende Kriminalität verbessern und die Zusammenarbeit zwischen den Niederlanden und Deutschland stärken.

4 Fazit

Der im ersten Teil der vorliegenden Arbeit gegebene Überblick über die Entwicklung einer grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit zeigt zunächst, dass die Staaten der späteren EU die Notwendigkeit einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der nationalen Polizeien schon früh erkannten. Es wurden verschiedene Initiativen ergriffen, wodurch bereits vor dem zweiten Weltkrieg der Vorläufer von Interpol errichtet wurde. Interpol ist bis heute eines der wichtigsten Instrumente für weltweite polizeiliche Zusammenarbeit, da es sich um die einzige weltumspannende Kooperationsform im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit handelt. Interpol hat jedoch mit den späteren Entwicklungen rund um die Errichtung der TREVI-Kooperation und Europol gemeinsam, dass die Zusammenarbeit auf dem Prinzip der Freiwilligkeit beruhte und die Nutzung

vom jeweiligen Ermessen der Mitgliedstaaten abhing. Durch diese Unverbindlichkeit wurde der Etablierungsprozess insbesondere von Interpol und Europol stark verlängert. Selbst einzelne Projekte, wie der Austausch von Verbindungsbeamten, waren auf den unverbindlichen Charakter freiwilliger Modellversuche begrenzt. Des Weiteren blieb der Souveränitätsanspruch der Staaten gänzlich unberührt. Erst mit dem SDÜ, das durch den Amsterdamer Vertrag von 1997 in das Unionsrecht überführt wurde, wurden effektive Exekutivbefugnisse auf fremdem Hoheitsgebiet gestattet. Das SDÜ enthielt Ausgleichsmaßnahmen für den im Schengener Abkommen von 1985 beschlossenen schrittweisen Abbau von systematischen Personenkontrollen an den gemeinsamen Binnengrenzen. Als wichtigste Ausgleichsmaßnahmen wurden der Informationsaustausch, die grenzüberschreitende Observation und Nacheile sowie das SIS genauer betrachtet. Hierbei fiel die erstmalig vertraglich festgehaltene Verpflichtung zur gegenseitigen Unterstützung bei der vorbeugenden Bekämpfung und der Aufklärung von Straftaten auf. Durch diese Regelung wurden die informellen Beziehungen zwischen Polizeibeamtinnen und -beamten im Grenzgebiet durch einen offiziellen Dienstweg über die zuständigen Stellen abgelöst, was zu mehr Transparenz und einem verbesserten Datenschutz beiträgt. Das Nacheilrecht stellt eine Ausnahme von dem völkerrechtlichen Grundsatz dar, dass auf dem Hoheitsgebiet eines Staates ausschließlich der eigenen nationalen Polizei tätig werden darf. Dadurch berührt die Regelung zur grenzüberschreitenden Nacheile unmittelbar die Souveränitätsrechte der Vertragsstaaten und ist insofern ein Novum. Das SIS erleichterte die grenzüberschreitende Zusammenarbeit ebenfalls signifikant und stellt das Herzstück der Ausgleichsmaßnahmen im SDÜ dar. Durch das SIS können strafverfolgende und erstmalig auch gefahrenabwehrende Fahndungsausschreibungen nahezu in Echtzeit für alle Vertragsstaaten zugänglich gemacht werden. Dadurch kann sich der Kontrolldruck und die polizeiliche Fahndungstätigkeit von der Grenzübergangsstelle in das Inland verschieben. Trotz der weitgehenden, positiv anzusehenden Regelungen im multilateralen Schengenrecht zeigten sich in der Praxis verschiedene weitere Einsatzlagen und Ermittlungen, in denen eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit hilfreich wäre, die aber nicht vom SDÜ erfasst wurden. Daher wurde im Vertrag von Prüm, der durch einen Beschluss des Rates aus dem Jahr 2008 weitgehend in Unionsrecht überführt wurde, ein direkter

Zugriff auf einzelne innerstaatliche Datenbanken nach dem hit/no-hit Verfahren ermöglicht. Des Weiteren schloss Deutschland mit den Niederlanden und allen anderen Nachbarländern bilaterale Polizeiverträge. Der D/NL-V enthält, gemeinsam mit dem SDÜ, die wesentlichen Rechtsgrundlagen für die Informationsübermittlung sowie für das polizeiliche Tätigwerden im jeweils anderen Vertragsstaat. Durch den bilateralen Vertrag wurden die grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit den Niederlanden rechtssicher und rechtsstaatlich unbedenklich weiterentwickelt und die Defizite des SDÜ ausgeglichen.

Insgesamt zeigt der erste Teil der Arbeit, dass es an Rechtsinstrumenten innerhalb der EU für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit nicht mangelt und dass Lücken durch bilaterale Verträge geschlossen wurden. Durch die Vielzahl von Rechtsgrundlagen wurde eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit ermöglicht, die neben dem wichtigen Austausch von Daten und Know-how auch eine operationelle Zusammenarbeit umfasst. Wie die grenzüberschreitende Zusammenarbeit konkret ausgestaltet wurde, wurde in der vorliegenden Arbeit im zweiten Teil am Beispiel der KPB Borken und ihrer Zusammenarbeit mit den Niederlanden analysiert.

Diese Zusammenarbeit zeigt sich in besonders intensiver Form in der Polizeiwache in Dinxperlo. Diese niederländische Wache wird gemeinsam mit deutschen Kolleginnen und Kollegen betrieben und war die erste Kooperation zwischen den Polizeien dieser Art. Ebenfalls eine Vorreiterrolle nahm das GPT Bad Bentheim ein, an dem insgesamt fünf Polizeien beteiligt sind. Die Streifen des GPT werden in der Regel binational besetzt, so dass die Zuständigkeit bei Grenzübertritt jeweils wechseln kann. Trotz dieses formellen Wechsels der Zuständigkeit stellt das GPT eine der intensivsten Formen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit dar und vereinfacht die Koordinierung der Verfahrensabwicklung insbesondere bei grenzüberschreitenden Einsatzlagen oder Kriminalitätsphänomenen, wie zum Beispiel die Geldausgabeautomaten-Sprengung. Als weiteres Beispiel kommt der Austausch von Know-how hinzu, der besonders fruchtbar im Rahmen von gemeinsamen Seminaren oder anderen Arbeitstreffen zwischen einzelnen Polizeibeamtinnen und -beamten ist. Durch das persönliche Kennenlernen werden mögliche Hemmungen abgebaut und das Fachwissen erweitert. Positive Erfahrungen, beispielsweise in Bezug auf bestimmte Einsatzmittel, können dazu führen, dass vergleichbare

Systeme auch im anderen Staat etabliert werden, wodurch die Polizeiarbeit insgesamt verbessert werden kann.

Diese intensiven Formen der grenzüberschreitenden Kooperation und die grundsätzlich umfassend bestehenden Rechtsgrundlagen für die Zusammenarbeit stellen wichtige Grundlagen zur Abwehr von Gefahren sowie zur Bekämpfung von grenzüberschreitender Kriminalität dar. Dennoch gibt es einige Problemfelder, die insbesondere zukünftige vergleichbare Projekte behindern könnten. Dazu zählt die Frage der Übernahme verschiedener Kosten. Die Möglichkeiten zur Verbesserung der grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit beziehen sich außerdem auf die Vereinfachung der Gesetzgebungstechnik, die Implementierung von einheitlichen IT-Systemen sowie auf das Anbieten von Sprachkursen zum Abbau der Sprachbarrieren. Dabei wurde aber bei der Betrachtung der KPB Borken deutlich, dass an einigen der angesprochenen Problemfeldern bereits angesetzt wurde. Durch dieses hohe Engagement der KPB Borken und der Behörden aus der niederländischen Grenzregion ist auch in Zukunft zu erwarten, dass die Zusammenarbeit weiter intensiviert wird. Aufgrund des bereits sehr gut funktionierenden Netzwerkes auf regionaler Ebene, aber auch durch die Rechtsinstrumente innerhalb der EU ist anzunehmen, dass die Polizei auf zukünftige neue Phänomene grenzüberschreitender Kriminalität adäquat regieren kann. Dies inkludiert, dass neu auftretende Probleme und Grenzen der bisherigen Zusammenarbeit gemeinsam behoben werden, um so die bestehenden guten Beziehungen fortzuentwickeln und zu vertiefen.

Literaturverzeichnis

Aden, Hartmut (Hrsg.) (Police cooperation in the European Union under the treaty of Lisbon, 2015): Police cooperation in the European Union under the treaty of Lisbon: Opportunities and limitations, Bd. 83, Baden-Baden: Nomos, 2015

Aden, Hartmut/Buchberger, Elisabeth/Gamp, Stephanie (Handbuch des Polizeirechts, 2021): Handbuch des Polizeirechts: Gefahrenabwehr - Strafverfolgung - Rechtsschutz, hrsg. von Matthias Bäcker, Erhard Denninger, Kurt Graulich, 7., vollständig überarbeitete Auflage, München: C.H. Beck, 2021

Aden, Hartmut/Fährmann, Jan (Defizite der Polizeirechtsentwicklung und Techniknutzung, 2019): Defizite der Polizeirechtsentwicklung und Techniknutzung, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 2019, Heft 6, S. 157–184 (Zugriff: 2024-04-19)

Apelt, Maja/Tacke, Veronika (Hrsg.) (Handbuch Organisationstypen, 2023): Handbuch Organisationstypen, 2., überarbeitete und erweiterte Auflage, Wiesbaden/Heidelberg: Springer VS, 2023

Bavendamm, Melanie (Grenzüberschreitende Nacheile, 2016): Grenzüberschreitende Nacheile: Möglichkeiten und Grenzen auf der Grundlage des neuen deutsch-polnischen Polizeivertrages, in: Kriminalistik - Unabhängige Zeitschrift für die kriminalistische Wissenschaft und Praxis 70 (2016), Heft 1, S. 28–43 (Zugriff: 2024-04-13)

Brammertz, Serge (Grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit am Beispiel der Euregio Maas-Rhein, 1999): Grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit am Beispiel der Euregio Maas-Rhein, Zugl.: Freiburg (Breisgau), Univ., Diss., 1998, Bd. 81, Freiburg im Breisgau: Ed. iuscrim Max-Planck-Inst. für Ausländisches und Internat. Strafrecht, 1999

Breitenmoser, Stephan/Gless, Sabine/Lagodny, Otto (Hrsg.) (Schengen in der Praxis, 2009): Schengen in der Praxis: Erfahrungen und Ausblicke, Zürich u. a.: Dike-Verl; Manz; Nomos Verl.-Ges, 2009

Broser, Tobias (Europäische Sicherheitsagenda, 2015): Europäische Sicherheitsagenda: Gemeinsames Vorgehen in Sicherheitsfragen, in: Kriminalistik 69 (2015), 8-9, S. 494–497 (Zugriff: 2024-04-22)

Bundeskriminalamt (Angriffe auf Geldautomaten, 2022): Angriffe auf Geldautomaten: Bundeslagebild 2021, 01.07.2022, <https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/AngriffeGeldautomaten/an-griffeGeldautomatenBundeslagebild2021.html?nm=60672> (Zugriff: 2024-04-10)

Burlo Direkt (Hrsg.) (Deutsch-niederländische Polizeistreifen seit 15 Jahren in der Grenzregion im Einsatz, 2023): Deutsch-niederländische Polizeistreifen seit 15 Jahren in der Grenzregion im Einsatz (02.06.2023), <https://burlo-direkt.de/20230602/19161/deutsch-niederlaendische-polizeistreifen-seit-15-jahren-in-der-grenzregion-im-einsatz/> (Zugriff: 2024-04-22)

Dosdall, Henrik (Die Organisation Polizei, 2023): Die Organisation Polizei, in: *Maja Appelt/Veronika Tacke* (Hrsg.), *Handbuch Organisationstypen*, 2023, S. 213–234

Eckl, Josef (Neuer deutsch-tschechischer Polizeivertrag, 2017): Neuer deutsch-tschechischer Polizeivertrag: Bedeutung und Auswirkungen für die polizeiliche Zusammenarbeit, in: *Kriminalistik* 71 (2017), Heft 3, S. 163–166 (Zugriff: 2024-04-18)

Eisel, Horst (Der deutsch-schweizerische Polizeivertrag, 2000): Der deutsch-schweizerische Polizeivertrag: Ein Vertragswerk, das ein Modell für Europa werden könnte, in: *Kriminalistik - Unabhängige Zeitschrift für die kriminalistische Wissenschaft und Praxis* 2000, Heft 11, S. 706–711 (Zugriff: 2024-04-12)

Esser, Robert (Hrsg.) (Europäisches und Internationales Strafrecht, 2023): *Europäisches und Internationales Strafrecht*, 3., neu bearbeitete Auflage, München: C.H. Beck, 2023

Fastenrath, Ulrich/Skerka, Alexander (Sicherheit im Schengen-Raum nach dem Wegfall der Grenzkontrollen, 2009): Sicherheit im Schengen-Raum nach dem Wegfall der Grenzkontrollen: Mechanismen und rechtliche Probleme grenzüberschreitender polizeilicher und justizieller Zusammenarbeit, in: *ZEuS* 12 (2009), Heft 2, S. 219–262, <https://doi.org/10.5771/1435-439X-2009-2-219>

Frevel, Bernhard (Innere Sicherheit, 2018): *Innere Sicherheit: Eine Einführung*, Wiesbaden: Springer VS, 2018

Göbel, Steffen (Deliktphänomen "Sprengung von Geldausgabeautomaten (GAA)" durch professionell agierende Tätergruppierungen, 2020): Deliktphänomen "Sprengung von Geldausgabeautomaten (GAA)" durch professionell agierende Tätergruppierungen: Eine kriminalistische Betrachtung der aktuellen Herausforderungen am Beispiel der landesweiten Projektgruppe des LKA Rheinland-Pfalz., in: *Kriminalistik - Unabhängige Zeitschrift für die kriminalistische Wissenschaft und Praxis* 74 (2020), Heft 2, S. 130–136 (Zugriff: 2024-04-16)

Griehaber-Heib, Rolf (25 Jahre Schengener Informationssystem, 2020): 25 Jahre Schengener Informationssystem: Aktuelle und zukünftige Rolle in der strafrechtlichen Zusammenarbeit in Europa, in: *Kriminalistik - Unabhängige Zeitschrift für die kriminalistische Wissenschaft und Praxis* 2020, Heft 6, S. 401–404, <https://doi.org/10.33196/jst202003023801>

Grzeszczak, Robert (Hrsg.) (Challenges of good governance in the European Union, 2016): *Challenges of good governance in the European Union*, volume 5, Baden-Baden: Nomos, 2016

Hecker, Bernd (Europäisches Strafrecht, 2021): *Europäisches Strafrecht*, 6. Auflage, Berlin, Germany/Heidelberg: Springer, 2021

Hecker, Bernd/Zöller, Mark A. (Fallsammlung zum Europäischen und Internationalen Strafrecht, 2022): *Fallsammlung zum Europäischen und Internationalen Strafrecht*, 3. Auflage, Berlin/Heidelberg: Springer, 2022

Hellema, Duco (Hrsg.) (Radikalismus und politische Reformen, 2012): *Radikalismus und politische Reformen: Beiträge zur deutschen und niederländischen Geschichte in den 1970er Jahren*, Bd. 53, Münster u. a.: Waxmann, 2012

Holland, Trygve Ben u. a. (Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität, 2023): *Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität: Zur Vielzahl bilateraler Abkommen mit deutscher Beteiligung*, in: *Kriminalistik - Unabhängige Zeitschrift für die kriminalistische Wissenschaft und Praxis* 2023, Heft 11, S. 612–617

Holländer, Günter (Bessere Polizeikooperation nötig, 2003): *Bessere Polizeikooperation nötig*, in: *Die Polizei - Zeitschrift der Gewerkschaft der Polizei* 52 (2003), Heft 7, S. 15, [https://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/dp0703/\\$file/DeuPol0307.pdf](https://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/dp0703/$file/DeuPol0307.pdf) (Zugriff: 2024-04-10)

Hummer, Waldemar (Die Europäische Union - das unbekannte Wesen, 2010): *Die Europäische Union - das unbekannte Wesen: Die EU in 240 Bildern*, Wien/New York: Springer, 2010

Innenministerium NRW (Grenzenlose Sicherheit?!, 2006): *Grenzenlose Sicherheit?!: Deutsch-Niederländischer Vertrag ist in Kraft getreten - Zusammenarbeit der Polizeien hat neue Dimensionen*, in: *Streife: das Magazin der Polizei des Landes Nordrhein-Westfalen* 45 (2006), 7-8, S. 4–6 (Zugriff: 2024-04-10)

Jacobs, Roel (Mobile Werkplaats, 2017): *Mobile Werkplaats vom 02.03.2017*, Düsseldorf: Gewerkschaft der Polizei

Kämper, Gregor (Polizeiliche Zusammenarbeit in der Europäischen Union, 2001): *Polizeiliche Zusammenarbeit in der Europäischen Union: Entwicklung, Rechtsformen, grundgesetzliche Zulässigkeit*, Zugl.: Münster (Westfalen), Univ., Diss., 2001, Bd. 3225, Frankfurt am Main u. a.: Lang, 2001

Keber, Tillmann/Trautmann, Sebastian (Eine neue Stufe der polizeilichen Zusammenarbeit in der EU?, 2011): *Eine neue Stufe der polizeilichen Zusammenarbeit in der EU?: Der Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Umsetzung der sog. Schwedische Initiative*, in: *Kriminalistik* 2011, Heft 6, S. 355–363 (Zugriff: 2024-04-21)

Knape, Michel (Vorbeugende Kriminalitätsbekämpfung durch den Einsatz von automatischen Kennzeichenlesesystemen, 2017): Vorbeugende Kriminalitätsbekämpfung durch den Einsatz von automatischen Kennzeichenlesesystemen, in: Die Kriminalpolizei 2017, Heft 6 (Zugriff: 2024-04-17)

Kohl, Andreas ("Veilig Wonen" - eine Idee macht Schule, 2000): "Veilig Wonen" - eine Idee macht Schule: Erfolgreiche Einbruchsprävention in den Niederlanden, in: Kriminalistik 2000, Heft 11, S. 752–756 (Zugriff: 2024-04-19)

Kohls, Johannes (Schengen-Raum, 2020): Schengen-Raum, in: *Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels/Funda Tekin* (Hrsg.), Europa von A bis Z, 2020, S. 533–536

Kölbach, Jochen (Internationale Zusammenarbeit in der Kriminalitätsbekämpfung, 2016): Internationale Zusammenarbeit in der Kriminalitätsbekämpfung: "Pearls in Policing" - eine global vernetzte Denkfabrik, in: Kriminalistik - Unabhängige Zeitschrift für die kriminalistische Wissenschaft und Praxis 70 (2016), Heft 12, S. 769–774 (Zugriff: 2024-04-13)

KURIER (Hrsg.) ("Schengen Air" erleichtert Bulgaren und Rumänen das Reisen innerhalb der EU, 2024): "Schengen Air" erleichtert Bulgaren und Rumänen das Reisen innerhalb der EU (2024), https://www.wiso-net.de/document/KUR_c9ef32ff750d0440d8170bd9f10472ab7869a021 (Zugriff: 2024-03-31)

Lange, Hans-Jürgen (Hrsg.) (Wörterbuch zur Inneren Sicherheit, 2006): Wörterbuch zur Inneren Sicherheit, Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss, 2006

Laubenthal, Klaus/Baier, Helmut/Nestler, Nina (Jugendstrafrecht, 2015): Jugendstrafrecht, 3. Aufl., Berlin/Heidelberg: Springer, 2015

Lehmann, Nina (Schengener Informationssystem (SIS): Ausschreibungen und Fahndungstreffer 2023 deutlich gestiegen, 2024): Schengener Informationssystem (SIS): Ausschreibungen und Fahndungstreffer 2023 deutlich gestiegen: Die seit März 2023 eingeführten Erweiterungen des SIS ermöglichen neue Fahndungskategorien und erweiterte Zugriffsberechtigungen, Wiesbaden

Lesmeister, Daniela/Henkel, Markus/Beyer, Heike (Auf Augenhöhe: Audits als Instrument der Fachaufsicht, 2023): Auf Augenhöhe: Audits als Instrument der Fachaufsicht, in: *Dieter Wehe/Helmut Siller* (Hrsg.), Handbuch Polizeimanagement, 2023, S. 793–806

Ligeti, Katalin (Strafrecht und strafrechtliche Zusammenarbeit in der Europäischen Union, 2005): Strafrecht und strafrechtliche Zusammenarbeit in der Europäischen Union, Zugl.: Hamburg, Univ., Diss., 2004, N.F., 164, Berlin: Duncker & Humblot, 2005

Ligocka, Aleksandra/Matolepszy, Maciej/Soiné, Michael (Hrsg.) (Die grenzüberschreitende Informationsgewinnung und -verwertung am Beispiel der Zusammenarbeit der deutschen und polnischen Strafverfolgungsbehörden, 2018): Die grenzüberschreitende Informationsgewinnung und -verwertung am Beispiel der Zusammenarbeit der deutschen und polnischen Strafverfolgungsbehörden, Berlin: Logos, 2018

Löning, Ralf (Grenzüberschreitendes Polizeiteam, 2019): Grenzüberschreitendes Polizeiteam: Den Kriminellen auf der Spur, in: Bundespolizei kompakt 46 (2019), Heft 04, S. 26–28 (Zugriff: 2024-04-16)

Maguer, Azilis (Der neue Kontrollraum der grenzüberschreitenden polizeilichen Kooperation in Europa, 2003): Der neue Kontrollraum der grenzüberschreitenden polizeilichen Kooperation in Europa, in: ZEuS 6 (2003), Heft 3, S. 447–469, <https://doi.org/10.5771/1435-439X-2003-3-447>

Meißner, Vittoria (Schengen-Raum, 2023): Schengen-Raum, in: *Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels/Funda Tekin* (Hrsg.), Europa von A bis Z, 2023, S. 567–572

Meuters, Stefan (Leitung und Kontrolle grenzüberschreitender Ermittlungen, 2004): Leitung und Kontrolle grenzüberschreitender Ermittlungen: Zum Verhältnis von Staatsanwaltschaft und Polizei bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Strafsachen in der Europäischen Union, Zugl.: Münster, Univ., Diss., 2003, Bd. 43, Hamburg: Kovač, 2004

Mohr, Klaus (Internationale polizeiliche Zusammenarbeit, 2005): Internationale polizeiliche Zusammenarbeit: Internationale polizeiliche Zusammenarbeit - "Gemeinsamer Ermittlungsgruppen" - Quo vadis?, in: Die Kriminalpolizei 2005, Heft 6, S. 20–28 (Zugriff: 2024-04-17)

Möllers, Rosalie (Polizei in Europa, 2017): Polizei in Europa: Die Sicherheitsagenturen EUROPOL und FRONTEX im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, 2. überarbeitete und erweiterte Auflage, Frankfurt: Verlag für Polizeiwissenschaft Prof. Dr. Clemens Lorei, 2017

Möstl, Markus/Kugelman, Dieter (Hrsg.) (Polizei- und Ordnungsrecht Nordrhein-Westfalen, 2024): Polizei- und Ordnungsrecht Nordrhein-Westfalen, 28. Aufl., München: C.H.Beck, 2024

Mrozek, Anna (Grenzschutz als supranationale Aufgabe, 2013): Grenzschutz als supranationale Aufgabe: Der Schutz der europäischen Außengrenzen unter der Beteiligung der Bundespolizei, Zugl.: Leipzig, Univ., Diss., 2012, Bd. 12, Baden-Baden: Nomos, 2013

Müller, Heiko (Zwischen Amoklagentraining und Laptop - Neue Ausrüstung bei der Polizei, 2017): Zwischen Amoklagentraining und Laptop - Neue Ausrüstung bei der Polizei vom 02.03.2017, Düsseldorf: Gewerkschaft der Polizei

Müller, Thorsten (Innere Sicherheit in der Europäischen Union, 2012): Innere Sicherheit in der Europäischen Union (2012), <http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/innere-sicherheit/76658/europaeisierung-von-innerer-sicherheit> (Zugriff: 2024-04-22)

Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela (Hrsg.) (Deutsche Europapolitik, 2021): Deutsche Europapolitik: Von Adenauer bis Merkel, 3., aktualisierte und erweiterte Auflage, Wiesbaden/Heidelberg: Springer VS, 2021

Müller-Graff, Peter-Christian (Hrsg.) (Kernelemente der europäischen Integration, 2020): Kernelemente der europäischen Integration, Band 100, Baden-Baden: Nomos, 2020

Oltmer, Jochen (Die Grenzen der EU, 2021): Die Grenzen der EU: Europäische Integration, „Schengen“ und die Kontrolle der Migration, Erscheinungsort nicht ermittelbar: Springer Nature, 2021

Orrù, Elisa (Legitimität, Sicherheit, Autonomie, 2021): Legitimität, Sicherheit, Autonomie: Eine philosophische Analyse der EU-Sicherheitspolitik im Kontext der Digitalisierung, Bd. 15, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, 2021

Pudlat, Andreas (Schengen, 2013): Schengen: Zur Manifestation von Grenze und Grenzschutz in Europa, Bd. 7, Hildesheim/Zürich/New York: Georg Olms Verlag, 2013

Remkes, Johann (Die Polizei in den Niederlanden, 2003): Die Polizei in den Niederlanden, Den Haag, Dezember 2003

Riegel, Ralf (Gemeinsame Ermittlungsgruppen, 2009): Gemeinsame Ermittlungsgruppen: - der neue Königsweg der internationalen Rechtshilfe?, in: Die Kriminalpolizei 2009, Heft 09, S. 3–10 (Zugriff: 2024-04-17)

Ritsert, Rolf/Twelmeier, Carsten/Mainzer, Christin (Die CEPOL-Beteiligung deutscher Strafverfolgungsbehörden, 2024): Die CEPOL-Beteiligung deutscher Strafverfolgungsbehörden: Gute Gelegenheiten und verpasste Chancen, in: Kriminalistik 2024, Heft 4, S. 227–235 (Zugriff: 2024-04-17)

Ritter, Frank (Wenn Betreuung polizeitaktisch wird, 2018): Wenn Betreuung polizeitaktisch wird, in: Die Kriminalpolizei 2018, Heft 9, S. 25–28 (Zugriff: 2024-04-18)

Satzger, Helmut (Internationales und europäisches Strafrecht, 2022): Internationales und europäisches Strafrecht: Strafanwendungsrecht, europäisches Straf- und Strafrechtsverfahrensrecht, Völkerstrafrecht, 10. Auflage, Baden-Baden: Nomos, 2022

Schamberg, Holger (Jahrbuch des Föderalismus 2018, 2018): Jahrbuch des Föderalismus 2018: Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Band 19, Baden-Baden: Nomos, 2018

Scherer, Benedikt (Das Schengener Informationssystem, 2009): Das Schengener Informationssystem: Entwicklung und Umsetzung in der Schweiz, in: Kriminalistik - Unabhängige Zeitschrift für die kriminalistische Wissenschaft und Praxis 2009, Heft 3, S. 176–183

Schober, Konrad (Europäische Polizeizusammenarbeit zwischen TREVI und Prüm, 2017): Europäische Polizeizusammenarbeit zwischen TREVI und Prüm: Mehr Sicherheit auf Kosten von Freiheit und Recht?, Dissertation, C.F. Müller Verlag, 2017

Schoch, Friedrich (Zweites Kapitel. Polizei- und Ordnungsrecht, 2013): Zweites Kapitel. Polizei- und Ordnungsrecht, in: Friedrich Schoch/Thomas von Danwitz/Peter M. Huber (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 2013, S. 125–308

Schoch, Friedrich/Danwitz, Thomas von/Huber, Peter M. (Hrsg.) (Besonderes Verwaltungsrecht, 2013): Besonderes Verwaltungsrecht: Mit Onlinezugang zur Jura-Kartei-Datenbank, 15. Aufl., Berlin: DE GRUYTER, 2013

Schramm, Andreas (Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der nordrhein-westfälischen und niederländischen Polizeibehörden im Wachdienst, 2014): Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der nordrhein-westfälischen und niederländischen Polizeibehörden im Wachdienst, Teil 1/2, in: Polizei Info Report 45 (2014), Heft 2

Schröder, Gorden (Die Rolle von Europol bei der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität, 2018): Die Rolle von Europol bei der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität, Teil 1: Aufgaben, Befugnisse und Tätigkeitsfelder unter dem Regime der Verordnung, in: Kriminalistik - Unabhängige Zeitschrift für die kriminalistische Wissenschaft und Praxis 2018, Heft 6, S. 410–417 (Zugriff: 2024-04-11)

Schröder, Gorden (Die Rolle von Europol bei der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität, 2018): Die Rolle von Europol bei der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität, Teil 2: Europäisierungseffekte für die Kriminalitätsbekämpfungsstrukturen in Deutschland, in: Kriminalistik - Unabhängige Zeitschrift für die kriminalistische Wissenschaft und Praxis 2018, Heft 11, S. 692–698 (Zugriff: 2024-04-14)

Schulze-Kalthoff, Bernd (Der aktuelle deutsch-polnische Polizeikooperationsvertrag und seine Auswirkungen auf die Polizei des Landes Brandenburg, 2023): Der aktuelle deutsch-polnische Polizeikooperationsvertrag und seine Auswirkungen auf die Polizei des Landes Brandenburg, in: Die Polizei 2023, Heft 11, S. 369–376, <https://research.wolterskluwer-online.de/document/1882b57e-0916-3816-9aa9-876271869248> (Zugriff: 2024-04-09)

Schwerdtfeger, Christian (Polizei will Kennzeichenerfassung in NRW, 2021): Polizei will Kennzeichenerfassung in NRW, in: Rheinische Post v. 02.12.2021 (Zugriff: 2024-04-19)

Soiné, Michael (Identitätsfeststellung und Vernehmung festgenommener Personen nach grenzüberschreitender polizeilicher Verfolgung in den Schengen-Staaten, 2016): Identitätsfeststellung und Vernehmung festgenommener Personen nach grenzüberschreitender polizeilicher Verfolgung in den Schengen-Staaten, in: *Kriminalistik* 70 (2016), Heft 7, S. 459–465

Spiertz, Peter (Een Duits-Nederlandse Samenwerking, 2005): Een Duits-Nederlandse Samenwerking: Grenzenlose Zusammenarbeit der Polizeien wird Realität, in: *Streife: das Magazin der Polizei des Landes Nordrhein-Westfalen* 44 (2005), Heft 12, S. 8–10, <https://e-pflicht.uni-duesseldorf.de/periodical/titleinfo/48774> (Zugriff: 2024-04-10)

Thombansen, Gabriele (Rechtslexikon, 2024): Rechtslexikon: Wolters Kluwer Online, 2024

Wagner, Johann (Grenzmanagement im Wandel, 2023): Grenzmanagement im Wandel: Transnationale Bedrohungen und Sicherheitspolitik der Europäischen Staaten, Cham: Springer VS, 2023

Wehe, Dieter/Siller, Helmut (Hrsg.) (Handbuch Polizeimanagement, 2023): Handbuch Polizeimanagement: Polizeipolitik - Polizeiwissenschaft - Polizeipraxis, 2., vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage, Wiesbaden: Springer Gabler, 2023

Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang/Tekin, Funda (Hrsg.) (Europa von A bis Z, 2020): Europa von A bis Z, Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, 2020

Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang/Tekin Funda (Europa von A bis Z, 2023): Europa von A bis Z: Taschenbuch der europäischen Integration, 16. Auflage, Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, 2023

Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW

Abteilung Köln

Studienort Köln

Fachbereich Polizei



Bachelorthesis zum Thema:

Sicherheit von Kindern im Radverkehr durch Begleitung von Aufsichtspersonen

Auswertung von subjektiven Erfahrungen von Begleitpersonen

Vorgelegt von:

Jan Lucas Lefkes
Kurs: P 21/08
Einstellungsjahrgang: 2021

E-Mail: janlucas.lefkes@studium.hspv.nrw.de

Abgabedatum: 10.05.2024

Erstgutachter: Guido Baumgardt
Zweitgutachter: Wolfgang Eifinger

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	II
Abkürzungsverzeichnis	III
1. Einleitung	1
2. Risikofaktoren von Kindern im Radverkehr	3
2.1. Allgemeine Gefahren im Radverkehr	3
2.2. Gefahrenquellen in Bezug auf Kinder im Straßenverkehr	8
2.2.1. Verhalten von Kindern im Straßenverkehr	8
2.2.2. Unfalldaten zu Kindern	10
2.3. Entwicklung der Verkehrsreife im Kindesalter	12
2.3.1. Entwicklungspsychologische Voraussetzungen	13
2.3.2. Radfahrmotorische Voraussetzungen	16
3. Betrachtung der Rechtslage zu Kindern im Radverkehr	17
4. Befragung von Eltern im Hinblick auf ihre Rolle als Aufsichtspersonen	22
4.1. Methodik	22
4.2. Ergebnisse	25
5. Auswertung in Hinblick auf die Literatur	36
6. Fazit	38
Literatur- und Quellenverzeichnis	40
Fachliteratur	40
Online-Quellen	41
Anlagen	43

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Frage 2.4 – Aufteilung auf Ortsgrößenklassen	26
Abbildung 2: Frage 2.2 – Aufteilung auf Kölner Stadtbezirke	26
Abbildung 3: Verkehrsmittelwahl nach Stadtbezirken	27
Abbildung 4: Frage 2.3 – Aufteilung nach Alter der Kinder	28
Abbildung 5: Frage 3.5 – Subjektives Empfinden der Radverkehrsinfrastruktur	29
Abbildung 6: Frage 4.5 – Gründe, nicht mit dem Rad zur Schule zu fahren	30
Abbildung 7: Fragen 5.1 & 5.2 - Vergleich Mittelstadt/Metropole	31
Abbildung 8: Fragen 4.8 & 4.9 – Vergleich nach Altersklassen	33
Abbildung 9: Fragen 5.1 & 5.2 - Gefiltert nach Vorschulkindern	33
Abbildung 10: Fragen 5.1 & 5.2 - Vergleich der Altersklassen 6,8 & 10+ Jahre	35

Abkürzungsverzeichnis

ADFC	Allgemeiner Deutscher Fahrrad-Club e.V.
BAST	Bundesanstalt für Straßenwesen
BR-Drs.	Bundesrat-Drucksache
DGUV	Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung e.V.
GDV	Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V.
JuSchG	Jugendschutzgesetz
MIV	Motorisierter Individualverkehr ¹
PolG NRW	Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen
Rn.	Randnummer
StVG	Straßenverkehrsgesetz
StVO	Straßenverkehrsordnung
VZ	Verkehrszeichen

¹ Definition s. Anlage 1

1. Einleitung

Das Fahrrad als Fortbewegungsmittel bedient sich in den letzten Jahren immerzu wachsender Beliebtheit in der Bevölkerung. Die Gründe dafür sind zahlreich. Körperliche Aktivität ist gut für die Gesundheit, Radfahren ist klimaschonend und besonders auf kurzen Strecken in Städten ist Radfahren auch häufig die schnellere Alternative zum Pkw.

Vor allem in städtischen Gebieten entwickelt sich das Mobilitätsverhalten immer mehr in Richtung Fahrradnutzung. In Köln hat die letzte repräsentative Mobilitätsstudie 2022 stattgefunden. Die Aufteilung der täglichen Wege auf die verschiedenen Verkehrsmittel wird dabei als Modal Split bezeichnet. Dabei ergab sich, dass in Köln 25 % der Wege im Jahr 2022 mit dem Fahrrad durchgeführt worden sind. Damit hat das Fahrrad erstmals den gleichen Modal Split-Anteil wie der Motorisierte Individualverkehr (MIV) erreicht. In Köln ist dies auf umfangreiche Investitionen in die Radverkehrsinfrastruktur in den letzten Jahren zurückzuführen.

Radfahren in Städten geht jedoch meist mit einer geringeren Sicherheit einher. Ein großer Teil der Bevölkerung würde gerne mehr Fahrrad fahren, doch es ist ihnen vor allem in den Städten zu gefährlich. Für politische Ziele wie die Mobilitätswende muss also noch mehr getan werden. Auch die von der Politik und der Polizei angestrebte Vision-Zero scheint aktuell noch in weiter Ferne. Viele der Unfälle mit beteiligten Radfahrenden enden tödlich.

Für Kinder ist die Unfallentwicklung in den letzten Jahrzehnten als durchaus positiv zu betrachten. Sowohl die Zahl der verunglückten als auch der getöteten Kinder im Straßenverkehr hat sich um ein Vielfaches reduziert. Dennoch verunglücken und sterben sie auch weiterhin im Straßenverkehr und insbesondere beim Radfahren sind sie gefährdet.

Investitionen in den Radverkehr sollten sich nach Auffassung des Verfassers daher vor allem auch auf die Personengruppe beziehen, die in Zukunft für das Vollenden der Mobilitätswende verantwortlich sein wird: Kinder. Wenn die angesprochenen Ziele erreicht werden sollen, müssen diese sich in Zukunft ebenfalls mit dem Radverkehr identifizieren. Dazu sollten sie bereits heute ein sicheres und qualitatives Radverkehrsangebot erhalten. Das Radfahrverhalten von Kindern regelt sich jedoch in der Regel nach deren Eltern. Wenn diese den Straßenverkehr als zu gefährlich erachten, erlauben sie ihren Kindern nicht oder seltener Rad zu fahren. Somit müssen für eine kindgerechte,

zukunftsfähige Radverkehrsinfrastruktur die Belange der Kinder sowie der Eltern gemeinsam betrachtet werden. Sicherheit steht dabei an vorderster Stelle.

Ein Ziel dieser Arbeit ist es herauszuarbeiten, wo bei Kindern besondere Gefahren in Bezug auf den Radverkehr liegen und wieso sie daher besonders schützenswert sind. Dafür werden Unfallstatistiken betrachtet und die Entwicklung von Kindern in Bezug auf die Verkehrsmaturität wird ausgearbeitet.

Der Gesetzgeber hat vor einigen Jahren die StVO in Bezug auf radfahrende Kinder angepasst und insbesondere Eltern mehr Möglichkeiten beim Begleiten ihrer Kinder gegeben. Dazu wird zunächst die Rechtslage betrachtet, um herauszufinden, ob die Vorschriften dem Entwicklungsstand von Kindern entsprechen.

Ein weiteres Ziel ist es herauszufinden, wie Eltern sich bezüglich radfahrender Kinder verhalten, wo sie Gefahren sehen und ob sie mit den angesprochenen Regelungen der StVO vertraut sind und diese auch umsetzen. Dies soll anhand einer quantitativen Umfrage ausgearbeitet werden.

Dabei wird sich diese Arbeit an mehreren Stellen vor allem auf die Stadt und die Polizei Köln beziehen, da es sich um die Stadt bzw. Behörde handelt, in der der Verfasser lebt und arbeitet und daher ein besonderer Bezug besteht. Auch die angesprochene Umfrage wurde in erster Linie in Köln durchgeführt. Dennoch sollen die Ergebnisse dieser Arbeit im besten Fall als übertragbar auf vergleichbare Städte angesehen werden.

Im Rahmen einer modernen, inklusiven Sprache ist diese Arbeit in einer geschlechtsneutralen Sprache verfasst worden. Dazu werden sofern möglich geschlechtsneutrale Formulierungen wie „Radfahrende“ anstelle des generischen Maskulinums „Radfahrer*innen“ genutzt. In einigen Fällen wird auch auf die Wahl des sogenannten Gendersternchens, z. B. „Fußgänger*innen“ als Alternative zu „Zu-Fuß-Gehenden“, zurückgegriffen. In Einzelfällen kann es vorkommen, dass in wörtlichen Zitaten weiterhin das generische Maskulinum benutzt wird.

2. Risikofaktoren von Kindern im Radverkehr

2.1. Allgemeine Gefahren im Radverkehr

Radfahrende Kinder sind grundsätzlich den gleichen Gefahren im Straßenverkehr ausgesetzt wie Erwachsene. Diese Gefahren sind vielfältig und resultieren häufig in Verkehrsunfällen² mit beteiligten Radfahrenden. Dabei führen Radfahrende im Vergleich zu Kfz³ i. d. R. das „schwächere“ Fahrzeug⁴, haben keine Knautschzone und nur bedingt Möglichkeiten, sich vor Verletzungen als Unfallfolgen zu schützen. „Bei Alleinunfällen infolge mangelhafter Infrastruktur oder Fahrfehlern, sowie bei Zusammenstößen mit anderen Verkehrsteilnehmern [...] sind die Unfallfolgen bei Radfahrenden trotz der vergleichsweise geringen Geschwindigkeit oft schwerer als bei anderen Verkehrsteilnehmern.“⁵ Unabhängig davon wer Unfallverursacher ist, sind gerade Unfälle zwischen Radfahrenden und Kfz daher besonders gefährlich.

So stellen Radfahrende jährlich hinter den Pkw-Insassen den zweithöchsten Anteil an Verunglückten⁶, im Straßenverkehr dar. Für das Jahr 2022 bedeutet dies 98.330 verunglückte Radfahrende (27,0 % der Verunglückten insgesamt) in der Bundesrepublik Deutschland. Darin enthalten sind 22.719 verunglückte Pedelec-Fahrende⁷ (6,2 %). Pedelecs sind gemäß § 1 Abs. 3 StVG keine Kraftfahrzeuge und sind wie Fahrräder zu behandeln. Aus diesem Grund werden diese im Folgenden, wenn nicht anders beschrieben, zu den Radfahrenden hinzugezählt.

Bei den Verunglückten ist dazu von erhöhten Dunkelziffern auszugehen, da diese Zahlen aus den amtlichen Verkehrsunfallstatistiken stammen. Diese beziehen lediglich alle polizeilich aufgenommenen Verkehrsunfälle ein. Insbesondere Verkehrsunfälle mit Leichtverletzten oder Alleinunfälle von Radfahrenden werden oftmals nicht bei der Polizei gemeldet und somit nicht von dieser aufgenommen.⁸ Für schwerere Unfälle, also solche mit Schwerverletzten⁹ oder Getöteten¹⁰, sinkt die Dunkelziffer jedoch, da die

² Definition s. Anlage 1

³ Definition ebd.

⁴ Definition ebd.

⁵ Schreck (2016), S. 66

⁶ Definition s. Anlage 1

⁷ Definition ebd.

⁸ Vgl. Schreck (2016), S. 70

⁹ Definition s. Anlage 1

¹⁰ Definition ebd.

Anzeigebereitschaft höher ist. Die Zahlen der Statistik spiegeln die realen Zahlen somit genauer wider.

Von 57.727 Schwerverletzten im Jahr 2022 waren 16.041 Radfahrende (29,5 %). Die Zahl der getöteten Radfahrenden lag im Jahr 2022 bei 474. Die Gesamtzahl der Verkehrstoten lag 2022 bei 2.788. Somit waren 17,0 % der Getöteten im Straßenverkehr Radfahrende. Dies erscheint prozentual deutlich geringer als bei den insgesamt Verunglückten oder den Schwerverletzten. Dieses Bild täuscht jedoch teilweise, da die meisten tödlichen Unfälle wegen der höheren Geschwindigkeiten außerhalb geschlossener Ortschaften, insbesondere auf Landstraßen, passieren. Dort ist der Anteil von Kraftfahrzeugen deutlich höher als der von Fahrrädern. Betrachtet man die tödlichen Unfälle innerhalb geschlossener Ortschaften, erkennt man, dass Radfahrende gleichauf mit Fußgänger*innen deutlich höher beteiligt sind. 2022 waren von 881 Getöteten i. g. O. 276, also 31,3 %, Radfahrende. 274 der Getöteten waren Fußgänger*innen, also 31,1 %.¹¹

Für das Stadtgebiet von Köln wurde bereits die offizielle Verkehrsunfallstatistik für das Jahr 2023 veröffentlicht. Demnach sind im Kölner Stadtgebiet 2.065 Radfahrende verunglückt, darunter waren 232 Schwerverletzte. Die Zahl der verunglückten Radfahrenden sank zum Vorjahr 2022 um 53 oder 2,5 %, die Zahl der Schwerverletzten sank um 32 bzw. 1,2 %. Die im Straßenverkehr getöteten Radfahrenden gingen von 5 im Jahr 2022 auf eine Person 2023 zurück. Die mit Abstand häufigsten Unfallursachen zum Nachteil von Radfahrenden waren Abbiegesituationen sowie Vorfahrtsfälle.¹²

Anhand der Unfall- und Verunglücktenzahlen lässt sich also sagen, dass Radfahren eine gefährliche Fortbewegungsform ist. Die Gründe dafür vollständig aufzuzählen ist nicht das Ziel dieser Arbeit, dennoch sollen einige wichtige, gerade auch für Kinder relevante Ursachen fortan genannt werden:

- Unzureichende Infrastruktur

Ein wesentlicher Aspekt bei Betrachtung der Gefahren im Radverkehr ist die unzureichende Radverkehrsinfrastruktur. In vielen deutschen Städten lässt sich heute noch immer das Leitbild der „Autogerechten Stadt“ der 60er- und 70er-Jahre erkennen. Gerade in den westdeutschen Städten wurde bei der Planung der Vorrang des Pkw-

¹¹ Vgl. Statistisches Bundesamt (Destatis) (12.07.2023), Tabelle 46241-10

¹² Vgl. Polizeipräsidium Köln, Direktion Verkehr (2024)

Verkehrs priorisiert und andere Fortbewegungsformen, also vor allem der Umweltverbund¹³, mussten sich unterordnen.¹⁴

Die Folgen sind heute ein lückenhaftes Radverkehrsnetz. Vielerorts ist wenig bis keine Radverkehrsinfrastruktur vorhanden. Eine Untersuchung von *Strößenreuther* in Berlin aus dem Jahr 2014 hat ergeben, dass im gesamten Stadtgebiet lediglich 3 % der Verkehrsflächen für den Radverkehr bestimmt waren. Zugleich wurden 39 % des Straßenraums für Pkw-Fahrspuren und 19 % für Pkw-Parkplätze in Anspruch genommen. Zusammen 58 % für den MIV.¹⁵ Zugleich hatte Berlin 2013 einen Modal-Split von 13 % für den Radverkehr und 30 % für den MIV.¹⁶ Dieser Bezug zwischen dem Modal-Split und der Flächenverteilung wird von *Strößenreuther* als Flächengerechtigkeit bezeichnet. Er kommt zu dem Ergebnis, dass Pkw-Führende insgesamt 19-mal mehr Platz zur Verfügung haben als Radfahrende.

Die infrastrukturellen Probleme liegen nicht allein in dem fehlenden geschlossenen Radverkehrsnetz. Die existierenden Radwege sind oft zu schmal, um den heutigen Anforderungen gerecht zu werden. Überholmanöver sind dadurch nicht möglich, wodurch auf die Fahrbahn¹⁷ in den fließenden Verkehr oder auf den Gehweg ausgewichen werden muss. Dabei kann es zu gefährlichen Situationen, entweder zwischen Radfahrenden und Kfz oder zwischen Radfahrenden und Fußgänger*innen kommen.

Zudem sind vorhandene Radwege häufig in einem schlechten Zustand, da sie sich oftmals neben den Gehwegen auf den Bürgersteigen befinden und über die Jahre unter Durchwurzelung der Baumbegrünung, Sanierungsarbeiten und schlechter Instandhaltung gelitten haben. Fahrkomfort ist selten vorhanden. Vorhandene Risse und Bodenwellen können dazu ein Sicherheitsrisiko, gerade für noch nicht gänzlich fahrradsichere Kinder sein, wodurch es zu Alleinunfällen kommt.

Ein weiteres Problem sind parkende Pkw. Gerade in Großstädten befindet sich der Radweg häufig neben einem Pkw-Parkstreifen. Dies kann aus verschiedenen Gründen gefährlich werden. Wenn dieser zwischen Fahrbahn und Radweg liegt, hindert er die Sicht von der Fahrbahn auf den Radweg. Kfz-Führende können so parallel fahrende Radfahrende schlechter wahrnehmen. Bei Abbiegevorgängen an Kreuzungen oder Einmündungen kann das fatale Folgen haben. Mehr dazu unter dem Punkt „Unacht-

¹³ Definition s. Anlage 1

¹⁴ Vgl. Becker / Lampe / Negussie (2018); S. 9 & 147

¹⁵ Vgl. Strößenreuther (2014); S. 7 f

¹⁶ Vgl. Senatsverwaltung für Mobilität, Verkehr, Klimaschutz und Umwelt (13.03.2020)

¹⁷ Definition s. Anlage 1

samkeit anderer Verkehrsteilnehmenden“. Insbesondere bei Kindern kann dies wegen der geringeren Größe zu Problemen führen. Aber auch Kinder können dadurch ein abbiegendes Kfz schlechter wahrnehmen und denken, dass es sicher sei, eine Straße zu überqueren. Sollte der Radweg bzw. Radfahrstreifen links von den parkenden Kfz angeordnet sein, also zwischen Fahrbahn und Parkplätzen, gibt es andere Probleme, z. B. das Befahren durch Kfz, vorschriftswidrig auf dem Radfahrstreifen haltende oder parkende Kfz, zu wenig Sicherheitsabstand etc.

- Anstieg des Verkehrsaufkommens

In Verbindung mit der unzureichenden Infrastruktur sorgt das immer weiter steigende Verkehrsaufkommen auf den Straßen, gerade in dicht besiedelten Städten, zu weiteren Problemen. Trotz angestrebter Mobilitätswende steigt die Auto-Dichte in Deutschland stetig an. 2022 wurde ein neuer Höchststand von 585 Pkw je 1.000 Einwohner in Deutschland erreicht.¹⁸ Auch die Zahl der Neuzulassungen von Kfz ist von 2022 auf 2023 um 5,5 %, bei Pkws um 7,3 % gestiegen.¹⁹ Durch das steigende Verkehrsaufkommen wird das Radfahren auf Straßen, auf denen es keine oder nur unzureichende Radverkehrsflächen gibt, immer gefährlicher. Dadurch verringert sich auch der geeignete Verkehrsraum, in dem Kinder Radfahren üben können.

- Unachtsamkeit anderer Verkehrsteilnehmenden

Wie bereits angesprochen, ist die Unachtsamkeit anderer Verkehrsteilnehmenden²⁰ ein großes Problem für Radfahrende. Mit anderen Verkehrsteilnehmenden sind dabei insbesondere Kfz-Führende angesprochen, jedoch kommen durchaus auch andere Fahrzeugführende oder Fußgänger*innen in Betracht. So zum Beispiel eine Person, die, ohne auf den nachfolgenden Radverkehr zu achten, den Radweg betritt und einen Radfahrenden dadurch zu einem riskanten Ausweichmanöver zwingt.

Aus Kombination von schlechter Infrastruktur und Unachtsamkeit können sog. Doorings-Unfälle resultieren, bei denen es sich um eine häufige Unfallursache mit Radfahrenden handelt. Doorings-Unfälle passieren, wenn Radfahrende oder Nutzer*innen ähnlicher Verkehrsmittel, also solcher, die die gleichen Flächen nutzen (z. B. Elektrokleinstfahrzeuge) infolge von unachtsam geöffneten Kfz-Türen, mit diesen kollidieren oder sich infolge eines riskanten Ausweichmanövers verletzen. Diese Unfälle sind mit einem

¹⁸ Vgl. Statistisches Bundesamt (Destatis) (30.05.2023)

¹⁹ Vgl. Kraftfahrt-Bundesamt (o.J.)

²⁰ Definition s. Anlage 1

vernünftigen Schulterblick oder dem sogenannten „holländischen Griff“ mit einfachsten Mitteln vermeidbar. Beim holländischen Griff öffnet man vor dem Aussteigen mit der von der Tür entfernten Hand die Tür, sodass man sich automatisch in Richtung Tür dreht und so einen Schulterblick erzwingt. Auch größere Sicherheitsabstände zu den geparkten Pkw können Doorings-Unfälle verhindern.

Auch bei den häufigen Abbiegeunfällen mit verunglückten Radfahrenden ist die Unachtsamkeit von Kfz-Führenden ein entscheidender Faktor. In der Regel passiert dies beim Rechts-Abbiegen. Auch in diesen Fällen ist es oftmals ein Schulterblick, der den Unfall verhindern könnte. Doch auch schlechte Sicht durch geparkte Fahrzeuge oder tote Winkel von Fahrzeugen können diese Unfälle begünstigen.

- Toter Winkel von Lastkraftwagen

Tote Winkel sind bei Lkw noch gefährlicher als bei Pkw. Lkw verfügen wegen ihrer Größe und der erhöhten Fahrerposition über zahlreiche tote Winkel, die teilweise große Flächen abdecken, in die mehrere Radfahrende hineinpassen. Dies führt bei rechtsabbiegenden Lkw häufig zu schweren Unfällen mit Todesfolgen. Um Fußgänger*innen und Radfahrende zu schützen, hat der Gesetzgeber daher den § 9 Abs. 6 StVO eingeführt. Kfz-Führende mit einem Kfz über 3,5 t zulässiger Gesamtmasse dürfen beim Rechtsabbiegen innerorts nur noch in Schrittgeschwindigkeit fahren, wenn mit Fußgänger*innen oder Radfahrenden zu rechnen ist.

Die zuvor genannten Gefahrenursachen sind wie beschrieben nicht die Einzigen. Sie treten dazu selten allein auf, sondern kombinieren sich häufig, was den Straßenverkehr für Radfahrende noch unsicherer macht. Letztlich ist ein weiterer Risikofaktor, der zu vielen Unfällen und verunglückten Radfahrenden führt, das Verhalten der Radfahrenden selbst. Von bundesweit 289.672 Unfällen mit Personenschaden im Jahr 2022 waren bei 53.179 die Hauptverursacher Radfahrende. Das ist ein Anteil von 18 %. Werden nur die Unfälle innerhalb geschlossener Ortschaften betrachtet, so beträgt der Anteil 22 %. Das Fehlverhalten der Radfahrenden selbst stellt also einen signifikanten Faktor bei Unfällen mit verunglückten Radfahrenden dar. Im Jahr 2020 waren die häufigsten Arten von Fehlverhalten von Radfahrenden bei Unfällen mit Personenschaden die falsche Straßenbenutzung (16,7 %), die nicht angepasste Geschwindigkeit (9,7 %)

sowie Fehler beim Abbiegen, Wenden, Rückwärtsfahren, Ein- und Anfahren (8,1 %).²¹ Im Rahmen dieser Arbeit soll dies nicht weiter untersucht werden, jedoch wäre es den übrigen Verkehrsteilnehmenden gegenüber nicht gerecht, es nicht zu erwähnen. Als eine Ursache des hohen Anteils der falschen Straßenbenutzung kann jedoch auch die bereits beschriebene schlechte Infrastruktur für Radfahrende vermutet werden, aufgrund derer viele nicht die vorhandenen Radverkehrsflächen nutzen.

2.2. Gefahrenquellen in Bezug auf Kinder im Straßenverkehr

2.2.1. Verhalten von Kindern im Straßenverkehr

Kinder sind bereits in jungen Jahren mobile und aktive Teilnehmende am Straßenverkehr. So legen Kinder durchschnittlich ca. 2,6 Wege pro Tag zurück. Für Schulkinder steigt dieser Wert auf 3,4 Wege pro Tag, was über dem Durchschnittswert von Erwachsenen liegt. Dieser liegt bei 3,2 Wegen pro Tag.²²

Die Verkehrsteilnahme auf dem Fahrrad ist jedoch alters- bzw. entwicklungsabhängig. Zudem verhalten sie sich auf Fahrrädern häufig anders als Erwachsene. In den Anfangsjahren, i. d. R. ab ca. 3 Jahren, gilt es für die Kinder zunächst das Radfahren zu erlernen und die Handhabung zu verbessern. Dies findet i. d. R. unter Aufsicht der Eltern in geeigneten Schonräumen statt. Dabei kann es sich um private Flächen, aber auch um Kfz-freie Plätze oder z. B. durch VZ 325.1 gekennzeichnete verkehrsberuhigte Bereiche, ugs. Spielstraßen, handeln. Das Unfallrisiko beläuft sich aufgrund der besonders sorgfältigen Aufsicht und der risikoarmen Räume in diesem Fall auf Stürze oder andere Alleinunfälle. Es handelt sich zwar auch bei solchen, sofern sie im öffentlichen Verkehrsraum²³ stattfinden, per Definition um einen polizeilich relevanten Verkehrsunfall i. S. d. Erlasses, in der Praxis wird jedoch niemand dafür die Polizei rufen oder den Unfall einer Versicherung melden. Daher gibt es keine Erfassung und auch keine Statistiken zu ebensolchen Alleinunfällen, weshalb sie auch im Rahmen dieser Arbeit keine weitere Beachtung finden.

Bei älteren Kindern kann man zwischen zwei Arten der Fahrradnutzung unterscheiden. Zum einen die Nutzung des Fahrrads als Fortbewegungsmittel, z. B. für den Schulweg. Zum anderen das sogenannte spielerische Umherfahren in der Freizeit, das häufig ziellos erfolgt. Die Strecke, die Kinder durchschnittlich am Tag auf dem Fahrrad zu-

²¹ Vgl. Statistisches Bundesamt (Destatis) (04.08.2021)

²² Vgl. Limbourg et al. (2000), Funk & Fassmann (2002), zitiert aus: Limbourg (2010), S. 9

²³ Definition s. Anlage 1

rücklegen, liegt gemäß *Funk & Fassmann* für 10 bis 11-jährige Kinder bei 0,9 km. Dabei legen Jungen altersunabhängig durchschnittlich 1,22 km zurück, Mädchen dagegen nur 0,82 km. Die Differenz lässt sich durch das soziale Verhalten beim Spielen der Kinder erklären, da Mädchen sich i. d. R. eher in der Nähe des Wohnraums aufhalten als Jungen, die gerne mit dem Fahrrad erkunden und umherfahren.²⁴

Da die zuvor genannten Zahlen heute über 20 Jahre alt sind, ist zu erwarten, dass sie sich ebenso gewandelt haben, wie in den Jahren davor. Denn der öffentliche Verkehrsraum als Spiel- und Freizeitraum schwindet für Kinder. Dies hängt mit dem zunehmenden Kfz-Verkehr zusammen, wodurch mindestens die abstrakten Gefahren im Straßenverkehr wie oben beschrieben steigen. Wenn Eltern den Verkehrsraum infolgedessen als zu gefährlich erachten, dürfen ihre Kinder nicht mehr allein auf die Straße. Im Jahr 2000 nutzten zwischen 50 und 60 % aller Kinder ab sechs Jahren den Verkehrsraum zum Spielen und Sport treiben. Bei den drei- bis fünfjährigen Kindern waren es nur 33 %. Auch Schulwege wurden deutlich seltener selbstständig durchgeführt als z. B. 30 Jahre zuvor in den 1970ern. 1976 wurden noch ca. 92 % der Schulwege von sechs- bis siebenjährigen Kinder selbstständig bzw. in Begleitung anderer Kinder zurückgelegt. 2000 waren es lediglich 52 %.²⁵ Der Pkw-Bestand ist währenddessen von ca. 15 Millionen Pkw im Jahr 1970 auf ca. 43 Millionen im Jahr 2001²⁶ gestiegen. Der Gesamt-Kfz-Bestand stieg vergleichbar. Seit 2001 ist der Pkw-Bestand in Deutschland auf ca. 49,1 Millionen im Jahr 2024²⁷ weiter gestiegen. Somit ist davon auszugehen, dass die Werte bezüglich der Kinder, die im Straßenraum spielen sowie der Kinder, die selbstständig ihren Schulweg zurücklegen, weiter gesunken sind. Berichte über sog. Eltern-Taxis vor Schulen, wegen denen inzwischen Maßnahmen ergriffen werden, scheinen diese Behauptung zu unterstützen.

Dadurch, dass Eltern ihre Kinder schützen wollen, indem sie sie weniger den Gefahren des Straßenverkehrs aussetzen, hemmen sie jedoch u. U. die Entwicklung des Kindes in psychologischer bzw. psychomotorischer Sicht. Die Kinder machen weniger eigenständige Erfahrungen und haben weniger Trainingsmöglichkeiten für ihre motorischen Fähigkeiten. Dadurch sind sie heutzutage erst später in der Lage, sich sicher im Straßenverkehr zu verhalten. Mehr dazu im Kapitel 2.3.

²⁴ Vgl. Funk & Fassmann (2002), zitiert aus: Limbourg (2010), S. 9 f

²⁵ Vgl. Schulte (1978), Wittenberg et al (1987), Funk & Fassmann (2002); zitiert aus: Limbourg (2010), S. 12 f

²⁶ Vgl. Kraftfahrt-Bundesamt (2001)

²⁷ Vgl. Kraftfahrt-Bundesamt (2024)

2.2.2. Unfalldaten zu Kindern

Die amtlichen statistischen Unfallzahlen zu Kindern beziehen sich im Folgenden auf Kinder im Alter von 0 bis 14 Jahren, auch wenn Personen mit 14 Jahren rechtlich gesehen bereits als Jugendliche gelten.²⁸ Die amtliche Unfallstatistik unterscheidet in Altersgruppen von 0 bis unter 6 Jahren, 6 bis unter 10 sowie 10 bis unter 15, weshalb 14-Jährige mitgezählt werden. Auch die Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt) nutzt für die eigenen Veröffentlichungen zu Kinderunfällen diese Einstufung, da auch sie sich auf die amtliche Verkehrsunfallstatistik bezieht.

Von 363.922 Verunglückten im Jahr 2022 waren 25.806, also ca. 7,1 %, Kinder. Der Anteil an Jungen betrug 58,6 %, der von Mädchen 41,4 %.²⁹ Der erhöhte Anteil an Jungen geht auf die o. g. höhere Verkehrsteilnahme in dem Alter sowie ein erhöhtes Risikoverhalten zurück.³⁰ Die Verunglückten teilten sich auf in 51 getötete, 3.237 schwerverletzte und 22.518 leichtverletzte Kinder. Im Vergleich zu 2019, dem letzten Jahr vor Einschränkungen durch die COVID-19 Pandemie, die sich unmittelbar auf das Mobilitätsverhalten von Menschen auswirkten, sanken die Zahlen in allen Kategorien. 2019 gab es 55 getötete (-7,3 % von 2019 nach 2022), 3.865 schwerverletzte (-16,2 %), 24.085 leichtverletzte (-6,5 %) und somit insgesamt 28.005 verunglückte Kinder (-7,9 %). Da 2022 weitestgehend keine pandemiebedingten Einschränkungen vorhanden waren, ist der Rückgang als durchaus positiv zu betrachten und führt die in den letzten Jahrzehnten stattfindende Entwicklung zu Kinderunfällen fort.³¹

Von den 2022 verunglückten Kindern handelte es sich in den meisten Fällen um Radfahrende. Der Anteil lag bei 36 %, also rund 9.290. 34 % verunglückten als Pkw-Mitfahrende und 22 % als Fußgänger*innen.³² Der absolute Zahl von verunglückten Radfahrenden betrug im letzten Vor-Corona-Jahr (2019) 9.620 und sank demnach um ca. 330. Anteilsmäßig an den insgesamt verunglückten Kindern nahmen die radfahrenden Kinder jedoch von 34,4 % im Jahr 2019 zu.³³

Für das Jahr 2021 hat das Statistische Bundesamt die Daten zu Kinderunfällen genauer ausgewertet. Dabei kam heraus, dass unter den verunglückten Radfahrenden der Anteil an Jungen mit 68,9 % noch deutlich höher ist als bei der Gesamtbetrachtung der

²⁸ Vgl. § 1 Abs. 1 JuSchG

²⁹ Vgl. Statistisches Bundesamt (Destatis) (12.07.2023), Tabellen 46241-13, 46241-14

³⁰ Vgl. Statistisches Bundesamt (Destatis) (2022), S. 9

³¹ Vgl. Suing et al. (2022), S. 28, Tab. 3-2

³² Vgl. Statistisches Bundesamt (Destatis) (15.08.2023)

³³ Vgl. Suing et al. (2022), S. 29 f, Tab. 3-3

Verunglückten Kinder (2021 waren es 58,8 %). Zudem wurde festgestellt, dass das Unfallgeschehen von radfahrenden Kindern sowohl von der Jahreszeit als auch von der Uhrzeit abhängig ist. Über zwei Drittel der sechs- bis 14-jährigen Kinder verunglückten 2021 demnach in den wärmeren Monaten von April bis September. Die Höhepunkte waren 18,4 % im Juni und 15,2 % im September. Die wenigsten Verunglückten gab es im Januar mit 1,0 % und Februar mit 2,1 %. Über den Tagesverlauf betrachtet verunglückten die meisten radfahrenden oder zu Fuß gehenden Kinder ebenfalls zu bestimmten Zeiten. 13,7 % der sechs- bis 14-jährigen sind morgens zwischen 7 und 8 Uhr und 11,4 % zwischen 13 und 14 Uhr verunglückt. Insgesamt 35,2 % verunglückten in der Zeit zwischen 15 und 18 Uhr.³⁴

Daraus kann nicht konkludent geschlossen werden, dass diese Zeiten gefährlicher für Kinder sind. Es handelt sich um die Zeiten, in denen Kinder hauptsächlich am Straßenverkehr teilnehmen. Entweder für die Schulwege oder zur Freizeitgestaltung am Nachmittag. Auch die Abhängigkeit der Jahreszeit überrascht daher nicht, da Kinder im Winter bei schlechtem Wetter eher seltener mit dem Fahrrad oder zu Fuß unterwegs sind als in den Sommermonaten.

Für Radverkehrsunfälle lässt sich aus der Statistik der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung (DGUV) zudem folgern, dass diese in der amtlichen Statistik mutmaßlich unterrepräsentiert sind. Die DGUV erfasst u. a. alle Unfälle von Versicherten, die auf Schulwegen stattgefunden haben, bei denen sich die versicherten Schüler*innen in ärztliche Behandlung begeben haben. Versichert sind dabei alle Schüler*innen an allgemeinbildenden und beruflichen Schulen, aber auch Kinder in Kindertageseinrichtungen sowie Studierende. Sie alle werden in der Statistik als Schüler*innen zusammengefasst, ebenso wie alle entsprechenden Einrichtungen als Schulen bezeichnet werden. Im Jahr 2022 gab es demnach 50.804 Schulwegunfälle im Straßenverkehr. Bei 25.470 davon waren die Schüler*innen auf Fahrrädern unterwegs. Diese machen mit 50,1 % den mit Abstand größten Anteil aus.³⁵

Die absoluten Zahlen lassen sich nicht mit der amtlichen Verkehrsunfallstatistik vergleichen, da das Alter der Schüler*innen in der Statistik der DGUV nicht betrachtet wird. Das Verhältnis zwischen den gewählten Verkehrsbeteiligungen weicht jedoch stark von der amtlichen Statistik ab (s. o.). So ist der Radverkehrsanteil etwa 14 % höher als in der amtlichen Statistik. Schüler*innen, die im Pkw verunglücken, haben in

³⁴ Vgl. Statistisches Bundesamt (Destatis) (2022), S. 10 f

³⁵ Vgl. DGUV (2023), S.40, Tabelle 12

der Statistik der DGUV jedoch mit ca. 11,7 % einen deutlich niedrigeren Anteil als die 34 % aus der amtlichen Statistik. Ursache ist mutmaßlich wie in Kapitel 2.1 beschrieben das Anzeigeverhalten von Unfällen mit leichtem Personenschaden bei der Polizei. Leichtverletzte Radfahrende rufen diese häufig nicht. Die Diskrepanz der Werte scheint also zu bestätigen, dass das Risiko für radfahrende Kinder (leicht) zu verunglücken, deutlich größer sein könnte, als die amtlichen Statistiken belegen.

2.3. Entwicklung der Verkehrsreife im Kindesalter

Das Unfallaufkommen bei Kindern geht neben den in Kap. 2.1 angesprochenen generellen Gefahren auf weitere Risikofaktoren zurück, die daraus resultieren, dass die Entwicklung der Verkehrsreife für das Fahrrad, also die Fähigkeit, sich sicher im Straßenverkehr zu verhalten und Unfälle zu vermeiden, selbst bis zum Ende der Kindheit noch nicht abgeschlossen ist. Verschiedene kognitive und motorische Fähigkeiten sind bis dahin noch nicht oder nicht vollständig ausgereift. So müssen Kinder einerseits den Straßenverkehr verstehen können und wissen, wie man sich in diesem zu verhalten hat. Sie müssen auch die Gefahren des Straßenverkehrs erkennen und antizipieren können und entsprechend handeln. Aufmerksamkeit und Vermeidung von Ablenkungen sind dafür wichtige Voraussetzungen. Zudem müssen sie sich sicher auf dem gewählten Verkehrsmittel fortbewegen können, wofür es motorische Fähigkeiten wie Koordination und einer geringen Reaktionszeit bedarf.³⁶

Im Folgenden werden einige Fähigkeiten und Voraussetzungen, die zur Radverkehrsreife von Kindern unerlässlich sind, angesprochen. Einen umfassenden Überblick über die die Entwicklung von Kindern in Bezug auf ihr Verhalten und ihre Sicherheit im Verkehr bieten *Schützhofer et al. (2015)* in der dortigen Tabelle 1³⁷. Bei der Erarbeitung fiel ihnen auf, „dass selbst in der verkehrspsychologischen Literatur aus den letzten zehn Jahren sehr häufig auf Studien aus den 70er-Jahren verwiesen wird. Inwieweit es hier in den letzten vierzig Jahren zu einem Leistungsschritt in Richtung bessere Werte [...] oder gar schlechtere Werte [...], kommt, bleibt offen. Darüber hinaus ist es teilweise schwierig, die wissenschaftliche Basis gewisser Aussagen aus der verkehrspsychologischen Literatur zu überprüfen, da öfters Sekundärliteratur zitiert wird und die Originalquellen nicht immer zurückverfolgt werden können.“³⁸ Ebendieses Problem galt

³⁶ Vgl. Limbourg (2010), S. 98

³⁷ Vgl. Schützhofer et al. (2015); S. 238 - 243

³⁸ Schützhofer et al. (2015), S. 236

auch für den Verfasser dieser Arbeit, weshalb die folgenden Informationen zu großen Teilen aus Sekundärliteratur stammen.

2.3.1. Entwicklungspsychologische Voraussetzungen

Mit entwicklungspsychologischen Voraussetzungen sind zum einen sensorische Fähigkeiten gemeint. Also solche, die mit der Wahrnehmung zu tun haben. Diese gehen aus den Sinnesfunktionen von Kindern hervor und sind daher auch zwischen diesen zu unterscheiden. Für den Verkehr sind vor allem die visuelle Wahrnehmung und die auditive Wahrnehmung von Bedeutung.

Die visuelle Wahrnehmungsfähigkeit setzt sich aus mehreren Aspekten zusammen, die sich alle altersabhängig unterschiedlich entwickeln. So ist die Farbwahrnehmung und Unterscheidungsfähigkeit bereits mit fünf Jahren bei Kindern gut entwickelt, sodass die verschiedenen Farben von Lichtzeichenanlagen i. d. R. kein Problem mehr darstellen. Länger dauert es z. B. bei der Fähigkeit verschiedene Formen wahrzunehmen. Diese entwickelt sich auch noch bis zu einem Alter von 12 Jahren stark weiter. Dabei können gröbere und größerer Formen, wie z. B. von Fahrzeugen, früher erkannt werden als komplexe Muster.

Auch die periphere Wahrnehmung entwickelt sich erst später zu einem Level, wie sie auch bei Erwachsenen vorhanden ist. Damit ist die Fähigkeit gemeint, Gegenstände bzw. Formen, die sich nicht im Zentrum unseres Blickfelds befinden, wahrzunehmen oder umgangssprachlich „aus den Augenwinkeln“³⁹ zu sehen. *Limbourg* beruft sich in ihrem Bericht für die Unfallkasse NRW auf zwei Studien von *Sandels (1975)* und *David et al. (1986)*, in denen übereinstimmend herausgefunden wurde, dass Kinder im Alter von sechs oder sieben Jahren ein weniger ausgeprägtes peripheres Sehen haben als Neun- oder Elfjährige. Bei Letzteren zeigen sich keine Defizite gegenüber Erwachsenen mehr. Für den Straßenverkehr kann das z. B. von Bedeutung sein, wenn ein Fahrzeug von der Seite den Weg kreuzt. Jüngere Kinder, die demnach ein deutlich fokussierteres Blickfeld haben, sehen das Fahrzeug erst später als Ältere.⁴⁰

Eine weitere entscheidende Fähigkeit ist die Geschwindigkeitswahrnehmung. Diese hängt unmittelbar mit Aspekten wie Entfernung, Größe, Form und Bewegungsrichtung des Objekts zusammen und ist somit von den vorangegangenen Wahrnehmungsformen abhängig. In einer Studie aus dem Jahr 2022, herausgegeben vom Gesamtver-

³⁹ Zeiss (o.J.)

⁴⁰ Vgl. Limbourg (2010); S. 99 - 101

band der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV), wurde sich mit der Geschwindigkeitswahrnehmung von Kindern im Alter zwischen 5 und 14 Jahren beschäftigt in Verbindung mit dem Entscheidungsverhalten in Bezug auf das Überqueren einer Straße. Es wurde herausgefunden, dass die Fähigkeit von Kindern, eine Straße sicher zu überqueren, sich mit zunehmendem Alter zwar verbessert, aber auch mit Eintritt in das Jugendalter, also bei den 13- und 14-Jährigen, noch nicht abgeschlossen ist. Auch, wenn die Geschwindigkeitswahrnehmung und Einschätzung genauer seien, wurde eine nicht unbedeutende Menge an Fehlentscheidungen bezüglich der Überquerung einer Straße getroffen. Dabei fiel auf, dass es größere Defizite bei von rechts kommenden Fahrzeugen gab als bei von links Kommenden. Die Verantwortlichen des GDV folgerten, dass Kinder schneller überfordert sind je mehr Fahrspuren betrachtet werden, weshalb sich auch die Reaktionszeiten verlängerten.⁴¹

Limbourg kam zu einem vergleichbaren Ergebnis. Sie bezieht sich auf mehrere ältere Studien mit dem Ergebnis, dass „Kinder erst ab einem Alter von ca. zehn bis 12 Jahren einigermaßen in der Lage [zur Schätzung von Geschwindigkeiten sind]“.⁴² Jüngere Kinder richteten ihre Geschwindigkeitseinschätzung oftmals eher auf das Fahrzeugmodell bzw. den Typ aus. Für sie seien Sportwagen grundsätzlich schnell und z. B. landwirtschaftliche Nutzfahrzeuge oder Lastkraftwagen eher langsam, unabhängig von der tatsächlichen Geschwindigkeit.⁴³

Neben den visuellen Wahrnehmungsfähigkeiten ist auch die akustische Wahrnehmung im Straßenverkehr von Belang. Das Hörvermögen ist i. d. R. schon mit sechs Jahren voll ausgebildet, aber Kinder haben in dem Alter noch Probleme damit, Geräusche im Raum zu lokalisieren.⁴⁴ Sie wissen also ggf. nicht genau, wo das Geräusch genau herkommt. Zudem fangen Kinder auch erst mit ca. acht Jahren an, das Gehör im Straßenverkehr vollständig und regelmäßig zu benutzen.⁴⁵ Das hängt mit den vielen Sinnesreizen zusammen, aus denen Kinder erst ab einem bestimmten Alter in der Lage sind, die Wichtigen und Relevanten herauszufiltern. Zugleich scheint die visuelle Wahrnehmung gegenüber der akustischen zu dominieren, sodass sich Kinder im Konfliktfall eher auf die visuelle Wahrnehmung verlassen.⁴⁶ Das kann bedeuten, dass sie ein Fahrzeug,

⁴¹ Vgl. Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V. (2021), S. 14

⁴² Limbourg (2010), S. 103

⁴³ Vgl. ebd., S.103f

⁴⁴ Vgl. ebd., S.105.

⁴⁵ Vgl. [47] Finlayson (1972); zitiert aus: Schützhofer et al. (2015), S. 241, Tab. 1

⁴⁶ Vgl. Limbourg (2010), S. 106

welches sie zwar hören, aber nicht sehen können, überhaupt nicht bewusst als Fahrzeug wahrnehmen und so z. B. ein Überqueren einer Straße als sicher betrachten.

Neben den sensorischen Fähigkeiten sind auch kognitive Fähigkeiten bei der Entwicklung von Bedeutung. Die zahlreichen Reize, die im Straßenverkehr auf Kinder einwirken, sind entscheidende Faktoren, bei der Aufmerksamkeits- und Konzentrationsfähigkeit von Kindern. Im Alter von ca. vier bis fünf Jahren sind Kinder noch stark von irrelevanten Reizen ablenkbar. Auch ist die Aufmerksamkeit generell eher auf verkehrsirrelevante Dinge gerichtet. Sollen sich Kinder aktiv und maximal auf den Straßenverkehr konzentrieren, schaffen sie es in diesem Alter höchstens 15 Minuten.⁴⁷ Die Fähigkeit, sich vollständig über längere Zeit auf den Straßenverkehr zu konzentrieren und selektiv irrelevante Reize auszublenden, ist erst mit acht bis neun Jahren vorhanden, doch auch dann gibt es noch Defizite gegenüber älteren Kindern oder Erwachsenen.⁴⁸

Die Reaktionsfähigkeit von Kindern ist auch in der späten Kindheit nicht vollständig entwickelt. So untersuchte *Köhler* in einer Studie aus 1988 die Reaktionszeit von zehn- bis 14-Jährigen. Diese sei noch deutlich länger als die von Erwachsenen. Ähnliche Ergebnisse stammen von *Hoffmann, Martin & Schilling* (2003). Sie konnten zeigen, dass Kinder für einen Tastendruck auf einen Reiz hin mehr Zeit benötigen als Erwachsene. So benötigen achtjährige Kinder durchschnittlich 0,8 Sekunden, zehnjährige 0,6 Sekunden und Erwachsene nur 0,4 Sekunden.⁴⁹ Die Reaktionszeit ist wichtig, um z. B. plötzlich auftretende Hindernisse oder Schwierigkeiten unfallfrei zu bewältigen, also z. B. rechtzeitig eine Gefahrenbremsung auszuführen. Für Kinder ist dies demnach schwieriger, was das Unfallrisiko erhöht.

Ein wesentlicher Aspekt der kognitiven Entwicklung ist die sog. „egozentrische“ Denkweise von Kindern. Kinder haben in früheren Jahren noch keinerlei Perspektivbewusstsein und betrachten den Straßenverkehr und die einhergehenden Gefahren immer nur aus der eigenen Perspektive. Erst ab einem Alter von sechs bis acht Jahren entwickelt sich die Fähigkeit, Dinge aus verschiedenen Perspektiven zu betrachten und schließlich auch, sich in andere Verkehrsteilnehmende hineinzusetzen. Eine völlig ausgereifte Perspektivübernahme wird meist erst im Jugendalter zwischen 12 und 15

⁴⁷ Vgl. [51] Pastò/ Burack (1997), [38] Günther/ Limbourg (1977), [28] Walter et. al (2013); zitiert aus: Schützhofer et al. (2015), S. 239, Tab. 1

⁴⁸ Vgl. [13] Limbourg (1997), [58] Tabibi/ Pfeffer (2003); zitiert aus: Schützhofer et al. (2015), S. 241, Tab. 1

⁴⁹ Vgl. Limbourg (2010), S. 112

Jahren erreicht.⁵⁰ Damit zusammenhängend hat das Gefahrenbewusstsein von Kindern einen hohen Stellenwert für die Sicherheit im Straßenverkehr. Kinder ab sechs Jahren haben bereits ein „akutes“ Gefahrenbewusstsein. Sie erkennen Gefahren erst, wenn sie bereits unmittelbar vorhanden sind und ein Unfall wahrscheinlich nicht vermeidbar ist. Ab ca. acht Jahren entwickeln sie ein „vorausschauendes“ Gefahrenbewusstsein, also die Möglichkeit, Gefahren, die eintreten könnten, vorherzusehen. Ein sog. „Präventionsbewusstsein“, wodurch sie in der Lage sind Gefahren bewusst im Voraus zu reduzieren, erreichen Kinder erst mit neun bis zehn Jahren.⁵¹

2.3.2. Radfahrmotorische Voraussetzungen

Neben der psychologischen, kognitiven Entwicklung von Kindern spielt auch die Motorik eine wichtige Rolle bei der Beherrschung des Fahrradfahrens. Man unterscheidet grundsätzlich zwischen Grob- und Feinmotorik. Von wesentlicher Bedeutung für das Radfahren ist dazu das Feld der Psychomotorik. Darunter versteht man das Zusammenspiel zwischen Wahrnehmung und Bewegung, also beispielsweise die Hand-Augen-Koordination. In den ersten beiden Lebensjahren beschränkt sich die psychomotorische Entwicklung in erster Linie darauf, gezielte und kontrollierte Körperbewegungen auszuführen, auf das Fortbewegen bis hin zum Laufen und auf das Greifen.

Im Vorschulalter werden diese Fähigkeiten verbessert und es kommen weitere hinzu. So sind Kinder im Vorschulalter prinzipiell in der Lage sich als Fußgänger*innen sicher im Straßenverkehr zu bewegen. Zudem sind sie ab ca. drei Jahren in der Lage einfache Manöver mit dem Fahrrad ausführen.⁵² Dennoch ist die Fähigkeit sich als Radfahrende sicher zu bewegen im Vorschulalter nur ungenügend vorhanden.⁵³

Einen aus psychomotorischer Sicht großen Sprung in der Leistungsverbesserung beim Fahrradfahren machen Kinder mit etwa sieben bis acht Jahren. So verbessert sich u. a. das Gleichgewichtsverhalten, aber auch die bereits angesprochenen Reaktionszeiten.⁵⁴ Ab neun Jahren verbessert sich das einhändige Radfahren und ab zehn Jahren schaffen es Kinder nicht zu schwanken, während sie einhändig fahren, zurück-

⁵⁰ Vgl. Limbourg (2010), S. 109 f

⁵¹ Vgl. ebd., S. 86 f

⁵² Vgl. [9] Basner/ De Marees (1993), [11] Pfafferott (1994); zitiert aus: Schützhofer et al. (2015), S. 238, Tab. 1

⁵³ Vgl. Limbourg (2010), S. 114

⁵⁴ Vgl. ebd., S. 116; [9] Basner/ De Marees (1993), [10] Arnberg et al. (1978), zitiert aus: Schützhofer et al. (2015), S. 240, Tab. 1

schauen oder beim Verringern der Geschwindigkeit.⁵⁵ Bei diesen handelt es sich um wichtige Fähigkeiten für den Straßenverkehr, da sie für das Handzeichen beim Abbiegen benötigt werden.

Die voran zitierten Studien konnten auch zeigen, dass Kinder im Grundschulalter ihre psychomotorischen Fähigkeiten verbessern können, wenn sie diese trainieren. Anhand von Fahrpraxis, z. B. durch regelmäßiges Fahren des Schulwegs mit dem Fahrrad, kann die Entwicklung demnach beschleunigt werden.⁵⁶ Auch weitere Einflussfaktoren, wie z. B. die Nutzung von Laufrädern in jüngeren Kindheitsjahren können die Radfahrkompetenz erhöhen.⁵⁷ In Verbindung mit den kognitiven Leistungen hat die Übung und Fahrpraxis einen weiteren positiven Effekt. So haben Kinder „bei guten motorischen Kompetenzen mehr Aufmerksamkeitsressourcen für den Straßenverkehr, was sich wiederum positiv auf die Unfallbilanz auswirkt.“⁵⁸

Zusammenfassend scheint es so, als ob Kinder trotz weiterhin bestehender Defizite mit ca. zehn Jahren einen großen Teil der benötigten kognitiven, sensorischen als auch motorischen Fähigkeiten besitzen. Dennoch sind diese meist noch nicht ausgereift, sodass Kinder weiterhin „nicht als zuverlässige VerkehrsteilnehmerInnen betrachtet werden können.“⁵⁹ Zudem steigen die Unfallzahlen von radfahrenden Kindern gerade in den darauffolgenden Jahren, also zwischen zehn und 15, weiter an. Die Gründe sind jedoch verschieden. Obwohl ältere Kinder und Jugendliche über die erforderlichen kognitiven und motorischen Fähigkeiten verfügen, tendieren sie zu einem geringeren Gefahrenbewusstsein und dazu sich selbst zu überschätzen. Dies kann ihr Risiko für Unfälle erhöhen.⁶⁰ Dies gilt insbesondere für Jungen, die in dem Alter deutlich häufiger verunfallen als Mädchen.

