



ORANIENBURGER SCHRIFTEN

Beiträge aus der Fachhochschule der Polizei des Landes Brandenburg

AUSGABE 6 / Dezember 2011

AUS DEM INHALT

Erforschte Sicherheit: Der Mensch – Die Technik – Das Recht

Leitende Kriminaldirektorin Dr. Heike Wagner

Flughafensicherheit im Spannungsfeld des Verfassungsrechts

Prof. Dr. Elmar M. Giemulla

Mit Innovationen mehr Effizienz in der Flughafensicherheit?

Dr. Uwe Weigmann

Für Ihre Sicherheit – die Bundespolizei am Flughafen Berlin Brandenburg

Präsident Klaus Kandt

SIAM – Security Impact Assessment Measures

Dr. Leon Hempel, Dr. Ronald Grau, Lars Ostermeier, Fabia Schäufole, Tobias Schaaf, Dagny Vedder

Zur künftigen Gefahrenabwehr in der Luftsicherheit

Gate of Trust™ – Zeit für ein neues Konzept

Prof. Dr. Wolfgang Rehak, Dipl.-Ing. Angelika Schlosser, Dr. Uwe Weigmann, Dr. Heike Wagner

- 5 Editorial**
Rainer Grieger
- 7 Erforschte Sicherheit: Der Mensch – Die Technik – Das Recht**
Leitende Kriminaldirektorin Dr. Heike Wagner
- 11 Flughafensicherheit im Spannungsfeld des Verfassungsrechts**
Prof. Dr. Elmar M. Giemulla
- 19 Mit Innovationen mehr Effizienz in der Flughafensicherheit?**
Dr. Uwe Weigmann
- 27 Für Ihre Sicherheit – die Bundespolizei am Flughafen Berlin Brandenburg**
Präsident Klaus Kandt
- 33 SIAM – Security Impact Assessment Measures**
Dr. Leon Hempel, Dr. Ronald Grau, Lars Ostermeier, Fabia Schäufele, Tobias Schaaf, Dagny Vedder
- 45 Zur künftigen Gefahrenabwehr in der Luftsicherheit Gate of Trust™ – Zeit für ein neues Konzept**
Prof. Dr. Wolfgang Rehak, Dipl.-Ing. Angelika Schlosser, Dr. Uwe Weigmann, Dr. Heike Wagner
- 51 Von Oranienburg nach Afrika? Die kurze Geschichte der „Kolonialpolizeischule“ im hiesigen Schloss von 1941–1943**
Dr. Wieland Niekisch
- 57 Qualitätssicherung im Bachelor-Studiengang „Polizeivollzugsdienst/Police Service“ an der Fachhochschule der Polizei des Landes Brandenburg**
Prof. Dr. phil. Dipl.-Volksw. Wim Nettelstroth
- 71 Auslandspoolbeamte der Polizei Brandenburg**
Leitender Regierungsdirektor Heiko Schmidt, Prof. Dr. Ilona Stolpe
- 77 Freiheits-, Integritäts- und Überwachungsinteressen von Bürgern und Staat in Zeiten terroristischer Bedrohungen am Beispiel der Datenübermittlung zwischen Polizei- und Verfassungsschutzbehörden**
Prof. Dr. iur. Ihno Gebhardt, LL.M.oec.int.

Editorial

Der 5. Tag der Wissenschaft an der Fachhochschule der Polizei (FHPol) am 07.04.2011 stand unter dem Thema „Sichere Infrastrukturen – Flughafen BBI“.



Der Luftverkehr bildet heute einen wichtigen Teil der modernen Verkehrsinfrastruktur und hat eine herausragende Bedeutung für die Volkswirtschaft. Internationale Flughäfen sind jedoch auch potenzielle Angriffsziele für terroristische Aktivitäten. Die Sicherheit von Flughäfen ist damit eine weltweite Herausforderung, der sich Politik, Wissenschaft, Flughafenbetreiber, Polizei und Sicherheitsdienste immer wieder koordiniert stellen müssen. Gerade das verheerende Attentat am 25.01.2011 auf dem Moskauer Airport Domodedowo zeigte, dass Sicherheitsvorkehrungen neben den Kontrollen von Passagieren und Fracht das ganze Flughafenareal einschließlich einer ausgefeilten Logistik für den Ernstfall umfassen müssen. Dabei gilt es, eine Balance zwischen der Sicherheit des Verkehrs und der Freiheit der Verkehrsteilnehmer zu finden.

Im Land Brandenburg entsteht mit dem Flughafen „Berlin Brandenburg International“ ein moderner Großflughafen. Die FHPol hatte sich daher entschlossen, an ihrem 5. Tag der Wissenschaft mit relevanten Akteuren aus Wissenschaft und Praxis dieses Thema zu diskutieren. Es wurden neben technischen und sozialwissenschaftlichen Themen auch die politischen, sozialen und rechtlichen Voraussetzungen von Flughafensicherheit durch Experten im Allgemeinen und speziell für die Polizeien des Bundes und der Länder vorgestellt und diskutiert. Mögliche Forschungsfelder für die Polizeipraxis im Verbund mit Wissenschaftlern und Praktikern wurden erörtert.

In diesem Heft finden Sie Beiträge zu den Referaten des 5. Tages der Wissenschaft und weitere an der Fachhochschule aktuell bearbeitete Themen.

Rainer Grieger
Präsident

Erforschte Sicherheit: Der Mensch – Die Technik – Das Recht

Der Flughafen Berlin Brandenburg (BER)

Leitende Kriminaldirektorin Dr. Heike Wagner



Ein Flughafen – gelandet, angelandet, gestrandet, angekommen ...?!

Wer erklärt mir einen Flughafen?

Hat die Hauptstadtregion durch den neuen Flughafen einen Gewinn – einen Zueinn in Form von sie ist reicher geworden oder ein Gewinn an Problemen, an Problemen mit der Sicherheit – womöglich?

Brauchen wir den BER? Braucht der BER die Brandenburger Polizei und umgekehrt?

Bilden die Freiheit und Freizügigkeit des Reisens der Menschen, der Waren und Informationen die Einfallstore für Terrorismus, Kriminalität und Spionage? Ist dies zu verhindern und dann wie? Können wir von den Erfahrungen anderer lernen? Wie kommen wir an die Erkenntnisse? Sind wir vernetzt genug?

Was bedeutet eigentlich Sicherheit am Flughafen, im Flughafen für den Passagier, für den Einzelnen und die Gesellschaft, den Angestellten des Flughafens wie auch für die Fluggesellschaften?

Ist die Sicherheit für alle gleich oder bleibt sie ein Verhältnis? Von welchem Sicherheitsbewusstsein ist auszugehen? Wie viel Sicherheit können und wollen wir uns leisten und zu welchem Preis? Wo sind die Grenzen? Was muss geregelt werden und was geht von allein?

Ist die Technik noch kontrollierbar und wenn ja, durch Technik oder den Menschen? Sind die menschlichen Fähigkeiten und Fertigkeiten ausreichend, um einerseits die Komplexität eines Flughafens zu beherrschen und andererseits der zunehmenden Spezialisierung zu genügen?

Wer kennt die modernen Sicherheitstechniken? Wo kommen innovative Lösungen her? Wie werden die Anwender einbezogen? Müssen der Wissenschaft Grenzen gesetzt werden? Welche Standards sind notwendig?

Wie werden Daten und Datensysteme geschützt? Wer schützt vor der Datenflut und meine Identität? Was habe ich für Rechte als Fluggast? Was passiert wenn der Flieger nicht fliegt? Wer hilft mir weiter?

Woran wird die Entwicklung an einem Flughafen festgemacht – an Zahlen? Wer hat welches Interesse?

Wer sind die für die Sicherheit Verantwortlichen? Wer sind die Partner der Brandenburger Polizei? Wie wird insbesondere mit Berlin und dem Bund zusammengearbeitet? Wo sind die Schnittstellen? Wer hat welche Aufgabe und damit Rechte und Pflichten? Und dagegen gesetzt: Welche Rechte und Pflichten hat der Nutzer eines Flughafens? Was erwartet der Passagier von einem Sicherheitsdienstleister staatlich auf der einen Seite – privat auf der anderen? Genügen wir diesem Anspruch? Wo ist die Grenze des Zumutbaren, welches Vorgehen hat sich bewährt? Fortentwickeln oder Verharren beim bewährten Alten? Wie stärke ich Autorität ohne zu bedrängen? Welche Qualifikationen sind notwendig? Habe ich die richtigen Mitarbeiter an der richtigen Stelle? Sind sie entsprechend ausgestattet?

Welche Möglichkeiten der Kommunikation bestehen? Sind wir auf die zukünftige Sprachvielfalt eingestellt? Was ist mit Menschen, die nicht lesen oder nicht sprechen können? Wie kann ich kommunizieren ohne zu irritieren? Wie gelingt das Eingehen auf die Bedürfnisse von Kindern oder zunehmend älteren Personen? Wann und wo fühlen sich Reisende und Besucher „für dumm verkauft“? Wer sollte Risiken kommunizieren? Bin ich tatsächlich kundenorientiert? Welche Studien und Analysen gibt es?

Wie reagieren wir auf ein Sicherheitsvorkommnis? Was passiert bei einer herrenlosen Tasche, dem Verdacht auf eine Tierseuche oder gar Radioaktivität? Wie vermeide ich Panik? Was bedeutet eine Katastrophe? Wer hat was zu tun? Welche Informationen brauche ich wirklich und wer braucht sie noch?

Wo befindet sich der Entscheider im Fall eines Falles? Wer hat den Mut einen Flughafen zu schließen und wer die Verpflichtung? Wie laufen Entscheidungsprozesse? Werden die verschiedenen Interessen der Beteiligten miteinander verknüpft? Worauf kommt es an?

Sind diese Fragen speziell oder doch übertragbar auf andere Kritische Infrastrukturen?

Wenige Kritische Infrastrukturen beherbergen moderne Technologien solcher Komplexität wie ein Flughafen – technische Einzellösungen, die zu einem Ganzen zusammengefügt und in Prozessen und darauf wird es ankommen – funktionieren werden.

Die Passagiere und die Fluggesellschaften denken sicher zuerst an die Flugzeuge selbst, die Flughafengesellschaft an das Flughafengebäude, die Deutsche Bahn an den unterirdischen Bahnhof. Die Sicherheitsverantwortlichen wiederum an die Vielzahl von Kontroll- und Überwachungssystemen. Verschiedene Betrachtungsweisen bei verschiedenen Aufgaben und Anforderungen.

Gefragt sind Intelligente Lösungen zur Bewältigung der Aufgaben und zur Unterstüt-

zung des Menschen. Wie diese aussehen können, dazu dient der Austausch zwischen den relevanten Akteuren aus Wissenschaft und Praxis am Wissenschaftstag der Fachhochschule der Polizei des Landes Brandenburg. Folgerichtig aus wissenschaftlicher, ja interdisziplinärer Sicht.

Unsere Sicherheit braucht Forschung!

Das Ziel der Forschung ist gerade im Bereich eines Flughafens die höchstmögliche Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger als Passagiere sowie die stetige Verbesserung der Aufgabenwahrnehmung der Polizei. Erst eine wissenschaftliche Problembeurteilung und -analyse führt zu belastbaren Aussagen und somit zu nachhaltigen Lösungen und Ergebnissen. Wir brauchen in der Polizei des Landes Brandenburg belastbare Strukturen für die Zukunft. So erhält die Wissenschaftlichkeit den ihr gebührenden Respekt auch bei den Praktikern.