3. Betrachtung der Rechtslage zu Kindern im Radverkehr

Dieses Kapitel soll sich mit der Frage beschäftigen, ob die Regelungen, die der Gesetzgeber für radfahrende Kinder getroffen hat, dem aus den vorherigen Kapiteln ge-

⁵⁵ Vgl. [1] Michaelis/ Niemann (1999), zitiert aus: Schützhofer et al. (2015), S. 240, Tab. 1

⁵⁶ Vgl. Limbourg (2010), S. 116

⁵⁷ Vgl. Günther/ Kraft (2015), S. 3

⁵⁸ Schützhofer et al. (2015), S. 236

⁵⁹ Schützhofer et al. (2016), S.155

⁶⁰ Vgl. ebd., S. 155

wonnenen Erkenntnisstand zur Entwicklung von Kindern im Hinblick auf das Radfahren, entsprechen.

Grundsätzlich gelten Verkehrsregeln, z. B. solche der StVO, für alle angesprochenen Verkehrsteilnehmenden. Sollte der Adressat einer Norm also jeder Verkehrsteilnehmende sein, wie in den Grundregeln aus § 1 StVO, so sind auch Kinder, die am Verkehr teilnehmen, Verkehrsteilnehmende und somit Adressaten i. S. d. Gesetzes. Gleiches gilt für die Regelungen zu Fußgänger*innen aus § 25 StVO. Auch zu Fuß gehende Kinder sind Adressaten dieser Norm.

Im Unterschied zu Jugendlichen und Erwachsenen sind Kinder jedoch nicht schuldhaftig bzw. handeln nicht vorwerfbar. Deshalb sind Verstöße gegen die Straßenverkehrsregeln weder straf- noch ordnungswidrigkeitenrechtlich zu verfolgen. Sie können jedoch trotzdem eingeschränkt verkehrsrechtlich Normadressaten sein. So können Kinder Adressaten von gefahrenabwehrenden Maßnahmen sein. Im Fall von Verstößen gegen die Verkehrsregeln, kommen dabei insbesondere polizeiliche Allgemeinverfügungen gemäß § 8 PoIG NRW oder aber polizeiliche Weisungen gemäß § 36 Abs. 1 und 3 StVO in Betracht. Da es sich um Kinder handelt, muss besondere Beachtung auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gelegt werden und die Maßnahmen müssen den Kindern kindgerecht dargelegt werden.

Keine zu erwartenden Sanktionen dürfen selbstverständlich keinen Freifahrtschein für Kinder im Straßenverkehr bedeuten. Zum Schutz der Kinder und anderer Verkehrsteilnehmenden ist es von äußerster Bedeutung, dass auch Kinder sich nach Möglichkeit an die Verkehrsregeln halten. Das Verständnis dieser Regelungen und überhaupt der Gefahren im Straßenverkehr ist wie in Kapitel 2.3 beschrieben vom Alter, dem einhergehenden Entwicklungsstand und der Erfahrungen im Straßenverkehr des jeweiligen Kindes abhängig. Somit ist bei Kindern mögliches Fehlverhalten nie generell auszuschließen.

Der Gesetzgeber hat daher § 3 Abs. 2a StVO eingeführt, um Kinder und andere hilfsbedürftige Verkehrsteilnehmende zu schützen. Demnach müssen sich alle Fahrzeugführende, also sowohl solche, die ein Kraftfahrzeug führen, aber u. a. auch Radfahrende so verhalten, dass eine Gefährdung der angesprochenen Personengruppen ausgeschlossen ist. Dies geht dem Wortlaut nach insbesondere mit Verminderung der Geschwindigkeit und erhöhter Bremsbereitschaft einher. Der Wortlaut verlangt jedoch auch, dass dieses Verhalten allein nicht grundsätzlich in jedem Fall ausreicht. Durch die Formulierung "Gefährdung dieser Verkehrsteilnehmer ausgeschlossen" wird ver-

deutlicht, dass von dem Fahrzeugführenden das Äußerste an Sorgfalt verlangt wird, um eine Gefährdung der Kinder etc. zu vermeiden. Es muss dafür jedoch vorausgesetzt sein, dass Fahrzeugführende die geschützten Personen sehen können oder bei dem hier zu fordernden Maß an Sorgfalt hätten sehen oder nach den Umständen mit ihnen hätten rechnen müssen.⁶¹

Der § 3 Abs. 2a StVO setzt dabei keine Form der Verkehrsbeteiligung voraus, d.h. er gilt gegenüber Kindern, die zu Fuß gehen ebenso wie gegenüber radfahrenden Kindern oder Kindern auf sonstigen Fahrzeugen. Dem Wortlaut nach muss es sich jedoch um Verkehrsteilnehmende handeln.

Für radfahrende Kinder gelten anders als für zu Fuß gehende Kinder wie o. g. nicht einfach die generellen Straßenverkehrsregeln, wie sie auch für erwachsene Radfahrende gelten würden. Zunächst muss § 2 Abs. 4 StVO betrachtet werden. Demnach dürfen bzw. müssen (wenn bestimmte Verkehrszeichen dies vorschreiben) Radfahrende, bei denen es sich grundsätzlich um Fahrzeugführende handelt, anders als im § 2 Abs. 1 StVO gefordert, statt die Fahrbahn zu nutzen auch auf Radwegen fahren. Im Fall von Kindern kann es jedoch sein, dass diese nicht als Fahrzeugführende gelten. Dies ist dann der Fall, wenn sie ein Kinderfahrrad gemäß § 24 Abs. 1 StVO nutzen. Bei diesen handelt es sich um sog. besondere Fortbewegungsmittel, die nicht als Fahrzeuge i. S. d. Vorschrift gelten. Generell sind Kinderfahrräder auch nicht für die Nutzung zur klassischen Teilnahme am Straßenverkehr angedacht. Vielmehr sind es solche, die dem o. g. „spielerischen Umherfahren“ im Kindesalter und insbesondere auch dem Lernen und Erproben dienen.⁶² Gemäß Abs. 1 S. 2 sind diese Fortbewegungsmittel ausdrücklich den Regelungen des Fußgängerverkehrs untergeordnet, weshalb für Kinder auf Kinderfahrrädern eine Gehwegbenutzungspflicht gemäß § 25 Abs. 1 StVO gilt. Sollte ein radfahrendes Kind kein solches Kinderfahrrad mehr nutzen, dann handelt es sich um einen Fahrzeugführenden i. S. d. Vorschrift. Der Gesetzgeber sieht in diesem Fall wegen des größeren Gefährdungspotenzials stufenweise aufgebaute, altersabhängige Sonderregelungen für Kinder vor.

Diese ergeben sich aus § 2 Abs. 5 StVO. Es wird unterschieden zwischen Kindern bis zur Vollendung des achten Lebensjahres, also bis zum achten Geburtstag, sowie zwischen Kindern bis zur Vollendung des zehnten Lebensjahres. Für Kinder unter acht Jahren gilt, dass diese von der Fahrbahnbenutzung ausgeschlossen sind. Gemäß

⁶¹ Vgl. König in Hentschel / König / Dauer (2023), StVO § 3, Rn. 6

⁶² Definition s. Anlage 1

Satz 1 müssen sie den Gehweg benutzen. In Satz 2 wird hinzugefügt, dass sie im Falle eines baulich von der Fahrbahn getrennten Radwegs auch diesen benutzen dürfen. Damit will der Gesetzgeber deutlich machen, dass die Nutzung eines solchen Radwegs für Kinder grundsätzlich sicher ist und es demnach für Fußgänger nicht grundsätzlich zu vertreten wäre, wenn ausreichend verkehrssichere, radfahrende Kinder und Aufsichtspersonen trotz dessen den Gehweg nutzten. Ohnehin sei es bereits gelebte Praxis, dass Kinder in diesem Fall bereits den Radweg nutzten.⁶³ Im Falle einer Nutzung eines Radwegs unterliegen Kinder den für den Radverkehr geltenden Regeln.

Kinder bis zur Vollendung des zehnten Lebensjahres, also zwischen dem achten und dem zehnten Geburtstag, müssen nicht, dürfen jedoch auf dem Gehweg fahren. Hier sieht der Gesetzgeber die Kinder also grundsätzlich dafür geeignet, die Fahrbahn oder Radwege zu nutzen, erlaubt es jedoch wegen des individuellen Entwicklungsstandes weiterhin, dass Gehwege genutzt werden.

Zugleich regelt § 2 Abs. 5 StVO, dass Kinder bis zur Vollendung des achten Lebensjahres, von einer geeigneten Aufsichtsperson auf den Gehwegen begleitet werden dürfen, die in diesem Fall ebenfalls mit dem Fahrrad den Gehweg nutzen darf. Diese Regelung trat 2016 mit einer Änderung der StVO in Kraft. Zuvor durften Aufsichtspersonen keine Gehwege befahren und waren auch nicht im Gesetzestext erwähnt. Geeignete Aufsichtspersonen sollen dem Wortlaut nach mindestens 16 Jahre alt sein. Der Bundesrat begründete diese Änderungen damit, dass eine 16-jährige Person i. d. R. über die körperliche und geistige Reife zur Teilnahme am Straßenverkehr verfügt. Weiterhin wird ausgeführt, dass die Aufsichtsperson eine Garantenstellung gegenüber dem Kind haben sollte, also aus der Familie oder dem Freundeskreis sein oder eine sonstige Aufsichtspflicht innehaben sollte. Diese Anforderungen seien wichtig, um die Sicherheit des Kindes zu erhöhen und die Ausübung der Aufsichtspflicht zu erleichtern.⁶⁴ Diese Garantenstellung ist jedoch gesetzlich nicht vorgeschrieben. Da im Gesetz von einer Aufsichtsperson im Singular gesprochen wird, beschränkt sich diese Regelung auch nur auf eine Person. Es dürften also z. B. nicht beide Elternteile zusammen mit dem Kind auf dem Gehweg fahren.

Für die den Gehweg nutzenden Kinder sowie auf dem Gehweg fahrende Aufsichtspersonen gilt gemäß § 2 Abs. 5 S. 4-6 StVO, dass auf den Fußgängerverkehr besondere Rücksicht genommen werden muss und Behinderungen und Gefährdungen auszu-

⁶³ Vgl. König in Hentschel/ König/ Dauer (2023), StVO § 2, Rn. 16i

⁶⁴ Vgl. BR-Drs. 332/16

schließen sind. Soweit erforderlich muss dafür die Geschwindigkeit an den Fußgängerverkehr angepasst werden. Dies ist insbesondere von Bedeutung, da den Gehweg nutzende Kinder und Aufsichtspersonen nach Auffassung von *König* den Regelungen des Fußgängerverkehrs unterliegen und demnach auch ein Nutzen in beide Richtungen, selbst entgegen von Einbahnstraßen, erlaubt ist.⁶⁵

In Satz 7 regelt § 2 Abs. 5 StVO, dass im Fall einer Fahrbahnüberquerung, Kinder sowie Aufsichtspersonen, die zuvor den Gehweg genutzt haben, vor dem Überqueren der Fahrbahn absteigen müssen. Somit unterliegen sie auch keinem Vorfahrtsrecht, selbst dann nicht, wenn sie entgegen der Vorschrift nicht absteigen sollten.⁶⁶

Für zehnjährige oder ältere Kinder sieht der Gesetzgeber keine besonderen Regelungen für radfahrende Kinder mehr vor. Sie sind den Erwachsenen gleichgestellt.

Die erste Altersgrenze, die der Gesetzgeber vorgibt, also der achte Geburtstag, erscheint unter Betrachtung der in Kap. 2.3 gewonnen Erkenntnisse als durchaus sinnvoll. Vorher sind Kinder i. d. R. nicht verkehrssicher genug, um auf der Straße zu fahren. Selbst bei Begleitung durch die Eltern wäre dies aufgrund der eingeschränkten kognitiven und motorischen Fähigkeiten des Kindes fahrlässig. Daher erscheint es auch richtig, den Kindern ab dem neunten Lebensjahr zunächst die Wahl zu lassen. Kinder und Eltern können anhand der individuellen Reife des Kindes entscheiden, was in der speziellen Situation der richtige Weg ist. Dass es Kindern ab dem zehnten Geburtstag nicht mehr erlaubt ist, den Gehweg zu nutzen, erscheint ggf. etwas früh. Vor allem das sichere Handhaben des Fahrrads beim Abbiegen in Form von Schulterblick, einhändigem Fahren für das Handzeichen etc. schaffen die meisten Kinder frühestens ab etwa diesem Alter. Auf der Straße benötigen sie diese Fertigkeiten jedoch definitiv. Gerade bei Kindern, die erst spät das Fahrradfahren erlernen oder solchen, die in jüngeren Jahren nicht viel geübt haben, kann es sein, dass sie die entsprechende Kontrolle des Fahrrads erst später erlangen und somit auf der Fahrbahn noch stark gefährdet wären.

Da in der Praxis mutmaßlich kein*e Polizist*in Handlungsbedarf sehen würde, wenn ein Kind, das noch nicht gänzlich sicher Fahrrad fährt, trotz des Alters auf dem Gehweg fährt, erscheint hier dennoch kein Änderungsbedarf vorhanden zu sein.

⁶⁵ Vgl. König in Hentschel / König / Dauer (2023), StVO § 2, Rn. 29b

⁶⁶ Vgl. ebd., StVO § 2, Rn. 29b

In Deutschland gibt es keine gesetzliche Helmtragepflicht beim Fahrradfahren. Auch nicht für Kinder. Es wird jedoch von allen Seiten empfohlen. Dies ist in Österreich anders. In Österreich ist es Kindern bis zur Vollendung des zwölften Lebensjahres vorgeschrieben einen geeigneten „Sturzhelm“ zu tragen, unabhängig davon, ob sie selbst fahren, oder auf dem Fahrrad mitgenommen werden.⁶⁷ Weiterhin gibt es in Österreich zwar ebenfalls eine altersabhängige Einschränkung der Straßenbenutzung von radfahrenden Kindern im Straßenverkehr, diese bezieht sich jedoch anders als in Deutschland nicht auf die Verkehrsflächenwahl. In Österreich ist es Kindern unter zwölf Jahren nicht gestattet, allein mit dem Fahrrad am Straßenverkehr teilzunehmen. Dies ist nur im Beisein einer Begleitperson erlaubt. Als Anforderung an diese gilt wie bei der Aufsichtsperson in Deutschland die Vollendung des 16. Lebensjahres. Als Ausnahme gibt es in Österreich den sog. Radfahrausweis. Diesen können Kinder für eine bestandene freiwillige Radfahrprüfung erhalten, wodurch sie bereits ab dem zehnten Lebensjahr am Straßenverkehr teilnehmen dürfen.⁶⁸ Dadurch kommt der Radfahrprüfung anders als in Deutschland eine tatsächliche rechtliche Relevanz zu.

Schützhofer et al. betrachten die in Deutschland fehlenden Altersgrenzen zum unbeleiteten Fahren in Hinblick auf den entwicklungspsychologischen Kenntnisstand kritisch. Unabhängig einer gesetzlichen Regelung sei das Begleiten von radfahrenden Kindern jedoch aus fachlicher Sicht zu empfehlen.⁶⁹

4. Befragung von Eltern im Hinblick auf ihre Rolle als Aufsichtspersonen

4.1. Methodik

Im Rahmen dieser Arbeit hat der Verfasser sich vorgenommen die Radverkehrssicherheit von Kindern im Hinblick auf ebendies, also das begleitete Radfahren von Kindern, zu untersuchen.

Im Rahmen der Literaturrecherche konnten wenige Quellen festgestellt werden, die sich explizit mit diesem Thema beschäftigen. Dadurch entstand der Gedanke, eine empirische Umfrage durchzuführen.

⁶⁷ Vgl. § 68 Abs. 6 StVO (Österreich)

⁶⁸ Vgl. § 65 StVO (Österreich)

⁶⁹ Vgl. Schützhofer et al. (2016), S. 158

Die Zielgruppe der Umfrage wurde auf Eltern mit Kindern im Vorschulalter, de facto in der Umfrage ab drei Jahren, sowie Kinder im Grundschulalter definiert. Es wurde sich auf Eltern konzentriert, obwohl dies kein verpflichtendes Kriterium von Aufsichtspersonen ist (s.o.), da diese das Mobilitätsverhalten ihres Kindes bestimmen und daher am besten ihre Erfahrungen teilen können.

Schulwege (damit sind im Folgenden entsprechend der DGUV auch Wege zu Kindergärten und vergleichbaren Einrichtungen gemeint, s. o.) sind darüber hinaus häufige, regelmäßig wiederkehrende Wege, die Kinder zurücklegen. Diese stellen daher eine gute Grundlage zur empirischen Forschung dar, da sich das Verhalten von Kindern, aber auch die Regeln bzw. Vorgaben der Eltern evtl. zu fremden Gebieten unterscheiden.

Bei den entsprechenden Kindern handelt es sich folglich um Kinder zwischen dem Zeitpunkt des Erlernens des Radfahrens (i. d. R. frühestens ab dem dritten Lebensjahr) und dem Alter, ab dem sie gemäß dem Gesetz als ausreichend verkehrssicher gelten, um auf der Straße zu fahren.⁷⁰ Ältere Kinder, also solche, die bereits in die Sekundarstufe 1 auf der weiterführenden Schule gehen, werden nicht betrachtet. Diese fahren bereits häufig allein mit dem Fahrrad zur Schule. Eine Befragung der Eltern wäre somit erschwert gewesen. Zudem haben die Eltern weniger direkten Einfluss auf das Verhalten ihres Kindes beim Radfahren.

Die wesentlichen Fragestellungen, deren Beantwortung durch die Umfrage erhofft ist, sind:

- Wie gehen Eltern in der Praxis mit dem Begleiten von Kindern beim Radfahren um?
- Halten Sie sich dabei an die Regelungen des § 2 Abs. 5 StVO?
- Wo sehen Eltern Gefahren für radfahrende Kinder im Straßenverkehr?

Zunächst wurde ein Fragebogen erstellt und verschiedenen Personen zum Testen und Feedback geben weitergeleitet. Da es mit dem ursprünglichen Umfrage-Tool „Google Forms“ datenschutzrechtliche Bedenken gab, entschied sich der Verfasser in Absprache mit der Datenschutzbeauftragten der HSPV, Frau Di Nato, die Umfrage mit dem von der HSPV empfohlenen Umfrage-Software „EvaSys“ neu zu erstellen. Bei der Erstellung des Fragebogens kam es ebenfalls aus Datenschutzgründen auf Anonymität der Teilnehmenden an. Die Fragen wurden daher so gestellt, dass eine Identifizierung

⁷⁰ S. Kapitel 3

der Teilnehmenden im Nachgang nicht möglich ist. Deshalb wurde auch auf Freitextfelder verzichtet, da sonst nicht sichergestellt werden kann, dass die Teilnehmenden Antworten angeben, die am Ende zu einer Identifizierung beitragen könnten.

Der finale Fragebogen⁷¹ enthielt sechs Abschnitte mit jeweils bis zu neun Fragen. Die Abschnitte gliederten sich in:

1. Datenschutzerklärung,
2. Grundinformationen,
3. Persönliche Einstellung zum Radfahren,
4. Radfahrverhalten und Erfahrungen Ihres Kindes,
5. Umgang beim Begleiten des Kindes sowie
6. Sonstiges.

Die Grundinformationen dienen der späteren Auswertung der Umfrage. Anhand von Fragen zum Wohnort (Ortsgrößenklasse sowie Kölner Stadtbezirk), Alter der Kinder sowie Länge des Schulwegs sollen im Nachgang mögliche Unterschiede in Bezug auf die verschiedenen Antworten festgestellt werden. Die dritte Kategorie soll Rückschlüsse über das Radfahrverhalten der Eltern liefern, um ggf. herauszufinden, ob dieses Einfluss auf die Kinder hat. Die vierte Kategorie dient analog dazu, das Radfahrverhalten der Kinder zu untersuchen, also z. B. herauszufinden, wie oft in der Woche die Kinder mit dem Fahrrad zur Schule bzw. zur Kindertageseinrichtung, fahren. Auch Erfahrungen zu Unfällen oder Beinahe-Unfällen sowie das Helmtrageverhalten werden abgefragt. In der Kategorie „Umgang beim Begleiten des Kindes“ geht es um die Betrachtung der Regelungen aus § 2 Abs. 5 StVO. Also z. B. ob sie vor, hinter oder neben dem Kind fahren oder ob sie vor dem Überqueren einer Straße absteigen oder nicht. Zuletzt gibt es einige Fragen bezüglich der Gefahren, die Eltern für ihre Kinder im Radverkehr sehen und was für konkrete (bauliche bzw. planerische) Möglichkeiten der Verbesserung sie sich wünschen würden. Dies soll im Nachgang dazu dienen, Präventionsmöglichkeiten zu betrachten.

Anhand von EvaSys wurde der Fragebogen zu einer Online-Umfrage formatiert. Diese konnte durch einen Link oder einen QR-Code geöffnet werden, sodass die Fragen einfach auf elektronischen Endgeräten beantwortet werden konnten. Zur Verbreitung der Umfrage wurde der Link sowie ein Flyer⁷² mit dem QR-Code an alle Kölner Grundschu-

⁷¹ S. Anlage 2.1

⁷² S. Anlage 2.2

len, die auf der Website der Stadt Köln eine E-Mail-Adresse hinterlegt hatten, gesendet.⁷³ Zudem wurden die Flyer in einigen Kölner Kindergärten und Kindertagesstätten in den unterschiedlichen Bezirken verteilt und dort für die Eltern der Kinder erreichbar ausgehängen.

In den Kölner Stadtbezirken Kalk, Mülheim, Rodenkirchen, Lindenthal und Ehrenfeld wurden jeweils an ein oder zwei Schulen entweder zu Schulbeginn oder zu Schulschluss Eltern direkt befragt. Diese konnten vor Ort die Umfrage unter Anleitung des Verfassers ausfüllen oder den QR-Code scannen und später teilnehmen.

Um für die Umfrage ein Vergleichsbild aus Städten anderer Größenklassen als Köln zu bekommen, wurde in der Stadt Kempen ebenso vorgegangen wie oben beschrieben. Kempen ist eine Kleinstadt in NRW am Niederrhein. Sie hat Stand Oktober 2023 34.977 Einwohner, davon 22.002 im Stadtteil Kempen, also der eigentlichen Stadt.⁷⁴

Eröffnet wurde die Umfrage am 12.04.2024. Sie lief bis zum 02.05.2024.

4.2. Ergebnisse

Die Umfragesoftware EvaSys bietet eigene HTML-basierte Auswertungsmöglichkeiten an. Anhand dieser können die Rückläufer, so die Bezeichnung der Software für eingesehene digitale Umfragebögen, entweder mit absoluten Zahlen oder mit relativen Werten grafisch oder tabellarisch dargestellt werden. Zudem bietet die Software an, beliebig Filter zu setzen, um die Umfrageergebnisse in Abhängigkeit voneinander zu betrachten. Außerdem können innerhalb einer Frage bis zu drei Antwortmöglichkeiten miteinander verglichen werden, wodurch die restlichen Antworten ebenfalls nach diesen gefiltert werden, jedoch einzeln für die gewählten Antwortmöglichkeiten.

Im Umfragezeitraum sind insgesamt 289 Rückläufer eingegangen. Eine genaue Darstellung aller Ergebnisse in absoluten Zahlen sowie relativen Werten befinden sich in Anlage 3.1 sowie 3.2. Im Folgenden werden wesentliche Ergebnisse und Erkenntnisse dargestellt und beschrieben.

Allgemeine Informationen

Frage 2.4 diente zur Unterscheidung verschiedener Stadtgrößenklassen. Abbildung 1 stellt den Rücklauf grafisch anhand eines Balkendiagramms dar. Von den 289 Rück-

⁷³ Vgl. Stadt Köln (o.J.)

⁷⁴ Vgl. Stadt Kempen (2023)

läufern haben 281 die Frage beantwortet. Erwartungsgemäß stammte mit einem Anteil von 75 % der Großteil aus der Klasse „Metropole (>500.000 Einwohner)“, zu der Köln zählt. Ebenfalls erwartungsgemäß stammten die zweitmeisten Stimmen mit 11 % aus einer „Mittelstadt (20.000 bis <100.000)“. In diese Kategorie fällt die Vergleichsstadt Kempen.

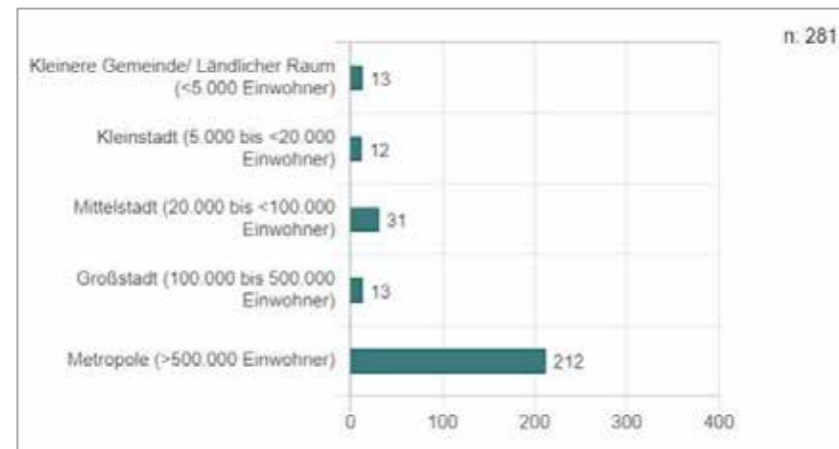


Abbildung 1: Frage 2.4 – Aufteilung auf Ortsgrößenklassen (Quelle: EvaSys, eigene Daten)

Mit Frage 2.2 wurde abgefragt, in welchem Kölner Stadtbezirk, sofern denn in Köln, sich die Kindertageseinrichtung bzw. die Grundschule des Kindes befindet (s. Abbildung 2). Diese Frage hatte 238 Rückläufer und erhielt somit 26 mehr Stimmen als die Stadtgrößenklasse von Köln. Dies kann u. U. durch Eingabefehler begründet werden. Zudem ist es möglich, dass Familien außerhalb von Köln leben, die Kinder jedoch innerhalb Kölns eine Grundschule bzw. einen Kindergarten besuchen. Die Teilnahmebereitschaft war in den Kölner Stadtbezirken Mülheim (24 %), Ehrenfeld (22 %), Lindenthal (21 %) und Innenstadt (19 %) am höchsten. Die Bezirke Nippes, Kalk, Rodenkirchen und Porz erhielten deutlich weniger Stimmen. Der Stadtbezirk Chorweiler wurde null mal angegeben.

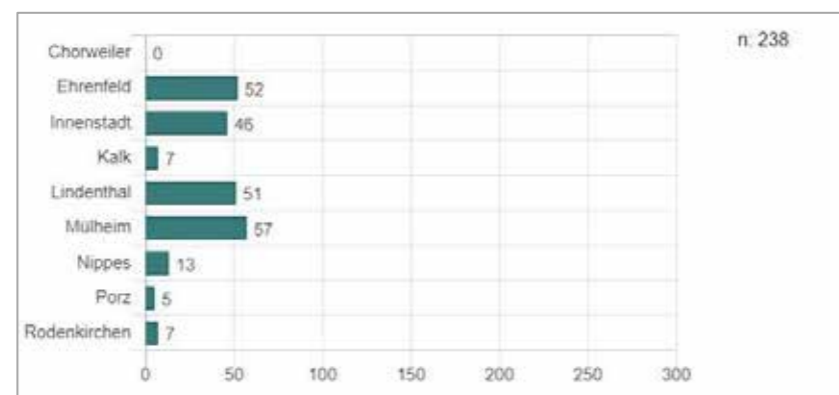


Abbildung 2: Frage 2.2 – Aufteilung auf Kölner Stadtbezirke (Quelle: EvaSys, eigene Daten)

Vergleicht man diese Ergebnisse mit dem Kölner Modal Split der Stadtbezirke aus Abbildung 3, fällt auf, dass es sich bei Ehrenfeld, Innenstadt und Lindenthal auch um drei der vier radverkehrsstärksten Stadtbezirke Kölns handelt. Die Unterschiede zu den restlichen Bezirken sind beim Modal-Split jedoch deutlich geringer als in der Umfrage. Zudem ist der Bezirk Nippes grundsätzlich einer der radverkehrsstärksten, erhielt jedoch relativ wenige Stimmen in der Umfrage. Diese Diskrepanz lässt sich dadurch erklären, dass nicht sichergestellt ist, welche Schulen die Umfrage an die Eltern weiter-

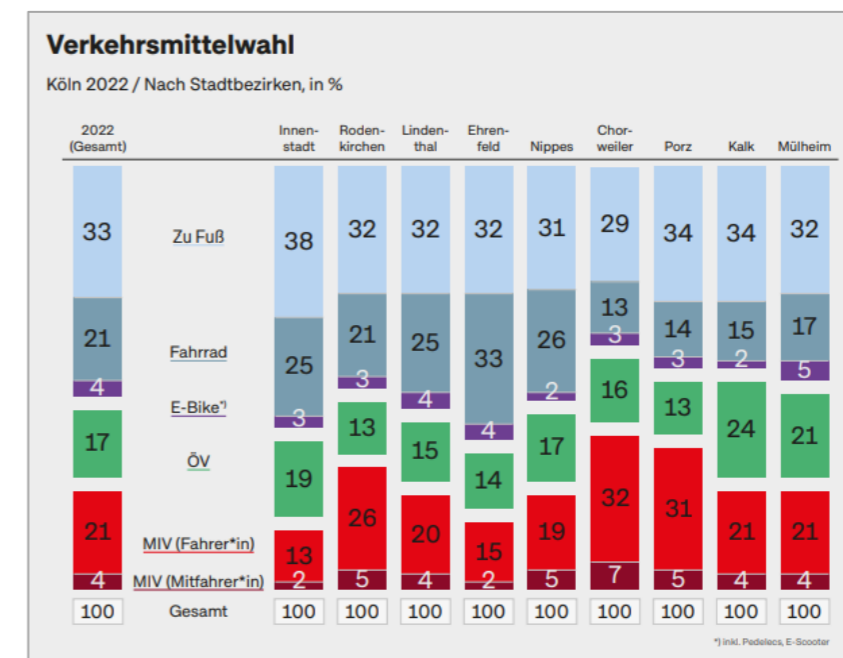


Abbildung 3: Verkehrsmittelwahl nach Stadtbezirken (Quelle: Stadt Köln, 2024)

geleitet haben und welche nicht. Lediglich von zwei Schulleitungen gingen Rückmeldungen ein, dass die Umfrage weitergeleitet wurde. Eine davon aus dem Stadtbezirk Lindenthal, die andere aus der Innenstadt. Zudem wurde bei der Befragung herausgefunden, dass mindestens eine Schule aus Mülheim die Umfrage weitergeleitet hatte. Die Ergebnisse lassen vermuten, dass dies auch in Ehrenfeld passiert ist.

Abbildung 4 stellt den Rücklauf zu Frage 2.3 dar. Es kann festgestellt werden, dass der Rücklauf für Kinder im Vorschulalter, also zwischen drei und sechs Jahren, deutlich geringer ausfällt als für Kinder im Grundschulalter, also zwischen sechs und zehn Jahren bzw. in Einzelfällen älter. Da insbesondere bei sechsjährigen Kindern nicht sichergestellt ist, ob sie bereits in die Grundschule gehen oder nicht, werden sie für die Auswertung im Folgenden einzeln betrachtet, während alle jüngeren Kinder zusammen betrachtet werden.

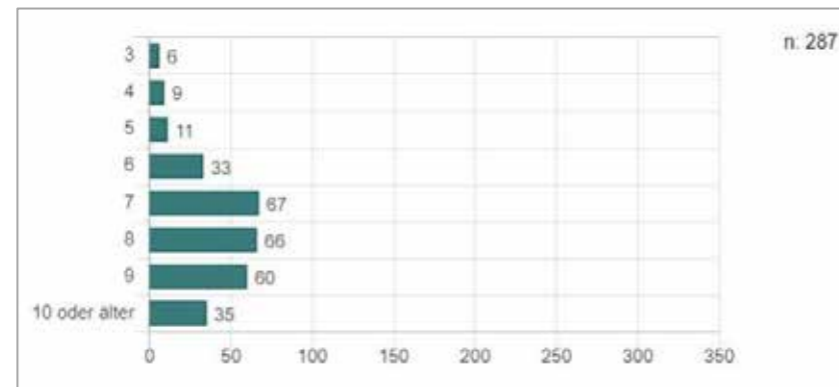


Abbildung 4: Frage 2.3 – Aufteilung nach Alter der Kinder (Quelle: EvaSys, eigene Daten)

Vergleich Mittelstadt – Metropole

Im Folgenden werden die Ergebnisse aus den Ortsgrößenklassen Mittelstadt und Metropole verglichen. Die Gesamtdarstellung befindet sich in Anlage 3.3. Die restlichen Ortsgrößenklassen werden wegen des geringen Rücklaufs nicht im Einzelnen betrachtet. Es fällt zunächst auf, dass zehn Prozent der Rückläufer aus der Mittelstadt angegeben haben, kein Kind im zur Umfrage passenden Alter zu haben. Dadurch wird die Vergleichsgruppe noch einmal weiter eingeschränkt. Da diese ohnehin nicht repräsentativ ist, wird dem keine weitere Betrachtung gewidmet.

Der Schulweg der Kinder ist in der Mittelstadt im Schnitt länger als in der Metropole. Während in der Metropole 48 % einen Schulweg von unter einem Kilometer haben, haben in der Mittelstadt mit 42 % die meisten Kinder einen Schulweg von ein bis zwei Kilometern. Ebenfalls haben 23 % einen Schulweg zwischen zwei und drei Kilometern, während dies in der Metropole lediglich 12 % angaben. Die Länge des Schulwegs hat ggf. Einfluss auf die Wahl des Fahrrads als Fortbewegungsmittel für diesen.

Im Abschnitt 2 fallen bei den Fragen zum eigenen Radfahrverhalten wenige Unterschiede zwischen den Antworten der Eltern auf. Mit 49 % fährt in der Metropole der größere Anteil an Eltern „mehrmals täglich“ mit dem Fahrrad, wohingegen es in der Mittelstadt lediglich 35 % sind, gleichauf mit der Antwort „2x oder 3x die Woche“. Gegenätzlich dazu haben 5 % in der Metropole angegeben „fast nie“ das Fahrrad zu nutzen und 2 % kein Fahrrad zu besitzen. Für die Mittelstadt hatte beides null Rückläufer. Auf die Frage, ob man gerne öfter Radfahren würde, hat ein etwas größerer Anteil aus der Mittelstadt mit „Ja“ geantwortet. Dort waren es 74 %, aus der Metropole 66 %. Dies könnte damit zusammenhängen, dass mehr Menschen in der Metropole ohnehin „mehrmals täglich“ das Fahrrad nutzen und es daher nicht öfter möglich ist. Die Gründe, warum man öfter Radfahren möchte, sind hauptsächlich gleichauf verteilt. In der

Mittelstadt wird etwas mehr Wert auf den Klimaschutz gelegt, in der Metropole etwas mehr auf Zeitersparnis. Wesentliche Unterschiede zeigen sich in der Empfindung der vorhandenen Radverkehrsinfrastruktur. In Abbildung 5 ist zu erkennen, dass diese in der Metropole deutlich schlechter empfunden wird.

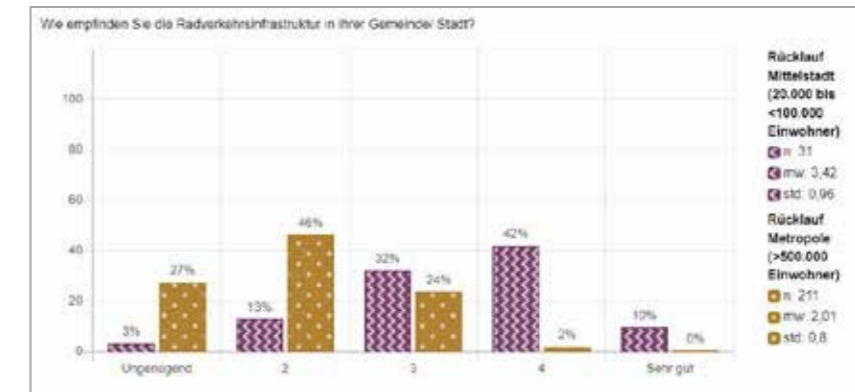


Abbildung 5: Frage 3.5 – Subjektives Empfinden der Radverkehrsinfrastruktur (Quelle: EvaSys, eigene Daten)

Demnach sind auch die Wünsche für eine bessere Infrastruktur (Frage 3.6) in der Metropole für alle Antwortmöglichkeiten bis auf Sonstiges deutlich höher als in der Mittelstadt. Ob dies Auswirkungen auf das Verhalten der Kinder hat, zeigt sich im Folgenden.

Das Helmtrageverhalten der Kinder ist bei beiden sehr hoch. In der Metropole tragen 100 % einen Helm, in der Mittelstadt 97 %. Da es in der Mittelstadt auf diese Frage nur einen Rücklauf von 31 Personen gab, handelt es sich dabei jedoch nur um ein Kind.

In beiden Ortsgrößen zeigen sich nahezu gleiche Werte für das Radfahrverhalten auf dem Schulweg (Frage 4.4). Der Großteil fährt entweder jeden Tag mit dem Fahrrad zur Schule oder gar nicht. Die Gründe, warum die Kinder nicht das Rad auf dem Schulweg nutzen, sind verschieden, wie in Abbildung 6 dargestellt. In der Mittelstadt dominiert „Schlechtes Wetter“ vor „Die Schule ist fußläufig erreichbar“ und „Ich setze mein Kind auf dem Weg zur Arbeit mit dem Auto ab“. In der Metropole ist die fußläufige Erreichbarkeit der häufigste Grund. Dies geht mit den Antworten zur Länge des Schulwegs einher. Darauf folgt „Der Schulweg ist zu unsicher“, was in der Mittelstadt nur an vierter Stelle steht. Schlechtes Wetter sowie das Absetzen auf dem Weg zur Arbeit sind in der Metropole für Eltern weniger relevant.

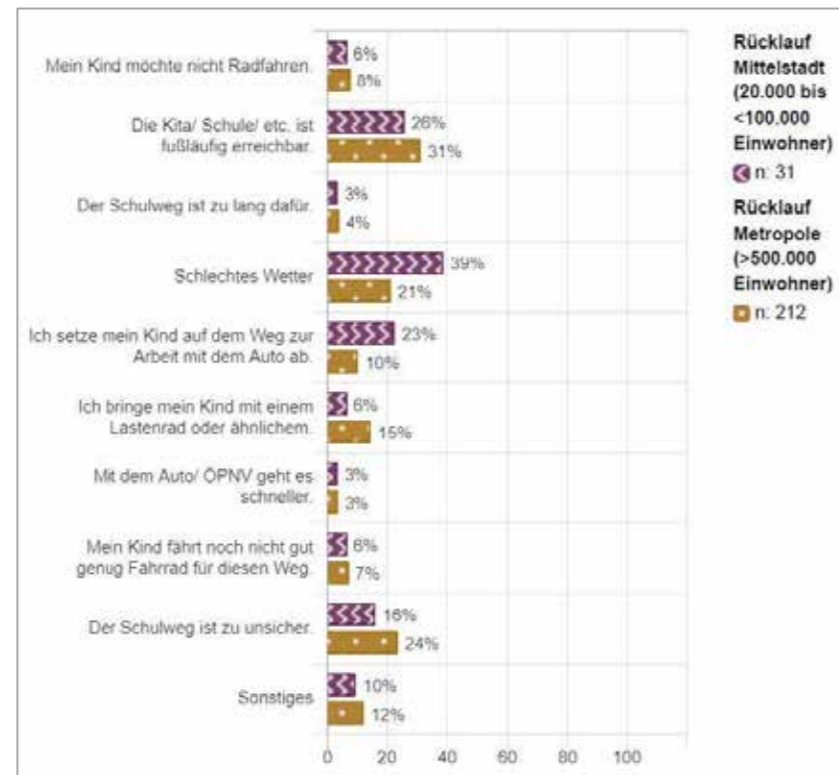


Abbildung 6: Frage 4.5 – Gründe, nicht mit dem Rad zur Schule zu fahren (Quelle: EvaSys, eigene Daten)

Auf Frage 4.6 beantworteten 35 % der Eltern in der Metropole, dass ihr Kind bereits einen Unfall oder Beinahe-Unfall hatte. Für die Mittelstadt war der Anteil mit 29 % etwas niedriger. Die als schlechtere angesehene Infrastruktur in der Metropole sowie der unsichere Schulweg und die Erfahrungen mit Unfällen oder Beinaheunfällen spiegeln sich in den Ergebnissen zu den Fragen 4.8 und 4.9 wider. Lediglich 21 % der Eltern lassen ihre Kinder allein Fahrrad fahren. 36 % in ausgewählten Gebieten, bei denen es sich u. a. um verkehrsberuhigte Wohngebiete handeln könnte. 43 % lassen ihre Kinder gar nicht allein Radfahren. Jedoch gaben 55 % der Eltern an, dass sie ihre Kinder allein zur Schule fahren lassen würden, wenn der Weg sicherer wäre. 22 % würden dies immerhin zusammen mit anderen Kindern zulassen. In Mittelstädten, in denen die Infrastruktur besser empfunden wird, lassen nur 8 % ihre Kinder gar nicht allein fahren. Jeweils 46 % lassen dies entweder generell oder in ausgewählten Bereichen zu.

Eine der Kernfragen dieser Arbeit war, herauszufinden, wie Eltern mit ihren Kindern beim Radfahren umgehen. Damit beschäftigen sich insbesondere die Fragen 5.1 und 5.2, deren Auswertung in Abbildung 7 zu sehen ist. Die Ergebnisse sind zunächst unabhängig vom Alter der Kinder. Das altersabhängige Verhalten wird im Folgenden noch genauer betrachtet. Es kann ein Unterschied zwischen den Ortsgrößen festgestellt werden. In beiden Ortsgrößenklassen hat die Mehrheit angegeben, dass ihr Kind

überwiegend auf dem Gehweg fährt. Das Verhältnis ist jedoch in der Mittelstadt deutlich ausgewogener als in der Metropole. In der Mittelstadt stimmten 48 % für den Gehweg und 42 % für Straße bzw. Radweg, während in der Metropole 68 % für den Gehweg und nur 18 % für Straße bzw. Radweg stimmten. Zudem ist das Begleitverhalten der Eltern unterschiedlich. In der Metropole gaben die meisten Eltern an, dass sie am ehesten „daneben / auf gleicher Höhe“ fahren würden: 45 % neben dem Kind auf der Straße und 6 % neben dem Kind auf dem Gehweg. Danach fahren die meisten „hinter ihrem Kind“ und die wenigsten fahren „vor ihrem Kind voraus“. In der Mittelstadt gaben 61 % an, dass sie „hinter ihrem Kind“ fahren würden. Zudem gaben mehr Eltern an, vor ihrem Kind herzufahren als neben diesem. Letzteres spielt in der Mittelstadt die geringste Rolle.

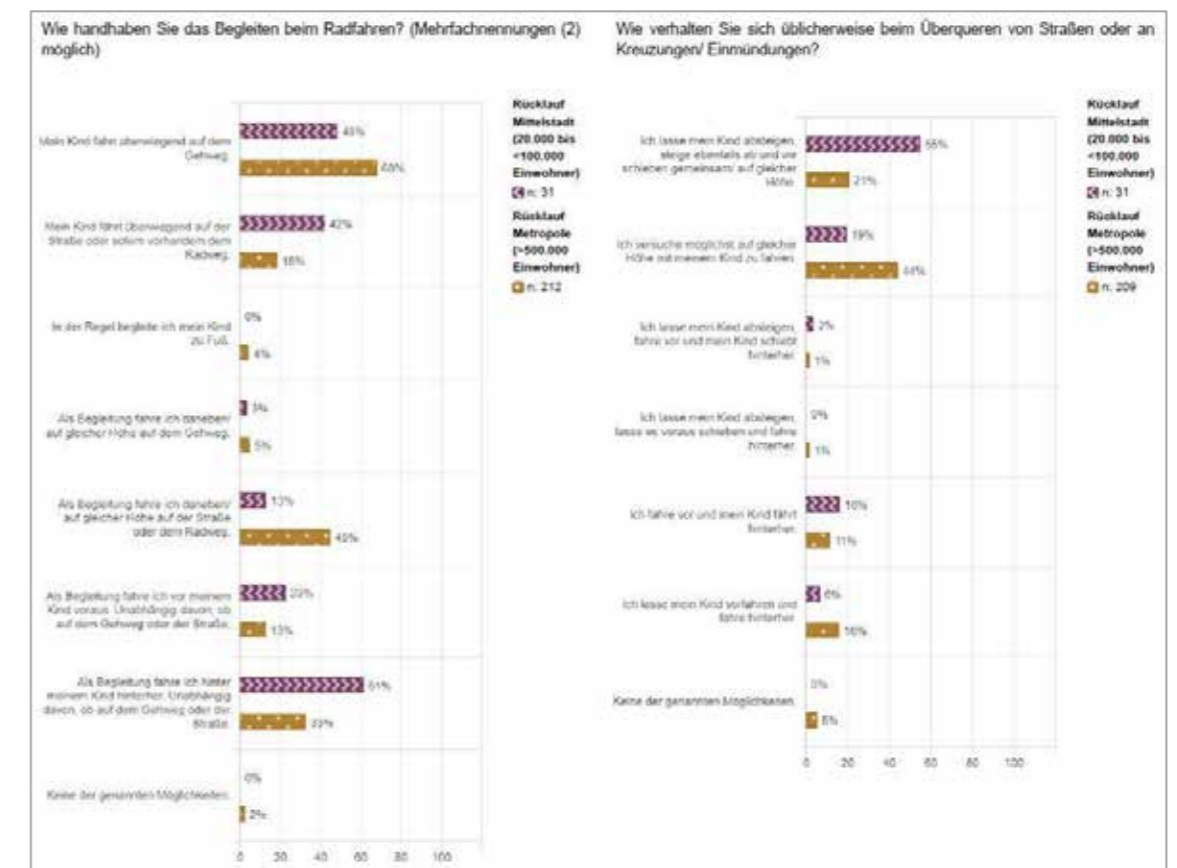


Abbildung 7: Fragen 5.1 & 5.2 - Vergleich Mittelstadt/Metropole (Quelle: EvaSys, eigene Daten)

Beim Überqueren von Straßen zeigen sich ebenfalls Unterschiede, die auf Abbildung 7 deutlich werden. In der Metropole zeigt sich deutlich, dass die Eltern mit ihren Kindern am ehesten (44 %) auf gleicher Höhe mit ihrem Kind „fahren“. 21% gaben an, abzu- steigen und zu schieben. Für Eltern in Mittelstädten zeigt sich ein gegensätzliches Bild. 55 % gaben an, gemeinsam mit ihrem Kind das Fahrrad zu schieben und 19 % beant-

worteten, dass sie auf gleicher Höhe wie ihr Kind fahren würden. Weniger relevant waren in beiden Vergleichsgruppen die Antwortmöglichkeiten „Vor dem Kind vorfahren“ und „Hinter dem Kind herfahren“, doch auch da zeigte sich ein Gegensatz. Während in der Metropole eher hinterhergefahren wird, wird in der Mittelstadt eher vorgefahren.

Vergleich Vorschulalter – 6 Jahre – 8 Jahre – 10+ Jahre

Da die Software lediglich drei Antwortmöglichkeiten gleichzeitig vergleichen kann, werden für diese Betrachtung die Altersklassen 6 Jahre, 8 Jahre sowie 10 Jahre oder älter verglichen.⁷⁵ Zudem werden die Rückläufe für die 3- bis 5-jährigen Kinder wegen der geringen Menge als „Vorschulkinder“ zusammengefasst und ebenfalls betrachtet.⁷⁶ Beim Vergleich der Altersklassen ergeben sich in den Kategorien 2 und 3 keine relevanten Unterschiede.

Es ergeben sich minimale Unterschiede bei der Einschätzung bezüglich der Handhabungssicherheit der Kinder von sechs bis zehn. Die Mittelwerte steigen dem Alter entsprechend von 4,09 bis 4,26 auf der o. g. Skala an. Für Vorschulkinder beträgt der Mittelwert 3,12 und liegt damit deutlich niedriger. Diese Ergebnisse sind durchaus zu erwarten gewesen.

Das Helmtrageverhalten aus Frage 4.3 ist bei allen sehr hoch. Für Kinder im Vorschulalter und Sechsjährige ist der Rücklauf bei 100 %, für Achtjährige bei 98 % und für mindestens Zehnjährige bei 97 %.

Abbildung 8 stellt die Ergebnisse für die Fragen 4.8 und 4.9 für die Altersklassen ab sechs Jahren dar. Je älter die Kinder sind, desto eher lassen Eltern sie allein Radfahren. Bei Vorschulkindern haben fünf Prozent der Eltern angegeben ihre Kinder allein Radfahren zu lassen. Zudem gaben 29 % der Eltern von Vorschulkindern an, diese in ausgewählten Bereichen, also im Schonraum, allein Radfahren zu lassen. Für die Sechsjährigen waren dies 43 %, bei den Achtjährigen 41 % und bei den mindestens Zehnjährigen 26 %, sodass immer noch 19 % der Eltern von Zehnjährigen ihr Kind nicht allein Radfahren lassen. Die Bereitschaft das Kind allein zur Schule fahren zu lassen, falls der Weg sicherer wäre, ist bei zehn- und achtjährigen Kindern mit jeweils 71 % sehr hoch. Bei Sechsjährigen ist diese Bereitschaft erwartungsgemäß geringer, sie liegt bei 28 %. 45 % würden ihr Kind in einer Gruppe zusammen mit anderen Kin-

⁷⁵ S. Anlage 3.4

⁷⁶ S. Anlage 3.5

dern fahren lassen, sodass lediglich 28 % ihr Kind auf keinen Fall ohne erwachsene Begleitung zur Schule fahren lassen würden.

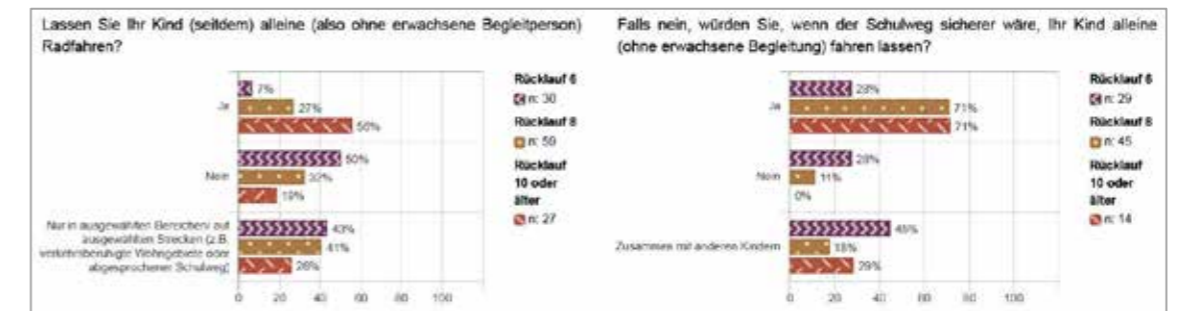


Abbildung 8: Fragen 4.8 & 4.9 – Vergleich nach Altersklassen (Quelle: EvaSys, eigene Daten)

Die Verkehrsflächenwahl der Kinder und das Begleitverhalten der Eltern beim Radfahren handhaben die Eltern entsprechend dem Alter des Kindes unterschiedlich. Bei Vorschulkindern zeigt sich, dass diese in den allermeisten Fällen auf dem Gehweg fahren (81 %). Lediglich 8 % der Rückläufer gaben an, dass ihr Kind überwiegend Straße oder Radweg nutzt. Der Großteil gab an hinter dem Kind hinterherzufahren (50 %). Darauf folgte die Antwortmöglichkeit auf gleicher Höhe bzw. nebenherzufahren (31 % auf der Straße, 8 % mit auf dem Gehweg). Die Vergleichsgruppe der Vorschulkinder ist die einzige, in der eine signifikante Menge an Eltern angab, ihr Kind zu Fuß zu begleiten (15 %). Die Ergebnisse können in Abbildung 9 eingesehen werden.

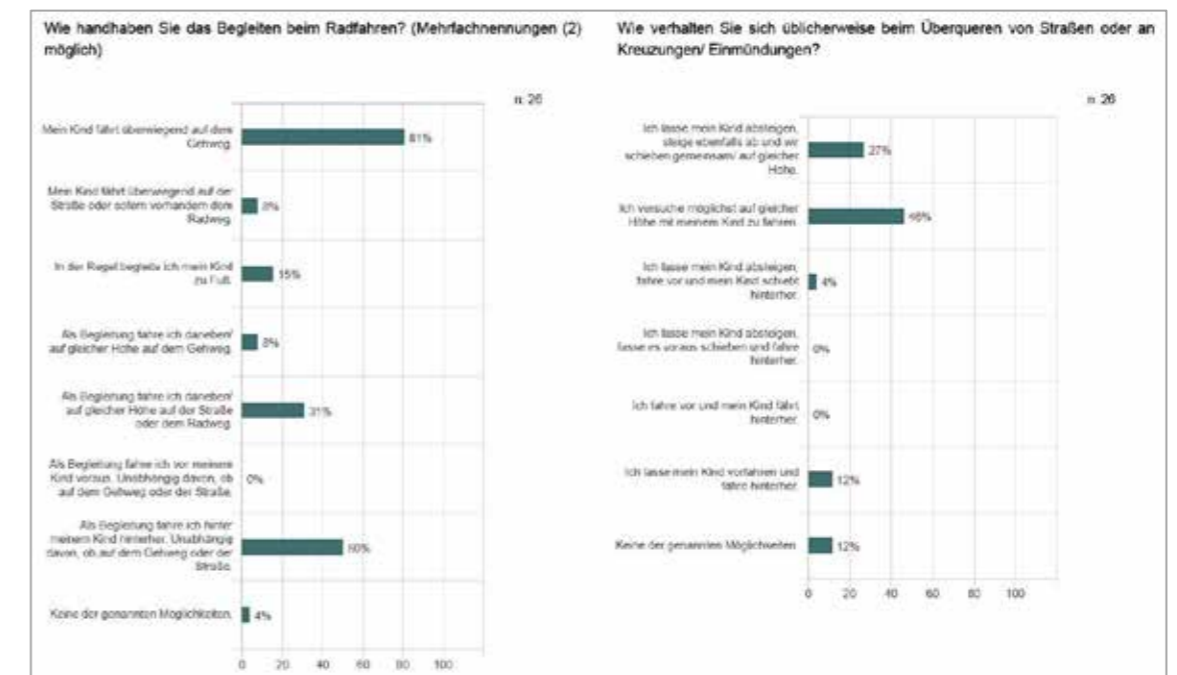


Abbildung 9: Fragen 5.1 & 5.2 - Gefiltert nach Vorschulkindern (Quelle: EvaSys, eigene Daten)

In Abbildung 10 sind die Ergebnisse der Fragen 5.1 und 5.2 für die sechs, acht und zehn Jahre alten Kinder dargestellt. Für sechs- und achtjährige Kinder gaben Eltern jeweils zu etwa drei Vierteln an, dass ihr Kind noch überwiegend auf dem Gehweg fährt. Erst bei den zehnjährigen Kindern, gaben Eltern 9 % häufiger an, dass das Kind überwiegend auf der Straße oder dem Radweg fährt. Dennoch war das Ergebnis relativ ausgeglichen.

Dabei fahren die Eltern bei Sechsjährigen am ehesten (55 %) auf der gleichen Höhe auf der Straße oder dem Radweg. Ansonsten fahren sie eher hinter ihrem Kind her (36 %), als vor diesem voraus (6 %). Bei Achtjährigen zeigt sich ein Unterschied. Die Eltern gaben am häufigsten an, dass sie hinter ihrem Kind hinterherfahren (47 %) und nicht auf gleicher Höhe nebenher (38 %), anders als bei Sechsjährigen. Bei Zehnjährigen zeigt sich, dass die Kinder, die gemäß der StVO nun auf der Straße fahren müssten, dies auch vermehrt tun. 49 % der Rückläufer gaben an, dass ihr Kind überwiegend auf Straße oder Radweg fährt. 40 % gaben an, dass das Kind weiterhin überwiegend den Gehweg nutzt. Für diese Altersklasse sticht heraus, dass mit 26 % beinahe so viele Eltern vor dem Kind vorausfahren, wie hinter- (31 %) oder nebenher (34 %).

Dies zeigt sich auch beim Überqueren von Straßen, also z. B. an Kreuzungen oder Einmündungen. Mit zunehmendem Alter des Kindes steigt der Anteil an Eltern, die vor ihrem Kind vorausfahren. Entsprechend dazu sinkt der Anteil von denen, die auf gleicher Höhe mit dem Kind fahren. Dieser ist dennoch für alle betrachteten Altersstufen der größte Anteil. Nur wenige lassen ihr Kind vorfahren und fahren selbst hinterher. Diese liegen für alle Altersklassen zwischen neun und 13 %. Etwa bei einem Viertel aller Altersklassen steigen beide ab und schieben das Rad.

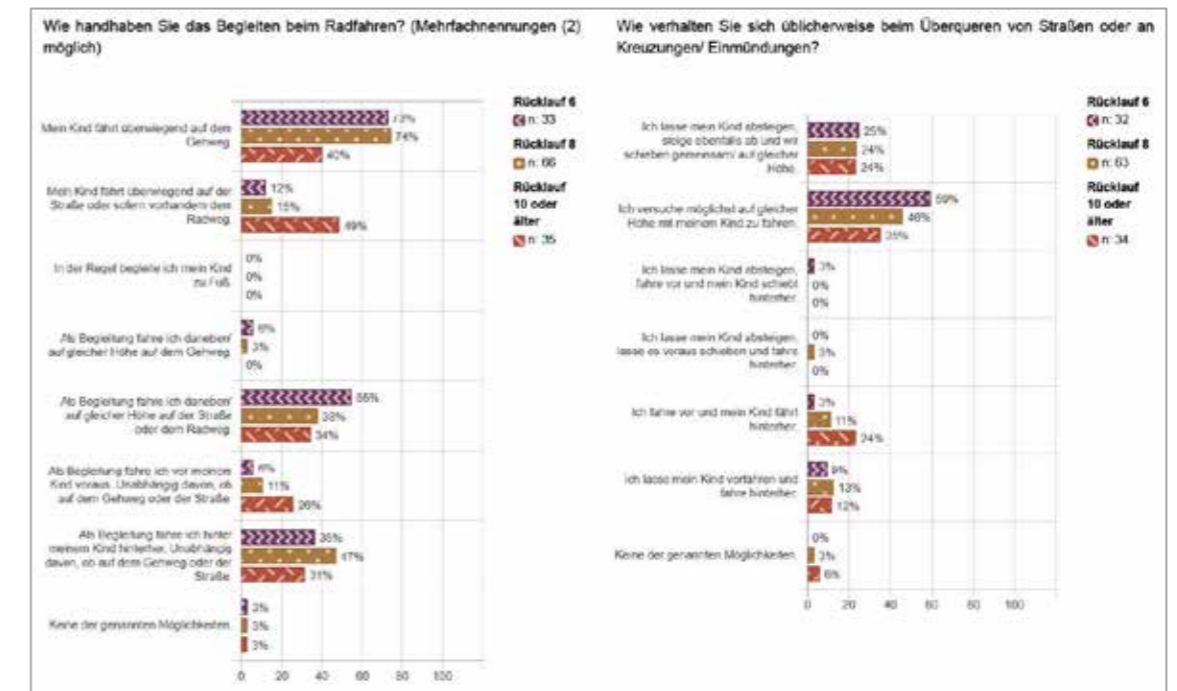


Abbildung 10: Fragen 5.1 & 5.2 - Vergleich der Altersklassen 6, 8 & 10+ Jahre (Quelle: EvaSys, eigene Daten)

Sonstige Ergebnisse

Frage 5.3 beschäftigte sich mit den Gefahren, die Eltern trotz des Begleitens ihrer Kinder im Straßenverkehr sehen. Dabei zeigten sich ähnliche Werte für alle Vergleichsgruppen, weshalb für diese Auswertung der Gesamtrücklauf betrachtet wird.⁷⁷ Es konnten jeweils drei Antwortmöglichkeiten gewählt werden, weshalb die Summe 100 % übersteigt. Die größten Gefahren sehen Eltern durch abbiegende Kfz (60 %), Kreuzungen oder Einmündungen generell (54 %) und zu wenig Abstand zum „schnell fahrenden Pkw-Verkehr“ (41 %).

Das Helmtrageverhalten der Kinder war in allen Altersklassen durchaus positiv. In lediglich drei Rückläufern wurde angegeben, dass das Kind keinen Helm trage. Betrachtet man dies in Abhängigkeit des Verhaltens der Eltern, fällt auf, dass in allen drei Fällen auch die Eltern angaben, keinen Helm beim Radfahren zu tragen.

In Anlage 3.6 können die Ergebnisse aus den drei teilnahmestärksten Kölner Stadtbezirken verglichen werden. Anlage 3.7 stellt die Ergebnisse verglichen für verschiedene Schulweglängen dar (< 1 km / 1 bis < 2 km / 3 oder mehr km). In Anlage 3.8 werden

⁷⁷ S. Anlage 3.1, 3.2

die Ergebnisse nach der Radfahrfrequenz der Eltern (Mehrere Male täglich / 2 oder 3x die Woche / fast nie) verglichen.

5. Auswertung in Hinblick auf die Literatur

Es gibt in Deutschland keine Pflicht Kinder bis zu einem bestimmten Alter beim Radfahren im Straßenverkehr zu begleiten. Dennoch wird es vonseiten der Experten empfohlen (s. o.). Eine Regelung wie in Österreich, wo Kinder ab zwölf oder nach bestandener Radfahrprüfung allein fahren dürfen, scheint sinnvoll. Der ADFC warnt jedoch, die schulische Radfahrprüfung nicht zu überschätzen, da die Ausbildung i. d. R. nur sehr kurz ist und im Schonraum stattfindet. Kinder können auch danach noch Probleme haben, das Gelernte auf reale Situationen zu übertragen.⁷⁸ Daher sei Übung und Training in Form von Begleitetem Fahren im realen Straßenverkehr auch danach noch sinnvoll.

Die Ergebnisse der Umfrage zeigen, dass einige Eltern ihre Kinder bereits sehr früh, also schon im Vorschulalter von drei bis fünf Jahren, allein Fahrrad fahren lassen. Dies erscheint gemessen an dem Entwicklungsstand von Kindern in diesem Alter zu früh. Für die älteren Kinder scheinen die Werte angemessener zu sein. Mit zunehmendem Alter steigt die Bereitschaft der Eltern ihr Kind generell oder zumindest in ausgewählten Bereichen allein Radfahren zu lassen. Dennoch gaben auch bei den Eltern der Zehnjährigen noch knapp zwanzig Prozent an, dass sie ihr Kind gar nicht allein fahren lassen würden.

Es fällt jedoch auch auf, dass ein Großteil der Eltern mit Kindern ab acht Jahren angab, dass sie diese allein zur Schule fahren lassen würden, den Schulweg jedoch dafür zu gefährlich empfinden. Somit lässt sich folgern, dass zumindest für einen Teil der Eltern nicht die individuelle Verkehrsreife ihres Kindes das Entscheidungskriterium ist. Sie sehen dieses prinzipiell als fähig genug an, sich selbst sicher im Straßenverkehr zu verhalten. Die Gefahren liegen für sie eher in den äußeren Umständen, wie der schlechten Infrastruktur und dem hohen Verkehrsaufkommen.

Da es in Deutschland keine Pflicht zum Begleiten gibt, gibt es auch keine Vorschrift, wie dieses zu praktizieren ist. Lediglich die in Kapitel 3 dargestellte Möglichkeit für einen Elternteil, mit dem Kind auf dem Gehweg zu fahren, wird im Gesetz genannt. Von

⁷⁸ Vgl. ADFC (01.08.2023)

Seiten der Experten heißt es: „Aus verkehrspsychologischer Sicht wäre es günstig, parallel oder schräg versetzt zu fahren, um als Erwachsener sowohl den Verkehr als auch das Kind bestmöglich überblicken und rechtzeitig korrigierend eingreifen zu können.“⁷⁹

Die Umfrage hat gezeigt, dass Eltern unterschiedliche Herangehensweisen haben. Dabei gibt es den Ergebnissen nach sowohl leichte Unterschiede zwischen verschiedenen Stadtgrößen als auch zwischen dem Alter der Kinder. Da es sich mutmaßlich um jeweils eine bestimmte Stadt handelt und der Rücklauf aus der „Mittelstadt“ relativ gering ist, ist das Ergebnis jedoch nicht generalisierbar. Dennoch zeigt sich, dass die Kinder bis zum Alter von acht Jahren meist der Vorschrift entsprechend auf dem Gehweg fahren. Gleichzeitig bevorzugen sie es entweder parallel zu ihren Kindern zu fahren, also auf der gleichen Höhe daneben, oder sie fahren hinter diesem her. Dies ist mutmaßlich abhängig davon, ob sie ebenfalls den Gehweg nutzen oder nicht.

Erst bei zehnjährigen Kindern zeigt sich, dass ein Teil der Eltern nicht mehr zwingend ihre Kinder im Blick haben muss und genug „blindes“ Vertrauen in diese hat, um vor ihnen zu fahren. Dennoch gaben 40 % der Eltern von Zehnjährigen an, dass ihr Kind noch immer auf dem Gehweg fährt.

Beim Überqueren von Fahrbahnen, sei es an Kreuzungen, Einmündungen oder einfach so, zeigt sich, dass etwa ein Viertel der Eltern in jeder der betrachteten Altersklassen angab, gemeinsam mit dem Kind abzustiegen und zu schieben.

Gerade für die Vorschulkinder, Sechs- sowie Achtjährigen ist dies ein geringer Rücklauf, da bei diesen etwa drei Viertel angegeben haben, dass die Kinder auf dem Gehweg fahren. Somit müssten diese gemäß StVO absteigen. Dies kann u. U. durch Unkenntnis der Regelungen erklärt werden.

⁷⁹ Schützhofer et al. (2016), S. 158

6. Fazit

Radfahrende sind nicht die sichersten Verkehrsteilnehmenden. Sie sind im Straßenverkehr vielen Gefahren ausgesetzt und somit häufig an Unfällen beteiligt. Vor allem bei Unfällen mit Kraftfahrzeugen enden viele Radfahrende als Verunglückte. Dabei ist der Anteil an Leichtverletzten noch deutlich höher, als es die Statistiken vermuten lassen.

Viele der Unfälle mit Radfahrenden beruhen auf schlechter Radverkehrsinfrastruktur und lassen sich vor allem durch Investitionen in breitere, lückenlose und vor allem sicherere Radwege bzw. Radfahrstreifen vermeiden. Diese flächendeckend zu verbreiten, braucht Zeit und Geld. Dabei ist der Rückhalt der Politik und der Bürger*innen ein nicht zu unterschätzendes Hindernis, weil bessere Radverkehrsinfrastruktur meistens auf Kosten des Pkw-Verkehrs umgesetzt wird.

Im Rahmen dieser Arbeit sollte herausgearbeitet werden, wo bei Kindern kognitive oder motorische Defizite liegen, weshalb sie als Radfahrende gefährdeter sind als Erwachsene. Dieses Wissen ist notwendig, um zukünftig Verkehrsflächen so zu planen, dass diese auch für radfahrende Kinder möglichst viel Schutz bieten, damit Ziele wie die Vision Zero erreicht werden können. Weiterhin sollte betrachtet werden, wie der Gesetzgeber auf die Defizite und Nachteile von radfahrenden Kindern reagiert und welche Vorschriften es bezüglich diesen gibt.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass Kinder bis zum Ende ihrer Kindheit noch immer Defizite in gewissen Bereichen der Wahrnehmung und der Konzentrationsfähigkeit haben, was für das Radfahren gefährlich sein kann. Die benötigten Fähigkeiten entwickeln sich in mehreren Schüben. Diese sind zwar nicht vom Alter abhängig, korrelieren aber häufig mit diesem. Einen dieser Entwicklungsschübe erhalten Kinder mit etwa acht Jahren. Die Motorik verbessert sich in vielerlei Hinsicht. Kinder fangen an, neben der reinen visuellen Wahrnehmung auch die akustische Wahrnehmung im Verkehr mitzubenutzen. Und auch die kognitiven Fähigkeiten verbessern sich hin zu einer besseren Aufmerksamkeitsleistung, der Fähigkeit sich in andere hineinzusetzen sowie eines vorausschauenden Gefahrenbewusstseins. Passend zu dieser Leistungssteigerung erhalten Kinder ab acht Jahren vom Gesetzgeber die Möglichkeit auf der Straße zu fahren. Ob dies auch tatsächlich so getan wird, galt es anhand der quantitativen Umfrage herauszufinden. Weiterhin sollte durch diese die subjektiven Erfahrungen von Eltern beim Begleiten ihrer Kinder auf dem Fahrrad ausgewertet werden. Die-

se sind letztendlich für die Sicherheit ihrer Kinder verantwortlich, wenn sie zusammen mit ihnen Radfahren.

Es stellte sich heraus, dass bei Achtjährigen der Großteil der Eltern die Kinder weiterhin auf dem Gehweg fahren lässt. In diesem Fall fahren Eltern, genau wie bei jüngeren Kindern, am häufigsten auf einer Höhe mit ihrem Kind. Dazu müssen sie selbst jedoch meist auf der Straße fahren. Mutmaßlich, da der Gehweg nicht genug Platz bietet. Am zweithäufigsten fahren sie hinter dem Kind, vermutlich um dieses dauerhaft im Blick zu haben. Bei zehnjährigen Kindern, von denen ein Großteil bereits allein Fahrrad fahren darf, lassen Eltern ihre Kinder auch i. d. R. auf der Straße fahren, wie es das Gesetz vorsieht. In diesem Fall bevorzugen sie es, vor ihrem Kind herzufahren.

Ein nicht zu vernachlässigender Teil der Zehnjährigen fährt jedoch weiterhin auf dem Gehweg. Dies ist in Anbetracht des entwicklungspsychologischen Entwicklungsstandes der Kinder in dem Alter trotz des Verstoßes moralisch sehr vertretbar. Insbesondere in Hinblick auf den schwindenden geeigneten Verkehrsraum, um in jüngeren Jahren zu üben, kann es sein, dass viele Zehnjährige noch Defizite aufweisen, die eine Pflicht zur Straßenbenutzung fahrlässig erscheinen lassen würden.

Abschließend kann gesagt werden, dass die Umfrage ihren Zweck erfüllen und die gewählten Fragestellungen beantworten konnte. Auch die erhofften Zusammenhänge zwischen Entwicklung, Gesetzeslage und tatsächlichem, subjektivem Verhalten konnten erkannt werden. Noch viele weitere Auswertungen wären möglich gewesen, das Arbeitspensum dieser Arbeit ließ dies jedoch nicht mehr zu. So musste auch ein im Voraus angedachtes Kapitel zu Prävention von Kinderunfällen im Radverkehr letzten Endes wegfallen.

Literatur- und Quellenverzeichnis

Fachliteratur

- Drews, Fabian (2022): Flächengerechtigkeit und die Verteilung des öffentlichen Straßenraums in Berlin. Eine Untersuchung am Beispiel des Bezirks Berlin-Mitte; Berlin
- Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V. (Hrsg.) (2021): Entwicklung der Geschwindigkeitswahrnehmung bei Kindern; Berlin
- Günther, Rudolf / Kraft, Martin (2015): Stand der Radfahrausbildung an Schulen und motorische Voraussetzungen bei Kindern; In: Berichte der Bundesanstalt für Straßenwesen, Mensch und Sicherheit, Heft M 261; Bundesanstalt für Straßenwesen, Bergisch Gladbach
- Hentschel, Peter / König, Peter / Dauer, Peter (2023): Straßenverkehrsrecht. Beck'sche Kurz-Kommentare; 47. Auflage; C.H.Beck, München
- Limbourg, Maria (2010): Kinder unterwegs im Straßenverkehr. In: Unfallkasse Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Prävention in NRW; 2. Auflage; Düsseldorf
- Schreck, Benjamin (2016): Radverkehr – Unfallgeschehen und Stand der Forschung; In: Zeitschrift für Verkehrssicherheit (2016), 2, S. 63-77
- Schützhofer, Bettina (2017): Verkehrsreife – Theoretische Fundierung, Entwicklung und Erprobung der Testbatterie zur Erfassung der Verkehrsreife TBVR 14+; Kirschbaum Verlag, Bonn
- Schützhofer, Bettina / Rauch, Joachim / Knessl, Günter / Uhr, Andrea (2015): Neue Ansätze in der verkehrspsychologischen Verkehrssicherheitsarbeit im Kindesalter; In: Zeitschrift für Verkehrssicherheit (2015), 4, S. 235-246
- Schützhofer, Bettina / Rauch, Joachim / Uhr, Andrea / Bergmeier, Andreas / Knessl, Günter / Schürch, Barbara (2016): Verkehrspsychologische und -pädagogische best-practice-Empfehlungen für sichere Verkehrsteilnahme als Rad fahrendes Kind; In: Zeitschrift für Verkehrssicherheit (2016), 4, S. 153-162
- Strößenreuther, Heinrich (2014): Wem gehört die Stadt? Der Flächengerechtigkeits-Report. Mobilität und Flächengerechtigkeit. Eine Vermessung Berliner Straßen; Berlin.
- Suing, Martina / Auerbach, Kerstin / Färber, Nadja / Treichel, Hartmut (2022): Kinderunfallatlas 2015-2019; In: Berichte der Bundesanstalt für Straßenwesen, Mensch und Sicherheit, Heft M 326; Bundesanstalt für Straßenwesen, Bergisch Gladbach

Online-Quellen

- Allgemeiner Deutscher Fahrrad-Club e.V. (ADFC) (01.08.2023): <https://www.adfc.de/artikel/mit-dem-rad-zur-grundschule>; Zuletzt abgerufen: 10.05.2024
- Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung e.V. (DGUV) (2023): Statistik – Schülerunfallgeschehen 2022; Berlin: <https://publikationen.dguv.de/widgets/pdf/download/article/4757>; Zuletzt abgerufen: 10.05.2024
- Krafftahrt-Bundesamt (o.J.): https://www.kba.de/DE/Statistik/Fahrzeuge/Neuzulassungen/Jahresbilanz_Neuzulassungen/jahresbilanz_node.html; Zuletzt abgerufen: 10.05.2024
- Krafftahrt-Bundesamt (2001): Bestand an Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern in Deutschland am 1. Januar 2001; Flensburg: https://www.kba.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/Fahrzeugbestand/2001/Bestand_Kfz_2001_pdf.pdf?blob=publicationFile&v=1; Zuletzt abgerufen: 10.05.2024
- Krafftahrt-Bundesamt (2024): Bestand. Zahlen zum 1. Januar 2024 im Überblick: https://www.kba.de/DE/Statistik/Fahrzeuge/Bestand/bestand_node.html; Zuletzt abgerufen: 10.05.2024
- Polizeipräsidium Köln, Direktion Verkehr (2024): Polizeiliche Verkehrsunfallstatistik 2023. Stadtgebiet Köln: <https://koeln.polizei.nrw/sites/default/files/2024-03/kvustat24-stadt-koeln-dok.pdf>; Zuletzt abgerufen: 10.05.2024
- Senatsverwaltung für Mobilität, Verkehr, Klimaschutz und Umwelt (13.03.2020): Mobilität in Berlin: Die Verkehrswende gewinnt an Fahrt: https://www.berlin.de/sen/uvk/presse/pressemitteilungen/2020/pressemitteilung_906382.php; Zuletzt abgerufen: 10.05.2024
- Stadt Kempen (2023): Daten & Fakten: <https://www.kempen.de/stadt-rathaus-politik/stadtinfo/daten-fakten>; Zuletzt abgerufen: 10.05.2024
- Stadt Köln (o.J.): Alphabetische Liste aller Grundschulen: <https://www.stadt-koeln.de/leben-in-koeln/bildung-und-schule/schulformen/alphabetische-liste-aller-grundschulen>; Zuletzt abgerufen: 10.05.2024
- Stadt Köln. Amt für nachhaltige Mobilitätsentwicklung (2024): Mobilitätsbericht Köln. Ergebnisse zum Mobilitätsverhalten der Kölner Bevölkerung 2022; Köln: <https://www.stadt-koeln.de/mediaasset/content/pdf68/mobilitaetsbericht-10-11-2022.pdf>; Zuletzt abgerufen: 10.05.2024
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (04.08.2021): Fehlverhalten der Radfahrer/innen bei Unfällen mit Personenschaden: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Verkehrsunfaelle/Tabellen/fehlverhalten-radfahrer.html>; Zuletzt abgerufen: 10.05.2024
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (2022): VERKEHR SUNFÄLLE. Kinderunfälle im Straßenverkehr 2021: https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Verkehrsunfaelle/Publikationen/Downloads-Verkehrsunfaelle/unfaelle-kinder-5462405217004-1_2021449.pdf?blob=publicationFile; Zuletzt abgerufen: 10.05.2024

Statistisches Bundesamt (Destatis) (30.05.2023): Straßenverkehr: Dominanz des Autos ungebrochen: <https://www.destatis.de/Europa/DE/Thema/Verkehr/Auto.html>; Zuletzt abgerufen: 10.05.2024

Statistisches Bundesamt (Destatis) (12.07.2023): Statistischer Bericht. Verkehrsunfälle Zeitreihen 2013-2022: https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Verkehrsunfaelle/Publikationen/Downloads-Verkehrsunfaelle/statistischer-bericht-verkehrsunfaelle-zeitreihen-5462403227005.xlsx?_blob=publicationFile; Zuletzt abgerufen: 10.05.2024

Statistisches Bundesamt (Destatis) (15.08.2023): Zahl der Woche: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/Zahl-der-Woche/2023/PD23_33_p002.html; Zuletzt abgerufen: 10.05.2024

Zeiss (o.J.): Peripheres Sehen. Warum es so wichtig ist: <https://www.zeiss.de/vision-care/newsroom/news-overview/articles/tipp-des-monats-warum-peripheres-sehen-fuer-smartphone-nutzer-so-wichtig-ist-.html>; Zuletzt abgerufen: 10.05.2024

Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen

Abteilung Duisburg, Studienort Duisburg-Mitte

Polizeivollzugsdienst

SpM Thesis

Erstgutachterin: Frau Dipl.-Psych. Ruthild Vaihinger

Zweitgutachterin: Frau Prof.‘in Dr. Sonja Labryga



Bachelorthesis

Zwischen Uniform und Resilienz:

Eine Meta-Studie zur Analyse der Wechselwirkungen zwischen Polizeiarbeit
und individueller psychischer Widerstandskraft

KA Tom Magoo

DU P 21/10

Einstellungsjahrgang 2021, PP Düsseldorf

tom.magoo@studium.hspv.nrw.de

Abgabedatum: 08.05.2024

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
2	Theoretischer Hintergrund	3
2.1	Resilienz: Definitionen und theoretische Konzepte	4
2.2	Das neue „Modethema“ – kritische Sicht.....	7
2.3	Verbesserungspotenzial von Resilienz	10
2.4	Psychische Belastungen im Polizeiberuf und Relevanz von Resilienz	12
2.5	Anwendbarkeit von Resilienz im polizeilichen Kontext.....	14
3	Empirischer Literaturüberblick Resilienz und Polizei	16
3.1	Der aktuelle Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse	17
3.1.1	Der Einfluss von Alter und Dienst erfahrung auf Resilienz.....	18
3.1.2	Geschlechterspezifische Unterschiede	21
3.1.3	Organisationsbedingte Stressoren.....	22
3.1.4	Wesentliche Einflussfaktoren	24
3.2	Stärken und Gemeinsamkeiten der Forschung	27
3.3	Defizite und Optimierungsmöglichkeiten	28
3.4	Polizeiliche Angebote im Kontext der psychischen Gesundheit.....	31
4	Schlussfolgerung und Ausblick	33
4.1	Zusammenfassende Interpretation der wesentlichen Ergebnisse und Fazit	33
4.2	Limitationen der Meta-Studie und Ausblick für zukünftige Forschung.....	35
4.3	Implikationen für die Praxis in Bezug auf Polizeiorganisation und -führung.....	36
5	Literaturverzeichnis	38
6	Eigenständigkeitserklärung	42

1 Einleitung

Der stetige Wandel von Gesellschaft, Kultur und zwischenmenschlicher Interaktion führt in unserer modernen Welt zunehmend dazu, dass sowohl Individuen als auch Organisationen vermehrt mit komplexen sozialen, wirtschaftlichen und technologischen Herausforderungen konfrontiert werden. Die Möglichkeit einer effektiven und effizienten Bewältigung alltäglicher oder spezifischer beruflicher Aufgaben erfordert eine umfangreiche Kompetenz in diversen Bereichen. Insbesondere im Hinblick auf die expandierende Auftretenshäufigkeit von Krisen innerhalb der vergangenen Jahre ist eine gewissenhafte und reflektierte Herangehensweise an derartige Situationen unerlässlich. Vor diesem Hintergrund erweist sich die Fähigkeit, sich diesen Herausforderungen anzupassen und eine innere Widerstandsfähigkeit zu kultivieren und aufrechtzuerhalten, als zentrale und unabdingbare Eigenschaft in sämtlichen Sphären des täglichen Lebens, um langfristig die Erhaltung einer gesunden psychischen Verfassung zu gewährleisten.

Die Fähigkeit, sich nach Belastungen, Krisen oder negativen Umständen zu regenerieren, zu adaptieren und konsolidiert aus solchen Erfahrungen hervorzugehen, wird in der modernen Wissenschaft „Resilienz“ genannt. Der Terminus Resilienz hat in der jüngsten Vergangenheit in zahlreichen verschiedenen Forschungsgebieten Anwendung gefunden und wird als zentraler Schwerpunkt dieser Arbeit ausgiebig thematisiert.

Die allgemeine psychische Belastung innerhalb der Bevölkerung hat in den letzten Jahren deutlich zugenommen (Reichhart & Pusch, 2023, S. 11). Diese Zunahme spiegelt sich insbesondere in der Tatsache wider, dass psychische Erkrankungen mit 19% die häufigste Ursache für Fehlzeiten von Erwerbspersonen ausmachen (Otto, 2020, S. 5). Im Vergleich zu den Vorjahren zeigt sich ein kontinuierlicher Anstieg dieses Indikators (ebd.). Innerhalb eines Jahres erkrankten etwa 5,3 Millionen Menschen in Deutschland an einer unipolaren Depression (Bartl, 2023, S. 1). Dabei sind Frauen statistisch gesehen häufiger von psychischen Erkrankungen betroffen als Männer (Lang, 2023, S. 21).

Infolge dieser Entwicklungen sind mittlerweile mehrere Statistiken zur anhaltenden Abnahme der subjektiven Lebensqualität dokumentiert worden (Reichhart & Pusch, 2023, S. 11). Bedingt durch die steigende Arbeitsbelastung hat sich dahingehend eine Verlagerung von akuten Krankheiten zu chronischen und psychologischen Erkrankungen gezeigt (Jellen, 2023, S. 44). Dabei stellt Stressbelastung das stärkste Prädikat für gesundheitliche

Beeinträchtigungen dar (Gutschmidt & Otto, 2022, S. 23-24). Demzufolge ist es keineswegs überraschend, dass die Thematik der psychischen Verfassung einen immer größeren Raum im gesellschaftlichen und wissenschaftlichen Diskurs einnimmt (Otto, 2020, S. 5). Angesichts dieser potenziell beträchtlichen Belastungen drängt sich vermehrt die Frage auf, wie die psychische Gesundheit aufrechterhalten werden kann (Gutschmidt & Otto, 2022, S. 17). Dieses Anliegen findet Ausdruck im Konzept der Resilienz.

Aus einem minimalisierten Blickwinkel stellt die Institution der Polizei grundsätzlich einen Querschnitt der Gesellschaft dar. Demnach ist anzunehmen, dass sich die zuvor beschriebenen Entwicklungen auch auf Polizeibeamte¹ übertragen lassen. Tatsächlich ist die allgemeine Anzahl der Krankmeldungen innerhalb der Polizei in den letzten Jahren deutlich angestiegen (Jellen, 2023, S. 45). In einer Studie von 2008 wurde ergänzend festgestellt, dass 25% der Bundespolizeibeamten und 10% der Landespolizeibeamten konkrete oder zumindest initiale Symptome einer Burnout-Erkrankung aufwiesen (ebd.). Darüber hinaus stellt der signifikante Anstieg psychischer Krankheiten eine primäre Ursache für die zunehmende Zahl von Frühpensionierungen dar (ebd.).

Aufgrund dieser Beobachtungen ist es zweifellos von großer Bedeutung, der Thematik der psychischen Gesundheit in der Polizeiorganisation eine besondere Aufmerksamkeit beizumessen. Im Vergleich zur Allgemeinbevölkerung ist die Polizei in ihrer täglichen Arbeit überdurchschnittlich häufig mentalen Belastungen sowie physischen und psychischen Ausnahmesituationen ausgesetzt. Daher ist es für Polizeibeamte von unabdingbarer Bedeutung, Veränderungen und Stressreaktionen bei sich selbst frühzeitig zu erkennen und diesen entgegenzuwirken, bevor sie sich negativ auf ihre privaten Lebensbereiche auswirken (Krause, 2009, S. 28). Auf die konkreten Herausforderungen polizeilicher Arbeit sowie die Bedeutung von Resilienz für Polizeibeamte wird im *Kapitel 2.4* vertiefend eingegangen.

Die vorliegende wissenschaftliche Arbeit widmet sich im Folgenden einer Analyse der Zusammenhänge und Wechselwirkungen polizeilicher Arbeit und Resilienz. In diesem Rahmen wird eine Meta-Studie durchgeführt, die eine quantitativ-statistische Zusammenfassung bisheriger Publikationen dieses Schwerpunktes bietet. Dabei soll final ein thematischer Querschnitt erstellt werden, der die wesentlichen Forschungsergebnisse kombiniert und eine

¹ Aus Gründen der Lesbarkeit wird in dieser wissenschaftlichen Arbeit überwiegend die männliche Form verwendet. Selbstverständlich beziehen sich alle personenbezogenen Formulierungen gleichermaßen auf Angehörige aller Geschlechter.

geeignete Gesamtübersicht exhibiert. Zusätzlich soll zielorientiert dargestellt werden, inwieweit weitere Forschungsschritte und empirische Untersuchungen notwendig sind und welche Maßnahmen die Polizei als Institution ergreifen kann, um Resilienz zu wahren und zu stärken.

2 Theoretischer Hintergrund

Auf der Grundlage dieser Erkenntnisse wird deutlich, dass der psychischen Gesundheit ein hoher Stellenwert zukommt und der Prävention ausreichend Beachtung entgegengebracht werden muss, um negativen Auswirkungen vorzubeugen. Im Zusammenhang mit Resilienz wird in der modernen Forschung zuletzt vermehrt auf den Übergang von der Pathogenese zur Salutogenese hingewiesen. Dabei hat sich der Forschungsschwerpunkt von der Untersuchung der Entstehung und des Verlaufs von Krankheiten distanziert und den Fokus auf die individuellen und kollektiven Entwicklungs- und Erhaltungsprozesse der Gesundheit verlagert (Reichhart & Pusch, 2023, S. 11). Das Konzept der Salutogenese, das sich folglich mit der Entstehung von Gesundheit anstelle der Heilung von Krankheiten befasst, bildet das zentrale Fundament für das Forschungsfeld der Resilienz (Annen, 2021, S. 122). Hierbei stehen vor allem präventive Ziele im Vordergrund, um herauszufinden, was Menschen trotz temporärer oder permanenter Konfrontation mit Stressoren gesund und widerstandsfähig hält (ebd.). Zudem beschäftigt sich das Themengebiet mit Aspekten der Anpassung und der Ursprungsfrage, wie Individuen potenziellen Risiken begegnen können, ohne negative psychische Folgen zu erleiden (ebd.).

Eine maßgebliche Problematik im Umgang mit der Thematik Resilienz liegt in der Vielfältigkeit der Begriffsverwendung. Aufgrund seiner Aktualität hat sich der Terminus mittlerweile in unzähligen Anwendungsbereichen etabliert und ist zudem im allgemeinen Sprachverbrauch zunehmend verbreitet (Bodi-Fernandez & Fernandez, 2020, S. 266). Dies hat dazu geführt, dass inzwischen nicht nur diverse unterschiedliche Definitionsansätze existieren, sondern vereinzelt Uneinigkeit über die tatsächliche Bedeutung und den Umfang des Begriffs herrscht (Hanisch, 2016, S. 1). Die Bandbreite der Inhalte, die unter dem Ausdruck Resilienz subsumiert werden, führt unweigerlich zu einer kontinuierlichen Erweiterung des Begriffs und bedingt, dass nahezu jede Publikation eine weitere neue Definition einführen oder sich einem der unzähligen etablierten Resilienzkonzepte anschließen muss.

Angesichts dieses Konflikts wird der Begriff der Resilienz für die vorliegende Arbeit in einen Kontext gesetzt und im konkreten Zusammenhang definiert. Anhand dessen werden wesentliche Faktoren aus der Resilienzforschung beleuchtet, um die weitere Analyse zu ermöglichen.

2.1 Resilienz: Definitionen und theoretische Konzepte

Die Ursprünge der Vokabel Resilienz können auf das lateinische Verb „resilire“ zurückgeführt werden, welches sinngemäß „abprallen“ oder „zurückspringen“ bedeutet (Reichhart & Pusch, 2023, S. 12). Anfangs fand dieser Begriff seinen Gebrauch hauptsächlich im Anwendungsbereich der Physik, um die Fähigkeit eines Materials zu beschreiben, nach einer Belastung in seine ursprüngliche Form zurückzukehren (Werner et al., 2017, S. 20). Im Jahr 1950 wurde der Terminus Resilienz erstmals im psychologischen Kontext verwendet (ebd.). Diese etymologische Ableitung verdeutlicht in vereinfachter Form das Grundkonzept, wonach die Stressoren und externen Reize vom Individuum abprallen, bevor diese ihre negative Wirkung entfalten können. Vor dem Hintergrund dieser Übersetzung wurde die Resilienz jedoch zunehmend als Gegenbegriff zur Vulnerabilität (Verwundbarkeit) konzipiert. Diese Verwendung könnte zu der irrtümlichen Annahme führen, dass resiliente Menschen gänzlich erschütterungsfrei seien und äußere Einflüsse keine Auswirkungen auf sie entfalten können (Kluge, 2004, S. 9). Diese Ansicht wird in der Forschung kontrovers diskutiert. Dahingehend wird häufig argumentiert, dass resiliente Individuen keineswegs unverwundbar sind, sondern durch Rückschläge erkennen müssen, dass ihre persönlichen Ressourcen zur Überwindung von Stressoren aktiviert werden müssen (Annen, 2021, S. 123). Demzufolge können belastende Ereignisse auch bei resilienzstarken Personen und Systemen vorübergehende Instabilität hervorrufen (Kluge, 2004, S. 10). Dadurch wird verdeutlicht, dass keine eindeutige, universelle Definition von Resilienz existiert, was regelmäßig zu wissenschaftlichen Diskussionen führt (Reichhart & Pusch, 2023, S. 13). Folglich gibt es nicht *die eine* Resilienz. Vielmehr muss Resilienz in einem spezifischen Anwendungskontext betrachtet werden, der die Zielrichtung des Themenkomplexes verfolgt und unterstützt (Hanisch, 2016, S. 4).

In der gegenwärtigen Resilienzforschung liegt der Fokus nicht darauf, *dass* eine Krise unter allen Umständen bewältigt wird, sondern *wie* (Reichhart & Pusch, 2023, S. 11). Dabei steht im Vordergrund, ein Verständnis für Resilienzfaktoren zu entwickeln, die psychische Gesundheit aufrechtzuerhalten und zu fördern sowie Resilienzprozesse erfolgreich zu gestalten (Schedlich, 2023, S. 17). Kein menschliches Individuum kann ein Leben ohne jegliche Form

von Trauer, Leid, Verletzlichkeit oder Schmerz führen (Reichhart & Pusch, 2023, S. 23). Daher ist es selbstverständlich, dass auch resiliente Menschen im Laufe ihres Lebens mehreren Schicksalsschlägen gegenüberstehen, jedoch zeichnet sie die Fähigkeit aus, diese Herausforderungen effizienter und zügiger bewältigen zu können (ebd., S. 25).

Im psychologischen Kontext wurden lange Zeit vorwiegend drei verschiedene Perspektiven zur Betrachtung von Resilienz angewendet. Diese Sichtweisen beschreiben Resilienz entweder als

- eine statische und teilweise bereits vorhandene persönliche Eigenschaft, die einem Individuum innewohnt und es befähigt, psychische Belastungen innerhalb seiner mentalen Kapazität zu bewältigen,
- einen dynamischen Prozess, der nach der Konfrontation mit Belastungen durchlebt wird oder
- ein Ergebnis dieses Prozesses (ebd., S. 13).

Trotz ihres ähnlichen Grundkonzepts weisen diese Ansichten Unterschiede auf, weshalb zunehmend eine präzisere Definition gefordert wird (ebd.).

Ungeachtet ihrer tatsächlichen Wirkungsweise impliziert Resilienz, dass Menschen, die Stressoren ausgesetzt sind, möglichst wenige Symptome oder gar Erkrankungen ausbilden und trotz der Belastungen langfristig gesund bleiben oder schnell zur inneren Stärke zurückfinden (ebd., S. 10; Lenz, 2021, S. 55). Diese Definition spiegelt sich in allen drei Perspektiven wider, da die grundlegende Zielrichtung und Wirkung von Resilienz übereinstimmen. In der aktuellen Forschung wird jedoch verstärkt die Ansicht des dynamischen, flexiblen und entwicklungsfähigen Prozesses vertreten, während die Vorstellung von „resilient“ als statische Charaktereigenschaft eher abgelehnt wird (Reichhart & Pusch, 2023, S. 10).

Darüber hinaus kann Resilienz grundlegend als Anpassungsleistung betrachtet werden (Endreß, 2023, S. 22). Sie umfasst die drei Modalitäten der Bewältigung, Anpassung und Transformation (ebd.). Ein Stressor soll folglich nicht nur „abprallen“, sondern einen Entwicklungsprozess auslösen und katalysieren. Der primäre Fokus zielt nicht auf die Wiederherstellung des exakten Zustandes vor der Krise ab, sondern auf die proaktive Anpassung zur besseren Vorbereitung für analoge, zukünftige Situationen (ebd.). Resilienz kann demnach ausschließlich in Wechselwirkung mit einer Bedrohung oder vorhandener

Verwundbarkeit und einer entsprechenden Bewältigung mit anschließendem Lerneffekt existieren und setzt zwangsläufig die vorhergehende Anwesenheit eines Risikos voraus (Bodi-Fernandez & Fernandez, 2020, S. 267; Kluge, 2004, S. 13). Folglich sind Individuen dann als resilient zu betrachten, wenn sie sich trotz oder sogar aufgrund belastender Erfahrungen positiv entwickeln, insbesondere im Vergleich zu anderen Personen, die unter ähnlichen oder gleichen Umständen psychische Beeinträchtigungen aufweisen (Bodi-Fernandez & Fernandez, 2020, S. 267). Das konkrete Ausmaß der individuellen Resilienz kann daher nur im Zusammenhang mit den Stressoren beurteilt und gemessen werden (Reichhart & Pusch, 2023, S. 14). Eine Person mit mittelstarken Symptomen bei hoher Belastung kann resilienter sein als eine Person mit leichten Symptomen bei geringer Belastung (ebd., S. 21).

Unter dieser Prämisse kann Resilienz nicht ausschließlich als kongenitales Merkmal der Persönlichkeit gewertet werden (Wustmann, 2004, S. 28). Tatsächlich haben mehrere Studien ergeben, dass resiliente Eigenschaften zu einem Anteil von 31-52% genetisch bedingt sind (Reichhart & Pusch, 2023, S. 19). Dies impliziert einerseits, dass einige Menschen von Geburt an schwächeren Voraussetzungen unterliegen. Andererseits verdeutlicht es jedoch, dass Resilienz zu einem beträchtlichen Grad von fast mindestens 50% erlernbar und plastisch ist (ebd.). Daraus geht hervor, dass Resilienz äußerst individuell und von verschiedenen internen und externen Einflussfaktoren abhängig ist (ebd., S. 12). Bereits im Kindesalter wird sie im Rahmen der Sozialisation durch protektive oder schädliche Einflüsse maßgeblich geprägt (ebd.). Die wesentlichen resilienten Persönlichkeitszüge umfassen unter anderem die Realitätsakzeptanz, universale Anpassungsfähigkeit und Optimismus bezüglich des eigenen Lebens und Handelns (Gutschmidt & Otto, 2022, S. 19).

Zusammenfassend kann konstatiert werden, dass Resilienz individuell ist und als Resultat hochkomplexer Wirkmechanismen und wechselseitiger Einflussfaktoren angesehen werden kann. Sie ist kein statischer Zustand, sondern ein fortlaufender Prozess, der zudem durch diverse Faktoren in jeder Situation unterschiedlich geprägt sein kann. Resilienz ist multidimensionaler Natur und unterliegt einer variablen Ausprägung. Diese Vielschichtigkeit bedeutet, dass sie in verschiedenen Lebensphasen und -bereichen variieren kann und sich bei derselben Person nicht zwangsläufig jederzeit gleichermaßen äußert.

Abschließend wird die pragmatische Definition von Reichhart und Pusch (2023) herangezogen, die als Grundlage für den weiteren Verlauf dieser Arbeit dienen soll:

Resiliente Menschen sind in der Lage, flexibel, agil, situationsangemessen und durch den Rückgriff auf innere und äußere Ressourcen und Schutzfaktoren auf Stressoren zu reagieren, sich zu wandeln und zu verändern, [aus] Krisen gestärkt hervorzugehen und sie als Anlass für das persönliche Wachstum und die individuelle Weiterentwicklung zu nutzen. (S. 15)

Diese Definition erweist sich als adäquat und geeignet für diese polizeispezifische Arbeit, da die nachfolgende empirische Analyse diverse Faktoren beinhaltet, die über den reinen Gesundheitsbegriff hinausgehen und das Wohlbefinden explizit miteinschließen.

2.2 Das neue „Modethema“ – kritische Sicht

In den vorangegangenen Kapiteln wurde bereits angemerkt, dass das Konzept Resilienz Gegenstand kontroverser Diskussionen ist. Aufgrund seiner weitgefassten Grundidee und der Absenz einer grenzsetzenden Definition hat sie sich in diversen Bereichen etabliert. Infolgedessen ist zu beobachten, dass der Begriff zunehmend inflationär verwendet wird und teilweise sogar im Rahmen von Interventionsprogrammen und Hilfsangeboten unter dem Vorwand der Unverwundbarkeit instrumentalisiert wird (Reichhart & Pusch, 2023, S. 23). Der Entwicklung von Resilienz zu einem regelrechten Modethema wohnen allerdings einige Gefahren inne, die sich nicht nur in einer grundlegenden Fehlkonzeption des Phänomens äußern, sondern langfristig unweigerlich zu weiterer Uneinigkeit und Verwässerung führen, sodass Resilienz letztendlich nur als leeres Schlagwort zurückbleibt (Hanisch, 2016, S. 2).

Die wesentliche Herausforderung besteht im Fehlen einer klaren und eindeutigen Definition von Resilienz. Das Konzept muss in jedem separaten wissenschaftlichen Bereich definiert und kontextualisiert werden. Besonders die gleichbedeutende Verwendung des Begriffs „resilience“ in englischsprachigen Publikationen trägt zur Marginalisierung bei (Kluge, 2004, S. 2). In der Folge wird der Terminus Resilienz vermehrt im allgemeingesellschaftlichen und nicht-wissenschaftlichen Rahmen verwendet. Dabei ist die tatsächliche Seriosität teilweise zweifelhaft und resultiert sowohl in einer eher unkritischen Rezeption durch die Bevölkerung als auch darin, dass der Begriff als beinahe „beliebig verwendbare[s] Marketingvehikel für Trainingsprogramme“ aufgegriffen wird (Bodi-Fernandez & Fernandez, 2020, S. 266). Es wird kritisiert, dass der Begriff mitunter zur Erlangung eines „Wettbewerbsvorteil[s] in unserem kapitalistischen System“ oder als „egozentrikförderndes Selbstoptimierungstool“ exploitiert wird (Reichhart & Pusch, 2023, S. 23). Derartige

Verwendungen führen zur zunehmenden Zweckentfremdung des Begriffs und gefährden dahingehend den Erhalt von Professionalität und Komplexität des Phänomens.

Resilienz umfasst die Komponenten der Resistenz, Regeneration und Konfiguration (Reichhart & Pusch, 2023, S. 16). Unter diesen Voraussetzungen darf keine dieser Komponenten fälschlicherweise vernachlässigt werden, sodass am Ende ausschließlich die Resistenz im Vordergrund steht und die Anpassungsleistung in der medienvermittelten, optimistischen Euphorie der psychischen Unantastbarkeit untergeht (ebd.). Resilienz stellt in keiner Hinsicht ein Universalmittel dar und kann aufgrund seiner Multidimensionalität sowohl positiv als auch negativ variieren (Hanisch, 2016, S. 4).

Die Ausprägung in Bezug auf Art und Intensität der Stressoren ist in der wissenschaftlichen Gemeinschaft teilweise umstritten (Hanisch, 2016, S. 2). Es ist fraglich, ob im Mittelpunkt der Resilienz primär die Widerstandsfähigkeit im Umgang mit außerordentlichen Stressoren und traumatischen Erlebnissen oder mit alltäglichen Herausforderungen und gewöhnlichen Belastungen steht (ebd.).

Weiterhin wird in einer Vielzahl neuerer Definitionen das Individuum maßgeblich in den Vordergrund gestellt. Dabei wird vernachlässigt, dass diese in gesellschaftliche und soziale Systeme eingebunden sind und entscheidend von diesen beeinflusst werden (Reichhart & Pusch, 2023, S. 15). Diese Beobachtung unterstreicht die Notwendigkeit, Resilienz im spezifischen Kontext zu betrachten und nicht isoliert zu verwenden (Hanisch, 2016, S. 4). Es handelt sich final um ein hochgradig heterogenes Forschungsfeld mit unscharfen Grenzen, das in jeglicher Verwendungsweise zunächst kritisch betrachtet werden sollte (Kluge, 2004, S. 2).

Weitere Indikationen für die vorliegende Expansion des Phänomens werden durch die Begriffe demokratische, organisationale und kollektive Resilienz deutlich, bei denen der Begriff der Resilienz über individuelle Anwendungen hinaus auf Organisationen, Systeme und Rechtsstaaten ausgedehnt wird (Grube, 2023, S. 20; Annen, 2021, S. 122). Aufgrund ihrer wachsenden Verbreitung im Rahmen polizeilicher Fachliteratur werden diese Begriffe lakonisch skizziert.

Eine geeignete Definition für demokratische Resilienz lautet:

Demokratische Resilienz ist die Fähigkeit, Krisen und Risikofaktoren wie menschenfeindliche und antidemokratische Dynamiken, Ideen und Situationen durch Rückgriff auf organisationale, fachliche und persönliche Ressourcen zu bewältigen und sie als Anlass für Entwicklungen zu nutzen, um für zukünftige Herausforderungen widerstandsfähig zu sein. (Grube, 2023, S. 22)

Im spezifischen Kontext der Polizei beinhaltet dies auch antidemokratische Anfechtungen von außerhalb der Organisation (Wagner et al., 2023, S. 3). Bei dem Grundkonzept bleibt zu hinterfragen, ob die Organisation selbst resilient gegenüber Anfechtungen sein kann, da diese final eine Zusammensetzung von Individuen darstellt und von deren individueller Resilienz beeinflusst wird (ebd.). Folglich bezieht sich demokratische Resilienz ebenfalls auf den Prozess der Widerstandsfähigkeit, jedoch spezifisch im Hinblick auf Kritik und Anfechtungen, die den staatlichen Exekutiv- und Legislativapparat betreffen. Um die Integrität der staatlichen Institutionen zu wahren, bedarf es Resilienz, um bei Kritik oder internen Verstößen die Demokratie zu schützen und die grundlegende Struktur ohne negative Auswirkungen aufrechtzuerhalten.

Bei der kollektiven Resilienz handelt es sich um „die Art und Weise, in der Gruppen von Menschen Solidarität und Kohäsion ausdrücken und erwarten, und so kollektive Unterstützungsmöglichkeiten und andere praktische Ressourcen beanspruchen und koordinieren“ (Schedlich, 2023, S. 18). Dieses Konzept berücksichtigt den zuvor kritisierten Mangel an Einbeziehung sozialer Systeme. Es wird verdeutlicht, dass Individuen innerhalb sozialer und gesellschaftlicher Gruppen bestimmte Verhaltensweisen zeigen, um positiv auf Gruppendynamiken einzuwirken. Dies eröffnet jedem Individuum die Möglichkeit, aus dem kollektiven Gruppengefüge Energie zu beziehen und das subjektive Wohlbefinden zu maximieren. Außerdem können Gruppen durch die gemeinsame Bewältigung von Herausforderungen ihre Zusammengehörigkeit stärken und ein Gefühl von Verbundenheit und gegenseitiger Unterstützung entwickeln. Auf diese Weise können die gewöhnlichen Resilienzmechanismen auf eine beliebige Gruppengröße ausgeweitet werden, sodass die Kohäsion und Integrität selbst nach gemeinsamen Krisenerfahrungen erhalten bleiben und eine Erholung trotz widriger Umstände möglich ist.

Die organisationale Resilienz ähnelt den beiden vorherigen Begriffen und bezieht sich konkret auf die Fähigkeit einer Organisation, negative Einflüsse abzufedern und sich den veränderten Gegebenheiten anzupassen, um langfristig ihre Ziele zu erreichen (Kükelhahn, 2023, S. 8). Von besonderer Bedeutung sind vor allem Eigenschaften wie Achtsamkeit, Fehlerkultur, Flexibilität, Respekt für Expertise und Sensibilität für interne Abläufe (ebd.).

Dieses Kapitel sollte verdeutlichen, dass eine vorherige eindeutige Kontextualisierung des Begriffs Resilienz für den weiteren Verlauf dieser Arbeit unerlässlich war und warum die Notwendigkeit einer klaren Definition besteht. Darüber hinaus wurde untermauert, dass das Konzept mit äußerster Vorsicht betrachtet und kontinuierlich kritisch bewertet werden sollte. Es ist essenziell, zwischen der wissenschaftlichen Resilienzforschung und nicht-wissenschaftlichen Praktizierung zu differenzieren und eine äquivalente Betrachtungsweise zu verhindern.

2.3 Verbesserungspotenzial von Resilienz

Im Rahmen der theoretischen Erkenntnisse wurde der Anteil genetischer Veranlagung von Resilienz dargelegt. Diese Feststellung impliziert, dass Resilienz über die unveränderlichen erblichen Bedingungen hinaus nachträglich verändert und gesteuert werden kann. Dieses Erkenntnis legt den Grundstein für eine gezielte und bewusste Förderung der Widerstandsfähigkeit.

Die individuelle psychische Gesundheit und das persönliche Wohlbefinden haben einen signifikanten Einfluss auf unsere Resilienz (Otto, 2020, S. 66). Das Kapital für Resilienz lässt sich in Bewältigungsstrategien, Anpassungsfähigkeit und Umgestaltungskapazität einteilen (Hanisch, 2016, S. 3). Diese drei Varianten des Umgangs mit Stressoren bieten eine geeignete Grundlage für die langfristige Aufrechterhaltung der psychischen Gesundheit. Innerhalb dieser Kategorisierung lassen sich zahlreiche Faktoren identifizieren, die Resilienz durch entsprechendes Training maßgeblich positiv beeinflussen und modulieren können.

Aus diesen Gründen wurden in der psychologischen Resilienzforschung zentrale Prinzipien für eine resiliente Entwicklung konstatiert. Diese Prinzipien umfassen erfahrene soziale Unterstützung mit positiver Bindungserfahrung, positive Selbstwahrnehmung, Emotionsregulation, Optimismus, Fokussieren auf Ressourcen sowie Anpassungsfähigkeit (Schedlich, 2023, S. 18). Obwohl die genaue Formulierung dieser Faktoren zwischen verschiedenen Publikationen variiert, liegen sie zumeist gleichbedeutend vor (Reichhart & Pusch, 2023, S.

32). Es fällt auf, dass einige dieser Prinzipien grundlegende Eigenschaften sind, die idealerweise bereits während der kindlichen Erziehung und Sozialisation vermittelt, gefördert oder selbstständig erlernt werden. Dennoch beinhalten diese Paradigmen trainierbare Eigenschaften, die neben der Resilienzforschung in weiteren psychologischen Teilbereichen Anwendung finden.

Ein bedeutender Faktor der Resilienz, der im polizeilichen Kontext umfangreich untersucht wurde, ist die Selbstwirksamkeit oder Selbstwirksamkeitserwartung. Diese bildet, gemeinsam mit den Komponenten Optimismus, Hoffnung und resilienten Persönlichkeitszügen das Konzept des „psychologischen Kapitals“ (Gutschmidt & Otto, 2022, S. 18). Selbstwirksamkeitserwartung bezeichnet sinngemäß die „subjektive Erwartung eines Menschen, auf seine Kompetenzen vertrauen und so Herausforderungen aus eigener Kraft bewältigen zu können“ (Werner et al., 2017, S. 7). Das Verbesserungspotenzial liegt in der Erzielung positiver Auswirkungen auf emotionale und kognitive Reaktionen in psychisch anspruchsvollen Situationen (Gutschmidt & Otto, 2022, S. 18). Diese können durch eigene Erfolgserlebnisse oder durch Beobachtungserfahrungen mit entsprechender sozialer Ermutigung durch Mitmenschen erreicht werden (ebd.). Die Selbstwirksamkeitserwartung ist besonders mit der Achtsamkeit und dem Bewusstsein verknüpft und beinhaltet Aspekte der Selbstregulationsfähigkeit. Das Individuum soll erkennen, dass es Einfluss auf seine eigenen Gedanken und Gefühle sowie auf sein Verhalten und seinen Körper nehmen kann (Reichhart & Pusch, 2023, S. 19). Zur Ausbildung einer positiven Selbstwirksamkeit werden auch Optimismus, eine positive Selbstwahrnehmung und das Bewusstsein für eigene Ressourcen benötigt. Daher eignet sich die Selbstwirksamkeitserwartung, um mehrere dieser Faktoren zu kombinieren.

Diese Erkenntnisse legen ein solides Fundament für die Entwicklung von Trainingsprogrammen und Interventionen zur Förderung von Resilienz. Obwohl Resilienz im Allgemeinen nicht generalisierbar ist, spielen die übergeordneten Faktoren subjektives Wohlbefinden und psychisches Kapital eine entscheidende Rolle bei der Bewältigung von Stressoren. Im Ergebnis soll Resilienz einen Anpassungsprozess ermöglichen, der durch Coping-Strategien und Schutzfaktoren auf biologischer, psychologischer und sozialer Ebene ein Gleichgewicht herstellt (Gutschmidt & Otto, 2022, S. 18).

2.4 Psychische Belastungen im Polizeiberuf und Relevanz von Resilienz

Polizeiarbeit ist mit spezifischen Gefahren und Belastungen verbunden, die von psychischen und physischen Risiken bis hin zu psychosozialen Herausforderungen reichen. Trotz vieler Routineaufgaben sehen sich Polizeibeamte regelmäßig mit schwer einschätzbaren und unberechenbaren Situationen konfrontiert, die potenziell gefährlich für sie selbst oder ihre Kollegen sind (Werner et al., 2017, S. 15). Durch ihre tägliche Arbeit erleben Polizeibeamte im Laufe ihres Lebens überdurchschnittlich viele psychische Ausnahmesituationen und mitunter traumatische Erlebnisse, die das Risiko einer posttraumatischen Belastungsstörung (PTBS) erhöhen (ebd.). Darunter zählen nicht nur anstrengende Einsatzanlässe bezüglich struktureller Durchführung, sondern auch der Kontakt mit anderen Menschen, die sich aggressiv, hemmungslos, gewalttätig und distanzlos verhalten oder unter psychischen Krankheiten leiden. Aufgrund dessen werden Polizeibeamte im Sinne der Prävalenz berufsbedingter Traumaexpositionen und PTBS als „Risikopopulation“ angesehen (ebd., S. 95). In diesem Rahmen wurde festgestellt, dass 96% aller Polizeibeamten mit einer Dienstzeit von mindestens fünf Jahren mindestens eine belastende Situation erlebt haben (ebd., S. 96).

Aus psychologischer Sicht bergen gezielte Angriffe auf die eigene Person langfristig ein höheres Risiko für psychosomatische Beeinträchtigungen als Naturkatastrophen oder Autounfälle (ebd.). Dazu sei anzumerken, dass die statistische Häufigkeit von Angriffen auf Polizeibeamte in der Bundesrepublik Deutschland im vergangenen Jahrzehnt kontinuierlich zugenommen hat (Bundeskriminalamt, 2022; Bundeskriminalamt, 2023). Konsequenzen derartiger Extrembelastungen können innere Betroffenheit, pathologisches Mitleiden oder Handlungsunfähigkeit sein (Szymenderski, 2011, S. 93). Eine spezielle Studie verweist auf überdurchschnittliche psychische Erschöpfung, psychosomatische Beschwerden sowie Anzeichen für Burnout und Angststörungen einzelner Polizeivollzugsbeamten (Wackerl et al., 2017, S. 98).

Insbesondere die emotionale Belastung während der täglichen Polizeiarbeit wird häufig unterschätzt. Es ist offensichtlich, dass Polizeibeamte unter ihrer Uniform gewöhnliche, empfindende Individuen sind, die während ihrer Dienstausbung Gefühle erleben. Allerdings bieten die beruflichen Aufgaben, Ziele und dienstlichen Handlungsanweisungen häufig keinen Raum für grenzenlose Authentizität. Regelmäßig müssen gewöhnliche Emotionen wie Wut, Ekel, Mitleid, Trauer oder Angst unterdrückt werden (Szymenderski, 2011, S. 94). Dabei ist durchgehend ein situativ angepasstes Handeln erforderlich, um die rechtlichen und

bürokratischen Handlungsvorgaben auf konkrete Situationen anzuwenden (ebd., S. 95). So entstehen Diskrepanzen zwischen Idealvorstellung und Wirklichkeit oder Recht und Gerechtigkeit, was nicht selten Frustration hervorruft (ebd.). Durch die vermehrte Konfrontation mit solchen Situationen stumpfen viele Beamte ab, wodurch emotionale Dissonanzen entstehen, wenn ein Widerspruch zwischen den tatsächlich erlebten Gefühlen und den geforderten Gefühlen vorliegt (ebd.). Schlussendlich müssen die Beamten den Erwartungen des Gesetzgebers, ihrer Dienstvorgesetzten und der Bürger entsprechend reagieren (Annen, 2021, S. 121). Somit wird aufgrund des gesellschaftlichen Anspruchs auf Professionalität sowohl Resilienz als auch eine gewisse „Entmenschlichung“ vorausgesetzt (ebd.). Durch individuelle Bewältigungsformen jedes Polizeibeamten variiert der Umgang mit jenen Situationen signifikant und kann neben psychischen Erkrankungen eine Problemverlagerung in das Privatleben bewirken (Szymenderski, 2011, S. 99).

Polizeibeamte erleben täglich Rollenkonflikte, die aus unterschiedlichen Beziehungen zu Kollegen und dem polizeilichen Gegenüber resultieren (ebd., S. 93). Die divergenten Anforderungen an die emotionale Selbstdarstellung können zu Handlungsunsicherheit und Überforderung führen und dem Bürger einen negativen Eindruck vermitteln (ebd.). Zudem steht die Rolle des Polizeibeamten oft im Konflikt mit der Notwendigkeit affektiver Neutralität, die in vielen Situationen kaum mit einem empathischen Einwirken auf die Bürger vereinbar ist (ebd.). Die breite Vielfalt des Aufgabenspektrums kann den Beamten eine beträchtliche Energiemenge abverlangen (ebd.).

Abschließend sind „sekundäre Traumatisierungen“ als bedeutender Faktor für Stressoren hervorzuheben. Die Rolle als Ersthelfer inklusive psychischer Betreuung vor Ort kann in einer „Mitleids-Erschöpfung“ resultieren, die zur Folge hat, dass die Beamten den Anforderungen einer Ausnahmesituation nicht standhalten können und handlungsunfähig werden (Wackerl et al., 2017, S. 97). Der Grat zwischen Mitgefühl und Mitleid sowie zwischen Professionalität und Empathie ist oftmals schmal und intransparent, sodass Situationen regelmäßig individuell bewältigt werden müssen.

2.5 Anwendbarkeit von Resilienz im polizeilichen Kontext

Das vorherige Kapitel hat die enorme Relevanz von Resilienz bei Polizeibeamten expliziert. Insbesondere angesichts des generellen Anstiegs von Belastungsstörungen innerhalb der Allgemeinbevölkerung und der detaillierten Darstellung der berufsspezifischen Belastungsfaktoren polizeilicher Arbeit ist „dem Erkenntnisgewinn zu spezifischer Prävention und den Schutzfaktoren große Bedeutung beizumessen“ (Wackerl et al., 2017, S. 98). Aufgrund dieser beruflichen Besonderheiten behandelt dieses Kapitel die konkrete Anwendbarkeit von Resilienzforschung im polizeilichen Kontext.

Ein offensichtlicher Bestandteil psychischen Wohlbefindens in Verbindung mit Polizeiarbeit ist der Arbeitsplatz, einschließlich der vorherrschenden Atmosphäre durch Kollegium, Sicherheit und subjektive Zufriedenheit. Ein beständiger Arbeitsplatz gilt im Rahmen psychologischer Forschung als wichtiger Stabilisator für die psychische Integrität (Lang, 2023, S. 51). Daher kann er sowohl signifikant positive als auch negative Auswirkungen auf die psychische Verfassung haben (ebd.). Allerdings erhöht sich das Risiko für psychische Erkrankungen, sobald wesentliche psychische Grundbedürfnisse wie konstruktive zwischenmenschliche Beziehungen, dienstliche Kompetenz, Freiraum sowie soziale Zugehörigkeit und Status in der Rolle beeinträchtigt werden (ebd.). Insofern lässt sich der Faktor des Arbeitsplatzes im Kontext der Resilienz auch auf Polizeiarbeit anwenden.

Eine herausfordernde Problematik von Polizeiarbeit und Resilienz liegt in der gesellschaftlichen Erwartungshaltung. Während Polizeibeamte in vielen Sachverhalten mit hilflosen und bedürftigen Personen konfrontiert sind, dürfen sie selbst in ihrer professionellen Rolle nicht schwach oder unterstützungsbedürftig wirken (Behr, 2004, S. 157). Dies gilt sogar für Situationen, in denen eine Lebensgefahr für sie selbst, ihre Kollegen oder Bürger besteht. Daher sind situative Reflexionsfähigkeit, Emotionsregulation und Achtsamkeit in Bezug auf sich selbst und die Kollegen essenzielle Grundvoraussetzungen für Stressregulation in Belastungssituationen (Krause, 2009, S. 28).

Ein weiterer relevanter Faktor der Resilienz im polizeilichen Kontext manifestiert sich in der Organisationskultur. Die meisten Polizeibeamten beginnen ihre polizeiliche Karriere unmittelbar nach Abschluss der schulischen Laufbahn und werden daher bereits in jungen Jahren in die Kultur und Struktur der Organisation assimiliert (Kükelhahn, 2023, S. 35). Die sogenannte Polizeikultur umfasst diverse Eigenschaften, die durch Sozialisationsprozesse

das gesamte Berufsleben der Polizeibeamten prägen. Dabei wird bis heute häufig ein traditionelles Männerbild von Stärke, Härte und Unverwundbarkeit vermittelt (Werner et al., 2017, S. 28). Trotz einiger kritischer Charakteristika beinhaltet diese Polizeikultur jedoch auch positive Aspekte, die durch ein hohes Maß an Stabilität, Kontinuität und ein starkes Beharrungsvermögen gegenüber externen und internen Veränderungen gekennzeichnet sind (Kükelhahn, 2023, S. 35).

Die Polizeiorganisation unterliegt unmittelbar den Einflüssen verschiedener politischer Strömungen und gesellschaftlicher Veränderungen (ebd.). Die Organisationsstruktur und die Polizeikultur können den Umgang mit diesen Prozessen begleiten und eine Resistenz gegenüber derartigen Entwicklungen durch interne Anpassungen fördern (ebd.). Daher kann die Organisation die Resilienz zwar durch Stabilität, Struktur und Ordnung stärken, aber auch schwächen, wenn die spezifischen exekutiven Aufgaben in einer Einsatzsituation zu persönlichen Dilemmata führen (ebd.).

Im Sinne des Artikels 33 Absatz 4 des Grundgesetzes (GG) sowie des § 45 des Beamtenstatusgesetzes (BeamtStG) besitzt der Dienstherr gegenüber den Beamten die sogenannte Schutz- und Fürsorgepflicht (Bartl, 2023, S. 12). Demnach stellt die Erhaltung der psychischen Gesundheit eine unmittelbare Führungsaufgabe dar, die erfordert, dass Be- und Überlastungen der Mitarbeiter erkannt werden, um diesen entgegenzuwirken. Dabei fungieren die Führungskräfte als wesentliche Schnittstelle zwischen der Polizeiorganisation und dem Kollegium (Kükelhahn, 2023, S. 38). Gleichzeitig herrscht durch das BeamStG und verfassungsrechtliche Rechtsprechungen der Grundsatz der Gesunderhaltungspflicht, der von den Beamten fordert, im Falle einer Erkrankung alle notwendigen Maßnahmen zu veranlassen, um eine Wiederherstellung der Gesundheit herbeizuführen (Oberverwaltungsgericht NRW, 2017).

Eine weitere Verbindungsstelle im Kontext der Polizeiarbeit findet sich in dem spezifischen Zusammenhang von Stressoren und Resilienz (Reichhart & Pusch, 2023, S. 12). Da Resilienz ausschließlich im direkten Zusammenhang mit den erlebten Stressoren beurteilt und gemessen werden kann, sind separate, polizeispezifische Analysen und empirische Untersuchungen von unabdingbarer Notwendigkeit, da Polizeibeamte im Sinne der Resilienz eine nahezu einzigartige und unvergleichbare Personengruppe verkörpern, die nicht mit der Allgemeinbevölkerung gleichgesetzt werden kann.

Es ist jedoch wichtig zu beachten, dass Stressoren im Rahmen der polizeilichen Resilienz nicht zwangsläufig negativ und schädlich sein müssen. Durch Resilienzprozesse können Belastungen bei der Bewältigung gesundheitsfördernde Konsequenzen haben und die psychische Widerstandsfähigkeit stärken (Antonovsky, 1997, S. 36). Krisensituationen können die individuelle Selbstwirksamkeit der Polizeibeamten erhöhen und zugleich als Katalysator für die Stärkung einer robusten Polizeiorganisation dienen (Jellen, 2023, S. 54).

Auf der Grundlage aller bisherigen Ausführungen wird im Folgenden der Literaturüberblick mit explizitem Polizeibezug vorgenommen. Im Zuge dieser Untersuchung wird der gegenwärtige Stand polizeispezifischer Resilienzpublikationen erfasst und analysiert.

3 Empirischer Literaturüberblick Resilienz und Polizei

Nach eingehender Betrachtung und umfassender Literaturrecherche wird deutlich, dass der Trend um die Thematik der Resilienz auch in der polizeilichen Fachliteratur angekommen ist. Insbesondere in jüngeren Veröffentlichungen wird das Konzept der Resilienz entweder primär thematisiert oder zumindest in den Diskurs einbezogen. Dieser Trend lässt sich nicht nur durch den bereits ausführlich erörterten erhöhten Risikostatus von Polizeibeamten erklären, sondern auch durch den generellen Anstieg psychischer Erkrankungen in der Gesamtbevölkerung. In dieser Hinsicht scheint die Polizeiorganisation erkannt zu haben, dass es erforderlich ist, das traditionelle Bild der Polizei zu überdenken und verstärkt Ressourcen in die Förderung der psychischen Gesundheit ihrer Mitarbeiter zu investieren.

Die universale Zunahme der Krankheitstage in Deutschland ist auch bei der Polizei zu beobachten (Jellen, 2023, S. 51). Die Ursachen für die Abwesenheit vom Dienst sind vielschichtig und lassen sich nur marginal pauschalisieren. Fakt ist jedoch, dass ein Anstieg chronischer, psychisch bedingter Fehlzeiten zu verzeichnen ist (ebd., S. 44). Diese Probleme resultieren vorwiegend aus Überstunden, zunehmender Aufgabenerweiterung, ausbleibenden Beförderungen, Schichtdienst und Personalmangel (ebd. S. 49). Besonders der Personalmangel verursacht einen Teufelskreis, der ohne entsprechende Regulierung und Anpassung innerhalb der Behördenstruktur nicht behoben werden kann. Die kurzfristige Dienstabwesenheit kann in vielen Fällen als ein Mittel des Protests und des Vetos gegenüber der Führungsebene interpretiert werden, um die zunehmende Unzufriedenheit, Frustration und Überbelastung zum Ausdruck zu bringen (ebd. S. 51). Diese Tendenzen machen es

unumgänglich, dass sich die Polizeiorganisation zwangsläufig selbstkritisch hinterfragt und Maßnahmen zur Steigerung der kollektiven Mitarbeiterzufriedenheit ergreift.

In Bezug auf konkrete empirische Erhebungen offenbart sich ein weitestgehend vorhersehbarer Forschungsstand. Aufgrund des föderalistischen Staatskonstrukts der Bundesrepublik Deutschland existiert keine gänzlich einheitliche Polizei, die für die gesamte Nation zusammengefasst werden kann (Kükelhahn, 2023, S. 35). Obwohl sich alle Landespolizeien hinsichtlich ihres Aufgabenspektrum, ihrer internen Struktur sowie der Einsatzbelastungen ähneln, können vereinzelte spezifische Aspekte variieren. Darüber hinaus ist die Bundespolizei aufgrund ihres abweichenden sachlichen und örtlichen Zuständigkeitsbereichs nicht mit denselben Aufgaben betraut wie die Landespolizeien. Diese Gegebenheiten erschweren die Durchführung konkreter Erhebungen zu Resilienzfaktoren und beschränken die Möglichkeiten umfassender Forschung erheblich.

Aus diesen Gründen liegen zum gegenwärtigen Zeitpunkt nur vereinzelte repräsentative Untersuchungen einzelner Bundesländer vor, die sich explizit mit der Thematik Resilienz im polizeilichen Kontext befassen. Dies ermöglicht zwar einen Vergleich innerhalb homogenerer Gruppen, die nicht von den lapidaren Unterschieden der Bundesländer beeinflusst sind, führt jedoch zu einem Mangel an signifikanter Aussagekraft bezüglich der Gesamtheit der Polizei.

3.1 Der aktuelle Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse

Obwohl der Begriff Resilienz mittlerweile zunehmend im Rahmen polizeispezifischer Fachliteratur Anwendung findet, ist die Quantität umfassender Publikationen zu der Thematik überschaubar. Ein Großteil der Werke behandelt das Konzept nur oberflächlich und nutzt primär die Grundlagen als Einführung in einen größeren Themenkomplex. Der derzeitige Forschungsstand bietet, trotz steigender Relevanz, noch keine übermäßig breite Palette an empirischen Methodiken und detaillierten Ergebnissen. Dies ist teilweise darauf zurückzuführen, dass das Forschungsgebiet der Resilienz sich immer noch in einer Expansionsphase befindet. Außerdem sind wissenschaftliche und empirische Untersuchungen innerhalb von Polizeibehörden häufig mit hohem Genehmigungsaufwand verbunden und können aufgrund lethargischer Teilnahme einen Mangel an Repräsentativität aufweisen. Derartige Forschungsbemühungen erweisen sich als besonders mühselig und sind nicht selten erfolglos, was wiederum die Motivation zur Durchführung weiterer Studien dämpft.

Diese Hindernisse für empirische Forschung haben dazu geführt, dass sich aktuelle polizeispezifische Publikationen vermehrt mit der demokratischen Resilienz beschäftigen. Diese Entwicklung deutet darauf hin, dass die Polizeiorganisation als staatliches Exekutivorgan den jeweils vorherrschenden politischen Strömungen und Ereignissen unterliegt. In Zeiten, in denen die gegenwärtige Regierung oder polizeiinterne Vorfälle gesellschaftlich und medial kritisiert werden, sind demokratische, kollektive und organisationale Resilienz essenziell, um externe Anfechtungen zukunftsorientiert zu bewältigen. Aus diesem Grund muss sich die einschlägige Forschung und Literatur an diesen Strömungen und Ereignissen ausrichten und fortwährende Recherchen in diesem Kontext durchführen. Trotz dieser Fokusverlagerung polizeilicher Resilienzforschung soll der Schwerpunkt dieser Arbeit primär auf der individuellen psychischen Resilienz von Polizeibeamten liegen.

Die Notwendigkeit psychischer Widerstandsfähigkeit zur langfristigen Gesunderhaltung wurde in den bisherigen Kapiteln ausgiebig dargelegt und findet in der einschlägigen Literatur durchgehende Bestätigung. In diesem Zusammenhang sind die allgemeinen statistischen Erkenntnisse über psychologische Studien im polizeilichen Umfeld von besonderem Interesse. Obwohl Polizeibeamte im täglichen Dienst deutlich höheren Belastungen ausgesetzt sind, liegt die Diagnoserate von PTBS bei Polizisten mit 5,5 bis 11,5 Prozent nur geringfügig über dem Durchschnitt der Allgemeinbevölkerung, welcher zwischen 1 und 14 Prozent schwankt (Schedlich, 2023, S. 18). Im konkreten Verhältnis zur Häufigkeit der erfahrenen Belastungen entwickeln Polizeibeamte nach traumatischen Erfahrungen somit insgesamt deutlich seltener eine PTBS als die Zivilbevölkerung (Jellen, 2023, S. 45). Dies lässt vermuten, dass Polizeibeamte durchschnittlich eine höhere Resilienz aufweisen als die Allgemeinbevölkerung (Schedlich, 2023, S. 18). Diese statistischen Daten sind häufig Gegenstand anknüpfender Untersuchungen, die darauf abzielen, die konkreten Ursachen und Faktoren für diese erhöhte Resilienz zu identifizieren.

3.1.1 Der Einfluss von Alter und Diensterfahrung auf Resilienz

In den Studien der polizeilichen Resilienzforschung wurden die Teilnehmenden der Untersuchungen zumeist in verschiedene Gruppen eingeteilt. Diese Kategorisierung umfasst nicht nur die Zugehörigkeit zu verschiedenen polizeiinternen Direktionen und den damit verbundenen unterschiedlichen Aufgabenspektren, sondern auch eine Differenzierung nach Dienstjahren, um potenzielle Entwicklungen und Veränderungen zu erfassen, die aus der Berufserfahrung und den erlebten Belastungen resultieren.

Vor diesem Hintergrund besteht in der polizeilichen Fachliteratur Konsens darüber, dass eine fundierte Ausbildung und intensives Training obligatorische Voraussetzungen für die berufliche Laufbahn eines Polizeibeamten darstellen. Diese Bildungsphasen umfassen nicht nur die Grundausbildung oder das Studium, sondern auch anschließende bereichsspezifischen Fortbildungen und Lehrgänge. Bereits in den ersten Jahren der beruflichen Karriere müssen alle erforderlichen Fähigkeiten erworben werden, um die dienstliche Handlungskompetenz, Sicherheit und Selbstvertrauen zu stärken (Schedlich, 2023, S. 19). Eine ausgiebige Vorbereitung auf verschiedenste Einsatzsituationen gelte als wichtiger Schutzfaktor und könne die Toleranz für bedrohliche Lagen erhöhen (Werner et al., 2017, S. 29). In diesem Sinne könne die intensive Auseinandersetzung mit kritischen Themen wie Gewalt, Widerständen oder Todesfällen dazu beitragen, spätere Belastungen zu verringern (ebd.). Die individuelle Förderung jedes einzelnen Polizeibeamten Sorge somit gleichzeitig für eine Kräftigung der Organisation und trage zur Stabilität des Systems der Polizei bei (Schedlich, 2023, S. 19).

Die Ergebnisse verschiedener Untersuchungen von Berufsanfängern in der Polizei zeigen in einigen Aspekten Abweichungen voneinander. Bei einer empirischen Erhebung innerhalb der Polizei Bayern stellten Werner et al. (2017, S. 25) fest, dass es bezüglich der individuellen Resilienz keine wesentlichen Unterschiede bei den Indikatoren Alter, Geschlecht und Berufserfahrung gab. Hinsichtlich der Selbstwirksamkeitserwartung wurde erhoben, dass eine Steigerung dieses Parameters erst nach längerer Teilnahme an der Polizeikultur zu verzeichnen war und langjährige Kollegen bessere Werte aufwiesen als Berufsanfänger (ebd., S. 28). Im Kontrast dazu ergab eine andere Studie hingegen eine höhere Resilienz und gleichwertige Selbstwirksamkeit bei Kommissaranwärtern im Vergleich zu den erfahrenen Kollegen (ebd., S. 39). Eine dritte Untersuchung konnte wiederum eine Steigerung der Resilienz im Dienstverlauf registrieren (Otto, 2020, S. 67). Allerdings wiesen dort die Beamten auf Probe insgesamt die höchste Resilienz auf (ebd., S. 70).

Es fällt auf, dass diese Ergebnisse trotz vergleichbarer Methodiken signifikant voneinander abweichen. Eine gemeinsame Beobachtung ist jedoch, dass in allen Erhebungen eine deutlich höhere Resilienz bei Polizeibeamten im Vergleich zur Normstichprobe festgestellt wurde, unabhängig von der polizeiinternen Unterteilung. Demnach wiesen auch die Auszubildenden bereits eine auffällig höhere Resilienz auf als der Durchschnitt gleichaltriger Personen außerhalb der Polizei.

Eine mögliche Ursache hierfür könnte zunächst im Auswahlverfahren liegen. Die Einstellungstests beinhalten in ausnahmslos jedem Bundesland eine obligatorische medizinische Untersuchung und mitunter eine Überprüfung der Fitness. Die medizinischen Voruntersuchungen erfassen bereits diverse physische und psychische Vorerkrankungen sowie vorangegangene Behandlungen. Durch diese frühzeitige Selektion wird sichergestellt, dass angehende Polizisten zum Berufseintritt im Hinblick auf Aspekte wie Gewicht, psychische und physische Verfassung, chronische Krankheiten und Athletik durchschnittlich gesünder sind als die Vergleichsgruppe (Jellen, 2023, S. 45). Daraus ergibt sich die Annahme, dass psychisch labilere Personen bereits vorzeitig aussortiert werden.

Eine weitere Ursache liegt laut Forschern in der Darstellung und öffentlichen Wahrnehmung der Polizei. Es wird angenommen, dass sich junge Menschen ausschließlich dann für den Beruf entscheiden, wenn sie das Gefühl haben, dass sie die einzigartigen Herausforderungen des Berufs nicht allein bewältigen müssen (Bredt-Dehnen, 2023, S. 49). Zudem wird die polizeiliche Tätigkeit in den Medien regelmäßig als gefährlich dargestellt (Werner et al., 2017, S. 27). Diese beiden Tatsachen führen folglich zu einer gewissen Selbstselektion aller potenziellen Bewerber (ebd.). Personengruppen mit einer geringen Resilienz vermuten, den Gefahren und Belastungen der Tätigkeit nicht gewachsen zu sein und entscheiden sich daher möglicherweise von vornherein gegen eine Karriere bei der Polizei. In der Folge weisen diejenigen, die sich trotz der Gewissheit über außergewöhnliche Stressoren für diesen Beruf entscheiden, bereits erhöhte Resilienzwerte auf. (ebd.). Diese Erklärung wird durch frühere Erkenntnisse aus der Kinderforschung gestützt, die zeigen, dass unterschiedlichste Konstellationen von Bedingungen in Bezug auf Resilienz zu unterschiedlichen Ergebnissen führen können (Bodi-Fernandez & Fernandez, 2020, S. 288). Personen, die im privaten Alltag bereits verschiedenste Herausforderungen bewältigen, sehen sich eher geeignet, einen Beruf mit höherer Stressbelastung auszuüben.

Eine letzte Begründung könnte in der Polizeikultur sowie der wirtschaftlichen Sicherheit des Berufes liegen. Ein sicherer Arbeitsplatz mit Aussicht auf Beamtenstatus bietet langfristige finanzielle und familiäre Stabilität (Jellen, 2023, S. 45). Insbesondere dann, wenn die Arbeit das psychische Wohlbefinden fördert, könne die Profession als „Identitätsanker“ wirken, die Biografie strukturieren und auf dieser Grundlage salutogene Faktoren bereitstellen (ebd., S. 44). Diese Sicherheit führt zu inwendiger Zufriedenheit und bietet Berufsanfängern sowohl einen attraktiven Anreiz als auch schützende Aspekte nach belastenden Ereignissen.

Es wird angenommen, dass Kommissaranwärter bereits frühzeitig in die Polizeikultur integriert werden. (Werner et al., 2017, S. 27). Das Vertrauen zu Kollegen, insbesondere zu einer konkreten Bezugsperson, kann signifikant positive Auswirkungen auf die Resilienz und das Wohlbefinden haben (Werner et al., 2017, S. 58). Aufgrund verschiedener Studienabschnitte, inklusive diverser Praktika, lernen Kommissaranwärter das Arbeitsklima und die polizeiliche Tätigkeit frühzeitig kennen und werden in der Regel von Tutoren angeleitet. Diese Integration in die Polizeikultur trägt maßgeblich zur Steigerung von Resilienz und Selbstwirksamkeitserwartung bei (ebd., S. 27). Obwohl eine Übernahme in die Behördenstruktur und das Kollegium nicht zwangsläufig individuelle Wahrnehmungsprozesse und Charaktereigenschaften neutralisiert, findet dennoch nahezu unweigerlich eine subtile Prägung und Wandlung der Persönlichkeit und eine Stärkung der Widerstandsfähigkeit statt (Szymenderski, 2011, S. 94).

3.1.2 Geschlechterspezifische Unterschiede

Dieser charakterliche Wandlungsprozess konnte bei zahlreichen Erhebungen festgestellt werden. Insbesondere fiel auf, dass Polizeibeamtinnen sich noch deutlicher von der Allgemeinbevölkerung abheben als ihre männlichen Kollegen. Obwohl bei Frauen in der Bevölkerung durchschnittlich häufiger psychische Erkrankungen diagnostiziert werden, kann diese Statistik im polizeilichen Rahmen lediglich in Bezug auf Depressionen beobachtet werden (Bartl, 2023, S. 68). Hinsichtlich der Entwicklung einer PTBS sowie der individuellen Resilienzwerte konnten in mehreren Erhebungen keine signifikanten geschlechterspezifischen Unterschiede verzeichnet werden (Werner et al., 2017, S. 25; Otto, 2020, S. 67). Zusätzlich ergaben die Untersuchungen von Werner et al. (2017, S. 28) bei der Polizei in Bayern, dass Polizeibeamtinnen zum Einstellungszeitpunkt sogar eine deutlich höhere Selbstwirksamkeitserwartung besaßen als die Allgemeinbevölkerung, während dieser Unterschied bei den männlichen Kollegen kaum vorhanden war. Dahingehend lassen sich Polizistinnen systematisch von „normalen Durchschnittsfrauen“ unterscheiden und sind, basierend auf Mittelwerten, grundlegend beständiger und resilienter gegenüber Belastungen (Werner et al., 2017, S. 23).

Mögliche Erklärungen hierfür wurden erneut in der Polizeikultur, dem Auswahlverfahren und dem Training identifiziert. Die Beamtinnen zeigen keine Schwierigkeiten, die Merkmale „Männlichkeit“ und Robustheit der Polizeikultur zu übernehmen und sich dieser Systematik zu fügen (ebd., S. 28). Demnach erfolgt die Personalauswahl in den polizeilichen Verfahren

im gegenseitigen Passungsideal (ebd.). Aus den ohnehin selbstreflektiert psychisch stabileren Bewerbern, wählen die Verantwortlichen ebenso eher diejenigen aus, die einen entsprechenden Eindruck erwecken.

Ungeachtet dessen durchlaufen Polizeibeamtinnen während ihrer Ausbildung dasselbe Training und sammeln im täglichen Dienst dieselben Erfahrungen wie ihre männlichen Kollegen (ebd., S. 23). Somit lässt sich schlussfolgern, dass diese Aspekte ebenfalls einen Einfluss auf eine „Abstumpfung“ und Verbesserung der Resilienz haben.

Ein wesentlicher Unterschied zwischen den Geschlechtern wurde in Bezug auf die soziale Unterstützung festgestellt. Bei diesem Indikator muss besonders zwischen der tatsächlich vorhandenen und der wahrgenommen sozialen Unterstützung unterschieden werden (Gutschmidt & Otto, 2022, S. 19). Die Forschungsergebnisse zeigen, dass Frauen eine erhöhte Ausprägung wahrgenommener sozialer Unterstützung besitzen, insbesondere im Bereich der privaten sozialen Unterstützung (Werner et al., 2017, S. 28; Otto, 2020, S. 76). Allerdings fiel auf, dass die Beamtinnen soziale Unterstützung deutlich häufiger in Anspruch nehmen, was diese subjektiv höhere Ausprägung erklären könnte (Otto, 2020, S. 76).

Insgesamt lässt sich zusammenfassen, dass Polizeibeamtinnen in mehreren Studien signifikant von der Prävalenz psychischer Erkrankungen in der Allgemeinbevölkerung abweichen. Im polizeilichen Kontext unterscheiden sich Frauen im Aspekt der Resilienz nicht wesentlich von Männern. Lediglich bei vereinzelt Indikatoren wie Selbstwirksamkeit oder sozialer Unterstützung können Unterschiede verortet werden, die allerdings in der Summe kaum Auswirkungen auf das Durchschnittsergebnis haben.

3.1.3 Organisationsbedingte Stressoren

Das vorliegende Unterkapitel konzentriert sich, in Kontrast zum bisherigen Fokus, auf die Evaluation der organisationsbedingten Stressoren, die bei der Betrachtung polizeilicher Abläufe von entscheidender Bedeutung sind. Trotz der wiederholten Betonung berufsbedingter und einsatzspezifischer Stressoren ist es überraschend, dass die administrativen Belastungen innerhalb der Polizeiorganisation einen erheblichen Einfluss auf das psychische Wohlbefinden der Beamten haben. In dieser Hinsicht haben mehrere empirische Erhebungen gezeigt, dass die internen Abläufe der Organisation sogar als stressauslösender empfunden werden als die operativen, einsatzbezogenen Faktoren (Jellen, 2023, S. 46). Physische Belastung sei lediglich zu etwa 27% für Stress verantwortlich (ebd.). Die primäre Ursache für episodischen

Stress seien gemäß den Befragungen nicht die traumatischen Ereignisse oder Ausnahmesituationen, sondern die von der Organisation selbst verursachten Stressoren (Jellen, 2023, S. 46; Werner et al., 2017, S. 15). Dies unterstreicht nicht nur die generell hohe Resilienz von Polizeibeamten im Hinblick auf Einsatzerfahrungen, sondern auch den dringenden Handlungsbedarf innerhalb der Organisation, um die anhaltende Unzufriedenheit aufgrund stressauslösender Prozesse zu minimieren.

Die Hauptursachen für den organisationsbedingten Stress umfassen Managementpraktiken, ein undurchsichtiges und demoralisierendes Beförderungssystem, organisationskulturelle Wandlungsprozesse, Disziplinarmaßnahmen, Dokumentationsaufwand, unzureichende Kommunikation, gesellschaftliche Erwartungen sowie die Tätigkeit von Gerichten und damit verbundene, unzufriedenstellende Rechtsurteile (Jellen, 2023, S. 46). Angesichts dieser spezifischen Stressoren wird deutlich, dass kein lückenloser, inverser Zusammenhang zwischen der organisationalen Resilienz und der individuellen psychischen Resilienz vorliegt. Wenn die Polizeiorganisation von einer gesellschaftlichen oder internen Krise profitiert, werden nicht automatisch sekundäre Profite an jedes Individuum des polizeilichen Dienstes weitergegeben (ebd., S. 54). Eine Personalaufstockung, Ausweitung von Befugnissen, rechtlicher Schutz oder materielle Aufrüstung führen nicht zwangsläufig zu einer Besserung des individuellen Wohlbefindens (ebd.). Unter bestimmten Bedingungen können solche Veränderungen sogar zusätzlichen Arbeitsaufwand, zeitintensive Fortbildungen oder Handlungsunsicherheit verursachen.

Zur Verifizierung dieser Erkenntnisse konnte ein positiver Zusammenhang zwischen der individuellen Selbstwirksamkeitserwartung und effektiver Führungstätigkeit, Arbeitszufriedenheit und Arbeitsleistung festgestellt werden (Werner et al., 2017, S. 26). Insofern lässt sich eine Wechselwirkung zwischen guter Führung und Resilienz belegen. Demzufolge bewirken transparente und positive interne Organisationabläufe eine Steigerung des psychischen Wohlbefindens und können organisationsbedingte Stressoren bereits im Entstehungsprozess dezimieren.

3.1.4 Wesentliche Einflussfaktoren

Die überwiegende Mehrheit der Studien erzielte ähnliche Befunde bezüglich der zentralen Variablen, die das Wohlbefinden und die Resilienz positiv beeinflussen. Diese Faktoren umfassen im Wesentlichen die Selbstwirksamkeitserwartung, körperliche Aktivität, private und dienstliche soziale Unterstützung sowie die Polizeikultur und fundamentale positive Gruppendynamiken. All diese Aspekte zeigen unter optimalen Bedingungen signifikant positive Auswirkungen auf den psychischen Zustand eines Polizeibeamten (Otto, 2020, S. 66).

Im Hinblick auf die Polizeikultur konnte ermittelt werden, dass diese spezielle Form des zwischenmenschlichen und kollegialen Zusammenhalts einen erheblichen Schutzfaktor darstellt und ein bedeutsames Merkmal zur Steigerung von Resilienz widerspiegelt (Werner et al., 2017, S. 27). Innerhalb dieses Rahmens wirken sich eine ausgeprägte Teamorientierung, eine kommunikative und sozial kompetente Führung, Handlungsorientierungen und interne Problemlösekompetenzen spürbar zur Stärkung des individuellen Polizeibeamten aus (Schedlich, 2023, S. 19). Im Kontrast dazu wurde festgestellt, dass das Fehlen der dienstlichen sozialen Unterstützung in Verbindung mit einem schlechten Arbeitsklima als Risikofaktor wirkt (ebd., S. 18). Somit haben zwischenmenschliche Prozesse wie Sympathie, Empathie und Vertrauen enorme Auswirkungen auf das psychische Wohlbefinden während und außerhalb des Dienstes. Diese Gruppendynamiken können jedoch auch die Organisation beeinflussen. Eine generelle Arbeitsunzufriedenheit, verursacht durch hohe Einsatzbelastung, mangelnde Wertschätzung, Unter- oder Überforderung oder destruktive Kritik, kann über die individuelle Ebene hinaus destabilisierende Konsequenzen auf die gesamte Institution haben (ebd., S. 19). Daher kommt der Mitarbeiterzufriedenheit und dem Gruppenzusammenhalt eine große Bedeutung zu.

Auf einer Ebene mit der dienstlichen sozialen Unterstützung steht die private soziale Unterstützung. Obwohl Kollegen eine hohe Relevanz hinsichtlich der generellen sozialen Unterstützung besitzen, ist der regelmäßige Austausch mit „Nicht-Gleichgesinnten“ unerlässlich (Werner et al. 2017, S. 29; Behr, 2004, S. 159). Die private soziale Unterstützung ist entscheidend dafür, dass Polizeibeamte sich von den berufsbedingten Stressfaktoren regenerieren können. Freunde und Familie außerhalb der Polizeiorganisation stellen einen grundlegenden Schutzfaktor dar, um eine gesunde „Work-Life-Balance“ zu etablieren und aufrechtzuerhalten. Diese zwischenmenschlichen Beziehungen dienen der Ablenkung und

Verarbeitung belastender Erfahrungen, um die berufsbedingten selektiven Wahrnehmungsprozesse abzuschwächen und einen Perspektivwechsel zu ermöglichen.

Ein weiterer Faktor, der bei vielen Studienteilnehmern eine stärkende Wirkung auf die Resilienz gezeigt hat, ist sportliche Aktivität (Werner et al., 2017, S. 27). Dies beinhaltet nicht nur Freizeitsport oder physische Anstrengungen im privaten Bereich, sondern auch polizeiinterne Dienstsportaktivitäten. Des Weiteren werden unter dem Schutzfaktor der körperlichen Aktivität die generellen physischen Tätigkeiten im täglichen Dienst berücksichtigt. Insbesondere die berufliche Vielseitigkeit beeinflusst diesen Faktor durch das Bieten einer Fluktuation zwischen aktiver Einsatzbewältigung und bürokratischer Tätigkeit. (Werner et al., 2017, S. 30). Empirisch wiesen Beamte der Kriminalpolizei und des SEK eine leicht höhere Resilienz auf als Beamte der Schutzpolizei (Werner et al., 2017, S. 42). Diese beiden Gruppierungen zeichnen sich insbesondere durch eine häufigere Möglichkeit zur Ausübung von Dienstsport aus, wodurch diese Differenz erklärt werden könnte (ebd.).

Aus biologischer Sicht verbessert Sport grundsätzlich die Stresshormonregulation und kann durch die Ausschüttung zahlreicher Glückshormone das psychische Wohlbefinden verbessern (Gutschmidt & Otto, 2022, S. 18). Zudem stellt sportliche Betätigung einen Stressor dar, der aufgrund körperlicher und psychischer Belastung die Bewältigung von sportfremder Belastung trainieren kann (ebd.). Demzufolge führt Sport nicht nur zur allgemeinen Verbesserung der Gesundheit, sondern kann Resilienzprozesse initiieren, die bei künftiger Konfrontation mit physisch belastenden Erlebnissen schützende Wirkung entfalten.

Ein weiteres Ergebnis der Untersuchung von Werner et al. (2017, S. 15) zeigt, dass der Familienstand der Befragten keinen erkennbaren Einfluss auf die Entwicklung einer PTBS habe. Dieser Befund wurde in einer nachfolgenden Untersuchung zur Selbstwirksamkeitserwartung bestätigt (Werner et al., 2017, S. 49). Obwohl diese Feststellung teilweise nicht mit der Wirkungsweise der sozialen Unterstützung korreliert, ist anzunehmen, dass der Familienstand multifaktoriell ist. Die soziale Unterstützung umfasst über den Familienstand hinaus auch Geschwister, Eltern und Freunde, was vielen Menschen ausreicht, um von zwischenmenschlichen Kontakten zu profitieren. Zudem ist der Familienstand von individuellen Vorstellungen und Wünschen der Individuen abhängig (ebd.). Gemäß der Studie von Werner et al. (2017, S. 16) habe auch der Dienstort keinen wesentlichen Einfluss auf die Resilienz der Beamten. Obwohl die Arbeitsbedingungen und Einsatzbelastungen an verschiedenen Dienstorten erheblich variieren können, scheinen die Vorbereitung und vorhandene

Resilienz Polizeibeamter so ausschlaggebend zu sein, dass die standortbedingten Unterschiede kaum ins Gewicht fallen.

Die Angaben der Beamten in der Studie von Werner et al. (2017, S. 47) ergaben, dass der Schichtdienst einen negativen Einflussfaktor auf die Resilienz darstellt. In Korrelation dazu konnte ein Zusammenhang zwischen den Resilienzwerten und der Einnahme von Schlaftabletten festgestellt werden (Werner et al., 2017, S. 29). Schlafprobleme werden aus psychologischer Sicht als mögliches Symptom verschiedener Erkrankungen betrachtet und gelten als Warnsignal. Diese wesentliche Erkenntnis lässt sich auf die Resilienzforschung übertragen und quantitativ nachweisen (Werner et al., 2017, S. 29). Beim individuellen Trink- und Rauchverhalten konnte auf Grundlage subjektiver Angaben hingegen kein konkreter Unterschied beobachtet werden (ebd.).

Nahezu alle Studien betrachten die Selbstwirksamkeitserwartung als einen der wesentlichsten Resilienzfaktoren für Polizeibeamte. Folglich sei es essenziell, dass Beamte sich mit dem Beruf identifizieren können und eine positive Wahrnehmung ihrer Arbeit besitzen (Werner et al., 2017, S. 30). Eine Zufriedenheit mit der Berufswahl führe automatisch zur Verbesserung des Wohlbefindens und der Resilienz (ebd., S. 43). In diesem Rahmen spiegle sich die Selbstwirksamkeit auch in einem wechselseitig respektvollen Umgang mit dem Bürger wider (ebd.). Selbstwirksamkeitserwartung beinhaltet Faktoren wie Selbstreflexion, Emotionsregulation sowie Perspektivübernahme und Empathie (Lenz, 2021, S. 55). In diesem Zusammenhang spricht man auch von der „Mentalisierungsfähigkeit“ (ebd.). Resiliente Polizeibeamte weisen bei diesen Kompetenzen Vorteile gegenüber weniger resilienten Kollegen auf. Im Kontext der Selbstreflexion ist eine Wahrnehmungsfähigkeit eigener Stress- und Veränderungssymptome unerlässlich und kann ein erhöhtes Erkrankungsrisiko effizienter, wenn diese nicht vorhanden ist (ebd., S. 6).

Diese Einblicke in die aktuelle Forschung haben eine Übersicht der polizeispezifischen Resilienz ermöglicht. Dabei konnte verdeutlicht werden, dass trotz der rudimentären Quantität der Erhebungen diverse kollektive und individuelle Faktoren vorliegen, welche die Resilienz von Polizeibeamten beeinflussen. Insgesamt konnte dargestellt werden, dass sich die Resilienz von Polizeibeamten pauschal deutlich von der Allgemeinbevölkerung abhebt. Dennoch bedarf es weiterer Forschung, um den bisherigen Erkenntnisstand erweiternd zu belegen und zusätzliche Ursachen herauszuarbeiten. Aufgrund dessen beleuchten die nächsten beiden

Kapitel die Stärken und Defizite, um die momentanen Schwerpunkte aufzuzeigen und gleichzeitig Fundamente zu schaffen, auf denen künftige Untersuchungen aufbauen können.

3.2 Stärken und Gemeinsamkeiten der Forschung

Die Gesamtbetrachtung bisheriger Publikationen verdeutlicht, dass die Untersuchungen hinsichtlich ihrer Schwerpunktsetzung und methodischen Herangehensweise Ähnlichkeiten aufweisen. Diese Konsistenz schafft nicht nur geeignete Vergleichsmöglichkeiten zwischen den Studien, sondern ermöglicht auch eine fundierte und repräsentative Aufarbeitung einzelner Faktoren der polizeilichen Resilienzforschung.

Die meisten empirischen Erhebungen nutzen Fragebögen als Erhebungsinstrument, die sich in ihren wesentlichen Aspekten nur geringfügig unterscheiden. Diese Homogenität der Erhebungen resultiert hauptsächlich aus der Tatsache, dass die Messbarkeit von Resilienz ohne eine reflektierte Selbsteinschätzung der Polizeibeamten äußerst begrenzt ist. Allerdings besteht bei wissenschaftlichen Fragebögen potenziell das Risiko, dass die subjektive Wahrnehmung der Befragten wesentlich positiver und optimistischer ausfällt, als es die objektive Realität tatsächlich widerspiegelt.

Eine weitere Gemeinsamkeit der untersuchten Studien besteht darin, dass sämtliche Befragungen innerhalb einer einzelnen Behörde oder eines Bundeslandes durchgeführt wurden. Diese Vorgehensweise gewährleistet, dass Veränderungen aufgrund unterschiedlicher innenpolitischer Gesetzgebung oder standortbedingter Variationen entfallen und bei der Analyse nicht berücksichtigt werden müssen. Zudem ermöglicht sie in Verbindung mit zukünftigen Studien den Vergleich zwischen Bundesländern. Andererseits ist dadurch die bundesweite Repräsentanz eingeschränkt und die universelle Anwendbarkeit der Ergebnisse limitiert.

Ein besonders breites Spektrum der Forschung ist im Bereich der Selbstwirksamkeitserwartung zu beobachten. Diese Variable wurde in zahlreichen Studien untersucht und ergab dabei durchweg dieselben Ergebnisse bezüglich ihrer Relevanz für Resilienz von Polizeibeamten. Darüber hinaus sind mehrere Untersuchungen zu dem Ergebnis gekommen, dass sich Polizeibeamtinnen deutlicher von ihrer Vergleichsgruppe aus der Allgemeinbevölkerung unterscheiden als ihre männlichen Kollegen. Folglich weist die bisherige Forschung eine Stärke in der Analyse geschlechterspezifischer Unterschiede auf.

Weitere Stärken zeigen sich im Bereich der organisationalen Verantwortung und der Ursache der Stressoren, die für Resilienz von Bedeutung sind. Ein Großteil der Publikationen identifiziert die Aus- und Fortbildung und damit die Organisation selbst als Träger der Verantwortung für die Implementierung und Weiterentwicklung von Resilienzförderungsmaßnahmen (Wagner et al., 2023, S. 5; Kükelhahn, 2023, S. 38). Vor diesem Hintergrund haben mehrere Studien die grundsätzliche, signifikant positive Wirksamkeit von Resilienzinterventionen nachgewiesen (Reichhart & Pusch, 2023, S. 20).

Abschließend wurde, entgegen der ursprünglichen Erwartung, in diversen Untersuchungen entdeckt, dass ein überwiegender Teil der Stressoren durch die Organisation selbst und nicht durch belastende Einsätze oder traumatisierende Ausnahmesituationen entsteht. Trotz der Notwendigkeit, den speziellen Einsatzbelastungen Aufmerksamkeit zu widmen, herrscht Konsens darüber, dass die administrativen Belastungen unterschätzt und in der Debatte um berufsbedingte Stressoren bislang nicht ausreichend berücksichtigt werden (Jellen, 2023, S. 46; Werner et al., 2017, S. 15).

3.3 Defizite und Optimierungsmöglichkeiten

Ogleich die polizeiliche Resilienzforschung gewisse Stärken und Übereinstimmungen aufweist, befindet sich das gesamte Forschungsfeld weiterhin in einer initialen Phase. Die Autoren erkennen offen die Limitationen hinsichtlich der Repräsentativität ihrer Studien an und unterstreichen die Dringlichkeit weiterführender Forschungen, um bedeutsame Korrelationen festzustellen und somit Grundlagen substanzieller Veränderungen herbeiführen zu können.

Ein primäres Hindernis der wissenschaftlichen Erforschung von Resilienz stellt ihre Messbarkeit dar. Angesichts der relativen Abhängigkeit von den erfahrenen Stressoren lässt sich Resilienz nur sehr individuell messen und erfordert ein beträchtliches Maß an Reflexionsvermögen der Teilnehmer (Reichhart & Pusch, 2023, S. 21). Die Forschung ist schlichtweg auf eine ehrliche und präzise Selbsteinschätzung der Polizeibeamten angewiesen, da es an Kapazität mangelt, um für jeden Einzelnen ein differenziertes psychologisches Gutachten zu erstellen. Zudem sind die in den Fragebögen verwendeten Skalen teilweise begrenzt und es bedarf multivariater Verfahren zur Erhebung konkreter Persönlichkeitszüge (Gutschmidt & Otto, 2022, S. 17). Außerdem muss berücksichtigt werden, dass Polizisten, trotz der intrakulturell prägenden Prozesse, grundsätzlich keine homogene Gruppe sind, die konstant

pauschalisiert werden kann (Werner et al., 2017, S. 29). Eine konkrete Messung von Resilienz sei generell lediglich dann möglich, wenn diese als Eigenschaft oder moderater Zustand betrachtet wird (Reichhart & Pusch, 2023, S. 21). Die langwierigen Anpassungsprozesse mit entsprechendem „Outcome“ können ohne zugehörigen Ausgangswert nur unter erschwerten Bedingungen erforscht werden (ebd.).

Insgesamt muss kritisiert werden, dass viele Untersuchungen lediglich die Grundlagenforschung behandeln und sich dabei auf einzelne ausgewählte Faktoren und Fragestellungen fokussieren. Infolgedessen sind die separaten Publikationen nicht in der Lage, sämtliche Ursachen für die erzielten Ergebnisse zu erklären. Insbesondere fehlt es, aufgrund der überwiegenden Existenz jüngerer Forschung, an Studien, die sich den Langzeiteffekten spezifischer Resilienzinterventionen widmen (Reichhart & Pusch, 2023, S. 20; Werner et al., 2017, S. 16). Die meisten praktizierten Hilfsangebote konzentrieren sich auf kurzfristige Verbesserungen der psychischen Verfassung über Zeiträume von bis zu drei Monaten. Obwohl in diesem Zeitraum repräsentative Ergebnisse verzeichnet werden konnten, bleibt die Frage nach den tatsächlichen langfristigen Auswirkungen offen. Demnach wird vorgeschlagen, den Fokus von Querschnittsanalysen auf Längsschnittanalysen zu verlagern, um eine umfassendere Bewertung der Effektivität von Interventionsmaßnahmen zu ermöglichen (Otto, 2020, S. 71).

Eine ähnliche Problematik zeigt sich in der Erforschung des Einflusses sportlicher Aktivität. Obwohl zahlreiche Studien positive Auswirkungen auf Resilienz dokumentieren, sind die zugrundeliegenden Ursachen nicht eindeutig belegt. Die vorhandenen Untersuchungen verweisen darauf, dass der Zusammenhang zwischen Sport und Resilienz intensiver erforscht werden müsse, da der bisherige Fokus nicht darauf liege (Werner et al., 2017, S. 52; Otto, 2020, S. 70). Aufgrund dessen mangelt es an Vergleichswerten, um die Ergebnisse eindeutig zu untermauern (Werner et al., 2017, S. 52). Zu diesem Faktor konnte ebenfalls keine Langzeitstudie erstellt werden, und das erforderliche Maß an Aktivität bis zur Erzielung positiver Ergebnisse ist nicht abschließend geklärt (Gutschmidt & Otto, 2022, S. 18).

Eine vertiefende Erforschung der Ursachen ist auch hinsichtlich der erhöhten Durchschnittswerte der Selbstwirksamkeitserwartung von Polizeibeamten im Vergleich zur Allgemeinbevölkerung notwendig (Werner et al., 2017, S. 56). Dahingehend konnte ebenfalls kein eindeutiger Einfluss der Polizeikultur bestätigt werden, da Bewerber bereits hohe

Resilienzwerte aufweisen und Kommissaranwärter frühzeitig in die Polizeikultur integriert werden (ebd., S. 30). Dies erschwert eine konkrete Messung des kulturellen Einflusses.

Vor diesem Hintergrund muss generell anerkannt werden, dass Resilienz ein multifaktorielles Konstrukt verkörpert, dessen einzelne Einflussfaktoren kaum isoliert zu analysieren sind. In diesem Zusammenhang kann auch ein Einfluss von Drittvariablen grundsätzlich nie ausgeschlossen werden (Gutschmidt & Otto, 2022, S. 24).

Ein besonderer Konflikt zeigt sich insbesondere dann, wenn die Studien trotz ähnlicher methodischer Ansätze zu divergenten Ergebnissen gelangen. Dieses Phänomen wurde besonders im Kontext des Zusammenhangs zwischen Dienstalter und der Entwicklung von Resilienz deutlich. In verschiedenen Untersuchungen wurden inkonsistente Befunde registriert, die von einer Zunahme über eine Stagnation bis hin zu einer Abnahme der Resilienzwerte mit fortschreitender Dienstzeit reichten. Daher werfen diese Ergebnisse die Frage auf, ob dieser Faktor überhaupt einen generalisierbaren Einfluss auf die Resilienz ausübt.

In einer Studie wurde die Interpretation vorgebracht, dass Resilienz grundsätzlich kein förderbares Konstrukt sei, sondern ein vorhandener Faktor, der langfristig vor negativen Einflüssen geschützt werden müsse (Werner et al., 2017, S. 56). Diese Annahme würde eine gänzlich andere Perspektive hinsichtlich der Interventionsangebote implizieren, da die Fokussierung von der Verbesserung von Resilienz zum präventiven Schutz der Psyche verlagert werden müsse.

Zuletzt besteht der Konflikt, dass derzeit wenige Daten zur Verfügung stehen, die einen Vergleich zwischen den unterschiedlichen polizeilichen Bereichszugehörigkeiten ermöglichen (Werner et al., 2017, S. 51). Ein expliziter Vergleich zwischen Schutzpolizei, Kriminalpolizei, Spezialeinheiten sowie Führungskräften oder dem höheren Dienst ist aufgrund dessen bislang nicht möglich.

Durch diese Veranschaulichung wurde illustriert, dass der aktuelle Stand der polizeilichen Resilienzforschung zwar solide Grundlagen bietet, diese jedoch insgesamt ausbaufähigen Charakter aufweisen und teilweise oberflächlich und nicht ausreichend repräsentativ sind.

3.4 Polizeiliche Angebote im Kontext der psychischen Gesundheit

Die Handlungslogik der Polizei [...] stattet die dort tätigen Menschen mit Macht und Autorität aus, allerdings um den Preis, dass sie keine oder wenig Hilfen für die Bearbeitung ihrer individuellen Ängste oder ihrer Schuld- und Insuffizienzgefühle erhalten. Die Zugehörigkeit zu einer starken bzw. mächtigen Organisation bedeutet, dass für das Gegenteil keine Sprache zur Verfügung gestellt wird. Die Stärke der Polizei ist so gesehen auch ihre Schwäche: sie verschiebt nämlich institutionell erzeugte Konflikte auf eine individuelle Ebene. (Behr, 2004, S. 152)

Dieses Zitat von Rafael Behr illustriert den vorherrschenden Umgang mit psychischen Belastungen innerhalb der Polizei um das Jahr 2004. Diese damalige Herangehensweise verdeutlicht, dass in den vergangenen zwei Jahrzehnten ein signifikanter Paradigmenwechsel hinsichtlich der Beachtung psychischer Gesundheit stattgefunden hat, der aus dem gesamtgesellschaftlichen Kontext seinen Weg in die Polizeiorganisation gefunden hat. Daher werden in diesem Kapitel einige Unterstützungsangebote beleuchtet, die unter anderem als Reaktion auf diese Entwicklungen implementiert wurden.