Denkbare Forschungsfelder für die Polizeipraxis im Verbund mit Wissenschaftlern und Praktikern sind ebenso herauszuarbeiten, wie neue Ansprüche an die Lehre und Ausbildung der Polizei und Sicherheitswirtschaft.

Denn die Herausforderungen für die Gewährleistung der Sicherheit der Bürger und der Gesellschaft sind nicht allein mit den bisherigen Strategien, Methoden und Mitteln der Polizei zu bewältigen. Nur durch eine konsequente Vernetzung mit anderen Akteuren aus Wissenschaft und Wirtschaft wird dies gelingen.

Mit dem neuen Flughafen (BER) werden sich die Auswirkungen von Globalisierung und Internationalisierung im Land Brandenburg materialisieren.

Materialisieren lässt sofort an Technik denken. (Nein, beim „Beamern“ sind wir noch nicht!)

Der neue Flughafen wird eine Vielzahl von Innovationen, natürlich nicht nur technischer Art – aber auf die neuen Technologi-

en soll es an dieser Stelle ankommen – in sich haben.

Exemplarisch sei hier nur folgendes genannt: Verkehrsleitsysteme für Bus und Auto mit der Kopplung zur Parkraumbewirtschaftung! „Denkende“ Zäune zum Schutz des Flughafengeländes – 25 km am BER!

Elektronische Zugangssysteme für die Mitarbeiter des Flughafens gestaffelt nach Sicherheitsfreigaben.

Kontrollsysteme für den elektronischen Reisepass und Personalausweis, aber auch Self-Service-Maschinen/Selbstbedienung aller Art vom Einchecken über die Sitzplatzwahl bis zur Gepäckaufgabe!

Modernste Gepäcktransport- und Sortieranlagen gesteuert durch den Computer. Videokontrollsysteme die Bewegungsbilder zulassen können.

Vom Parkplatz bis zur Sicherheitskontrolle – ohne persönlichen Kontakt!

Spätestens bei der Sicherheitskontrolle trifft der Passagier auf Menschen, Menschen die kontrollieren. Aber auch hier gibt es Innovationen, solche die die Fähigkeiten und Fertigkeiten des Menschen (hier der Luftsicherheitsassistenten) unterstützen z. B. durch Detektion von gefährlichen Stoffen.

Im Sicherheitsbereich angekommen begegnet dem Passagier ein Warenhaus. Auch diese Waren müssen durch die Sicherheitsschleuse, den Check überstehen. Modernste Sensoren sorgen dafür, dass gefährliche Güter den Sicherheitsbereich nicht erreichen.

Zum Flugsteig – Laufbänder und intelligente Rolltreppen unterstützen den Weg. Intelligent? Im Notfall können alle diese Bewegungshilfen in Richtung Ausgang also in Richtung Sicherheit gestellt werden – automatisch.

Innovationen ohne Ende oder wo liegen die Grenzen? Wann wird Wissenschaft gefährlich?

Bei aller Innovationsfreudigkeit auch das größte Budget ist einmal erschöpft.

Dennoch sind hier andere Grenzen gemeint, nämlich solche die Vorgaben sind. Im sicherheitstechnischen Bereich sind es Standards oder notwendige Zertifizierungen die vorliegen müssen, um überhaupt in die Auswahl der Nutzung am Flughafen zu gelangen.

Aber es sind auch Wertvorstellungen, die zu Regeln geworden sind. Regeln die im Alltag ihre Selbstverständlichkeit haben aber auch solche die durch Recht gesetzt werden.

Es wird also darum gehen Innovationen zu integrieren, die zu mehr Sicherheit führen, ohne die Freiheit des Bürgers – hier als Nutzer des Flughafens – zu beeinträchtigen.

Am Flughafen trifft internationales Recht – wie die ICAO-Regeln für die Luftfahrt – auf zwischenstaatliche Vereinbarungen – wie Rückübernahmeabkommen – und europäische Regelungen für Fluggastrechte.

Bundesgesetze wie das Luftsicherheitsgesetz und landesrechtliche Bestimmungen wie das Polizeigesetz regeln Aufgaben und Zuständigkeiten der staatlichen Sicherheitsdienstleister aber auch der privaten. Am Flughafen treffen wir auch auf Regelungen zum Brand- und Katastrophenschutz, Arbeitszeitvorgaben und baurechtliche Vorschriften. Ganz abgesehen von veterinärmedizinischen Bestimmungen oder den Vorschriften zu Staatsempfängen! Diese Aufzählung ist bei weitem nicht abschließend ...

Wer behält da den Überblick und wer muss was wissen und wer weiß wer es wissen muss? Aber viel wichtiger ist die Frage: Wann muss geregelt werden?

Diese Regeln werden gemacht von Menschen.

Der Mensch am Flughafen ist Passagier, Kontrolleur, Pilot, Manager, Polizist, Arzt,

Erforschte Sicherheit: Der Mensch – Die Technik – Das Recht

Dolmetscher, Pfarrer, Zollbeamter, Putzkraft, Ingenieur, Forscher oder oder oder... er ist auch Besucher, Verwandter, Kunde. Er ist aber auch Betroffener von Sicherheitsmaßnahmen, Ankommender, Suchender ... und er hat Bedürfnisse. Die will er befriedigen.

Menschen wollen und müssen mit Menschen interagieren. Im Verhältnis Kunde – Sicherheitsdienstleister wird es darum gehen einen Vertrauensbildungsprozess zu gestalten. Es geht um die Glaubwürdigkeit des Sicherheitsprozesses und dieser ist immer mit den Agierenden verbunden. Eine offene Geste aber auch ein klares Wort können dafür ein Anfang sein. Das Reagieren auf die unterschiedlichsten Situationen und Menschen – durch interkulturelle Kompetenz z. B. kann und muss man trainieren. Sicher auch an der Fachhochschule der Polizei des Landes Brandenburg!

Bei diesen vielen Facetten die ein Flughafen hat; wie nähern wir uns also einem einheitlichen Ganzen?

Kommunikation ist die Grundlage jedes Zusammenwirkens. Dieses Zusammenwirken wiederum funktioniert nur wenn ein gemeinsames Verständnis von der Gesamtaufgabe besteht. Dazu muss man diese und sich, nämlich die Partner, die anderen, kennen. Nichts anderes gilt im Bereich der Sicherheitsforschung.

Was bedeutet das? Die Bedarfsträger für die Belange der Sicherheit müssen sich in die Lage versetzen zu artikulieren, was sie für Ihre Aufgabenerfüllung benötigen. Das mag profan klingen.

Erstmals ist es in diesem Jahr gelungen, ein gemeinsames Papier der Polizeien des Bundes und der Länder unter Koordinierung der Deutschen Hochschule der Po-

lizei (DHPol) zu erarbeiten, welches Forschungsbedarfe eben dieser formuliert.

Ein großer Erfolg, dem ein langer Prozess vorausgegangen ist, der bereits 2006 durch das europäische Sicherheitsforschungsprogramm angestoßen wurde. Durch die Verankerung der Sicherheitsforschung in der Fortschreibung des Programms *Innere Sicherheit 2008/2009*¹ wurde der DHPol die Rolle eines zentralen Koordinators für das Thema übertragen. Der Fachhochschule der Polizei des Landes Brandenburg obliegt seit 2010 die Aufgabe der zentralen Informationserhebung, -samm- lung und -steuerung der polizeilichen Sicherheitsforschung. Damit ist sie zentraler Ansprechpartner für die administrative Unterstützung von Sicherheitsforschungsvorhaben und -projekten der Brandenburger Polizei. Auch hier schließt sich ein Kreis im Zusammenwirken von Wissenschaft, Industrie und Forschung. Dieser Tag der Wissenschaft besitzt somit eine wichtige Brückenfunktion.

Warum also der BER als Beispiel – als das Maß aller Dinge am Wissenschaftstag?

Es sind die Herausforderungen, die mit einem Regierungsflughafen einhergehen. Weil er der absehbar letzte große Hauptstadtflughafen ist, der in Europa entsteht. Es ist die Größe mit 2000 Fußballfeldern und die Höhe des Passagieraufkommens von zunächst 27 Millionen pro Jahr. Und es sind die 40000 entstehenden Arbeitsplätze sowie das Verkehrskonzept, welches den BER über die Straße, die Schiene und die Luft erreichen lässt.

Das Tor zur Welt ...

¹ Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder, 2009, XVI., S. 70

Flughafensicherheit im Spannungsfeld des Verfassungsrechts

Prof. Dr. Elmar M. Giemulla



1. Einleitende Überlegungen

Der Flughafen ist als Schnittstelle der Aktivitäten sämtlicher Luftverkehrsbeteiligter sicherlich der sensibelste Teil der Luftsicherheitsarchitektur: Passagiere, Frachtunternehmen, Luftfahrtunternehmen, Bodenverkehrsdienstleister und ihr jeweiliges Personal – sie alle treffen am Flughafen zusammen, sie alle können Ursache und Ziel von Gefahren sein.

Das Zusammentreffen aller möglichen Gefährdungsursachen in einem komplexen Umfeld macht ein Schutzkonzept erforderlich, das zum einen integriert ist und zum anderen hohe Fachkenntnisse im Detail voraussetzt. Derartige Detailkenntnisse im operativen Bereich, die notwendig sind, um Sicherheitslücken und -risiken erkennen und entsprechende Gegenstrategien und -maßnahmen definieren und umsetzen zu können, können staatliche Stellen nicht im erforderlichen Umfang aufbringen, da sie einen Schutzgegenstand naturgemäß nur von außen betrachten können. Die im Sinne effektiver Sicherheitsgewährleistung notwendige Innenbetrachtung macht damit die Einbindung der betroffenen privaten Stellen unerlässlich.

Hier setzt bekanntlich das „Drei-Säulen-Modell“ der Luftsicherheit an, nach dem nicht nur die Bundespolizei Sicherheitsverantwortung trägt (insbesondere im Rahmen der Passagierkontrolle nach § 5 LuftSiG), sondern auch die Flughäfen und die Luftfahrtunternehmen (im Rahmen ihrer Eigensicherungspflicht nach §§ 8 und 9 LuftSiG). Diese Konstruktion führt im Ergebnis zu einer starken Einbindung des privaten Elements in die Sicherheitsverantwortung nach dem Prinzip der größtmöglichen Professionalität und Effektivität. Es liegt allerdings in der Natur der Sache, dass eine

solche „Sicherheitsarchitektur“ nicht in Stein gemeißelt sein kann, sondern ständiger Anpassung an neu entstehende Gefährdungslagen bedarf. Die sich hieraus entwickelnde Eigendynamik macht immer wieder eine Rückbesinnung auf die Strukturen notwendig. Zu leicht könnten nämlich ansonsten die Grenzen zwischen staatlicher Gewährleistungsverantwortung und privater Eigenverantwortung verwischt werden – im Bereich der Sicherheit unter Umständen eine verfassungsrechtlich sensible Frage.

2. Rückblick

Im Jahre 1980 wurde durch das 9. ÄndG zum LuftVG¹ nicht nur eine Ermächtigungsgrundlage für die umfassende Personen- und Gepäckkontrolle durch die Luftfahrtbehörden eingeführt (der damalige § 29c), sondern es wurden auch öffentlich-rechtliche Eigensicherungspflichten der Flughafen- und Luftfahrtunternehmen begründet (die damaligen §§ 19b und 20a), die durch die sog. Luftsicherheitspläne konkretisiert werden. Auf diesen drei Säulen ruht seitdem die Luftsicherheit in Deutschland (sog. Drei-Säulen-Modell²).