Ein zentrales Unterstützungsangebot der Polizei ist die Supervision. Hier liegt der Fokus auf der Reflexion des beruflichen Handelns unter Anleitung eines Supervisors, wodurch der Austausch mit Kollegen über diverse Einsatzsituationen unterstützt und persönliche Denk- und Handlungsweisen gefördert werden (Bredt-Dehnen, 2023, S. 48). Supervision bietet ein „Wachstumsversprechen“, das den Beamten ermöglichen soll, Erkenntnisse über sich selbst und andere zu gewinnen, Lernprozesse zu initiieren und Zusammenhänge zu verinnerlichen (Behr, 2004, S. 153). Die primären Ziele umfassen die Erweiterung des Handlungsrepertoires, eine differenzierte Betrachtungsweise bestimmter Situationen sowie die Möglichkeit, persönliche Belastungen und Veränderungen in einem geschützten, kollegialen Rahmen zu thematisieren (Bredt-Dehnen, 2023, S. 48; Behr, 2004, S. 153).

Zu den weiteren Säulen des polizeibehördlichen Gesundheitsmanagements zählen die psychosoziale Unterstützung (PSU), die Polizeiseelsorge, der polizeiärztliche Dienst (PÄD), soziale Ansprechpartner (SAP), Gleichstellungsbeauftragte und das Zentrum für ethische Bildung und Seelsorge (ZeBuS). Trotz teilweise abweichender Bezeichnungen finden sich einige diese Angebote in vielen Bundesländern wieder (Bartl, 2023, S. 12; Behr, 2004, S. 140; Stiftung Polizeiseelsorge, 2022, S. 1). Speziell in Baden-Württemberg werden sogar

eigene Online-Resilienz-Coachings angeboten (Otto, 2020, S. 77). Diese vielfältigen Angebote dienen dem langfristigen Erhalt der psychischen Gesundheit und können solide Grundlagen zugunsten der Resilienz bieten.

Darüber hinaus wird das Konzept der „Alltagsreflexion“ zum „Erhalt der Neutralität und Erkenntnisgewinnung zur Verhinderung von politischen Tendenzen“ durchgeführt (Bredt-Dehnen, 2023, S. 47). Diese trägt entscheidend zur Aufrechterhaltung der behördlichen demokratischen Resilienz und zur Verbesserung der Außenwirkung bei. Zur fortlaufenden Erweiterung der psychologischen Betreuung ist die weitere Implementierung von Supervisionsangeboten und die Einstellung von Psychologen in größeren Polizeibehörden geplant. Parallel dazu sollen Führungskräfte Schulungen hinsichtlich ihrer Kommunikationsfähigkeit und wertorientierten Führung erhalten, um die institutionelle Integrität zu gewährleisten (Bredt-Dehnen, 2023, S. 49).

In den vergangenen Jahren wurde in Kooperation mit der Bundeswehr ein spezifisches Resilienzkonzept für polizeiliche Spezialkräfte entwickelt und mehrfach validiert (Gorzka & Hanssen, 2021, S. 4). Dieses umfasst die Kernmodule Selbstreflexion, Stressmanagement, Lern- und Entwicklungspotential, Anpassungsbereitschaft und Emotionsregulation, innerer Bezugsrahmen, verwendungsspezifische Fertigkeiten sowie soziales Umfeld (ebd., S. 5). Ziel des Konzepts ist eine Steigerung der psychischen und physischen Leistungsfähigkeit sowie der individuellen Resilienz der Spezialkräfte durch praxisnahes Training (ebd., S. 11).

Weitere Resilienzsteigerungsmethoden könnten durch das Erlernen von Atemtechniken oder persönlichen Selbstinstruktionen etabliert werden, welche nachgewiesenermaßen die Resilienz erhöhen und vor langfristigen Schädigungen durch frühzeitiges Erkennen aufgabenspezifischer Stressoren schützen können (Werner et al., 2017, S. 25). Ein derartiges Konzept wurde bereits erfolgreich bei der niederländischen Polizei konstituiert und hat dort positive Auswirkungen auf den Umgang mit berufsbedingten Stressoren gezeigt (HeartMath, 2015). Außerdem könnten spezielle Trainingsprogramme aus den USA sowie ein englischsprachiger Leitfaden zur Resilienzförderung und Gesundheitserhaltung innerhalb der Polizeiausbildung als Vorbilder für ähnliche Konzepte in Deutschland dienen (Otto, 2020, S. 77).

4 Schlussfolgerung und Ausblick

Diese Studie konnte die weitreichenden negativen Auswirkungen polizeilich-berufsbedingter Stressoren beschreiben und dadurch die signifikante Notwendigkeit und Relevanz von individueller psychischer Resilienz beschreiben. Mithilfe einer Metaanalyse wurde eine Zusammenstellung diverser Publikationen angefertigt, die das Konzept der modernen Resilienzforschung im Kontext polizeilicher Strukturen erläutert und durch die Darlegung vorliegender Defizite potenzielle Grundlagen für künftige Forschung aufzeigt.

Im abschließenden Teil dieser Arbeit erfolgt eine Konklusion der wesentlichen Erkenntnisse mit einem ergänzenden Ausblick auf Maßnahmen, die von Seiten der Organisation und der Forschung ergriffen werden können, um eine Expansion des Themengebiets zu bewirken und die steigende Entwicklungstendenz von Achtsamkeit in Bezug auf die psychische Gesundheit von Polizeibeamten fortzusetzen.

4.1 Zusammenfassende Interpretation der wesentlichen Ergebnisse und Fazit

Die vorliegende Forschungsarbeit verdeutlicht die potenziellen Gefahren des polizeilichen Berufsalltags, die sowohl negative Konsequenzen für die Gesundheit der Beamten sowie für die Polizeiorganisation bewirken können (Szymenderski, 2011, S. 99). Statistisch betrachtet erlebt etwa die Hälfte der Polizisten in den ersten Dienstjahren mindestens eine traumatische Situation, die eine PTBS oder akute Belastungsstörung zur Folge haben kann (Werner et al., 2017, S. 24). Es wurde festgestellt, dass Beamte ohne eine entsprechende Diagnose eine höhere Resilienz aufweisen als ihre erkrankten Kollegen (ebd.). Jedoch sind die Resilienzwerte der diagnostizierten Beamten vergleichbar mit denen der Allgemeinbevölkerung (ebd.). Insofern stellt Resilienz selbst einen wesentlichen Schutzfaktor gegenüber psychischen Erkrankungen dar (ebd., S. 25).

Darüber hinaus haben mehrere Studien ergeben, dass ein Großteil der Stressfaktoren durch interne organisatorische und administrative Praktiken der Polizei verursacht wird. Diese Feststellungen unterstreichen die Notwendigkeit, diesen polizeiinternen Prozessen zur Minimierung berufsbedingter Stressoren in Zukunft höhere Aufmerksamkeit zu schenken. Insbesondere weil die besonderen Einsatzbelastungen des polizeilichen Dienstes von Seiten der Organisation grundsätzlich unvermeidbar sind und einen wesentlichen Bestandteil der dienstlichen Tätigkeit ausmachen, bieten positive Veränderungen der organisatorischen Vorgehensweisen und Führungsqualitäten die effektivste Möglichkeit zur Stressreduktion.

Diverse Studien haben eindeutig gezeigt, dass Polizeibeamte eine signifikant höhere psychische Resilienz besitzen als der Durchschnitt der Allgemeinbevölkerung. Besonders auffällig war dabei, dass diese hohen Resilienzwerte oft schon zum Zeitpunkt der Bewerbung vorhanden waren. Es scheint folglich eine gesellschaftliche Selektion stattzufinden, bei der sich aufgrund verschiedener äußerer Einflussfaktoren und Sozialisationsprozesse überwiegend Individuen für den Beruf des Polizeibeamten bewerben, die bereits eine hohe Resilienz besitzen und sich selbst für den Beruf als geeignet betrachten. Diese Selektion setzt sich anschließend durch das entsprechende Auswahlverfahren fort, wodurch die hohen Ausgangswerte ebenfalls bei den Kommissaranwärtern feststellbar sind.

Es ist wichtig zu betonen, dass die Polizei im Allgemeinen keine homogene Gruppe darstellt (Werner et al., 2017, S. 29). Dennoch weist der Durchschnitt aller Beamten gewisse Gemeinsamkeiten auf, die sich wesentlich von der Allgemeinbevölkerung unterscheiden. Dies verdeutlicht, dass die Resilienz der Polizeibeamten trotz der hohen Ausgangswerte durch weitere polizeiinterne Prozesse katalysiert und begünstigt wird. Die genauen Faktoren für diese Beobachtungen sind vielfältig und bedürfen weiterer eingehender Untersuchungen in zukünftigen Studien. Allerdings wurden konkrete Zusammenhänge zwischen Resilienz und Faktoren wie Selbstwirksamkeitserwartung, sozialer Unterstützung und sportlicher Aktivität beobachtet. Insgesamt bleibt festzuhalten, dass die komplexe, dienstlich geprägte Persönlichkeitsstruktur von Polizeibeamten grundlegend mit dem Konzept der Resilienz kongruiert und durch berufsnotwendige Eigenschaften unmittelbar begünstigt wird (ebd., S. 27).

In diesem Zusammenhang herrscht vorwiegend die Ansicht, dass die individuelle psychische Resilienz grundsätzlich trainierbar ist (Gutschmidt & Otto, 2022, S. 26; Reichhart & Pusch, 2023, S. 20). Aufgrund der Vielfältigkeit resilienzbeeinflussender Faktoren kann eine Stärkung einzelner Eigenschaften oder Fähigkeiten zur automatischen Verbesserung der Resilienz führen. Die Polizei verfügt über unzählige Möglichkeiten und Ressourcen, um eine Kräftigung der individuellen Resilienz ihrer Mitarbeiter durch Ausbildung, Fortbildung oder administrative Veränderungen zu indizieren. Diese Potenziale gilt es auszuschöpfen, um langfristig die Integrität und Handlungsfähigkeit zu gewährleisten.

Im weiteren Kontext konnte zudem die Relevanz der demokratischen und organisationalen Resilienz für die Polizei im Allgemeinen aufgezeigt werden. Unter spezifischen Gesichtspunkten lassen sich demokratische und psychische Resilienz miteinander verknüpfen, um durch die Förderung der individuellen Widerstandsfähigkeit zugleich die Organisation zu

stärken (Wagner et al., 2023, S. 4). Ein positives individuelles Wohlbefinden der Polizeibeamten sowie die kollektive Zufriedenheit ganzer Dienstgruppen können maßgeblichen Einfluss auf die Außenwirkung und die Integrität der Polizei haben. Infolgedessen kommt der langfristigen Erhaltung der individuellen psychischen Gesundheit zusätzliche Bedeutung zu, um die gesamte Organisation zu stabilisieren.

4.2 Limitationen der Meta-Studie und Ausblick für zukünftige Forschung

Meta-Studien sind grundsätzlich hervorragend geeignet, um einen Überblick über ein breites Spektrum von Forschungsergebnissen zu erhalten und dieses wissenschaftlich zu fokussieren. Im Rahmen der vorliegenden Arbeit konnten die wesentlichen Schwerpunkte der bisherigen polizeilichen Resilienzforschung dargestellt werden. Allerdings sind Meta-Studien pauschal nicht immun gegen Limitationen und weisen insbesondere im konkreten Kontext der weiten Auslegung des Begriffs Resilienz Grenzen auf. Meta-Studien basieren auf der Gesamtheit der bereits publizierten Forschungsergebnisse und hängen unmittelbar von der Qualität und Genauigkeit ihrer Ausgangsdaten ab. Aus diesem Grund besteht die Gefahr, dass Fehler bei der Durchführung der verwendeten Quellen übernommen werden. Zudem können methodologische Unterschiede zwischen den Studien bestehen, die in der Analyse nicht eindeutig zusammengefasst oder verglichen werden können. Die gesamte Interpretation beruht auf der Quantität der bestehenden Forschung, wodurch die Metaanalyse selbst keinen Einfluss auf die tatsächliche Repräsentativität und Aussagekraft der Erhebungen nehmen kann.

Auf Grundlage dieser kritischen Anmerkung sind dennoch die Vorteile von Meta-Studien für die wissenschaftliche Forschung hervorzuheben. Sie ermöglichen eine systematische Zusammenfassung einer Vielzahl von Ergebnissen und können eine solide Grundlage für die weitere Forschung bieten. Die Kombination aller Daten kann die statistische Aussagekraft erhöhen und präzisere Schlussfolgerungen erzielen als einzelne Studien. In Bezug auf die vorliegende Arbeit konnten sowohl die wichtigsten Faktoren als auch die wesentlichen Stärken und Defizite der polizeilichen Resilienzforschung beleuchtet werden. Dadurch kann dazu beigetragen werden, die Heterogenität der Ergebnisse weiter zu untersuchen und vorliegende Insuffizienzen auszugleichen. Dieses Fundament dient als Unterstützung für weiterführende Untersuchungen und der Erweiterung des Verständnisses für die polizeiliche Resilienzforschung.

4.3 Implikationen für die Praxis in Bezug auf Polizeiorganisation und -führung

„Das Stichwort Resilienz verweist darauf, dass Behörden sich um ihrer Leistungsfähigkeit willen in erheblichem Umfang mit sich selbst beschäftigen müssen“ (Seibel, 2022, S. 33). Dieses Zitat bietet einen Einblick darauf, dass sowohl die Forschung als auch die beamtenrechtliche Gesetzgebung die Organisation und polizeilichen Führungskräfte in der primären Verantwortung sehen, die psychische Gesundheit aller Mitarbeiter zu wahren und notwendige Maßnahmen zur Verbesserung des Wohlbefindens zu ergreifen. Die bisherigen Ergebnisse haben ausgiebig illustriert, dass dem Konzept der Resilienz im polizeilichen Rahmen weiterhin erhöhte Aufmerksamkeit zukommen muss. Die vorhandenen Hilfsangebote sollten um die theoretischen Ansätze der Salutogenese ergänzt werden und einen Wandel von der Tertiärprävention zur Primärprävention bewirken. Dadurch werden die wesentlichen Schutzfaktoren gestärkt und traumatische Belastungen zum frühestmöglichen Zeitpunkt dezimiert (Bartl, 2023, S. 81). Trotz der bereits erfolgten rapiden Weiterentwicklung psychologischer Hilfsangebote muss dieser Aufwärtstrend aufrechterhalten werden, um die Gesundheit aller Individuen und die Integrität der Organisation langfristig zu schützen. Daher widmet sich dieses abschließende Kapitel konkreten Optimierungsmöglichkeiten, deren Implementierung in die Organisationsstruktur der polizeilichen Praxis eine Steigerung der individuellen psychischen Resilienz bewirken könnte.

Trotz einer zunehmenden Sensibilisierung für die Thematik der psychischen Gesundheit in den letzten Jahren sind nach wie vor einige Stigmen und „Tabuthemen“ präsent, die das Verhalten der Beamten beeinflussen und ihre Selbstreflexion beschränken. Viele Polizisten zögern aufgrund potenzieller dienstlicher Konsequenzen, bei anfänglichen Depressionen oder vergleichbaren psychischen Beschwerden einen Arzt aufzusuchen (Bartl, 2023, S. 63). Es liegt in der Verantwortung der Organisation, die Mitarbeiter zu unterstützen und nachhaltig zu ermutigen, rechtzeitig professionelle Hilfe in Anspruch zu nehmen (ebd., S. 81). Das überholte Idealbild von unerschütterlichen Beamten muss abgelegt werden, um sicherzustellen, dass Polizeibeamte mit ihren mentalen Problemen nicht alleingelassen werden.

Bezüglich der unterschätzten administrativen Stressoren muss die Organisation kritisch hinterfragt werden, um die strukturell bedingten Arbeitsbelastungen zu minimieren (Jellen, 2023, S. 56). Die Verantwortung der Polizei, einschließlich ihrer Führungskräfte, besteht in der Identifizierung resilienzmildernder Risiken und der Veranlassung gegenwirkender Maßnahmen (Seibel, 2022, S. 35). In diesem Rahmen könnten bereits Änderungen an bestimmten

Schichtdienstmodellen Stressoren verdrängen und die Resilienz begünstigen (Werner et al., 2017, S. 47). Es ist essenziell, dass polizeiliche Führungskräfte hinreichend über gesundheitsfördernde Prozesse informiert sind, ein Bewusstsein für die Möglichkeiten zur Verbesserung von Resilienz entwickeln und kontinuierlich ein positives Bild vorleben (Otto, 2020, S. 77).

Die protektiven Effekte der sportlichen Aktivität verdienen verstärkte Beachtung und sollten durch ein erhöhtes Dienstsportangebot gefördert werden (ebd., S. 74). Zusätzlich könnten Optimierungen von Auswahlverfahren, Personalwerbung und Einstellungsberatung zur frühzeitigen Identifizierung weniger resilienter und tendenziell ungeeigneter Bewerber beitragen (Wackerl et al., 2017, S. 166; Werner et al., 2017, S. 56).

Eine umfassende Vorbereitung und Ausbildung wurden in mehreren Studien als entscheidende Schutzfaktoren aufgeführt. Hinsichtlich ihres enormen Einflusses sollte die Polizei weiterhin gewährleisten, dass das hohe Niveau aufrechterhalten und mithilfe der Erkenntnisse der Resilienzforschung kontinuierlich angepasst wird. Eine frühzeitige Auseinandersetzung mit dem Thema Gewalt und eine Sensibilisierung für potenziell traumatische Einsatzanlässe können später auftretende Belastungen signifikant reduzieren sowie Hilflosigkeit und Handlungsunfähigkeit vorbeugen (Werner et al., 2017, S. 19).

Insbesondere angesichts der überdurchschnittlich hohen Ausgangswerte zum Zeitpunkt der Bewerbung und des Studienbeginns steht die Polizei vor der Herausforderung, diese geringe Prävalenzrate unter allen Umständen beizubehalten und fortlaufend positiv darauf einzuwirken (Otto, 2020, S. 73). Das Ziel besteht somit nicht lediglich darin, die Resilienz durch gezielte Interventionen zu verbessern, sondern vielmehr eine positive Atmosphäre und eine Kultur innerhalb der Behörde zu schaffen, die den Beamten Sicherheit bietet und ein Umfeld erzeugt, in dem ihre hohe Resilienz bestmöglich vor negativen Einflüssen geschützt ist (Werner et al., 2017, S. 50; Annen, 2021, S. 123).

Es ist von grundlegender Bedeutung, dass über die theoretischen Grundlagen hinaus eine Gruppenkohäsion vorhanden ist, die auf gegenseitigem Vertrauen basiert und durch zwischenmenschliche Beziehungen sowie dienstliche soziale Unterstützung positive Auswirkungen auf das Wohlbefinden während der Dienstausbildung hat (Seibel, 2022, S. 35; Otto, 2020, S. 73). Die polizeilichen Betreuungsangebote und Fortbildungslehrgänge müssen

wiederholt und regelmäßig durchgeführt werden, um potenziell abnehmende Langzeitwirkungen zu vermeiden (Otto, 2020, S. 77).

Polizeibeamte werden auch in zukünftigen Zeiten den speziellen psychischen und physischen Einsatzbelastungen durch traumatische Ereignisse und Ausnahmesituationen ausgesetzt sein und wiederkehrend einzigartigen Herausforderungen gegenüberstehen. Daher liegt es an der Organisation, sich der Aufgabe der langfristigen Aufrechterhaltung und Stärkung psychischer Gesundheit und individueller psychischer Resilienz aller Mitarbeiter anzunehmen sowie Unterstützung und optimale Voraussetzungen für diese Prozesse bereitzustellen. Die Förderung dieser Schutzfaktoren muss zu den vorrangigen Zielen der Organisation gehören, um die fortwährende Integrität, Stabilität und Handlungsfähigkeit einer beständigen und zukunftsfähigen Polizei zu gewährleisten.

5 Literaturverzeichnis

Annen, H. (2021). Resilienz in ausserordentlichen Lagen. *format magazine*, 11, 120-124.

Antonovsky, A. (1997). *Salutogenese. Zur Entmystifizierung der Gesundheit*. dgvt-Verlag.

Bartl, L. (2023). *Die Resilienz in der Bayerischen Polizei - ein Vergleich der Prävalenz von depressiven Störungen zwischen der Allgemeinbevölkerung und der Bayerischen Polizei (am Beispiel des PP Oberbayern Süd)* (Masterarbeit, Deutsche Hochschule der Polizei). http://93.240.132.23/onlinedokumente/masterarbeiten/2023/Bartl_Lena.pdf

Behr, R. (2004). Supervision in der Polizei – Zeichen einer neuen Lernkultur oder Politischer Reflex? – Organisationsentwicklung, Professionalisierung und Reflektivität in bürokratischen Organisationen. In K. Liebl (Hrsg.), *Empirische Polizeiforschung V: Fehler und Lernkultur in der Polizei* (Band 1, S. 139-174). Verlag für Polizeiwissenschaft.

Bodi-Fernandez, O. & Fernandez, K. (2020). Methodische Implikationen verschiedener theoretischer Resilienzmodelle. *Österreichische Zeitschrift für Soziologie*, 45(2), 265-291.

Bredt-Dehnen, D. (2023). Alltagsreflexion in der Polizei NRW – Reden hilft?. In J. Wagner & E. John (Hrsg.), *Demokratische Resilienz für die Polizei* (Jahrgang 7, Ausgabe 1/2023, S. 47-49). Verlag für Polizeiwissenschaft.

Bundeskriminalamt (BKA). (2022, 13. Oktober). 39.649 Gewalttaten gegen Polizistinnen und Polizisten im Jahr 2021. *Bundeskriminalamt veröffentlicht Bundeslagebild „Gewalt gegen Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamte 2021“*.

https://www.bka.de/DE/Presse/Listenseite_Pressemitteilung/2022/Presse2022/221013_PM_BLB_Gewalt_Gegen_PVB.html

Bundeskriminalamt (BKA). (2023, 09. November). *Bundeslagebild Gewalt gegen Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamte 2022 veröffentlicht. Mehr als 42.000 Gewalttaten gegen Polizistinnen und Polizisten*. https://www.bka.de/DE/Presse/Listenseite_Pressemitteilungen/2023/Presse2023/231108_PM_Gewalt_gegen_PVB.html

Endreß, M. (2023). Demokratische Resilienz und Polizei. In J. Wagner & E. John (Hrsg.), *Demokratische Resilienz für die Polizei* (Jahrgang 7, Ausgabe 1/2023, S. 21-23). Verlag für Polizeiwissenschaft.

Gorzka, R-J. & Hanssen, N. (2021). *Resilienzkonzept für spezialisierte Kräfte und Spezialkräfte der Polizei und Bundeswehr*. <https://www.bundeswehr.de/resource/blob/5084084/324848b4209f0bba8bf90b7f6be730cf/download-resilienzkonzept-data.pdf>

Grube, E. (2023). *Polizei im Kontext eines europaweit erstarkenden Rechtspopulismus – Sind „demokratische Resilienz“ und „wertebasiertes Führen“ geeignete Instrumente der Prävention gegen rechtspopulistische Einstellungen in der Polizei?* (Masterarbeit, Deutsche Hochschule der Polizei). http://93.240.132.23/onlinedokumente/masterarbeiten/2023/Grube_Enrico.pdf

Gutschmidt, D. & Otto, S. (2022). Resilienz in der Polizei. Der Effekt von Sportaktivität, Persönlichkeit und sozialer Unterstützung. *SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis*, (1), 16-29. http://dx.doi.org/10.7396/2022_1_B.

Hanisch, M. (2016). Was ist Resilienz? Unschärfen eines Schlüsselbegriffs. *Arbeitspapier Sicherheitspolitik*, Nr. 19/2016, Bundesakademie für Sicherheitspolitik.

HeartMath. (2015). *HeartMath offizieller Partner der niederländischen Polizei*. <https://www.heartmathdeutschland.de/heartmath-offizieller-partner-der-niederlaendischen-polizei/>

Jellen, J. (2023). Krise – Krankheit – Polizei. In H. Groß, P. Schmidt & M. Schöne (Hrsg.), *Empirische Polizeiforschung XXIV – Polizei und Krise* (Band 27, S. 43-58). Verlag für Polizeiwissenschaft.

Kluge, A. (2004). Resilienzforschung: Aktueller Forschungsstand. *Humane Arbeitswelt im Auftrag der AUVA und AEIOU*. 1-35.

Krause, M. (2009). Identifying and Managing Stress in Child Pornography and Child Exploitation Investigators. *Journal of Police and Criminal Psychology*. 24. 22-29.

<https://doi.org/10.1007/s11896-008-9033-8>

Kükelhahn, R. (2023). *Führung und demokratische Resilienz in der Polizei* (Masterarbeit, Deutsche Hochschule der Polizei). http://93.240.132.23/onlinedokumente/masterarbeiten/2023/K%C3%BCkelhahn_Rebecca.pdf

Lang, U. (2023). *Resilienz – Ressourcen stärken, psychisches Wohlbefinden steigern* (2., überarbeitete Aufl.). Kohlhammer.

Lenz, A. (2021). Resilienz. In T. Köhler-Saretzki (Hrsg.), *Psychische Erkrankung und Elternsein in der Familienberatung. Eine Untersuchung zu den Auswirkungen elterlicher Belastung auf Bindung und Lebensqualität der Kinder* (1. Aufl.). Psychiatrie Verlag.

Oberverwaltungsgericht NRW (OVG NRW). (2017). E-CLI:DE:OVGNRW:2017:0510.3D.A971.15O.00. <https://openjur.de/u/2149914.html>

Otto, S. (2020). *Resilienz bei Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten: Eine Analyse möglicher Einflussfaktoren auf die Gesundheit anhand einer empirischen Querschnittsstudie in der Polizei Baden-Württemberg* (Masterarbeit, Deutsche Hochschule der Polizei).

http://93.240.132.23/onlinedokumente/masterarbeiten/2020/Otto_Steffen.pdf

Reichhart, T. & Pusch, C. (2023). *Resilienz-Coaching – Ein Praxismanual zur Unterstützung von Menschen in herausfordernden Zeiten*. Springer Fachmedien Wiesbaden.

Schedlich, C. (2023). Resilienz aus psychologischer Sicht. In J. Wagner & E. John (Hrsg.), *Demokratische Resilienz für die Polizei* (Jahrgang 7, Ausgabe 1/2023, S. 17-20). Verlag für Polizeiwissenschaft.

Seibel, W. (2022). Resilienz, Integrität und Führungsverantwortung bei Regelverstößen und Straftaten im Polizeidienst. In: Barthel, C. & Puglisi, C. (Hrsg.). *Sexualität und Macht in der Polizei – Eine multiperspektivische Fallanalyse* (33-56). Springer Fachmedien Wiesbaden.

Stiftung Polizeiseelsorge. (2022). *Rasante Jahre: Massiver Ausbau psychosozialer Unterstützung bei der Polizei NRW*. https://www.stiftung-polizeiseelsorge.de/sites/default/files/anylink/221210%20ZPSU_final.pdf

Szymenderski, P. (2011). Gefühlsarbeit als Element professioneller Polizeiarbeit?. In H. Groß & P. Schmidt (Hrsg.), *Empirische Polizeiforschung XIII: Polizei: Job, Beruf oder Profession?* (Band 12, S. 91-110). Verlag für Polizeiwissenschaft.

Wackerl, V., Jablonowski, L. & Oßwald-Meißner, S. (2017). Resilienz und Selbstwirksamkeitserwartung: Relevante Faktoren bei der Polizeilichen Einstellungsprüfung? Eine empirische Querschnittsanalyse von Bewerbern/-innen bei der Bayerischen Polizei. In A. Vera & L. Jablonowski (Hrsg.), *Resilienz und Selbstwirksamkeitserwartung in der Polizei: Empirische Analysen bei erfahrenen Polizeibeamten, Berufsanfängern und Bewerbern* (Band 7, S. 81-192). Deutsche Hochschule der Polizei.

Wagner, J., Montabon, N. & Mathias, H. (2023). Demokratische Resilienz – Eine Einordnung für die Polizei NRW. In J. Wagner & E. John (Hrsg.), *Demokratische Resilienz für die Polizei* (Jahrgang 7, Ausgabe 1/2023, S. 3-5). Verlag für Polizeiwissenschaft.

Werner, K., Jablonowski, L. & Oßwald-Meißner, S. (2017). Resilienz und Selbstwirksamkeitserwartung bei Polizeibeamten/-innen: Bei der Einstellung vorhandene Fähigkeiten oder durch polizeispezifische Faktoren veränderbare Größen?. In A. Vera & L. Jablonowski (Hrsg.), *Resilienz und Selbstwirksamkeitserwartung in der Polizei: Empirische Analysen bei erfahrenen Polizeibeamten, Berufsanfängern und Bewerbern* (Band 7, S. 11-80). Deutsche Hochschule der Polizei.

Wustmann, C. (2004). *Resilienz. Widerstandsfähigkeit von Kindern in Tageseinrichtungen fördern*. Beltz

Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW

Abteilung Bielefeld

Studienort Bielefeld

Fachbereich Polizeivollzugsdienst



Bachelorthesis zum Thema:

Telekommunikationsüberwachung

Inwiefern kann die gefahrenabwehrrechtliche
Telekommunikationsüberwachung nach § 20c PolG NRW zur
Terrorismusbekämpfung beitragen und welche Herausforderungen und
Gefahren können sich durch die Nutzung ergeben?

Vorgelegt von:

Leandro Ragone

Kurs: P 21/51

Einstellungsjahrgang: 2021

E-Mail: leandro.ragone@studium.hspv.nrw.de

Abgabedatum: 05.05.2024

Erstgutachter: Dirk Zühlke

Zweitgutachterin: Dr. Magali Böger

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
Abkürzungsverzeichnis	II
1. Einleitung	1
2. Telekommunikationsüberwachung	4
2.1 Begriffsbestimmung	4
2.2 Funktionsweise und technische Umsetzung	5
2.2.1 Klassische Telekommunikationsüberwachung.....	5
2.2.2 Quellen-Telekommunikationsüberwachung.....	5
2.2.3 Abgrenzung zur Online-Durchsuchung.....	7
2.3 Grundrechtsrelevanz.....	8
3. (Islamistischer) Terrorismus in Deutschland	11
3.1 Begriffsbestimmung	11
3.1.1 „Terrorismus“	11
3.1.2 „Islamistischer Terrorismus“	11
3.2 Aktuelle Gefährdungslage	12
4. Der § 20c PolG NRW als wirksames Mittel der Terrorismusvorbeugung?	13
4.1 Hintergrund des § 20c PolG NRW	13
4.2 Tatbestandsvoraussetzungen zur Terrorismusvorbeugung.....	15
4.3 Verfahrensablauf einer TKÜ nach § 20c PolG NRW	17
4.4 Wirksamkeit und Stand der Befugnisnorm	19
5. Herausforderungen und Gefahren der Quellen- Telekommunikationsüberwachung	22
5.1 Förderung krimineller Akteure und Schwächung IT-Sicherheit	22
5.2 Nichtmelden von Sicherheitslücken als staatlicher Zielkonflikt	25
5.3 Die Quellen-TKÜ als ungewollte Online-Durchsuchung?.....	32
6. Fazit	35
Quellenverzeichnis	III
Eigenständigkeitserklärung	V

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Az.	Aktenzeichen
Beschl. v.	Beschluss vom
BKA	Bundeskriminalamt
BKAG	Bundeskriminalamtgesetz
BMI	Bundesministerium des Innern und für Heimat
BSI	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik
BT	Bundestag
BVerfG.....	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
CERT	Computer Emergency Response Team
Ebd.	Ebenda
f.	folgende Seite
ff.	folgende Seiten
gem.	gemäß
GG.....	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
i.V.m.	in Verbindung mit
LKA NRW	Landeskriminalamt Nordrhein-Westfalen
Ls.....	Leitsatz
LT.....	Landtag Nordrhein-Westfalen
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
PolG NRW	Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen
Rn.	Randnummer
S.	Seite, Satz
StGB.....	Strafgesetzbuch
StPO.....	Strafprozessordnung
TKG	Telekommunikationsgesetz
TKÜ	Telekommunikationsüberwachung
u. a.	unter anderem
Urt. v.	Urteil vom
z. B.	zum Beispiel
ZAC NRW	Zentral- und Ansprechstelle Cybercrime Nordrhein-Westfalen
ZEVA	Zentralstelle Evaluation

1. Einleitung¹

Das Bundesministerium des Innern und für Heimat, dessen zentrale Aufgabe es ist, für die innere Sicherheit Deutschlands zu sorgen, beschreibt die Bundesrepublik als „eines der sichersten Länder der Welt“ und wertet zugleich den Islamistischen Terrorismus als einer der größten Gefahren für die deutsche Gesellschaft.² Globale Krisen, wie der neu entfachte Nahostkonflikt zwischen Israel und Palästina, zeigen auf, dass die Sicherheitslage in Deutschland durch globale Konflikte beeinflusst werden kann. Mehr als zuvor steht die Polizei, angesichts aufkommender Bedrohungslagen, national wie international, in der Verantwortung, Bürgerinnen und Bürger zu schützen und sich in diesem Zusammenhang für die Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung einzusetzen.

Der NRW-Innenminister, Herbert Reul, äußert sich zur Sicherheitslage in der Bundesrepublik Deutschland wie folgt:

„Zusammenfassend ist festzustellen, dass die anhaltend hohe abstrakte Gefahr jihadistisch motivierter Gewalttaten in Deutschland weiter fortbesteht und sich sogar verstärkt hat. Diese kann sich jederzeit in Form von gefährdungsrelevanten Ereignissen bis hin zu jihadistisch motivierten Anschlägen einzelner Personen oder Gruppen konkretisieren.“³

Zugleich bestätigen die jüngsten Geschehnisse, dass sich abstrakte Gefahren in konkrete Terrorverdachtslagen entwickeln können. So ergab sich der Terrorverdacht, dass islamistisch radikalisierte Jugendliche aus NRW und Baden-Württemberg mit Messern und Molotowcocktails Menschen in Kirchen oder Polizeiwachen angreifen wollten. Die Terrorpläne wurden hierbei über Chatgruppen ausgetauscht.⁴

Reale terroristische Gefährdungen stellen für die Bundesrepublik Deutschland jedoch keine Neuheiten dar. Der Terroranschlag auf dem Berliner Breitscheidplatz vom 19. Dezember 2016 zeigt auf, dass sich Gefährdungslagen in realen Anschlägen realisieren können. Der islamistische Attentäter Anis Amri fuhr hierbei mit einem Sattelzug in eine Menschenmenge auf dem Berliner Weihnachtsmarkt. Infolgedessen wurden mehrere Menschen getötet und verletzt.⁵

¹ Die Literatur wurde bis zum 26.04.2024 berücksichtigt.

² Bundesministerium des Innern, Sicherheit, www.bmi.bund.de.

³ LT-Vorlage 18/2168, S. 6.

⁴ Kammer, Beitrag „Mehrere Jugendliche wegen Anschlagplänen in Untersuchungshaft“, Die Zeit v. 12.04.2024, www.zeit.de.

⁵ LT-Drucksache 17/16890, S. 22.

Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen nahm die terroristische Bedrohung in Europa und in der Bundesrepublik Deutschland als Problem wahr und sah sich in der Verpflichtung, die Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger Nordrhein-Westfalens zu erhöhen. Hieraus resultierend leitete die Landesregierung Nordrhein-Westfalens eine Notwendigkeit zur Erweiterung von polizeilichen Handlungsmöglichkeiten ab. Mit dem ‚Gesetz zur Stärkung der Sicherheit in Nordrhein-Westfalen – Sechstes Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen‘, im Speziellen ‚Sicherheitspaket 1‘ genannt, wurde der Notwendigkeit Folge geleistet. Im Zuge dessen wurde u. a. die neue Befugnisnorm des § 20c PolG NRW ‚Datenerhebung durch die Überwachung der laufenden Telekommunikation‘ geschaffen. Diese Ermächtigungsgrundlage soll der Landespolizei die Möglichkeit eröffnen, durch die präventiv-polizeiliche Telekommunikationsüberwachung u. a. den Terrorismus in Deutschland vorzubeugen.⁶

Die Schaffung des § 20c PolG NRW führte jedoch zu einer Diskussion in der Politik und der Gesellschaft. Die Maßnahme der Telekommunikationsüberwachung, insbesondere die Quellen-Telekommunikationsüberwachung, stellt eine hohe Eingriffsintensität und ein hohes Gefährdungspotenzial für die IT-Sicherheit dar, sodass die Eingriffsmaßnahme äußerst kritisch betrachtet wird. Aufgrund dessen wurde die Gesetzesgrundlage des § 20c PolG NRW bis zum 31. Dezember 2023 befristet. Zudem hatte eine Wirksamkeitsevaluation bis zum 31. Dezember 2022 stattzufinden. Dieser Verpflichtung ist die Landesregierung nachgekommen. Hierbei wurde die Befugnisnorm des § 20c PolG NRW als wertvolles Ermittlungsinstrument für die Polizei erachtet, sodass das ‚Siebte Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen‘ in Kraft trat und der § 20c PolG NRW bis zum 31.12.2028 verlängert wurde.

Vor dem Hintergrund der erläuterten Brisanz, wird im Rahmen dieser Bachelorarbeit der Forschungsfrage nachgegangen, inwiefern die Nutzung der gefahrenabwehrrechtlichen (Quellen-)Telekommunikationsüberwachung nach § 20c PolG NRW zur Terrorismusvorbeugung beitragen kann und welche Herausforderungen und Gefahren sich durch die Nutzung dieser Eingriffsgrundlage ergeben könnten.

Um die Fragestellung aus verschiedenen Perspektiven darzustellen, wird die vorliegende Arbeit in sechs Kapitel unterteilt. Zu Beginn wird sich der Telekommunikationsüberwachung als technisches Einsatzmittel gewidmet. Dazu wird zunächst die Terminologie

⁶ LT-Drucksache 17/2351, S. 1.

erläutert, bevor die technische Umsetzung und Funktionsweise der Telekommunikationsüberwachung skizziert wird. Darauf aufbauend erfolgt eine Abgrenzung zwischen der Quellen-Telekommunikationsüberwachung und der Online-Durchsuchung. Das zweite Kapitel schließt mit der Darstellung der Grundrechtsrelevanz ab. Kapitel Drei beschäftigt sich mit dem Islamistischen Terrorismus in Deutschland. Das Hauptziel liegt in diesem Kontext darin, aufzuklären, inwiefern die Sicherheit Deutschlands durch den heutigen Islamistischen Terrorismus tangiert wird. Hierzu werden zunächst die Begrifflichkeiten ‚Terrorismus‘ und ‚Islamistischer Terrorismus‘ beleuchtet, bevor die aktuelle Gefährdungslage in Deutschland und Nordrhein-Westfalen dargestellt wird. Im darauffolgenden vierten Kapitel erfolgt eine Betrachtung der Ermächtigungsgrundlage des § 20c PolG NRW. In diesem Zusammenhang wird näher auf die Hintergründe des § 20c PolG NRW eingegangen und die Eingriffsnorm mit ihren Tatbestandsvoraussetzungen erläutert. Hieran knüpft sich die Darstellung eines Verfahrensablaufes einer TKÜ aus Praxis und verfahrensrechtlicher Sichtweise an. Anschließend werden die Evaluationsergebnisse zum § 20c PolG NRW dargestellt und gedeutet.

Das darauffolgende fünfte Kapitel beschäftigt sich mit dem Spannungsverhältnis zwischen der Sicherheit und Freiheit. Hierzu sollen Herausforderungen der Quellen-Telekommunikationsüberwachung und die ebenso möglichen Gefahren aufgezeigt werden.

Letztlich werden die gewonnen Erkenntnisse in Kapitel sechs zusammengefasst und die vorliegende Arbeit mit einem Fazit sowie einem Ausblick abgeschlossen.

Um verschiedene Ansichten hinsichtlich des § 20c PolG NRW aufzeigen und gegenüberstellen zu können, wird die vorliegende Bachelorarbeit unter Verwendung einer Literaturrecherche und deren Auswertung gefertigt.

2. Telekommunikationsüberwachung

2.1 Begriffsbestimmung

Um ein fundiertes Verständnis für die Bedeutung und die Anwendungsbereiche der Telekommunikationsüberwachung (TKÜ) zu schaffen, bedarf es zunächst der Erarbeitung einer klaren und umfassenden Definition. Wie bereits aus der Überschrift des § 20c PolG NRW hervorgeht, sind aus der Begrifflichkeit ‚Telekommunikationsüberwachung‘ die Termini ‚Telekommunikation‘ und ‚Überwachung‘ abzuleiten.

Das Telekommunikationsgesetz weist in § 3 Nr. 59 auf die Legaldefinition der ‚Telekommunikation‘ hin. Demnach lässt sich unter Telekommunikation „der technische Vorgang des Aussendens, Übermittels und Empfangens von Signalen mittels Telekommunikationsanlagen“ verstehen. Hingegen werden gem. § 3 Nr. 60 TKG ‚Telekommunikationsanlagen‘ als „technische Einrichtungen oder Systeme, die als Nachrichten identifizierbare elektromagnetische oder optische Signale senden, übertragen, vermitteln, empfangen, steuern oder kontrollieren können“ verstanden. Resultierend aus den Definitionen lässt sich schlussfolgern, dass sich Telekommunikation nicht nur auf die klassische Telefonie beschränken lässt. Vielmehr lassen sich auch Telekommunikationshandlungen, wie das Versenden von E-Mails oder SMS unter die Begrifflichkeit subsumieren.⁷ Insbesondere aufgrund des technischen Fortschrittes können Telefonate oder Textnachrichten über das Internet stattfinden bzw. versendet werden. Neben dem PC können mobile Endgeräte, wie Smartphones, als klassische Kommunikationsanlagen aufgezählt werden.⁸

Entgegen dem Terminus ‚Telekommunikation‘, wird der Begriff ‚Überwachen‘ in den Gesetzen nicht legal definiert. Der § 20 c Abs. 1 S. 1 PolG NRW zeigt bereits durch seine Rechtsfolge auf, dass zwischen ‚Überwachen‘ und ‚Aufzeichnen‘ differenziert wird: „Die Polizei kann [...] die laufende Telekommunikation einer Person überwachen und aufzeichnen.“ Unter ‚Überwachen‘ kann das Mitlesen und Mithören der Telekommunikation verstanden werden. Hingegen bedeutet das ‚Aufzeichnen‘, dass die zuvor ermittelte Telekommunikation abgespeichert wird. Hierdurch werden die Kommunikationsinhalte für eine spätere Kenntnisnahme und Auswertung verfügbar gemacht.⁹

⁷ Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, § 3, Rn. 234.

⁸ Lottkus, in: Möstl/Kugelmann (Hrsg.), PolG NRW, Kommentar, § 20c, Rn. 7.

⁹ Ebd., Rn. 32.

2.2 Funktionsweise und technische Umsetzung

2.2.1 Klassische Telekommunikationsüberwachung

Klassische Telekommunikation, z. B. die Durchführung eines Telefonates mittels eines Festnetzanschlusses oder eines Mobiltelefons, findet auf Basis einer unverschlüsselten Nachrichtenübertragung statt. Ziel der klassischen Telekommunikationsüberwachung ist es, den laufenden Kommunikationsinhalt auf dem Übertragungsweg vom Absender zum Empfänger abzufangen. Ermöglicht wird dies durch die Umleitung der Kommunikationsinhalte über den Zugangsanbieter an die Polizei. Das Umleiten dieser Inhalte wird durch eine Abhörschnittstelle ermöglicht.¹⁰ Durch das ‚Einklinken‘ in die Schnittstellen, kann so die laufende Kommunikation, in Form eines Telefongesprächs oder einer SMS, aufgezeichnet werden.¹¹ Die rechtliche Verpflichtung zur Mitwirkung der Telekommunikationsanbieter wird in § 170 TKG normiert. Demnach ist der Telekommunikationsanbieter dazu verpflichtet geeignete technische Einrichtungen vorzuhalten, um die Überwachung der Telekommunikation zu gewährleisten.

Aufgrund der verstärkten Fokussierung auf die Sicherheit der individuellen Telekommunikation und Nutzung neuer Übertragungstechniken, handelt es sich bei der klassischen TKÜ um eine in der heutigen polizeilichen Praxis weniger zur Anwendung kommende Überwachungsmaßnahme.¹² Demzufolge soll der weitere Fokus auf der Darstellung einer weiteren Variante einer TKÜ-Maßnahme, respektive der ‚Quellen-TKÜ‘, liegen.

2.2.2 Quellen-Telekommunikationsüberwachung

Entgegen der klassischen TKÜ findet die Quellen-TKÜ ihre Notwendigkeit in dem Umstand, dass Kommunikation nicht nur auf die Nutzung von herkömmlichen Telefonverbindungen wie Fest- und Mobiltelefonnetzen zurückführbar ist. Auch über das Internet können Kommunikationsvorgänge abgewickelt werden. Mittels der Voice-Over-IP-Technologie können Telefonate über Plattformen und Messengerdienste wie Skype, WhatsApp oder Telegram abgewickelt werden.¹³ Problematisch erscheint hierbei der Umstand, dass die

¹⁰ Lottkus, in: Möstl/Kugelman (Hrsg.), PolG NRW, Kommentar, § 20c, Rn. 18.

¹¹ Martini/Fröhlingsdorf, NVwZ – Extra 24/2020, S. 1 (1).

¹² Ebd., S. 1 (1).

¹³ Tegtmeyer/Vahle, in: Tegtmeyer/Vahle (Hrsg.), PolG NRW, Kommentar, § 20c, Rn. 9 f.

Übermittlung von Kommunikationsinhalten über das Internet in verschlüsselter Form erfolgt.¹⁴ Diese Art der Verschlüsselung wird ‚Ende-zu-Ende-Verschlüsselung‘ genannt und bietet auf der einen Seite eine standardmäßige Sicherheitsvorkehrung für den Benutzer und auf der anderen Seite eine Hürde für das polizeiliche Abfangen von Kommunikationsdaten.¹⁵

Die Ende-zu-Ende-Verschlüsselung lässt sich in vereinfachter Darlegung so skizzieren, dass die beteiligten Kommunikationssysteme bei der Datenübertragung einen einheitlichen geheimen Schlüssel vereinbaren. Dieser Schlüssel existiert nur während der Übertragung auf den jeweiligen Kommunikationssystemen. Mithilfe dieses Schlüssels werden die Daten zunächst vom Ausgangssystem verschlüsselt und sodann dem Zielsystem übersandt. Nachdem der Datenübertragungsvorgang abgeschlossen ist, kann mit Hilfe des gleichen Schlüssels die Nachricht vom Zielsystem entschlüsselt werden.¹⁶

Die Verfahrensweise der klassischen TKÜ findet hier jedoch ihr Ende, da sie nicht über den notwendigen Schlüssel, zum Entschlüsseln der kodierten Nachricht, verfügt. Hierdurch bleiben die Inhalte der übersandten Nachricht für die Ermittlungsbehörden unlesbar. Um diesen Umstand zu lösen, setzt die Quellen-TKÜ vor oder nach dem Verschlüsselungsvorgang an, um die eingangs dekodierten Kommunikationsinhalte abgreifen zu können.¹⁷ Hierzu bedarf es jedoch einen Zugriff auf das Endgerät des Absenders oder des Empfängers. Infolgedessen werden die Endgeräte auch ‚Quellen‘ genannt.¹⁸

Um einen Zugriff auf die Quelle zu erlangen, wird eine Spähsoftware auf dem Endgerät installiert. Ohne eine solche Spähsoftware wäre die Durchführung der angestrebten Überwachungsmaßnahme nicht möglich.¹⁹ Die Spähsoftware ersetzt hierbei die fehlende Abhörschnittstelle und schafft eine heimliche Datenverbindung zwischen der Polizei und dem infiltrierten System, sodass eine Überwachung der Kommunikation erfolgen kann. Diese Art von Softwareprogrammen wird regelmäßig als ‚Staatstrojaner‘ oder ‚Bundestrojaner‘ bezeichnet.²⁰ Das Bundeskriminalamt entwickelte die Spähsoftware ‚Remote Communication Interception Software‘ (RCIS mobile Version 2.0)²¹ und stellt diese für die Ermittlungsbehörden zur Verfügung. Das Land Nordrhein-Westfalen nutzt diese Software bereits zur Durchführung der strafprozessualen TKÜ gem. § 100a StPO. Es kann daher angenommen

¹⁴ Freiling/Safferling/Rückert, Juristische Rundschau 1/2018, S. 9 (17).

¹⁵ Martini/Fröhlingsdorf, NVwZ – Extra 24/2020, S. 1 (1).

¹⁶ BT-Drucksache 20/4200, S. 143 f.

¹⁷ Lottkus, in: Möstl/Kugelman (Hrsg.), PolG NRW, Kommentar, § 20c, Rn. 18.

¹⁸ Tegtmeyer/Vahle, in: Tegtmeyer/Vahle (Hrsg.), PolG NRW, Kommentar, § 20c, Rn. 9 f.

¹⁹ Ebd., Rn. 9 f.

²⁰ Lottkus, in: Möstl/Kugelman (Hrsg.), PolG NRW, Kommentar, § 20c, Rn. 40.

²¹ Ebd., Rn. 40.

werden, dass für die gefahrenabwehrrechtliche TKÜ die gleiche Software verwendet wird.²² Die Infiltrierung des Endgerätesystems kann auf verschiedene Arten erfolgen. Einerseits ist ein physischer Zugriff auf das Endgerät möglich. Hierzu wird auf das entspernte Endgerät die Spähsoftware manuell installiert. Diese Art der Infiltrierung gestaltet sich jedoch nur dann sinnvoll, wenn die Installation der Spähsoftware für die Zielperson unbemerkt bleibt.²³ Andererseits ist ein nicht physischer Zugriff auf das Endgerät möglich, welches jedoch ein ungewolltes Mitwirken des Endgerät-Nutzers voraussetzt. Beispielsweise kann eine zuvor, mit der Spähsoftware, ausgestattete E-Mail an den Endgerät-Nutzer versandt werden. Beim Öffnen dieser E-Mail installiert sich sodann die Spähsoftware automatisiert auf dem zu infiltrierenden System. Ebenso können zuvor präparierte Internetseiten mit der Spähsoftware der Zielperson zugespielt werden. Beim Öffnen dieser Internetseite infiltriert die Spähsoftware das Zielsystem.²⁴ Diese Methodik wird auch ‚Drive-by-Exploits‘ genannt.²⁵

Die Praxis hat gezeigt, dass der nicht physische Zugriff auf das System die gängige polizeiliche Vorgehensweise darstellt, um das Zielsystem zu infiltrieren. Hierbei ist jedoch anzumerken, dass eine dritte Variante zur Installation der Spähsoftware existiert. Hierzu wird ohne vorheriges Mitwirken des Endgerätnutzers das Zielsystem infiltriert. Um diese Variante durchzuführen, werden vorhandene Sicherheitslücken im Betriebssystem oder in bereits installierten Software-Programmen ausgenutzt, um Zugriff auf das Zielsystem zu erlangen.²⁶ Diese Art des Ausnutzens von Sicherheitslücken wird hingegen ‚Exploit‘ genannt.²⁷

2.2.3 Abgrenzung zur Online-Durchsuchung

Im Weiteren bedarf es einer Abgrenzung zwischen der Quellen-TKÜ und der Online-Durchsuchung. Die Online-Durchsuchung existiert u. a. in der Strafprozessordnung und wird dort durch die Befugnisnorm des § 100b StPO normiert. Bei Betrachtung der technischen Umsetzungen beider Maßnahmen lässt sich zunächst feststellen, dass beide darauf abzielen, auf

²² LT-Drucksache 17/722, S. 2.

²³ Martini/Fröhlingsdorf, NVwZ – Extra 24/2020, S. 1 (2).

²⁴ BT-Drucksache 20/4200, S. 150 f.

²⁵ Martini/Fröhlingsdorf, NVwZ – Extra 24/2020, S. 1 (2).

²⁶ Ebd., S. 1 (2).

²⁷ Ebd., S. 1 (2).

das informationstechnische System Einfluss zu nehmen. Beide Systeme werden hierbei durch eine entsprechende Spähsoftware infiltriert.²⁸

Der erste wesentliche Unterschied zwischen den beiden Maßnahmen besteht in dem Ausmaß und der Intensität der Datenerhebung. Die Quellen-TKÜ soll sich ausschließlich auf die Erhebung von Daten aus der laufenden Kommunikation beschränken.²⁹ Demgegenüber ist die Online-Durchsuchung nicht auf die laufende Kommunikation beschränkt, sondern ermöglicht auch auf dem Zielsystem gespeicherte Daten zu erheben.³⁰ Hieraus ergibt sich der zweite wesentliche Unterschied zur Quellen-TKÜ. Technisch gesehen ermöglicht die Online-Durchsuchung eine tiefere Eingriffsmöglichkeit in das informationstechnische System. Nachdem die entsprechende Spähsoftware installiert wurde, kann im Rahmen des Durchsuchungsvorgangs das gesamte System ausgespäht werden. Hierbei können alle Daten des Zielsystems via Internetverbindung an die Ermittlungsbehörden übermittelt werden. In diesem Zuge ist es den Ermittlern auch möglich, Tastatureingaben, zum Herausfinden von Passwörtern, mitzuverfolgen, um anschließend einen tieferen Zugriff in passwortgeschützte Bereiche zu erlangen. Weiterhin besteht die Möglichkeit Bildschirmaufnahmen des Systems zu fertigen oder über einen Fernzugriff Mikrofone oder Webcams einzuschalten.³¹

Stützend auf das Bundesverfassungsgerichtsurteil von 20.04.2016 zur Rechtmäßigkeit von Ermittlungsmaßnahmen nach dem BKA-Gesetz, lässt sich zusammenfassend feststellen, dass das einzige Unterscheidungskriterium zwischen der Quellen-TKÜ und der Online-Durchsuchung die Begrenzung auf die laufende Kommunikation darstellt.³²

2.3 Grundrechtsrelevanz

Nachfolgend soll dargestellt werden, welche Grundrechtsrelevanz sich aus der Nutzung einer TKÜ herleitet. Die Bedeutsamkeit der Darstellung lässt sich dahingehend begründen, dass es sich bei einer TKÜ um eine verdeckte Maßnahme handelt und somit eine hohe Eingriffsintensität besteht.

²⁸ Martini/Fröhlingsdorf, NVwZ – Extra 24/2020, S. 1 (4).

²⁹ Pretz, Freilaw 2/2016, S. 129 (133).

³⁰ Ebd., S. 129 (133).

³¹ Ebd., S. 129 (130).

³² BVerfG Urt. v. 20. April 2016 – Az. 1 BvR 966/09 – Rn. 228, www.Bundesverfassungsgericht.de.

Das Bundesverfassungsgericht führt aus, dass es sich bei der Überwachung der laufenden Kommunikation um einen Eingriff in das Fernmeldegeheimnis nach Art. 10 Abs. 1 GG handelt.³³ Demnach schützt das Fernmeldegeheimnis „die unkörperliche Übermittlung von Informationen an individuellen Empfängern mit Hilfe des Telekommunikationsverkehrs“.³⁴ Innerhalb des Telekommunikationsverkehrs werden der Inhalt, als auch nähere Umstände, also Verkehrsdaten im Sinne des § 3 Nr. 30 TKG i.V.m. § 96 TKG erfasst.³⁵ Das Fernmeldegeheimnis dient zur freien Entfaltung der Persönlichkeit durch den Austausch von Kommunikation. Es soll der Gefahr entgegenwirken, dass bei der Übertragung der Kommunikation Dritte Kenntnis erlangen.³⁶ Hervorzuheben ist, dass das Fernmeldegeheimnis entwicklungs offen zu verstehen ist und somit auch neue Übertragungstechniken mit umfasst sind.³⁷ Das Bundesverfassungsgericht führt weiter aus, dass der Schutzbereich des Fernmeldegeheimnisses durch technische Entwicklungen auch außerhalb des Übertragungsweges seine Wirkung entfalten kann, besonders dann, wenn Kommunikationsdaten direkt am Endgerät abgefangen werden können.³⁸ Diese Ausführung lässt sich demnach auf die Quellen-TKÜ ableiten, indem die Kommunikationsinhalte noch vor der Verschlüsselung bzw. nach dem Entschlüsseln an dem Endgerät abgefangen werden. Ferner ist anzuführen, dass sich der sachliche Schutzbereich des Fernmeldegeheimnisses ausschließlich auf den laufenden Kommunikationsvorgang beschränkt. Die Schutzwirkung des Art. 10 Abs. 1 GG endet dann, wenn der Übertragungsvorgang der Kommunikationsdaten abgeschlossen, also bei dem Empfänger angekommen, ist.³⁹

Ob sich eine Quellen-TKÜ auch an dem Grundrecht ‚Allgemeines Persönlichkeitsrecht‘ nach Art. 2 Abs.1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG in seiner Ausprägung als ‚Grundrecht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit informationstechnischer Systeme‘ messen lässt, wird unterschiedlich gesehen und wird daher näher im Kapitel 5.3 ‚Die Quellen-TKÜ als ungewollte Online-Durchsuchung‘ beleuchtet.

Informationstechnische Systeme wie ein PC oder Smartphone können sich bei einer angestrebten TKÜ regelmäßig in den von Art. 13 Abs. 1 GG geschützten Räumlichkeiten befinden.⁴⁰ Daher stellt sich die Frage, ob bei Durchführung einer TKÜ das Grundrecht nach

³³ BVerfG Urt. v. 27. Februar 2018 – Az. 1 BvR 370/07 – Ls. 4, www.Bundesverfassungsgericht.de.

³⁴ Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Ausarbeitung, WD 3 - 3000 - 293/20, S. 6.

³⁵ Ebd., S. 6.

³⁶ Schlegel, Normative Grenzen für internetbasierte Ermittlungsmethoden, S. 12.

³⁷ BVerfG Urt. v. 2. März 2006 – Az. 2 BvR 2099/04 - Rn. 67, www.Bundesverfassungsgericht.de.

³⁸ BVerfG Beschl. v. 9. Oktober 2002 – Az. 1 BvR 1611/96 – Rn. 24, www.Bundesverfassungsgericht.de.

³⁹ BVerfG Urt. v. 2. März 2006 – Az. 2 BvR 2099/04 – Ls. 1, www.Bundesverfassungsgericht.de.

⁴⁰ Schlegel, Normative Grenzen für internetbasierte Ermittlungsmethoden, S. 132.

Art. 13 GG ‚Unverletzlichkeit der Wohnung‘ tangiert sein könnte. Das Bundesverfassungsgericht konstatiert in einer Entscheidung zur akustischen Wohnraumüberwachung, dass jede Form der akustischen oder optischen Überwachung einen Eingriff in den Schutzbereich des Art. 13 Abs. 1 GG bedeute. Dies sei jedoch nur dann der Fall, wenn die Überwachungsmaßnahme Kommunikationsvorgänge erfassen würde, welche in den geschützten Räumlichkeiten des Art. 13 Abs. 1 GG stattfinden und von der natürlichen Wahrnehmung von außerhalb entzogen sind.⁴¹ Maßgeblich für die Beurteilung, ob ein Eingriff in den Schutzbereich des Art. 13 Abs. 1 GG vorliegt oder nicht, ist die Frage, ob sich die Kommunikationsinhalte der geschützten Sphäre der Wohnung zuordnen lassen oder nicht. Kommunikationsvorgänge, auch über das Internet, sind gerade dafür bestimmt die eigene Wohnung zu verlassen. Kommunikationsteilnehmer stützen ihr Vertrauen auf eine sichere Kommunikation. Hierbei steht nicht der Schutzgehalt der Privatheit ihrer Wohnung im Vordergrund, sondern ein sicherer Übertragungsweg der Kommunikationsdaten.⁴² Somit kann im Ergebnis festgehalten werden, dass eine Quellen-TKÜ nicht in das Grundrecht nach Art. 13 GG eingreift. Ein Eingriff kann jedoch dann angenommen werden, wenn Polizeibedienstete sich physisch Zutritt in die Wohnung der Zielperson verschaffen, um die Spähsoftware auf das zu infiltrierende Zielsystem aufzuspielen.⁴³

Neben dem Kommunikationsteilnehmer stellt sich jedoch die Frage, ob Anbieter von Telekommunikationsdiensten in ihren Grundrechten betroffen sein könnten. Hierzu kann beispielhaft der § 20c Abs. 7 PolG NRW angeführt werden, welcher den Anbietern von Telekommunikationsdiensten dazu verpflichtet, der Polizei TKÜ-Maßnahmen zu ermöglichen. Es kann festgestellt werden, dass sich die Anbieter von Telekommunikationsdiensten nicht durch ihre Mitwirkungspflichten auf Art. 10 Abs. 1 GG berufen können. Das Bundesverwaltungsgericht stellt hierzu fest, dass nur Telekommunikationsteilnehmer, jedoch nicht die Telekommunikationsübermittler, im persönlichen Schutzbereich des Art. 10 Abs. 1 GG erfasst werden.⁴⁴ Telekommunikationsanbieter sind jedoch durch ihre Mitwirkungspflicht in ihrer Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG betroffen. Durch die Mitwirkungspflicht werde es der Polizei ermöglicht, von dem Wissen, der Technik und dem Personal der Anbieter zu profitieren.⁴⁵ Diese Mitwirkungspflichten führen zu einer „berufsregelnden Tendenz“.⁴⁶

⁴¹ Schlegel, Normative Grenzen für internetbasierte Ermittlungsmethoden, S. 134.

⁴² Ebd., S. 134.

⁴³ Ebd., S. 135.

⁴⁴ BVerwG Urt. v. 30. Mai 2018 – Az. 6 A 3.16 – Ls. 2, www.Bundesverwaltungsgericht.de.

⁴⁵ Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Ausarbeitung, WD 3 - 3000 - 293/20, S. 16.

⁴⁶ Ebd., S. 16.

3. (Islamistischer) Terrorismus in Deutschland

3.1 Begriffsbestimmung

3.1.1 „Terrorismus“

Die Begrifflichkeit ‚Terrorismus‘ lässt sich auf keine allgemeingültige Definition zurückführen.⁴⁷ Das Grundgesetz führte erstmals 2006 im Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a die Begrifflichkeit ‚Internationaler Terrorismus‘ auf. In der Gesetzesbegründung zur Änderung des Grundgesetzes wurde hierbei angeführt, dass die Begrifflichkeit u. a. im EU-Rahmenbeschluss näher ausgeführt wurde. Die dort definierte Ausführung orientiert sich an den „terrorismusqualifizierenden Merkmalen des § 129a Abs. 2 StGB“.⁴⁸ Der EU-Rahmenbeschluss des Rates zur Terrorismusbekämpfung von 2002 nutzt eine Kombination aus schwerwiegenden Delikten wie Mord oder Körperverletzung und ein ‚terroristische Zielsetzung‘, um das Vorhandensein einer terroristischen Straftat begründen zu können. Eine terroristische Zielsetzung liegt demnach vor, wenn die Täter die Bevölkerung einschüchtern und die politischen oder gesellschaftlichen Strukturen schädigen wollen.⁴⁹

Der Landesgesetzgeber Nordrhein-Westfalen folgt in § 8 Abs. 4 PolG NRW den obigen Ansichten und definiert, was eine ‚Terroristische Straftat‘ ist. Hierbei orientiert sich der Gesetzgeber an dem Straftatenkatalog aus § 129a StGB. Die Strafvorschriften nach § 8 Abs. 4 Nr. 1-3 PolG NRW müssen zudem die Charakteristika des ‚Terrorismus‘ aufweisen, welche durch § 8 Abs. 4 S. 2 PolG NRW näher ausgeführt werden.

Im Konsens lässt sich feststellen, dass Terrorismus Gewalttaten dazu nutzt, um eine Verbreitung von Angst in der Gesellschaft auszulösen und dabei das Ziel verfolgt, politische und gesellschaftliche Strukturen zu verändern.⁵⁰

3.1.2 „Islamistischer Terrorismus“

Der islamistische Terrorismus wird durch den Verfassungsschutz als einer der größten sicherheitspolitischen Bedrohungen für die innere Sicherheit Deutschlands klassifiziert.⁵¹ Der Verfassungsschutz stellt analytisch fest, dass die islamistische Szene in Deutschland eine

⁴⁷ Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Ausarbeitung WD 3 - 417/09, S. 4.

⁴⁸ Ebd., S. 4.

⁴⁹ Middel, Innere Sicherheit und präventive Terrorismusbekämpfung, S. 56.

⁵⁰ Ebd., S. 57.

⁵¹ Goertz, in: Freudenberg/Goertz/Maninger (Hrsg.) Terrorismus als hybride Bedrohung, S. 1 (1).

Verschiebung in den gewaltorientierten dschihadistischen Bereich erfahren hat.⁵² Resultierend aus dieser Feststellung, scheint es daher folgerichtig, definitorische Merkmale des Islamistischen Terrorismus bzw. Dschihadismus darzulegen.

Der Verfassungsschutz des Bundes bezeichnet den ‚Islamismus‘ als eine „Form des politischen Extremismus.“⁵³ Ein Ziel des Islamismus ist die Abschaffung der freiheitlich demokratischen Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland, mit der Überzeugung, dass der Islam das gesellschaftliche Leben, als auch die politische Ordnung, regeln soll.⁵⁴

Islamistischer Terrorismus und Dschihadismus können als Synonyme verwendet werden und sind eine besonders radikale Strömung des Islamismus. Akteure dieses Spektrums wenden terroristische Gewalt gegen die Zivilbevölkerung oder politischen Funktionären an. Ziel ist es hierbei, Angst und Schrecken in der Gesellschaft auszulösen und dabei die Politik zu politischen oder militärischen Handlungen zu drängen. Vordergründig soll die bestehende politische Ordnung durch eine religiöse/politische Ordnung eines Kalifats ersetzt werden.⁵⁵

3.2 Aktuelle Gefährdungslage

Der Verfassungsschutz des Bundes legt in dem Verfassungsschutzbericht von 2022 dar, dass eine Gefährdung durch den islamistischen Terrorismus in Deutschland fortbestehe.⁵⁶ Zwar kam es im Jahr 2022 zu keinem islamistisch motivierten Anschlag, jedoch konnten Anschlagpläne vereitelt werden, welche auf die jihadistische Szene zurückführbar sind.⁵⁷

Bundesweit konnten 27.480 Personen mit Islamismus-Potenzial festgestellt werden, was einen geringen Rückgang von 2,9 % zum Vorjahr bedeutet.⁵⁸ Bezogen auf das Bundesland Nordrhein-Westfalen konnten 4000 Personen dem Spektrum ‚Islamismus‘ zugeordnet werden, wobei ca. 600 Personen hierbei als gewaltbereit eingestuft werden.⁵⁹

⁵² Goertz, in: Freudenberg/Goertz/Maninger (Hrsg.) Terrorismus als hybride Bedrohung, S. 1 (1).

⁵³ Bundesministerium des Innern und für Heimat, Verfassungsschutzbericht 2022, S. 180.

⁵⁴ Ebd., S. 180.

⁵⁵ Goertz, in: Freudenberg/Goertz/Maninger (Hrsg.) Terrorismus als hybride Bedrohung, S. 1 (1).

⁵⁶ Aufgrund dessen, dass der Verfassungsschutzbericht des Bundes für das Berichtsjahr 2023 noch nicht veröffentlicht wurde, wird das Berichtsjahr 2022 für eine valide Informationsbasis herangezogen. Der Verfassungsschutzbericht 2023 für NRW wurde am 18.04.2023 veröffentlicht und zitiert.

⁵⁷ Bundesministerium des Innern und für Heimat, Verfassungsschutzbericht 2022, S. 181.

⁵⁸ Ebd., S. 187.

⁵⁹ Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen, Verfassungsschutzbericht 2023, S. 33.

Bedrohungen gehen insbesondere von jihadistisch motivierten Einzeltätern oder kleinen Gruppen mit einfach zu beschaffenen Tatmitteln aus. Die einfach zu beschaffenden Tatmittel stellen hierbei Stichwaffen oder Kraftfahrzeuge dar.⁶⁰ Europol führt in seiner Analyse ‚Changes in modus operandi of Islamic State terrorist attacks‘ weiter aus, dass insbesondere ‚weiche Ziele‘ von Terroristen priorisiert werden.⁶¹ Weiche Ziele bieten den taktischen Vorteil, viele Menschen mit einem geringen Aufwand zu erreichen und zu verletzen.

Besorgniserregend scheint in dieser Hinsicht der Umstand zu sein, dass oftmals kaum relevante Netzwerke oder Kommunikationsstrukturen durch die Einzeltäter genutzt werden, welche die Sicherheitsbehörden zur Verhinderung der Anschläge ausnutzen können.⁶² Weiterhin kann ein Problem in der zunehmenden Verschiebung des Kommunikationsraumes von Anhängern des Islamismus festgestellt werden. Verschlüsselte Messengerdienste wie Telegram werden verwendet, um im geschützten Kommunikationsraum Propaganda zu betreiben und die Anhänger zu radikalisieren.⁶³ Zunehmend werden Jugendliche durch Prediger im Internet für Terrororganisationen wie Al-Qaida oder den Islamischen Staat rekrutiert.⁶⁴ Dieser Umstand kann zu der Gefahr führen, dass junge Menschen Terroranschläge in Deutschland verüben wollen. Mit Blick auf anstehende Großveranstaltungen, wie die Fußball Europameisterschaft 2024 in Deutschland, lässt sich aus den Feststellungen eine besondere Gefährdung für derartige Veranstaltungen deuten und eine Notwendigkeit in der verstärkten Fokussierung der Sicherheitsbehörden ableiten.

4. Der § 20c PolG NRW als wirksames Mittel der Terrorismusvorbeugung?

4.1 Hintergrund des § 20c PolG NRW

Am 11.04.2018 wurde erstmals der Gesetzesentwurf ‚Gesetz zur Stärkung der Sicherheit in Nordrhein-Westfalen - Sechstes Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen‘ dem Landtag vorgelegt. In diesem war u. a. die Befugnisnorm des § 20c PolG zur (Quellen-)Telekommunikationsüberwachung enthalten.

⁶⁰ Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen, Verfassungsschutzbericht 2023, S. 222.

⁶¹ Goertz, in: Freudenberg/Goertz/Maninger (Hrsg.) Terrorismus als hybride Bedrohung, S. 1 (13).

⁶² Bundesministerium des Innern und für Heimat, Verfassungsschutzbericht 2022, S. 181.

⁶³ Ebd. S. 182

⁶⁴ Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen, Verfassungsschutzbericht 2023, S. 229.

Die politische Intention des § 20c PolG NRW liegt nach dem Gesetzgeber darin, dass die (Quellen-)Telekommunikationsüberwachung ein geeignetes Mittel darstellen soll, um Bedrohungen, insbesondere durch terroristische Motivlagen, bereits im Vorfeld entgegenzutreten.⁶⁵

Der nordrhein-westfälische Gesetzgeber begründet den § 20c PolG NRW dahingehend, dass die bestehende Gefahrenlage für Deutschland eine Eingriffsbefugnis fordert, wodurch Straftaten mit Terrorismusbezug verhindert werden können.⁶⁶ In diesem Kontext benötigt die Polizei die Möglichkeit, Personen durchgängig zu überwachen, sofern sie als gefährlich eingestuft werden und dem terroristischen Spektrum zugeordnet werden können, noch bevor eine konkrete Gefahr besteht. Im Bereich der terroristischen Bedrohungen ist es erforderlich, bereits im Vorbereitungsstadium terroristische Strukturen aufzudecken und dort Gefahren zu erforschen.⁶⁷

Der NRW-Innenminister, Herbert Reul, äußert sich zu dieser Thematik wie folgt: „In Zeiten des Terrorismus brauchen wir auch Eingriffsmöglichkeiten im Gefahrenvorfeld. Die Polizei kann nicht warten, bis die Bombe explodiert ist“.⁶⁸

Nach dem Gesetzgeber sind Terroristen im Stadium der Vorbereitung und Durchführung von Straftaten, aufgrund länderübergreifenden und verdeckten Vorgehens, auf moderne Kommunikationswege, wie das Internet, angewiesen. Eingriffsmaßnahmen wie die (Quellen-)Telekommunikationsüberwachung stellen dabei eine „präventive Schlüsselrolle“ in der Gefahrenabwehr dar.⁶⁹ Durch die Überwachung von unverschlüsselten Gesprächsinhalten kann eine Einschätzung der Zielperson oder das Identifizieren von Strukturen ermöglicht werden. Besonders ohne eine Quellen-TKÜ würde der Zugriff auf Kommunikationsdaten ins Leere laufen.⁷⁰ Der Innenminister führt hierzu weiter aus: „Wenn Terroristen ihre Anschläge per WhatsApp planen, können wir uns kein Polizeigesetz aus dem Wählscheiben-Zeitalter leisten“.⁷¹

Das BKA, als Zentralstelle für Gefährderhinweise, sieht in dem § 20c PolG NRW das Schließen einer Gesetzeslücke. Die überwiegende Anzahl an Gefährdungshinweisen wird an das Land Nordrhein-Westfalen weitergeleitet. NRW hat die höchste Anzahl von Gefährdern aus

⁶⁵ Tegtmeyer/Vahle, in: Tegtmeyer/Vahle (Hrsg.), PolG NRW, Kommentar, § 20c, Rn. 1.

⁶⁶ LT-Drucksache 17/2351, S. 2 f.

⁶⁷ Ebd., S. 27.

⁶⁸ Reul, in: Sicherheitspaket I – Ein zeitgemäßes Update für unser Polizeigesetz, www.im.nrw.

⁶⁹ LT-Drucksache 17/2351, S. 27.

⁷⁰ Ebd., S. 27.

⁷¹ Reul, in: Sicherheitspaket I – Ein zeitgemäßes Update für unser Polizeigesetz, www.im.nrw.

dem islamistisch-extremistischen Spektrum. So führt es hierzu aus: „Befugnislücken im Landesrecht weisen sich hier als Sicherheitslücken im Bereich des internationalen Terrorismus“ aus.⁷²

Eine weitere Ansicht kommt zu dem Ergebnis, dass der Auftrag der Gefahrenabwehr erheblich erschwert, gar gefährdet, würde, sollte die Möglichkeit der Quellen-TKÜ verwehrt bleiben und somit digitale Kommunikationsmittel nicht mehr überwachbar wären. Die Einführung des § 20c PolG NRW, kann als ein notwendiges Mittel „zur Herstellung einer gewissen ‚technischen Parität‘“⁷³ verstanden werden.

Der § 20c PolG NRW wurde an den eng definierten Vorgaben der höchstrichterlichen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts für heimliche Überwachungsmaßnahmen entwickelt.⁷⁴ Die Eingriffsmaßnahme orientiert sich im Wesentlichen an der vergleichbaren Regelung des § 51 BKAG.⁷⁵

Am 21.12.2018 trat die Gesetzesnovelle unter der Begrifflichkeit ‚Sicherheitspaket I‘ in Kraft.

4.2 Tatbestandsvoraussetzungen zur Terrorismusvorbeugung

Der § 20c Abs. 1 und 2 PolG NRW eröffnet der Polizei zwei Möglichkeiten der Telekommunikationsüberwachung, indem es der Polizei gestattet wird, die laufende Kommunikation einer Person, ohne dessen Wissen zu überwachen und aufzuzeichnen. Nach Abs. 1 wird die Polizei zur klassischen TKÜ ermächtigt. Hingegen besteht durch Abs. 2 und den Voraussetzungen nach Abs. 1 die Möglichkeit eine Quellen-TKÜ durchzuführen.

Auf tatbestandlicher Ebene ergeben sich zunächst zwei Gefahrenlagen, welche die Durchführung einer TKÜ ermöglichen.

Nach § 20c Abs. 1 und Abs. 2 Nr. 1 PolG NRW ergibt sich die erste Gefahrenlage, wenn die TKÜ zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes oder für Leib oder Leben einer Person geboten ist.

⁷² LT-Stellungnahme 17/640, S. 2.

⁷³ LT-Stellungnahme 17/632, S. 8.

⁷⁴ Ebd., S. 7.

⁷⁵ Tegtmeyer/Vahle, in: Tegtmeyer/Vahle (Hrsg.), PolG NRW, Kommentar, § 20c, Rn. 1.

Die zweite Gefahrenlage ergibt sich aus § 20c Abs. 1 Nr. 2 PolG NRW, wenn ein „individuelles Verhalten die konkrete Wahrscheinlichkeit begründet, dass sie innerhalb eines überschaubaren Zeitraums auf eine zumindest ihrer Art nach konkretisierter Weise eine terroristische Straftat nach § 8 Absatz 4 begehen wird“. Durch diese Formulierung werden weitere Personen als die aus den §§ 4 und 5 PolG NRW, als polizeiliche Zielpersonen erfasst. Hierdurch entsteht eine Verlagerung in das Gefahrenvorfeld.⁷⁶ Kritisch an dieser Formulierung ist anzuführen, dass diese nahezu identisch mit der Formulierung der ‚drohenden terroristischen Gefahr‘ gem. § 8 Abs. 5 S. 2 PolG NRW aus dem 1. Gesetzesentwurf ist.⁷⁷

Der Gefahrenbegriff der drohenden Gefahr unterliegt unterschiedlicher Positionen und wurde aufgrund überwiegender Kritik im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens nicht in das Polizeigesetz aufgenommen. Der Schwerpunkt der Arbeit soll sich im Weiteren nicht auf die dargelegte Problematik beziehen.

Damit eine TKÜ im Gefahrenvorfeld durchgeführt werden kann, bedarf es somit einer Gefahrenprognose für ein individuelles Verhalten der Zielperson. Als mögliches Anwendungsbeispiel kann hierzu angeführt werden, dass eine Person, welche „aus einem Ausbildungslager für Terroristen im Ausland in die Bundesrepublik Deutschland einreist“⁷⁸ die Voraussetzungen für die Gefahrenlage nach Nr. 2 erfüllt. Ebenso könnte eine Person, welche freikäufliche Materialien in großen Mengen für den Bombenbau erwirbt, unter Nr. 2 fallen.⁷⁹

Weiterhin bedarf es des Merkmals der terroristischen Straftat nach § 8 Abs. 4 PolG NRW. Der Ursprung der Begrifflichkeit stammt aus dem Gesetzesentwurf vom 10.10.2018 und der Diskussion um die zuvor im Gesetzentwurf angedachten Gefahrenbegriff der ‚drohenden Gefahr‘ und der ‚drohenden terroristischen Gefahr‘. Der Gesetzgeber begründet die Einführung der neuen Begrifflichkeit des § 8 Abs. 4 mit der Schaffung einer eigenen Definition, welche das ‚terroristische‘ akzentuieren soll. Die enumerierten Katalogstraftaten sollen hierbei die wesentlichen Aktionsfelder terroristischer Akteure darstellen.⁸⁰ Straftatenkataloge, welche zur Heranziehung einer Definition dienen, werden kontrovers gesehen. Strafvorschriften in einem Polizeigesetz könnten dazu führen, dass Polizeibedienstete in ihrer

⁷⁶ Saric, Polizeigesetznovelle NRW, S. 42.

⁷⁷ LT-Drucksache 17/2351, S. 7 f.

⁷⁸ BVerfG Urt. v. 20. April 2016 – Az. 1 BvR 966/09 – Rn. 112, www.Bundesverfassungsgericht.de.

⁷⁹ Lottkus, in: Möstl/Kugelmann (Hrsg.), PolG NRW, Kommentar, § 20c, Rn. 23.

⁸⁰ Schönemann, Kriminalistik 6/2021, S. 378 (379 f.).

Entscheidungsfindung in der Praxis, welches Rechtsgut geschützt werden soll, beeinträchtigt werden. Im Ergebnis würde so die Handlungssicherheit eingeschränkt werden.⁸¹

Fürsprecher der Begrifflichkeit sehen durch die Heranziehung von Strafnormen im Polizeigesetz klare Abgrenzungsmöglichkeiten und eine Hilfestellung. Hierdurch können Polizeibedienstete abstecken, ob im Gefahrenvorfeld eine TKÜ durchgeführt werden könne oder nicht.⁸²

Die Nummern 3 und 4 des § 20c Abs. 1 PolG NRW erweitern zusätzlich den Anwendungsbereich der Vorschrift. Demnach können auch Personen überwacht werden, welche mit der eigentlich zu überwachenden Zielperson in Kontakt stehen. Hierunter können einerseits Personen fallen, welche Telekommunikationsdaten von der Zielperson annehmen oder weiterleiten. Andererseits können auch Personen überwacht werden, deren Telekommunikationsanschluss oder das Endgerät von der Zielperson benutzt werden. Zwischen den Personen und der eigentlichen Zielperson bedarf es hierbei ein Näheverhältnis, welches einen Bezug zum Ermittlungsziel aufweist.⁸³ Beispielhaft kann hierzu ein Betreiber eines Internetcafés zählen, welcher Skype-Accounts für terroristische Gefährder bereitstellt.

4.3 Verfahrensablauf einer TKÜ nach § 20c PolG NRW

Nachfolgend soll der Ablauf einer TKÜ unter Berücksichtigung der wesentlichen Verfahrensvorschriften des § 20c PolG NRW dargestellt werden.

Eine TKÜ beginnt mit der Identifizierung einer Person mit Gefahrenpotenzial.⁸⁴ Beispielhaft kann hierzu das zuvor dargestellte Szenario des Bundesverfassungsgerichtes angenommen werden, indem eine Person, welche aus einem ausländischen Ausbildungslager für Terroristen zurück nach Deutschland einreist.

Nach der Identifizierung der Person erfolgt ein innerbehördlicher Entscheidungsprozess, ob eine TKÜ nach § 20c PolG NRW durchgeführt wird.⁸⁵

⁸¹ Schönemann, Kriminalistik 6/2021, S. 378 (380.).

⁸² Ebd., S. 378 (382).

⁸³ Tegtmeier/Vahle, in: Tegtmeier/Vahle (Hrsg.), PolG NRW, Kommentar, § 20c, Rn. 7.

⁸⁴ Landeskriminalamt Nordrhein-Westfalen, Evaluation der §§ 20c und 34c PolG NRW, S. 12.

⁸⁵ Ebd., S. 13.

Darauffolgend wird durch den Abteilungsleiter ein Vortrag über den Sachverhalt sowie die Möglichkeiten des § 20c PolG NRW gegenüber der Behördenleitung gehalten.⁸⁶ Dieser Umstand dient dazu, die Antragspflicht des Behördenleiters gem. § 20c Abs. 4 PolG NRW einzuhalten.

Anschließend werden der Sachverhalt und die angestrebten Ermittlungsziele dem Richter des zuständigen Amtsgerichtes durch die Behördenleitung dargestellt.⁸⁷ Der Abs. 5 regelt hierbei die Inhalte des zustellenden Antrages.

Wird dem Antrag durch das Gericht stattgegeben, erfolgt die gerichtliche Anordnung in schriftlicher Form unter den Maßgaben des Abs. 6. Insbesondere kann eine TKÜ auf drei Monate begrenzt und um weitere drei Monate verlängert werden.

Nachdem die gerichtliche Anordnung ergangen ist und es sich um eine Klassische-TKÜ handelt, können durch den Telekommunikationsanbieter die unverschlüsselten Kommunikationsdaten der Zielperson ausgeleitet werden.⁸⁸ Sofern es sich um verschlüsselte Kommunikationsdaten handelt, wird, wie unter Kapitel 2.2.2 näher erläutert, das Zielsystem zunächst infiltriert und die Kommunikationsdaten dann unverschlüsselt abgefangen.

Zur Wahrung der strengen Vorschriften des Bundesverfassungsgerichtes, sind bei der Durchführung einer Quellen-TKÜ in diesem Zusammenhang ausschließlich unerlässliche Veränderungen an dem informationstechnischen Gerät nach Abs. 3 S. 1 Nr. 1 erlaubt und diese nach Beendigung, soweit technisch möglich, rückgängig zu machen. Weiterhin ist das eingesetzte Mittel, also die Spähsoftware, vor der unbefugten Nutzung Dritter zu schützen.

Ebenso ist eine Beachtung des Kernbereichsschutzes nach Abs. 8 erforderlich. Dieser Grundrechtsschutz wird durch eine zweistufige Schutzvorkehrung auf Erhebungs- und Auswertungsebene gewährleistet.⁸⁹ Während der Überwachungsmaßnahme sind die Protokollierungspflichten nach Abs. 9 einzuhalten.

Entsprechend gewonnene Informationen über die Zielperson werden polizeilich gesammelt und ausgewertet.⁹⁰ Basierend auf den ausgewerteten Daten kann anschließend die zuvor angenommene Gefährdungslage konkretisiert oder ausgeschlossen werden. Je nach gewonnener Erkenntnislage können anschließend weitere polizeiliche Maßnahmen, wie ein Zugriff

⁸⁶ Landeskriminalamt Nordrhein-Westfalen, Evaluation der §§ 20c und 34c PolG NRW, S. 13.

⁸⁷ Ebd., S. 30.

⁸⁸ Ebd., S. 13.

⁸⁹ Lottkus, in: Möstl/Kugelman (Hrsg.), PolG NRW, Kommentar, § 20c, Rn. 54 ff.

⁹⁰ Landeskriminalamt Nordrhein-Westfalen, Evaluation der §§ 20c und 34c PolG NRW, S. 13.

auf die Zielperson, abgeleitet werden.⁹¹ Ebenso sind Anschlussmaßnahmen, wie eine Observation denkbar, um weitere Kontaktpersonen der Zielperson zu erfassen oder ganze Netzwerke aufdecken zu können.

4.4 Wirksamkeit und Stand der Befugnisnorm

Basierend auf § 20c Abs. 10 PolG NRW (Stand 2018) sah die Vorschrift eine Evaluierungspflicht hinsichtlich ihrer Wirksamkeit bis zum 31.12.2022 vor. Mit der Zuleitung des Entwurfs zum Siebten Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalens, ist die Landesregierung dieser Evaluierungs- und Berichtspflicht nachgekommen.

Die Aufgabe einer Wirksamkeitsevaluation besteht darin, die Wirksamkeit einer Eingriffsmaßnahme zu überprüfen. Ziel soll es dabei sein, Transparenz über die angestrebten Ziele und Wirkungen zu schaffen und eine Informationsbasis für weitere demokratischen Entscheidungsfindungen zu bilden.⁹²

Die Wirksamkeitsevaluation des § 20c PolG NRW wurde von der Zentralstelle Evaluation (ZEVA) des Landeskriminalamtes NRW durchgeführt. Zur Datenerhebung wurden u. a. Behördenabfragen, Qualitative Interviews mit der Sachbearbeitung und Experteninterviews durchgeführt. Hierbei konnten Daten aus dem Zeitraum Januar 2019 bis Dezember 2022 erhoben werden.⁹³

Mit Blick auf die Anwendungspraxis und die Anzahl durchgeführter TKÜ-Maßnahmen kann zunächst festgestellt werden, dass zwischen 2019 und 2022 insgesamt 427 Maßnahmen nach § 20c PolG NRW durchgeführt wurden. Auffällig ist in diesem Zusammenhang, dass die Anzahl an durchgeführten Maßnahmen über den Zeitraum sukzessive abgenommen hat und zwischen 2019 und 2022 ein Rückgang von ca. 90 % festgestellt werden konnte. Erklärungen für den hohen Rückgang liegen seitens der ZEVA nicht vor.⁹⁴

In diesem Zusammenhang ist es denkbar, dass die anfänglich hohe Anzahl an Anordnungen von TKÜ-Maßnahmen möglicherweise auf eine ‚Anfangseuphorie‘ seitens der Behörden zurückführbar ist, welche die Möglichkeiten der neuen Ermittlungsmaßnahme, unter Wahrung der Rechtmäßigkeit, austesten wollten. Ebenso kann der erhebliche Rückgang der

Anordnungen mit dem enormen Bedarf an Personal und Technik zusammenhängen, welcher seitens der Behörden nicht bewerkstelligt werden kann. Weiterhin kann der Rückgang auch mit den technischen Durchführungshürden zusammenhängen, welche durch die befragte Sachbearbeitung hervorgehoben werden.⁹⁵

Neben dem Zweck zur Vorbeugung von Terrorismus/politisch motivierter Kriminalität, kann der § 20c PolG NRW auch im Bereich der Allgemeinen Kriminalität eingesetzt werden. Die von den Kreispolizeibehörden übermittelten Zahlen an durchgeführten TKÜ-Maßnahmen können jedoch nicht abbilden, wie viele Maßnahmen zum Zwecke der Terrorismusvorbeugung stattgefunden haben.⁹⁶ Dieser Umstand stellt sich dahingehend als kritikwürdig dar, da der § 20c PolG NRW, unter dem Augenmerk der hohen Eingriffsintensität, mit der Intention zur Terrorismusvorbeugung eingeführt wurde. Eine Kennzahl hinsichtlich der Anwendungshäufigkeit sollte daher ein wesentlicher Bestandteil einer transparenten Evaluation sein, um die Wirksamkeit dahingehend darlegen zu können.

Die interviewten Sachbearbeitungen führen jedoch hinsichtlich der Häufigkeit der durchgeführten TKÜ aus, dass im Bereich der politisch motivierten Kriminalität, die Relevanz des § 20c PolG NRW eine hohe Bedeutsamkeit erfahre und zielführend sei. Insbesondere zur Verhinderung von Anschlägen werden TKÜ-Maßnahmen beantragt.⁹⁷ Weiter geht aus den Befragungsergebnissen der Sachbearbeitungen hervor, dass der § 20c PolG NRW nur in wenigen Einzelfällen Informationen zu geplanten Anschlägen liefern würde, jedoch zwingend erforderlich sei, um Personen mit potenziellen Gefährdungstendenzen besser beurteilen zu können. Die gewonnenen Informationen zu der Zielperson können anschließend durch Experten des entsprechenden Spektrums oder Psychologen bewertet werden, um so eine tiefgründigere Einschätzung zur Zielperson zu erlangen.⁹⁸

Ein weiterer Vorteil der TKÜ ergibt sich in Kombination mit anderen polizeilichen Maßnahmen, wie z. B. einer Observation. Ergeben sich im Laufe einer Observation Kontaktpersonen der Zielperson als verdächtig, können diese durch eine TKÜ identifiziert und in ihrer Rolle als Kontaktperson bewertet werden. Hierdurch wird es der Polizei ermöglicht die Gesamtsituation, bestehend aus dem gesprochenen Wort und den beobachteten Handlungen, abzubilden.⁹⁹ Weiterhin kann die Polizei durch die gewonnenen Informationen „vor die

⁹¹ Landeskriminalamt Nordrhein-Westfalen, Evaluation der §§ 20c und 34c PolG NRW, S. 13.

⁹² Ebd., S. 5.

⁹³ Ebd., S. 7.

⁹⁴ Ebd., S. 18 f.

⁹⁵ Landeskriminalamt Nordrhein-Westfalen, Evaluation der §§ 20c und 34c PolG NRW, S. 22.

⁹⁶ Ebd., S. 20.

⁹⁷ Ebd., S. 22.

⁹⁸ Ebd., S. 22 f.

⁹⁹ Ebd., S. 23.

Lage“¹⁰⁰ kommen, wenn Treffpunkte oder Kontaktpersonen bereits im Vorfeld eruiert und durch Ermittlungspersonen angesteuert werden können.¹⁰¹

Aus der Wirkungsevaluation lässt sich entnehmen, dass eine Wirkung, auf Ebene der Zielpersonen, nachgewiesen werden kann, welche sich auf die Gewinnung von Informationen zur Einschätzung der Zielpersonen bezieht.¹⁰² Durch das Abhören von Gesprächen ist es der Polizei möglich, den Grad der Radikalisierung zu ermitteln und hierdurch eine Einschätzung zu einem möglichen Gefahrenüberhang vorzunehmen. Durch eine TKÜ werden wichtige Informationen, wie Beziehungsgeflechte, das soziale Umfeld sowie Kontaktpersonen aus dem entsprechenden Spektrum erhoben. Im Umkehrschluss ermöglicht eine TKÜ auch Gefahren auszuschließen, wenn die Zielperson keine Kontakte in das entsprechende Spektrum pflegt.¹⁰³

Neben der Wirkung auf Ebene der Zielperson, stellt sich auch die Frage nach der Wirkung auf gesellschaftlicher Ebene, welche sich auf die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit in NRW sowie die Stärkung des Sicherheitsgefühls bezieht. Im Ergebnis kann hierzu festgehalten werden, dass der § 20c PolG NRW einen Beitrag dazu leistet, die öffentliche Sicherheit zu stärken, indem Informationen zu Vorfeldgefährdungen gesammelt, ausgewertet und mit anderen polizeilichen Maßnahmen verbunden werden.¹⁰⁴ Ob eine Stärkung des Sicherheitsgefühls in der Bevölkerung erzeugt wird, ist strittig. Einerseits besteht hierzu das Erfordernis, dass die Bevölkerung Kenntnis über den § 20c PolG NRW und dessen Möglichkeiten hat. Andererseits wird angezweifelt, dass eine verdeckte Maßnahme zur Stärkung des Sicherheitsgefühls beitragen kann.¹⁰⁵

Im Ergebnis zeigt die Evaluation auf, dass der § 20c PolG NRW als wirkungsvoll erachtet wird und insbesondere im Bereich der politisch motivierten Kriminalität/Terrorismusvorbeugung eine unerlässliche und alternativlose Maßnahme darstellt.¹⁰⁶ Trotz des positiven Evaluierungsergebnisses wurde die Geltungsdauer des § 20c PolG NRW in Abs. 10 S. 2 mit dem Siebten Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen erneut auf fünf weitere Jahre befristet und eine weitere Wirksamkeitsevaluierung in diesem Zeitraum festgeschrieben.

¹⁰⁰ Landeskriminalamt Nordrhein-Westfalen, Evaluation der §§ 20c und 34c PolG NRW, S. 23.

¹⁰¹ Ebd., S. 23.

¹⁰² Ebd., S. 29.

¹⁰³ Ebd., S. 29.

¹⁰⁴ Ebd., S. 33.

¹⁰⁵ Ebd., S. 33.

¹⁰⁶ Ebd., S. 48.

Nach einer Ansicht ist die erneute Festlegung einer Wirksamkeitsevaluation kritisch zu betrachten und weicht von der gängigen Praxis des PolG NRW ab. Demnach kann der Eindruck entstehen, dass die eingriffsintensive Maßnahme einer regelmäßigen Kontrolle unterzogen wird. Dieser Umstand kann dazu führen, dass Rechtsunsicherheiten bei der Anwendung der Maßnahme entstehen, wenn die Maßnahme im Zeitraum des Außer-Kraft-Tretens durchgeführt wird.¹⁰⁷ Eine weitere Ansicht kommt zu dem Ergebnis, dass die Evaluation klare Ergebnisse hinsichtlich der Praxisrelevanz und Notwendigkeit dargelegt hat und das Fortbestehen des § 20 PolG NRW daher zu begrüßen ist. Ebenfalls wird die erneute Fristverlängerung moniert und angeführt, dass dies zu einem erheblichen Bürokratieaufwand beiträgt.¹⁰⁸

Die Ergebnisse der Wirksamkeitsevaluation lassen die Annahme zu, dass die TKÜ ein wertvolles Aufklärungsinstrument der Polizei darstellt. Trotz der hohen Eingriffsintensität können die gewonnenen Erkenntnisse als Informationsbasis für abzuleitende Maßnahmen dienen. Beispielsweise ist es denkbar, grundrechtsintensive Maßnahmen, wie das Langzeitgewahrsam, aufgrund von TKÜ-Erkenntnissen (teilweise) zu begründen. Zugleich wird deutlich, dass die Potenziale der TKÜ durch technische und personelle Herausforderungen gehemmt werden.

5. Herausforderungen und Gefahren der Quellen-Telekommunikationsüberwachung

5.1 Förderung krimineller Akteure und Schwächung IT-Sicherheit

IT-Sicherheit lässt sich als ein gesamtgesellschaftliches Thema verstehen. Die zunehmende Verschlüsselung von Kommunikationsdaten erhöht die Sicherheit und die Privatsphäre der Bürgerinnen und Bürger.¹⁰⁹

Wie bereits in Kapitel Zwei festgestellt, wird bei der Quellen-TKÜ unter Ausnutzung von Sicherheitslücken des Zielsystems eine Schadsoftware aufgespielt. Die zu infiltrierenden Systeme sind jedoch so programmiert, dass sie Schadprogramme identifizieren und eine Infiltration unterbinden. Um diesen Abwehrmechanismus zu umgehen, werden bestehende Sicherheitslücken in den Zielsystemen ausgenutzt.

¹⁰⁷ LT-Stellungnahme 18/835, S. 3.

¹⁰⁸ LT-Stellungnahme 18/850, S. 3.

¹⁰⁹ Pohlmann/Riedel, Deutsche Richterzeitung 02/18, S. 14 (14).

Eine wesentliche Herausforderung bei der Arbeit mit einer Spähsoftware besteht in dem Auffinden von Sicherheitslücken. Das Bundesministerium des Innern hat für die technische Umsetzung von verschlüsselter Kommunikation die Abteilung ‚ZITiS‘ (Zentrale Stelle für Informationstechnik im Sicherheitsbereich) eingerichtet. Ein wesentlicher Arbeitsauftrag von ZITiS besteht in dem Auffinden von Schwachstellen, sodass die staatlichen Schadprogramme zur Durchführung von Quellen-TKÜ zielgerichtet eingesetzt werden können.¹¹⁰

Nach einer Ansicht reicht die personelle als auch die infrastrukturelle Ausstattung von ZITiS jedoch nicht aus, um ausreichend viele Schwachstellen in den Systemen und Programmen zu finden, um eine Spähsoftware effektiv nutzen zu können. Problematisch erscheinen hierbei zwei wesentliche Umstände. Einerseits gestaltet sich die Suche nach Sicherheitslücken als zeitintensiv und notwendig. Andererseits werden Sicherheitslücken auch durch kriminelle Strukturen zur Durchführung von IT-Angriffen ausgenutzt.¹¹¹

Insbesondere aufgrund des hohen Zeitaufwandes bei der Suche nach Schwachstellen rückt die eigenständige Suche nach Softwarelücken immer mehr in den Hintergrund. Hieraus resultierend hat sich ein Schwarzmarkt entwickelt. Auf diesem Schwarzmarkt werden Schwachstellen in Softwareprodukten als ‚Malware-as-a-Service‘ kriminellen Käufern angeboten.¹¹²

Demgegenüber besteht ein ‚Grauer Markt‘. Die Vermarktung von Sicherheitslücken und dessen Erwerb dient hier einem illusorisch positiven Ziel. Nach einer vertretenen Ansicht, nutzt ZITiS den Zugang zu diesem ‚Grauen Markt‘ aus, um Sicherheitslücken einzukaufen und so die zeitaufwändige eigenständige Suche nach Sicherheitslücken zu umgehen.¹¹³ Nach einer durchgeführten Datenauswertung von verwendeten Schadsoftware-Programmen konnte eruiert werden, dass gewisse Schwachstellen parallel von Kriminellen als auch von Sicherheitsbehörden ausgenutzt werden.¹¹⁴ Hieraus lässt sich folgern, dass beide Märkte die gleichen Schwachstellen anbieten und der Zukauf aus dem Grauen Markt, den Handel auf dem Schwarzmarkt weiter begünstigt und so die IT-Sicherheit gefährdet.

Hersteller von System- und Softwareprogrammen sind jedoch daran interessiert, Schwachstellen ausfindig und ihre Produkte sicherer zu machen. Hierzu bedienen sie sich an den Akteuren auf dem Schwarzmarkt und dem Grauen Markt. Durch finanzielle Anreize im

Rahmen sogenannter ‚Bug Bounty-Programme‘ sollen Hacker und andere IT-Spezialisten motiviert werden, Schwachstellen in den Softwareprodukten zu identifizieren und diese anschließend dem Hersteller zu melden.¹¹⁵

Herausfordernd stellt sich hierbei der Umstand dar, dass im Vergleich zu den Bug-Bounty-Programmen, der Schwarzmarkt größere finanzielle Anreize für IT-Spezialisten und Hackern bietet. Sowohl die Akteure, welche die Schwachstellen ausfindig machen, als auch die, welche die Schwachstellen gezielt ausnutzen, befinden sich somit in einem Wettbewerb. Kritisch anzumerken ist dabei, dass es zu Wechselwirkungen zwischen dem Grauen Markt und dem Schwarzmarkt kommen kann. Insbesondere kann durch den staatlichen Kauf von Schwachstellen auf dem Grauen Markt die Nachfrage auf dem Schwarzmarkt steigen.¹¹⁶

Die Vorgehensweise der Quellen-TKÜ, speziell die Ausnutzung von Sicherheitslücken zum Aufspielen von Schadsoftware, weist eine Parallelität zu dem Vorgehen von kriminellen Strukturen auf.¹¹⁷ Der maßgebliche Unterschied besteht jedoch in dem angestrebten Ausmaß der Schadsoftware. Kriminelle Hacker streben eine Verbreitung von Schadsoftware in einem großen Umfang an, um möglichst viele Endgerät-Anwender zu erreichen und diese mit Profitabsichten zu erpressen. Polizeibehörden hingegen streben eine zielgerichtete Infiltration an, um nur die zu überwachenden Zielpersonen zu erreichen.¹¹⁸

Trotz der unterschiedlichen Zielrichtungen beider Schadsoftware-Anwender, unterliegen sie der gleichen Herausforderung. Die Herausforderung besteht darin, eine Schadsoftware auf dem Zielsystem zu installieren, um anschließend die Anwendungsmöglichkeiten der Schadsoftware effektiv nutzen zu können. Hierzu bedarf es jedoch einer gewissen Anzahl an Schwachstellen, welche miteinander kombiniert werden müssen.¹¹⁹ Untersuchungen von bestehenden Schadsoftware-Programmen ergaben, dass eine Schadsoftware dann effektiv installiert und genutzt werden kann, wenn auf dem Zielsystem mindestens 12 Schwachstellen vorhanden sind.¹²⁰ Dieser Umstand sorgt bei der polizeilichen Quellen-TKÜ jedoch für ein Problem. Aufgrund dessen, dass Zielpersonen unterschiedliche Endgeräte mit unterschiedlicher Software zur Kommunikation nutzten, bedarf es einer Vielzahl von Schwachstellen, welche wiederum miteinander kombiniert werden müssen. Durch die Vielzahl an

¹¹⁰ Pohlmann/Riedel, Deutsche Richterzeitung 02/18, S. 14 (16).

¹¹¹ Lottkus, in: Möstl/Kugelmann (Hrsg.), PolG NRW, Kommentar, § 20c, Rn. 53.

¹¹² Pohlmann/Riedel, Deutsche Richterzeitung 02/18, S. 14 (16).

¹¹³ Pohlmann/Riedel, DuD 1/2018, S. 37 (43).

¹¹⁴ Ebd., S. 37 (42).

¹¹⁵ Pohlmann/Riedel, DuD 1/2018, S. 37 (38).

¹¹⁶ Pohlmann/Riedel, Deutsche Richterzeitung 02/18, S. 14 (16).

¹¹⁷ Pohlmann/Riedel, DuD 1/2018, S. 37 (39 f.).

¹¹⁸ Ebd., S. 37 (41).

¹¹⁹ Ebd., S. 37 (41).

¹²⁰ Ebd., S. 37 (41).

unterschiedlichen mobilen Endgeräten und eine steigende Anzahl an Softwareprogrammen wird jedoch die effektive Kombination von Schwachstellen erschwert.¹²¹ Nach einer vertretbaren Ansicht ist somit ein großes Portfolio an Schwachstellen zur effektiven und zielgerichteten Quellen-TKÜ notwendig.¹²² Diese Ansicht lässt die Schlussfolgerung zu, dass eine hohe Anzahl an offengehaltenen Schwachstellen die IT-Sicherheit gefährdet.

Aus polizeilicher Sicht könnte diese Problematik dahingehend gelöst werden, indem klare Absprache mit IT-Herstellern oder rechtliche Verpflichtungen getroffen werden, welche zur Schaffung offizieller IT-Zugriffstellen in den Software-Produkten führen. Somit müsste die Polizei nicht mehr auf Schwachstellen zurückgreifen.¹²³

Bei der Betrachtung der aufgezeigten Herausforderungen und die damit einhergehenden Gefahren, lässt sich in der Konsequenz festhalten, dass der oben aufgeführte Lösungsansatz zielführend erscheint. Zwar könnte sich ein Misstrauen gegenüber der Kommunikationsdiensten entwickeln, wenn diese der Polizei Zugriffsstellen ermöglichen, jedoch erhöht sich für die Mehrheit der Gesellschaft die IT-Sicherheit. Ergänzend wird die Durchführung einer Quellen-TKÜ, mit dem Ziel hochrangige Rechtsgüter zu schützen, erleichtert.

5.2 Nichtmelden von Sicherheitslücken als staatlicher Zielkonflikt

Wie sich im Unterkapitel 5.1 dargestellt hat, bedarf es zu der effektiven Anwendung einer Quellen-TKÜ, dem Vorhandensein von Schwachstellen im Zielsystem. Schwachstellen bzw. Sicherheitslücken weisen zu unterschiedlichen Zeitpunkten verschiedene Gefährlichkeitsgrade auf. Das wesentliche Unterscheidungskriterium ist, ob der Hersteller der Soft- oder Hardware über die Sicherheitslücke Kenntnis hat oder nicht.¹²⁴ Differenziert wird hierbei zwischen ‚N-Day-Sicherheitslücken‘ und ‚Zero (Z)-Day-Sicherheitslücken‘. N-Day-Sicherheitslücken sind dem Hersteller bereits bekannt, Z-Day-Sicherheitslücken hingegen nicht.¹²⁵

Aus Perspektive der IT-Sicherheit weisen N-Day-Sicherheitslücken eine geringere Gefährlichkeit auf, da der Hersteller nach Kenntnisnahme der Sicherheitsschwachstelle die

Möglichkeit hat, durch Software-Updates zu intervenieren und die Gefahr zu beseitigen. Aus polizeilicher Sicht bieten N-Day-Schwachstellen jedoch eine geringere Nutzungsmöglichkeit, da gehofft werden muss, dass durch den Hersteller noch keine Fehlerbehebung der Schwachstelle durchgeführt wurde oder der Anwender des Zielsystems ein Sicherheitsupdate der Schwachstellen-Software noch nicht geladen hat.¹²⁶ Strategisch wertvoll sind hingegen Zero-Day-Schwachstellen für die polizeiliche Quellen-TKÜ. Mangels Herstellerkenntnis über die Schwachstelle, liegen noch keine Fehlerbehebungen in Form von Updates vor, sodass die Polizei das Zielsystem durch die vorhandenen Schwachstellen infiltrieren kann.¹²⁷

Neben dem strategisch wertvollen Aspekt für die Polizei, geht jedoch auch eine erhöhte Gefährlichkeit mit Zero-Day-Sicherheitslücken einher. Das Bundesministerium für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) weist in seinem Lagebericht 2023 daraufhin, dass besonders KRITIS im Gesundheitssektor durch kriminelle Hackerangriffe gefährdet sind.¹²⁸ Diese besondere Gefährdungslage wird u. a. durch den Hackerangriff auf das Dreifaltigkeits-Hospital in Lippstadt verdeutlicht. Demnach wurde in der Nacht zum 02.02.2024 festgestellt, dass ein Großteil der IT-Systeme im Krankenhaus durch einen Hackerangriff nicht mehr funktionsfähig war. Resultierend aus dem Ausfall der Gerätschaften, musste sich das Krankenhaus von der Notfallversorgung abmelden, da keine notfallmedizinischen Behandlungen mehr durchgeführt werden konnten.¹²⁹ Bereits in der Vergangenheit konnte durch die Abteilung ‚ZAC NRW‘ der Staatsanwaltschaft Köln festgestellt werden, dass Krankenhäuser durch Hackerangriffe erhebliche Einschränkungen hinnehmen mussten, welche zu Abmeldungen der Notfallversorgung oder dem Aussetzen lebensnotwendiger Operationen geführt haben.¹³⁰ Dass sich Gefährdungen auch in Schädigungen verwirklichen können, zeigt der Hackerangriff auf das Universitätsklinikum Düsseldorf vom 12. September 2020. Im Rahmen dieses Hackerangriffs konnte eine lebensbedrohlich erkrankte Patientin nicht eingeliefert werden, sodass sie in ein weit entferntes Krankenhaus nach Wuppertal verwiesen werden musste. Aufgrund des zeitlichen Verzuges der Behandlung verstarb die Patientin.¹³¹

Diese Hackerangriffe, welche regelmäßig auf Zero-Day-Schwachstellen basieren, stellen sich daher äußerst kritisch dar. Nach unterschiedlichen Ansichten besteht ein Interesse seitens

¹²¹ Pohlmann/Riedel, DuD 1/2018, S. 37 (41).

¹²² Ebd., S. 37 (41).

¹²³ BT-Drucksache, S. 145.

¹²⁴ BVerfG Beschl. v. 8. Juni 2021 – Az. BvR 2771/18 – Rn. 7, www.Bundesverfassungsgericht.de.

¹²⁵ Ebd., Rn. 7.

¹²⁶ BVerfG Beschl. v. 8. Juni 2021 – Az. BvR 2771/18 – Rn. 7, www.Bundesverfassungsgericht.de.

¹²⁷ Schallbruch, in: Klenk/Nullmeier/Wewer (Ed.), Der Staat als Hacker, S. 1 (4).

¹²⁸ BSI, Die Lage der IT-Sicherheit in Deutschland 2023, S. 58.

¹²⁹ LT-Vorlage 18/2280, S. 1 f.

¹³⁰ Ebd., S. 2.

¹³¹ LT-Vorlage 17/3855, S. 2 f.

der Sicherheitsbehörden, Schwachstellen, insb. Zero-Day-Schwachstellen, offenzuhalten, anstatt sie möglichst schnell schließen zu lassen.¹³²

Das Bundesverfassungsgericht hat sich mit dieser Problematik im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde über die Nutzung von Zero-Day-Schwachstellen im Zuge der präventiv-polizeilichen Quellen-TKÜ gem. § 51 Abs. 1 und Abs 2 PolG BW befasst. Hierbei wird der Polizei, unter Ausnutzung von Schwachstellen im Zielsystem, die Quellen-TKÜ ermöglicht. Im Kern monieren die Beschwerdeführer, dass die Befugnis zur Quellen-TKÜ gem. § 54 PolG BW die grundrechtlich gewährleistete Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme verletzt. Insbesondere, weil die Behörden kein Interesse daran hätten, ihnen bekannte Schwachstellen dem Hersteller zu melden und stattdessen diese Schwachstellen zur Infiltrierung der Zielsysteme nutzen. Die Nichtmeldung der Sicherheitslücken an die Hersteller würde zu einer erheblichen Gefährdung z. B. durch Hackerangriffe Dritter auf informationstechnische Systeme führen. Zudem seien nicht genug Schutzmaßnahmen getroffen worden, um vor Eingriffen unberechtigter Dritter zu schützen.¹³³ Im Rahmen der Verfassungsbeschwerde haben unterschiedliche Positionen zu dem aufgeworfenen Problem Stellung genommen.

Die Bundesregierung sieht das bestehende System zur Gewährleistung der IT-Sicherheit, trotz Nutzung von Schwachstellen, als ausreichend an. Sie sieht die Gesetzgeber, welche die Quellen-TKÜ erlauben, in einem Spannungsverhältnis zwischen dem Schutz hochrangiger Rechtsgüter und dem Ziel der Gewährleistung der IT-Sicherheit. Dieses Spannungsverhältnis ist „innerhalb der Spielräume des Gesetzgebers unter größtmöglichen Schutz für alle betroffenen Rechtsgüter aufzulösen“.¹³⁴ Weiterhin führt der Bund an, dass aufgrund der einhergehenden Gefahren mit den Schwachstellen eine geringe Anzahl offengehaltener Schwachstellen anzustreben ist. Die Quellen-TKÜ ist eine zur Gefahrenabwehr erforderliche Maßnahme, da die Kommunikation Krimineller immer häufiger bewusst über Messenger mit Verschlüsselungstechniken geführt wird.¹³⁵

Kritisch ist hierbei anzuführen, dass die Bundesregierung 2021 das Schließen und den verantwortungsvollen Umgang mit Schwachstellen als ein wesentliches Strategieziel für Cybersicherheit festgelegt hat.¹³⁶ Dieses Ziel führt mit der Notwendigkeit zum Offenhalten von

¹³² Lottkus, in: Möstl/Kugelman (Hrsg.), PolG NRW, Kommentar, § 20c, Rn. 53.

¹³³ BVerfG Beschl. v. 8. Juni 2021 – Az. BvR 2771/18 – Rn. 8, www.Bundesverfassungsgericht.de.

¹³⁴ Ebd., Rn. 12.

¹³⁵ Ebd., Rn. 12.

¹³⁶ Bundesministerium des Innern und für Heimat, Cybersicherheitsstrategie für Deutschland 2021, S. 46 f.

Schwachstellen zu einer Kollision und stellt die Landesgesetzgeber vor eine Herausforderung.

Die Landesregierung Baden-Württemberg sieht die Verfassungsbeschwerde für unbegründet. Einerseits, weil keine gezielten Zero-Day-Schwachstellen beschafft werden. Andererseits seien genug Schutzvorkehrungen, vor dem Zugriff Krimineller auf die Schwachstellen, getroffen worden. Aus der grundrechtlichen Schutzpflicht ergibt sich keine Meldepflicht für die Polizei an die Hersteller. Vielmehr obliege die Gewährleistung der IT-Sicherheit und die Verhinderung des unberechtigten Zugriffs Dritter in originärer Zuständigkeit den betroffenen Software-Herstellern.¹³⁷

Weiterhin nahmen unterschiedliche Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Stellung. Hierbei teilen sie die oben aufgeführten Meinungen nicht. So wurde angeführt, dass keine ausreichenden Schutzmaßnahmen vor dem Zugriff unbekannter Dritter getroffen worden seien. Das erhöhte Gefährdungspotenzial bei der Arbeit mit Zero-Day-Schwachstellen erfordern eine genaue Regelung von Einzelheiten. Insbesondere „in welchem Umfang Sicherheitsbehörden Informationen über Sicherheitslücken ‚bevorraten‘ dürfen, oder die Verpflichtung zur Weitergabe der Informationen.“¹³⁸ Diese Meinung teilt eine weitere Ansicht und sieht eine Notwendigkeit in dem Festlegen von klaren Grenzen in der Beschaffung von Schwachstellen auf dem Grauen Markt und dem Nichtmelden von Zero-Day-Schwachstellen.¹³⁹ Hinzukommend wird angemerkt, dass eine jeweilige Bewertung über die Auswirkungen der Quellen-TKÜ im Verhältnis zur gesamtgesellschaftlichen IT-Sicherheit vorzunehmen ist.¹⁴⁰

Die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts stellen sich in diesem Kontext als besonders dar. Trotz dessen, dass die Verfassungsbeschwerde, aufgrund nicht hinreichender Begründung zur möglichen Verletzung der grundrechtlichen Schutzpflicht und Nichteinhaltung der Subsidiarität im weiteren Sinne, als unzulässig erklärt wurde, hat sich das Bundesverfassungsgericht ausführlich mit der verfassungsrechtlichen Fragestellung auseinandergesetzt.¹⁴¹ Das Bundesverfassungsgericht sieht hierbei die aufgeworfene Rechtsfrage als

¹³⁷ BVerfG Beschl. v. 8. Juni 2021 – Az. BvR 2771/18 – Rn. 14, www.Bundesverfassungsgericht.de.

¹³⁸ Ebd., Rn. 17.

¹³⁹ Ebd., Rn. 18.

¹⁴⁰ Ebd., Rn. 19.

¹⁴¹ Pörtl, NVwZ 1-2/2022, S. 45 (46).

substanziell und nutzt die Möglichkeit zur Klärung der Frage in „einem umfassenden Obiter Dictum.“¹⁴²

Das Bundesverfassungsgericht konstatiert zunächst, dass der Staat einer Verantwortung für die Sicherheit informationstechnischer Systeme unterliegt. Das Grundrecht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme lässt sich aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht nach Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG ableiten.¹⁴³ Aus dieser Verantwortung, der behördlichen Kenntnis und Nutzung von Zero-Day-Schwachstellen, ergibt sich zudem eine grundrechtliche Schutzpflicht.¹⁴⁴ Die grundrechtliche Schutzpflicht besteht dann, wenn durch die behördliche Infiltration eines informationstechnischen Systems, Dritte über die Zero-Day-Schwachstelle in das Zielsystem eindringen und sodann auf den Gesamtbestand der Daten zugreifen können.¹⁴⁵ Die Schutzdimension auf das Grundrecht begründet sich „aus der Angewiesenheit auf die Nutzung informationstechnische Systeme für die Freiheitsverwirklichung und die allgemeine Entfaltung der Persönlichkeit sowie aus den Persönlichkeitsgefährdungen, die mit dieser Nutzung verbunden sind.“¹⁴⁶ Das Bundesverfassungsgericht führt weiter aus, dass eine grundrechtliche Schutzpflicht, die Nutzung einer Quellen-TKÜ unter Ausnutzung von Zero-Day-Schwachstellen jedoch nicht ausschließt. Ebenso stellt die Quellen-TKÜ mit den einhergehenden Gefahren keine unzulässige Maßnahme dar, welche keine behördliche Verpflichtung auslöst „jede unerkannte Sicherheitslücke sofort und unbedingt dem Hersteller zu melden“¹⁴⁷. Das Bundesverfassungsgericht merkt allerdings an, dass Behörden, ohne Ermächtigung einer Quellen-TKÜ, auch kein Interesse an der Nutzung und der Nichtmeldung von Sicherheitslücken hätten. Dieser Umstand führt zu einem Zielkonflikt.¹⁴⁸ Hierbei wird eine Auflösung des Zielkonfliktes „zwischen dem Schutz vor Infiltration Dritter einerseits und der Ermöglichung einer Quellen-Telekommunikationsüberwachung mittels unbekannter Sicherheitslücken zum Zwecke der Gefahrenabwehr andererseits“ gefordert.¹⁴⁹

Die grundrechtliche Schutzpflicht verlangt von dem Gesetzgeber, dass Regelungen vereinbart werden, wie Polizeibehörden diesen Zielkonflikt zu lösen haben. Hierzu bedarf es einer Abwägung der konträren Interessen, sobald Zero-Day-Schwachstellen verwendet werden.

¹⁴² Pörtl, NVwZ 1-2/2022, S. 45 (46).

¹⁴³ BVerfG Urt. v. 27. Februar 2018 – Az. 1 BvR 370/07 – Ls. 1, www.Bundesverfassungsgericht.de.

¹⁴⁴ BVerfG Beschl. v. 8. Juni 2021 – Az. BvR 2771/18 – Rn. 26, www.Bundesverfassungsgericht.de.

¹⁴⁵ Ebd., Rn. 37.

¹⁴⁶ Ebd., Rn. 33.

¹⁴⁷ Ebd., Rn. 43.

¹⁴⁸ Ebd., Rn. 42.

¹⁴⁹ Ebd., Rn. 23.

Diese Abwägung berücksichtigt einerseits die Gefahren einer Kenntnisnahme Dritter über die Sicherheitslücken und andererseits den Nutzen für die Polizei. Beide Aspekte sind anschließend in ein Verhältnis zusetzen.¹⁵⁰

Unter Bezugnahme, ob ausreichende Schutzkonzepte gegen den Zugriff unberechtigter Dritter durch den Gesetzgeber getroffen wurden, kann das Bundesverfassungsgericht nur bedingt prüfen. Es wird angemerkt, dass es eine Unterscheidung zwischen Abwehrrechten und Schutzpflichten bedarf. Insbesondere obliegt dem Gesetzgeber die Umsetzung von Schutzkonzepten. Diese lassen einen „Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum“ zu, wodurch entgegenstehende Interessen zwischen der Allgemeinheit und dem einzelnen Bürger entstehen und zu berücksichtigen sind.¹⁵¹ Das Bundesverfassungsgericht sieht jedoch bereits eine erste Schutzvorkehrung in § 54 Abs. 3 S. 2 PolG BW, indem das eingesetzte Mittel gegen die unbefugte Nutzung zu schützen ist.¹⁵² Eine weitere Schutzvorkehrung sieht das Bundesverfassungsgericht im baden-württembergischen Cybersicherheitsrecht. Hierbei prüfen Cybersicherheitsagenturen bekanntgewordene Sicherheitslücken und publizieren anschließend Warnungen, Empfehlungen und Hinweise.¹⁵³

Betrachtet man die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts, lässt sich eine Bedeutsamkeit für die gesamtpolizeiliche Arbeit mit der Quellen-TKÜ feststellen. Das Bundesverfassungsgericht sieht die Quellen-TKÜ als zulässige Maßnahme an und zeigt staatliche Schutzpflichten auf, welche durch Grenzen, klare Pflichten und Abwägungsprozessen gesetzlich abzusichern sind.¹⁵⁴ Angesichts der Forderungen, lässt sich die Befürchtung aufstellen, dass die Quellen-TKÜ in ihrer Umsetzung erschwert wird und die Anwendungen abnehmen.

Mit Blick auf den § 20c PolG NRW lassen sich einige Ausführungen des BVerfG auf die Befugnisnorm ableiten. Der § 20c PolG NRW besagt in Abs. 3 Nr. 2 S. 2, dass das eingesetzte Mittel gegen die unbefugte Nutzung zu schützen ist. Somit weist die nordrhein-westfälische Befugnisnorm ebenfalls eine Schutzvorkehrung auf, welche darauf abzielt, die Integrität informationstechnischer Systeme zu schützen.

Weiterhin besteht im Land Nordrhein-Westfalen ein umfangreiches Cybersicherheitsrecht. So unterhält Nordrhein-Westfalen u. a. die „Koordinierungsstelle Cybersicherheit

¹⁵⁰ BVerfG Beschl. v. 8. Juni 2021 – Az. BvR 2771/18 – Rn. 44, www.Bundesverfassungsgericht.de.

¹⁵¹ Ebd., Rn. 49 f.

¹⁵² Pörtl, NVwZ 1-2/2022, S. 45 (47).

¹⁵³ BVerfG Beschl. v. 8. Juni 2021 – Az. BvR 2771/18 – Rn. 63, www.Bundesverfassungsgericht.de.

¹⁵⁴ Pörtl, NVwZ 1-2/2022, S. 45 (46 f.).

Nordrhein-Westfalen'. Die Koordinierungsstelle sammelt und leitet wichtige Daten zur Cybersicherheit an die Landesverwaltung weiter. Sie spielt eine zentrale Rolle bei der Organisation des Datenaustauschs innerhalb des Landes und ist auch die Hauptkontaktstelle für die Kommunikation mit dem Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik.¹⁵⁵ Weiterhin unterhält die Landesverwaltung NRW ein ‚Computer Emergency Response Team‘ (CERT), welches als zentrale Anlaufstelle für sicherheitsrelevante Vorfälle in IT-Systemen fungiert. Dieses Team arbeitet unter einer ‚Responsible Disclosure Policy‘, was bedeutet, dass erkannte Sicherheitslücken nach einem Bewertungsprozess dem Hersteller gemeldet werden.¹⁵⁶ Problematisch erscheint hierbei der Umstand, dass die Policy eine Ausnahme enthält. Demnach ist keine Meldung von Informationen erforderlich, die als Verschlussache festgelegt worden sind. Hierzu können auch aufgefundene oder zugekaufte Sicherheitslücken zählen.¹⁵⁷ Dieser Umstand lässt sich dahingehend kritisieren, da die angestrebte Transparenz gegenüber der Bevölkerung durch eine Sonderregelung entwertet werden kann.

Ein Lösungsansatz für die aufgeworfene Problematik und die Auflösung des Zielkonfliktes könnte in einem umfassenden Schwachstellen-Management liegen, welches verbindlich für Bund und Länder gilt. Die US-Regierung hat sich bereits 2010 mit der zuvor dargestellten Problematik beschäftigt und einen verbindlichen Abwägungsprozess bei dem staatlichen Umgang mit Schwachstellen implementiert. Mit Hilfe des sogenannten ‚Vulnerability Equities Process‘ werden die Interessen zwischen der Abwehr möglicher Gefahren und die Meldung der Schwachstelle an den Hersteller aneinander abgewogen.¹⁵⁸

Die genannten Ergebnisse zeigen auf, dass sich keine einheitliche Meinung zu dem staatlichen Umgang mit Schwachstellen wiedergeben lässt. Anzuführen ist, dass die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichtes und die Regelungen in NRW Parallelen aufzeigen und die Möglichkeit zulassen, durch einen verbindlichen Abwägungsprozess den aufgeworfenen Zielkonflikt zu lösen.

¹⁵⁵ LT-Drucksache 17/15002, S. 12.

¹⁵⁶ LT-Stellungnahme 17/1447, S. 3 f.

¹⁵⁷ Ebd., S. 4.

¹⁵⁸ Schallbruch, in: Klenk/Nullmeier/Wewer (Ed.), Der Staat als Hacker, S.1 (9).

5.3 Die Quellen-TKÜ als ungewollte Online-Durchsuchung?

Die Nutzung der Quellen-TKÜ weist eine weitere Herausforderung und eine damit einhergehende Gefahr auf. Wie zuvor festgestellt, wird die Abgrenzung zwischen der Quellen-TKÜ und der Online-Durchsuchung ausschließlich an der scharfen Trennlinie des Art. 10 GG und somit an der laufenden Kommunikation gemessen.

Diskutabel ist hierbei anzuführen, dass nach unterschiedlichen Ansichten angezweifelt wird, dass die technische Begrenzung der Quellen-TKÜ ausreichend ist, die Überwachung ausschließlich auf die laufende Kommunikation zu begrenzen.¹⁵⁹ Sofern eine Quellen-TKÜ technisch nicht begrenzt werden kann, besteht die Annahme, dass das informationstechnische System selbst betroffen ist und somit ein Eingriff in das Grundrecht auf die Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme vorliegt, insbesondere dann, wenn die Zielperson nicht mehr selbst über den Funktionsumfang des infiltrierten Zielsystems bestimmen kann.¹⁶⁰

Aufgrund dessen, dass die Quellen-TKÜ die Telekommunikation nicht auf dem herkömmlichen Übertragungsweg, sondern im informationstechnischen System der Zielperson ermittelt, wird das gesamte System der Ausspähung ausgesetzt. Hieraus begründet sich nach einer anderen Ansicht die Gefahr, dass auch ungewollt, bereits abgespeicherte Daten erfasst werden. Hierunter können Mitteilungen aus archivierten Chats oder Fotogalerien fallen.¹⁶¹ Dieser Umstand begründet die Gefahr, dass die Polizei einen unrechtmäßigen und tiefen Einblick in die Persönlichkeit der Zielperson erfährt. Das Bundesverfassungsgericht folgt dieser Ansicht und sieht eine besondere Gefährdungslage in der Quellen-TKÜ: „Wird ein komplexes informationstechnisches System zum Zweck der Telekommunikationsüberwachung technisch infiltriert (‚Quellen-Telekommunikationsüberwachung‘), so ist mit der Infiltration die entscheidende Hürde genommen, um das System insgesamt auszuspähen. Die dadurch bedingte Gefährdung geht weit über die hinaus, die mit einer bloßen Überwachung der laufenden Telekommunikation verbunden ist.“¹⁶² Weiter führt es aus, dass durch technische Mittel und rechtliche Maßgaben sichergestellt werden muss, dass ausschließlich die laufende Kommunikation erfasst wird.¹⁶³ Ob eine Quellen-TKÜ auf die laufende Kommunikation

¹⁵⁹ Pretz, Freilaw 2/2016, S. 129 (135).

¹⁶⁰ Schlegel, Normative Grenzen für internetbasierte Ermittlungsmethoden, S. 136 ff.

¹⁶¹ Martini/Fröhlingsdorf, NVwZ – Extra 24/2020, S. 1 (3).

¹⁶² BVerfG Urt. v. 27. Februar 2018 – Az. 1 BvR 370/07 – Rn. 188, www.Bundesverfassungsgericht.de.

¹⁶³ Ebd., Rn. 190.

begrenzt werden kann oder nicht, sieht das Bundesverfassungsgericht als verfassungsrechtlich nicht erheblich an. Die Quellen-TKÜ laufe jedoch so lange ins Leere, wie den Anforderungen auf die Begrenzung der laufenden Kommunikation nicht nachgekommen werden kann.¹⁶⁴

Es stellen sich unterschiedliche Lösungsansätze dar, wie sichergestellt werden kann, dass ausschließlich die laufende Kommunikation erfasst wird. So besteht nach einer Ansicht die Möglichkeit, die Überwachungssoftware technisch zu limitieren. Zu infiltrierende Systeme verfügen über verschiedene Anwendungsmodi. In dem ‚Benutzermodus‘ kann der Benutzer nur auf bestimmte Daten und Anwendungen zurückgreifen. Hingegen kann im ‚Kernelmodus‘ der Benutzer jegliche Daten und Anwendungen nutzen. Nach dieser Ansicht besteht die Lösung darin, die Überwachungssoftware ausschließlich im ‚Benutzermodus‘ arbeiten zu lassen. In diesem Modus sind ausreichend Möglichkeiten vorhanden, nur die laufende Kommunikation abzufangen. Problematisch ist hierbei der Umstand, dass die Überwachungssoftware auf den ‚Kernelmodus‘ angewiesen ist, um z. B. ihren Einsatz auf dem infiltrierten System zu tarnen. Dieses Problem führt im Umkehrschluss dazu, dass auch bereits gespeicherte Kommunikationsinhalte erfasst werden und dies zu einem ‚Abdriften‘ in eine Online-Durchsuchung führen kann.¹⁶⁵

Weiterhin besteht die Möglichkeit der Begrenzung der Kommunikation durch rechtliche Schutzvorgaben zu gewährleisten. Eine Möglichkeit könnte der ausschließliche Zugriff auf das Gerät selbst sein. Demnach müsste die Überwachungssoftware rechtlich so eingeschränkt werden, dass nur auf den Bildschirm, die Kamera oder das Mikrofon zurückgegriffen werden darf, wenn das zu infiltrierende Gerät zur Kommunikation genutzt wird.¹⁶⁶ Dieser Lösungsansatz wird wiederum durch eine andere Ansicht kritisiert. Selbst wenn ein Kommunikationsvorgang mittels Video- oder Mikrofonnutzung durchgeführt wird, besteht die Gefahr, dass eine „überschießende Überwachungsmaßnahme“¹⁶⁷ entstehen kann. Insbesondere dann, wenn die Überwachungssoftware, trotz Stummschaltens des Mikrofons oder der Kamera, die Gespräche weiter aufzeichnet. Dieser Umstand würde einer akustischen Wohnraumüberwachung und somit einem ‚großen Lauschangriff‘ gleichkommen.¹⁶⁸

¹⁶⁴ BVerfG Urt. v. 20. April 2016 – Az. 1 BvR 966/09 – Rn. 234, www.Bundesverfassungsgericht.de.

¹⁶⁵ Martini/Fröhlingsdorf, NVwZ – Extra 24/2020, S. 1 (9).

¹⁶⁶ Ebd., S. 1 (9).

¹⁶⁷ Ebd., S. 1 (9).

¹⁶⁸ BT-Drucksache, S. 155.

Um dieses Gefahrenpotenzial zu minimieren, kann es nach einer weiteren Ansicht vorteilhaft sein, die Überwachungssoftware ausschließlich auf ein zuvor festgelegtes und von der Zielperson genutztes Kommunikationsprogramm anzupassen. Dies würde den Umstand lösen, dass nur die encodierten Vorgänge einer Ende-zu-Ende-Verschlüsselung ausgeleitet werden. Dieser Lösungsansatz wäre jedoch nur dann wirksam, wenn die Überwachungssoftware kontinuierlich weiterentwickelt und am Stand der Technik aktuell bleibt.¹⁶⁹

Neben den technischen Möglichkeiten können auch verfahrensrechtliche Maßgaben mit der Quellen-TKÜ verbunden werden, sodass die Begrenzung auf die laufende Kommunikation gewährleistet wird und die Schwächen der technischen Begrenzungen kompensiert werden.¹⁷⁰

Die Datenschutzbeauftragte des Landes Nordrhein-Westfalens sieht einen ersten Lösungsansatz in einer Vorabkontrolle der Überwachungssoftware. Demnach müsse eine verfahrensrechtliche Vorschrift geschaffen werden, sodass der vollständige Quellcode der genutzten Überwachungssoftware offengelegt und überprüft werden kann.¹⁷¹

Weiterhin kann eine nachträgliche Kontrolle der Maßnahme herangezogen werden. Die Gesetzgeber, so auch das Land Nordrhein-Westfalen im § 20c Abs. 9 PolG NRW, haben bereits Protokollpflichten in den Gesetzesnormen aufgenommen, sodass eine spätere gerichtliche Überprüfung der Maßnahme möglich ist. Diese Art der Protokollierung wird jedoch kritisiert, da nur allgemein verständliche Dokumentationen erfolgen. Vielmehr bedarf es einer vollumfänglichen Protokollierung, sodass IT-Experten als Sachverständige vor Gericht die Maßnahme überprüfen können.¹⁷²

Schlussfolgernd lässt die dargestellte Problematik die Annahme zu, dass die Forderung des Bundesverfassungsgerichtes nach einer technischen und rechtlichen Begrenzung, angesichts des hohen Gefährdungspotenzials, als angebracht erscheint. Überdies wird deutlich, dass die Quellen-TKÜ eine gefährliche Nähe zur Online-Durchsuchung aufweist.

¹⁶⁹ Martini/Fröhlingsdorf, NVwZ – Extra 24/2020, S. 1 (10).

¹⁷⁰ Ebd., S. 1 (10).

¹⁷¹ LT-Stellungnahme 17/645, S. 13.

¹⁷² Martini/Fröhlingsdorf, NVwZ – Extra 24/2020, S. 1 (10).

6. Fazit

Rückblickend auf die Fragestellung dieser Arbeit, war es das Ziel herauszufinden, inwiefern die gefahrenabwehrrechtliche Telekommunikationsüberwachung nach § 20c PolG NRW zur Terrorismusvorbeugung beitragen kann und welche Herausforderungen und Gefahren sich durch die Nutzung ergeben könnten.

Zusammenfassend kann zunächst festgestellt werden, dass es sich bei einer TKÜ um das Mitlesen und Mithören der laufenden Telekommunikation handelt.

Eine TKÜ kann in zwei Varianten durchgeführt werden: die klassische TKÜ und die Quellen-TKÜ. Bei der klassischen TKÜ wird mittels einer vom Telekommunikationsanbieter bereitgestellten Abhörschnittstelle, die laufende Kommunikation angezapft und an die Polizei ausgeleitet. Die Notwendigkeit einer Quellen-TKÜ ergibt sich aus dem Umstand, dass Telekommunikation vermehrt, wenn nicht sogar überwiegend, über Internet-Messengerdienste wie z. B. WhatsApp in verschlüsselter Form stattfindet. Die Quellen-TKÜ nutzt zum Ausleiten der unverschlüsselten Telekommunikationsdaten eine Spähsoftware, welche zuvor auf dem zu infiltrierenden Zielsystem der Zielperson installiert wird. Die Installation der Spähsoftware kann auf verschiedenen Weisen erfolgen. Ohne eine Quellen-TKÜ würde bei einem verschlüsselten Telekommunikationsvorgang die Polizei nicht imstande sein, die laufende Telekommunikation unverschlüsselt auszuleiten.

Die Quellen-TKÜ ist von der Online-Durchsuchung abzugrenzen. Beide Maßnahmen nutzen dieselbe Technik zur Infiltrierung des informationstechnischen Systems: das Aufspielen einer Spähsoftware. Eine Quellen-TKÜ zielt darauf ab, ausschließlich die laufende Telekommunikation zu erfassen. Eine Online-Durchsuchung hingegen zielt darauf ab, das gesamte System, einschließlich gespeicherter Inhalte, zu erfassen und zu durchsuchen.

Eine TKÜ kann in unterschiedliche Grundrechte eingreifen und charakterisiert sich aufgrund ihres verdeckten Einsatzes durch eine hohe Eingriffsintensität und strengen verfassungsrechtlichen Anforderungen. Sofern eine TKÜ ausschließlich die laufende Kommunikation erfasst, wird in das Grundrecht des Fernmeldegeheimnisses nach Art. 10 Abs.1 GG eingegriffen. Strittig ist in diesem Kontext, ob bei einer Quellen-TKÜ auch in das IT-Grundrecht nach Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG eingegriffen wird.

Weiterhin kann ein Eingriff in den Schutzbereich des Art. 13 Abs. 1 GG vorliegen, wenn sich die Polizei Zutritt in die Wohnung der Zielperson verschafft und dort die Spähsoftware

physisch auf dem Zielsystem installiert. Ein Eingriff in Art. 13 GG kann jedoch verneint werden, wenn die Polizei laufende Telekommunikationsvorgänge in der Wohnung der Zielperson erfasst. Grundrechtseingriffe in Art. 12 Abs. 1 GG erfolgen gegenüber den Telekommunikationsanbietern, da diese der Polizei die TKÜ, durch Abhörschnittstellen, ermöglichen müssen.

Im Bereich des Terrorismus kann festgestellt werden, dass sich keine einheitliche Definition auffinden lässt. Unterschiedliche Definitionsansätze versuchen die Begrifflichkeit des Terrorismus anhand der ‚terroristischen Straftaten‘ zu beschreiben. Im Konsens kann festgestellt werden, dass Terrorismus Gewalttaten nutzt, um eine Verbreitung von Angst in der Gesellschaft auszulösen und dadurch politische und gesellschaftliche Strukturen zu verändern. Eine Ausprägung des Terrorismus ist der ‚Islamistische Terrorismus‘. Aus der aktuellen Gefährdungslage für Deutschland geht hervor, dass dieser einer der größten Bedrohungen für die innere Sicherheit Deutschlands darstellt. Diese Ausprägung zeigt sich als besonders gewaltbereit. Die Hauptakteure sind hierbei radikalisierte Einzeltäter aus dem islamistischen Spektrum, welche mit einfach zu beschaffenden Tatmitteln ‚weiche Ziele‘ anvisieren.

Resultierend aus der erhöhten Terrorgefahr in Nordrhein-Westfalen wurde der § 20c PolG NRW eingeführt, welcher die gefahrenabwehrrechtliche TKÜ normiert. Unterschiedliche Positionen sind zu dem Ergebnis gekommen, dass der § 20c PolG NRW ein notwendiges Mittel zur Terrorismusvorbeugung darstellt. Neben der Möglichkeit gegenwärtige Gefahren abzuwehren, eröffnet der § 20c PolG NRW die Möglichkeit, auch bereits im Gefahrenvorfeld eine TKÜ durchzuführen und so Gefährdungspotenziale besser einschätzen zu können. Bezogen auf den Ablauf aus Praxis und verfahrensrechtlicher Sicht, gliedert sich eine TKÜ in unterschiedliche Stadien, welche durch unterschiedliche Instanzen bewertet und kontrolliert wird. Während der gesamten TKÜ sind diverse Verfahrensvorschriften einzuhalten.

Die gesetzlich normierte, geforderte und durchgeführte Wirksamkeitsevaluation zum § 20c PolG NRW ist zu dem Ergebnis gekommen, dass der § 20c PolG NRW ein wirksames Mittel darstellt, um Gefährdungspotenziale noch im Gefahrenvorfeld einschätzen zu können. Die TKÜ fungiert hierbei als ein unerlässliches Mittel, welches durch keine Alternative ersetzt werden kann. Hervorzuheben ist, dass die TKÜ in Kombination mit anderen Ermittlungsmaßnahmen wichtige Erkenntnisse liefert, um eine Gefahrenwehr zu betreiben. Kritisch kann festgehalten werden, dass der § 20c PolG NRW trotz positiver Evaluation erneut befristet wurde.

Durch die Nutzung einer Quellen-TKÜ lassen sich unterschiedliche Herausforderungen und Gefahren darstellen.

Eine erste Herausforderung und Gefahr besteht in dem Umstand, dass eine Quellen-TKÜ im Regelfall auf Sicherheitslücken in dem zu infiltrierenden Zielsystem zurückgreifen muss, um die Spähsoftware auf dem Zielsystem zu installieren. Problematisch ist hierbei festzustellen, dass die Behörden nicht ausreichend Kapazitäten haben, um entsprechend viele Sicherheitslücken für die diversen Zielsysteme vorzuhalten. Dieser Umstand führt dazu, dass Schwachstellen auf einem ‚Grauen Markt‘ zugekauft werden müssen. Der Zukauf wiederum fördert den Schwarzmarkt, sodass kriminelle Strukturen von der polizeilichen Quellen-TKÜ profitieren. Diese Wechselwirkung führt im Ergebnis dazu, dass die gesamte IT-Sicherheit durch das Handeln mit Sicherheitslücken gefährdet wird.

Eine weitere Herausforderung ergibt sich einerseits aus der Notwendigkeit, dass die Polizei auf bestehende Sicherheitslücken zur Durchführung einer Quellen-TKÜ angewiesen ist. Andererseits ergibt sich hieraus die Gefahr, dass durch das Offenhalten der Sicherheitslücken und das Nichtmelden an den Softwarehersteller die IT-Sicherheit gefährdet wird. Dieser Umstand führt zu einem Zielkonflikt seitens der Sicherheitsbehörden. Zu der Problematik um den angeführten Zielkonflikt lassen sich divergierende Meinungen auffinden. Im Ergebnis lässt sich festhalten, dass der Zielkonflikt durch klare Grenzen, Pflichten und Abwägungsprozessen gesetzlich aufzulösen ist. Bezogen auf den § 20c PolG NRW lässt sich festhalten, dass unterschiedliche Maßnahmen mit unterschiedlichen Wirkungsgraden, bereits getroffen wurden, um den Zielkonflikt aufzulösen.

Zuletzt weist die Quellen-TKÜ die Gefahr auf, dass es sich hierbei um eine ungewollte Online-Durchsuchung handeln und somit ein nicht gerechtfertigter Eingriff in das IT-Grundrecht vorliegen könnte. Im Rahmen der aufgeführten Gefahr, zweifeln unterschiedliche Positionen an, dass die Quellen-TKÜ technisch begrenzt werden kann, sodass ausschließlich die laufende Kommunikation und nicht das gesamte Zielsystem ausgespäht wird. Das Bundesverfassungsgericht hat aufgrund dieses Umstandes festgelegt, dass durch technische und rechtliche Maßgaben sichergestellt ist, dass ausschließlich die laufende Telekommunikation, während einer Quellen-TKÜ erfasst wird. Herausfordernd stellt sich in diesem Kontext der Umstand dar, wie die Maßgaben des Bundesverfassungsgerichtes eingehalten werden können. Unterschiedliche Lösungsansätze sind aufzufinden, welche durch technische Begrenzungen und zusätzliche Kontrollen, im Rahmen von verfahrensrechtlichen Vorschriften, die Quellen-TKÜ auf die laufende Telekommunikation begrenzen wollen.

Bei Betrachtung der aufgezeigten Arbeitsergebnisse wird deutlich, dass die aufgeworfene Fragestellung dahingehend beantwortet werden kann, dass die TKÜ, normiert durch den § 20c PolG NRW, ein Mittel ist, welches zur Einschätzung von Personen mit Gefährdungspotenzial dient. Auch wenn die Evaluation dargelegt hat, dass keine Anschläge durch die TKÜ verhindert wurden, zeigen die Evaluationsergebnisse auf, dass eine TKÜ eine Maßnahme darstellt, um bereits im Gefahrenvorfeld Einschätzungen vornehmen zu können. Im Ergebnis lässt sich somit sagen, dass die Quellen-TKÜ ein wirksames Mittel in der Bekämpfung der Gefahrenpotenziale mit Terrorismusbezug für die öffentliche Sicherheit Deutschlands und NRW darstellt. Die häufig kritisierte Quellen-TKÜ stellt sich als notwendiges Mittel heraus, um die fortschreitende Technologieentwicklung, welche nicht an Terroristen Halt macht, entgegenzuwirken.

Die Arbeitsergebnisse zeigen zugleich auf, dass die Diskussion und die Bedenken hinsichtlich der Nutzung einer Quellen-TKÜ nicht unbegründet sind. Wenngleich Herausforderungen und Risiken bestehen, zeigen sich ebenfalls Chancen und Stärken dieser polizeilichen Maßnahme. Diese Herausforderungen und Risiken torpedieren die Wirkungspotenziale des § 20c PolG NRW, welche es zu bewältigen gilt. Denn nur durch eine rechtmäßige, verhältnismäßige und wirkungsvolle Maßnahme kann dem Ziel, der Schutz von Bürgerinnen und Bürger, Rechnung getragen werden. Durch die erneute Befristung der Norm zeigt sich, dass der Gesetzgeber erkennt, welcher schwieriger Grundrechtskonflikt besteht, jedoch zeigt sich in der Verlängerung auch, dass Chancen erkannt wurden, um die innere Sicherheit zu stärken.

Zugleich ist kritisch anzumerken, dass eine Verfassungsbeschwerde gegen den § 20c PolG NRW vorliegt, welche noch nicht durch das Bundesverfassungsgericht entschieden wurde. Ebenso steht noch eine juristische Evaluation des § 20c PolG NRW durch das LKA NRW aus. Ein Rückgriff auf solche Ergebnisse wäre in der Beantwortung der Fragestellung hilfreich gewesen und hätte die Validität der Ergebnisse erhöht.

In Anbetracht dieser weitreichenden Thematik könnten weitere Forschungen über die Nutzung der (Quellen-)TKÜ gem. § 20c PolG NRW lohnend sein. Hierbei könnte es sich anbieten, gefahrenabwehrrechtliche Befugnisnormen verschiedenster Landesgesetzgeber, welche die Quellen-TKÜ gestatten, zu vergleichen. Die daraus gewonnenen Ergebnisse könnten in Verbindung mit den (ausstehenden) Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes als Grundlage für eine einheitliche Quellen-TKÜ Regelung genutzt werden.

Quellenverzeichnis

- Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik**, *Die Lage der IT-Sicherheit in Deutschland 2023*, <https://www.bsi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/BSI/Publikationen/Lageberichte/Lagebericht2023.pdf>, abgerufen am 17.04.2024.
- Bundesministerium des Innern**, *Sicherheit*, <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/sicherheit/sicherheit-node.html>, abgerufen am 20.04.2024.
- Bundesministerium des Innern und für Heimat**, *Verfassungsschutzbericht 2022*, <https://www.verfassungsschutz.de/SharedDocs/publikationen/DE/verfassungsschutzberichte/2023-06-20-verfassungsschutzbericht-2022.pdf>, abgerufen am 17.04.2024.
- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat**, *Cybersicherheitsstrategie für Deutschland 2021*, <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2021/09/cybersicherheitsstrategie-2021.pdf>, abgerufen am 17.04.2024.
- Freiling, Felix/Safferling, Christoph/Rückert, Christian**, *Quellen-TKÜ und Online-Durchsuchung als neue Maßnahmen für die Strafverfolgung: Rechtliche und technische Herausforderungen*, *Juristische Rundschau* 1/2018, S. 378-384.
- Freudenberg, Dirk/ Goertz, Stefan/ Maninger, Stephan (Hrsg.)**, *Terrorismus als hybride Bedrohung des 21. Jahrhunderts*, Wiesbaden 2019, <https://doi.org/10.1007/978-3-658-20919-3>.
- Hannich, Rolf (Hrsg.)**, *Karlsruher Kommentar zur Strafprozessordnung*, 7. Auflage, München 2013.
- Kammer, Alena**, *Beitrag „Mehrere Jugendliche wegen Anschlagplänen in Untersuchungshaft“*, <https://www.zeit.de/gesellschaft/2024-04/haftbefehl-jugendliche-in-nrw-sollen-terroranschlag-geplant-haben>, abgerufen am 02.05.2024.
- Landeskriminalamt Nordrhein-Westfalen**, *Novellierung des Polizeigesetzes Nordrhein-Westfalen – Evaluation der §§ 20c und 34c PolG NRW*, <https://lka.polizei.nrw/sites/default/files/2023-06/evaluationsbericht-ssss-20c-und-34c-polg-nrw.pdf>, abgerufen am 19.04.2024.
- Martini, Mario/Fröhlingsdorf, Sarah**, *Catch me if you can: Quellen-Telekommunikationsüberwachung zwischen Recht und Technik*, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht-Extra* 24/2020, S. 1-15.
- Middel, Stefan**, *Innere Sicherheit und präventive Terrorismusbekämpfung*, Baden Baden 2007, <https://doi.org/10.5771/9783845202099>.
- Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen**, *Verfassungsschutzbericht des Landes Nordrhein-Westfalen über das Jahr 2023*, https://www.im.nrw/system/files/media/document/file/240418_vsb2023_online_0.pdf, abgerufen am 17.04.2024.
- Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen**, *Sicherheitspaket I – Ein zeitgemäßes Update für unser Polizeigesetz*, <https://www.im.nrw/themen/polizei/sicherheitspaket-i-ein-zeitgemaesses-update-fuer-unser-polizeigesetz>, abgerufen am 20.04.2024.
- Möstl, Markus/Kugelmann, Dieter (Hrsg.)**, *Polizei- und Ordnungsrecht Nordrhein-Westfalen: Kommentar*, 1. Auflage, München 2020.
- Pohlmann, Norbert/Riedel, Rene**, *Strafverfolgung darf die IT-Sicherheit im Internet nicht schwächen*, *DuD – Datenschutz und Datensicherheit* 1/2018, S. 37-44.
- Pohlmann, Norbert/Riedel, Rene**, *Quellen-TKÜ als Gefahr für die allgemeine IT-Sicherheit*, *Deutsche Richterzeitung* 2/2018, S. 14-17.
- Pretz, Mona**, *Online-Durchsuchung und Quellen TKÜ – Digitale Ermittlungsmethoden der Strafverfolgungsbehörden*, *Freilaw* 2/2016, S. 129-136.
- Pörtl, René**, *„Sie haben ein Problem!“ – Staatliche Hinweispflichten auf bestehende IT-Sicherheitslücken*, *NVwZ* 1-2/2022, S. 45-48.
- Saric, Marko**, *Polizeigesetznovelle NRW – Po Sicherheitspaket I (Un-)wirksame Terrorprävention?*, Frankfurt 2020.
- Schallbruch, Martin**, *Der Staat als Hacker*, in: Klenk, Tanja/Nullmeier, Frank/ Wewer, Göttrik (Hrsg.), *Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung*, Wiesbaden 2020, S. 527-537, <https://doi.org/10.1007/978-3-658-23668-7>.
- Schenke, Wolf-Rüdiger**, *Polizei- und Ordnungsrecht*, 12. Auflage, Heidelberg 2023.
- Schlegel, Arndt**, *Normative Grenzen für internetbasierte Ermittlungsmethoden*, Wiesbaden 2019, <https://doi.org/10.1007/978-3-658-25184-0>.
- Schönemann, Bernd**, *Neue Polizeigesetze: Ein Schritt zu mehr Sicherheit oder der Weg in den Polizeistaat?*, *Kriminalistik* 6/2021, S. 331-334.
- Tegtmeyer, Henning/Vahle, Jürgen**, *Polizeigesetz Nordrhein-Westfalen - PolG NRW: Kommentar*, 13., *Vollständig überarbeitete Auflage. Polizeirecht kommentiert*. Stuttgart München Hannover Berlin Weimar Dresden 2022.
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages**, *Ausarbeitung WD 3 – 41709, Terrorismus: Definitionen, Rechtsgrundlagen und Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung*, Berlin 2009.
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages**, *Ausarbeitung WD 3 – 3000 – 293/20, Verfassungsrechtliche Fragen zur Regelung des Einsatzes von Quellen-Telekommunikationsüberwachung durch Nachrichtendienste*, Berlin 2021.

Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW

Abteilung Münster

Fachbereich Polizeivollzugsdienst



Bachelorthesis zum Thema:

**Existiert ein Rechtsanspruch auf Nutzung kommunaler
Einrichtungen durch Verschwörungsideologen und
Antisemiten?**

- Eine kritische Analyse aktueller Fallgestaltungen -

Vorgelegt von:

Maximilian Steindorf

Kurs: MS P 21/54

Einstellungsjahrgang: 2021

E-Mail: maximilian.steindorf@studium.hspv.nrw.de

Abgabedatum: 10.05.2024

Erstgutachterin: Prof. Dr. jur. Susanne Benöhr-Laqueur

Zweitgutachter: Carsten Paals

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung	1
2 Aktuelle Rechtsprechung	4
2.1 Daniele Ganser	4
2.2 Rechtsprechung im Fall Ganser	5
3 Rechtliche Betrachtung öffentlicher Einrichtungen	8
3.1 Daseinsfürsorge der Kommune	9
3.2 Die Widmung einer öffentlichen Einrichtung	11
3.3 Organisationsformen	12
3.4 Benutzungsansprüche	14
4 Nutzung öffentlicher Einrichtungen durch politische Parteien	17
5 Amtshaftung von Ratsmitgliedern	19
6 Verfassungsrechtliche Würdigung	21
6.1 Rechtsstaat Deutschland	21
6.2 Meinungsfreiheit	24
6.2.1 Schutzbereich	25
6.2.2 Eingriff und Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit	27
6.3 Der allgemeine Gleichheitssatz	30
7 Aktuelle Fallgestaltungen nach bisherigen Erkenntnissen	31
7.1 Gansers Auftritt in Dortmund	31
7.2 AfD-Parteitag in Essen 2024	35
8 Konklusion	36
9 Literaturverzeichnis	39
10 Medien	44
11 Behördliche Verlautbarungen	44

1 Einleitung

Die Geschichte Deutschlands wird unweigerlich mit dem Holocaust in Verbindung gebracht. Während zwischen 1933 und 1945 der Nationalsozialismus herrschte, wurden ganze Bevölkerungsgruppen, insbesondere Juden, systematisch entrechtet und vernichtet. Unter dem Deckmantel, es würde sich um eine „minderwertige Rasse“ handeln und getrieben von Neid und Hass, fanden die Verbrechen in dieser Zeit ihre vermeintliche Rechtfertigung.¹

Trotz dieser Vergangenheit finden antisemitische Inhalte in Deutschland auch heute noch -oder wieder- Gehör und Zustimmung. Seit dem Terrorangriff der Hamas auf Israel und dem darauf folgenden Einmarsch der israelischen Armee in den Gaza-Streifen hat sich die Anzahl polizeilich erfasster antisemitischer Delikte im Vergleich zum Vorjahr nahezu verdoppelt.² So werden Juden mit Israel in Verbindung gebracht und weltweit für das Leiden der Bevölkerung in Gaza verantwortlich gemacht.³

Des Weiteren erwachsen antisemitische Ressentiments aus wirklichkeitsfernen Verschwörungsideologien, etwa der „Jüdischen Weltverschwörung“, auch bekannt als die „Protokolle der Weisen von Zion“. Alle hundert Jahre würden sich demnach Vertreter der zwölf jüdischen Stämme treffen und über ihr Ziel der jüdischen Welteroberung und -herrschaft debattieren.⁴ Obwohl die „Protokolle“ als Fälschung enttarnt wurden, sind sie bis heute Propagandainstrument, wurden unter anderem von Hitler als Beitrag zur nationalsozialistischen Ideologie des Judenhasses benutzt.⁵

Solche Verschwörungsideologien führen indes dazu, dass antisemitisch Denkende den Juden als „das Böse“ verstehen. Eigenes Elend und Missstände, kurz, die eigene Unzufriedenheit, wird auf den Juden projiziert.⁶

In Deutschland rührte das unter anderem vom Sozialneid her. Juden konnten als „Pioniere des Neuen“ verstanden werden, die der christlichen Bevölkerung in Deutschland im frühen 20. Jahrhundert durch ihren Bildungsvorsprung

¹ Aly, Warum die Deutschen? Warum die Juden?, S. 300f.; Friedländer, Die Jahre der Vernichtung, S. 13f.; Murmann, JuS 2024, S. 97 (99f.)

² Statista, Antisemitismus, S. 31

³ Mendel, Stellungnahme, S. 1

⁴ Benz, Antisemitismus, S. 66f.; Bock/ Schubarth, Basiswissen Verschwörungsmmythen, S. 18

⁵ Benz, Die Protokolle der Weisen von Zion, S. 7; Hümmler, Verschwörungsmmythen, S. 16

⁶ Salzborn, Globaler Antisemitismus, S. 198ff.; Nocun/ Lamberty, Fake Facts, S. 19

wirtschaftlich voraus waren.⁷ Fehlende Bildung und entsprechendes Zurückbleiben konnte sich aber gut hinter der „Rassentheorie“ verstecken lassen.⁸ Bereits im 19. Jahrhundert wurde Antisemitismus mit scheinbarer Wissenschaftlichkeit unterfüttert und Juden negative „Rasseneigenschaften“ zugesprochen.⁹ Schließlich mündete diese Geisteshaltung in der auf der Wannseekonferenz besprochenen „Endlösung der Judenfrage“, sprich der systematischen Ermordung europäischer Juden.¹⁰

Antisemitismus lässt sich als Oberbegriff für jedwede Ausprägung von Judenfeindschaft definieren, die sich jahrtausendlang in der Gesellschaft entwickelt haben. Darüber hinaus lässt sich unter Antisemitismus auch die bereits angeführte Vorstellung der pseudowissenschaftlichen „Rassentheorie“ verstehen. Kurz gesagt, es geht um Hass, der sich in Worten, Taten oder Haltungen beziehungsweise einem entsprechenden Weltbild gegenüber Juden, der jüdischen Gemeinschaft oder aber Israel ausdrücken kann.¹¹

Die Verschwörungsideologie ist nur ein Begriff von vielen, wie etwa Verschwörungserzählung, -mythos oder -theorie. Eine Theorie wird allerdings bei wissenschaftlicher Widerlegung verworfen, sodass dieser Begriff eher abgelehnt wird, da Anhänger solcher „alternativen Wahrheiten“ sich eben nicht durch Gegenbeweise von ihrer Annahme abbringen lassen. Während Verschwörungsmythos und -erzählung sich auf Narrative beziehen, gleicht die Ideologie einer Mentalität, sprich das individuelle Misstrauen, die Welt als Ort der Verschwörungen wahrzunehmen und sich als „erwacht“ zu betrachten.¹²

Da eine entsprechende Geisteshaltung und die Aufnahme der Verschwörungsinhalte in das eigene Weltbild ein Verschwörungsnarrativ erst am Leben halten, soll im Rahmen dieser Arbeit von „Verschwörungsideologie“ die Rede sein. Besonders vor dem Hintergrund, dass individuelle Prozesse im Rahmen ideologisch motivierter Radikalisierungen eine große Bedeutung besitzen.¹³

⁷ Aly, Warum die Deutschen? Warum die Juden?, S. 93ff.

⁸ Aly, Warum die Deutschen? Warum die Juden?, S. 183

⁹ Benz, Antisemitismus, S. 42

¹⁰ Blume, Verschwörungsmythen, S. 43f.

¹¹ Benz, Antisemitismus, S. 14f.; Lipstadt, Antisemitismus heute, S. 33f.; Liebscher/ Pietrzyk/ Lagodinsky/ Steinitz, NJOZ 2020, S. 897 (898)

¹² Nocun/ Lamberty, Fake Facts, S. 21ff.; Bock/ Schubarth, Basiswissen Verschwörungsmythen, S. 17f.

¹³ Zick/ Srowig/ Roth u.a., in: Daase/ Deitelhoff/ Junk, Gesellschaft Extrem, S. 55

Im Grunde geht es um mit Gegenbeweisen nicht mehr zugängliche Vorstellungen zu gesellschaftlich relevanten Ereignissen, die einen bedrohlichen Charakter vorweisen. Beispiele sind Terroranschläge, namentlich 9/11, oder Epidemien wie durch das Coronavirus. Genauer, Spekulationen, die an dem Wahrheitsgehalt der offiziellen Erklärung über den Hergang des entsprechenden Ereignisses zweifeln. Sie richten sich in der Regel gegen einflussreiche Akteure, bei denen angenommen wird, sie hätten die nötige Macht, eine Verschwörung zu verwirklichen, der Bevölkerung gezielt zu schaden und dabei die Öffentlichkeit bewusst über ihre Bestrebungen im Unklaren zu lassen.¹⁴

Anlass dieser Ausarbeitung ist der Umstand, dass Vertreter und Verbreiter solchen Gedankenguts öffentliche Einrichtungen für ihre Veranstaltungen nutzen dürfen. Es erscheint daher relevant, sich der Frage zu widmen, wie öffentliche Träger mit der ihr obliegenden, aus der deutschen Geschichte gewachsenen, Verantwortung umgehen sollen. Gerade, wenn sie mit Recht und Gesetz an Gleichbehandlung und Meinungsfreiheit gebunden sind und solchen Veranstaltungen, solange sie sich im Widmungszweck der öffentlichen Einrichtung bewegen, Raum geben müssen. Wie lässt es sich verantworten, antisemitischem, verschwörungsideologischem Gedankengut öffentliches Gehör zu verschaffen, oder ist gerade für unseren Rechtsstaat „konstituierend“, dass auch bei solchen Inhalten keine Ausnahme gemacht werden darf?

¹⁴ Nocun/ Lamberty, Fake Facts, S. 16ff.,24f.; bzgl. 9/11: Hümmeler, Verschwörungsmythen, S. 23ff.

2 Aktuelle Rechtsprechung

Um der theoretischen Arbeit einen Bezug in die Praxis zu geben, soll anhand aktueller Fallgestaltungen durch die rechtliche Würdigung geführt werden. Interessant sind dabei sowohl Daniele Ganser als natürliche Person, im Verlaufe der Ausarbeitung aber auch die politische Partei „Alternative für Deutschland“¹⁵ als juristische Person.

2.1 Daniele Ganser

Daniele Ganser ist Schweizer Historiker und Publizist. Als „Ikone der Verschwörungstheoretiker“¹⁶ und „Gallionsfigur der Putin-Vorsteher“¹⁷ verbreitet Ganser in seinen Publikationen, Beiträgen in den sozialen Netzwerken und während seiner Auftritte verschwörerische, mitunter antisemitische Inhalte.¹⁸

Er bezeichnet sich selbst als „Friedensforscher“¹⁹ und stehe als Pazifist für den Weltfrieden einer „Menschheitsfamilie“ ein.²⁰ In seinen Vorträgen geht es ihm besonders darum, über die vermeintliche Wirklichkeit aufzuklären. Die von ihm sogenannten „Mainstreammedien“ würden durch ihr, stets einen Teil der Wahrheit auslassendes und ebenso manipulierendes, „Mainstreamnarrativ“ polarisieren und jegliche Gegenauffassungen diffamieren.²¹

Konsumenten solcher Narrative würden, laut Ganser, durch gezielte Wiederholungen besagter Medien auf neuronaler Ebene konditioniert. Daher wäre es wichtig, seine Neuronen neu zu ordnen, indem man sich alternative Medien anschaut. Ganser tut dies, indem er am Beispiel des Massakers in Butscha -die prorussischen Quellen- „Anti-Spiegel“ und „RT Deutsch“ zu Rate zieht. In diesem Fall kommt er zu dem Schluss, dass die Ukraine das Massaker inszeniert hätte -was nachweislich falsch ist.²²

Aber nicht nur zum Massaker von Butscha hat Ganser eine Gegenauffassung zur offiziellen Version. Ebenso vertritt er die Ansicht, die USA hätte 9/11 inszeniert und wäre verantwortlich für den Ukrainekrieg.²³

¹⁵ im Folgenden „AfD“

¹⁶ *Frasch*, Alles, nur nicht die Wahrheit, Einleitung

¹⁷ *Frasch*, Alles, nur nicht die Wahrheit, Haupttext

¹⁸ *Mühlmann*, Umstrittener Historiker, Ganser gilt als Star der Verschwörungstheoretiker-Szene; *Frasch*, Alles, nur nicht die Wahrheit, Haupttext; *Deuker*, Daniele Gansers gutes Geschäft mit den Mythen, Einleitung, Überprüfbare Belege liefert der Historiker nicht

¹⁹ *Ganser*, Illegale Kriege, Einleitung

²⁰ *Frasch*, Alles, nur nicht die Wahrheit, Haupttext

²¹ *Mankevich*, Wie Mainstream-Medien Dich täglich belügen?!; *Ganser*, Illegale Kriege, Einleitung

²² *Frasch*, Alles, nur nicht die Wahrheit, Haupttext

²³ *Mühlmann*, Umstrittener Historiker, Ganser gilt als Star der Verschwörungstheoretiker-Szene

Seit 2023 tourt er mit dem Programm, warum Krieg in der Ukraine herrsche, durch Deutschland. Dabei finden seine dubiosen Ansichten Gefallen in den Ohren tausender Zuhörer. Veranstaltungen seien bereits lange im Voraus ausverkauft und die Besucher stünden kurz vor Beginn seiner Auftritte in einer Schlange bis zur Straße hinaus. Adrett gekleidet, sodass er auch rüberkommen könne, als ob er „das neuste iPhone“ präsentiere, vermöge er seine Audienz zu begeistern und sich seiner Aussagen anhänglich zu machen, da nun endlich mal einer die -vermeintliche- „Wahrheit“ sage.²⁴

2.2 Rechtsprechung im Fall Ganser

„[...] moderne Facetten des Antisemitismus [sind] in der breiten Bevölkerung nach wie vor verbreitet.“ Zu diesem Schluss kommt 2017 der durch den Deutschen Bundestag eingesetzte unabhängige Expertenkreis Antisemitismus.²⁵ Der Deutsche Bundestag folgerte daraus, dass der Kampf gegen Antisemitismus eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe sei und ruft Parteien, zivilgesellschaftliche Organisationen sowie die Bundesländer dazu auf, Antisemitismus sichtbar entgegenzutreten.²⁶ Dazu wird auf die Arbeitsdefinition der Internationalen Allianz für Holocaust-Gedenken verwiesen, welche verschiedene Ausprägungen von Antisemitismus verdeutlicht, sodass dieser frühzeitig erkannt und bekämpft werden könne.²⁷

Die Stadt Dortmund hat sich eben diese Arbeitsdefinition zu Herzen genommen und in ihre Grundsatzerklärung zur Bekämpfung von Antisemitismus eingebunden. Für die Stadt und ihren Rat steht fest, dass jegliche Form von Antisemitismus bereits in den Anfängen bekämpft werden müsse. In diesem Zuge machen sie deutlich, nicht mit Akteuren zusammenzuarbeiten, die antisemitisch agieren. Diesen Gruppen oder Personen würden sie keine Räumlichkeiten oder Flächen zur Verfügung stellen.²⁸

Daniele Ganser hielt dennoch am 27. März 2023 einen Vortrag in der Westfalenhalle, nachdem Dortmund mit einer Versagung seines Auftritts sowohl vor dem Verwaltungsgericht Gelsenkirchen als auch vor dem Oberverwaltungsgericht Münster gescheitert war.

²⁴ *Frasch*, Alles, nur nicht die Wahrheit, Haupttext

²⁵ BT/Drs. 18/11970, S. 281

²⁶ BT/Drs. 19/444, S. 1ff.