Spätestens durch den Anschlag libyscher Terroristen, der am 21. Dezember 1988 ein in Frankfurt beladenes Luftfahrzeug der PanAm („Maiden of the Sea“) über Lockerbie explodieren ließ, wurde eine weitere Sicherheitslücke deutlich: Gepäck kann man durchleuchten, Köpfe aber nicht. Was

1 Gesetz vom 19. September 1980 (BGBl. I S. 1729); die §§ 19b und 20a traten allerdings erst im Mai 1985 in Kraft (Luftsicherheitsverordnung vom 17. Mai 1985, BGBl. I S. 788).

2 Siehe im Einzelnen Richter, Luftsicherheit, 2. Aufl. Stuttgart 2007, S. 66.

nutzt die intensivste Gepäckdurchleuchtung, wenn mit der Hilfe von Abfertigungspersonal anschließend gefährliche Gegenstände auf das Flugzeug geschmuggelt werden?! Im Februar 1992 wurde deshalb ein neuer § 29d in das LuftVG eingefügt³, auf Grund dessen das Personal, das im nicht allgemein zugänglichen Bereich eines Flugplatzes arbeitete, auf seine „Zuverlässigkeit“ zu untersuchen war. Die für die Regelung der Einzelheiten erforderliche Rechtsverordnung konnte allerdings erst fast zehn Jahre später, nach den Anschlägen vom 11. September 2001, in Kraft gesetzt werden⁴. Seitdem erfolgt die Zuverlässigkeitsüberprüfung in einem bundesweit einheitlichen Verfahren.

Ebenfalls durch das Gesetz von 1992 wurde die Möglichkeit geschaffen, dass die Länder, die die Aufgaben nach § 29c LuftVG a. F. im Auftrag des Bundes ausübten, diese Aufgaben auf den Bund zurück übertragen konnten (§ 31 Abs. 2 Nr. 19 a. F.)⁵. Bei Inkrafttreten des Luftsicherheitsgesetzes nahm der Bund auf etwas weniger als der Hälfte der 34 Verkehrsflugplätze in Deutschland die Luftsicherheitsaufgaben nach § 29c LuftVG wahr, allerdings – abgesehen von München – auf allen großen Verkehrsflughäfen.

3. Die Flughafensicherheit in der Folge des 11. September 2001

Nach dem Terroranschlag von New York haben die Gesetzgeber weltweit und in großer Hast neue Sicherheitsvorschriften er-

lassen, die naturgemäß insbesondere das „Einfallstor Flughafen“ betrafen. In Europa hat der EU-Gesetzgeber mit dem Erlass der Verordnung (EG) 2320/2002 und einer Reihe von weiteren Detailverordnungen reagiert. Da die „2320“ nicht viel anderes ist als eine Kopie des ECAC-Dok. 30, entstand hier sehr bald gesetzestechnischer Nachbesserungsbedarf. Dies und die im Laufe der folgenden Jahre gemachten Erfahrungen und neu entstehenden Gefährdungslagen führten im Jahre 2008 zum Erlass einer Nachfolgeverordnung, der Verordnung (EG) 300/2008 sowie zu einer Reihe angepasster Detailverordnungen der Kommission.

Bei der EG-Luftsicherheits-VO (der „300“ ebenso wie schon der „2320“) handelt es sich um eine sog. hinkende Verordnung, das heißt, eine Verordnung, die zwar eine Verpflichtung setzt, aber den Verpflichteten nicht bestimmt, so dass insofern eine Ergänzung durch die nationalen Gesetzgeber notwendig ist.

In Deutschland übernimmt das LuftSiG diese Funktion (neben anderen Aspekten), indem es die Lücken, die die EG-Luftsicherheits-VO hinterlässt, schließt und das nationale Recht an sie anpasst. Das bedeutet, dass die in der EG-Luftsicherheits-VO vorgesehenen „offenen Verpflichtungen“ auf nationaler Ebene konkreten Adressaten zugeordnet werden mussten, und dass die Luftsicherheitsstruktur in Deutschland auf eine Weise umgestaltet werden musste, die gewährleistet, dass die Anforderungen der EG-Luftsicherheits-VO auch effektiv in die Praxis umgesetzt werden können.

4. Die wesentlichen „offenen Verpflichtungen“ der EG-Luftsicherheits-VO/das LuftSiG

Im Folgenden soll geprüft werden, ob die Zuordnung der wesentlichen von der EG-Luftsicherheits-VO aufgestellten „offenen Verpflichtungen“, soweit es um die Flughäfen geht, vom LuftSiG unter verfassungsrechtlichem Blickwinkel zutreffend vorgenommen worden ist.

3 Gesetz zur Übertragung der Aufgaben der Bahnpolizei und der Luftsicherheit auf den Bundesgrenzschutz vom 23. Januar 1992 (BGBl. I S. 178).

4 Verordnung über die Durchführung der Zuverlässigkeitsüberprüfung in der Zivilluftfahrt (LuftVZÜV) vom 8. Oktober 2001 (BGBl. I S. 2625), mittlerweile ersetzt durch die Luftsicherheits-Zuverlässigkeitsüberprüfungsverordnung (LuftSiZÜV) vom 23. Mai 2007 (BGBl. I S. 947), geändert durch Artikel 3 der Verordnung zur Einführung von Luftsicherheits-schulungen vom 2. April 2008 (BGBl. I S. 647).

5 In den neuen Ländern wurden die Aufgaben nach § 29c LuftVG a. F. auf Grund des Einigungsvertrages (BGBl. 1990 II S. 889) von vornherein vom damaligen Bundesgrenzschutz wahrgenommen.

4.1 Durchsuchung von Passagieren und Handgepäck

Diese Aufgabe wird nach § 5 Abs. 1 und 2 LuftSiG von der „Luftsicherheitsbehörde“, also von einer staatlichen Stelle, wahrgenommen, wenngleich diese nach § 5 Abs. 5 LuftSiG „geeigneten Personen als Beliehenen die Wahrnehmung bestimmter Aufgaben bei der Durchführung der Sicherheitsmaßnahmen gemäß den Absätzen 1 bis 4 übertragen“ kann⁶. Hieraus ergibt sich, dass es sich bei diesen Aufgaben nicht um eine privatrechtliche Verpflichtung der Flughäfen oder der Luftfahrtunternehmen oder um eine Verpflichtung im Rahmen ihrer Eigensicherungspflichten handelt, sondern um eine den Staat treffende, öffentlich-rechtliche Verpflichtung. Ansonsten müsste das Kontrollpersonal nämlich den genannten Unternehmen zugeordnet werden; sie wären Bestandteil des Vertragsverhältnisses zwischen dem Passagier und diesen Unternehmen.

Die durch das 9. ÄndG⁷ in das LuftVG eingefügte Vorgängervorschrift basiert allerdings ebenso wie § 5 LuftSiG⁸ auf der gesetzgeberischen Auffassung, dass es sich bei der Abwehr äußerer Gefahren um eine staatliche (und nicht um eine private) Aufgabe handeln sollte. Bis dahin (1980) waren Fluggast-, Gepäck- und sonstige Kontrollen nämlich in der Tat auf der Grundlage des privatrechtlichen Beförderungsvertrages zwischen dem Fluggast bzw. Versender und dem Luftfahrtunternehmen durchgeführt worden. In ihrer Gegenäußerung zur Stellungnahme des Bundesrates zum 9. ÄndG hatte die Bundesregierung hierzu ausdrücklich betont, dass die „aus dem Pflichtenkreis der Unternehmen ausgenommenen Kontroll- und Überprüfungsmaßnahmen ... wegen der mit ihnen verbundenen Eingriffe in die Privatsphäre

ausschließlich staatlichen Stellen überlassen werden“ sollten⁹.

Damit ist hinreichend deutlich klargestellt, dass es sich bei den Durchsuchungs- und Kontrollmaßnahmen hinsichtlich der Passagiere und ihres Gepäcks um staatliche Aufgaben handelt. Diese Aufgabenzuordnung wird durch einen weiteren Aspekt effektiver Sicherheitsgewährleistung, nämlich den Aspekt der größtmöglichen Professionalität, bestätigt: Das Anhalten, Durchsuchen und Festhalten von Personen, notfalls die Identitätsfeststellung und die Anwendung unmittelbaren Zwangs bis hin zum Schusswaffengebrauch ist die klassische polizeiliche Eingriffstätigkeit. Bei der Polizei (einschließlich der Bundespolizei) liegen also die hierfür notwendigen theoretischen (rechtlichen) Kenntnisse und praktischen (physischen) Fähigkeiten. Diese Aufgaben von vornherein und gänzlich auf private Stellen zu verlagern, wäre künstlich und würde eine polizeiähnliche Ausbildung und Ausstattung des privaten Personals voraussetzen. Auch unter dem Gesichtspunkt der größtmöglichen Professionalität sind die genannten Aufgaben somit bei staatlichen Stellen sachgerecht angesiedelt.

Damit ist insgesamt festzustellen, dass die Aufgabe der Durchsuchung von Passagieren und deren Handgepäck sachgerecht staatlichen Stellen zugewiesen worden ist. Gerade deshalb stellt sich allerdings die Frage, ob es verfassungsrechtlich unbedenklich ist, dass die als Hilfspersonal eingesetzten Luftsicherheitsassistenten seit Inkrafttreten des LuftSiG nicht mehr als bloße „Verwaltungshelfer“ tätig werden, sondern als „Beliehene“, d. h. ausgestattet mit eigenen staatlichen Kompetenzen, tätig werden. Hier gibt die Verfassung Impulse sowohl für die eine als auch für die andere Konstruktion. Der Aspekt, dass mit den Kontroll- und Überprüfungsmaßnahmen Eingriffe in die Privatsphäre verbunden sind (siehe oben), spricht dafür, sie von Personen vornehmen zu lassen, die – wenn sie schon nicht Staatsbedienstete sein sollen – dem Staat wenigstens möglichst weitgehend angenähert sein sollten, sie also zu „beleihen“. Andererseits sollte naturgemäß

6 In § 29c a. F. (der Vorgängervorschrift) war lediglich vorgesehen, dass sich die Luftfahrtbehörden bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben anderer „geeigneter Personen als Hilfsorgane“ bedienen konnten.

7 Siehe oben Fn. 1.

8 Vgl. BR-Drucks. 827/03, BT-Drucks. 15/2361.

9 Vgl. BT-Drucks. 8/3431, S. 22.

Flughafensicherheit im Spannungsfeld des Verfassungsrechts

mit dem Rechtsinstitut der Beleihung nicht inflationär umgegangen werden, um dessen besondere Qualität nicht zu entwerten. Hier wird man nicht unberücksichtigt lassen können, dass die Kommunikation der Luftsicherheitsassistenten mit den Passagieren nicht über Verwaltungsakte oder gar Verwaltungszwang erfolgt, sondern durch Aufforderungen, die bei Nichtbefolgung nicht etwa mit Verwaltungszwang, ausgeübt durch die Luftsicherheitsassistenten, durchgesetzt werden, sondern durch die im Hintergrund gerade hierfür bereitstehende und auch dafür ausgebildete Bundespolizei. Wenn schon die Aufgaben faktisch so verteilt sind, dass die Tätigkeit der Luftsicherheitsassistenten geradezu klassischerweise der von Verwaltungshelfern entspricht, dann sollte man ihnen nicht ohne Not den „Ritterschlag“ der Beleihung erteilen.