²⁷ BT/Drs. 19/444, S. 2

²⁸ *Stadt Dortmund*, Grundsatzerklärung, S. 3ff.; *Stadt Dortmund*/Drs. 13434-19, S. 1f.; *Stadt Dortmund*/Drs. 12849-18, S.1

Ganser schloss zuvor einen Kontrakt mit der Westfalahallen GmbH. Diese jedoch kündigte den Vertrag wieder, nachdem öffentliche Kritik an Gansers Auftritt laut wurde.²⁹

Der Rat der Stadt Dortmund begrüßte diese Absage der Veranstaltung ausdrücklich. In dem entsprechenden Ratsbeschluss wird auf die Grundsatzklärung gegen Antisemitismus Bezug genommen, welcher sich der Rat 2019 angeschlossen hat. Entsprechend wird an dieser Stelle nochmals klargestellt, dass antisemitisch handelnden Akteuren keine Räumlichkeiten oder Flächen zur Verfügung gestellt würden. Im Ratsbeschluss wird Ganser eben solches Verhalten in der Vergangenheit unterstellt.³⁰

Die Problematik dabei: Gansers Auftritt wird vom Widmungszweck der Westfalahalle umfasst.

Die Stadt Dortmund ist Gesellschafterin der Westfalahalle und lässt diese über die Westfalahallen GmbH als „juristische Person des Privatrechts“ betreiben.³¹ Dennoch handelt es sich um eine öffentliche Einrichtung, zumal die Stadt Dortmund weiterhin hinreichende Einwirkungsmöglichkeiten auf die Westfalahalle, mitunter auf Vergabepaxis und -entscheidung hat. Die Stadt Dortmund kann die Westfalahalle somit zu den von ihr verfolgten öffentlichen Zwecken nutzen, ferner ist die Halle durch die Allgemeinheit nutzbar. Zwischen der Stadt Dortmund und der Westfalahallen GmbH wurde entsprechend ein Gesellschaftsvertrag aufgesetzt. Diesem kann entnommen werden, dass die Westfalahalle zu dem Zwecke genutzt und betrieben werden solle, Veranstaltungen aller Art durchzuführen oder deren Durchführung zu ermöglichen.³²

Gansers politisch ausgerichteter Auftritt zum Thema Ukrainekrieg befindet sich also ohne Schwierigkeiten im Rahmen der Widmung der Westfalahalle.³³

²⁹ *Stadt Dortmund/Drs. 27058-23-E1*, S. 1f.

³⁰ *Stadt Dortmund/Drs. 27058-23-E1*, S. 1f.; *Stadt Dortmund*, Niederschrift (öffentlich) über die 17. Sitzung des Rates der Stadt am 09.02.2023, zu TOP 9.12

³¹ *Stadt Dortmund*, Gesellschaftsvertrag der Westfalahallen Dortmund GmbH, S.1f.

³² *VG Gelsenkirchen*, Beschl. v. 8.3.2023 – 15 L 230/23, BeckRS 2023, 4594, Rn. 10-15; *OVG Münster*, Beschl. v. 22.03.2023 – 15 B 244/23, NVwZ 2023, S. 774 (775), Rn. 5,8

³³ *VG Gelsenkirchen*, Beschl. v. 8.3.2023 – 15 L 230/23, BeckRS 2023, 4594, Rn. 22; *OVG Münster*, Beschl. v. 22.03.2023 – 15 B 244/23, NVwZ 2023, S. 774 (775), Rn. 6

Der Ratsbeschluss vom 03. Februar 2019, in dem sich der Stadtrat Dortmund der Grundsatzklärung gegen Antisemitismus anschließt und auf den er sich bei der Versagung Gansers Auftritt beruft, ist, nach Ansicht beider oben genannter gerichtlicher Instanzen, nicht ausreichend, die bisherige, sich aus dem Gesellschaftsvertrag ergebende Widmung wirksam zu ändern. Begründung findet diese Feststellung darin, dass der Ratsbeschluss in seiner Allgemeinheit nicht hinreichend bestimmt genug sei und sich indes nicht unmittelbar auf die Widmung der Westfalahalle beziehe. Darüber hinaus könne eine einfache Bezugnahme auf eine „politisch-gesellschaftliche Stellungnahme“, sprich die Grundsatzklärung, keine, durch den Rat selbst getroffene, Entscheidung ersetzen.³⁴

Selbst im Falle einer wirksamen Widmungsänderung stünde die Auftrittsversagung im Konflikt mit dem Grundgesetz. Denn: Die Entscheidungsfreiheit in puncto Vergabepaxis der Stadt Dortmund ist begrenzt, da es sich um eine öffentliche Einrichtung handelt. Sie kann nicht nach Gutdünken erfolgen, sondern muss sich durch sachliche Gründe rechtfertigen lassen, da sie dem verfassungsrechtlichen Gleichbehandlungsanspruch, genauer dem sich daraus ergebenden allgemeinen Willkürverbot, gerecht werden muss. Solange keine sachlichen Gründe angeführt werden können, wie etwa eine hinreichend gefestigte Gefahrenprognose, dass es zur Begehung strafbarer Handlungen kommen werde, stellt die Versagung eines Auftritts, der sich im Widmungszweck, hier der Westfalahalle, befindet, ebenso einen nicht gerechtfertigten Eingriff in die Meinungsfreiheit dar. Im Falle Ganser konnte keine solche Gefahr begründet werden. Etwaige strafbare Handlungen, zu denen es nichtsdestotrotz hätte kommen können, müssten gegebenenfalls strafrechtlich aufgearbeitet werden -und zwar ex post.³⁵

Der Ratsbeschluss ist darüber hinaus nicht genügend, um in die Meinungsfreiheit einzugreifen. Dazu müsste es sich um ein allgemeines Gesetz handeln, sprich um ein solches, das nicht eine bestimmte Meinung betrifft, sondern dem Schutze eines Rechtsguts, unabhängig einzelner Meinungen, dient. Diese Anforderungen

³⁴ *VG Gelsenkirchen*, Beschl. v. 8.3.2023 – 15 L 230/23, BeckRS 2023, 4594, Rn. 23ff.; *OVG Münster*, Beschl. v. 22.03.2023 – 15 B 244/23, NVwZ 2023, S. 774 (775), Rn. 9ff.

³⁵ *VG Gelsenkirchen*, Beschl. v. 8.3.2023 – 15 L 230/23, BeckRS 2023, 4594, Rn. 34-38.; *OVG Münster*, Beschl. v. 22.03.2023 – 15 B 244/23, NVwZ 2023, S. 774 (775f.), Rn. 14,16,17

erfüllt der Ratsbeschluss in zweierlei Hinsicht nicht. Ihm fehlt einerseits die erforderliche Rechtssatzqualität, zumal es sich nicht um ein Gesetz handelt, und andererseits ist er nicht meinungsneutral. Im Beschluss wird nämlich konkret an bestimmte politische Meinungen und Einschätzungen eine Versagung der Nutzung von Flächen und Räumlichkeiten geknüpft. Dieses Anknüpfen nachteiliger Rechtsfolgen an einen bestimmten, nicht unbedingt strafbaren Inhalt einer Meinung ist bereits ein Eingriff in die Meinungsfreiheit.³⁶

Ferner bleibt an dieser Stelle offen, ob ein entsprechender Eingriff verhältnismäßig gewesen wäre.

Ganser kommt an dieser Stelle zudem zugute, dass ihm die Halle bereits 2021 zur Verfügung gestellt wurde und er auch vor dem Auftritt 2023 bereits eine Zusage der Westfalahallen GmbH erhalten hat. Wichtig ist dieser Umstand deshalb, da sich eine Widmung, solange sie nicht durch einen förmlichen Gemeinderatsbeschluss erfolgte, auch konkludent durch die allgemeine Vergabepaxis ergeben und ändern kann.

Der Ratsbeschluss, in dem sich der Stadtrat der Grundsatzklärung gegen Antisemitismus anschließt, ist jedenfalls, wie oben festgehalten, nicht geeignet, eine Widmungsänderung hervorzurufen.³⁷

Aus diesen Gründen wurde Ganser durch beide gerichtlichen Entscheidungen der Auftritt am 27. März 2023 in der Westfalahalle Dortmund ermöglicht.

3 Rechtliche Betrachtung öffentlicher Einrichtungen

Um die gerichtlichen Entscheidungen zu verstehen, die Ganser den Auftritt trotz Versagung durch den Betreiber der Westfalahalle ermöglicht haben, bedarf es einer näheren Betrachtung der allgemeinen rechtlichen Gestaltung. Dazu wird im Folgenden schrittweise erläutert, wann es sich um eine öffentliche Einrichtung handelt, wer einen Anspruch auf Nutzung hat und inwiefern die Kommunen ihren Einfluss darauf geltend machen können.

³⁶ OVG Münster, Beschl. v. 22.03.2023 – 15 B 244/23, NVwZ 2023, S. 774 (775f.), Rn. 13ff.

³⁷ VG Gelsenkirchen, Beschl. v. 8.3.2023 – 15 L 230/23, BeckRS 2023, 4594, Rn. 20ff.; OVG Münster, Beschl. v. 22.03.2023 – 15 B 244/23, NVwZ 2023, S. 774 (775), Rn. 7

3.1 Daseinsfürsorge der Kommune

Gemeinden und Gemeindeverbänden wird durch Artikel 28 Absatz 2 des Grundgesetzes gewährleistet, im Rahmen geltender Gesetze, Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu regeln. Dieses Recht der Selbstverwaltung befreit Kommunen aber nicht von der Einhaltung ihrer obliegenden Pflichten.³⁸ Der Annex „im Rahmen der Gesetze“ bedeutet unter anderem, der sich aus dem Sozialstaatsprinzip ergebenden kommunalen Daseinsfürsorge gerecht zu werden.³⁹ Denn Gemeinden sowie Gemeindeverbände sind verpflichtet, die für die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Betreuung ihrer Einwohner erforderlichen öffentlichen Einrichtungen zu schaffen.⁴⁰

Was unter einer öffentlichen Einrichtung zu verstehen ist, wird weder in der Literatur noch in der aktuellen Rechtsprechung legal definiert. Dennoch ist man sich über Kernelemente einig, die eine öffentliche Einrichtung charakterisieren sollen.

Demnach handelt es sich bei einer öffentlichen Einrichtung um ein zentrales Instrument der Daseinsfürsorge durch die Kommunen gegenüber ihren Einwohnern.⁴¹ Öffentliche Einrichtungen stellen dabei entsprechend die Zusammenfassung personeller Kräfte und sächlicher Mittel dar, die zu diesem Zwecke eingesetzt werden.⁴² Gemeint ist also der Bestand an Verwaltungsmitteln, die die Kommune aufbringt, um bestimmte Leistungen für ihre Einwohner zu erbringen.⁴³

Öffentlich wird eine Einrichtung nicht etwa dadurch, dass sie im öffentlichen Interesse betrieben wird, sondern durch ihre Zurverfügungstellung an die Gemeindeglieder. Es müssen demnach Nutzungsmöglichkeiten geschaffen werden beziehungsweise ein solches Format der öffentlichen Einrichtung kreiert werden, welches die Nutzung zu öffentlichen Zwecken ermöglicht.⁴⁴

³⁸ Vogelsang/ Lübking/ Ulbrich, Kommunale Selbstverwaltung, S. 36, Rn. 26

³⁹ Ehlers, JURA 2012, S. 692 (692)

⁴⁰ Held/ Winkel, Gemeindeordnung NRW, § 8 GO NRW, S. 120; Ehlers, JURA 2012, S. 692 (692)

⁴¹ Erichsen/ Dietlein, Kommunalrecht NRW, S. 352, Rn. 3; Ehlers, JURA 2012, S. 692 (692); Gern/ Brüning, Deutsches Kommunalrecht, S. 427, Rn. 918

⁴² Peters, in: Dietlein/ Heusch, Kommunalrecht NRW, § 8 GO NRW, Rn. 7; Lange, Kommunalrecht, S. 794, Rn. 3

⁴³ Held/ Winkel, Gemeindeordnung NRW, § 8 GO NRW, S. 120

⁴⁴ Erichsen/ Dietlein, Kommunalrecht NRW, S. 352, Rn. 3

Das ist regelmäßig bei Stadthallen der Fall. Sie werden in der Literatur als Regelbeispiel für öffentliche Einrichtung angeführt und auch in der aktuellen Rechtsprechung ohne große Prüfung als solche betrachtet.⁴⁵

Allerdings sind öffentliche Einrichtungen unter dieser weiten Auffassung nicht mit Privateinrichtungen, Verwaltungseinrichtungen oder öffentlichen Sachen zu verwechseln.⁴⁶

In diesem Zusammenhang sind solche Privateinrichtungen gemeint, die von der Gemeinde wie von einer Privatperson betrieben werden und darüber hinaus nicht mindestens allen Einwohnern zur Verfügung stehen. Es handelt sich dabei um gemeindliche Wirtschaftsbetriebe. Indes können aber auch private Einrichtungen öffentlich sein. Darauf wird bei den Organisationsformen zurückgegriffen.⁴⁷

Verwaltungseinrichtungen dienen lediglich Verwaltungszwecken und werden demnach auch nicht durch die breite Allgemeinheit, sondern nur von der Verwaltung angehörigen Personen genutzt. So zum Beispiel Druckereien oder entsprechende Bibliotheken.⁴⁸

Öffentliche Sachen sind solche, die im Gemeingebrauch stehen, wie etwa Straßen oder Brücken. Allerdings können diese durch die Bürger frei benutzt werden, sie bedürfen ferner keiner Zulassung zur Benutzung, sondern stehen jedermann frei zur Verfügung.⁴⁹ Nach Lange handelt es sich aber auch bei diesen um öffentliche Einrichtungen, da sich gesetzlich lediglich die Pflicht der Kommune zur Bereitstellung öffentlicher Einrichtungen ergibt. Eine Zulassungserfordernis leuchtet ihm daher nicht ein.⁵⁰

Dennoch wird gerade dieser Umstand in der weiteren Literatur als Abgrenzungsmerkmal angesehen. Demnach bedürfe es einer Zulassung, um eine öffentliche Einrichtung benutzen zu können.⁵¹ Der Sinn und Zweck von

⁴⁵ Peters, in: Dietlein/ Heusch, Kommunalrecht NRW, § 8 GO NRW, Rn. 7.1; Erichsen/ Dietlein, Kommunalrecht NRW, S. 354, Rn. 4; Held/ Winkel, Gemeindeordnung NRW, § 8 GO NRW, S. 120; Lange, Kommunalrecht, S. 807, Rn. 30; Ehlers, JURA 2012, S. 692 (692); OVG Münster, Beschl. v. 28.6.2018 – 15 B 875/18, BeckRS 2018, 15395, Rn. 7; OVG Münster, Beschl. v. 12.5.2021 – 15 B 605/21, BeckRS 2021, 11070, Rn. 7

⁴⁶ Ehlers, JURA 2012, S. 692 (692)

⁴⁷ Lange, Kommunalrecht, S. 797, Rn. 10f.

⁴⁸ Ehlers, JURA 2012, S. 692 (693); Gern/ Brüning, Deutsches Kommunalrecht, S. 429, Rn. 923; Lange, Kommunalrecht, S. 796, Rn. 8

⁴⁹ Ehlers, JURA 2012, S. 692 (693); Gern/ Brüning, Deutsches Kommunalrecht, S. 429, Rn. 923

⁵⁰ Lange, Kommunalrecht, S. 802, Rn. 19

⁵¹ Venherm, in: Kleebaum/ Palmen, Gemeindeordnung NRW, § 8 GO NRW, S. 184; Gern/ Brüning, Deutsches Kommunalrecht, S. 429, Rn. 923; Schoch, NVwZ 2016, S. 257 (258)

Zulassungserfordernissen wird weiter bei den Benutzungsansprüchen angeführt, die Thematik in Bezug auf öffentliche Sachen hingegen außer Acht gelassen, da sich hier eher Stadthallen gewidmet werden soll.

3.2 Die Widmung einer öffentlichen Einrichtung

Öffentlich wird eine kommunale Einrichtung durch die ihr ergangene Widmung.⁵² Eine Widmung stellt im Grundsatz eine öffentlich-rechtliche Willenserklärung der Kommune dar, zu welchen Zwecken eine öffentliche Einrichtung benutzt werden soll und durch welchen Benutzerkreis.⁵³ Zur Einordnung als gemeindliche öffentliche Einrichtung muss der Benutzerkreis dabei mindestens die Gesamtheit der Gemeindeglieder umfassen.⁵⁴

Es bedarf unterdessen keiner Form der Widmung. Sie kann auf mehreren Wegen erfolgen. Einerseits kann sie ausdrücklich und formal durch Kreistags- oder Ratsbeschluss, Satzung wie auch in Gestalt einer Allgemeinverfügung im Sinne eines Verwaltungsaktes erfolgen. Andererseits ist aber auch möglich, konkludent durch die reine Vergabepaxis und -entscheidung, einen Widmungswillen auszudrücken. Aber auch bei Letzterem, der sogenannten faktischen Indienststellung, muss der erklärte Wille der Kommune erkennbar sein. Ein schlichtes Überlassen der Einrichtung durch Duldung reicht nicht aus, um daraus eine Widmung zu erschließen.⁵⁵

Ist eine Widmung einmal erfolgt, ist sie nicht in Stein gemeißelt. Sie kann durch die Kommune jederzeit eingeschränkt oder erweitert werden.⁵⁶ Dabei reicht es schon aus, die Vergabepaxis und -entscheidung zu ändern. Auf diese Weise zeigt sich der veränderte Wille der widmenden Kommune.⁵⁷

Sollte allerdings die erstmalige Widmung förmlich ergangen sein, etwa durch einen Beschluss, muss auch eine Änderung, sofern sie zuungunsten des

⁵² OVG Münster, Urt. v. 16.9.1975 – III A 1279/75, NJW 1976, S. 820 (821)

⁵³ Gern/ Brüning, Deutsches Kommunalrecht, S. 428, Rn. 921; Held/ Winkel, Gemeindeordnung NRW, § 8 GO NRW, S. 121; Erichsen/ Dietlein, Kommunalrecht NRW, S. 361, Rn. 16; Ehlers, JURA 2012, S. 692 (693)

⁵⁴ Ehlers, JURA 2012, S. 692 (693); Lange, Kommunalrecht, S. 795, Rn. 6

⁵⁵ Gern/ Brüning, Deutsches Kommunalrecht, S. 428, Rn. 921; Held/ Winkel, Gemeindeordnung NRW, § 8 GO NRW, S. 121; OVG Münster, Urt. v. 16.9.1975 – III A 1279/75, NJW 1976, S. 820 (821)

⁵⁶ OVG Münster, Urt. v. 16.9.1975 – III A 1279/75, NJW 1976, S. 820 (822)

⁵⁷ Held/ Winkel, Gemeindeordnung NRW, § 8 GO NRW, S. 121; Erichsen/ Dietlein, Kommunalrecht NRW, S. 364, Rn. 22

Zugangsbegehrenden ausfällt, förmlich ergehen, um wirksam zu sein. Zugunsten des Zugangsbegehrenden kann die Änderung hier auch konkludent erfolgt sein.⁵⁸

Auch bei einer Widmungsänderung ist die Kommune, im Rahmen ihrer Selbstverwaltung, an die geltenden Gesetze gebunden. Die Vergabepraxis und -entscheidung darf somit nicht willkürlich erfolgen, sondern muss sich stets durch sachliche Gründe rechtfertigen lassen.⁵⁹

Im Falle, dass eine Widmung durch den neutralen Betrachter nicht eindeutig feststellbar ist, gilt in erster Linie die Vermutung, dass es sich bei einer gemeindlichen Einrichtung auch um eine öffentliche handelt, da sie in der Regel ihrer Natur nach zu öffentlichen Zwecken geschaffen und unterhalten wird. Ferner ist auf Indizien abzustellen, etwa zu welchem Zweck die Einrichtung geschaffen wurde oder auch, wie sich die Vergabepraxis und -entscheidung in der Vergangenheit gestaltet hat. Die Kommune müsste schon, um sich einer solchen Vermutung zu entledigen, einen Nachweis vorbringen, dass sich aus der Bereitstellung der Einrichtung eindeutig ergebe, sie solle als private Einrichtung betrieben werden.⁶⁰

3.3 Organisationsformen

Träger öffentlicher Einrichtungen ist grundsätzlich die kommunale Gebietskörperschaft, sprich der Kreis oder die Gemeinde.⁶¹ Dennoch verbleibt ihnen ein Wahlrecht über die Organisationsform der Einrichtungen, zumal sie diese rechtlich nicht verpflichtend in eigener Trägerschaft vorhalten müssen.⁶² Die Rede ist an dieser Stelle von sogenannten Betreibermodellen. Differenziert wird zwischen öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Organisationsformen. Im Folgenden wird, um der Zielrichtung dieser Arbeit gerecht zu werden, nur anhand gängiger Betreibermodelle dargestellt, welche Möglichkeiten sich einer Kommune hier bieten.

⁵⁸ VGH Mannheim, Beschl. v. 29.10.1997 – 1 S 2629/97, NVwZ 1998, S. 540 (541)

⁵⁹ OVG Münster, Urt. v. 16.9.1975 – III A 1279/75, NJW 1976, S. 820 (822); OVG Münster, Beschl. v. 28.6.2018 – 15 B 875/18, BeckRS 2018, 15395, Rn. 8; OVG Münster, Beschl. v. 12.5.2021 – 15 B 605/21, BeckRS 2021, 11070, Rn. 8; OVG NRW, Beschl. v. 19.5.2015 – 15 A 86/14, MMR 2015, S. 775 (775)

⁶⁰ Held/ Winkel, Gemeindeordnung NRW, § 8 GO NRW, S. 121; OVG Lüneburg, Beschl. v. 14.04.2011 – 10 ME 47/11, BeckRS 2011, 51184, Gründe II.; Gern/ Brüning, Deutsches Kommunalrecht, S. 428f., Rn. 921

⁶¹ Schoch, NVwZ 2016, S. 257 (259)

⁶² Gern/ Brüning, Deutsches Kommunalrecht, S. 430, Rn. 924; Peters, in: Dietlein/ Heusch, Kommunalrecht NRW, § 8 GO NRW, Rn. 20; Venherm, in: Kleerbaum/ Palmen, Gemeindeordnung NRW, § 8 GO NRW, S. 185

Auf der öffentlich-rechtlichen Seite kommen mehrere Varianten in Frage. Regiebetriebe unterscheiden sich im Grunde nicht von anderen Abteilungen der Gemeindeverwaltung, besitzen keine eigene Rechtspersönlichkeit, sind aber trotzdem tatsächlich verselbstständigt. Eigenbetriebe besitzen ebenso keine eigene Rechtspersönlichkeit und unterstehen der kommunalen Verwaltung, werden aber haushalts- und rechnungstechnisch gesondert geführt. Ferner können nicht-rechtsfähige Anstalten Träger öffentlicher Einrichtungen sein, die wie Regie- und Eigenbetriebe der Verwaltung unterstehen. Auch kommen rechtsfähige Anstalten infrage, die in Abgrenzung zu nicht-rechtsfähigen Anstalten eine eigene Rechtspersönlichkeit besitzen.⁶³

Regie- und Eigenbetriebe sowie nicht-rechtsfähige Anstalten werden indes als „unechte“ Betreibermodelle deklariert, da sie keine eigene Rechtspersönlichkeit besitzen und im Grunde mit der Kommune identisch sind. Sie sind lediglich im organisatorischen Sinne ein „eigener“ Betrieb. Dem gegenüber stellt etwa eine öffentlich-rechtliche Anstalt ein „echtes“ Betreibermodell dar, da sie rechtlich von der Kommune getrennt ist.⁶⁴

Bei privatrechtlichen Organisationsformen kann die Kommune eine öffentliche Einrichtung in nicht nur einer Weise privatisieren. Sie kann zur Betreibung einer öffentlichen Einrichtung etwa eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung wählen. Man spricht dann von einer „Organisationsprivatisierung“. Oder aber sie betraut etwaige Privatpersonen mit der Aufgabenerfüllung der Einrichtung. Hier ist die Rede von einem „Verwaltungshelfer“. Unterschieden wird des Weiteren in Eigengesellschaften, welche der Kommune gehören, und Gesellschaften, an denen sich die Kommune mehrheitlich beteiligt. Ausschlaggebend für den Erhalt des Status als öffentliche Einrichtung ist, dass diese auch im Rahmen des Betriebens durch eine dritte Person weiterhin den Einwohnern der entsprechenden Kommune zur Verfügung steht und sich darüber hinaus einem öffentlichen Zweck verpflichtet.⁶⁵

⁶³ Peters, in: Dietlein/ Heusch, Kommunalrecht NRW, § 8 GO NRW, Rn. 15.1; Erichsen/ Dietlein, Kommunalrecht NRW, S. 357, Rn. 10; Lange, Kommunalrecht, S. 803, Rn. 22; Ehlers, JURA 2012, S. 692 (694)

⁶⁴ Erichsen/ Dietlein, Kommunalrecht NRW, S. 357, Rn. 10f.

⁶⁵ Erichsen/ Dietlein, Kommunalrecht NRW, S. 358, Rn. 12; Held/ Winkel, Gemeindeordnung NRW, § 8 GO NRW, S. 121; Peters, in: Dietlein/ Heusch, Kommunalrecht NRW, § 8 GO NRW, Rn. 15.2; Lange, Kommunalrecht, S. 803, Rn. 24; Ehlers, JURA 2012, S. 692 (694f.); BVerwG, Beschl. v. 21.7.1989 – 7 B 184/88, NJW 1990, S. 134 (134f.)

Dies sicherzustellen, ist in der Verantwortung der Kommune. Etwa in Gesellschaftsverträgen kann sie ihre, zur Durchsetzung und Gewährleistung der öffentlichen Zweckbindung und Zurverfügungstellung an die Einwohner notwendigen, Mitwirkungs- und Weisungsbefugnisse festigen.⁶⁶

3.4 Benutzungsansprüche

Benutzungsansprüche sind kommunalverfassungsrechtlich konstatiert. Beispielsweise ergeben sich Benutzungsansprüche in Nordrhein-Westfalen für öffentliche Einrichtungen des Kreises aus § 6 Absatz 2 bis 4 der Kreisordnung, für solche der Gemeinde aus § 8 Absatz 2 bis 4 der Gemeindeordnung. Allerdings darf der Begriff der „Berechtigung“, wie er dort verwendet wird, nicht täuschen. Denn im Rahmen des Selbstverwaltungsrechts der Kommune kommt dieser nicht nur die Entscheidungsfreiheit zu, welche öffentlichen Einrichtungen sie für erforderlich hält, sondern auch die Befugnis zur Regelung von Art und Umfang der Benutzung. Diese „Anstaltsgewalt“ schreibt der Kommunalverfassung daher einen eher deklaratorischen Charakter zu.⁶⁷

Das bedeutet, die Gemeinde- und Kreisordnungen sichern den Einwohnern keine unmittelbare Benutzungserlaubnis, sondern einen Anspruch auf Zulassung zur Benutzung im Rahmen der durch die Widmung der Einrichtung ergangenen Nutzungsbestimmungen.⁶⁸ Das tun sie für ausnahmslos alle Einwohner der Kommune. Darüber hinaus auch für sogenannte Forensen, solche, die in einer Kommune Grund besitzen oder Gewerbe betreiben, ohne dort zu wohnen. Gleiches gilt für juristische Personen und Personenvereinigungen.⁶⁹

Eine Kommune darf diese gebotenen Zulassungsansprüche nicht ignorieren und kann sich dementsprechend in ihrer Widmung entweder auf Ortsansässige beschränken oder aber den Benutzerkreis auch auf Ortsfremde erweitern. Zudem geht es auch darum, den Nutzungsumfang zu regeln, sodass ein

⁶⁶ Peters, in: Dietlein/ Heusch, Kommunalrecht NRW, § 8 GO NRW, Rn. 15.3; Ehlers, JURA 2012, S. 692 (694);

Venherm, in: Kleebaum/ Palmen, Gemeindeordnung NRW, § 8 GO NRW, S. 185

⁶⁷ Lange, Kommunalrecht, S. 813f., Rn. 44; Held/ Winkel, Gemeindeordnung NRW, § 8 GO NRW, S. 122; Erichsen/ Dietlein, Kommunalrecht NRW, S. 368, Rn. 27

⁶⁸ Venherm, in: Kleebaum/ Palmen, Gemeindeordnung NRW, § 8 GO NRW, S. 186

⁶⁹ im Folgenden „Ortsansässige“

Benutzungszulassungsanspruch nur dann wirksam ist, wenn sich im Rahmen der Zweckbindung bewegt wird.⁷⁰

Insofern geht es dem verfassungsrechtlichen Gleichheitsanspruch auch nicht grundsätzlich zuwider, sollte sich eine Kommune, an sachlichen Gründen orientiert, auf das gebotene Mindestmaß des Benutzerkreises beschränken, spricht auf Ortsansässige.⁷¹

In der Praxis lohnt es sich in vielen Fällen für eine Kommune, auch Ortsfremden Zulassungsanspruch zu gewähren, etwa zu Zwecken einer angemessenen Auslastung der Einrichtung sowie auch zur Erfüllung überlokaler Funktionen.⁷² Da sich Ortsfremde aber nicht auf den Zulassungsanspruch aus der Kommunalverfassung berufen können, ergibt sich dieser mit beschriebener Praxis aus einer etwaigen Widmung, die den Benutzerkreis überregional ausdehnt.⁷³

Benutzungsansprüche sind nicht abhängig von der Organisationsform der öffentlichen Einrichtung.

Während ein Zulassungsbegehrender gegenüber einer Kommune in der Regel einen Zulassungsanspruch auf Benutzung geltend macht, gestaltet sich das in privatrechtlicher Ausgestaltung der Einrichtung problematisch. Solange einer öffentlichen Einrichtung keine eigene Rechtspersönlichkeit inhärent ist und sie demnach von der Kommune „getragen“ wird, kann die Kommune einem Zulassungsbegehren unmittelbar gerecht werden.⁷⁴

Sollte sie ihre öffentliche Einrichtung allerdings über ein rechtlich von der Kommune getrenntes Betreibermodell laufen lassen, geht ein Zulassungsanspruch ins Leere, weil die Gemeinde oder der Kreis nicht mehr der unmittelbare Einrichtungsträger ist. Dennoch besteht ein Anspruch auf Zulassung, dergestalt, dass ein Verschaffungsanspruch entsteht. Die Kommune

⁷⁰ Venherm, in: Kleebaum/ Palmen, Gemeindeordnung NRW, § 8 GO NRW, S. 186; Schoch, NVwZ 2016, S. 257 (262)

⁷¹ Lange, Kommunalrecht, S. 815, Rn. 47; Peters, in: Dietlein/ Heusch, Kommunalrecht NRW, § 8 GO NRW, Rn. 38f.;

Erichsen/ Dietlein, Kommunalrecht NRW, S. 369, Rn. 29; Schoch, NVwZ 2016, S. 257 (262)

⁷² Gern/ Brüning, Deutsches Kommunalrecht, S. 429, Rn. 921

⁷³ Peters, in: Dietlein/ Heusch, Kommunalrecht NRW, § 8 GO NRW, Rn. 38

⁷⁴ Peters, in: Dietlein/ Heusch, Kommunalrecht NRW, § 8 GO NRW, Rn. 35; Held/ Winkel, Gemeindeordnung NRW, § 8 GO NRW, S. 123

muss in diesem Sinne ihre Mitwirkungs- und Weisungsbefugnisse gegen den Betreiber zur Geltung bringen, um einen Zulassungsanspruch durchzusetzen.⁷⁵

Bewegt sich ein Zulassungsbegehrender mit der beabsichtigten Nutzung der Einrichtung nicht mehr im Widmungszweck, kann er höchstens eine Sondernutzung beantragen, da ein Anspruch auf Zulassung nur im Rahmen der Zweckbestimmung der öffentlichen Einrichtung besteht.⁷⁶

3.5 Nutzungsversagungen

Zulassungsbegehren, die sich im Rahmen der Widmung bewegen, muss in der Regel stattgegeben werden. Wenn sich eine Versagung bei solchen Begehren überhaupt rechtfertigen lässt, dann durch sachliche Gründe. Infrage kommen hier beabsichtigt rechtswidrige Nutzungen, diese sind aber bereits ihrer Natur nach nicht zulassungsfähig.⁷⁷

Zu einer solchen Annahme bedarf es allerdings einer entsprechenden Gefahrenprognose, die mit Sicherheit zu erwartende Rechtsverstöße, etwa strafbare Beleidigungen oder Volksverhetzung durch den Zulassungsbegehrenden beziehungsweise den Veranstalter, begründen kann. Lediglich ein Gefahrenverdacht reicht nicht aus. Gehen solche Gefahren von dritten Personen aus, ist gegen diese gesondert und gefahrenabwehrrechtlich vorzugehen, es begründet sich mithin keine Versagung der Veranstaltung.⁷⁸

Indessen sind der Kommune oder dem Betreiber unliebsame Meinungen kein sachlicher Grund und rechtfertigen in diesem Zuge keine Versagung.⁷⁹

Erfüllt der Zulassungsbegehrende die durch die Widmung festgelegten Nutzungsbestimmungen der Einrichtung nicht, besteht kein Zulassungsanspruch.⁸⁰ Grundsätzlich mag ihm dieser gegebenenfalls zustehen, wird aber durch die Nutzungsbestimmungen eingeschränkt. Ferner kann auch

⁷⁵ Peters, in: Dietlein/ Heusch, Kommunalrecht NRW, § 8 GO NRW, Rn. 36f.; Held/ Winkel, Gemeindeordnung NRW, § 8 GO NRW, S. 123; Schoch, NVwZ 2016, S. 257 (263)

⁷⁶ Peters, in: Dietlein/ Heusch, Kommunalrecht NRW, § 8 GO NRW, Rn. 37; OVG NRW, Beschl. v. 19.5.2015 – 15 A 86/14, MMR 2015, S. 775 (775)

⁷⁷ Peters, in: Dietlein/ Heusch, Kommunalrecht NRW, § 8 GO NRW, Rn. 26; Lange, Kommunalrecht, S. 827, Rn. 73; Ehlers, JURA 2012, S. 692 (697); OVG NRW, Beschl. v. 19.5.2015 – 15 A 86/14, MMR 2015, S. 775 (775)

⁷⁸ Peters, in: Dietlein/ Heusch, Kommunalrecht NRW, § 8 GO NRW, Rn. 28; Erichsen/ Dietlein, Kommunalrecht NRW, S. 369, Rn. 35; BVerwG, Urt. v. 28.6.2004 – 6 C 21/03, BeckRS 2004, 25030, Gründe II. 1. a)

⁷⁹ Erichsen/ Dietlein, Kommunalrecht NRW, S. 369, Rn. 31

⁸⁰ Gern/ Brüning, Deutsches Kommunalrecht, S. 437, Rn. 937; Peters, in: Dietlein/ Heusch, Kommunalrecht NRW, § 8 GO NRW, Rn. 24; Held/ Winkel, Gemeindeordnung NRW, § 8 GO NRW, S. 122; Ehlers, JURA 2012, S. 692 (697)

ein bereits bewilligtes Zulassungsbegehren wieder versagt werden, sollte der Begehrende die Anforderungen im Nachhinein nicht mehr erfüllen.⁸¹

Zweckbestimmung und Benutzerkreis können zwar wie bereits festgestellt jederzeit durch die Kommune geändert werden, allerdings darf dies nicht dazu (aus-)genutzt werden, ungewünschte Veranstaltungen zu versagen. In Anbetracht des Gleichheitsgrundsatzes und der Chancengleichheit Zugangsbegehrender muss sich an sachlichen Gründen orientiert werden.⁸²

Öffentliche Einrichtungen bieten nicht unermesslich viel Platz und können folglich nicht immer allen Zulassungsbegehren gleichzeitig gerecht werden. Für den Fall solcher Überlastungen der Kapazitäten muss die Kommune im Vorhinein transparente Auswahlkriterien dekretieren. In Betracht kommt hier etwa das Prioritätsprinzip, sprich zeitlich vorgelagerten Zulassungsbegehren Vortritt zu gewähren. Auch denkbar ist es, die Begehren in einer Reihenfolge zuzulassen, dass Abwechslung im Veranstaltungsprogramm entsteht. Deutlich wird hier, dass auch die Auswahlkriterien keinesfalls willkürlich aufgestellt werden dürfen, sondern sich anhand sachlicher Aspekte finden lassen müssen.⁸³

Die Annahme, eine Veranstaltung könne aufgrund kapazitiver Auslastung versagt werden, ist ausgeschlossen. Höchstens ließe sie sich in adäquatem Maße verschieben. Der Zulassungsanspruch wandelt sich an dieser Stelle in einen Teilhabeanspruch an den verfügbaren Einrichtungskapazitäten, dem im Rahmen einer ermessensfehlerfreien Auswahlentscheidung auch nachgekommen werden muss.⁸⁴

4 Nutzung öffentlicher Einrichtungen durch politische Parteien

Der Frage von Zulassungsansprüchen zur Benutzung öffentlicher Einrichtungen kommt hinsichtlich politischer Parteien eine besondere Bedeutung zu. Beispielsweise lässt die Messe Essen gerade prüfen, ob ein Vertragsrücktritt in Bezug auf den Bundesparteitag der Alternative für Deutschland möglich ist.⁸⁵

⁸¹ Peters, in: Dietlein/ Heusch, Kommunalrecht NRW, § 8 GO NRW, Rn. 30; OVG NRW, Beschl. v. 19.5.2015 – 15 A 86/14, MMR 2015, S. 775 (775)

⁸² Held/ Winkel, Gemeindeordnung NRW, § 8 GO NRW, S. 122; OVG NRW, Beschl. v. 19.5.2015 – 15 A 86/14, MMR 2015, S. 775 (775)

⁸³ Peters, in: Dietlein/ Heusch, Kommunalrecht NRW, § 8 GO NRW, Rn. 33ff.; Schoch, NVwZ 2016, S. 257 (265)

⁸⁴ Peters, in: Dietlein/ Heusch, Kommunalrecht NRW, § 8 GO NRW, Rn. 33; Ehlers, JURA 2012, S. 692 (697)

⁸⁵ Münten, Essen gegen AfD-Parteitag, Einleitung

Um der kommunalen Daseinsfürsorge gerecht zu werden, ist es nicht erforderlich, öffentliche Einrichtungen für Veranstaltungen politischer Parteien zur Verfügung zu stellen. Entsprechend kann die Widmung derartige Veranstaltungen auch ausschließen.⁸⁶

Sollte sich aber eine politische Partei mit ihrem Zulassungsbegehren im Rahmen der Nutzungsbestimmungen der Einrichtung bewegen, etwa weil sich das aus der ausdrücklichen Widmung oder aber konkludent aus der Vergabepraxis ergibt, kann ihre Veranstaltung nicht versagt werden. Stellt eine Kommune ihre öffentliche Einrichtung einmal politischen Parteien zur Verfügung, erwächst daraus eine konkludente Widmung, zumal eine Widmungsänderung jederzeit und auch formlos möglich ist. Gleichzeitig entsteht dadurch wegen der Selbstbindung der Verwaltung der Anspruch auf Gleichbehandlung nach Artikel 3 Absatz 1 und 3 Grundgesetz, ferner auf Chancengleichheit durch § 5 Absatz 1 des Parteigesetzes. Damit ist eine örtliche Anbindung der Partei ohne Belang. Für das Funktionieren eines demokratischen Rechtsstaates ist dies von elementarer Wichtigkeit.⁸⁷

Auch hier gilt insofern, eine Widmungsänderung kann Veranstaltungen politischer Parteien jederzeit wieder vom Nutzungsumfang ausschließen, aber darf diese Praxis auch hier kein Mittel sein, unliebsame Veranstaltungen zu verhindern, etwa weil dem Ruf der Stadt geschadet werden könnte oder weil verfassungsfeindliche Tendenzen des Zulassungsbegehrenden stützig machen. Abseits einer Widmungsänderung ist es legitim, Veranstaltungen zu versagen, wenn die zugangsbegehrende politische Partei verfassungswidrig ist. Diese Feststellung darf aber gemäß Artikel 21 Absatz 4 Grundgesetz nur durch das Bundesverfassungsgericht, nicht durch eine Kommune selbst, ergehen.⁸⁸

Versagungen von Veranstaltungen politischer Parteien bedürfen ebenso wie Veranstaltungen aller anderen Art, auch und gerade wenn sie sich im Nutzungsumfang befinden, stets einer sachlichen Rechtfertigung. Es reicht

⁸⁶ *Gern/Brüning*, Deutsches Kommunalrecht, S. 437, Rn. 937; *Held/Winkel*, Gemeindeordnung NRW, § 8 GO NRW, S. 124

⁸⁷ *Lange*, Kommunalrecht, S. 815, Rn. 48; *Gern/Brüning*, Deutsches Kommunalrecht, S. 437, Rn. 936; *Erichsen/Dietlein*, Kommunalrecht NRW, S. 369, Rn. 30; *Pabst*, Staats- und Europarecht, S. 63f.; *Bätge*, in: *Sensburg*, Staats- und Europarecht, Rn. 106f.; *OVG Münster*, Beschl. v. 22.03.2023 – 15 B 244/23, NVwZ 2023, S. 774 (775), Rn. 7; *BVerwG*, Beschl. v. 21.7.1989 – 7 B 184/88, NJW 1990, S. 134 (135)

⁸⁸ *Held/Winkel*, Gemeindeordnung NRW, § 8 GO NRW, S. 124; *Erichsen/Dietlein*, Kommunalrecht NRW, S. 369, Rn. 31; *Peters*, in: *Dietlein/Heusch*, Kommunalrecht NRW, § 8 GO NRW, Rn. 29f.; *OVG Lüneburg*, Beschl. v. 14.04.2011 – 10 ME 47/11, BeckRS 2011, 51184, Gründe II.

zumindest nicht aus, eine Versagung damit zu begründen, dass Gegendemonstrationen erwartet würden oder gleichzeitig stattfindende Veranstaltungen gestört würden. Im Rahmen praktischer Konkordanz muss hier eine die Grundrechte aller Betroffenen bedienende Lösung gefunden werden.⁸⁹

5 Amtshaftung von Ratsmitgliedern

Ratsmitglieder üben, im Sinne der repräsentativen Demokratie, ein freies Mandat aus. Das heißt, sie sind in ihrem Handeln insoweit unabhängig, als sie sich an geltendem Recht und einer dem Wohl der Gemeinde und ihrer Gesamtbevölkerung dienenden Überzeugung orientieren. Insofern ist eine Bindung an Fraktion oder Wählerschaft nicht existent. Möglich ist hingegen die sogenannte Fraktionsdisziplin, sich entsprechend auf freiwilliger Basis der Mehrheitsmeinung der eigenen Fraktion unterzuordnen, was der Funktionsfähigkeit des Rates dienen soll. Allerdings wird aus der genannten Freiwilligkeit deutlich, dass jedes Ratsmitglied sich stets für das eigene Handeln verantworten muss. Bedeutsam ist dieser Umstand gerade deshalb, da Ratsmitgliedern weder Indemnität noch Immunität zustehen, wie das etwa bei Abgeordneten der Fall ist.⁹⁰

Die Staatsgewalt ist gemäß des Rechtsstaatsprinzips an das Recht und Gesetz gebunden. Ratsmitglieder handeln in ihrem Amt, als Teil der Exekutive, öffentlich-rechtlich, sodass dieses Prinzip auch für sie Anwendung findet. Während der Staat und seine Organe also entsprechend diese Verantwortung tragen, darf der Bürger sich im Grunde darauf verlassen, die eigenen Rechte zumindest nicht ohne Rechtfertigung durch staatliches Handeln verletzt zu sehen.⁹¹

Sollte sich dennoch ein solcher Fall ergeben, kommt die Amtshaftung zum Tragen. Verletzt ein Ratsmitglied die eigene Amtspflicht, haftet er in der Regel nämlich nicht persönlich, sondern genießt als Amtswalter staatlichen Schutz. In diesem „Außenverhältnis“, sprich durch staatliches Handeln nimmt eine dritte

⁸⁹ *OVG Münster*, Beschl. v. 22.03.2023 – 15 B 244/23, NVwZ 2023, S. 774 (775), Rn. 8, 17, 18; *OVG Münster*, Beschl. v. 12.5.2021 – 15 B 605/21, BeckRS 2021, 11070, Rn. 10-14

⁹⁰ *Frenzen*, in: *Dietlein/Heusch*, Kommunalrecht NRW, § 43 GO NRW, Rn. 6; *Pabst*, Staats- und Europarecht, S. 78

⁹¹ *Hartmann/Tieben*, JA 2014, S. 401 (401); *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, Grundgesetz, Art. 20, Rn. 53; *Pabst*, Staats- und Europarecht, S. 28

Person Schaden, ist der Staat gemäß Artikel 34 Absatz 1 Grundgesetz für den erlittenen Schaden verantwortlich.⁹²

Anders gestaltet sich dies aber, sollte durch staatliches Handeln, hier durch einen Ratsbeschluss, ein staatliches Organ, hier die Gemeinde, finanziell zu Schaden kommen.⁹³

In diesem „Innenverhältnis“ kann der Amtswalter, sollte er in mindestens grob fahrlässiger Weise kausal für den Schadenseintritt sein, in Regress genommen werden. Entsprechend gilt das auch für den Bürgermeister. Grob fahrlässig bedeutet, gemessen an einem sorgfältig handelnden Durchschnittsbeamten, der eigenen Sorgfaltspflicht nicht nachgekommen zu sein. Jedes Ratsmitglied muss sich vor einer Handlung sorgfältig vorbereiten, etwa fehlendes Sachverständnis durch Einholung von Sachkunde oder Expertisen durch Sachverständige ausbessern. Kausal handelt ein Ratsmitglied bereits dann, wenn er für einen entsprechenden die Gemeinde schädigenden Ratsbeschluss stimmt.⁹⁴

In der Praxis gestaltet es sich aber eher schwierig, entsprechende Beweise für haftungsbegründendes verantwortliches Handeln vorzubringen.⁹⁵

Nichtsdestotrotz liegt es, sofern eine gewisse Erfolgsvermutung der Geltendmachung von Schadensersatz besteht, nicht im freien Ermessen des Rates, über das „Ob“ einer Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen zu befinden. Obgleich Ersatzansprüche durch Ratsbeschluss geltend gemacht werden, orientiert sich eine Entscheidung an rechtlichen Maßstäben, die Gemeinde kann demnach nicht grundsätzlich auf Ersatzansprüche verzichten, sie muss sich ferner wirtschaftlich verhalten, darf also mögliche Einnahmen durch Schadensersatz nicht ignorieren. Sollte sich der Rat einer Anspruchserhebung verweigern, obwohl sie rechtlich geboten scheint, muss die Kommunalaufsichtsbehörde intervenieren und für die Durchsetzung der Ansprüche sorgen.⁹⁶

⁹² Frenzen, in: Dietlein/ Heusch, Kommunalrecht NRW, § 43 GO NRW, Rn. 20; Hartmann/ Tieben, JA 2014, S. 401 (405); Held/ Winkel, Gemeindeordnung NRW, § 43 GO NRW, S. 224; BGH, Urt. v. 27.4.1981 – III ZR 71/79, NJW 1981, S. 2122

⁹³ Frenzen, in: Dietlein/ Heusch, Kommunalrecht NRW, § 43 GO NRW, Rn. 21

⁹⁴ Frenzen, in: Dietlein/ Heusch, Kommunalrecht NRW, § 43 GO NRW, Rn. 22f.; Hartmann/ Tieben, JA 2014, S. 401 (405)

⁹⁵ Frenzen, in: Dietlein/ Heusch, Kommunalrecht NRW, § 43 GO NRW, Rn. 27

⁹⁶ Frenzen, in: Dietlein/ Heusch, Kommunalrecht NRW, § 43 GO NRW, Rn. 21; Held/ Winkel, Gemeindeordnung NRW, § 8 GO NRW, S. 224

6 Verfassungsrechtliche Würdigung

Im totalitären Regime des Nationalsozialismus standen den Bürgern keine Grundrechte zu. Der Führer, Adolf Hitler, konnte sein menschenverachtendes Wirklichkeitsbild in einem mörderischen System uneingeschränkt verwirklichen. Vor diesem Hintergrund kommt der heutigen Verfassungsgeschichte besondere Bedeutung zu. Sie ist mehr als relevant für die Frage nach einem Benutzungsanspruch auf kommunale öffentliche Einrichtungen von solchen Personen, die die Ideen des Nationalsozialismus wieder aufgreifen oder verschwörerisches Gedankengut verbreiten -wenn auch subtil.

6.1 Rechtsstaat Deutschland

Was 1848/9 als erster Entwurf einer gesamtdeutschen und modernen Verfassung Grundrechte beinhaltete, nämlich die sogenannte Paulskirchenverfassung, trat nie richtig in Kraft. Der preußische König, Friedrich Wilhelm IV., weigerte sich, die für ihn vorgesehene Kaiserkrone aus der Hand des Volkes anzunehmen, da dies bedeutet hätte, die Volkssouveränität anzuerkennen. Schließlich wäre ihm auch lediglich ein Vetorecht zugekommen, die Gesetzgebung sollte dem Reichstag zustehen.⁹⁷

Über Grundrechte der Bürger wurde dann erst wieder 1918 in der Weimarer Republik geredet, nachdem der erste Weltkrieg verloren war und Kaiser Wilhelm II. nach den Protesten und Aufständen der Novemberrevolution abdankte.⁹⁸

Die Weimarer Reichsverfassung wies jedoch konstruktive Mängel auf und ermöglichte es, die Gesetzgebungskompetenz zu Zwecken des Krisenmanagements vom Reichstag auf die Regierung zu übertragen und Grundrechte außer Kraft zu setzen. Hitler nutze dies, um die Verfassung durch ein Ermächtigungsgesetz zu ändern und so seinen totalitären Führerstaat aufzubauen, in dem Grundrechte keinen Platz mehr hatten.⁹⁹

⁹⁷ Jäkel, JA 2019, S. 231 (242); Kalb, in: Voigt, Aufbruch zur Demokratie, S. 317,333; Koriath, Staatsrecht I, Rn. 22ff.; Pabst, Staats- und Europarecht, S. 4f.; Wesel, Geschichte des Rechts, S. 441

⁹⁸ Höreth, in: Voigt, Aufbruch zur Demokratie, S. 401; Koriath, Staatsrecht I, Rn. 29; Pabst, Staats- und Europarecht, S. 6; Wesel, Geschichte des Rechts, S. 487; Schröder, Rechtsgeschichte, Rn. 662,672

⁹⁹ Koriath, Staatsrecht I, Rn. 34,38f.; Pabst, Staats- und Europarecht, S. 6f.; Strenge, JoJZG 2013, S. 1 (1f.); Feldkamp, Der Parlamentarische Rat 1948-1949, S. 19; Wesel, Geschichte des Rechts, S. 490,502f.,566; Schröder, Rechtsgeschichte, Rn. 727; Kroeschell, Rechtsgeschichte Deutschlands, S. 70f.; Murmann, JuS 2024, S. 97 (98)

Deutschland verlor den zweiten Weltkrieg und die alliierten Besatzermächte machten sich Gedanken über die zukünftige politische und staatsrechtliche Organisation Deutschlands.¹⁰⁰ Da aber besonders zwischen den Westmächten und der Sowjetunion Uneinigkeit herrschte, kam es nur zum Zusammenschluss der durch die Westmächte besetzten Zonen, der sogenannten Trizone. Gemeinsam mit den Benelux-Staaten berieten die Westmächte in der Sechsmächtekonferenz 1948 über eine vorläufige politische Neuordnung Westdeutschlands, die als Londoner Empfehlungen als Vorlage des Grundgesetzes dienten. Im Vordergrund stand dabei, Westdeutschland zu stabilisieren und nationalsozialistischen wie kommunistischen Ideologien keinen Raum zu lassen. In diesem Zuge sollte aus dem totalitären, zentralisierten Führerstaat ein föderales und rechtsstaatliches System werden, das sich von der Unrechtsherrschaft des Nationalsozialismus bewusst absetzt, wobei die Verhinderung eines Wiedererstarkens des totalitär nationalsozialistischen Deutschlands für die Alliierten im Fokus stand.¹⁰¹

Das Grundgesetz stellte schließlich, durch den Parlamentarischen Rat final ausgearbeitet, ein Provisorium dar, ebenso wie Westdeutschland selbst, denn das Ziel war eine gesamtdeutsche Staatsbildung mit entsprechender gesamtdeutscher Verfassung. 1949 trat das Grundgesetz dann in den elf Ländern der westlichen Besatzungszonen in Kraft.¹⁰²

Eine demokratische Legitimation durch das Volk erhielt das Grundgesetz erst im Rahmen des Einigungsvertrages 1990 während der Wiedervereinigung Deutschlands. Das Grundgesetz behielt in diesem Zuge aber seinen Namen.¹⁰³

Zielsetzung des Grundgesetzes war zur Zeit der Schaffung -und ist es wohl heute noch- die „[...] bewusste Auseinandersetzung mit den Schwächen der Weimarer Reichsverfassung und ihrer Perversion in der Zeit des Nationalsozialismus [...]“.¹⁰⁴ Kurzum, nationalsozialistische Staatsstrukturen sollten nunmehr keine Möglichkeit finden, sich in Deutschland auszuprägen. An ihrer statt sollte die freiheitlich demokratische Grundordnung Deutschland demokratisieren, ihren Bürgern subjektive Rechtspositionen und Freiheit gewährleisten. Besonders

¹⁰⁰ *Wesol*, Geschichte des Rechts, S. 527

¹⁰¹ *Korioth*, Staatsrecht I, Rn. 40; *Pabst*, Staats- und Europarecht, S. 7; *Feldkamp*, Der Parlamentarische Rat 1948-1949, S. 19; *BVerfGE* 124, 300 (328); *Kroeschell*, Rechtsgeschichte Deutschlands, S. 195ff.

¹⁰² *Korioth*, Staatsrecht I, Rn. 42; *Wesol*, Geschichte des Rechts, S. 567f.; *Schröder*, Rechtsgeschichte, Rn. 783

¹⁰³ *Pabst*, Staats- und Europarecht, S. 8; *Wesol*, Geschichte des Rechts, S. 567

¹⁰⁴ *Korioth*, Staatsrecht I, Rn. 45

deutlich wird diese Zielsetzung am Aufbau der Verfassung. Die Grundrechte werden nämlich ganz zuvorderst nach der Präambel angeführt. Zudem sind sie und die Verfassungsprinzipien durch die Ewigkeitsklausel nach Artikel 79 unabänderbar.¹⁰⁵

Die Verfassungsprinzipien stellen die elementaren Wesensmerkmale eines Staates dar und finden sich für Deutschland in Artikel 20 des Grundgesetzes.¹⁰⁶ In ihnen wird ganz besonders die Abgrenzung zum zentralstaatlichen Gefüge des nationalsozialistischen Unrechtsstaates deutlich. Etwa ein föderales System, das den einzelnen Bundesländern, beschränkt durch das Homogenitätsprinzip nach Artikel 28, Verfassungsautonomie einräumt.¹⁰⁷ Insofern sind die Länder in erster Linie selbst für ihre Verfassungsgebung zuständig, dürfen dabei aber nicht den im Grundgesetz statuierten Grundsätzen des Rechtsstaates zuwider handeln.¹⁰⁸ Auf diese Weise entsteht ein zweigliedriges Staatsgebilde und die Entscheidungs- und Staatsgewalt wird auf das ganze Bundesgebiet zerstreut und in viele verschiedene Hände gelegt. Die Gewaltenteilung grenzt in diesem Zusammenhang den Rechtsstaat Deutschland von einer Alleinherrschaft durch einen Despoten ab. Im Vordergrund steht dabei der Grundgedanke der gegenseitigen Kontrolle und Hemmung der Staatsgewalten.¹⁰⁹ Unter die Gewaltenteilung und föderalen Strukturen kann auch die Selbstverwaltung der Kommunen subsumiert werden, welche ihren Beitrag zur Stärkung der dezentralen Staatsstruktur leistet.¹¹⁰

Nötig ist das vor allem deshalb, da der Staat, mit Thomas Hobbes gesprochen, als „Leviathan“ oder Souverän die Selbstverteidigungsfähigkeit des einzelnen Bürgers in sich aufnimmt und in seiner Herrschaftsgewalt, im Sinne eines Gewaltmonopols, vereint.¹¹¹ Die Gewährleistung von Rechtssicherheit und das Anstreben von Gerechtigkeit grenzen Deutschland in diesem Zuge als Verfassungsstaat von einem bloßen Staat ab. Denn Deutschland begrenzt seine Herrschaftsgewalt und schützt die subjektiven Rechte des Einzelnen durch die unabänderlichen Grundrechte, die dem Einzelnen zuteilwerden und sie vor ungerechtfertigten oder gar willkürlichen Eingriffen der Staatsgewalt schützen. Hier greift der Vorbehalt des Gesetzes und der Grundsatz der

¹⁰⁵ *Korioth*, Staatsrecht I, Rn. 46f., 56; *Köbler*, Deutsche Rechtsgeschichte, S. 268; *Bätge*, in: *Sensburg*, Staats- und Europarecht, Rn. 69

¹⁰⁶ *Pabst*, Staats- und Europarecht, S. 12; *Bätge*, in: *Sensburg*, Staats- und Europarecht, Rn. 68

¹⁰⁷ *Pabst*, Staats- und Europarecht, S. 10; *Korioth*, Staatsrecht I, Rn. 48

¹⁰⁸ *Pabst*, Staats- und Europarecht, S. 13f.; *Starck/ Paulus*, in: *Huber/ Voßkuhle*, Grundgesetz, Art. 5, Rn. 15

¹⁰⁹ *Bätge*, in: *Sensburg*, Staats- und Europarecht, Rn. 136; *Pabst*, Staats- und Europarecht, S. 23

¹¹⁰ *Vogelsang/ Lübking/ Ulbrich*, Kommunale Selbstverwaltung, S. 34, Rn. 22

¹¹¹ *König*, Niccolò Machiavelli, S. 243

Verhältnismäßigkeit. Der Staat bedarf also stets einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage, um einen Eingriff rechtfertigen zu können und muss das Übermaßverbot beachten.¹¹²

Zur Standfestigkeit dieses Schutzes vor staatlichem Handeln steht dem Bürger der Weg der Verfassungsklage vor dem Bundesverfassungsgericht offen.¹¹³

Bedeutsam ist auch der Umstand, dass Deutschland seinen Bürgern in Abgrenzung zum nationalsozialistischen Regime nicht nur Schutzrechte an sich einräumt, sondern auch Minderheitenschutz gewährleistet, um zu verhindern, dass die Mehrheitsmeinung ihre Entscheidungsgewalt ausnutzt, um Minderheiten zu unterdrücken.¹¹⁴

Konstituierend sind dabei etwa die Kommunikationsgrundrechte als sogenannte Minderheitsgrundrechte wie die Meinungs- und Versammlungsfreiheit.¹¹⁵ Erstere ist im Rahmen dieser Arbeit von besonderer Bedeutung und soll im Folgenden näher beleuchtet werden.

6.2 Meinungsfreiheit

Die Meinungsfreiheit ergibt sich aus Artikel 5 Absatz 1 des Grundgesetzes. Sie gehört zu den konstitutiven Merkmalen eines westlichen Verfassungsstaates und grenzt diesen insofern von einem ihre Bürger kontrollierenden NS-Staat ab, als Kommunikationsfreiheit herrscht.¹¹⁶ Im Dritten Reich stellte das sogenannte „Heimtückegesetz“ der NSDAP kritisch gesinnte Äußerungen unter Strafe und erstickte oppositionelle Gedanken damit im Keim.¹¹⁷ Nicht nur als Grundrecht in Deutschland findet die Freiheit der Meinung den Stellenwert als wesentliche Bedingung der individuellen Persönlichkeitsentfaltung und Voraussetzung eines funktionierenden freiheitlich demokratischen Staates.¹¹⁸ Auch wird sie als Menschenrecht verstanden, ist genauer gesagt in Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention statuiert und wurde indes auch durch den Europäischen Gerichtshof als allgemeiner Rechtsgrundsatz im Unionsrecht

¹¹² Schwarz, NJW 2023, S. 275 (277), Rn. 12; Pabst, Staats- und Europarecht, S. 35

¹¹³ Köbler, Deutsche Rechtsgeschichte, S. 269f.; Koriath, Staatsrecht I, Rn. 46; BVerfGE 7, 198 (209)

¹¹⁴ Bätge, in: Sensburg, Staats- und Europarecht, Rn. 101f.; Koriath, Staatsrecht I, Rn. 111f., 145

¹¹⁵ Koriath, Staatsrecht I, Rn. 46

¹¹⁶ Schulze-Fielitz, in: Dreier, Grundgesetz, Artikel 5 I,II, Rn. 1,4f.; Starck/ Paulus, in: Huber/ Voßkuhle, Grundgesetz, Art. 5, Rn. 280; Dreier, JZ 1994, S. 741

¹¹⁷ Murmann, JuS 2024, S. 97 (100)

¹¹⁸ Schulze-Fielitz, in: Dreier, Grundgesetz, Artikel 5 I,II, Rn. 16

anerkannt.¹¹⁹ Ebenso verankert ist die Meinungsfreiheit in Artikel 11 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Insofern nehmen die Kommunikationsgrundrechte, namentlich die Meinungsfreiheit, in allen EU-Mitgliedsstaaten eine „überragende Stellung im Grundrechtsgefüge“ ein.¹²⁰ Bedeutung wird der Meinungsfreiheit gerade daher zugesprochen, da sie in gewissem Sinne die Grundlage jeder Freiheit überhaupt sei und für eine freiheitlich demokratische Grundordnung schlechthin konstituierend.¹²¹

6.2.1 Schutzbereich

Die Meinungsfreiheit steht jedermann zu, Deutschen wie Ausländern oder Staatenlosen, natürlichen wie juristischen Personen, etwa politische Parteien.¹²²

Nichtsdestotrotz darf damit nicht die Neutralität der staatlichen Hoheitsorgane geschwächt werden. Daher können sich staatliche Organe und juristische Personen des öffentlichen Rechts in der Ausübung der ihr aufgegebenen Ämter nicht auf die Meinungsfreiheit berufen, sprich bei amtlichen Äußerungen.¹²³ Dieser Ausnahme kommt gerade Bedeutung zu, als dass Kommunen nicht nach Belieben Veranstaltungen und Auftritte versagen können, gerade weil ihre Meinung dafür kein mit Entscheidungsgewalt ausgestattetes Argument ist.

Ziel des Freiheitsrechtes ist es, im Sinne einer pluralistischen Gesellschaft den Prozess einer freien öffentlichen Meinungsbildung sowie eine Meinungsvielfalt zu ermöglichen.¹²⁴ In diesem Sinne wird auf der einen Seite eine Meinungsäußerung an sich und auf der anderen Seite die Meinungsverbreitung geschützt. So ist entsprechend der gesamte Prozess der Meinungsweitergabe beziehungsweise der gesamte Kommunikationsprozess geschützt. Entsprechend fällt auch in den Schutzbereich, auf andere effektiv meinungsbildend wirken zu können.¹²⁵

¹¹⁹ EuGH, Urt. v. 17.1.1984 – C-43/82, C-63/82, BeckRS 2004, 71186, Rn. 34; EuGH, Urt. 13.12.2001 – C-340/00 P, BeckRS 2001, 161515, Rn. 18; Starck/ Paulus, in: Huber/ Voßkuhle, Grundgesetz, Art. 5, Rn. 26,31

¹²⁰ Schulze-Fielitz, in: Dreier, Grundgesetz, Artikel 5 I,II, Rn. 34

¹²¹ BVerfGE 7, 198 (208); BVerfGE 27, 71 (81f.); Bumke/ Voßkuhle, Casebook, Rn. 617

¹²² Schulze-Fielitz, in: Dreier, Grundgesetz, Artikel 5 I,II, Rn. 114; BVerfGE 90, 241 (246); Starck/ Paulus, in: Huber/ Voßkuhle, Grundgesetz, Art. 5, Rn. 13,72

¹²³ Schulze-Fielitz, in: Dreier, Grundgesetz, Artikel 5 I,II, Rn. 119; BVerfGE, Urt. v. 18.04.1997 – 8 C 5/96, NVwZ 1997, 1220 (1221); RhPfVerfGH, Beschl. v. 21.5.2014 – VGH A 39/14, KommJur 2014, 451 (452f.)

¹²⁴ Schulze-Fielitz, in: Dreier, Grundgesetz, Artikel 5 I,II, Rn. 46f.; Starck/ Paulus, in: Huber/ Voßkuhle, Grundgesetz, Art. 5, Rn. 61,72

¹²⁵ BVerfGE 7, 198 (210); BVerfGE 57, 295 (319); Starck/ Paulus, in: Huber/ Voßkuhle, Grundgesetz, Art. 5, Rn. 99

Eine Meinung ist dabei etwas Subjektives, ein Stellung beziehendes Dafürhalten im Sinne einer präskriptiven, sprich persönlichen, Ansicht, Auffassung, Überzeugung oder Wertung. Entsprechend weit gefasst ist auch der Schutzbereich. Es kommt gerade nicht darauf an, ob eine Meinung richtig oder falsch, wahr oder unwahr, harmlos oder beleidigend ist. Sie kann sogar rechts- oder linksextremistisch sein.¹²⁶

Auch Tatsachenbehauptungen fallen in den Schutzbereich, sofern die ihr innewohnenden Wertungsanteile im Vordergrund stehen und sie der Meinungsbildung dienen können. Tatsachen sind nämlich Grundlage jeder Meinungsbildung.¹²⁷

Gerade dieser weite Schutzbereich ermöglicht es dem Einzelnen, dem eigenen Mitteilungsbedürfnis uneingeschränkt nachkommen zu können.

Problematisch wird es erst, wenn erwiesen unwahre Tatsachen behauptet, objektive falsche Zitate¹²⁸ gebracht oder evident geschichtliche Tatsachen verdreht werden¹²⁹, ferner auch bei bewusst unwahren Tatsachenbehauptungen, also bei Lügen, deren Unwahrheit bereits zum Zeitpunkt der Äußerung unzweifelhaft feststeht.¹³⁰ Etwa die Leugnung der Judenverfolgung im Dritten Reich stellt eine Tatsachenbehauptung dar, die erwiesen unwahr ist, und genießt daher nicht den Schutz durch die Meinungsfreiheit.¹³¹

Allerdings dürften nicht zu hohe Anforderungen an die Wahrheitspflicht gestellt werden, da sonst die freie Meinungsäußerung ins Leere liefere.¹³² Hinzu kommt, dass die Meinungsfreiheit in erster Linie ein Abwehrrecht gegen staatliches Handeln ist und grundsätzlich keine Pflichten an den Grundrechtsträger stellt.¹³³

Etwa verlässt Schmähkritik den Schutzbereich der Meinungsfreiheit, weil es hier nur darum geht, eine Sache oder Person zu verunglimpfen, nicht um eine Auseinandersetzung mit dieser.¹³⁴

¹²⁶ *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, Grundgesetz, Artikel 5 I,II, Rn. 62; *BVerfGE* 61, 1 (8f.); *Starck/ Paulus*, in: Huber/ Voßkuhle, Grundgesetz, Art. 5, Rn. 73f.

¹²⁷ *BVerfGE* 61, 1 (9); *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, Grundgesetz, Artikel 5 I,II, Rn. 63

¹²⁸ *BVerfGE* 54, 208 (219)

¹²⁹ *BVerfGE* 90, 241 (249)

¹³⁰ *BVerfGE* 90, 241 (254); *BVerfGE* 61, 1 (8)

¹³¹ *BVerfGE* 90, 241 (249)

¹³² *BVerfGE* 54, 208 (219f.)

¹³³ *Starck/ Paulus*, in: Huber/ Voßkuhle, Grundgesetz, Art. 5, Rn. 12,67

¹³⁴ *BVerfGE* 82, 272 (283f.)

Meinungsäußerungen, die eine „rein geistige“ Wirkung übersteigen, um jemand anderem eine Meinung aufzuzwingen beziehungsweise der Äußerung entsprechenden Nachdruck zu verleihen, verlassen den grundrechtlichen Schutzbereich. Denn durch zusätzliche Mittel der aktiven Machtausübung, wie Gewaltakte, kann die innere Freiheit der Meinungsbildung nachhaltig beeinträchtigt werden.¹³⁵

6.2.2 Eingriff und Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit

Einen Eingriff in die Meinungsfreiheit stellt jedes staatliche Handeln dar, das eine Meinungsäußerung oder -verbreitung verbietet, beeinträchtigt, behindert oder gebietet.¹³⁶ Gebieten insofern, als auch die negative Meinungsfreiheit geschützt ist, also keine Meinung haben oder verbreiten zu müssen.¹³⁷ Alle Versuche staatlichen Handelns, bestimmte Meinungen auszugrenzen, führen zu sogenanntem „Meinungsrichtertum“, gegen das sich Artikel 5 mit dem Ziel der autonomen und freimütigen Meinungskundgabe und -bildung gerade richtet.¹³⁸

Als Anspruch an einen zu rechtfertigenden Eingriff kommt der Forderung nach einem allgemeinen Gesetz größte Bedeutung zu. Das den Eingriff ermächtigende Gesetz muss also zunächst die erforderliche Rechtssatzqualität vorweisen, wie etwa parlamentarische Gesetze, Rechtsverordnungen oder Satzungen es tun. Ratsbeschlüsse reichen jedenfalls nicht aus. Darüber hinaus darf das Gesetz nicht an eine bestimmte Meinung anknüpfen, sondern muss schlechthin dem Schutze eines bestimmten Rechtsguts dienen, welches der Meinungsfreiheit zum Schutze eines Gemeinschaftswertes vorgehen kann. „Kann“ bedeutet dabei lediglich, dass es möglich ist, nicht jedoch, dass es im Einzelfall unbedingt der Fall sein muss. Diese Ansicht ergibt sich aus der sogenannten Kombinationslehre des Bundesverfassungsgerichtes, welches in dieser Lehre verschiedene Ansichten über die Deutung eines „allgemeinen“ Gesetzes vereint hat.¹³⁹

¹³⁵ *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, Grundgesetz, Artikel 5 I,II, Rn. 73; *Starck/ Paulus*, in: Huber/ Voßkuhle, Grundgesetz, Art. 5, Rn. 94; *BHG*, Urt. 24.1.1984 – VI ZR 37/82, NJW 1984, S. 1226 (1229)

¹³⁶ *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, Grundgesetz, Artikel 5 I,II, Rn. 121,124; *Starck/ Paulus*, in: Huber/ Voßkuhle, Grundgesetz, Art. 5, Rn. 267

¹³⁷ *Starck/ Paulus*, in: Huber/ Voßkuhle, Grundgesetz, Art. 5, Rn. 67f.

¹³⁸ *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, Grundgesetz, Artikel 5 I,II, Rn. 62

¹³⁹ *Nolte/ Tams*, JuS 2004, S. 199 (200); *BVerfGE* 7, 198 (209f.); *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, Grundgesetz, Artikel 5 I,II, Rn. 136; *Bumke/ Voßkuhle*, Casebook, Rn. 688

Eine Ausnahmeregelung besteht allerdings im Umgang mit der „Ausschwitz-Lüge“. Bei der Affirmation der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft wird aufgrund der Geschichte des nationalsozialistischen Deutschlands eine Ausnahme vom Verbot des Sonderrechts gemacht. Meinungsäußerungen, die den Schrecken und das einzigartige Unrecht unter nationalsozialistischer Herrschaft gutheißen, verdienen keinen verfassungsrechtlichen Schutz. Insofern kann § 130 Strafgesetzbuch als Sonderrecht, da es eine bestimmte Meinung, die „Ausschwitz-Lüge“, betrifft, dennoch die Meinungsfreiheit einschränken.¹⁴⁰

Zur Schmähkritik sei § 185 Strafgesetzbuch genannt. Geschützt wird hier die persönliche Ehre und diese kann gerade durch Meinungsäußerungen verletzt werden, sodass auch diese Strafnorm die Meinungsfreiheit einzuschränken vermag, zumal der Ehrschutz in Artikel 5 auch ausdrücklich als Schranke ausgewiesen wird.¹⁴¹ Schmähkritik und Formalbeleidigungen treten regelmäßig hinter dem Persönlichkeitsschutz zurück.¹⁴² Schlichte Herabsetzungen und harsche persönliche Vorwürfe sind im Zweifel geschützt, im Übrigen kommt es auf eine Beurteilung im Einzelfall an, welches Rechtsgut vorgeht. Jedenfalls bei Herabsetzungen, die gegen eine ganz bestimmte individualisierte Person gerichtet sind und auch ausdrücklich ausgesprochen werden, hat der Ehrschutz Vorrang.¹⁴³

Auch kommen zur Einschränkung der Meinungsfreiheit entgegenstehendes Verfassungsgut oder Grundrechte Dritter infrage. Bedeutsam ist hier, mit Blick auf den vom Deutschen Rechtsstaat abzugrenzenden Nationalsozialismus, besonders die Würde des Menschen, zumal sie den obersten Wert des grundrechtlichen Wertesystems darstellt und folgerichtig mit Artikel 1 an erster Stelle steht.¹⁴⁴ So vermag eine nationalsozialistische Äußerung, etwa indem anderen Menschen die Würde verkannt wird, sei es aus rassistischen oder antisemitischen Beweggründen, die Menschenwürde zu verletzen. Dies ist aber nicht bei jeder dem Nationalsozialismus gewidmeten Äußerung der Fall.¹⁴⁵

¹⁴⁰ BVerfGE 124, 300 (321, 328, 331); Starck/ Paulus, in: Huber/ Voßkuhle, Grundgesetz, Art. 5, Rn. 280, 294f.; BVerfG, Beschl. v. 22.6.2018 – 1 BvR 673/18, NJW 2018, S. 2858 (2859), Rn. 23, Bumke/ Voßkuhle, Casebook, Rn. 624, 692

¹⁴¹ BVerfGE 93, 266 (290f.)

¹⁴² BVerfGE 90, 241 (248)

¹⁴³ Bumke/ Voßkuhle, Casebook, Rn. 703

¹⁴⁴ BVerfGE 30, 173 (193); BVerfGE 6, 32 (41); Hülsmann, RdA 2022, S. 228 (230); Starck/ Paulus, in: Huber/ Voßkuhle, Grundgesetz, Art. 5, Rn. 279

¹⁴⁵ Starck/ Paulus, in: Huber/ Voßkuhle, Grundgesetz, Art. 5, Rn. 280

Dementsprechend kommt es auf die Betrachtung und Beurteilung im Einzelfall an.

Stets muss ein Eingriff verhältnismäßig sein. So muss ein legitimer Zweck verfolgt werden, der nicht allein Meinungsinhalte behindern will, dazu geeignet und erforderlich und schließlich mit Blick auf die Bedeutung der Kommunikationsgrundrechte angemessen sein muss.¹⁴⁶

Zum Tragen kommt hier im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung die Wechselwirkungstheorie, der zufolge im Ergebnis das Recht der Meinungsfreiheit gegebenenfalls zurücktreten muss, wenn schutzwürdige Interessen von einem höheren Stellenwert verletzt werden. Indes kommt es zu einer Güterabwägung im Einzelfall unter verfassungskonformer Auslegung wegen des besonderen Stellenwerts der Meinungsfreiheit für die freiheitlich demokratische Grundordnung. Die Meinungsfreiheit solle nämlich gerade nicht durch jegliches allgemeines Gesetz beliebig eingeschränkt werden können. Insofern findet eine Wechselwirkung statt, als ein allgemeines Gesetz die Meinungsfreiheit zwar beschränken kann, dieser Beschränkung aber Grenzen gesetzt sind -je nach Betrachtung des Einzelfalls. Dadurch soll der Wertgehalt der Meinungsfreiheit bewahrt und das Grundrecht nicht übermäßig eingeeengt werden.¹⁴⁷ Somit sind etwa Volksverhetzung und Beleidigungen eng auszulegen. Die Meinungsfreiheit begrenzt daher die Strafbarkeit obiger Delikte, welche wiederum entsprechend die Meinungsfreiheit beschränken können -je nach Einzelfall.¹⁴⁸

Schlussendlich soll noch Erwähnung finden, dass ein Zensurverbot herrscht, dieses als schlichtweg unverhältnismäßig erscheint und der freien Meinungsäußerung zuwider läuft. Gemeint ist eine Vorzensur, sprich vor einer Meinungsäußerung oder -verbreitung eine staatliche Genehmigung einholen zu müssen. Im Endeffekt hätte eine solche Pflicht auch nichts mehr mit einer freiheitlich demokratischen Grundordnung zu tun, da es gerade um die Freiheit

¹⁴⁶ BVerfGE 124, 300 (331f.); BVerfGE 77, 65 (75)

¹⁴⁷ BVerfGE 7, 198 (208f.); BVerfGE 124, 300 (332); Nolte/ Tams, JuS 2004, S. 199 (200); Schulze-Fielitz, in: Dreier, Grundgesetz, Artikel 5 I, II, Rn. 159; Starck/ Paulus, in: Huber/ Voßkuhle, Grundgesetz, Art. 5, Rn. 287; Bumke/ Voßkuhle, Casebook, Rn. 695

¹⁴⁸ Starck/ Paulus, in: Huber/ Voßkuhle, Grundgesetz, Art. 5, Rn. 76; BVerfGE 124, 300 (320f.)

der Meinungsäußerung und -verbreitung und dessen Förderung geht, nicht um deren Hemmung.¹⁴⁹

6.3 Der allgemeine Gleichheitssatz

Auch das sich aus Artikel 3 Absatz 1 des Grundgesetzes ergebende allgemeine Gleichheitsrecht stellt „eine tragende Säule des demokratischen Verfassungsstaates“ dar. Der Gleichheitssatz versteht sich als Garantie der rechtlichen Gleichstellung aller Menschen, ferner als Grundsatz der Gerechtigkeitsvorstellung der freiheitlich demokratischen Grundordnung.¹⁵⁰

In Abgrenzung zum Dritten Reich verbietet Absatz 3 des Grundgesetzes der staatlichen Gewalt, an persönliche Merkmale rechtliche Unterschiede zu knüpfen. Etwa eine politische Überzeugung zu haben, darf folglich nicht zu einer Ungleichbehandlung führen. Dieses Diskriminierungsverbot verkörpert den Grundgedanken der egalitären, sprich politischen wie sozialen, Gleichheit im Sinne eines Minderheitenschutzes.¹⁵¹

Rechtliche Ungleichbehandlungen müssen stets durch einen hinreichend sachlichen Grund gerechtfertigt werden. Entsprechend liegt ein Eingriff vor, wenn zwischen den von demselben Hoheitsträger ungleich behandelten Personen keine derartigen Unterschiede vorliegen, dass sich eine unterschiedliche Behandlung rechtfertigen ließe. Kurz, Gleiches muss gleich behandelt werden.¹⁵² Da sich Personen, Gegenstände und Sachverhalte niemals vollständig gleichen werden, muss auf den Vergleichsanlass abgestellt werden, also inwiefern Gemeinsamkeiten oder Unterschiede im Einzelfall Relevanz besitzen.¹⁵³

Das Bundesverfassungsgericht erkennt aus dem Gleichheitssatz ein allgemeines Willkürverbot. Alle Träger öffentlicher Gewalt sind daran in ihrem Zuständigkeitsbereich gebunden.¹⁵⁴ Ungleichbehandlungen dürfen nur stattfinden, wenn ein ausreichender sachlicher Grund besteht. Sachfremde Erwägungen reichen dazu explizit nicht aus.¹⁵⁵ Da der Gleichheitssatz als

¹⁴⁹ *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, Grundgesetz, Artikel 5 I,II, Rn. 170, 218; *BVerfGE* 33, 52 (72)

¹⁵⁰ *Bumke/ Voßkuhle*, Casebook, Rn. 451

¹⁵¹ *Bumke/ Voßkuhle*, Casebook, Rn. 499, 501

¹⁵² *BVerfGE* 55, 72 (88); *Bumke/ Voßkuhle*, Casebook, Rn. 451ff.; *Wollenschläger*, in: Huber/ Voßkuhle, Grundgesetz, Art. 3, Rn. 68,80,93

¹⁵³ *Wollenschläger*, in: Huber/ Voßkuhle, Grundgesetz, Art. 3, Rn. 44ff.

¹⁵⁴ *BVerfGE* 122, 1 (25); *Wollenschläger*, in: Huber/ Voßkuhle, Grundgesetz, Art. 3, Rn. 59

¹⁵⁵ *BVerfGE* 54, 117 (125)

Menschenrecht Deutschen und auch Ausländern zugutekommt, bedarf es gerade für eine Ungleichbehandlung aufgrund der Staatsangehörigkeit eines hinreichend sachlichen Grundes.¹⁵⁶

7 Aktuelle Fallgestaltungen nach bisherigen Erkenntnissen

Die bisher gewonnenen Erkenntnisse sollen im Folgenden einen Praxisbezug erhalten. Dafür soll nochmals auf die aktuellen Fallgestaltungen eingegangen werden.

7.1 Gansers Auftritt in Dortmund

Daniele Ganser konnte in Dortmund gerichtlich erwirken, die Westfalenhalle für seine Veranstaltung benutzen zu können. Anfangs hatte er über die Nema Entertainment GmbH einen Vertrag mit der Westfalenhallen GmbH geschlossen. Von diesem zurückzutreten und Ganser den Auftritt zu versagen, ist aus vielerlei Hinsicht nicht umsetzbar -wie gerichtlich auch hinlänglich festgestellt.

An die Widmung einer öffentlichen Einrichtung sind keine formalen Voraussetzungen geknüpft. Gerichtlich wurde entsprechend festgestellt, dass die in der Grundsatzklärung gegen Antisemitismus festgehaltene Benutzungsabsicht den erkennbaren Willen der Stadt Dortmund als verantwortliche Kommune darstellt. Auch verweist der Stadtrat selbst auf diese Resolution. Demnach ist die Westfalenhalle für „Veranstaltungen aller Art“ gewidmet. Ganser bewegt sich folgerichtig mit einem politischen Vortragsthema im Widmungsrahmen. Da ihm die Halle zuvor bereits zur Verfügung gestellt wurde, lässt sich an dieser Stelle auch eine, seinen Vortrag erfassende, Vergabepaxis und -entscheidung erkennen.

Grundsätzlich kommt ein Anspruch auf Zulassung zur Benutzung nur Ortsansässigen zugute, da es um die kommunale Daseinsfürsorge geht. Andererseits kann der benutzungsberechtigte Personenkreis durch die Kommune erweitert werden, was hier durch eine derart offene Widmung unfraglich der Fall ist. Hierbei gehen die Nutzungsbestimmungen durch eine Widmung dem

¹⁵⁶ *BVerfGE* 130, 240 (253); *Wollenschläger*, in: Huber/ Voßkuhle, Grundgesetz, Art. 3, Rn. 64,159

kommunalverfassungsrechtlichen Benutzungsanspruch vor, da dessen Aufgabe eher die Sicherung des Anspruchs auf mindestens alle Einwohner deklariert, nicht aber die Kommune dahingehend einzuschränken vermag, den Benutzerkreis nicht auch auf Ortsfremde zu erweitern.

Entsprechend lässt sich aus diesen Umständen ein Verschaffungsanspruch Gansers ableiten. Dortmund schloss mit der Westfalahallen GmbH, juristische Person des Privatrechts, einen entsprechenden Gesellschaftsvertrag, um den Bürgern die Stadthalle als öffentliche Einrichtung weiterhin zu öffentlichen Zwecken zur Verfügung zu stellen, ohne die Halle eigens betreiben zu müssen. Entsprechend handelte es sich um ein „echtes“ Betreibermodell, bei dem die Westfalahallen GmbH in eigener Rechtspersönlichkeit dasteht. Die Stadt Dortmund ist derweil alleinige Gesellschafterin der Westfalahallen Unternehmensgruppe GmbH.¹⁵⁷ Auf diesem Wege verbleibt die Stadt Dortmund in der Position, auf die Halle einwirken zu können und sowohl öffentliche Zweckbindung als auch Zurverfügungstellung an die Einwohner Dortmunds durchsetzen zu können. Ferner zeigt das auch der Umstand, dass der Gesellschaftsvertrag selbst einem Ratsbeschluss der Stadt Dortmund entspringt und der Stadtrat daran Änderungen vornehmen kann.¹⁵⁸

Eine Absage könnte nur unter sachlicher Begründung ergehen. Eine der Kommune unliebsame Meinung anzuführen, reicht keinesfalls aus, zumal sich die Kommune in Ausübung amtlicher Tätigkeiten, hier der Vergabe von Veranstaltungsräumlichkeiten, nicht auf die Meinungsfreiheit berufen kann. Sie hat unvoreingenommen zu entscheiden. Somit ist auch der Annex in der Grundsatzklärung der Stadt Dortmund, öffentliche Einrichtungen keinen antisemitischen Akteuren zur Verfügung zu stellen, gegenstandslos.

Eine hinreichend gefestigte Gefahrenprognose, dass Ganser zu Straftaten aufrufen oder während der Veranstaltung strafbare Äußerungen tätigen werde, könnte zwar einen sachlichen Grund darstellen, wurde aber im Fall Ganser nicht überzeugend vorgebracht. Erschwerend kommt hinzu, dass antisemitische Äußerungen beziehungsweise Beleidigungen, in Anknüpfung an die

¹⁵⁷ Westfalahallen Unternehmensgruppe, Über uns, Unternehmensstruktur

¹⁵⁸ Stadt Dortmund, Gesellschaftsvertrag der Westfalahallen Dortmund GmbH, S.1,11

Wechselwirkungstheorie, restriktiv auszulegen sind und nicht jede kritische Äußerung den Schutzbereich der Meinungsfreiheit verlässt.

Ganser kommt diese Meinungsfreiheit auch als Schweizer zu, da es sich um ein Jedermann-Grundrecht handelt, das insofern auch Ganser als nichtdeutsche Person schützt.

An dieser Stelle kann auf das Bundesverfassungsgericht verwiesen werden. Dieses hat zum weiten Schutzbereich der Meinungsfreiheit nämlich ausgeführt, dass das Grundgesetz auf die „Kraft der freien Auseinandersetzung als wirksamste Waffe auch gegen die Verbreitung totalitärer und menschenverachtender Ideologien“ vertraue. Es besteht keine Pflicht, Loyalität zur Verfassung zu beweisen, sodass selbst nationalsozialistisches Gedankengut nicht von vornherein aus dem Schutzbereich der Meinungsfreiheit herausfällt.¹⁵⁹ Das gilt selbst für eine Meinungsäußerung, die Rechte Dritter verletzt. Maßgeblich ist hier der Zweck der Äußerung. Umso eher es bei der Meinungsäußerung um einen Beitrag zum geistigen Meinungskampf in einer öffentlich relevanten Sache geht und nicht um die eigennützige Beeinträchtigung der Rechte des Dritten, hat das verletzte Rechtsgut zurückzutreten und die Meinungsäußerung ihre Legitimation. Hier wird vom Bundesverfassungsgericht die Regel angeführt, dass im Zweifel die Vermutung für die Zulässigkeit der öffentlichen Rede spricht.¹⁶⁰

Dies verdeutlicht umso mehr, wie hoch die Hürde ist, die eine Äußerung nehmen muss, um aus dem Schutzbereich der Meinungsfreiheit herauszufallen. Gansers in der Vergangenheit getätigten antisemitischen beziehungsweise verschwörungsideologischen Ansichten sind dazu wohl kaum in der Lage. Ganser gibt sich als Wissenschaftler, stellt etwa beim Ukrainekrieg nicht das „Ob“ des Krieges, sondern das „Warum“ in den Vordergrund. Er zweifelt also nicht die Tatsache an, dass Krieg herrscht, sondern versucht, die Audienz von seiner Sicht auf die Umstände des Krieges zu überzeugen. Gerade diese meinungsbildende Wirkung ist grundrechtlich geschützt.

Ganser steht öffentlich in der Kritik, antisemitische Ansichten zu pflegen, doch ist nicht ersichtlich, warum solche Ansichten Einzug in seinen Vortrag zum Thema des Ukrainekriegs finden sollten. Natürlich kann nicht ausgeschlossen werden,

¹⁵⁹ BVerfGE 124, 300 (320); Starck/ Paulus, in: Huber/ Voßkuhle, Grundgesetz, Art. 5, Rn. 280

¹⁶⁰ BVerfGE 7,198 (212); BVerfGE 61,1 (11)

dass Ganser in irgendeiner Weise dennoch antisemitische Äußerungen fallen lässt, aber ihm kann das keineswegs als sicher unterstellt werden. In Anlehnung an das Zensurverbot ist es auch illegitim, seine Äußerungen vorher prüfen zu lassen. Ganser ist frei in dem, was er sagen möchte, bis er auf die Grenzen der Meinungsfreiheit stößt. Das allerdings ex ante, also im Vorhinein, hinreichend begründet anzunehmen, scheint nicht realistisch, sondern eher willkürlich.

Unter Bezugnahme auf Gansers dubiose Äußerungen und vergangenes Verhalten kann sich indes keine, an sachlichen Gründen orientierte, Versagung rechtfertigen lassen. Etwaige strafbare Äußerungen, die den Schutzbereich verlassen, müssen im Einzelfall beurteilt werden. Diese Praxis erscheint aber frühestens während des Auftritts machbar, realistischer gesehen, gemessen am Umfang einer begründungsfähigen Einschätzung, eher nach der Veranstaltung im Rahmen strafrechtlicher Aufarbeitung.

Ferner wird Ganser auch durch den Gleichbehandlungsanspruch aus Artikel 3 Grundgesetz geschützt, da es sich auch hier um ein Grundrecht handelt, das allen Personen, auch Ausländern, zukommt. Zwar ist eine Ungleichbehandlung zwischen Deutschen und Ausländern nicht per se ausgeschlossen, müsste sich dafür aber ein sachlicher Grund finden lassen. Im Fall Ganser ist ein solcher Grund nicht ersichtlich. Wie auch gerichtlich festgestellt wurde, ergibt sich aus der bisherigen Vergabepaxis und -entscheidung der Westfalenhalle ein Verschaffungsanspruch. Ganser diesen aufgrund seiner Staatsangehörigkeit verweigern zu wollen, erscheint nicht überzeugend. Ferner handelt es sich auch bei der politisch ausgerichteten Veranstaltung Gansers in Relation mit anderen Veranstaltungen „aller Art“, die in der Westfalenhalle stattfinden, um wesentlich Gleiches, jedenfalls ist kein relevanter Unterschied erkennbar. In der Folge darf für Ganser kein Nachteil entstehen. Dies gewinnt nochmals an Bedeutung, da der Gleichheitssatz gerade in Bezug auf das „Haben“ einer politischen Ansicht ein Diskriminierungsverbot gebietet. Ganser darf nicht verboten werden, eine politische Ansicht zu haben. Dass er sie äußert und verbreitet wird dann wiederum durch die Meinungsfreiheit geschützt.

Bezug soll auch auf die fragliche Amtshaftung genommen werden. Die AfD wies den Oberbürgermeister der Stadt Dortmund nach ergangenen Urteilen der

gerichtlichen Instanzen darauf hin, jene Ratsmitglieder, die für den rechtswidrigen Ratsbeschluss verantwortlich sind, für Schäden, die die Kommune durch die Kosten des Verfahrens erlitten hat, in Regress zu nehmen.¹⁶¹ Zumindest kann hier gesagt werden, dass die Ratsmitglieder sich vor ihrer Stimmabgabe eine entsprechende Expertise über die Rechtsfähigkeit ihres Beschlusses hätten einholen müssen, zumal die AfD diesbezügliche Bedenken vor Ergehen der Absage kundgetan hat.¹⁶² Ferner erscheint es auch als offensichtlich, dass sich eine Veranstaltungsversagung nicht auf vage Vermutungen oder unliebsame Wertevorstellungen stützen kann. Zur Amtshaftung sei abschließend zu sagen, dass es durchaus möglich erscheint, Ratsmitglieder für der Kommune im Innenverhältnis entstandene finanzielle Schäden in Regress zu nehmen. Gerade für etwaige in der Zukunft liegende Entscheidungen könnte sich das verschärfend darstellen, da ein „sorgfältig handelnder Durchschnittsbeamter“ sicherlich die aktuellen Gerichtsentscheidungen über die Rechtswidrigkeit einer entsprechenden Auftrittsverletzung verfolgt hat. Der Rat hat indes im Sinne der Wirtschaftlichkeit bei einer Erfolgsvermutung Schadensersatzansprüche auch geltend zu machen -ob gewollt oder nicht.

7.2 AfD-Parteitag in Essen 2024

Die Entwicklung über den Parteitag der Alternative für Deutschland in Essen 2024 bleibt abzuwarten. Sollte die Messe Essen bereits für andere Veranstaltungen politischer Parteien zur Verfügung gestellt worden sein, ergibt sich daraus ein Anspruch der AfD auf Zulassung zur Benutzung. Neben dem grundrechtlichen Gleichbehandlungsanspruch und der Meinungsfreiheit auf der einen Seite, ergibt sich der Anspruch unmittelbar aus § 5 Absatz 1 des Parteigesetzes. Dort wird die Chancengleichheit der Parteien bei der Vergabe von öffentlichen Einrichtungen explizit angeführt.

Sollte Essen eine Versagung begründen wollen, so ginge dies nur dann, wenn das Bundesverfassungsgericht zuvor die Verfassungswidrigkeit der Partei feststellen würde oder aber die Messe Essen Veranstaltungen politischer

¹⁶¹ *Stadt Dortmund/Drs. 34199-24*, S. 1f.

¹⁶² *Stadt Dortmund/Drs. 27047-23-E1*, S. 1f.; *Stadt Dortmund*, Niederschrift (öffentlich) über die 17. Sitzung des Rates der Stadt am 09.02.2023, zu TOP 10.14

Parteien ausschließt. Solch eine Ausnahme in der Widmung muss allerdings zuvor deutlich erkennbar sein, entweder durch Vergabep Praxis und -entscheidung oder aber durch eine schriftliche Fixierung. Der Gedanke, die Widmung noch rechtzeitig vor der Veranstaltung der AfD zu ändern, ist abwegig, da sich die Kommune auf diese Weise des Verdachts aussetzen würde, politisch motiviert eine Versagung durch Widmungsänderung begründen zu wollen. Dieses Verdacht könnte sich Essen dann nur noch durch Vorlegung von Beweisen entledigen, die solch ein das Gebot der Neutralität verletzendes Handeln ausschließen.

8 Konklusion

Die gar unbegreiflichen geschichtlichen Umstände, namentlich der beiden Weltkriege und des Holocaust, haben am Ende zu einem rechtsstaatlichen Deutschland geführt, das seinen Bürgern Grundrechte zugesteht und sich in seiner Staatsgewalt selbst zurücknimmt. Eine konstituierende Grundlage für die Freiheit der Bürger und der gerechten Umstände des gesellschaftlichen Miteinanders ist die Meinungsfreiheit. Niemandem darf die eigene Meinung verwehrt, unterdrückt oder eine fremde aufgezwungen werden. Auch und gerade Minderheiten werden in dem Erhalt und der Verbreitung ihrer Ansichten geschützt. Eine Meinung muss dabei auch nicht unbedingt verfassungstreu sein, sie darf oppositionelle Gedanken beinhalten.

Entsprechend dürfen auch verschwörungsideologische Einstellungen Einzug in den Meinungsdiskurs der Öffentlichkeit finden und zur Meinungsvielfalt beitragen, solange sie nicht den sehr weit gesteckten Schutzbereich der Meinungsfreiheit verlassen. Gerade durch Verschwörungsnarrative wird nicht an einem Ereignis an sich gezweifelt, sondern dessen Hergang, wie er öffentlich proklamiert wird, in Frage gestellt. Es handelt sich bei Aussagen zu Schuld und Verantwortung für historische Ereignisse um komplexe Beurteilungen, die nicht als Tatsachenbehauptungen abgetan werden können, sondern im Bereich einer Meinungsäußerung verbleiben.¹⁶³

¹⁶³ BVerfGE 90, 241 (249f.)

Antisemitische Äußerungen sind ebenfalls nicht per se strafbar.¹⁶⁴ Antisemitismus ist ein nicht eindeutig definierter Begriff, um verschiedene Formen des Judenhasses zu beschreiben. Welche Äußerungen am Ende etwa nach den Paragrafen 130 oder 185 Strafgesetzbuch als Schmähung oder Volksverhetzung strafbar sind, ist die eine Frage, die andere, ob die strafbare Äußerung wiederum ausreicht, um die Meinungsfreiheit zu beschränken. Im Vorhinein einer Veranstaltung mag es nicht oder nur sehr schwer möglich sein, anzunehmen, dass es zu einer strafbaren, die Meinungsfreiheit einschränkenden Äußerung kommen wird.

Der Einzelne kann sich zwar von subjektiven Empfindungen leiten lassen und sich beunruhigenden Ansichten im Sinne der öffentlichen Meinungsbildung entgegenstellen. Das gilt aber nicht für staatliche Hoheitsorgane oder juristische Personen öffentlichen Rechts in der Ausübung ihrer Ämter. Sie sind an Recht und Gesetz gebunden und müssen ihrer Verpflichtung zur Neutralität gerecht werden. Kommunen müssen also ihre Meinung und Wertevorstellung bei der Vergabe von Räumlichkeiten öffentlicher Einrichtungen in den Hintergrund stellen und anhand sachlicher, also eben nicht subjektiver, Elemente Entscheidungen treffen.

Nach den ergangenen und bereits angeführten gerichtlichen Entscheidungen erscheint es geradezu dilettantisch, noch immer Versagungen prüfen zu lassen oder Veranstaltungen abzusagen, obwohl der Zulassungsbegehrende einen Nutzungsanspruch hat und keine sachlichen Gründe für eine Versagung vorliegen. Dieses Prozedere hat allerhöchstens eine Wirkung, und zwar eine öffentliche. Gansers Auftritt wurde medial innerviert, umso mehr, da er vor Gericht Erfolg hatte. Die Stadt Dortmund könnte hier orientierungslos und unprofessionell in der Ausübung ihrer Ämter wirken, infolgedessen das Bürgervertrauen in staatliches Handeln senken und verschwörerischen Ideologien Vorschub leisten. Schließlich kann auch angenommen werden, dass Ganser sich durch sein Auflehnen gegen die politischen Entscheidungsträger noch mehr Anhänger verschafft hat. Im Grunde hat Dortmund mit ihrer Versagung und Beschwerde vor dem Oberverwaltungsgericht das Gegenteil ihres eigentlichen Ziels erreicht, nämlich Gansers Auftritt nicht versagt, sondern

¹⁶⁴ Liebscher/ Pietrzyk/ Lagodinsky/ Steinitz, NJOZ 2020, S. 897 (899)

ihn medial in Szene gesetzt. Als derjenige, der von dem „Mainstream“ vermeintlich verschwiegene Wahrheiten aufdecke, mag es seinen Anhängern gerade noch überzeugender vorkommen, wenn staatliche Organe Ganser an der Äußerung seiner Meinungen hindern wollen.

Der Stellenwert der freien Rede wird besonders bewusst, sobald sie fehlt. Wenn nicht das Neutralitätsgebot sowie das allgemeine Willkürverbot Kommunen in ihrer Selbstverwaltung binden und die Kommunikationsfreiheiten keinen so wertvollen Kern der deutschen Verfassung darstellen würden, könnte eine Kommune ihre Entscheidungsgewalt über die Benutzung öffentlicher Einrichtungen ungebremst ausnutzen. Ein politisch rechts dominierter Stadt- oder Gemeinderat könnte dann der Verfassung positiv eingestellte oder gegen rechts aufklärende Veranstaltungen in öffentlichen Einrichtungen einfach versagen. Besonders vor dem Hintergrund, dass Wertevorstellungen, die mit der Verfassung brechen, längst keine Seltenheit mehr sind. Das verdeutlichen etwa die Umfragewerte der AfD. Die rechtspopulistische Partei ist nach derzeitigen Umfragewerten eine der stärksten in Deutschland.¹⁶⁵

Die gegenwärtigen Proteste und Kundgebungen gegen die AfD, Neonazismus, Rassismus und Antisemitismus verkörpern indessen wohl das, was sich das Bundesverfassungsgericht unter der „Kraft der freien Auseinandersetzung als wirksamste Waffe auch gegen die Verbreitung totalitärer und menschenverachtender Ideologien“ vorstellt. Solche Ansichten lassen sich nicht dadurch effektiv verhindern, dass sie verboten werden. Gerade ein Verbot könnte zu noch mehr Verdruss solcher führen, die mit aktuellen politischen Entscheidungen und Entwicklungen nicht einverstanden sind, und gegebenenfalls eine Radikalisierung fördern. Sinnvoller erscheint, auch im Sinne der freiheitlich demokratischen Grundordnung, Meinungen freien Lauf zu lassen, eine Meinungsvielfalt zu ermöglichen und nur im zu rechtfertigenden Einzelfall eine Meinung vom Grundrechtsschutz auszuschließen. Insofern sind Zulassungsbegehrende, die mit ihrer beabsichtigten Nutzung in den Widmungszweck der öffentlichen Einrichtung fallen, in der Lage, ihren Anspruch auch durchzusetzen.

¹⁶⁵ Statista, Politik: Parteien in Deutschland, S. 17

9 Literaturverzeichnis

Aly, Götz, Warum die Deutschen? Warum die Juden? Gleichheit, Neid und Rassenhass 1800-1933, 2. Auflage, Frankfurt am Main 2018

Benz, Wolfgang, Antisemitismus, Präsenz und Tradition eines Ressentiments, Schwalbach am Taunus 2015

Benz, Wolfgang, Die Protokolle der Weisen von Zion, Die Legende von der jüdischen Weltverschwörung, 2. Auflage, München 2011

Blume, Michael, Verschwörungsmythen - Woher sie kommen, was sie anrichten, wie wir ihnen begegnen können, 2. Auflage, Ostfildern 2020

Bock, Sophia/ Schubarth, Wilfried, Basiswissen Verschwörungsmythen, Ein Leitfaden für Lehrende und Lernende, Stuttgart 2022

Bumke, Christian/ Voßkuhle, Andreas, Casebook Verfassungsrecht, 8. Auflage, Tübingen 2020

Daase, Christopher/ Deitelhoff, Nicole/ Junk, Julian (Hrsg.), Gesellschaft Extrem, Was wir über Radikalisierung wissen, Frankfurt am Main 2019

Deuker, Oliver, Daniele Gansers gutes Geschäft mit den Mythen, zdf heute v. 10.03.2023, <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/daniele-ganser-ukraine-hannover-historiker-100.html>, abgerufen am 05.04.2024

Dietlein, Johannes/ Heusch, Andreas (Hrsg.), Kommunalrecht Nordrhein-Westfalen, Kommentar, München 2020

Dreier, Horst, Grenzen demokratischer Freiheiten im Verfassungsstaat, JZ 1994, S. 741-800

Dreier, Horst (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band I, Artikel 1-19, 3. Auflage, Tübingen 2013

Ehlers, Dirk, Rechtsprobleme der Nutzung kommunaler öffentlicher Einrichtungen – Teil 1, JURA 2012, S. 692-700

Erichsen, Hans-Uwe/ Dietlein, Johannes, Kommunalrecht des Landes Nordrhein-Westfalen, 3. Auflage, Siegburg 2022

Feldkamp, Michael F., Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Die Entstehung des Grundgesetzes, Göttingen 2019

Frasch, Dennis, Alles, nur nicht die Wahrheit: Ein Abend unter Verschwörungstheoretikern, NZZ v. 08.04.2023, <https://www.nzz.ch/gesellschaft/ein-abend-mit-verschwoerungstheoretiker-daniele-ganser-ld.1815354>, abgerufen am 05.04.2024

Friedländer, Saul, Die Jahre der Vernichtung, Band 2: Das Dritte Reich und die Juden 1939-1945, 2. Auflage, München 2006

Ganser, Daniele, Illegale Kriege, Wie die NATO-Länder die UNO sabotieren, Eine Chronik von Kuba bis Syrien, Frankfurt am Main 2022

Gern, Alfons/ Brüning, Christoph, Deutsches Kommunalrecht, 4. Auflage, Baden-Baden 2019

Hartmann, Bernd J./ Tieben, Samuel, Amtshaftung, JA 2014, S. 401-407

Held, Friedrich Wilhelm/ Winkel, Johannes (Hrsg.), Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, Kommentar, 5. Auflage, Wiesbaden 2020

Huber, Peter M./ Voßkuhle, Andreas (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band 1, 7. Auflage, München 2018

Hülsmann, Marie-Luisa, Grenzen der Meinungsfreiheit im Arbeitsverhältnis, RdA 2022, S. 228-235

Hümmeler, Holm Gero, Verschwörungsmutten, Wie wir mit verdrehten Fakten für dumm verkauft werden, Stuttgart 2019

Jarass, Hans D./ Pieroth, Bodo, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 18. Auflage, München 2024

Jäkel, Marcel, Die >>Paulskirchenverfassung<< der Frankfurter Nationalversammlung, Umstände und Grundzüge ihrer Entstehung, Inhalte und historischen Bedeutung, JA 2019, S. 231-243

Kleerbaum, Klaus-Viktor/ Palmen, Manfred (Hrsg.), Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, Kommentar für die kommunale Praxis, 3. Auflage, Recklinghausen 2019

Korioth, Stefan, Staatsrecht I, Staatsorganisationsrecht unter Berücksichtigung europäischer und internationaler Bezüge, 5. Auflage, Stuttgart 2020

Kroeschell, Karl, Rechtsgeschichte Deutschlands im 20. Jahrhundert, Göttingen 1992

Köbler, Gerhard, Deutsche Rechtsgeschichte, Ein systematischer Grundriss, 6. Auflage, München 2005

König, René, Niccolò Machiavelli, Zur Krisenanalyse einer Zeitenwende, 2. Auflage, Wiesbaden 2022

Lange, Klaus, Kommunalrecht, 2. Auflage, Tübingen 2019

Liebscher, Doris/ Pietrzyk, Kristin/ Lagodinsky, Sergey/ Steinitz, Benjamin, Antisemitismus im Spiegel des Rechts, Zur Berücksichtigung aktueller Ausdrucksweisen des Antisemitismus in der deutschen Rechtsprechung, NJOZ 2020, S. 897-902

Lipstadt, Deborah, Antisemitismus heute, Wie Hass und Vorurteile global erstarken, München 2019

Mendel, Meron, Stellungnahme, Thema: „Dritter Bericht der Bundesregierung zur weltweiten Lage der Religions- und Weltanschauungsfreiheit (Berichtszeitraum 2020 bis 2022), <https://www.bundestag.de/resource/blob/999930/6f0be5499136babc2486dfabd989798d/Stellungnahme-Mendel.pdf>, abgerufen am 03.05.2024

Murmann, Uwe, Strafrecht im Nationalsozialismus, Eine Einführung, JuS 2024, S. 97-111

Mühlmann, Sophie, Umstrittener Historiker: Wer ist Daniele Ganser?, NDR v. 09.03.2023, <https://www.ndr.de/nachrichten/niedersachsen/Umstrittener-Historiker-Wer-ist-Daniele-Ganser,ganser114.html>, abgerufen am 05.04.2024

Münten, Thomas, Essen gegen AfD-Parteitag: Die Ungewollten, Stadt prüft Durchführungsverbot, zdf heute v. 23.01.2024, <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/deutschland/afd-bundesparteitag-essen-grugahalle-protest-100.html>, abgerufen am 18.04.2024

Nocun, Katharina/ Lamberty, Pia, Fake Facts, Wie Verschwörungstheorien unser Denken bestimmen, Köln 2020

Nolte, Martin/ Tams, Christian J., Grundfälle zu Art. 5 I 1 GG, JuS 2004, S. 199-202

Pabst, Heinz-Joachim, Staats- und Europarecht, 5. Auflage, Witten 2019

Salzborn, Samuel, Globaler Antisemitismus, Eine Spurensuche in den Abgründen der Moderne, Bonn 2019

Schoch, Friedrich, Rechtsprechungsentwicklung, Zugang zu kommunalen Einrichtungen, NVwZ 2016, S. 257-265

Schröder, Rainer, Rechtsgeschichte, 10. Auflage, Münster 2015

Schwarz, Kyrrill-Alexander, Rechtsstaat und ziviler Ungehorsam, NJW 2023, S. 275-280

Sensburg, Patrick Ernst (Hrsg.), Staats- und Europarecht, 3. Auflage, Stuttgart 2023

Statista (Hrsg.), Antisemitismus, Politik & Gesellschaft, <https://de.statista.com/statistik/studie/id/112143/dokument/antisemitismus-in-deutschland-und-weltweit/>, abgerufen am 03.05.2024

Statista (Hrsg.), Politik: Parteien in Deutschland, Politik & Gesellschaft, <https://de.statista.com/statistik/studie/id/6564/dokument/parteien-in-deutschland-statista-dossier/>, abgerufen am 01.05.2024

Strenge, Irene, Das Ermächtigungsgesetz vom 24. März 1933, JoJZG 2013, S. 1-46

Vogelsang, Klaus/ Lübking, Uwe/ Ulbrich, Ina-Maria, Kommunale Selbstverwaltung, Rechtsgrundlagen – Organisation – Aufgaben – Neue Steuerungsmodelle, 3. Auflage, Berlin 2005

Voigt, Rüdiger (Hrsg.), Aufbruch zur Demokratie, Die Weimarer Reichsverfassung als Bauplan für eine demokratische Republik, Baden-Baden 2020

Wesel, Uwe, Geschichte des Rechts, Von den Frühformen bis zur Gegenwart, 5. Auflage, München 2022

Westfalahallen Unternehmensgruppe, Über uns, <https://www.westfalahallen-gruppe.de/unternehmen/ueber-uns/>, abgerufen am 16.04.2024

10 Medien

Mankevich, Maxim, Wie Mainstream-Medien Dich täglich belügen?! Daniele Ganser, Teil 2/2, <https://www.youtube.com/watch?v=NrbOF7TsMuc>, abgerufen am 05.04.2024

11 Behördliche Verlautbarungen

Stadt Dortmund/Drs. 12849-18,
[https://rathaus.dortmund.de/dosys/gremrech.nsf/0/778C15B6DEE89B6EC1258346006EF6E4/\\$FILE/Resolution.docx.pdf](https://rathaus.dortmund.de/dosys/gremrech.nsf/0/778C15B6DEE89B6EC1258346006EF6E4/$FILE/Resolution.docx.pdf), abgerufen am 07.04.2024

Stadt Dortmund/Drs. 13434-19,
[https://rathaus.dortmund.de/dosys/gremrech.nsf/0/EAD1F65061FB2C88C125839A0032A8F9/\\$FILE/VorlageDS%2313434-19.doc.pdf](https://rathaus.dortmund.de/dosys/gremrech.nsf/0/EAD1F65061FB2C88C125839A0032A8F9/$FILE/VorlageDS%2313434-19.doc.pdf), abgerufen am 07.04.2024

Stadt Dortmund/Drs. 27047-23-E1,
[https://rathaus.dortmund.de/dosys/gremrech.nsf/0/C0E16EF2A249192DC125894F00439B9A/\\$FILE/ZEAFDF%2327047-23-E1.doc.pdf](https://rathaus.dortmund.de/dosys/gremrech.nsf/0/C0E16EF2A249192DC125894F00439B9A/$FILE/ZEAFDF%2327047-23-E1.doc.pdf), abgerufen am 07.04.2024

Stadt Dortmund/Drs. 27058-23-E1,
[https://rathaus.dortmund.de/dosys/gremrech.nsf/0/DB7A7CC4B51ABFA5C125895000570489/\\$FILE/ZEGMF%2327058-23-E1.doc.pdf](https://rathaus.dortmund.de/dosys/gremrech.nsf/0/DB7A7CC4B51ABFA5C125895000570489/$FILE/ZEGMF%2327058-23-E1.doc.pdf), abgerufen am 07.04.2024

Stadt Dortmund/Drs. 34199-24,
https://sessionnet.krz.de/dortmund/bi/vo0050.asp?_kvonr=507310, abgerufen am 07.05.2024

Stadt Dortmund, Gesellschaftsvertrag der Westfalahallen Dortmund GmbH,
[https://rathaus.dortmund.de/dosys/gremrech2.nsf/0/9577369022CCFF51C1257F4F00548103/\\$FILE/Anlage_DSNr%2003621-16.pdf](https://rathaus.dortmund.de/dosys/gremrech2.nsf/0/9577369022CCFF51C1257F4F00548103/$FILE/Anlage_DSNr%2003621-16.pdf), abgerufen am 16.04.2024

Stadt Dortmund, Grundsatzklärung des Netzwerkes zur Bekämpfung von Antisemitismus in Dortmund,
<https://www.dortmund.de/themen/rechtsextremismus/antisemitismus/>,
abgerufen am 06.04.2024

Stadt Dortmund, Niederschrift (öffentlich) über die 17. Sitzung des Rates der Stadt am 09.02.2023,
<https://rathaus.dortmund.de/dosys/doRat.nsf/NiederschriftXP.xsp?action=openDocument&documentId=49C4725A5DEEA032C12589C20024DF5A>, abgerufen am 07.04.2024

Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW
Abteilung: Münster
Studienort: Münster
Fachbereich: Polizeivollzugsdienst



Bachelorthesis zum Thema:

**Der Fall Herbert Andorfer-
Rechtliche Analyse des Urteils des Landgerichts Dortmund**

Vorgelegt von:

Christian Wendt
Kurs: MS P 21/03
Einstellungsjahrgang: 2021

E-Mail: christian.wendt@studium.hspv.nrw.de

Abgabedatum: 08.05.2024

Erstgutachter/in: Frau Prof.'in Dr. Susanne Benöhr- Laqueur
Zweitgutachter/in: Herr Prof. Dr. Bijan Nowrousian

Gliederung

Abkürzungsverzeichnis.....	I
A. Einleitung	1
B. Person Herbert Andorfer	3
I. Lebenslauf	3
II. Karriere innerhalb des nationalsozialistischen Regimes	3
III. Flucht über die „Rattenlinie“ nach Venezuela	7
IV. Heimkehr nach Europa	9
C. Darstellung und Analyse des Gerichtsurteils.....	11
I. Tatgeschehen im Lager Semlin	11
II. Tatbeitrag Andorfers	13
1. Information an die Polizeibeamten	13
2. Begleitung des Gaswagens.....	13
3. Aushändigung des Schreibens.....	14
4. Geheimhaltung auf dem Schießplatz	15
5. Veröffentlichung des Lageranschlags und der Lagerordnung	16
III. Aussagen Andorfers	17
1. Glaubwürdigkeit.....	17
2. Aufgabe als Lagerleiter	19
3. Lageranschlag, Lagerordnung und Versetzungsgesuch	19
4. Begleitung des Gaswagens.....	22
IV. Beweisaufnahme durch das Gericht	23
1. Entfernung Lager- Brücke und Todeszeitpunkt der Insassen.....	23
2. Lageranschlag und Lagerordnung	24
3. Versetzungsgesuch.....	25
4. Abschließende Bewertung der Beweisaufnahme	26
V. Rechtliche Einordnung des Tatgeschehens.....	27
1. Mord gem. § 211 StGB.....	27

2. Wertung des Tatbeitrags	29
a). Beihilfe	29
b). Mittäterschaft	30
3. Rechtfertigungs- und Schuldausschließungsgründe	35
VI. Strafzumessung	36
1. Strafmilderungsgründe	36
2. Freiheitsstrafe	37
3. Haftverschonung mit Meldeauflage und Straferlass durch Bewährung	38
D. Einordnung des Urteils in die Rechtsprechung der Nachkriegszeit und der 2000er- Jahre.....	40
I. Entnazifizierung der Judikative nach Kriegsende	40
II. „Gehilfenrechtsprechung“	41
III. Auschwitz- Prozess.....	42
IV. Bezug auf das Andorfer- Urteil.....	42
V. Vergleich mit dem Prozess von Robert Mulka	43
VI. Demjanjuk- Urteil	45
E. Fazit	46
Literaturverzeichnis	48
Abbildungsverzeichnis	53
Eigenständigkeitserklärung.....	60

Vorbemerkung: Zur besseren Lesbarkeit wird in dieser Bachelorarbeit das generische Maskulinum verwendet. Die in dieser Arbeit verwendeten Personenbezeichnungen beziehen sich – sofern nicht anders kenntlich gemacht – auf alle Geschlechter.

Abkürzungsverzeichnis

aF	alte Fassung
AG	Amtsgericht
BdS	Befehlshaber der Sicherheitspolizei
BGH	Bundesgerichtshof
Bpb	Bundeszentrale für politische Bildung
d.h.	das heißt
Ebd.	ebenda
Flak	Fliegerabwehrkanone
gem.	Gemäß
Hrsg.	Herausgeber
LAV NRW W	Landesarchiv NRW Abteilung Westfalen
LG	Landgericht
NJW	Neue juristische Wochenzeitschrift
NS	Nationalsozialismus
NSDAP	Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei
Odessa	Organisation der ehemaligen SS- Angehörigen
o.g.	oben genannt
SD	Sicherheitsdienst des Reichsführers SS
sog.	sogenannt
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
SS	Schutzstaffel
u.a.	unter anderem
ZIS	Zeitung für Internationale Strafrechtsdogmatik

A. Einleitung

Der Fall Hans Mayer, Herbert Maier, Juan Mayer- Andorfer, Juan Herbert Müller oder doch der *Fall Herbert Andorfer*?

Letzterer ist der Titel dieser Arbeit. Doch wieso stellt sich die Frage? Beschreiben die Namen nicht fünf unterschiedliche Personen?

Nein, denn hinter all diesen Decknamen steckte ein und dieselbe Persönlichkeit: Herbert Andorfer.

Der Österreicher Herbert Andorfer war bereits vor dem Anschluss Österreichs an Deutschland im Jahr 1938 Mitglied der NSDAP und der SS.

Angetrieben wurde der ehrgeizige Andorfer von seinem Streben innerhalb des nationalsozialistischen Regimes Karriere zu machen. Über mehrere Stationen hinweg gelang er schließlich 1941 nach Jugoslawien, nachdem es von Deutschland überfallen worden war.¹

Dort übernahm er 1942 die Leitung des Konzentrationslagers in Semlin (Serbien).²

Im Fokus der folgenden Arbeit steht eines der vielen Verbrechen,³ die die Nationalsozialisten während des zweiten Weltkriegs in Serbien begangen. Konkret geht es um die massenhafte Vergasung von tausenden jüdischen Frauen und Kindern aus dem Konzentrationslager Semlin durch einen Gaswagen.

Herbert Andorfer leistete als Lagerleiter einen wesentlichen Beitrag an den Ermordungen der Insassen.

In Kenntnis seiner Taten floh er 1946 unter dem Namen „Hans Meyer“ über die „Rattenlinie“⁴ nach Venezuela.⁵

¹ Manoscheck (1993), *Serbien ist judenfrei*, 19, 175. (künftig zitiert: Manoscheck 1993).

² Landesarchiv NRW Abteilung Westfalen (LAV NRW W), Q 234, Staatsanwaltschaft Dortmund, Zentralstelle für die Bearbeitung von NS- Massenverbrechen, 45 Js 41/64, Nr. 4150 Verhandlungsniederschriften, 9. (künftig zitiert: LAV, Nr., Seite).

³ Eine vollumfängliche Darstellung der NS- Verbrechen in Serbien u.a. bei: Manoscheck 1993.

⁴ Die Rattenlinie diente als Bezeichnung für die Nazi- Fluchtroute nach Südamerika: Eglau (2022), *Die „Rattenlinie“ nach Argentinien*.

⁵ LAV, Nr. 4150, 7.

Nachdem er dort über ein Jahrzehnt gelebt und in verschiedenen Berufen gearbeitet hatte, zog es ihn Ende der 1950er- Jahre zurück in seine Heimat Österreich.⁶

Im Mai 1967 wurde Andorfer am Münchener Flughafen aufgrund eines internationalen Haftbefehls festgenommen.⁷

Das zuständige LG Dortmund verurteilte Andorfer 1969 wegen der Beihilfe zum Mord gem. §§ 211, 47 II StGB aF an 6000 Lagerinsassen zu einer Gesamtfreiheitsstrafe von zweieinhalb Jahren, die er jedoch aufgrund einer Haftverschonung mit Meldeauflage nicht antreten musste.⁸

Der Meldeauflage leistete Andorfer zweimal Folge, bevor er erneut floh, sich seine Spur für die Strafverfolgungsbehörden endgültig verlor und diese seine ursprüngliche Strafe zur Bewährung aussetzten.⁹

Unter der folgenden Forschungsfrage soll das Vorgehen der damaligen Strafverfolgungsbehörden kritisch hinterfragt werden:

War die Strafe des Landgerichts Dortmund für Herbert Andorfer angemessen und war es rechtlich vertretbar, eine Haftverschonung mit Meldeauflage auszusprechen sowie die Reststrafe zur Bewährung auszusetzen?

Zur Beantwortung der Forschungsfrage erfolgt eine systematische, chronologische und detaillierte Analyse des Gerichtsurteils durch die Sichtung sämtlicher Verfahrensakten. Hierdurch wird das tatsächliche Tatgeschehen und der genaue Tatbeitrag Andorfers herausgestellt. Zudem werden Fehler bei der Verfahrensführung durch die Strafverfolgungsbehörden aufgedeckt.

Darüber hinaus wird das Urteil in die Rechtsprechung der Nachkriegszeit sowie in die Rechtsprechung der frühen 2000er- Jahre eingeordnet und miteinander verglichen.

Neben der strafrechtlichen Analyse wird Andorfers Persönlichkeit genauer beleuchtet und herausgearbeitet.

⁶ LAV, Nr. 4150, 7.

⁷ Ebd., 8.

⁸ Ebd., 71.

⁹ Ebd., Nr. 4167 Beschluss LG Dortmund 01.07.1970, 9.

B. Person Herbert Andorfer

I. Lebenslauf

Herbert Andorfer wurde am 03.03.1911 in Linz geboren und wuchs mit seiner Mutter und Schwester in einem Haushalt auf. Seinen Vater lernte er erst 1938 kennen.

Die Realschulreife erlangte er 1929. Aufgrund seiner Vorliebe für Sprachen wollte er Linguistik auch an der Universität studieren, konnte dies aufgrund finanzieller Probleme jedoch nicht realisieren.¹⁰

In den Wintermonaten war Andorfer oft arbeitslos und kam durch Zufall ins Hotelfach als Hotelsekretär nach Bad Ischl, wo er in den Sommermonaten von 1931 bis 1932 arbeiten konnte. Im Jahr 1934 lernte er seine Frau Traudl Mühlhauser in Innsbruck kennen, heiratete diese im selben Jahr und zog mit ihr zusammen, um als Hausierer tätig zu sein. Aus der Ehe ging ein Sohn hervor.

Bis zum Anschluss Österreichs an das deutsche Reich (14.03.1938) arbeitete Andorfer wiederum als Hotelsekretär in Sölden.¹¹

II. Karriere innerhalb des nationalsozialistischen Regimes

Andorfer trat 1932 der NSDAP und 1933 der SS, als beide Parteiorgane noch verboten waren, bei. Er hegte aus idealistischen Gründen die Nähe zu Deutschland, da er die „Vereinigung aller Deutschen“ als Anschlussgedanken seit 1918 verfolgte.¹²

Nach Anschluss Österreichs an Deutschland wurde Andorfer hauptamtlicher Ortsgruppenleiter der NSDAP in Sölden, dann hauptamtlicher Rottenführer innerhalb der SS. Nachdem ihm im Mai 1938 aufgrund seines zu hohen Alters die militärische Laufbahn als Offiziersanwärter verwehrt wurde, wurde Andorfer von der SS zum SD in Innsbruck abgestellt. Dort wurde er der Abteilung III (Nachrichtendienst Inland) zugeteilt und studierte vier Semester Staatswissenschaften.

¹⁰ LAV, Nr. 4150, 3.

¹¹ Ebd.

¹² Ebd.

Wegen einem Parteiverfahren wurde Andorfer 1940/ 1941 nach Salzburg versetzt.¹³

Nach dem deutschen Überfall auf Jugoslawien gelang Andorfer als Angehöriger des SS- Führungsstabs nach Zagreb.¹⁴

An dieser Stelle wird der Kriegsbeginn auf jugoslawischem Gebiet in verkürzter Form zur historischen Einordnung dargelegt.¹⁵

Adolf Hitlers Vorbereitungen für den Überfall auf die Sowjetunion am 22.06.1941 begannen bereits lange Zeit zuvor. Die südosteuropäischen Länder, insbesondere das damalige Jugoslawien, waren für Hitler von enormer Wichtigkeit, da diese unmittelbar an die Sowjetunion angrenzten und Hitler die Sicherung der Grenzen für den baldigen Feldzug benötigte.¹⁶

Aufgrund dessen sorgte Hitler dafür, dass Jugoslawien neben anderen südosteuropäischen Ländern dem Dreimächtepakt (ursprünglich: Deutschland, Italien und Japan) am 25.03.1941 beiträt.¹⁷

Die Unterzeichnung des Vertrages stieß in der Bevölkerung auf großes Unverständnis. Nur zwei Tage später wurde die Regierung durch die Luftwaffe per Putsch abgelöst.¹⁸

Dieses Ereignis widersprach Adolf Hitlers Vorstellungen. Wohl deshalb aber auch wegen den gescheiterten Versuchen des Bündnispartners Italien Griechenland einzunehmen,¹⁹ ordnete Hitler den Angriff auf Jugoslawien an. Dieser erfolgte am 06.04.1941. Am 18.04.1941 kapitulierte die jugoslawische Armee.²⁰

Der Staat Jugoslawien wurde zerstört und unter verschiedenen Mächten aufgeteilt. Serbien unterstand deutscher Militärverwaltung und umfasste eine Bevölkerung von 3,8 Millionen Menschen.²¹

Andorfer bewährte sich im Kampf südlich von Zagreb im Sommer 1941 gegen Partisanen und wurde nach seiner Beförderung zum Untersturmführer Kommandant eines Sammellagers in Maribor (Slowenien).²²

Der SS- Offizier wusste, dass für ein „Weiterkommen“²³ seine „bisherigen Einsätze nicht genügten“²⁴ und bewarb sich aufgrund dessen für einen Kriegseinsatz. Wegen seiner Meldung gelang er zur Dienststelle des Befehlshabers der Sicherheitspolizei (BdS) nach Belgrad. Andorfer sah dort „eher die Möglichkeit einer Beförderung“²⁵.

Als erstes musste Andorfer in ein Lager in Šabac. Dort wurden nach einem bewaffneten Aufstand im Herbst 1941 fast ausschließlich Partisanen und Četniks gefangengenommen. Andorfer überprüfte die politische Identität der Četniks. Nach Beendigung dieser Aufgabe wurden die Partisanen und die Četniks entweder zur Zwangsarbeit verwendet oder erschossen.²⁶

Nachdem die letzten 500 Gefangenen erschossen wurden, war Andorfer „sozusagen arbeitslos“²⁷ und kehrte nach Belgrad zurück.

Im Jahreswechsel 1941/ 1942 trat Hans Rexeisen, Andorfers unmittelbarer Vorgesetzter als Leiter der Abteilung III, an ihn heran und offenbarte ihm seine neue Aufgabe als Lagerverwalter des Lagers Semlin.²⁸

Andorfer übernahm das Lager Semlin im Januar 1942.

Es befand sich auf kroatischem Gebiet, unterstand jedoch der serbischen Verwaltung. Die Einrichtung des Lagers wurde erst im Oktober 1941 beschlossen, da ein Platz für die jüdischen Frauen und Kinder benötigt wurde. Bis Herbst 1941 wurden bei Massenerschießungen fast alle männlichen Juden in Serbien getötet.²⁹

An dieser Stelle erfolgt ein kurzer historischer Hintergrund im Hinblick auf die Judenverfolgung in Serbien.

¹³ LAV, Nr. 4150, 4.

¹⁴ Manoscheck 1993, 175.

¹⁵ Eine vollumfängliche Darstellung der Ereignisse kann in dieser Arbeit aufgrund des begrenzten Umfangs nicht erfolgen, für tiefergehende Erkenntnisse: Manoscheck 1993.

¹⁶ Schreiber, Stegemann, Vogel (1984), *Das Deutsche Reich und der Zweite Weltkrieg*, 417-441.

¹⁷ Manoscheck 1993, 15.

¹⁸ Saiger (2023), *Wanderungen eines Ortes- Das Gelände der alten Messe („Staro Sajmište“)*, 185. (künftig zitiert: Saiger 2023).

¹⁹ Ebd.

²⁰ Manoscheck 1993, 19.

²¹ Goldstein (2007), *Der Zweite Weltkrieg*, 171.

²² Manoscheck 1993, 175.

²³ LAV, Nr. 4150, 5.

²⁴ Ebd.

²⁵ Ebd., Nr. 4156 Vernehmungsprotokoll Andorfer 30.08.1967, 18.

²⁶ Manoscheck 1993, 175.

²⁷ LAV, Nr. 4156 Vernehmungsprotokoll Andorfer 30.08.1967, 19.

²⁸ Ebd., Nr. 4150, 8.

²⁹ Saiger 2023, 187.

In Serbien lebten etwa 23000 Juden.³⁰

Zu den ersten antisemitischen Maßnahmen zählte die Registrierung aller Juden bei der örtlichen Polizei.³¹

Der Ausschluss der Juden aus dem öffentlichen Leben begann mit Einschränkungen beim Lebensmitteleinkauf, es folgte die Beschlagnahme von jüdischen Geschäften und Wohnungen.³²

Ein am 14.05.1941 veröffentlichter Zehn- Punkte- Plan verschärfte die Ausgrenzung durch die Kennzeichnungspflicht, die Entfernung aus allen öffentlichen Ämtern, die Arisierung der Geschäfte sowie das Betretungsverbot für Kneipen, Theater, Kinos und Straßenbahnen.³³

Nach den ersten Widerstandsbewegungen gegen die deutsche Besatzung durch Partisanen ab Juni 1941 erfolgten immer wieder Sühnemaßnahmen für Angriffe auf deutsche Soldaten oder wegen getöteter deutscher Soldaten. Größtenteils wurden männliche Juden, andere ethnische Minderheiten und Kommunisten entweder direkt erschossen oder als Geiseln in die serbischen Konzentrationslager gesperrt.³⁴

Nachdem die „serbische Judenfrage“ im September 1941 nicht durch eine Abschiebung der jüdischen Frauen und Männer in den Osten erfolgen konnte, da noch keine geeigneten Konzentrationslager zur Verfügung standen, erging aus Berlin der Befehl zur Erschießung der jüdischen Männer.³⁵

Im Oktober 1941 legte der General Franz Böhme fest, für jeden verletzten deutschen Soldaten 50 und jeden getöteten deutschen Soldaten 100 Personen, meist männliche Juden oder Kommunisten, zu erschießen.³⁶

Durch die Massenerschießungen wurden fast alle serbischen männlichen Juden getötet, weshalb das Lager Semlin fast nur aus jüdischen Frauen und Kindern bestand.³⁷

Im Lager Semlin blieb Andorfer nur bis Juni 1942. In dieser Zeit sorgte er dafür, dass nahezu alle jüdischen Frauen und Kinder aus dem Lager mittels eines Gaswagens ermordet wurden. Der Lagerleiter wollte nicht lange vor Ort bleiben, da er sich in seinen Aufstiegschancen „kaltgestellt“³⁸ fühlte.

Im Anschluss an die Tätigkeit in Serbien gelangte der SS- Angehörige erst nach Albanien und daraufhin bis Mitte 1943 nach Salzburg.

Von dort aus zog er mit der Waffen- SS bis Kriegsende in den Bandenkampf nach Italien.³⁹

Unter dem Kommando von Obersturmführer Andorfer ermordete die deutsche Wehrmacht im September 1944 in der „Operation Piave“ in der Region des Monte Grappa im Kampf gegen die Partisanen 264 Menschen.

Andorfer versprach auf Plakaten jedem Mann das Leben, der sich freiwillig zur Flak (Fliegerabwehrkanone) oder Zwangsarbeiterorganisation Todt meldete. Am Ende wurden 31 Jugendliche, die sich zuvor gestellt hatten, erdrosselt.⁴⁰

III. Flucht über die „Rattenlinie“ nach Venezuela

Im April 1945 wurde Andorfer bei Bandenkämpfen in Italien am Kopf verwundet und erlangte erst in einem Schweizer Lazarett sein Bewusstsein wieder.

Von da an lautete sein neuer Name „Hans Mayer“. Nach eigenen Angaben hing ein Zettel mit der Aufschrift über seinem Bett.⁴¹

Aus Angst vor einer Verfolgung⁴² behielt Andorfer den Namen und verschwieg während seines Folgeaufenthalts in einem Schweizer Flüchtlings- Internierungslager in Erlach seine ehemalige SS- Zugehörigkeit.⁴³

Laut seinem Ausweis war er Flieger der Luftwaffe.⁴⁴

Während seines Aufenthalts in der Schweiz beantragte Andorfer eine Freistellung für ein Sprachenstudium⁴⁵ in Genf bis April 1946.⁴⁶

³⁸ LAV, Nr. 4150, 17.

³⁹ Ebd., 6.

⁴⁰ Weissgerber (2008), *Unter Verdacht*.

⁴¹ LAV, Nr. 4150, 6.

⁴² Ebd., Nr. 4156 Vernehmungsprotokoll Andorfer 21.02.1968, 31.

⁴³ Schweizer Bundesarchiv, Akte: Mayer Hans 03.03.1911, Mayer- Fuerstenberg Marie 24.02.1911, Abhörungsprotokoll vom 12.07.1945, 16. (zukünftig zitiert: Schweizer Bundesarchiv, Betreff, Seite); S. Abb. 1.

⁴⁴ Ebd., Internierungsausweis Andorfer, 112; S. Abb. 2.

⁴⁵ Ebd., Urlaubsbewilligung zwecks Sprachstudiums 17.01.1946, 32; S. Abb. 3.

⁴⁶ Ebd., Urlaubsantrag 24.01.1946, 20; Bestätigung des Urlaubsantrags 31.01.1946, 26; S. Abb. 4, 5.

³⁰ Manoscheck 1993, 26.

³¹ Malek (2021), *Die Juden in Serbien, Der Holocaust, 1941-1944 Serie, Teil III*.

³² Manoscheck 1993, 36.

³³ Ebd., 38.

³⁴ Anderl/ Manoscheck (1993), *Gescheiterte Flucht, Der jüdische "Kladovo-Transport" auf dem Weg nach Palästina 1939-42*, 215. (künftig zitiert: Anderl/ Manoscheck 1993).

³⁵ Manoscheck 1993, 102, 103.

³⁶ Sundhaussen (2009), *Serbien*, 342.

³⁷ Rüter/ Mildt (1968), *Justiz und NS- Verbrechen, Sammlung deutscher Strafurteile wegen nationalsozialistischer Tötungsverbrechen seit 1945*, LG Dortmund vom 16.01.1969, 45 Ks 2/ 68, Urteil in der Strafsache gegen Andorfer, 679. (künftig zitiert: LG Dortmund, Seite).

Hierfür ließ er sich von seiner Hoteltätigkeit befreien, die er im Laufe der Internierungszeit in der Schweiz aufnahm.⁴⁷

Zuvor arbeitete Andorfer als landwirtschaftlicher Helfer.⁴⁸

Im Internierungslager gab Andorfer an, ledig zu sein. Am 31.10.1945 setzte er die zuständigen Bevollmächtigten des Lagers darüber in Kenntnis, dass er Maria Babette Fürstenberg, geb. Bloch, eine polnische Staatsangehörige, die ebenfalls im Schweizer Internierungslager unterkam, geheiratet habe.⁴⁹

Seine Ehe mit Traudl Mühlhauser in Österreich bestand zeitgleich noch.

Bereits im August 1945 wollten Andorfer und Fürstenberg gemeinsam die Schweiz in Richtung Amerika verlassen.⁵⁰

Hierfür benötigten sie noch einen Schweizer Fremdenpass. Dieser wurde durch die schweizerischen Behörden im April 1946 für beide ausgestellt.⁵¹

Im Juni 1946 flohen Andorfer und Fürstenberg über die „Rattenlinie“ nach Venezuela. Unterstützt wurden beide bei der Flucht von der Geheimorganisation „Odessa“⁵².

Zuerst reisten sie per Flugzeug in das neutrale Schweden,⁵³ wo ihnen von einer unbekanntenen Person weitergeholfen wurde.⁵⁴

Da eine direkte Schiffsverbindung Schweden- Venezuela nicht existierte, fuhren Andorfer und Fürstenberg am 08.06.1946 mit dem Schiff „Stella Polaris“ von Gøthenburg aus in die USA. New York erreichten sie am 22.06.1946.⁵⁵

Von den USA ging es dann schließlich nach Venezuela, da dies das einzige Land war, das ihn und Maria Fürstenberg noch aufnahm.⁵⁶

Andorfers erste Station in Venezuela war Caracas, wo er zunächst als Direktor eines Hotels, dann als Dolmetscher in einem Petroleumunternehmen arbeitete.⁵⁷

1951 beantragte er einen venezolanischen Pass. Hierfür benötigte Andorfer neben einem Fremdenpass noch einen Taufschein, welchen er eigenhändig fälschte.⁵⁸

Der venezolanische Pass wurde ihm auf den Namen „Hans Mayer- Müller“ ausgestellt.⁵⁹

Andorfer besuchte erstmals 1952 seine Frau in Österreich. Im gleichen Jahr kam seine Familie auch nach Venezuela.⁶⁰

Entgegen seinem Identitätsnachweis meldete Andorfer seinen Wohnort unter dem Namen „Juan Mayer- Andorfer“ bei den Behörden in Caracas an.⁶¹

Seine Frau schloss einen längeren Aufenthalt in Venezuela aus und beantragte ein Ehescheidungsverfahren, welches 1953 mit der Ehescheidung abgeschlossen wurde.⁶²

IV. Heimkehr nach Europa

In den Jahren 1958/ 1959 kehrte Andorfer öfter nach Österreich zurück. Er hatte sich zuvor erkundigt, ob Strafbares gegen ihn vorlag.⁶³

Für die Einreise nutzte er verschiedene Namen wie Herbert Meier, Hans Mayer, Juan Herbert Muller, Herbert Meier- Andorfer oder Muller- Andorfer.⁶⁴

Im Jahr 1959 löste Andorfer seinen Hausstand in Venezuela auf und zog fest nach Wien. Er arbeitete unter dem Namen Meier- Andorfer vorübergehend in einem Grundstücksverwaltungsbüro und beantragte im Oktober 1960 ein österreichisches Dauervisum.⁶⁵

Dieses wurde im Januar 1961 abgelehnt.⁶⁶

Stattdessen erhielt Andorfer befristete Aufenthaltsgenehmigungen. Überraschenderweise wurde ihm 1964 vom österreichischen Konsulat in Hamburg ein auf seinen richtigen Namen lautender österreichischer Reisepass ausgestellt.⁶⁷

⁴⁷ Schweizer Bundesarchiv, Freistellungsantrag 09.11.1945, 48; S. Abb. 6.

⁴⁸ Ebd., Einschätzung über Andorfer 27.08.1945, 54; S. Abb. 7.

⁴⁹ Ebd., Schreiben von Andorfer an das Kommissariat für Internierung 31.10.1945, 52; S. Abb. 8.

⁵⁰ Ebd., Schreiben von Fürstenberg an das E.K.I.H. bezüglich der Heirats Erlaubnis 08.08.1945, 68; S. Abb. 9.

⁵¹ Ebd., Ausstellung eines Identitätsausweises 01.04.1946, 92, 93; S. Abb. 10, 11.

⁵² Odessa steht für „Organisation der ehemaligen SS-Angehörigen“ und war eine geheime Organisation, die SS- Angehörigen u.a. nach dem zweiten Weltkrieg die Flucht nach Südamerika sicherte: Knopp (2003), *Die SS – Eine Warnung der Geschichte*, 327.

⁵³ LAV, Nr. 4156 Vernehmungsprotokoll Andorfer 21.02.1968, 32.

⁵⁴ Ebd., Nr. 4150, 6.

⁵⁵ S. Abb. 12, 13.

⁵⁶ LAV, Nr. 4150, 7.

⁵⁷ Ebd.

⁵⁸ LAV, Nr. 4156 Vernehmungsprotokoll Andorfer 21.02.1968, 32, 33.

⁵⁹ LG Dortmund, 677.

⁶⁰ LAV, Nr. 4150, 7.

⁶¹ Ebd., Nr. 4156 Schreiben des österreichischen Innenministeriums an den Leitenden Staatsanwalt in Wien 01.06.1965, 6.

⁶² LG Dortmund, 677.

⁶³ LAV, Nr. 4150, 7.

⁶⁴ Saiger 2023, 192.

⁶⁵ LG Dortmund, 677.

⁶⁶ Saiger 2023, 192.

⁶⁷ LAV, Nr. 4156 Vernehmungsprotokoll Andorfer 21.02.1968, 34.

1961 bewarb sich Andorfer bei dem hannoverschen Reiseunternehmen „Scharnow- Reisen“ und arbeitete aufgrund seiner polyglotten Sprachkenntnisse schwerpunktmäßig in Malta, Korsika und Nordafrika als Reiseleiter.⁶⁸

Scharnow- Reisen gründete in Verbindung mit anderen Reiseveranstaltern am 01.12.1968 die TUI AG (Touristik Union International).⁶⁹

Interessanterweise bot die TUI AG auch für andere SS- Verbrecher wie Ernst Chlan, alias. Dr. Langer, neue Karrieremöglichkeiten nach dem zweiten Weltkrieg.⁷⁰

Andorfer ging in seinem neuen „alten“ Beruf durch seine mehrfachen Sprachkenntnisse, seiner Organisationsstärke, seiner anpassungsfähigen und gewandten Art vollends auf und avancierte zum Chefreiseleiter der TUI.

Am 03.05.1967 wurde er auf seinem Rückflug von Tunesien in München aufgrund eines internationalen Haftbefehls festgenommen.⁷¹

Andorfer wurde schließlich an Österreich überstellt. Im Laufe seiner Untersuchungshaft in Wien stellte sich heraus, dass Österreich gegen Andorfer keinen Strafanspruch hatte,⁷² weswegen Andorfer im August 1968 nach Deutschland ausgeliefert wurde, um den Prozess vor dem LG Dortmund zu führen.⁷³

Bei Übergabe an der Grenze in Freilassing wurde auf Andorfers „hohe Suizid- und Fluchtgefahr“⁷⁴ hingewiesen, welche er aus Angst vor einer Auslieferung an Jugoslawien hegte.

Am 03.01.1969 begann die Hauptverhandlung gegen Herbert Andorfer vor dem LG Dortmund.

C. Darstellung und Analyse des Gerichtsurteils

Das Ziel der folgenden Analyse ist herauszuarbeiten, ob Herbert Andorfer bei dem Tatgeschehen in Semlin wirklich nur ein Gehilfe war, wie es das LG Dortmund annahm oder nicht doch als Organisator vor Ort einen wesentlichen Tatbeitrag leistete, der ihn zum Mittäter hätte machen müssen.

I. Tatgeschehen im Lager Semlin

Nachdem die meisten männlichen Juden bei den Massenerschießungen im Herbst 1941 umgebracht worden waren, befanden sich fast ausschließlich⁷⁵ jüdische Frauen und Kinder im Lager Semlin.⁷⁶

Bekräftigt durch die Wannsee- Konferenz vom 20.01.1942, die die Organisation der Deportation der Juden weiter in den Osten bestimmte,⁷⁷ sollten auch die Lagerinsassen in Semlin in den Osten verlegt werden. Zuerst jedoch wurden u.a. das deutsche Reich und anderen Teile des besetzten Europas „judenfrei“ gemacht, weshalb die Deportation der serbischen Juden noch einige Zeit gedauert hätte.⁷⁸

Die Nationalsozialisten aus Berlin entschieden sich stattdessen für die Tötung der Insassen. Die Ermordung der jüdischen Frauen und Kindern konnte jedoch nicht unter dem Deckmantel der Sühnemaßnahmen bzw. der Geislerschießungen wie bei den männlichen Juden im Herbst 1941 erfolgen. Stattdessen schickten die Machthaber aus Berlin einen sogenannten Spezialkraftwagen nach Semlin.⁷⁹

Der Wagen von der Marke Saurer, entweder Spezialkraftwagen, Sonderwagen oder Gaswagen genannt, ähnelte einem Möbeltransporter und machte nach außen einen unauffälligen Eindruck. Während der Fahrt wurden die Fahrzeugabgase durch die Betätigung eines Hebels in das Wageninnere geleitet, was zum Erstickungstod der Mitfahrenden auf der Ladefläche führte.⁸⁰

⁶⁸ Saiger 2023, 192.

⁶⁹ Wirtschaftswoche (2008), *Die Geschichte von Europas führendem Reiseveranstalter*.

⁷⁰ Rautenberg (2023), *Wie diese Bremerin einen Nazi-Verbrecher enttarnte*.

⁷¹ LAV, Nr. 4150, 8.

⁷² Saiger 2023, 193.

⁷³ LAV, Nr. 4148 Beschluss BGH 24.05.1968, 199.

⁷⁴ Ebd., Nr. 4165, 26.

⁷⁵ Ca. zehn Prozent der Insassen waren Sinti und Roma, ein kleiner Teil auch jüdische Männer (LG Dortmund, 679).

⁷⁶ LG Dortmund, 679.

⁷⁷ Bundeszentrale für politische Bildung (2022), *Die Wannseekonferenz*, Abschnitt: Systematische Vernichtung bereits ab 1941.

⁷⁸ Anderl/ Manoscheck 1993, 238.

⁷⁹ LG Dortmund, 680.

⁸⁰ Beer (1987), *Die Entwicklung der Gaswagen beim Mord an den Juden*, 403-417.

Der Gaswagen traf im März 1942 in Belgrad ein. Schäfer, der BdS in Serbien und Leiter der Dienststelle in Belgrad, beauftragte Sattler mit der Tötungsaktion. Sattler übergab die gesamte Leitung Herbert Andorfer, der für den reibungslosen Ablauf sorgen sollte.⁸¹

Andorfers Tötungskommando bestand aus ihm selbst, seinem Stellvertreter Edgar Enge, den beiden Gaswagenfahrern Götz und Meier, den Polizisten Karl Wetter, Leo Link, Paul Schauff und Karl Liebermann des Polizeibataillons 64 und sieben serbischen Häftlingen.⁸²

Ab Mitte März wurden täglich ein bis zweimal mit Ausnahme der Sonn- und Feiertage pro Fahrt jeweils 50 bis 100 jüdische Insassen⁸³ in den Laderaum des Gaswagens verbracht. Die Gepäckstücke wurden in einen zweiten Wagen abgelegt. Den Insassen wurde offenbart, dass sie in ein anderes Lager im Osten verlegt werden würden.⁸⁴

Das Lager Semlin lag unmittelbar an dem Fluss Save und auf kroatischem Gebiet. Um das Ziel des Transports, den Schieß- bzw. Begräbnisplatz Avelar zu erreichen, der etwa zehn Kilometer vom Lager entfernt war, musste die Save-Brücke, die den Grenzübergang zwischen Kroatien und Serbien markierte, überquert werden.⁸⁵

Nach Grenzübertritt stieg einer der beiden Gaswagenfahrer aus und legte einen Hebel um, der in der Folge die Fahrzeugabgase in das Wageninnere leitete, wodurch die jüdischen Gefangenen auf dem Weg zum Begräbnisplatz ersticken.⁸⁶

Angekommen auf den Begräbnisplatz wurden die Leichen durch das Häftlingskommando in ausgehöhlte Gruben verscharrt. Währenddessen überwachten die Polizisten die Häftlinge und sorgten für die Geheimhaltung vor Dritten.⁸⁷

Durch die Zehn- Tages Meldungen ließ sich nachverfolgen, dass am 19.03.1942 noch 6280 Lagerinsassen in Semlin gemeldet wurden. Am 01.07.1942 wurde keine Insassen mehr erwähnt.⁸⁸

⁸¹ LG Dortmund, 680.

⁸² LAV, Nr. 4156 Vernehmungsprotokoll Wetter 24.11.1964, 4.

⁸³ Tatsächlich wurden kurz zuvor die restlichen Sinti und Roma freigelassen: Anderl/ Manoscheck 1993, 245.

⁸⁴ LG Dortmund, 681.

⁸⁵ LAV, Nr. 4149 Anklageschrift 11.11.1968, 19.

⁸⁶ Anderl/ Manoscheck 1993, 246.

⁸⁷ LG Dortmund, 681.

⁸⁸ LAV, Nr. 4149 Anklageschrift 11.11.1968, 20.

II. Tatbeitrag Andorfers

Die Ausführung des Gerichts, dass Andorfer erst einen Tag vor Beginn der Vergasungshandlungen durch Sattler davon Kenntnis erhalten haben soll, ist nicht zu widerlegen und insgesamt zutreffend.⁸⁹

Schäfer wurde erst Mitte März über das baldige Eintreffen des Gaswagens informiert, woraufhin er Sattler die Aufgabe der Tötungen übertrug.⁹⁰

Sattler beauftragte Andorfer mit der Organisation vor Ort und für die Geheimhaltung sowie für den reibungslosen Ablauf der gesamten Aktion zu sorgen.

Andorfers Tatbeitrag gestaltete sich wie folgt.

1. Information an die Polizeibeamten

Nachdem Sattler Andorfer über seine Aufgabe informiert hatte, befahl der Lagerleiter die Angehörigen des Polizeibataillons 64 noch am selben Tag zu sich auf die Dienststelle. Dort gab er ihnen den Auftrag das Häftlingskommando am nächsten Tag entgegenzunehmen und mit diesem den Begräbnisplatz aufzusuchen.⁹¹ Obwohl die Zeugen Link und Wetter sich genauestens an diese Umstände erinnern konnten und Link sich sogar wortgetreu an Andorfers Aussage „Ein Wort und ihr kommt an die Wand“⁹² zur Geheimhaltungspflicht entsann, ordnete das Gericht Andorfer diesen Tatbeitrag nicht zu.⁹³

2. Begleitung des Gaswagens

Das Gericht stellte fest, dass Andorfer den Konvoi, bestehend aus dem Gaswagen und dem Gepäckwagen, in den meisten Fällen kurz vor Grenzübertritt empfangen habe, um diesen vor einer Kontrolle zu bewahren. An einigen Tagen sei Andorfer auch bis zum Lager gefahren, um bereits von dort aus den Transport zu begleiten.⁹⁴

⁸⁹ LG Dortmund, 680.

⁹⁰ LAV, Nr. 4158 Prozess Schäfer 20.06.1953 vor dem LG Köln, 14.

⁹¹ Ebd., Nr. 4156 Vernehmungsprotokoll Wetter 24.11.1964, 4.

⁹² Ebd.; LAV, Nr. 4156 Vernehmungsprotokoll Link, 2.

⁹³ LG Dortmund, 681.

⁹⁴ Ebd.

Zu dieser Tatsache äußerte sich Andorfer in den Vernehmungen und der Hauptverhandlung widersprüchlich. So gab er in seiner Vernehmung mit dem Untersuchungsrichter Dr. Salomon aus Wien an, dass wenn er früh dran gewesen sei, bereits von seiner Dienststelle in Belgrad bis zum Lager nach Semlin gefahren zu sein, um den Konvoi entgegenzunehmen.⁹⁵

In der Hauptverhandlung erinnerte sich Andorfer an diese Aussage nicht und verneinte, jemals bis zum Lager gefahren zu sein.⁹⁶

Das Gericht hätte an dieser Stelle deutlich expliziter nach der Anzahl der Lagerbesuche fragen müssen, denn Andorfer selbst gab an, er habe es nicht ertragen können zu sehen, wie die jüdischen Insassen in den Gaswagen einstiegen.⁹⁷

Warum und gerade wie oft war der SS-Offizier also freiwillig trotz seiner Gewissensbisse dennoch zur Begleitung des Transports am Lager?

Darüber hinaus erging aus einer Zeugenaussage aus dem Jahr 1947, dass Andorfer im Lager Süßigkeiten an die Kinder verteilt habe, um diese in den Gaswagen zu locken.⁹⁸

Suchte Andorfer demnach das Lager so wenig wie möglich oder so viel wie nötig auf, um für den reibungslosen Ablauf der Tötungsaktionen zu sorgen?

3. Aushändigung des Schreibens

Andorfer erhielt von Sattler ein geheimes Schreiben, welches die Kontrolle des Konvois verbot. Dies sollte Andorfer im Falle einer Kontrolle an der Grenze den zuständigen Beamten vorzeigen.⁹⁹

Grenzkontrollen waren damals aufgrund der politischen Lage jederzeit möglich.¹⁰⁰

Das Gericht griff die Frage, wie oft Andorfer das Schreiben vorzeigen musste, in der Hauptverhandlung auf,¹⁰¹ thematisierte sie hingegen im Urteil nicht mehr.

Andorfer erläuterte ausführlich in den Vernehmungen in Wien, dass die Save-Brücke lediglich einspurig befahrbar gewesen sei, der Konvoi deshalb zehn bis fünfzehn Minuten auf eine Durchfahrt habe warten müssen und das Passieren der Brücke ausdrücklich nur in Anwesenheit eines SS-Offiziers und durch Vorweisen des Schreibens möglich gewesen sei.¹⁰²

Wortwörtlich äußerte er: „Der Wagen durfte mit Fracht keinesfalls kontrolliert werden.“¹⁰³

In der Hauptverhandlung bestritt Andorfer trotz der Verlesung der Ermittlungserkenntnisse jemals den Schein an der Brücke ausgehändigt zu haben.¹⁰⁴

4. Geheimhaltung auf dem Schießplatz

Nach den Darstellungen des Gerichts setzte Andorfer den Auftrag Sattlers, für die Geheimhaltung auf dem Schießplatz zu sorgen, fehlerfrei um. So habe er die Polizisten befohlen den Eingang vor neugierigen Dritten abzusperren und die Häftlinge durch Überwachung an Fluchtversuchen zu hindern. Andorfer habe vor Ort derweil den Überblick behalten.¹⁰⁵

Darüber hinaus war Andorfer diejenige Person, die die Polizisten bereits vor Beginn des Geschehens auf die absolute Pflicht zur Gehorsamkeit hinwies, genauso in ihre Handlungen einwies und detaillierte Aufgaben verteilte, mehrmals täglich als Dienstgradhöchster am Schießplatz eintraf¹⁰⁶ sowie die Polizisten für den nächsten Tag wieder einbestellte¹⁰⁷ und den Platz immer als letzter verließ.¹⁰⁸

Durch den reibungslosen Ablauf zeigte Andorfer seine Organisationsstärke. Außerdem bestätigte er das von Sattler entgegengebrachte Vertrauen durch seine bereits im SS-Personalbogen aufgeführte „Selbstständigkeit“¹⁰⁹ und „Zuverlässigkeit“¹¹⁰.

¹⁰² LAV, Nr. 4156 Vernehmungsprotokoll Andorfer 12.07.1967, 10, 11.

¹⁰³ Ebd.

¹⁰⁴ Ebd., Nr. 4150, 19

¹⁰⁵ LG Dortmund, 681

¹⁰⁶ LAV, Nr. 4156 Vernehmungsprotokoll Wetter 09.12.1966, 1.

¹⁰⁷ Ebd., 1, 2.

¹⁰⁸ Ebd., Vernehmungsprotokoll Andorfer 12.07.1967, 11.

¹⁰⁹ Personalbogen des hauptamtlichen Angehörigen des SD, Herbert Andorfer, 23.8.1939, zitiert aus: Manoscheck 1993, 175.

¹¹⁰ Ebd.

⁹⁵ LAV, Nr. 4156 Vernehmungsprotokoll Andorfer 30.08.1967, 23, 24.

⁹⁶ Ebd., Nr. 4150, 12.

⁹⁷ Ebd., Nr. 4156 Vernehmungsprotokoll Andorfer 30.08.1967, 22.

⁹⁸ Zeugenaussage Hedwig Schönfein, 19.04.1947, zitiert aus: Saiger 2023, 189, Fn. 186; Anderl/ Manoscheck 1993, 246: Einer der beiden Fahrer soll Süßigkeiten an die Kinder verteilt haben.

⁹⁹ LG Dortmund, 680.

¹⁰⁰ Ebd., 687.

¹⁰¹ LAV, Nr. 4150, 18, 19.

5. Veröffentlichung des Lageranschlags und der Lagerordnung

Seine Selbständigkeit und Klugheit stellte Andorfer unter Beweis, indem er einen Lageranschlag und eine Lagerordnung erstellte und beide im Lager Semlin veröffentlichte. Diese Handlungen ergingen gerade nicht auf den Befehl von Sattler, sondern wurden von Andorfer eigenständig durchgeführt, nachdem er von seinem Abteilungsleiter über die anstehende Gaswagenaktion aufgeklärt wurde. Der Lageranschlag täuschte die Insassen über den baldigen Abtransport in ein Durchgangslager auf jugoslawischem Gebiet. Andorfer hatte diesen, einen Tag bevor die Vergasungen begonnen, im Lager ausgehängt.¹¹¹

Nachdem die Insassen Andorfer jedoch zu neugierig wurden und zu viele Fragen zum baldigen Lager stellten, fasste er den Entschluss, eine fiktive Lagerordnung für das Durchgangslager zu erstellen. Diese glich inhaltlich der aus Semlin und beinhaltete genaue Details, welche die Fragenden ruhigstellen sollten. Andorfer hängte die Lagerordnung im Lager aus. Auf diese Art und Weise sorgte er für die Ruhe im Lager und förderte die Bereitschaft der Insassen in den Gaswagen zu steigen.¹¹²

Neben den beiden Dokumenten unterstützte Andorfer seine Täuschung noch dadurch, dass er den Insassen gegenüber persönlich äußerte, nur das Nötigste an Gepäck mitzunehmen, für die ärztliche Versorgung während der Überfahrt gesorgt und die Verpflegung im neuen Lager sehr gut sei.¹¹³

¹¹¹ LAV, Nr. 4156 Vernehmungsprotokoll Andorfer 12.07.1967, 9.

¹¹² LG Dortmund, 687.

¹¹³ Manoscheck 1993, 178.

III. Aussagen Andorfers

1. Glaubwürdigkeit

Nach Ende des zweiten Weltkrieges flohen viele Nationalsozialisten und SS-Angehörige aus den ehemals besetzten Gebieten Richtung Südamerika. Beliebte Ziele waren Argentinien und Venezuela, da die Regierungen die gesuchten Kriegsverbrecher als Fachkräfte zur Modernisierung und wirtschaftlichen Stärkung der eigenen Länder gerne aufnahmen und ihnen weitgehende Straffreiheit garantierten.¹¹⁴

Grund für die massenhafte Flucht war das Bewusstsein einer harten Nachkriegsjustiz, wie sie bereits von den Alliierten noch während des Krieges angekündigt und dann auch in den Nürnberger Prozessen unmittelbar nach Kriegsende durchgesetzt wurde.¹¹⁵

Auch Andorfer hatte eine tiefgreifende Angst vor einer Strafverfolgung aufgrund seiner SS-Zugehörigkeit und seiner Beteiligung am Holocaust in Serbien.

Er fürchtete eine Auslieferung an die Alliierten¹¹⁶ und hegte wegen einer möglichen Abschiebung nach Jugoslawien zeitweise Suizidgedanken.¹¹⁷

Nach seinem Erwachen im Schweizer Lazarett nahm er seinen neuen Scheinnamen „Hans Mayer“ dankend an, um sich so gewieft eine neue Existenz aufzubauen. Ohne Anpassungsschwierigkeiten arbeitete Andorfer während seiner Internierungszeit in der Schweiz in mehreren Berufen. Er hinterließ stets einen fleißigen und einwandfreien Eindruck bei seinen Arbeitgebern.¹¹⁸

Sein langjähriges Ziel Sprachen zu studieren, behielt er über Jahre stets im Blick und kam diesem schließlich 1946 in Genf nach.¹¹⁹

Im Lager gab Andorfer an, ledig zu sein, um Maria Fürstenberg zu heiraten und mit dieser zusammen nach Venezuela zu fliehen.¹²⁰

Über den Umstand der Doppelheirat informierte er die Strafverfolgungsbehörden in seinem Verfahren nie.

¹¹⁴ Steinacher (2020), *Argentinien: Ein begehrtes Fluchtziel von NS-Verbrechern*, Abschnitt: Argentinien als Fluchtziel.

¹¹⁵ Echternkamp (2015), *Die Verfolgung nationalsozialistischer Gewaltverbrecher*.

¹¹⁶ LAV, Nr. 4156 Vernehmungsprotokoll Andorfer 21.02.1968, 31.

¹¹⁷ Ebd., Nr. 4165 Nachricht der JVA Dortmund an den Oberstaatsanwalt 13.09.1968, 26.

¹¹⁸ Schweizer Bundesarchiv, Einschätzung über Andorfer 27.08.1945, 54; S. Abb. 7.

¹¹⁹ Ebd., Urlaubsantrag 24.01.1946, 20; Bestätigung des Urlaubsantrags 31.01.1946, 26; S. Abb. 4, 5.

¹²⁰ S. Abb. 12, 13.

Der polyglotte Andorfer baute sich seine neue Existenz in Venezuela unbescholten und ohne Anpassungsschwierigkeiten durch die Arbeit als Hoteldirektor sowie Dolmetscher auf. Seine Familie in Österreich bezog er indes nicht in die Planung mit ein.¹²¹

Die Schwierigkeiten bei der Erlangung der venezolanischen Staatsbürgerschaft löste er durch seine gewiefte Art, indem er die nötigen Dokumente eigenhändig fälschte.¹²²

Vor seiner Rückkehr nach Österreich wechselte Andorfer mehrfach ideenreich seine Namen, um von den Behörden nicht entdeckt zu werden.¹²³

In Europa angekommen, ging der Hoteldirektor und Dolmetscher auch dort seiner großen Reise- Leidenschaft durch die Anstellung im hannoverschen Unternehmen „Scharnow- Reisen“ als Reiseleiter nach.¹²⁴

Der einzige Fehler, der ihm später zumindest für einige Monate seine Freiheit kostete? Er ließ sich seinen österreichischen Reisepass auf seinen richtigen Namen ausstellen, wodurch die Strafverfolgungsbehörden ihn auf seinem Heimweg von Tunesien nach München fassten.¹²⁵

Da Andorfer bereits die Insassen im Lager anlog, liegt nahe, dass er auch den Vernehmungsbeamten nicht die Wahrheit erzählte.

Andorfers wesentliche Charaktereigenschaften waren seine Klugheit, Anpassungsfähigkeit und Gewieftheit. All jene Elemente wandte Andorfer in seinem Verfahren an, um eine Strafe zu umgehen.

Demzufolge kann seinen Aussagen keine hohe Glaubwürdigkeit zugesprochen werden.

¹²¹ LAV, Nr. 4150, 7.

¹²² Ebd., Nr. 4156 Vernehmungsprotokoll Andorfer 21.02.1968, 32, 33.

¹²³ Saiger 2023, 192.

¹²⁴ Ebd.

¹²⁵ LAV, Nr. 4150, 8.

2. Aufgabe als Lagerleiter

Andorfer bestand darauf, sich als Lagerverwalter und nicht Lagerleiter zu bezeichnen.¹²⁶

Zudem behauptete er, nie eine wirkliche Aufgabe im Lager ausgeübt zu haben, da die Selbstverwaltung in Semlin den Großteil der Aufträge eigenständig abgearbeitet habe.¹²⁷

Enge, der stellvertretende Lagerleiter, bezeichnete Andorfer hingegen als Kommandant des Lagers, dem aufgrund seines Dienstranges ein Weisungsrecht zugestanden habe.¹²⁸

Andorfer berichtete Rexeisen täglich über die Verhältnisse im Lager.¹²⁹

Das Gericht konnte im Verfahren die tatsächliche Stellung Andorfers im Lager nicht zweifelsfrei nachweisen. Grund dafür war, dass keiner der vernommenen Zeugen, abgesehen von Enge, überhaupt Einblicke ins Lager erhielt. Schäfer, Rexeisen und die Polizisten betraten das Lager nie.¹³⁰

Für eine neutrale und umfassende Begutachtung hätten Zeitzeugen aus dem Lager oder zumindest Personen, die in dem Lager arbeiteten, vernommen werden müssen.

Zeitzeugen berichteten nämlich, wie Andorfer und Enge in SS- Uniformen mit großen Hunden machtbesessen durch das Lager stolzierten.¹³¹

3. Lageranschlag, Lagerordnung und Versetzungsgesuch

Andorfer begründete den Lageranschlag damit, den Lagerinsassen ihre Angst nehmen und ihnen ihr Schicksal vor dem sicheren Tod verheimlichen zu wollen.¹³²

Nachdem die Fragen der neugierigen Insassen schließlich „unerträglich“¹³³ geworden waren, erstellte Andorfer „in seiner Verlegenheit“¹³⁴ eine fiktive Lagerordnung und händigte sie den Gefangenen aus.¹³⁵

¹²⁶ LAV, Nr. 4150, 19.

¹²⁷ Ebd., Nr. 4156 Vernehmungsprotokoll Andorfer 30.08.1967, 21.

¹²⁸ Ebd., Nr. 4150, 59.

¹²⁹ LG Dortmund, 679.

¹³⁰ LAV, Nr. 4156 Vernehmungsprotokoll Andorfer 30.08.1967, 21.

¹³¹ Zeugenaussage Hedwig Schönfein, 21.11.1952, zitiert aus: Saiger 2023, 190, Fn. 196.

¹³² LAV, Nr. 4150, 13.

¹³³ Ebd.

¹³⁴ Ebd., Nr. 4149 Vernehmungsprotokoll Andorfer 23.08.1968, 3.

¹³⁵ Ebd., Nr. 4150, 13.

Um der Situation möglichst schnell zu entfliehen, habe er bereits vor Beginn der Aktion mündlich ein Versetzungsgesuch an Rexeisen und wenige Tage später schriftlich an Schäfer gestellt.¹³⁶

Andorfer hob hervor, eine ausbildungsentsprechende Aufgabe haben zu wollen, da den „Dienst als Gefängniswärter“¹³⁷ auch ein „Leichtversehrter“¹³⁸ übernehmen könne. Andere Möglichkeiten lehnte Andorfer mit „Befehlsverweigerung war bei uns nicht drin“¹³⁹ ab.

Ging es Andorfer wirklich um die jüdischen Insassen oder nicht doch um sich selbst?

Andorfer ließ sich wegen des Kriegseinsatzes nach Belgrad versetzen, den er für eine Beförderung dringend benötigte.¹⁴⁰

Innerhalb des Lagers sorgte er durch seinen Lageranschlag und die Lagerordnung für Ruhe und Ordnung. Zudem förderte er die Bereitschaft der Insassen in den Gaswagen zu steigen.¹⁴¹

Außerhalb unterstützte er durch die Begleitung des Gaswagens und die Koordination am Begräbnisplatz die Geheimhaltung und stellte so den reibungslosen Ablauf der Aktion sicher. Fluchtversuche, Widerstände oder allgemeine Aufstände der Gefangenen unterblieben.¹⁴²

Durch die unauffälligen täglichen Meldungen über das Lager an Rexeisen wahrte Andorfer seine Aufstiegsmöglichkeiten innerhalb des NS- Regimes.¹⁴³

Obwohl Andorfer das Schicksal der Juden nach eigenen Aussagen nahe ging, log er diese persönlich über den Transport und die Verpflegung im neuen Lager an.¹⁴⁴

Immer wieder berief sich Andorfer auf sein gutes Verhältnis zu den Insassen, bezeichnete diese aber gleichzeitig als „Fracht“¹⁴⁵ und sich selbst nur als Begleiter eines Leichenwagens.¹⁴⁶

¹³⁶ LAV, Nr. 4156 Vernehmungsprotokoll Andorfer 12.07.1967, 13.