4.2 Durchsuchung und Schutz von aufgegebenem Gepäck, Fracht, Kurier- und Expresssendungen und Post

Diese in der EG-Luftsicherheits-VO (Anhang Nrn. 5 bis 8) vorgesehenen Verpflichtungen sind vom LuftSiG ebenfalls der „Luftsicherheitsbehörde“ zugeordnet worden (vgl. § 5 Abs. 3 LuftSiG). Da die für die Durchsuchung von Passagieren und Handgepäck (siehe oben 4.1) erörterten Aspekte hier entsprechend gelten, kann auch diese Aufgabenzuweisung als sachgerecht bezeichnet werden. Auf diesem Hintergrund erörterungsbedürftig ist allerdings die den Flugplatzbetreibern im Rahmen ihrer Eigensicherungspflichten auferlegte Verpflichtung, „bei Durchsuchungen des aufgegebenen Gepäcks nach § 5 Abs. 3 den Fluggast herbeizuholen oder bei Durchsuchungen in Abwesenheit des Fluggastes die Schlösser der Gepäckstücke zu öffnen“ (§ 6 Abs. 1 Nr. 3 LuftSiG). Zwar ist unter Effektivitätsgesichtspunkten (Sachnähe und Professionalität) die Aufgabe der Herbeirufung eines Passagiers durchaus sachgerecht dem Flugplatzbetreiber zugeordnet worden, da es sich hierbei nicht um die Ausübung von Hoheitsbefugnissen handelt und der Flugplatzbetreiber zudem über die notwendigen personellen und sachlichen Möglichkeiten (Lautsprecheranlagen) ver-

fügt. Jedoch muss die Zuweisung der Aufgabe an den Flugplatzbetreiber, in Abwesenheit des Fluggastes die Schlösser der Gepäckstücke zu öffnen, als verfassungsrechtlich verfehlt angesehen werden. Zum einen handelt es sich auch bei diesem Vorgang um einen Eingriff in die Privatsphäre des Fluggastes, zumal wenn die Öffnung des betroffenen Gepäckstücks nur unter Inkaufnahme seiner Beschädigung zu erreichen ist. Zum anderen ist nicht erkennbar, über welche speziellen Kenntnisse und Fähigkeiten die Mitarbeiter des Flugplatzbetreibers verfügen, die sie befähigen würden, die Gepäckstücke zu öffnen, um – verfassungsrechtlich begrüßenswerterweise – der hierbei anwesenden Luftsicherheitsbehörde die Möglichkeit der Durchsuchung zu eröffnen. Diese Aufgabenzuweisung sollte deshalb alsbald korrigiert werden.

4.3 Flughafensicherheit, einschließlich Zugangskontrolle und Mitarbeiterdurchsuchung

Unter dem Stichwort „Flughafensicherheit“ sind im Anhang Nr. 2 der EG-Luftsicherheits-VO eine Reihe von unterschiedlichen Maßnahmen aufgeführt. Hierzu gehören die Anforderungen an die Flughafenplanung, die Zugangskontrolle, die Durchsuchung von Personal, mitgeführten Gegenständen und Fahrzeugen sowie der Objektschutz und Streifengänge.

Was die letztgenannten Schutzmaßnahmen anlangt (Objektschutz und Streifengänge), sind diese durch das LuftSiG (§ 5 Abs. 1 Satz 3) sachgerechterweise der Luftsicherheitsbehörde zugeordnet worden. Denn wenn diese Aufgaben nicht nur kosmetischer Natur sein sollen, müssen sie gegebenenfalls auch mit Anwendung von physischer Gewalt verbunden sein. Derjenige, der unberechtigterweise auf dem Flughafengelände angetroffen wird, hat allein durch seine Anwesenheit bereits das Recht gebrochen und steht damit allein aus diesem Grund im Verdacht, Schlimmeres im Schilde zu führen. Ihm kann realistischerweise nur mit (staatlicher) Hoheitsgewalt bis hin zu physischen Zwangsmaßnahmen begegnet werden.

Ebenso eindeutig sind – umgekehrt – die Anforderungen an die Flughafenplanung die klassische Domäne der Eigensicherungspflicht des Flughafenbetreibers (vgl. § 8 Abs. 1 LuftSiG). Dies kann wegen § 46 LuftVZO auch für die Zugangskontrollen angenommen werden.

Bezweifelt werden muss jedoch, ob auch die Durchsuchung und Überprüfung eigener Mitarbeiter und der Mitarbeiter anderer auf dem Flugplatz tätiger Unternehmen sachgerecht dem Flugplatzbetreiber zugeordnet worden ist (vgl. § 8 Abs. 1 Nr. 5 LuftSiG), d. h. ob das Rechtsinstitut der Eigensicherungspflicht hierdurch nicht überdehnt wurde. Der Gesetzgeber hatte mit dieser Frage offenbar keinerlei Probleme, wie sich aus der Gesetzesbegründung zum LuftSiG¹⁰ ergibt:

„Dass die Durchführung dieser Sicherungsmaßnahmen dem Flugplatzbetreiber auferlegt wird, begegnet keinen durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken. Die Aufgabe der Durchsuchung des Personals gehört nicht zum Bereich des staatlichen Gewaltmonopols. Die Durchsuchungen dienen dem Schutz der Sicherheit des Luftverkehrs und haben somit die gleiche Zielrichtung wie die dem Flugplatzbetreiber schon jetzt obliegenden Eigensicherungsmaßnahmen nach dem bisherigen § 19b LuftVG.“

Hier ist dem Gesetzgeber ganz offensichtlich die rechtliche Verankerung von Eigensicherungspflichten aus dem Blick geraten. Diese stellen bekanntlich eine Indienstrahle privater Unternehmen im öffentlichen Interesse dar¹¹. Mit ihnen soll ein Beitrag zur Aufgabenerfüllung durch die Behörden geleistet werden, und zwar (jedenfalls bis zum Inkrafttreten des LuftSiG) insbesondere in der Weise, dass sie die baulichen Veränderungen und Bedingungen schaffen, die für die Erfüllung der eigentlichen Aufgaben unabdingbare Voraussetzung sind. Eigensicherungspflichten gehören zwar dem öffentlichen Recht an; jedoch handelt es sich hierbei nicht um Hoheitsbefugnisse. Diese Grenze wird durch die Verpflichtung

zu eigenen aktiven Sicherheitsmaßnahmen, wie sie beispielsweise die Durchsuchung der eigenen Mitarbeiter oder gar die Durchsuchung von Mitarbeitern anderer Firmen darstellt, überschritten. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass Durchsuchungsmaßnahmen (gegenüber Passagieren) wegen der mit ihnen notwendigerweise verbundenen Eingriffe in die Privatsphäre bei ihrer Einführung durch das 9. ÄndG zum LuftVG als staatliche Aufgabe apostrophiert worden sind¹² und gegenwärtig immerhin durch „Beliehene“ durchgeführt werden (§ 5 Abs. 5 LuftSiG), liegt in der Übertragung von Durchsuchungsmaßnahmen auf die Flugplatzbetreiber ein gewisser Paradigmenwechsel. Die – systemfremde – Überdehnung der Eigensicherungspflichten führt spiegelbildlich zu einem Rückzug des Staates aus seiner traditionellen Position des Monopolisten für Eingriffe in die Privatsphäre und damit zu einer Infragestellung des staatlichen Gewaltmonopols.

Dem kann auch nicht entgegengehalten werden, bei den Durchsuchungsmaßnahmen handele es sich nicht um Eingriffe; vielmehr erfolgten sie auf freiwilliger Basis. Zwar ist diese Sichtweise für den üblichen Ablauf von Durchsuchungsmaßnahmen nicht von der Hand zu weisen. Sie stößt jedoch spätestens dort an ihre Grenzen, wo ein Betroffener sich weigert, sich untersuchen zu lassen oder eine Zugangsberechtigung nicht nachweisen kann oder diese bezweifelt wird. Da spätestens hier Staatsgewalt angewendet werden müsste, ist es künstlich, diesen einheitlichen Lebenssachverhalt zwei Rechtsregimen, nämlich der Eigensicherungspflicht des Flugplatzbetreibers sowie ergänzend staatlicher Hoheitsgewalt, zu unterstellen.

Diese Hürde lässt sich auch nicht mit dem Rechtsinstitut des „Hausrechts“ überwinden. Das Nds OVG¹³ hat hierzu mit Recht ausgeführt, der Staat verlange den Flugplatzunternehmern durch die Auferlegung der Eigensicherungspflichten des § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 LuftSiG Leistungen ab, die sie ohne

10 BT-Drucks. 15/2361, S. 19.

11 Vgl. statt aller Baumann, Private Luftfahrtverwaltung, Köln 2002, S. 25 m. w. N.

12 Siehe oben 4.1.

13 Nds OVG, Beschluss vom 3.5.2005 – 12 MS 132/05.

Verstoß gegen das staatliche Gewaltmonopol allein auf der Grundlage ihres Hausrechtes nicht erbringen könnten, bzw. ihnen würden unter dem Deckmantel der Eigensicherung originäre staatliche Aufgaben der Gefahrenabwehr übertragen, ohne dass eine hierfür gebotene Beleihung stattfindet.

Diese berechtigten Bedenken werden allerdings vom BVerwG¹⁴ nicht geteilt: Die Kontrollen betreffen nur „einen engen Personenkreis ..., nämlich die auf dem Flughafen beruflich Tätigen, also nicht die Fluggäste, so dass schon deswegen nicht erkennbar ist, weshalb eine in diesem engen Sinne ‚innerbetriebliche‘ Gefahrenabwehr rechtlich und faktisch über das hinausgreifen soll, was mit den Mitteln des Hausrechts bewältigt werden kann.“

Und weiter: „Mit dieser Inpflichtnahme des Unternehmers verletzt der Staat nicht die ihm als Kehrseite seines Gewaltmonopols obliegende Schutzpflicht; denn diese gebietet auch bei Flughäfen nicht die ausschließliche Wahrnehmung der Objektsicherung durch den Staat. Der Staat muss vielmehr die von ihm selbst und die vom Betreiber des Objekts wahrzunehmenden Sicherungsaufgaben ermessensgerecht voneinander abgrenzen, ohne dabei allerdings die ihm obliegende Verantwortung für die öffentliche Sicherheit zu vernachlässigen. Es ist eine an der Natur der Sache ausgerichtete und damit ermessensgerechte Erwägung, die Eigenkontrollmaßnahmen auf nicht allgemein zugängliche Bereiche und auf die im Betrieb beruflich tätigen Personen und damit auf solche ‚innerbetriebliche‘ Vorgänge zu konzentrieren, bei denen die Eigenverantwortung des Unternehmens als Betreiber der Einrichtung im Vordergrund steht.“

Diese Argumentation ist nicht in jeder Hinsicht überzeugend. Sie lässt insbesondere unberücksichtigt, dass der Gesetzgeber des LuftSiG bei der (vergleichbaren) Passagierdurchsuchung deren Charakter als Ausübung von Hoheitsbefugnissen ausdrücklich betont hat, und zwar nicht nur für die gegebenenfalls erforderliche Anwendung von Zwangsmaßnahmen, sondern

gerade für die reine Durchsuchungstätigkeit. Während in § 29c Abs. 1 Satz 3 LuftVG a. F. lediglich von der Einbeziehung von Hilfspersonen (Verwaltungshelfern) die Rede war, enthält die Nachfolgevorschrift des § 5 Abs. 5 LuftSiG eine ausdrückliche Beleihungsmöglichkeit. Damit hebt das LuftSiG die Durchsuchungs- und Kontrollmaßnahmen gegenüber Passagieren qualitativ auf die Ebene von Eingriffen, d. h. erkennt ihren Charakter als Ausübung von Hoheitsgewalt ausdrücklich an. Die gleichzeitige Übertragung der Mitarbeiterdurchsuchungen auf die Flugplatzbetreiber im Wege der Ausoder gar Überdehnung ihrer Eigensicherungspflichten oder ihres Hausrechts lässt sich hiermit nicht vereinbaren.