¹³⁷ Ebd.

¹³⁸ Ebd., Nr. 4150, 15.

¹³⁹ Ebd., 14.

¹⁴⁰ Ebd., 6.

¹⁴¹ Interessanterweise dementierte Andorfer in einem Brief an Manoscheck je Lageranschlag- oder Ordnung erstellt zu haben: Manoscheck 1993, 178, Fn. 45.

¹⁴² LAV, Nr. 4149 Anklageschrift 11.11.1968, 28.

¹⁴³ LG Dortmund, 681.

¹⁴⁴ Zeugenaussage Hedwig Schönfein, zitiert aus: Manoscheck 1993, 178.

¹⁴⁵ LAV, Nr. 4156 Vernehmungsprotokoll Andorfer 12.07. 1967, 11.

¹⁴⁶ Ebd., Nr. 4150, 28.

Trotz, dass er mit der Vergasung der Juden so wenig wie möglich zu tun haben wollte, empfing er den Konvoi bei Zeit auch bereits am Lager¹⁴⁷ und überzeugte die Kinder mit Süßigkeiten, in den Wagen zu steigen.¹⁴⁸

Sowohl Schäfer als auch Rexeisen erinnerten sich in der Hauptverhandlung nicht an ein Versetzungsgesuch Andorfers.¹⁴⁹

Einerseits äußerte Andorfer in den Vernehmungen, dass er den wahren Grund für seinen Versetzungswunsch niemals hätte Preis geben dürfen, da er sonst einem Befehlsverweigerer gleichgestellt worden wäre.¹⁵⁰

Andererseits gab Andorfer in der Hauptverhandlung an, doch mit Rexeisen über seine wahren Gründe für das Gesuch gesprochen zu haben.¹⁵¹

Abgesehen davon fühlte sich der Lagerleiter in Semlin in seinen Karrierechancen durch seinen Posten als einfacher Gefängniswärter „kaltgestellt“¹⁵².

Seinen Kriegseinsatz hatte sich Andorfer, der vor seiner Tätigkeit in Semlin sowie danach an Partisanen- und Bandenbekämpfungen teilnahm, anders vorgestellt.

Dass die Versetzung nicht vor Ende der gesamten Vergasungsaktion gelungen war, störte Andorfer anscheinend nicht allzu sehr, denn wenn er nochmals den „Schnabel“¹⁵³ aufgemacht hätte, wäre an ein Weiterkommen innerhalb der SS nicht mehr zu denken gewesen.¹⁵⁴

¹⁴⁷ LAV, Nr. 4156, 24.

¹⁴⁸ Zeugenaussage Hedwig Schönfein, 19.04.1947, zitiert aus: Saiger 2023, 189, Fn. 186.

¹⁴⁹ LAV, Nr. 4150, 41.

¹⁵⁰ Ebd., 15.

¹⁵¹ Ebd.

¹⁵² Ebd., 16.

¹⁵³ LAV, Nr. 4150, 17.

¹⁵⁴ Ebd.

4. Begleitung des Gaswagens

Andorfer bestritt die Begleitung des Gaswagens nicht und erkannte den gesamten Einsatz als rechtswidrige und aus Rassenhass begangene Tat an.

Allerdings deutete er seinen Tatbeitrag nicht als eine strafbare Handlung, da er nach eigener Auffassung nur einen Leichenwagen begleitet habe¹⁵⁵ und die Gesamttaktion auch ohne sein Zutun durchgeführt worden wäre.¹⁵⁶

Da Andorfer immer erst ab der Save- Brücke zum Konvoi dazustieß, folgerte er, dass die Insassen bereits auf dem Weg vom Lager bis zur Brücke vergast worden sein müssten.

Als Begründung führte er eine Distanz von 20 Kilometern vom Lager bis zur Brücke an, weshalb die Vergasungen in dem langen Zeitraum erfolgt seien, damit die Juden an der Grenze nicht für Aufruhe hätten sorgen können.¹⁵⁷

Zwar revidierte er die Distanz noch auf fünf bis sieben Kilometer,¹⁵⁸ das Gericht setzte die Entfernung hingegen auf deutlich geringere drei Kilometer fest.¹⁵⁹

Andorfer ergänzte, er habe vor dem Grenzübergang bereits wahrnehmen können, wie Rauch aus dem Wageninneren herausgequollen sei.¹⁶⁰

Enge entgegnete dem und schilderte, wie ein Fahrer nach Grenzübertritt einen äußeren Hebel zur Umleitung der Fahrzeuggase in das Wageninnere betätigt habe.¹⁶¹

Andorfer äußerte sich nicht zufällig wie oben beschrieben. Er stimmte seine Aussagen genauestens aufeinander ab, um eine plausible Erklärung und Entschuldigung für sein Handeln zu kreieren.

Das Gericht widerlegte seine Angaben zum möglichen Todeszeitpunkt der Gefangenen.¹⁶²

Doch selbst wenn der Tod der Insassen auf der Strecke vom Lager bis zur Brücke erfolgte, so begleitete Andorfer auch des Öfteren die lebendigen Insassen, als er den Gaswagen mal wieder am Lager in Empfang genommen hatte.¹⁶³

¹⁵⁵ LG Dortmund, 682, 683.

¹⁵⁶ LAV, Nr. 4150, 27, 28.

¹⁵⁷ Ebd., Nr. 4156 Vernehmungsprotokoll Andorfer 30.08.1967, 23, 24.

¹⁵⁸ LG Dortmund, 682.

¹⁵⁹ Ebd., 683.

¹⁶⁰ LAV, Nr. 4149 Vernehmungsprotokoll Andorfer 23.08.1968, 4.

¹⁶¹ Ebd., Nr. 4150, 58.

¹⁶² LG Dortmund, 684.

¹⁶³ LAV, Nr. 4156 Vernehmungsprotokoll Andorfer 30.08.1967, 24.

IV. Beweisaufnahme durch das Gericht

1. Entfernung Lager- Brücke und Todeszeitpunkt der Insassen

Das Gericht widerlegte Andorfers Angaben zu der Entfernung des Lagers bis zur Save- Brücke, indem es die Darstellungen der Zeugen Schäfer und der Polizeibeamten heranzog und die Distanz auf drei Kilometer festlegte.¹⁶⁴

In Bezug auf den Todeszeitpunkt entsprach das Gericht ebenfalls nicht Andorfers Ausführungen. Die Richter konnten nicht mit abschließender Sicherheit den Todeszeitpunkt feststellen, hielten jedoch den Zeitraum von der Brücke bis zum Schießplatz für am wahrscheinlichsten.¹⁶⁵

Grundsätzlich ist den Ausführungen des Gerichts zuzustimmen. Jedoch erscheint aus heutiger Betrachtung zweifelhaft, ob das Gericht den tatsächlichen Zusammenhang in Andorfers Aussagen richtig deutete.

Zwar kennzeichneten die Richter jene Darstellungen als fehlerhaft, hinterfragten aber nicht, weshalb Andorfer diese Angaben von sich gab. Möglicherweise stützten sie die Falschinformationen auf ein fehlendes Erinnerungsvermögen.

Dass der SS- Mann alle Angaben in der Art und Weise tätigte, um sich bestmöglich zu schützen, müssen die Richter verkannt haben.

Ansonsten hätte das Gericht ihm vorhalten müssen, wieso Enge, der nur wenige Male den Transport begleitet hatte, genauestens wahrnehmen konnte, wann der Gaszufuhrhebel betätigt wurde. Andorfer hätte dies unfraglich auch mitbekommen müssen.

Wieso schätzte Andorfer die Distanz vom Lager zur Brücke so hoch ein?

Und wieso war sich Andorfer so sicher, dass die Gefangenen bereits vor seinem Dazustoßen getötet worden waren?

Es hätte nicht viel Mehraufwand bedurft, um dem Zusammenhang in Andorfers Aussagen zu erkennen.

¹⁶⁴ LG Dortmund, 683.

¹⁶⁵ Ebd., 684.

2. Lageranschlag und Lagerordnung

Das Gericht stellte zutreffend fest, dass Andorfer als Lagerleiter ein hohes Interesse an Ruhe und Ordnung im Lager gehabt habe, weshalb die Lagerordnung dieses Vorhaben und den Gesamtplan auch förderte.

Jedoch könne ihm nicht nachgewiesen werden, die Täuschung der Juden mit der Ordnung, anders als mit dem Lageranschlag willentlich bezweckt zu haben, sondern sich stattdessen gezwungen sah, die Lagerordnung aufgrund der vielen Nachfragen zu erstellen. Dies untermauere auch sein gutes Verhältnis zu den Insassen.¹⁶⁶

Diese Auslegung durch das Gericht ist dogmatisch nicht nachvollziehbar.

Der Lageranschlag und die Lagerordnung hingen in ihrer Wirkungsweise zusammen. Ohne den Lageranschlag hätte es keiner Lagerordnung bedurft, da die Insassen nicht über ihre Verlegung informiert worden wären.

Gleichzeitig wäre die Wirkung des Lageranschlages ohne die Lagerordnung aufgehoben worden, weil die Insassen keine Antworten auf ihre Fragen erhalten und so möglicherweise Verdacht über die Tötungsaktion geschöpft hätten.

Wie kann das Gericht also argumentieren, dass Andorfer bei dem Lageranschlag noch eine Täuschung, die im übrigen zur Erfüllung des Mordmerkmals der Heimtücke führte,¹⁶⁷ der Insassen bezwecken wollte, er sich zur Erstellung der Lagerordnung jedoch gezwungen fühlte? Andorfer war sich im Klaren, seinen Täuschungsplan durch den Lageranschlag nur aufrecht erhalten zu können, wenn er auch die Lagerordnung hinzufügen würde.

Andorfers angeblich gutes Verhältnis zu den Juden, welches das Gericht akzeptierte und nicht entkräftete, beruhte vollends auf seinen eigenen Aussagen.

Betrachtet man die Zeugen im Verfahren wird deutlich, dass keiner dieser eine neutrale Sicht der damaligen Zustände oder zum Verhalten Andorfers gegenüber den Insassen zu schildern im Stande war, da alle entweder der SS oder dem Polizeibataillon 64 angehörten.

Abgesehen davon wurde in jeglichen Vernehmungen der Zeugen nie eine Frage zu Andorfers Verhalten gegenüber den Juden gestellt. Um die tatsächliche

¹⁶⁶ LG Dortmund, 684.

¹⁶⁷ Ebd., 686, 687.

Intention für die Lagerordnung hinauszufinden, hätten die Strafverfolgungsbehörden neutrale Zeugen oder überlebende Insassen zu den Zuständen vernehmen müssen.¹⁶⁸

Dass Andorfer auch die grundsätzlichen Werte der NS- Weltanschauung unterstützte, erging aus seinem SS- Personalbogen.¹⁶⁹

Bereits 1932 trat er der NSDAP aus idealistischen Gründen bei. Für ihn war Deutschland ein Vorbild.¹⁷⁰

Andorfer als auch Hitler waren Österreicher. Die in weiteren Teilen Österreichs in den 1920er und 1930er- Jahren verbreitete Antipathie gegenüber den Serben aufgrund des ersten Weltkrieges nahm Hitler zum Anlass zu äußern, dass „nur ein Österreicher verstehen könne, was die Situation in Südosteuropa erfordere.“¹⁷¹

Andorfer dürfte somit damals als Verfolger der NS- Anschauung auch eine Antipathie gegenüber den (jüdischen) Serben gehegt haben.

3. Versetzungsgesuch

Andorfer selbst erklärte, ein Versetzungsgesuch geschrieben zu haben. Schäfer und Rexeisen dementierten beide ein solches in ihrer Zeit erhalten zu haben.¹⁷²

Die Richter deuteten das Gesuch als Beweis für Andorfers Bewusstsein im Hinblick auf seinen strafbaren Beitrag am Geschehen. Gleichzeitig beurteilten sie Andorfer dadurch als denjenigen, der immerhin nicht der „brutale, ausgesprochen negativ zu beurteilende Typ des SS- Offiziers“¹⁷³ gewesen sei.

Das Gericht prüfte nicht, ob Andorfers Versetzungsgesuch aus egoistischen Motiven erfolgte, da er sich in seiner Rolle als Gefängniswärter kaltgestellt fühlte. Die Hauptfeststellungen des Gerichts stützten sich allein auf Andorfers Aussagen, ohne den Grund des Gesuchs kritisch zu hinterfragen.

¹⁶⁸ Zeugenaussage Hedwig Schönfein, zitiert aus: Manoscheck 1993, 178, Fn. 47; Zeugenaussage Hedwig Schönfein, 21.11.1952, zitiert aus Saiger 2023, 190, Fn. 196.

¹⁶⁹ Personalbogen des hauptamtlichen Angehörigen des SD, Herbert Andorfer, 23.8.1939, zitiert aus: Manoscheck 1993, 175.

¹⁷⁰ LAV, Nr. 4150, 3.

¹⁷¹ Saiger 2023, 196, Fn. 234.

¹⁷² LAV, Nr. 4150 Vernehmungsprotokoll Schäfer, 41.

¹⁷³ LG Dortmund, 681.

4. Abschließende Bewertung der Beweisaufnahme

Innerhalb ihrer Beurteilung über das Tatgeschehen mussten die Richter den zeitlichen Verzug der Ereignisse in den Aussagen der Beteiligten berücksichtigen. Dennoch versäumten sie, bei abweichenden Angaben aus den Vernehmungen und in der Hauptverhandlung konkrete Rückfragen zu stellen und die Glaubwürdigkeit von Andorfers Aussagen zu hinterfragen.¹⁷⁴

Die am Verfahren beteiligten Richter und Staatsanwälte fügten der Gesamttat das Mordmerkmal der Heimtücke wegen Andorfers täuschendem Lageranschlag hinzu.¹⁷⁵

Dennoch erweckten Gericht und Staatsanwaltschaft nicht den Anschein, die Persönlichkeit des ehemaligen SS-Angehörigen zu durchschauen.

Das Gericht hätte die Glaubwürdigkeit von Andorfers Behauptungen massiv heruntersetzen müssen, da er die Vernehmungsbeamten, wie auch damals die Insassen mit höchster Wahrscheinlichkeit konsequent anlog.

Das hätte sämtlichen vernehmenden Personen und dem Gericht bewusst sein müssen, nachdem sie sich mit dem Lebenslauf Andorfers auseinandergesetzt hatten.

Dieser war geprägt davon, sich problemlos an die gegebenen Bedingungen anzupassen. Er täuschte die Personen um ihn herum durch Decknamen und verschwieg seine Vergangenheit auf der Flucht, um die begangenen Taten zu verbergen. Andorfer sagte in den Vernehmungen alles außer der Wahrheit, um einer Bestrafung aus dem Weg zu gehen.

Außerdem entschied das LG Dortmund auf eine Ladung und Vernehmung des Untersuchungsrichters Dr. Salomon zu verzichten.¹⁷⁶

Salomon hatte während der gesamten Untersuchungshaft Andorfers in Österreich Kontakt zu ihm. Wer hätte seine Persönlichkeit besser einschätzen können als er? Salomon hätte die Vernehmungsergebnisse aus Wien wiedergeben und zu Widersprüchen befragt werden können. Wieso das LG Dortmund sich gegen die Vernehmung von Salomon aussprach, ist nicht nachvollziehbar, da sie wesentlich zur Wahrheitsfindung beigetragen hätte.

¹⁷⁴ LAV, Nr. 4150, 13, 14, 16, 17, 19, 20.

¹⁷⁵ LG Dortmund, 686, 687.

¹⁷⁶ LAV, Nr. 4150, 21.

Zuletzt bleibt unverständlich, weshalb die Strafverfolgungsbehörden keinen einzigen neutralen Zeugen vernahmen.

Viele der Gefangenen wurden in Semlin getötet, jedoch gab es überlebende Zeitzeugen. Der Versuch diese zu ermitteln, erfolgte nicht.

Zusammenfassend stellt sich die Frage, ob das Gericht überhaupt versuchte, Andorfer seinen genauen Tatbeitrag nachzuweisen und angemessen zu verurteilen oder ob es sich nicht bereits im Vorhinein auf seine Gehilfeneigenschaft festlegte.

V. Rechtliche Einordnung des Tatgeschehens

1. Mord gem. § 211 StGB

Das Gericht stufte die Tötung der Juden als Mord gem. § 211 StGB aF ein. Als Haupttäter erkannte es Hitler, Göring, Himmler und Heydrich, die den Plan zur Auslöschung der jüdischen Bevölkerung fassten.

Das Gericht sah die Mordmerkmale der niedrigen Beweggründe aufgrund des Judenhasses und die Grausamkeit durch die Ermordung in einem Gaswagen und den damit verbundenen Qualen als erfüllt an.¹⁷⁷

Die Richter ordneten Andorfer allein das Mordmerkmal der Heimtücke zu. Das Gericht führte in der Begründung wie folgt aus:

„Die jüdischen Opfer wurden durch die Vorspiegelung, sie würden in ein anderes Lager verlegt, getäuscht und dadurch bewogen, den Gaswagen, in dem sie wehrlos dem Tode ausgeliefert waren, arglos zu besteigen. In diesem Verhalten liegt die Ausnutzung eines Zustandes der Sorglosigkeit, in den die Opfer versetzt worden waren. Die Tötung ist somit auch heimtückisch gemäss [sic!] §211 StGB begangen worden.“¹⁷⁸

¹⁷⁷ LG Dortmund, 686, 687

¹⁷⁸ Ebd.

Zweifelsfrei war damit der Lageranschlag von Herbert Andorfer gemeint, da er in Wien äußerte:

„Ich habe vor Beginn der Aktion neue Anschläge im Lager anbringen lassen und die Insassen darauf aufmerksam gemacht, daß [sic!] die Umsiedlung nicht nach dem Osten, sondern vorläufig als Zwischenstation auf jugoslawischem Gebiet durchgeführt werde.“¹⁷⁹

Somit hatte Andorfer mindestens bedingten Vorsatz auf die Täuschung der Insassen.

Unerklärlich ist jedoch, weshalb die Richter zwischen dem Lageranschlag und der Lagerordnung in der Vorsatzform unterschieden.

Das Gericht erkannte zwar, dass die Aushändigung der fiktiven Lagerordnung die Täuschung der Insassen und den Taterfolg gefördert hatte, jedoch Andorfer keine vorsätzliche Tat auf diese Handlungen nachgewiesen werden könne.

Es bestünde nämlich die Möglichkeit, dass Andorfer den Insassen ihre Angst habe nehmen und die Fragen habe abstellen wollen.

Ihm könne nicht die Absicht, die Haupttat durch Ruhe im Lager und die Steigerung der Bereitschaft der Insassen zum Besteigen des Gaswagens zu fördern, nachgewiesen werden.¹⁸⁰

Wie bereits in den vorherigen Kapiteln festgestellt, hingen Lageranschlag und Lagerordnung in ihrer Wirkungsweise bedeutsam zusammen.

Wenn das Gericht Andorfer demnach bereits bei Aushängung des Lageranschlags zumindest einen bedingten Vorsatz zusprach, hätte es dies zwingenderweise auch bei Austeilung der Lagerordnung machen müssen.

Die Lagerordnung lag in ihrem Gewicht für die Förderung der Haupttat nämlich stärker als der Lageranschlag.

Der Lageranschlag zur baldigen Verlegung führte nicht zum reibungslosen Ablauf der Gesamttaktion.

Vielmehr waren es die genaueren Details zum neuen Lager aus der Ordnung, die Weisungen Andorfers über die Gepäckmitnahme, die angebliche

¹⁷⁹ LAV, Nr. 4156 Vernehmungsprotokoll Andorfer 12.07.1967, 9.

¹⁸⁰ LG Dortmund, 687, 688.

medizinische Versorgung auf den Transporten und die besseren Lebensumstände im neuen Lager.¹⁸¹

Fluchtversuche, Widerstände beim Abtransport oder generelle Aufstände im Lager wurden durch die Lagerordnung verhindert.

Selbst wenn es ihm in erster Linie nicht um die Förderung der Haupttat ging, sondern stattdessen die Fragen der Insassen abzustellen, nahm er den Taterfolg dennoch zumindest billigend in Kauf.

Andorfer äußerte in der Hauptverhandlung, dass die Insassen ohne weitere Informationen zur Verlegung misstrauisch geworden wären.¹⁸²

Um es nicht so weit kommen zu lassen, überreichte Andorfer den Gefangenen die geforderten Informationen durch die Ordnung und wahrte so die Ruhe im Lager. In der Folgezeit nahm der SS-Angehörige dann Tag für Tag die beständige Ruhe im Lager wahr und wie die Selbstverwaltung eigenständig die Reihenfolge für die Abtransporte festlegte.¹⁸³

Miteinher gingen die ständig sinkenden Gefangenzahlen in Semlin, welche Andorfer erkannte, ihn jedoch nicht zu einer Änderung seines Verhaltens veranlassen.

2. Wertung des Tatbeitrags

a). Beihilfe

Das Gericht wertete Andorfers Tatbeitrag als Beihilfe gem. §§ 211, 49 I StGB aF.¹⁸⁴

Als Gehilfe gem. § 49 I StGB aF wurde bestraft, wer dem Täter zur Begehung einer als Verbrechen oder Vergehen mit Strafe bedrohten Handlung durch Rat oder Tat wissentlich Hilfe geleistet hat.

Hilfe geleistet wurde, wenn der Tatbeitrag des Gehilfen für die Begehung der Haupttat ursächlich war oder ihre Durchführung tatsächlich gefördert hat.¹⁸⁵

¹⁸¹ Manoscheck 1993, 178.

¹⁸² LAV, Nr. 4150, 13.

¹⁸³ Anderl/ Manoscheck, 246; LAV, Nr. 4156, 29.

¹⁸⁴ LG Dortmund, 689.

¹⁸⁵ Schröder in: Schönke- Schröder Strafgesetzbuch Kommentar, § 49, 363, Rn. 4.

Die Richter bezogen in ihre Beurteilung des Tatbeitrags lediglich die Begleitung der täglichen Gaswagenfahrten und die Absicherung an der Begräbnisstätte durch Andorfer ein. Andorfer habe willentlich und wissentlich den Erfolg der Tat überhaupt erst möglich gemacht, indem er für die Absicherung auf dem Schießplatz und die Begleitung des Wagens sorgte. Zudem habe er Kenntnis von dem Tod der Juden gehabt.¹⁸⁶

Grenzkontrollen seien damals ständig möglich gewesen und bereits durch kleinste Auffälligkeiten am Gaswagen hätte die gesamte Aktion aufliegen können, weshalb Andorfers Tatbeitrag ein wesentlicher Faktor für den Erfolg gewesen sei.¹⁸⁷

Durch den Tatbeitrag habe er den befohlenen Mord durch die Haupttäter unterstützt und die Herbeiführung des Erfolges erleichtert. Es sei unbeachtlich, dass die Gefangenen im Gaswagen möglicherweise bereits tot waren, während Andorfer den Konvoi begleitete.

Insgesamt sei Andorfer daher als Gehilfe einzustufen.¹⁸⁸

Obwohl das Gericht kurz zuvor noch die Heimtücke durch Andorfers Lageranschlag begründete, bezog es diesen Umstand unerklärlicherweise nicht in die Bewertung seines Gesamthandelns ein.

Die Beurteilung über die Lagerordnung entfiel wegen seines fehlenden Vorsatzes. Da das Gericht die elementarsten Tatbeiträge außer Acht ließ, war die Einordnung als Gehilfe eine logische Schlussfolgerung.

b). Mittäterschaft

Gemäß § 47 StGB aF wird jeder als Täter bestraft, wenn mehrere eine strafbare Handlung gemeinschaftlich ausführen.

Eine Mittäterschaft lag damals vor, wenn mehrere in der Art bewusst und gewollt zusammenwirken, dass jeder die Gesamttat unter Mitwirkung des anderen als eigene verwirklichen will. Hierbei ist es ausreichend, wenn von mehreren Beteiligten jeder nur ein Teilstück der Tatbestandsvoraussetzungen oder einzelne Personen sogar gar keinen Tatbestandsmerkmal verwirklichen.¹⁸⁹

¹⁸⁶ LG Dortmund, 687.

¹⁸⁷ Ebd., 688.

¹⁸⁸ Ebd., 687.

¹⁸⁹ Schröder in: Schönke- Schröder StGB Kommentar, § 47, 351, Rn. 1.

Es wird ein gemeinschaftlicher Entschluss zur Tatbegehung durch gemeinsames Handeln benötigt.¹⁹⁰

Entscheidend ist hierbei, dass jeder Beteiligte als gleichberechtigter Partner seine eigene Tätigkeit als mittelbarer Täter durch die Handlung des anderen vervollständigen und sich auch zurechnen lassen will.

Hierbei muss für den gemeinschaftlichen Entschluss die Willensübereinstimmung nur irgendwie hergestellt sein, sodass alle in bewusstem und gewolltem Zusammenwirken handeln.¹⁹¹

Maßgeblich für die Unterscheidung zwischen Teilnahme und einer Mittäterschaft ist der Täterwille. Um eine Mittäterschaft begründen zu können, muss dem möglichen Mittäter nachgewiesen werden, dass er auch Täter sein will.¹⁹²

Anhaltspunkte für oder gegen eine Beurteilung eines Täterwillens sind u.a. der Grad des eigenen Interesses am Erfolg, der Umfang der Tatbeteiligung und der Tatherrschaft, also inwieweit die Durchführung und der Erfolg der Tat vom Willen des Mittäters abhängig sind.¹⁹³

Auf der objektiven Seite reicht jede Handlung, die einen wesentlichen Beitrag zur arbeitsteiligen, gemeinsam beschlossenen Durchführung der Tat liefert. Der Mittäter muss kein Tatbestandsmerkmal selbst verwirklichen. Auch reichen Vorbereitungs- oder Unterstützungshandlungen aus.¹⁹⁴

Die Gaswagenfahrer Götz und Meyer führten die Vergasungen durch.¹⁹⁵

Haupttäter waren nach Ansicht des Gerichts Hitler, Göring, Himmler, Heydrich und weitere, da sich die Vergasung der Gefangenen in Semlin als Teil des gesamten Völkermordes an den jüdischen Menschen einfügte.¹⁹⁶

Die Richter betrachteten Andorfer als Gehilfen, der die gesamte Tat als eigene nicht wollte¹⁹⁷ und zwar nicht völlig unbedeutend, aber auch keine Zentralfigur des Geschehens war.¹⁹⁸

Herbert Andorfer erfüllte kein Tatbestandsmerkmal auf der objektiven Seite.

¹⁹⁰ Schröder in: Schönke- Schröder StGB Kommentar, § 47, 351, Rn. 3.

¹⁹¹ Ebd., Rn. 4.

¹⁹² Ebd.

¹⁹³ Joecks/ Scheinfeld in: Münchener Kommentar zum Strafgesetzbuch, § 25, Rn. 238.

¹⁹⁴ Schröder in: Schönke- Schröder StGB Kommentar, § 47, 352, Rn. 6.

¹⁹⁵ LG Dortmund, 680.

¹⁹⁶ Ebd., 686.

¹⁹⁷ Ebd., 687.

¹⁹⁸ Ebd., 690, 691.

Auch war er nicht direkt an den Tötungen beteiligt.¹⁹⁹

Aber genau dem bedarf es für eine Mittäterschaft auch nicht.

Vielmehr reicht ein wesentlicher Beitrag an der arbeitsteiligen, gemeinsam beschlossenen Durchführung der Tat.²⁰⁰

Andorfer begleitete den Gaswagen täglich spätestens ab der Brücke.²⁰¹

Womöglich empfing er den Wagen des Öfteren bereits am Lager.²⁰²

In der Folge zeigte er das Schreiben am Grenzübergang vor, um eine Kontrolle zu verhindern.²⁰³

Aller Wahrscheinlichkeit nach waren die jüdischen Insassen zu diesem Zeitpunkt noch nicht getötet worden.²⁰⁴

Demzufolge begann nach der Grenzkontrolle die Vergasung der Gefangenen, während Andorfer diese bis zum Begräbnisplatz in Avelar begleitete.²⁰⁵

Vor Ort war es Andorfer, der zuvor die Polizisten des Polizeibataillons 64 angewiesen hatte, mit einem serbischen Häftlingskommando am Schießplatz zu erscheinen²⁰⁶ und die Beamten dann befahl, sich verteilt aufzustellen, um die Geheimhaltung der gesamten Aktion zu gewährleisten.²⁰⁷

Andorfer war so gut wie immer der Mann mit dem höchsten Dienstgrad vor Ort und verließ den Platz als letztes.²⁰⁸

Einen wesentlichen Tatbeitrag leistete der Lagerleiter daher in jedem Fall.

Der subjektive Tatbestand müsste für die Mittäterschaft ebenfalls vollständig erfüllt sein. Dieser umfasst den Vorsatz Andorfers auf die Tat der Ausführenden. Zusätzlich mit inbegriffen sind der gemeinschaftliche Entschluss zur Tatbegehung und sein eigener Täterwille.²⁰⁹

Andorfer hatte Kenntnis von der Ermordung der Juden in dem Gaswagen und wirkte am Gesamtkomplex mit, weshalb er die Tat der Ausführenden zumindest billigend in Kauf nahm.

¹⁹⁹ LG Dortmund, 690, 691.

²⁰⁰ Schröder in: Schönke- Schröder StGB Kommentar, § 47, 352, Rn. 6.

²⁰¹ LAV, Nr. 4149 Anklageschrift 11.11.1968, 22.

²⁰² Ebd., Nr. 4156, 24.

²⁰³ LG Dortmund, 680.

²⁰⁴ Ebd., 684.

²⁰⁵ LAV, Nr. 4150, 58.

²⁰⁶ Ebd., Nr. 4156 Vernehmungsprotokoll Wetter 24.11.1964, 4.

²⁰⁷ LG Dortmund, 681.

²⁰⁸ LAV, Nr. 4156 Vernehmungsprotokoll Andorfer 12.07.1967, 11.

²⁰⁹ Schröder in: Schönke- Schröder StGB Kommentar Schönke, § 47, 352, Rn. 4.

In Bezug auf den gemeinschaftlichen Tatentschluss wurde Andorfer von Sattler über die geheime Reichssache unterrichtet. Somit war ihm bewusst, dass der Befehl aus Berlin gekommen sein muss.

Zwar wurde der Tatentschluss weiter oben gefasst, Andorfer aber wesentlich darüber in Kenntnis gesetzt, die Organisation zu übernehmen.²¹⁰

Neben Andorfer hatten auch die Gaswagenfahrer, die Polizeibeamten, Sattler und Schäfer darüber volles Wissen.

Da die gemeinsame Willensübereinstimmung über das bewusste und gewollte Zusammenwirken nur auf irgendeine Weise hergestellt sein muss, lag ein gemeinschaftlicher Tatentschluss vor.²¹¹

Bezüglich des Täterwillens legte das Gericht bereits in seinem Tenor die Begründung dar, wieso Andorfer ein Mittäter gewesen sein muss.

Das Gericht fügte neben den niedrigen Beweggründen und der Grausamkeit die Heimtücke als drittes Mordmerkmal dem Tatgeschehen in Semlin zu.

Heimtückisch wurde die Tat insgesamt jedoch nur, weil die Insassen durch Andorfers Lageranschlag über die Verlegung in ein neues Lager getäuscht wurden und deshalb sorglos in den Gaswagen einstiegen.²¹²

Diese Tatsache zeigt, dass das Gericht Andorfers Handeln eine enorme Bedeutung zukommen ließ, von dem der Erfolg der gesamten Aktion abhing.

Andorfer sah das Bedürfnis, seine Täuschung durch die fiktive Lagerordnung aufgrund der zunehmenden Fragen der Insassen zu verstärken.²¹³

Darüber hinaus log er die Insassen noch an, möglichst wenig Gepäck mitzunehmen, dass für die medizinische Versorgung auf dem Weg gesorgt und die Verpflegung im neuen Lager sehr gut sei.²¹⁴

Jene Handlungen, die die Befehle von Sattler überschritten, tätigte Andorfer aus eigener Überzeugung.²¹⁵

Andorfers Lageranschlag und die Lagerordnung waren elementar für den Gesamterfolg der Tat. Ohne die Veröffentlichung wären die Insassen nach einiger

²¹⁰ LAV, Nr. 4149 Vernehmungsprotokoll Andorfer 23.08.1968, 1.

²¹¹ Schröder in: Schönke- Schröder StGB Kommentar, § 47, 352, Rn. 4.

²¹² LG Dortmund, 688.

²¹³ LAV, Nr. 4149 Vernehmungsprotokoll Andorfer 23.08.1969, 3.

²¹⁴ Manoscheck 1993, 178.

²¹⁵ LG Dortmund, 680.

Zeit gegenüber der angeblichen Verlegung misstrauisch geworden und hätten mit Widerständen, Aufständen oder Fluchtversuchen reagiert.²¹⁶

Dies hätte zur vorzeitigen Beendigung der gesamten Aktion geführt.

Aufgrund dessen besaß Andorfer auch die Tatherrschaft über das Geschehen.

Außerdem hatte der SS- Offizier auch eigenes Interesse am Taterfolg.

Das Agieren war geprägt von seinem Karrierestreben, weshalb überhaupt die Versetzung zur Dienststelle des BdS in Belgrad erfolgte.²¹⁷

Andorfer wusste, dass er die Aufgaben als Leiter des Lagers als auch Organisator der Vergasungsaktion ohne Fehler meistern musste, um seinen Karriereplan zu verfolgen. Aufrufen im Lager hätten nicht nur die Aktion als solche, sondern auch seine Zukunft gefährdet.

Da Andorfer seine Karrieremöglichkeiten im Lager Semlin als gefährdet sah, bat er um eine Versetzung, die jedoch vor Beendigung der Aktion nicht zustande kam. Doch anstatt den „Schnabel“²¹⁸ noch einmal aufzumachen, entschied sich Andorfer in seiner Rolle auszuharren, da sonst an ein Weiterkommen in der SS nicht mehr zu denken gewesen wäre.²¹⁹

Eine Mittäterschaft Andorfers ist daher aufgrund seines Täterwillens als auch seines maßgeblichen Tatbeitrages für den Gesamttaterfolg nicht von der Hand zu weisen.

3. Rechtfertigungs- und Schuldausschließungsgründe

Das Gericht billigte Andorfer weder Rechtfertigungs- noch Schuldausschließungsgründe zu. Hierfür begründete es, dass sich sein Handeln zwar innerhalb des Befehls der obersten Staatsführung befunden habe, dies jedoch weder die Rechtswidrigkeit noch die Schuld in Frage stelle, da die Verwirklichung der Anordnung ein eindeutiges Unrecht dargestellt habe.²²⁰

Das Gericht verneinte zutreffend das Vorliegen eines Befehlsnotstandes.²²¹

In der gesamten Nachkriegsjustiz wurde nie ein Fall bekannt, in dem ein tatsächlicher Befehlsnotstand gegeben war.²²²

Letztlich entschieden die Richter gegen einen Schuldausschließungsgrund in Form des Verbotsirrtums gem. § 59 StGB aF.

Obwohl Andorfer den an ihn ergangenen Befehl für verbindlich gehalten habe, hätte er den Verbotsirrtum vermeiden können. Er hätte seine Nichtverpflichtung zur Befolgung des Befehls aufgrund des großen Unrechts, das der Befehl beinhaltete, erkennen müssen.²²³

Andorfer betitelte die gesamte Aktion als „brutalen Mord“ und erklärte, die Ermordung von über 5000 unschuldigen Menschen nicht nachvollziehen zu können.²²⁴ Somit war es für den SS- Offizier kein weiterer Schritt zu erkennen, dem Befehl nicht Folge leisten zu müssen. Andorfer hingegen entschied das Unrecht durch seine Tathandlungen über den Befehl hinaus noch weiter zu vergrößern bzw. überhaupt erst den Taterfolg zu ermöglichen. Ursächlich dafür war sein Wille nach einem reibungslosen Ablauf der Tötungsaktion und der damit einhergehende Wunsch eines guten Eindrucks auf seine Vorgesetzten.

Demnach ist fraglich, ob Andorfer sich überhaupt in einem Verbotsirrtum befand. Nach hiesiger Ansicht erkannte er, dem Befehl nicht nachkommen zu müssen. Vielmehr verfolgte er den Befehl mutwillig und leistete sogar darüber hinaus weitere Tatbeiträge, um den Erfolg zu ermöglichen.

²²⁰ LG Dortmund, 688.

²²¹ Ebd.

²²² Bundeszentrale für politische Bildung (o.J.), *Befehlsnotstand*.

²²³ LG Dortmund, 689.

²²⁴ LAV, Nr. 4150, 14.

²¹⁶ LAV, Nr. 4149 Anklageschrift 11.11.1968, 28

²¹⁷ Ebd., Nr. 4156 Vernehmungsprotokoll Andorfer 30.08.1967, 18.

²¹⁸ Ebd., Nr. 4150, 17

²¹⁹ Ebd.

VI. Strafzumessung

1. Strafmilderungsgründe

Nahezu alibimäßig beschrieben die Richter Andorfer als eine nicht völlig unbedeutende Person, die sich als ranghöchster Offizier vor Ort mit der Geheimhaltung und der Sicherung der Gaswagenfahrten und somit nicht nur am Randgeschehen beteiligt habe. Daneben würden besonders die täglichen Fahrten und die weiblichen und jungen Opfer ins Gewicht fallen. Aufgrund dessen könne nicht von einer Strafe nach § 47 II Militärstrafgesetzbuch abgesehen werden.²²⁵

Im Gegenzug begründeten die Richter nahezu mitleidig die Milderungsumstände für Andorfer.

Der SS- Offizier habe sich nie direkt an den Tötungen beteiligt und sei daher nicht als Zentralfigur des Geschehens anzusehen. Bei Andorfer habe es sich „nicht um den brutalen, ausgesprochen negativ zu beurteilenden Typ des SS- Offiziers“²²⁶ gehandelt, da er einerseits keinen Judenhasse gehegt, als auch direkt nach Beginn der Aktionen ein Versetzungsgesuch gestellt habe. Stattdessen sei er von seinem Eifer nach Aufstieg angetrieben worden.

Darüber hinaus sei Andorfer, für den eine Freiheitsstrafe im höheren Alter nun besonders schwer wiege, durch die Flucht nach Venezuela heimatlos geworden. Letztlich habe Andorfer lediglich aus einem falsch verstandenen Gehorsam gehandelt,²²⁷ weshalb der vermeidbare Verbotsirrtum besonders mildernd wiege.²²⁸

Aufgrund der Darstellungen milderte das Gericht die Strafe doppelt wegen der Beihilfe nach § 49 II StGB aF und des vermeidbaren Verbotsirrtums nach § 44 I, II StGB aF.²²⁹

Nach hiesiger Ansicht hätten beide Milderungsgründe nicht anerkannt werden dürfen, da weder ein Verbotsirrtum noch eine Beihilfe vorlagen.

Viel fataler wog jedoch die Einschätzung des Gerichts über Andorfers Persönlichkeit.

Andorfer entschied sich wegen seines Unrechtsbewusstseins und seiner Angst vor einer Verfolgung Europa in Richtung Venezuela zu verlassen. Dort blieb er aus eigenen Stücken über ein Jahrzehnt.

Das Gericht honorierte also, dass ein an Massenmorden Beteiligter jahrzehntelang vor einer Strafe floh und wertete die daraus resultierende „Heimatlosigkeit“ als wesentlichen Milderungsgrund.

Auch die Einschätzung als nicht typischen negativen SS- Offizier zeugte davon, wie die Richter seine Persönlichkeit nahezu als positiv deklarierten.

2. Freiheitsstrafe

Andorfer wurde am 16.01.1969 wegen der Beihilfe zum Mord gem. §§ 211, 49 StGB aF zu zwei Jahren und sechs Monaten Freiheitsstrafe verurteilt.²³⁰

Die gesetzlich vorgeschriebene Mindestfreiheitsstrafe von nicht unter drei Jahren wurde unterschritten.

Hierbei wurde ihm die Zeit, die er bereits in österreichischer und deutscher Untersuchungshaft seit dem 03.05.1967 ohne Unterbrechung verbracht hatte, angerechnet.²³¹

Rechnet man die ergangene Strafe um, so erhielt Andorfer pro zehn ermordeten Menschen einen Tag Freiheitsstrafe.²³²

Aufgrund der Erkenntnisse dieser Arbeit hätte Andorfer wegen Mordes gem. §§ 211, 47 StGB aF zu einer lebenslangen Freiheitsstrafe verurteilt werden müssen.

²²⁵ LG Dortmund, 690.

²²⁶ Ebd., 691.

²²⁷ Ebd., 688.

²²⁸ Ebd., 691.

²²⁹ Ebd.

²³⁰ LG Dortmund, 691.

²³¹ Ebd.

²³² Saiger 2023, 194.

3. Haftverschonung mit Meldeauflage und Straferlass durch Bewährung

Andorfer musste seine Strafe jedoch nicht antreten.

Das LG Dortmund verkündete den Beschluss, dass der Haftbefehl des AG Dortmund zwar weiter bestehen bleibe, jedoch unter folgenden Auflagen nach § 116 I StPO aF ausgesetzt werde:

- a) „Der Angeklagte darf das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland nicht verlassen.
- b) Der Angeklagte hat der Staatsanwaltschaft seinen künftigen Wohnsitz und jede Wohnungsänderung unverzüglich anzuzeigen.
- c) Der Angeklagte hat sich einmal wöchentlich bei der für seine Wohnung zuständige Polizeidienststelle zu melden.“²³³

Gegen das Urteil wurde sowohl von Seiten der Staatsanwaltschaft als auch des Angeklagten Revisionen eingelegt, welche jedoch erst durch das OLG Hamm,²³⁴ später auch noch durch den BGH verworfen wurden.²³⁵

Andorfer hinterlegte vorerst eine Adresse in Dortmund- Barop. Bei der zuständigen Polizeidienststelle meldete er sich am 27.01.1969 und am 03.02.1969. Am 10.02.1969 erschien er nicht mehr auf der Polizeiwache.²³⁶

Dies veranlasste die Staatsanwaltschaft unmittelbar eine Fahndung nach Andorfer zu veranlassen,²³⁷ nachdem der Haftbefehl durch das Gericht wieder in Vollzug genommen wurde.²³⁸

Da sich die Spur nach Andorfer schnell verloren hatte, plädierte der Oberstaatsanwalt Hesse einige Monate später bei Gericht dafür, die Fahndung nach Andorfer aufzugeben und stattdessen die Reststrafe zur Bewährung nach § 26 I, IV StGB aF auszusetzen.²³⁹

²³³ LAV, Nr. 4150, 71.

²³⁴ Ebd., Nr. 4151 Beschluss OLG Hamm 04.02.1969, 1 ff.

²³⁵ Ebd., Beschluss BGH 03.10.1969, 1.

²³⁶ Ebd., Nr. 4165 Bericht Polizei Dortmund 11.02.1969.

²³⁷ Ebd., Fahndungsausschreiben 21.02.1969.

²³⁸ Ebd., Invollzugsetzung Haftbefehl 20.02.1969.

²³⁹ Ebd., Nr. 4155, 37

Mit Wirkung vom 15.05.1970 wurde das Ausschreiben nach Andorfer gelöscht.²⁴⁰ Das LG Dortmund gab am 01.06.1970 dem Antrag des Oberstaatsanwaltes Recht und setzte die restlichen neuneinhalb Monate Freiheitsstrafe auf drei Jahre Bewährung aus.²⁴¹

Mit Wirkung des Beschlusses vom 12.06.1973 des LG Dortmund wurde Andorfer die Reststrafe erlassen.²⁴²

Nach § 116 I StPO aF kann der Richter den Haftbefehl, der nur durch Fluchtgefahr begründet ist, aussetzen, wenn die Erwartung hinreichend begründet ist, dass der Zweck der Untersuchungshaft auch durch mildere Maßnahmen erreicht werden kann.

Die Richter entschieden sich demnach Andorfer die o.g. Auflagen zu erteilen. Das Gericht glaubte demnach tatsächlich, Andorfer würde sich an einfache Meldeauflagen halten, nachdem er zuvor über ein Jahrzehnt vor den Strafverfolgungsbehörden geflohen war.

Dass diese Mindermaßnahmen in keinerlei Weise erfolgreich sein konnten, hätte das Gericht erkennen müssen und den Haftbefehl nicht außer Vollzug setzen dürfen.

Andorfer führte indes die Strafverfolgungsbehörden schonungslos vor, indem er ohne Hinweise untertauchte. Die Fahndungsmaßnahmen nach einem Mann, der lediglich noch neuneinhalb Monate Freiheitsstrafe zu verbüßen hatte, wurden von den Behörden wohl als zu anstrengend erachtet, weshalb diese in der Folge eingestellt wurden.

Nach § 26 I StGB aF setzte das Gericht eine Strafe zur Bewährung aus, wenn zwei Drittel der Strafe, mindestens jedoch zwei Monate, verbüßt waren, es verantwortet werde konnte zu erproben, ob der Verurteilte außerhalb des Strafvollzugs keine Straftaten mehr begehen wird und die verurteilte Person einwilligte. Andorfer erfüllte jegliche Faktoren. Es war nicht davon auszugehen, dass er weitere Straftaten begehen würde.

Demnach war die Aussetzung der Strafe sogar kraft Gesetzes vorgeschrieben.

²⁴⁰ LAV, Nr. 4167 Fahndungslöschung 15.05.1970.

²⁴¹ Ebd., Beschluss zur Aussetzung der Reststrafe auf Bewährung durch das LG Dortmund 01.06.1970.

²⁴² Ebd., Nr. 4151 Beschluss zur Erlassung der Reststrafe durch das LG Dortmund 12.06.1973.

Obwohl Andorfer die Strafverfolgungsbehörden durch seine erneute Flucht maßlos vorführte, kam diesen die Aussetzung der Reststrafe zur Bewährung gelegen. Denn so konnten sie das Kapitel Andorfer nach Jahren endlich abschließen. Mit Sicherheit realisierten Gericht und Staatsanwaltschaft nach seinem Entkommen ihre Fehleinschätzung über seine Persönlichkeit, die dazu führte, ihn zu einer unangemessenen Strafe zu verurteilen.

D. Einordnung des Urteils in die Rechtsprechung der Nachkriegszeit und der 2000er- Jahre

I. Entnazifizierung der Judikative nach Kriegsende

Die Alliierten scheiterten daran, die deutsche Judikative vollständig zu entnazifizieren. Viele Richter und Staatsanwälte, die während des NS- Regimes aktiv waren und nach dem Krieg entlassen wurden, wurden schnell wieder eingestellt, um die Strafverfolgung nicht komplett zum Erliegen kommen zu lassen. Dies führte zur kollektiven Befangenheit in NS- Verbrechen- Prozessen.²⁴³

Die Aufklärung der deutschen Kriegsverbrechen begann mit den Nürnberger Prozessen von 1945 bis 1949. Anfangs hatten diese Prozesse breite Zustimmung in der Bevölkerung, möglicherweise auch, um sich selbst von Schuld freizusprechen.²⁴⁴

Erst ab 1950 ermächtigte ein Alliiertengesetz die deutschen Gerichte zur uneingeschränkten Strafverfolgung von NS- Verbrechen.²⁴⁵

Die Begeisterung für die Prozesse ließ im Laufe der Zeit, insbesondere ab der Gründung der Bundesrepublik Deutschland 1949 nach. Stattdessen herrschte eine Schlussstrichmentalität, die dafür sorgte, die Vergangenheit zu vergessen und NS- Beteiligte wieder in die Gesellschaft zu integrieren. Dies führte zu einem Rückgang an neu eingeleiteten Ermittlungsverfahren.²⁴⁶

²⁴³ Frenking (o.J.), *Justiz und Nationalsozialismus*, 4, 5. (künftig zitiert: Frenking).

Für detailliertere Ausführungen: Gesamter Aufsatz von Frenking.

²⁴⁴ Staas (2009), *Was damals Recht war* ...

²⁴⁵ Bundeszentrale für politische Bildung (2020), *Urteil im Frankfurter Auschwitz-Prozess*. (künftig zitiert: Bpb 2020).

²⁴⁶ Frenking, 8.

II. „Gehilfenrechtsprechung“

Eine Wendung in der Denkweise über die Schlussstrichmentalität und der Verfahrensweise durch die Justiz zeichnete sich durch den Ulmer Einsatzgruppen-Prozess von 1958 ab. Erst durch diesen wurde der breiten Bevölkerung der Massenmord durch Einsatzgruppen an Juden bekannt. Die zehn Angeklagten ermordeten als Teil einer Einsatzgruppe im Juni 1941 über 5500 Juden im deutsch-litauischen Grenzgebiet.²⁴⁷

Alle Angeklagten wurden vom LG Ulm wegen der Beihilfe zum Mord verurteilt und erhielten Haftstrafen im Rahmen von drei bis fünfzehn Jahren, obwohl sie die Taten eigenständig begangen.²⁴⁸

Das Gericht verneinte eine Täter- als auch Mittäterschaft, da nach der Rechtsprechung des Reichsgerichts entscheidend sei, „ob der Beschuldigte die Ausführungshandlung mit Täterwillen unternommen, d.h. die Tat als eigene gewollt hat, oder ob er damit lediglich eine fremde Tat unterstützen wolle.“²⁴⁹

Da die Angeklagten nach Auffassung des LG Ulm lediglich eine fremde Tat unterstützten, stufte es sie als Gehilfen ein.²⁵⁰

Als Haupttäter und Begründer des Tatplans erkannte das LG Ulm Hitler, Himmler, Heydrich und weitere an.²⁵¹

Das Urteil legte den Grundstein für die „Gehilfenrechtsprechung“, die sich in der Folge an den Landgerichten für ähnlich gelagerte NS- Verfahren bis Anfang der 1960er- Jahre durchsetzte.²⁵²

Von dort an verneinten die meisten Gerichte einen Täterwillen bei Angeklagten, die angaben, in ihrem Handeln im Rahmen der gegebenen Befehle geblieben zu sein. Nur bei denjenigen Personen, die ihre Befehle überschritten und mit deutlichem Eifer agierten, kam eine (Mit-) Täterschaft in Frage.²⁵³

²⁴⁷ Kohl (2008), *Aufklärung von NS-Verbrechen*.

²⁴⁸ Rüter/ Mildt (1968), *Justiz und NS- Verbrechen, Sammlung deutscher Strafurteile wegen nationalsozialistischer Tötungsverbrechen seit 1945*, LG Ulm vom 29.08.1958, Ks 2/57, Urteil in der Strafsache gegen Fischer- Schweder u.a., 11. (künftig zitiert: LG Ulm, Seite).

²⁴⁹ LG Ulm, 240.

²⁵⁰ Das LG Ulm folgte nicht der damaligen Rechtsprechung des BGH, kurz: Entscheidend für die Einstufung, inwieweit Durchführung und Erfolg der Tat maßgeblich vom Willen des Beteiligten abhängen, auch ohne eigenes Interesse, Täterwille möglich; Zudem: wer eigenhändig tötet, ist grundsätzlich Täter (ausführlich: S. LG Ulm, 240, 241).

²⁵¹ LG Ulm, 232.

²⁵² Frenking, 8.

²⁵³ Burghardt (2019), *Die Strafsache „Oskar Gröning“ vor dem Bundesgerichtshof*, 34.

Ergänzung: Erweitert wurde die „Gehilfenrechtsprechung“ noch durch das Staschynskij- Urteil 1962. Der BGH verurteilte einen ausländischen Agenten, der zwei Politiker mit einer Giftgaspistole tötete, nur als einen Gehilfen (BGH, NJW 1963, 355).

III. Auschwitz- Prozess

Der erste Auschwitz- Prozess vor dem LG Frankfurt/ M.²⁵⁴, eingeleitet durch den Generalstaatsanwalt Fritz Bauer, richtete sich gegen 22 Mitglieder der Lagerleitung des Konzentrations- und Vernichtungslagers Auschwitz- Birkenau.

Bauer verfolgte die Auffassung, dass der Völkermord an den Juden ein einziges großes Verbrechen darstelle, weshalb sich jeder schuldig gemacht habe, der in irgendeiner Weise daran wesentlich teilgenommen hatte.

Das LG Frankfurt/ M. verneinte diese Ansicht und erläuterte, dass den Angeklagten jeweils eine konkrete Tathandlung zur Förderung der Tötungsaktion nachgewiesen werden müsse.²⁵⁵

Die Urteile, sechsmal lebenslange Freiheitsstrafe, elfmal Freiheitsstrafe wegen Beihilfe zum Mord und dreimal Freispruch, wurden dementsprechend als zu mild empfunden.²⁵⁶

Durch Bestätigung des BGH in der Revision des Urteils festigte sich diese Rechtsprechung bis in die frühen 2000er- Jahre.²⁵⁷

Eine Verurteilung zu hohen Freiheitsstrafen erfolgte nur wegen persönlich zu verantwortenden Exzesstaten, nicht aber wegen der Teilnahme am staatlichen organisierten Völkermord. Die Regel an Bestrafungen war entweder Freispruch oder eine geringe Freiheitsstrafe durch Beihilfe.²⁵⁸

Die damalige Rechtslage wurde 1963 durch den Ausspruch „1 Täter und 60 Millionen Gehilfen“²⁵⁹ zutreffend beschrieben.

IV. Bezug auf das Andorfer- Urteil

Bezieht man die vorangegangenen Erkenntnisse über die „Gehilfenrechtsprechung“ und aus dem Auschwitz- Prozess auf das Urteil um Herbert Andorfer wird eindeutig, wie sich sein Prozess in die damals geltende Rechtsprechung einordnete.

²⁵⁴ Rüter/ Mildt (1968), *Justiz und NS- Verbrechen, Sammlung deutscher Strafurteile wegen nationalsozialistischer Tötungsverbrechen seit 1945*, LG Frankfurt/ M. vom 19.08.1965, 4 Ks 2/ 63, Urteil in der Strafsache gegen Mulka u.a.

²⁵⁵ Frenking, 9.

²⁵⁶ Bpb (2020), Abschnitt: Urteile lösen Debatte aus.

²⁵⁷ Burghardt (2023), *Im Ringen mit sich selbst. Die Spätverfolgung von NS- Verbrechern durch die deutsche Strafjustiz*, in: Vormbaum, M. (Hrsg.), 223. (künftig zitiert: Burghardt 2023).

²⁵⁸ Frenking, 9.

²⁵⁹ Baumann (1963), *Beihilfe bei eigener voller Tatbestandsverwirklichung*, NJW 1963, 561.

Das LG Dortmund orientierte sich zweifelsfrei am LG Ulm und begründete für Andorfers Einstufung zum Gehilfen, dass er die Tat nicht als eigene gewollt, sondern aus falsch verstandenem Gehorsam die Befehle der Haupttäter befolgt habe.²⁶⁰

Hinzu kam die unzureichende Aufklärungsbereitschaft des Gerichts in Bezug auf Andorfers Persönlichkeit und seinen Tatbeitrag.

Letztlich wollte das LG Dortmund auch dem Grundsatz von „1 Täter und 60 Millionen Gehilfen“ nicht widersprechen, weshalb die Verurteilung Andorfers zur Beihilfe zum Mord keine Überraschung darstellte.

Gestützt wird diese Annahme auch von erhobenen Zahlen in Bezug auf eingeleitete NS- Ermittlungsverfahren und Verurteilungen vom 08.05.1945 bis Ende 2005. Von 6656 rechtskräftigen Verurteilungen in Bezug auf NS- Verbrechen ergingen 6297 auf zeitlich begrenzte Freiheitsstrafen. Nur neun Prozent aller begrenzten Freiheitsstrafen waren über fünf Jahre.²⁶¹

Nichtsdestotrotz hätte das LG Dortmund auch damals schon bei vollumfänglicher Betrachtung der Persönlichkeit Andorfers als auch des Tatgeschehens eine Verurteilung zur Mittäterschaft zum Mord aussprechen müssen.

V. Vergleich mit dem Prozess von Robert Mulka

Robert Mulka war einer der 22 Angeklagten im ersten Auschwitz- Prozess.²⁶²

Er arbeitete von Juni 1942 bis März 1943 als Adjutant des früheren Lagerkommandanten Rudolf Höß. Mulkas Aufgaben waren neben der stellvertretenden Lagerleitung die Organisation der „Transportabfertigungen“, also für den reibungslosen Ablauf²⁶³ der Vergasungen zu sorgen.²⁶⁴

So kümmerte sich Mulka um die Einrichtung, Tätigkeit und Sicherheit der Vergasungsanlagen, Herbeischaffung des erforderlichen Gases und den Transport von zur Vergasung ausgesonderten Personen zu den Gaskammern durch

²⁶⁰ LG Dortmund, 687.

²⁶¹ Eichmüller (2008), *Die Strafverfolgung von NS- Verbrechen durch westdeutsche Justizbehörden seit 1945*, 625, 630-636; Zusätzlich 16-mal Todesstrafe, 166-mal lebenslängliche Freiheitsstrafe und sonstiges (Geldstrafe, Freispruch, unbekanntes Strafe), insgesamt 36393 Ermittlungsverfahren gegen 172294 Beschuldigte im Hinblick auf NS- Verbrechen.

²⁶² Bpb 2020, Abschnitt: Die Anhörungen.

²⁶³ Gutmair (2015), *Ein Querschnitt der Gesellschaft*, Abschnitt: Ehrgeiziges Projekt.

²⁶⁴ Burghardt 2023, 223.

Lastkraftwagen. Insgesamt hatte er die allgemeine Aufsicht über den Hergang der Vergasungen.²⁶⁵

Mulka konnten aufgrund der benötigten Nachweise über die konkreten Einzeltaten lediglich vier Transporte für eine Verurteilung fest zugeschrieben werden.

Mulka wurde wegen der gemeinschaftlichen Beihilfe zum gemeinschaftlichen Mord in mindestens vier Fällen an mindestens je 750 Menschen zu 14 Jahren Zuchthaus verurteilt.²⁶⁶

Ein exakter Vergleich der Taten Andorfers und Mulkas kann aufgrund der nötigen Betrachtung des Einzelfalls nur schwer erfolgen.

Beide Tatbeiträge ähnelten sich zumindest in den Grundzügen, doch die Strafzumessungen unterschieden sich deutlich voneinander.

Einerseits lag dies in der fehlenden Aufarbeitung des tatsächlichen Tatbeitrages. Die Taten von Mulka wurden vollumfänglich durch fast 360 Zeugenaussagen vor Gericht herausgearbeitet.²⁶⁷

Der erste Auschwitz- Prozess galt bis dato als wichtigster NS- Verbrechen- Prozess. Ihm kam eine hohe gesellschaftliche und mediale Aufmerksamkeit zu. Die Aufarbeitung musste ausführlich und die Strafzumessung aussagekräftig sein. Auch wenn die Strafen von den damaligen Juristen großflächig als zu gering eingestuft wurden, waren diese im Vergleich zu den sonstigen Urteilen in der Nachkriegszeit deutlich höher.

Der Prozess um das Vernichtungsgeschehen in Semlin, der „vor fast leeren Zuschauerbänken“²⁶⁸ stattfand, erfuhr nicht eine solche Relevanz.

Sowohl in der damaligen als auch heutigen Aufarbeitung waren die NS- Verbrechen auf dem Balkangebiet eher Nebensache.²⁶⁹

Während im Auschwitz- Prozess 360 Zeugen, vornehmlich ehemalige KZ- Häftlinge, vernommen wurden, waren es im Verfahren um Andorfer fünf ehemalige Kollegen. Dass sich dies in der Wahrheitsfindung und der Strafzumessung niederschlug, erscheint äußerst wahrscheinlich.

²⁶⁵ Kingreen (2006), *Der Angeklagte Robert Mulka – die „rechte Hand“ des Lagerkommandanten von Auschwitz*, Abschnitt: Tatvorwürfe gegen den Angeklagten Mulka.

²⁶⁶ Fritz Bauer Institut (o.J.), *Urteil des Schwurgerichts bei dem Landgericht Frankfurt am Main vom 19./ 20.8.1965 in der Strafsache gegen Mulka u.a. (4 Ks 2/63) (Urteilstenor)*.

²⁶⁷ Bpb 2020, Abschnitt: Die Anhörungen.

²⁶⁸ Saiger 2023, 196.

²⁶⁹ Manoscheck 1993, 13.

Letztlich hätte Andorfers Strafzumessung im Vergleich zum Prozess von Robert Mulka auch bei einer weiter bestehenden Gehilfeneigenschaft um ein Vielfaches höher ausfallen müssen. Damals wie heute war Andorfers Strafe unangemessen.

VI. Demjanjuk- Urteil

Aufgrund der Rechtsprechung des LG Frankfurt/ M. gestaltete sich die Beweisführung in den Folgejahrzehnten schwierig. Obwohl immer mehr Personal der ehemaligen Vernichtungslager ermittelt werden konnte, stellten die Staatsanwaltschaften die Verfahren im Laufe der Zeit wegen der schwierigen Beweisführung nahezu immer ein.

Eine Wendung in der Rechtsprechung ereignete sich 2011, als das LG München John Demjanjuk, ein ehemaliger Wachmann aus dem Vernichtungslager Sobibor, auch ohne den Nachweis einer konkreten Beihilfehandlung wegen der 16-fachen Beihilfe zum Mord an mindestens 28060 Juden zu einer Haftstrafe von fünf Jahren verurteilte.²⁷⁰

Das alleinige Tätigwerden im Lager habe demnach die Tötungen aktiv gefördert.²⁷¹

Die Staatsanwaltschaften nahmen in der Folge viele Ermittlungsverfahren wieder auf.²⁷²

Nachdem die deutsche Nachkriegsjustiz die NS- Verbrechen jahrzehntelang unzureichend verfolgte und ahndete, durchbrach das LG München diese Handhabe durch die Verurteilung eines einfachen Wachmanns mit einer hohen Haftstrafe.²⁷³

Vergleicht man die Tatbeiträge von Demjanjuk und Andorfer, wird klar, dass Zweiterer sowohl Organisator der gesamten Vergasungshandlungen als auch Leiter des Lager Semlins war und nicht nur einfache wachhabende Tätigkeiten durchführte. Wendet man daher die aktuelle Rechtsprechung auf Andorfers Handeln an, so wäre ihm mit Sicherheit eine lebenslange Freiheitsstrafe zugekommen.

²⁷⁰ Rüter/ Mildt (1968), *Justiz und NS- Verbrechen, Sammlung deutscher Strafurteile wegen nationalsozialistischer Tötungsverbrechen seit 1945*, LG München II vom 12.05.2011, Ks 115 Js 12496/08, Urteil in der Strafsache gegen Demjanjuk.

²⁷¹ Frenking, 10.

²⁷² Ebd., 10, 11.

²⁷³ Ebd., 11; ähnlich auch Oskar Gröning 2015, als Buchhalter von Auschwitz sicherte er die Wertsachen der Häftlinge, er wurde wegen der Beihilfe zum Mord in 300000 Fällen zu vier Jahren Haftstrafe verurteilt (Frenking, 11).

E. Fazit

Jahrzehntelang gelang es Herbert Andorfer durch Klugheit, Anpassungsfähigkeit und Gewieftheit den deutschen Strafverfolgungsbehörden zu entkommen. Verschiedene Identitäten, Berufe und Wohnorte auf der ganzen Welt ermöglichten es ihm, sein Leben nach seinen Vorstellungen auch nach Kriegsende weiterzuführen. Seine Leidenschaft für Sprachen verfolgte er weiterhin, sei es durch ein Sprachenstudium in Genf während seines Aufenthalts im Schweizer Internierungslager oder durch seine langjährigen Tätigkeiten als Reiseleiter und Dolmetscher.

Nach seiner Rückkehr nach Österreich und seiner Arbeit in einem deutschen Reisebüro fühlte er sich fälschlicherweise sicher, bis er im Mai 1967 von der Polizei aufgrund eines Haftbefehls festgenommen wurde. Trotz anderthalbjähriger Untersuchungshaft musste Andorfer nicht lange auf seine Freiheit verzichten. Durch seine gewiefte Persönlichkeit gelang es ihm, die Strafverfolgungsbehörden über seinen eigentlichen Tatbeitrag zu täuschen, indem er sich selbst nur als Nebenfigur darstellte. Aufgrund mangelnder Bereitschaft zur Aufklärung und einer Fehleinschätzung seiner Persönlichkeit schätzte das Gericht seine Taten nicht angemessen ein.

Nach Ansicht des Gerichts reichte die zweieinhalbjährige Freiheitsstrafe wegen der Beihilfe zum Mord, die Andorfer bereits durch die Zeit in der Untersuchungshaft größtenteils verbüßt hatte, aus, um ihn schuldangemessen zu verurteilen. Vor jener Haftstrafe wurde er durch Auflagen verschont. Später wurde die Reststrafe trotz seiner erneuten Flucht zur Bewährung ausgesprochen.

Die eingangs vorgestellte Forschungsfrage lässt sich durch die vorangegangene Analyse des Gerichtsurteils daher folgendermaßen beantworten.

Entgegen seinen eigenen Darstellungen und denen des Gerichts handelte es sich bei Andorfer nicht um einen einfachen Beteiligten an der Gaswagenaktion. Er sorgte für den reibungslosen Ablauf des Geschehens, indem er sowohl den Gaswagen begleitete, die Geheimhaltung auf dem Begräbnisplatz sicherstellte als auch die anderen beteiligten Personen über ihre Aufgaben und Verschwiegenheitspflicht aufklärte. Darüber hinaus ließ er durch die Veröffentlichung des Lageranschlags und der fiktiven Lagerordnung zur Täuschung der jüdischen

Insassen über den Abtransport in ein anderes Lager sein eigenes Interesse am Taterfolg und seinen Täterwillen erkennen. Der Beruf und die Karriere waren für Andorfer immer essenziell. Nach hiesiger Ansicht agierte Andorfer eindeutig als ein Mittäter, der zu einer lebenslangen Haftstrafe verurteilt hätte werden müssen.

Andorfers Urteil reihte sich zwar in die "Gehilfenrechtsprechung" und den ersten Auschwitz-Prozess ein, jedoch fiel seine Strafe im Vergleich zu Robert Mulkas Urteil, das einen ähnlichen Tatbeitrag behandelte, deutlich geringer aus. Auch im Kontext der aktuellen Rechtsprechung erscheint Andorfers Strafe unangemessen. Heutzutage würde er sicherlich eine lebenslange Freiheitsstrafe erhalten.

Die Haftverschonung mit Meldeauflage kann aus rechtlicher Sicht nicht nachvollzogen werden. Das Gericht hätte erkennen müssen, dass der eigentliche Zweck der Haft, eine Flucht Andorfers zu unterbinden, durch Meldeauflagen nicht erreicht werden konnte. Bei einem Blick auf Andorfers Vergangenheit, die im Wesentlichen durch sein Fluchtverhalten geprägt war, hätte der Haftbefehl niemals außer Vollzug gesetzt werden dürfen.

Die Aussetzung der Reststrafe zur Bewährung war hingegen rechtlich vorgegeben und ließ daher keinen Handlungsspielraum.

Nach seiner Freilassung bestätigte Andorfer durch erneutes Entkommen das, was das Gericht im Verfahren hätte erkennen müssen. Andorfer täuschte alle um ihn herum so lange und so oft wie nötig. Die Tatsache, dass er überhaupt von der deutschen Justiz gefasst wurde, störte ihn. Aufgrund seines Vorgehens kam er schnell wieder auf freien Fuß, um dann erneut zu fliehen. Andorfer wollte sich nie in seiner Freiheit einschränken lassen. Durch seine Täuschungen gelang es ihm, die deutsch-österreichische Justiz vorzuführen. Letztere war jedoch erleichtert, das Kapitel Andorfer nach Jahren endlich abschließen zu können.

Andorfer lebte im Anschluss unbehelligt in Österreich und wurde 2003 in Salzburg beerdigt. Mit seinem Tod ging eine von vielen Nachkriegspersönlichkeiten, die nicht die gerechte Strafe für sein Handeln während der NS-Zeit erfuhr, von der Welt.

Literaturverzeichnis

1. Anderl, G./ Manoscheck, W. (1993), *Gescheiterte Flucht, Der jüdische „Kladovo- Transport“ auf dem Weg nach Palästina 1939-42*, Wien, Verlag für Gesellschaftskritik.
2. Baumann, J. (1963), *Beihilfe bei eigener voller Tatbestandsverwirklichung*, NJW 1963.
3. Beer, M (1987), *Die Entwicklung der Gaswagen beim Mord an den Juden*, in: Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte (Hrsg.) im Auftrag des Instituts für Zeitgeschichte, Jahrgang 35 (1987), Heft 3, München, 403-417.
https://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1987_3_4_beer.pdf
4. Bundeszentrale für politische Bildung (2022), *Die Wannseekonferenz*,
<https://www.bpb.de/kurz-knapp/hintergrund-aktuell/240926/die-wannseekonferenz/> (zuletzt abgerufen am 28.04.2024).
5. Bundeszentrale für politische Bildung (2020), *Urteil im Frankfurter Auschwitz- Prozess*, <https://www.bpb.de/kurz-knapp/hintergrund-aktuell/314099/urteil-im-frankfurter-auschwitz-prozess/> (zuletzt abgerufen am 28.04.2024).
6. Bundeszentrale für politische Bildung (o.J.), *Befehlsnotstand*,
<https://www.bpb.de/themen/antisemitismus/dossier-antisemitismus/504206/befehlsnotstand/> (zuletzt abgerufen am 28.04.2024).
7. Burghardt, B. (2023), *Im Ringen mit sich selbst. Die Spätverfolgung von NS- Verbrechen durch die deutsche Strafjustiz*, in: Vormbaum, M (Hrsg.), *Spätverfolgung von NS- Unrecht*, Berlin 2023, Springer, 221-232.
8. Burghardt, B. (2019), *Die Strafsache „Oskar Gröning“ vor dem Bundesgerichtshof*, ZIS 01/2019, 21-40.
https://www.zis-online.com/dat/artikel/2019_1_1262.pdf.
9. Echternkamp, J. (2015), *Die Verfolgung nationalsozialistischer Gewaltverbrechen*, <https://www.bpb.de/themen/nationalsozialismus-zweiter-weltkrieg/der-zweite-weltkrieg/199413/die-verfolgung-nationalsozialistischer-gewaltverbrechen/> (zuletzt abgerufen am 29.04.2024).
10. Eglau, V. (2022), *Die „Rattenlinie“ nach Argentinien*,
<https://www.deutschlandfunkkultur.de/fluchthilfe-fuer-ns-verbrecher-die-rattenlinie-nach-100.html> (zuletzt abgerufen am 29.04.2024).
11. Eichmüller, A. (2008), *Die Strafverfolgung von NS- Verbrechen durch westdeutsche Justizbehörden seit 1945, Eine Zahlenbilanz*, in: Vierteljahresheft für Zeitgeschichte (Hrsg.) im Auftrag des Instituts für Zeitgeschichte, Jahrgang 56 (2008), Heft 4, München, 621-641.
https://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/2008_4_4_eichmueller.pdf
12. Frenking, D. (o.J.), *Justiz und Nationalsozialismus*,
https://www.justiz.nrw/JM/dofu_stelle/historie/bericht_justiz_ns_frenking.pdf
13. Fritz Bauer Institut. (o.J.), *Urteil des Schwurgerichts bei dem Landgericht Frankfurt am Main vom 19./20.8.1965 in der Strafsache gegen Mulka u.a. (4 Ks 2/63) (Urteilstenor)*,
https://www.auschwitz-prozess.de/materialien/M_01_Urteil/ (zuletzt abgerufen am 29.04.2024).
14. Goldstein, S. (2007), *Der Zweite Weltkrieg*, in: Melcic, D. (Hrsg.), *Der Jugoslawienkrieg- Handbuch zur Vorgeschichte, Verlauf und Konsequenzen*, Wiesbaden 2007, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
15. Gutmair, U. (2015), *Ein Querschnitt der Gesellschaft*, <https://taz.de/Ein-Querschnitt-der-Gesellschaft!/204994/> (zuletzt abgerufen am 29.04.2024).

16. Kingreen, M. (2006), *Der Angeklagte Robert Mulka – die „rechte Hand“ des Lagerkommandanten von Auschwitz*, <https://www.frankfurt1933-1945.de/beitraege/erster-auschwitz-prozess/beitrag/der-angeklagte-robert-mulka-die-rechte-hand-des-lagerkommandanten-von-auschwitz> (zuletzt abgerufen am 29.04.2024).
17. Knopp, G. (2003), *Die SS- Eine Warnung der Geschichte*, München, Wilhelm Goldmann Verlag.
18. Kohl, P. (2008), *Aufklärung von NS-Verbrechen*, <https://www.deutschlandfunk.de/aufklaerung-von-ns-verbrechen-100.html> (zuletzt abgerufen am 29.04.2024).
19. Landesarchiv NRW Abteilung Westfalen (LAV NRW W), Q 234, Staatsanwaltschaft Dortmund, Zentralstelle für die Bearbeitung von NS- Massenverbrechen, 45 Js 41/64.
20. Malek, M. (2021), *Die Juden in Serbien, Der Holocaust, 1941-1944 Serie, Teil III*, in: DAVID Jüdische Kulturzeitschrift, 09/ 2021, Heft 130, <https://davidkultur.at/artikel/die-juden-in-serbien-der-holocaust-1941-1944-serie-teil-iii> (zuletzt abgerufen am 29.04.2024).
21. Manoscheck, W. (1993), *Serbien ist judenfrei*, München, R. Oldenbourg.
22. Münchener Kommentar zum Strafgesetzbuch, Herausgeber: Erb, V./ Schäfer, J., Band 1, 4. Auflage, München 2020, C.H. Beck.
23. Rautenberg, K. (2023), *Wie diese Bremerin einen Nazi-Verbrecher enttarnete*, <https://www.bremenzwei.de/themen/susanne-benoehr-laqueur-102.html> (zuletzt abgerufen am 29.04.2024).
24. Rüter, C. F./ Mildt, D. W. (1968), *Justiz und NS- Verbrechen, Sammlung deutscher Strafurteile wegen nationalsozialistischer Tötungs-verbrechen seit 1945*, LG München II vom 12.05.2011, Ks 115 Js 12496/08, Urteil in der Strafsache gegen Demjanjuk, Band XLIX, Amsterdam, 221-386.
25. Rüter, C. F./ Mildt, D. W. (1968), *Justiz und NS- Verbrechen, Sammlung deutscher Strafurteile wegen nationalsozialistischer Tötungsverbrechen seit 1945*, LG Dortmund vom 16.01.1969, 45 Ks 2/ 68, Urteil in der Strafsache gegen Andorfer, Band XXXI, Amsterdam, 673-692.
26. Rüter, C. F./ Mildt, D. W. (1968), *Justiz und NS- Verbrechen, Sammlung deutscher Strafurteile wegen nationalsozialistischer Tötungs-verbrechen seit 1945*, LG Frankfurt/ M. vom 19.08.1965, 4 Ks 2/ 63, Urteil in der Strafsache gegen Mulka u.a., Band XXI, Amsterdam, 361-887.
27. Rüter, C. F./ Mildt, D. W. (1968), *Justiz und NS- Verbrechen, Sammlung deutscher Strafurteile wegen nationalsozialistischer Tötungsverbrechen seit 1945*, LG Ulm vom 29.08.1958, Ks 2/57, Urteil in der Strafsache gegen Fischer- Schweder u.a., Band XV, Amsterdam, 1-274.
28. Saiger, M. (2023), *Wanderungen eines Ortes- Das Gelände der alten Messe („Staro Sajmište“)*, Belgrad, Berlin, Boston, De Gruyter Oldenbourg.
29. Schönke- Schröder Strafgesetzbuch Kommentar, Herausgeber: Schönke, A./ Schröder, H., 14. Auflage, München 1969, C.H. Beck.
30. Schreiber, G./ Stegemann, B./ Vogel, D. (1984), *Das Deutsche Reich und der Zweite Weltkrieg, Der Mittelmeerraum und Südosteuropa*, Band 3, Stuttgart, Deutsche Verlags- Anstalt.
31. Schweizer Bundesarchiv, Akte: Mayer Hans 03.03.1911, Mayer- Fuertenberg Marie 24.02.1911, Signatur: E4264#1985/196#53407*, Aktenzeichen: N34592.

32. Shelach, M. (1989), *SAJMIŠTE — AN EXTERMINATION CAMP IN SERBIA*, Boston, De Gruyter Saur.
33. Staas, C. (2009), *Was damals Recht war...*, <https://www.zeit.de/zeit-geschichte/2009/01/Justiz/komplettansicht> (zuletzt abgerufen am 29.04.2024).
34. Steinacher, G. (2020), *Argentinien: Ein begehrtes Fluchtziel von NS-Verbrechern*, <https://www.bpb.de/themen/migration-integration/laenderprofile/suedamerika/317754/argentinien-ein-begehrtes-fluchtziel-von-ns-verbrechern/#footnote-target-7> (zuletzt abgerufen am 29.04.2024).
35. Sundhaussen, H. (2009), *Serbien*, in: Benz, W./ Distel, B. (Hrsg.), *Der Ort des Terrors, Geschichte der nationalsozialistischen Konzentrationslager*, Band 9, München 2009, C.H. Beck.
36. Weissgerber, S. (2019), *Unter Verdacht*, <https://www.fr.de/politik/unter-verdacht-11596276.html> (zuletzt abgerufen am 29.04.2024).
37. Wirtschaftswoche (2008), *Die Geschichte von Europas führendem Reiseveranstalter*, <https://www.wiwo.de/unternehmen/tui-die-geschichte-von-europas-fuehrendem-reiseveranstalter-seite-2/5362790-2.html> (zuletzt abgerufen am 29.04.2024)

Abbildungsverzeichnis

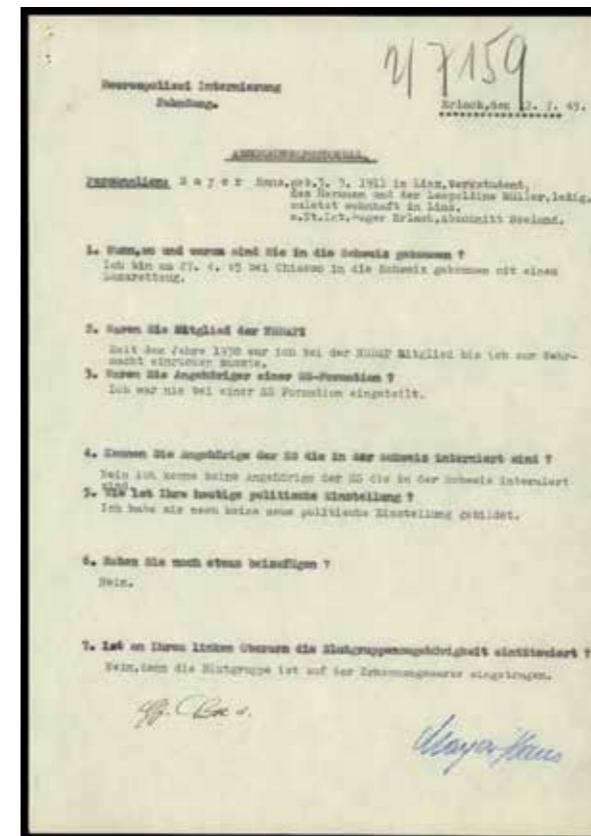
Abb. 1- 11:

- Schweizer Bundesarchiv, Akte: Mayer Hans 03.03.1911, Mayer- Fuers-tenberg Marie 24.02.1911, Signatur: E4264#1985/196#53407*, Aktenzeichen: N34592.

Abb. 12- 13:

- Passagierliste „Stella Polaris“, von Gothenburg nach New York, vom 08.06.1946- 22.06.1946.

Abb. 1: Abhörungsprotokoll vom 12.07.1945



Quelle: Schweizer Bundesarchiv, 16.

Abb. 6: Freistellungsantrag vom 09.11.1945



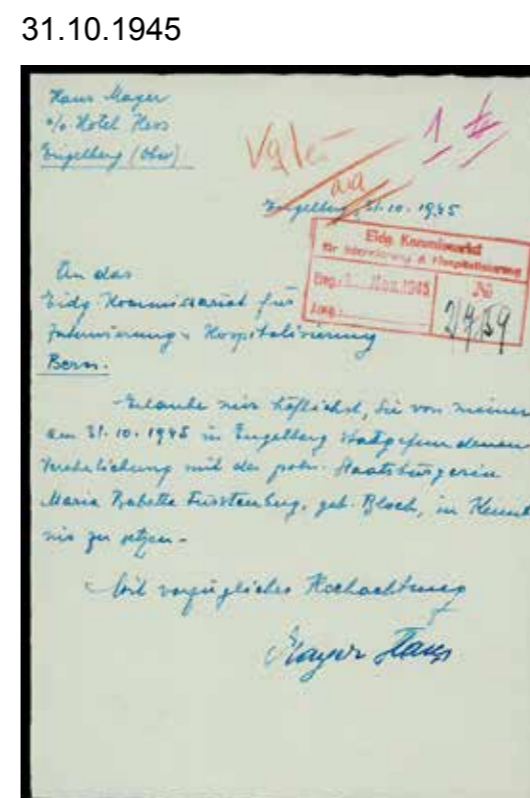
Quelle: Schweizer Bundesarchiv, 48.

Abb. 7: Einschätzung über Andorfer vom 27.08.1945



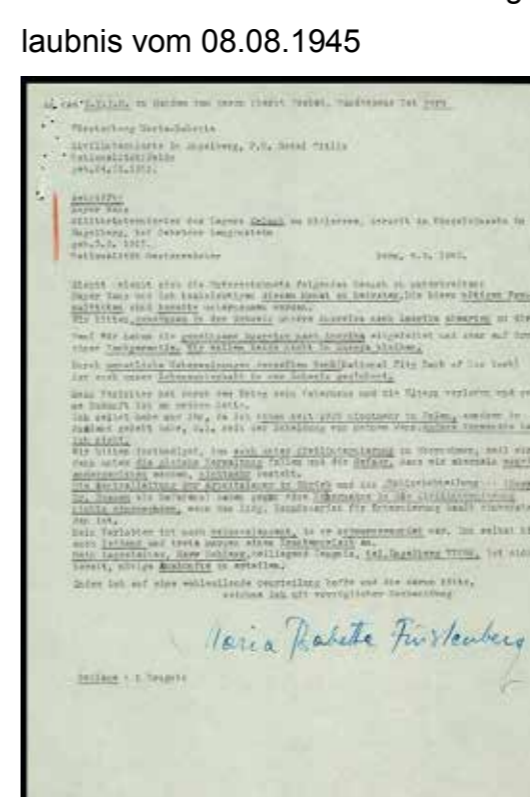
Quelle: Schweizer Bundesarchiv, 54.

Abb. 8: Schreiben von Andorfer an das Kommissariat für Internierung vom 31.10.1945



Quelle: Schweizer Bundesarchiv, 52.

Abb. 9: Schreiben von Fürstenberg an das E.K.I.H. bezüglich der Heiratslaubnis vom 08.08.1945



Quelle: Schweizer Bundesarchiv, 68.

Abb. 10: Ausstellung eines Identitätsausweises vom 01.04.1946



Quelle: Schweizer Bundesarchiv, 92.

Abb. 11: s.o.



Quelle: Schweizer Bundesarchiv, 93.

Abb. 12: Schiffsüberfahrt Schweden- USA vom 08.06.1946- 22.06.1946

Quelle: Passagierliste „Stella Polaris“, 1946.

Abb. 13: s.o.

Quelle: s.o.