Diese Bedenken werden durch den „Aspekt der größtmöglichen Professionalität“ noch verstärkt. Wie oben (4.1) im Einzelnen ausgeführt, ist das Anhalten, Festhalten, Durchsuchen von Personen, gegebenenfalls ihre Identitätsfeststellung, und die Anwendung von unmittelbarem Zwang bis hin zum Schusswaffengebrauch klassische polizeiliche Eingriffstätigkeit. Wie bereits (4.1) erörtert, verfügt nur die Polizei (einschließlich der Bundespolizei) über die hierfür notwendigen theoretischen (rechtlichen) Kenntnisse und praktischen (physischen) Fähigkeiten. Hierbei sollte es auch bleiben. Denn damit setzt der Rechtsstaat seinen Anspruch auf Monopolisierung der Gewaltausübung (von Not- oder Eilsituationen einmal abgesehen) praktisch um. Auch das Durchsuchungspersonal der Flugplatzbetreiber hiermit auszustatten, würde nicht nur erhebliche (sonstige) Rechtsänderungen, sondern auch eine polizeiähnliche Ausbildung und Ausstattung dieses Personals voraussetzen. Eine derartige Konzeption steht deshalb im Widerspruch zum staatlichen Gewaltmonopol.

Die Übertragung von Durchsuchungsmaßnahmen auf die Flugplatzbetreiber und die damit verbundene Überdehnung ihrer Eigensicherungspflichten oder ihres Hausrechts muss deshalb als gesetzgeberischer Fehlgriff bezeichnet werden, der baldmöglichst korrigiert werden sollte.

¹⁴ BVerwG, Beschluss vom 23.11.2006 – 3 B 26.06.

5. Eine Leitlinie für die Abgrenzung zwischen der unmittelbaren Ausübung von Staatsgewalt und der Inpflichtnahme Privater?

Wenn die Grenzen zwischen den Bereichen, bei denen es der unmittelbaren Ausübung von Staatsgewalt bedarf und bei denen die Inpflichtnahme Privater erträglich ist, sich nicht zufällig entwickeln soll, mit anderen Worten, wenn das staatliche Gewaltmonopol durch eine ungebremschte Inpflichtnahme Privater nicht zunehmend aufgeweicht werden soll, dann bedarf es einer Leitlinie, anhand derer man eine Grenzziehung vornehmen kann. Eine derartige Konzeptionierung könnte sich an der Fragestellung orientieren, ob und in welchem Umfang es sich bei einem Flughafen um einen öffentlichen Bereich (dann staatliches Gewaltmonopol, ggfls. unter Einbindung von Beliehenen) oder um einen privaten (betrieblichen) Bereich (dann Eigensicherung /Hausrecht des Flughafenbetreibers) handelt. Ein entsprechendes Konzept sollte deshalb von den folgenden Parametern ausgehen und bedürfte selbstverständlich weiterer Verfeinerung im Detail:

- Allgemein zugängliche Bereiche:
Da diese Bereiche der Allgemeinheit zugänglich sind, befindet sich jeder, der sich – unabhängig vom Zweck – dort aufhält, im öffentlichen Raum. Die Folge ist, dass der Staat dort für die Sicherheit verantwortlich ist und dass der Bürger dort uneingeschränkten Grundrechtsschutz genießt. Sogar das dort bereits geltende Hausrecht hat sich den Grundrechten unterzuordnen, wie das BVerfG¹⁵ hinsichtlich der Verteilung von Flugblättern (Meinungsfreiheit) entschieden hat. Das BVerfG hat sich hierbei allerdings weniger an dem Argument „öffentlicher Raum“ orientiert als an der bekannten Frage, ob der Staat durch einen „Rückzug ins Privatrecht“ seine Grundrechtsbindungen lockern könne: Von der öffentlichen Hand beherrschte gemischt-

wirtschaftliche Unternehmen (...) ebenso wie im Alleineigentum des Staates stehende öffentliche Unternehmen, die in den Formen des Privatrechts organisiert sind, unterlägen einer unmittelbaren Grundrechtsbindung. Es fragt sich allerdings, ob dies bei rein privaten Flugplatzbetreibern anders gesehen werden muss. Muss sich der Bürger erst über die gesellschaftsrechtlichen Beteiligungsverhältnisse informieren, bevor er seine Grundrechte ausüben kann? Die Unterscheidung muss klar erkennbar sein, und sie ist es: Solange und soweit es sich bei Flughäfen bzw. einzelnen Bereichen offensichtlich um öffentlichen Raum handelt, muss der Bürger darauf vertrauen können, dass sich seine Rechte ausschließlich aus seinem Verhältnis zum Staat ergeben.

- Nicht allgemein zugängliche Bereiche einschließlich sensibler Teile:
Hieraus könnte man den Schluss ziehen, dass es sich bei den nicht allgemein zugänglichen Bereichen um rein betriebliche/private Bereiche geht, in denen das Verhältnis zwischen Flughafenbetreiber und sonstigen Personen (Passagiere wie Personal) von der Eigensicherung bzw. dem Hausrecht geprägt ist. Diese Betrachtung wäre jedoch zumindest für die Passagiere zu kurz gegriffen, würde sie doch die gesamte Luftfahrt jenseits der Sicherheitskontrolle (also nach Verlassen des allgemein zugänglichen Bereichs) zu einer Unternehmung erklären, die ein von der Allgemeinheit abgetrenntes Eigenleben führt. Kein Mensch würde ernsthafterweise behaupten wollen, Reisende seien nicht mehr Teil der Allgemeinheit. Die Konsequenz kann nur sein, dass Passagiere als Teil der Allgemeinheit Grundrechtsschutz genießen, mag dieser infolge der Abwägung mit den Interessen des Flughafenbetreibers auch gewissen Einschränkungen unterliegen.

Dies mag anders sein bei Mitarbeitern oder sonstigem Personal. Diese Personen üben mit ihrer Anwesenheit in nicht allgemein zugänglichen Bereichen nicht

15 BVerfG, Urteil vom 22.02.2011 – 1 BvR 699/06.

Flughafensicherheit im Spannungsfeld des Verfassungsrechts

ihr Recht aus, am allgemeinen Leben teilzunehmen, sondern sie gehen einer konkreten beruflichen Betätigung auf einer vertraglichen Grundlage mit einem Arbeit- oder Auftraggeber nach. Etwaige Einschränkungen ihrer Grundrechte erfolgen nicht innerhalb des allgemeinen Gewaltverhältnisses zum Staat, sondern aufgrund Vertrages. Bei der Grenzzie-

hung zwischen unerlaubten und erlaubten Grundrechtsbeeinträchtigungen sollte man sich an der Rechtsprechung des Bundearbeitsgerichts zur Drittwirkung der Grundrechte im Arbeitsverhältnis orientieren¹⁶.

¹⁶ Vgl. etwa BAG, Urteil vom 29.10.97 – 5 AZR 508/96 – BB 1998, 431.

Mit Innovationen mehr Effizienz in der Flughafen-sicherheit?



Dr. Uwe Weigmann
TSB Innovationsagentur Berlin GmbH
Bereich Verkehr und Mobilität

Am 3. Juni 2012 wird der neue Flughafen Berlin Brandenburg (BER) seinen Betrieb aufnehmen und der modernste Flughafen Europas sein. Viele Innovationen werden in den Neubau integriert werden, eine große Anzahl davon im Security-Bereich. Angesichts der nach wie vor existierenden Bedrohung durch den internationalen Terrorismus beeinflusst die Flughafen-Security nachhaltig den Bau und den Betrieb des BER, weshalb hier intensiv nach neuen Lösungen gesucht wurde, um die Kosten für die Security zu senken und die Belastungen für die Passagiere zu minimieren.

Der BER – ein anderes Flughafengesicht

Der neue Airport wird mit 1.470 ha fast ein-

einhalbmal so groß wie die bestehenden Flughäfen Tegel und Schönefeld zusammen. Auch die Anordnung von Start- und Landebahnen und des Abfertigungsgebäudes unterscheiden sich grundlegend: Der BER wird ein sogenannter Midfield-Airport, das Terminalgebäude befindet sich zwischen den zwei parallel angelegten Start- und Landebahnen. Terminal, Gate-Positionen und Parkplätze liegen ebenfalls kompakt zwischen den Startbahnen. Das Abfertigungsgebäude wird sechs Geschossebenen haben und zunächst für bis zu 27 Millionen Passagiere Platz bieten. Die Passagiere werden auf dem BER alle Flugangebote von innerdeutschen über innereuropäische bis hin zu Interkontinentalflügen unter einem Dach im zentra-



Abb. 1: Pavillon für die Passagierkontrolle an der Nordseite der Haupthalle des BER (gmp Architekten, JSK International / Visualisierung: Björn Rolle / Berliner Flughäfen)

Mit Innovationen mehr Effizienz in der Flughafensicherheit?

len Terminal finden („One-Roof-Konzept“). Die konzeptionellen Besonderheiten des BER haben erhebliche Auswirkungen auf die Ausgestaltung der Security-Prozesse, insbesondere auf die Passagier- und Gepäckkontrolle nach dem Check-in, auf den Zugang zur Luftseite des Flughafens (Zutritt nur für Berechtigte einschließlich der Warenkontrolle) und auf den Perimeter-schutz. Für diese Aufgaben sind in der Regel größere Flächen erforderlich, die den Flughäfen für eine lukrativere Nutzung verloren gehen und erhebliche finanzielle Investitionen in die notwendigen Sicherheitstechnologien nach sich ziehen.

Flughafensicherheit: permanenter Anpassungsdruck

Während die Veränderungsgeschwindigkeiten in vielen Bereichen des Flugverkehrs mit Auswirkungen auf die Organisation und den Betrieb eines Flughafens in der Regel eine relativ problemlose Integration der Innovationen in eine Flughafenumgebung erlauben, gilt diese Aussage für den Bereich der Security nicht. Hier müssen die Planer kurzfristig auf Veränderungen in den Bedrohungsszenarien oder der gesetzlichen Regelungen reagieren und das Layout des Flughafens kontinuierlich an die Vorgaben anpassen.

Ein Beispiel mag das anschaulich erläutern: Beim Start des BER wird noch das Mitnahmeverbot für Flüssigkeiten in Gefäßen mit mehr als 100 ml im Handgepäck gelten, sofern sie nicht im Duty-Free-Bereich erworben wurden. Ein knappes Jahr später muss die EU-Regel umgesetzt werden, wonach die Mitnahme von „ungefährlichen“ Flüssigkeiten über 100 ml wieder erlaubt wird. Hierfür sind neue Röntgenscanner erforderlich, mit denen eine Prüfung der Flüssigkeiten im Handgepäck auf deren Zusammensetzung möglich wird. Diese Scanner sind im Moment noch in der Erprobung und sie werden mehr Grundfläche benötigen als die heute im Einsatz befindlichen Scanner. In der Konsequenz für den BER werden rechts und links von der BER-Haupthalle zwei Pavilions gebaut, die den zusätzlich erforderli-

chen Platz für die Passagierkontrolle bereitstellen, siehe Abb. 1. Der BER muss sich also schon jetzt auf die neue Regelung einstellen, obwohl er noch mit der alten Flüssigkeitsregelung an den Start gehen wird. Welche Innovationen für eine Integration in die Abfertigungsprozesse des BER geeignet sind, wird u. a. im Rahmen des Modern-Airport-Projekts MATNET untersucht, in dem sich die Berliner Flughäfen mit der Technologiestiftung Berlin, der ZukunftsAgentur Bandenburg, der Berlin-Brandenburg Aerospace Allianz und weiteren Partnern zusammengeschlossen haben (www.modern-airport.de).

Passagierkontrolle

Der aufwendigste Sicherheitsprozess und damit der, bei dem Innovationen die größten Einsparpotenziale bewirken können, ist die Passagierkontrolle. Sie gliedert sich heute im Wesentlichen in zwei Prozesse: die Prüfung des Passagiers und die seines Handgepäcks. Bei der Prüfung des Passagiers wird heute mit der Torsonde nach metallischen Gegenständen gesucht und ergänzend über ein statistisches Auswahlverfahren eine gewisse Anzahl von Passagieren nach versteckten nicht metallischen Gegenständen untersucht. Nach dem Anschlagversuch von Detroit im Dezember 2009 wird der Einsatz der Ganzkörper-scanner vorbereitet, mit denen nichtmetallische Gegenstände, die direkt auf der Körperoberfläche getragen werden, detektiert werden können. Die Ganzkörper-scanner werden derzeit in einem Praxistest auf dem Flughafen Hamburg untersucht. Erst nach Auswertung dieses Tests wird über einen flächendeckenden Einsatz auf deutschen Flughäfen entschieden werden. Diese Innovation kann die Passagierzufriedenheit erhöhen, da das von vielen Menschen als unangenehm empfundene Abtasten entfällt.

Nachteil aller Prüfverfahren, die derzeit auf europäischen Flughäfen zum Einsatz kommen, ist, dass es sich um reaktive Verfahren auf erfolgte Vorgehensweisen bei bisherigen Anschlägen handelt. Eine mögliche Alternative, schon präventiv tä-

tig zu werden, bietet hier die Passagierdifferenzierung, bei der auf dem Flughafen die technischen Verfahren durch die Beobachtung der Passagiere auf ihren Wegen durch Sicherheitsexperten ergänzt werden beziehungsweise Passagiere auf Grund ihres persönlichen Umfelds unterschiedlichen Sicherheitsklassen zugewiesen werden. Zum Beispiel wäre es denkbar, Vielflieger, die regelmäßig die gleiche Strecke fliegen, anders zu behandeln und auch Reisende, die von den beobachtenden Sicherheitsexperten als ungefährlich eingestuft würden, einem verkürzten Kontrollprozess zu unterziehen. Solche Vorgehensweisen kommen in Israel schon zum Einsatz. Während eines Expertenaustauschs anlässlich der Internationalen Luft- und Raumfahrttausstellung ILA 2010 wurde aber darauf hingewiesen, dass derzeit in Europa aus rechtlichen Gründen eine unterschiedliche Behandlung von Reisenden nicht möglich sei, da es keine allgemein akzeptablen diskriminierungsfreien Kriterien für die Zuordnung eines

Reisenden zu einer bestimmten Risikogruppe gibt.

Auf der Suche nach neuen Lösungen haben daher die Zukunftsagentur Brandenburg (ZAB) und das European Aviation Security Center in Schönhagen (easc e. V.) in 2010 ein Projekt an der School of Design Thinking am Hasso-Plattner-Institut der Universität Potsdam initiiert, während dessen Studenten eine innovative Idee für die Organisation der Handgepäckkontrolle erarbeitet haben. Kernstück der Lösung ist ein „Flight Assistance Security Trolley“, der das Handgepäck des Passagiers aufnimmt und der als Ganzes durch den Scanner geschoben werden kann (s. Abb. 2). Der Vorteil dieses Ansatzes liegt in der Entkopplung des Auflegens und Herunternehmens des Handgepäckes vom Prüfvorgang am Röntgenscanner. Ob die zeitlichen Vorteile die Nachteile wie zusätzliche Trolley-Logistik und Änderungen an den Scannern aufwiegen, müsste im Weiteren geprüft werden.



Abb. 2: Der FAST-Rollwagen des Hasso-Plattner-Instituts. Integriert ist eine Box, in der die Kleinigkeiten, die bei der Sicherheitskontrolle abgelegt werden müssen, schon weit vor dem Check-in einsortiert werden können. Eine Sitzmöglichkeit, ein Kleiderhaken sowie eine Fläche für das Handgepäck sollen den Komfort zusätzlich erhöhen. (Quelle: Hasso-Plattner-Institut)

Mit Innovationen mehr Effizienz in der Flughafen-sicherheit?

Videoüberwachung

Auf Flughäfen werden heute immer mehr Prozesse durch Videotechnik überwacht und gesteuert. So wird sich zum Beispiel die Anzahl der Kameras, die beim BER zum Einsatz kommen, gegenüber dem alten Flughafen auf fast 1500 verdreifachen. Vor allem die Möglichkeiten der automatisierten Bildanalyse werden die Arbeit auch am BER unterstützen. Über die Segmentierung von Bildfeldern und Änderungen werden so zum Beispiel Türen oder abgestellte Flugzeuge überwacht und Alarmer nur dann ausgelöst, wenn etwa die Türen unautorisiert geöffnet werden oder Personen oder Fahrzeuge den Flugzeugen ohne Erlaubnis zu nahe kommen.

Während eines Werkstattgesprächs im Rahmen des Modern Airport Projekts MAT-NET im Juli 2010 berichteten Experten aber auch über die Grenzen der automatisierten Videoanalyse. Von besonderem Interesse ist dabei immer wieder die Identifizierung von verlassenen Gepäck. Das ist heute in der Regel schon möglich, allerdings zeigt sich im Detail, dass die Generierung eines automatischen Alarms auch zu vielen Fehlalarmen führen kann. Viele Forschungsprojekte arbeiten an dem Thema, so etwa

auch daran, wie sich aus gespeicherten Videodaten mit automatischen Verfahren der Weg von Personen verfolgen lässt, die ihr Gepäck im Flughafen stehen gelassen haben. Vielleicht wäre es mit den Ergebnissen des Forschungsprojekts APFEL nicht zu der fast einstündigen Sperrung des Terminals 2 des Flughafens München am 21. Januar 2010 gekommen, als ein Passagier, an dessen Laptop Sprengstoffspuren entdeckt wurden, sich mit dem Laptop entfernte und nicht mehr wiedergefunden werden konnte, um den Laptop noch genauer zu untersuchen. APFEL – Analyse von Personenbewegungen an Flughäfen mittels zeitlich rückwärts- und vorwärtsgerichteter Videodatenströme – wird vom Bundesministerium für Bildung und Forschung mit dem Ziel gefördert, das Personal in Leitstellen bei der Verfolgung von auffällig gewordenen Personen über eine Analyse von Videodaten zu unterstützen (Abb. 3). Einige automatische Videoverfahren sind heute bereits kommerziell verfügbar, insbesondere solche, die auf Subtraktionsverfahren beruhen, bei denen Pixeländerungen bei aufeinanderfolgenden Bildern herangezogen werden, um z. B. das Öffnen einer Tür oder das Eindringen einer Person in einen „gesperrten“ (Bild-)Bereich zu detektieren. Klar ist: Bei der Inbetriebnahme des BER

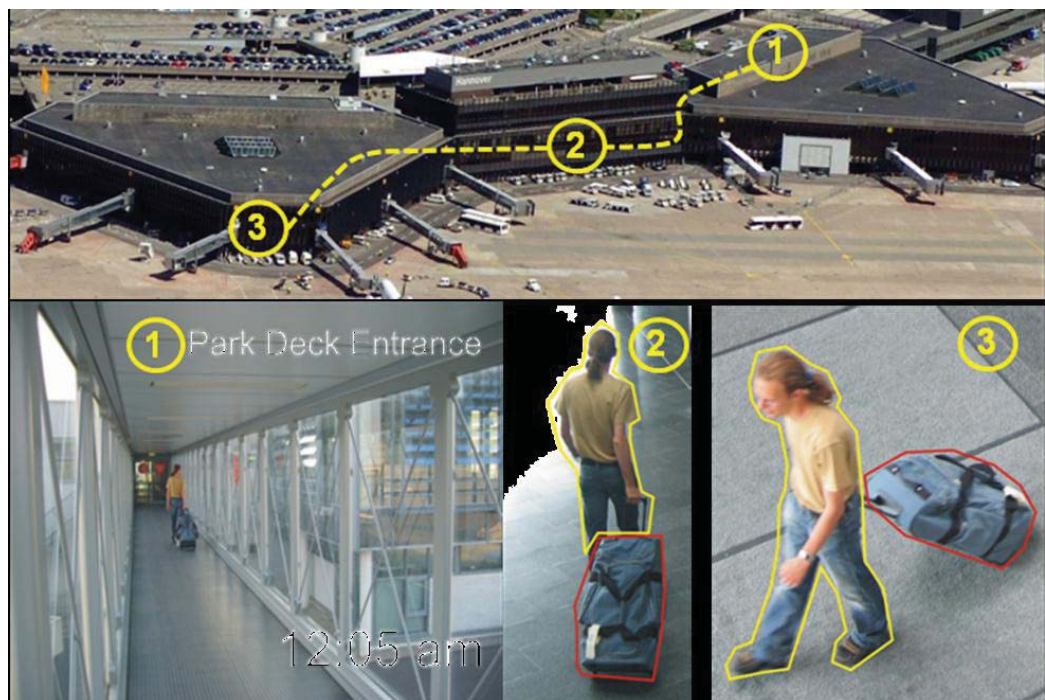


Abb. 3: Personenverfolgung durch ein Terminal (Quelle: APFEL, Veit Voges, easc e. V. und Flughafen Hannover)

werden nur Verfahren zum Einsatz kommen, die zum Zeitpunkt der Investitionsentscheidung ihren Praxistest bereits bestanden haben.

Perimeterschutz

Die Zaunlänge des BER wird über 25 km betragen. Eine kontinuierliche Beobachtung dieser Zaunlänge, um ein unbefugtes Eindringen zu entdecken, würde einen sehr hohen Personalaufwand erfordern. Auch die Unterstützung durch die Kameras, die ausgelöst durch Bildveränderungen in die Leitstelle aufgeschaltet würden, helfen nur bedingt weiter, da zum einen die Kameras permanent laufen und auch die Lichtverhältnisse bestimmten Minimalanforderungen genügen müssten. Deshalb werden die Kameras mit Sensoren am Zaun gekoppelt, wobei diese „intelligent“ sein müssen um ein Übersteigen des Zauns durch Menschen von einer Berührung durch Wild zu unterscheiden. Ziel dieser Intelligenz ist es, die Fehlalarmrate so gering wie möglich zu halten.

Zutrittskontrolle und Biometrie

Der Betreiber eines Flughafens muss sicherstellen, dass in den sensiblen Bereich nur Personen gelangen können, die dazu

berechtigt sind und dass die Waren vor Einbringung auf ihre Sicherheit hin überprüft wurden (§ 8 „Luftsicherheitsgesetz“). Zutrittsberechtigte (etwa Mitarbeiter, Bodendienstleister, Servicetechniker oder Sicherheitspersonal) erhalten am BER einen besonderen Ausweis, der biometrische Merkmale des Ausweisträgers enthalten wird. Ebenfalls im Rahmen des MATNET-Projekt wurden 2008 die verschiedenen biometrischen Verfahren vorgestellt. Die Entscheidung fiel zugunsten der Nutzung des Venenmusters der Handinnenfläche, wobei bei der Auswahl die Akzeptanz des Verfahrens bei den Nutzern eine erhebliche Rolle spielte. Die Venengeometrie der Hand (Abb. 4) ist als Authentifizierungsmerkmal manipulationssicher und lässt sich auch schnell überprüfen, ohne dass die Person für die Prüfung eine besondere Körperhaltung einnehmen muss.

Alternativ wurde auch über die Nutzung des elektronischen Personalausweises nachgedacht. Haupthindernis ist aber die Tatsache, dass ein großer Teil der Zutrittsberechtigten am Flughafen keine Deutschen sind (z. B. Angehörige von ausländischen Airlines, Techniker usw.) und deshalb diesen Ausweis nicht erhalten können – abgesehen davon, dass frühestens in zehn Jahren alle Deutschen diesen Ausweis haben werden, wenn die alten Ausweise abgelaufen sind.

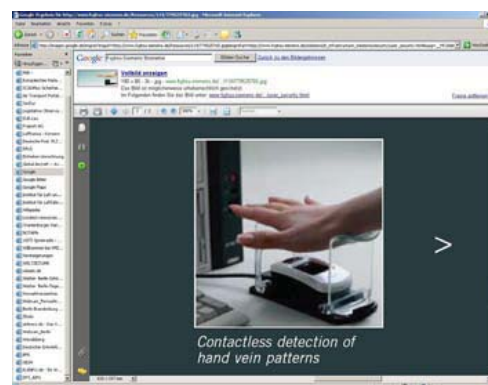
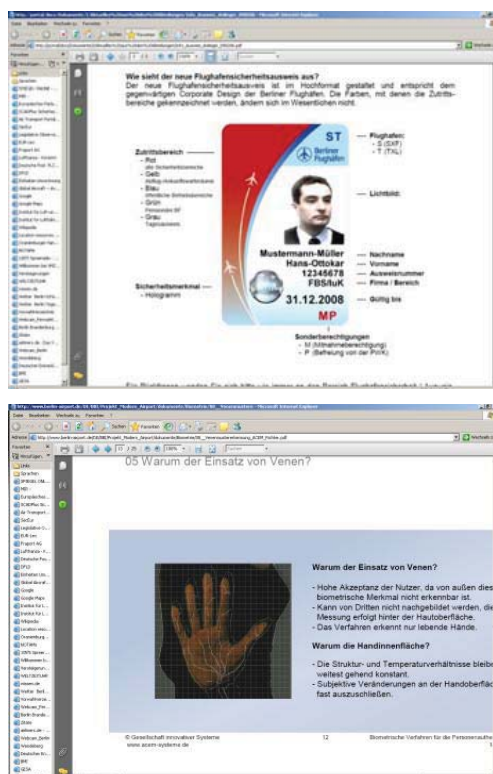


Abb. 4: Biometrie Venengeometrie
(Quelle: Berliner Flughäfen)

Mit Innovationen mehr Effizienz in der Flughafen-sicherheit?

Der BER-Ausweis hat darüber hinaus die Möglichkeit, weitere Applikationen für Sicherheitsanwendungen zu speichern („Multifunktionsausweis“). Ob und welche Anwendungen hier in Frage kommen, wird nicht zuletzt durch Regelungen des Datenschutzrechts bestimmt, um Missbrauch der gespeicherten Daten auszuschließen. Denkbar sind zum Beispiel Bezahlfunktionen in den Kantinen oder besondere Zugangsregelungen für die Leitzentralen oder spezielle Funktionsräume des Flughafens.

Personenzählung

Beim BER wird für die Passagiere der Zutritt zur Sicherheitskontrolle in der Haupthalle in einem Bereich liegen, der zum Fluchtwegsystem für die Evakuierung des Terminals bei Gefahr gehört (Abb. 5). Da die Passagiere den Zugang in die Sicherheitskontrolle mit einer gültigen Bordkarte selbst öffnen, wird ein eventueller Stau vor dem Zutritt nicht mehr durch das Abfertigungspersonal erkannt. Hier sollen elektronische Personenzählsysteme helfen, die einen Alarm in der Leitstelle auslösen, beziehungsweise einen Hinweis auf freie Kontrollstellen schalten, wenn die Zahl der

Personen, die in den Sicherheitsbereich hineingehen, über längere Zeit deutlich höher ist, als die Zahl derer, die die Kontrollstelle verlassen. Es gibt hierfür unterschiedliche Systeme, die jedoch an die jeweiligen geometrischen Gegebenheiten angepasst werden müssen. Bei Videosystemen gibt es die zuverlässigsten Informationen, wenn die Kamera direkt von oben auf den fraglichen Bereich schaut und die Zahl der Personen erfasst, die sich auf einer bestimmten Fläche aufhalten. Infrarotlasersysteme, die nur eine deutlich kleinere Fläche erfassen, liefern über eine Differenzbildung der Zahl der eintretenden Passagiere und der Zahl der die Sicherheitskontrolle verlassenden Passagiere indirekt Hinweise auf einen Stau.

Fazit

Der Flugverkehr ist, und darin sich alle Experten einig, nach wie vor ein bevorzugtes Ziel für den internationalen Terrorismus. Flughäfen spielen deshalb bei der Verhinderung von Anschlägen eine zentrale Rolle, ihre Schutzkonzepte müssen dies gewährleisten. Die Maßnahmen dürfen aber weder diskriminierend für einzelne Personengruppen sein, noch dürfen

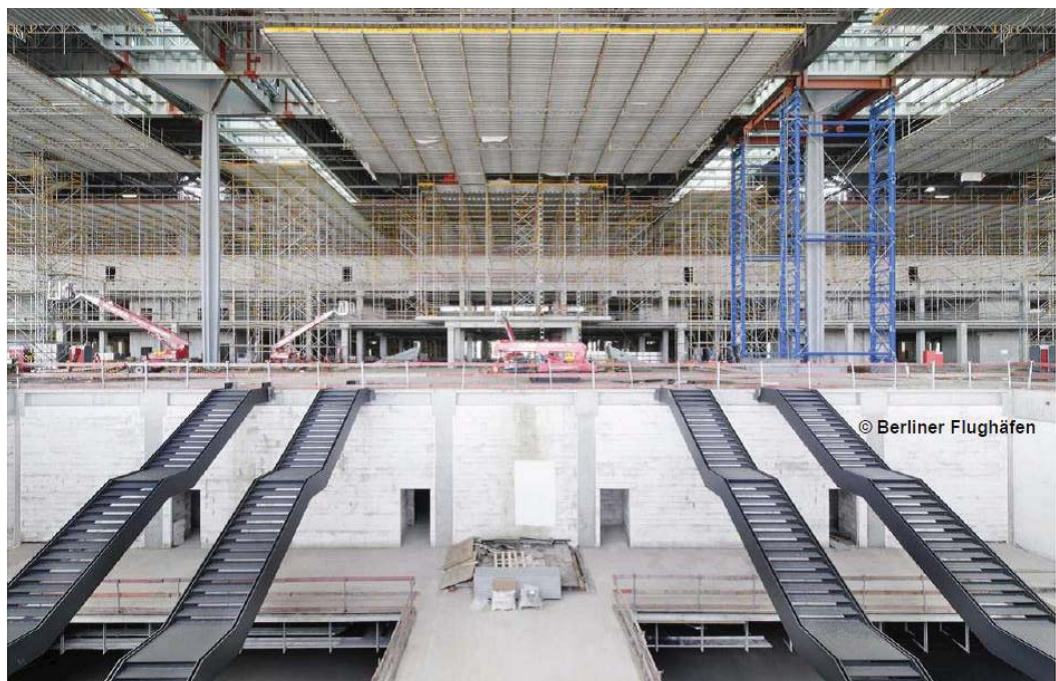


Abb. 5: Blick auf den Durchgang zur Passagierkontrolle in der Haupthalle des BER im Mai 2010 (Quelle: Marion Schmieding / Alexander Obst 04.05.2010)

die Persönlichkeitsrechte der Reisenden oder der auf dem Flughafen arbeitenden Personen beeinträchtigt werden. Die Aufwände für diesen Schutz sind erheblich, organisatorisch und auch finanziell. Innovationen helfen hier, die Kontrollzeiten zu senken bei gleichzeitiger Verbesserung der Detektionswahrscheinlichkeit von unerlaubten Gegenständen im Sicherheitsbereich. Die Innovationen müssen in jedem Fall daraufhin überprüft werden, ob sie unter den gegebenen räumlichen oder organisatorischen Gegebenheiten tatsächlich zu der erwünschten Effizienzsteigerung führen.

Über den Autor:

Uwe Weigmann ist promovierter Physiker und seit einigen Jahren Mitarbeiter des Forschungs- und Anwendungsverbunds Verkehrssystemtechnik in der Technologiestiftung Berlin. Seit 2007 leitet er das Projekt „Modern Airport/Sustainable Airport – Testbed for New Efficient Technologies“ (MAT-NET/SustAir), ein Gemeinschaftsvorhaben der Berliner Flughäfen mit Partnern aus Berlin und Brandenburg. Er arbeitet auch im Vorstand des European Aviation Security Centers in Schönhagen (easc e. V.) mit. Kontakt: verkehr@tsb-berlin.de

Für Ihre Sicherheit – die Bundespolizei am Flughafen Berlin Brandenburg



Präsident Klaus Kandt

Der Flughafen Berlin Brandenburg verkörpert für die Bundespolizei wie kein anderes Projekt sowohl immense Herausforderungen als auch Gestaltungsmöglichkeiten und Chancen.

Herausforderungen, die insbesondere durch die abstrakte Gefährdungslage für den weltweiten Luftverkehr und der damit verbundenen notwendigen Implementierung neuer Kontrollstandards und Sicherheitsvorgaben sowie durch die hohen Anforderungen an effiziente polizeiliche Kontrollen und den Einsatz moderner Kontrolltechniken geprägt sind.

So stellt der mit voraussichtlich 27 Millionen Passagieren pro Jahr drittgrößte Flughafen Deutschlands allein aufgrund seiner hohen Symbolträchtigkeit als Hauptstadtflughafen und der im Falle eines Anschlages nachhaltigen Beeinträchtigung des Luftverkehrs ein besonders sicherheitsrelevantes Objekt dar.

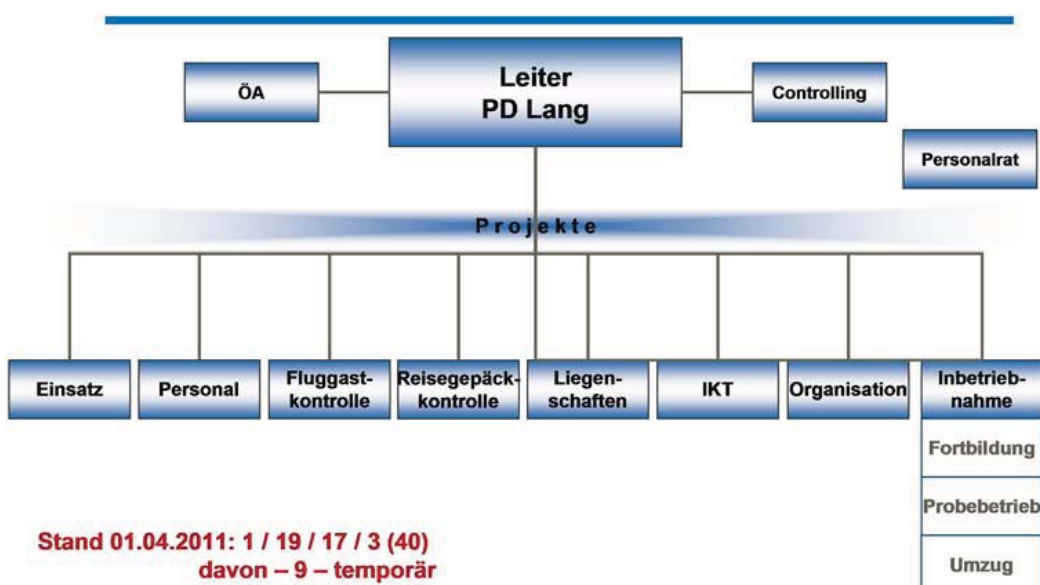
Dem gegenüber stehen die vielfältigen Möglichkeiten, durch intensive und strukturierte Zusammenarbeit mit behördlichen und privaten Partnern in der Projektplanungs- und Bauphase die in der heutigen Zeit erforderliche Sicherheit an einem modernen Großflughafen zu gewährleisten und dabei die Wirtschaftlichkeit und Leichtigkeit des Luftverkehrs als wichtigen Faktor der Weltwirtschaft zu fördern.

Um der Komplexität der zu bewältigenden Aufgaben und der Bedeutung des Großprojektes Rechnung zu tragen, erfolgte bereits 2005 die Einrichtung einer direkt an die Direktionsleitung der Bundespolizei-Direktion Berlin angebundenen Stabsstelle BBI.

Unter Leitung des Inspektionsleiters der beiden bestehenden Berliner Flughafen dienststellen, Berlin-Tegel und Berlin-Schönefeld, und mit dem Ziel eines störungsfreien Übergangs von den Bestandsflughäfen zum neuen Flughafen Ber-



Stabsstelle PG BBI



Für Ihre Sicherheit – die Bundespolizei am Flughafen Berlin Brandenburg

lin Brandenburg bereitet ein Team von zurzeit 40 Mitarbeitern die Fusion der beiden bestehenden Flughafendienststellen vor. Schwerpunkt der Projektarbeit war und ist die Erarbeitung aller planerischen Unterlagen und organisatorischen Maßnahmen, die zur Gewährleistung einer möglichst effizienten Aufgabenwahrnehmung der Bundespolizei auf dem zukünftigen Flughafen Berlin Brandenburg erforderlich sind. Die breite Struktur der Stabsstelle BBI deckte bereits lange vor der Inbetriebnahme des Flughafens alle Handlungs- und Aufgabengebiete der Alltagsorganisation am zukünftigen Flughafen ab.

Aufgaben der Bundespolizei am Flughafen Berlin Brandenburg

Durch Wahrnehmung der Aufgaben Luftsicherheit, Grenzpolizei und Bahnpolizei erstreckt sich der Schutzauftrag der Bundespolizei auf das gesamte Flughafengelände und dessen Verkehrswegeanbindung.

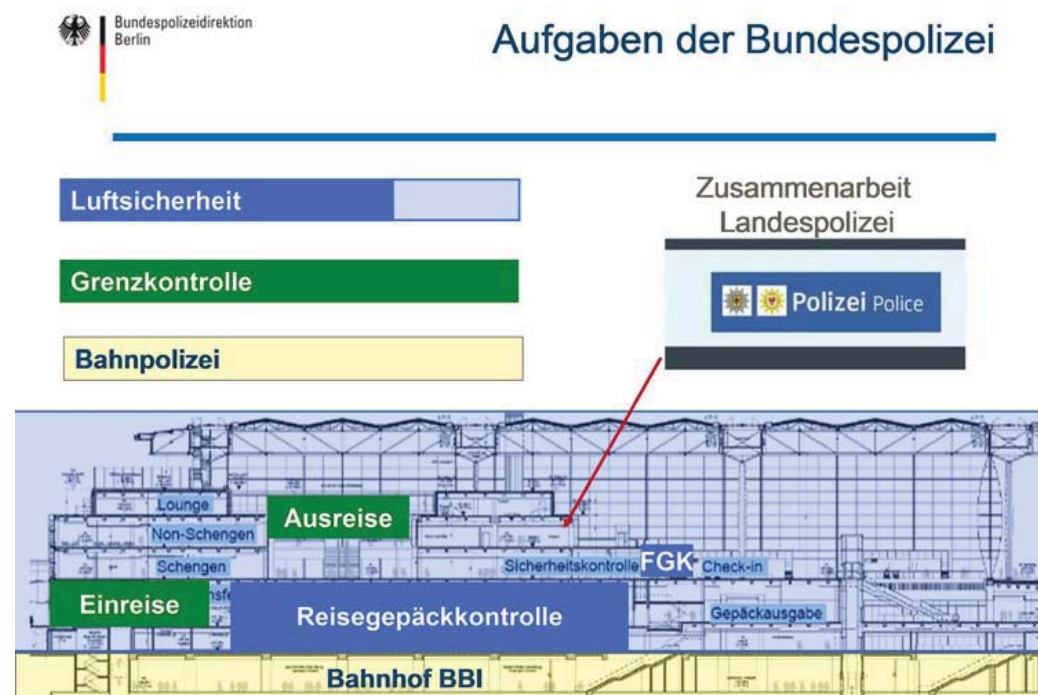
Die Absicherung von High-Risk-Flügen, die grenzpolizeiliche Kontrolle der Non-Schengen-Passagiere und die Abwehr von Gefahren für die Nutzer der Bahn sind nur einige der komplexen und vielfältigen Aufgaben, die ab Juni 2012 durch rund 700 Beamte der Bundespolizei integrativ wahrgenommen werden. Unterstützt wer-

den die Beamten dabei durch die eng an die neue Dienststelle angebundene Spezialkräfte der Bundespolizei wie Sprengstoffspürhunde, Urkundenprüferkräfte und die Entschärfergruppe.

Herzstück der bundesweit zweitgrößten Bundespolizeidienststelle wird das neue, gemeinsam mit dem Zoll und der Flughafensicherheit genutzte, 10.000 qm große Gebäude für Sicherheitsdienste.

Dieses bietet durch die enge, auch räumliche Vernetzung wichtiger Sicherheitspartner, die moderne Ausstattung sowie die Einbindung in den Flughafenbereich ideale Voraussetzungen zur erfolgreichen Bewältigung jeglicher Einsatzlagen. Einsatzleitung, Verwaltung und die Organisationsbereiche der neuen Flughafendienststelle werden sich nach der Fusion der beiden Bestandsflughäfen in diesem Gebäude wiederfinden. Ein Großteil der Beamten wird seinen Dienst unmittelbar im Terminal, im Bereich der Grenz- und Luftsicherheitskontrollen sowie in den dort vorgehaltenen Diensträumen verrichten. Darüber hinaus wird der Flughafen zum Arbeitsplatz für eine Vielzahl von beauftragten und über ein privates Unternehmen angestellte Mitarbeiter der Sicherheitsbranche.

Die enorme Präsenz der Bundespolizei trägt in optimaler Art und Weise sowohl den



Anforderungen als auch der großen Bedeutung des Flughafens Berlin Brandenburg Rechnung.

Luftsicherheit

Zehn Jahre nach dem 11. September 2001 ist der internationale Luftverkehr weiterhin im Fokus terroristischer Gruppierungen. Der Versuch eines Sprengstoffanschlages an Bord des Northwest-Airlines-Fluges 253 am 25. Dezember 2009 oder der Selbstmordanschlag im Moskauer Flughafen vom 24. Januar 2011 belegen dies eindringlich und begründen auch für die Sicherheit des Luftverkehrs am Flughafen Berlin Brandenburg eine abstrakt erhöhte Gefahr.

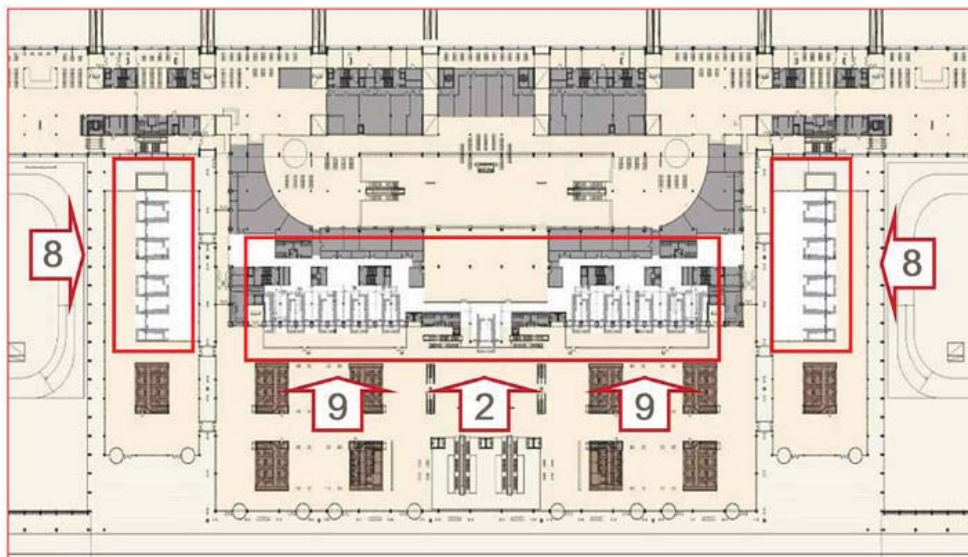
Bei gleichzeitig 27 Millionen Reisenden pro Jahr, 4.500 zu kontrollierenden Passagieren und ca. 10.000 zu kontrollierenden Gepäckstücken in der Spitzenstunde liegt der Schwerpunkt der bundespolizeilichen Aufgaben am Flughafen Berlin Brandenburg klar auf dem Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs.

Die Anforderungen sind hierbei vielfältig und unterliegen einer ständigen Weiterentwicklung bedingt durch die Gefährdungslage, aber auch durch ökonomische Erwartungen.

Von elementarer Bedeutung sind in diesem Zusammenhang die Fluggastkontrollstellen. Hier werden die Reisenden und deren mitgeführtes Handgepäck auf EU-Sicherheitsstandard gebracht. Die eigens für den neuen Flughafen entwickelten Kontrollstellen sind im zentralen 1.500 qm großen Abflugbereich verortet, verfügen über modernste Kontrolltechnologien zum Auffinden von gefährlichen Gegenständen/Stoffen und lassen aufgrund ihrer zeitgemäßen Konfiguration einen effizienten Personaleinsatz zu.

Darüber hinaus lässt die Kontrollstellenkonzeption die Integration weiterer noch in der Planungs- und Erprobungsphase befindlicher Kontrolltechniken zu. Die nach Fertigstellung der Pavillons in der zentralen Abflugebene 1 vorgesehenen 36 Kontrollstellen lassen sich mit Körperscannern nachrüsten. Im Falle einer bis zum 29. April 2013 vorgesehenen Aufhebung des Flüssigkeitsverbotes ist die erforderliche Kontrolltechnik zur Detektion von Flüssigkeiten bereits implementiert und einsatzfähig.

Darüber hinaus werden die Luftsicherheitskontrollstellen ständig durch 152 moderne, exklusive für die Bundespolizei installierte High-Definition-Kameras überwacht. Dies ermöglicht sowohl eine Echtzeitüberwachung als auch eine qualitativ hochwertige



Für Ihre Sicherheit – die Bundes- polizei am Flughafen Berlin Brandenburg

und zeitnahe Auswertung relevanter Vorfälle an der Schnittstelle zwischen dem öffentlich zugänglichen Bereich und dem Sicherheitsbereich.

Die gemäß EU-Verordnung seit 2003 festgeschriebene lückenlose Gepäckkontrolle stellt einen weiteren Schwerpunkt im Bereich der Luftsicherheit dar.

Eine komplett in die Gepäckförderanlage integrierte mehrstufige Reisegepäckkontrollanlage ermöglicht in der Startkonfiguration einen Durchsatz von bis zu 10.000 Gepäckstücken pro Stunde. Hierbei werden die Gepäckstücke nach Aufgabe durch den Reisenden unter dem Hauptterminal mittels eines mehrstufigen Kontrollverfahrens durch insgesamt 21 Röntgenprüfgeräte, davon acht automatische Sprengstoffdetektionsanlagen, analysiert. Verdächtige Gepäckstücke werden in speziellen Räumen einer weiteren manuellen Kontrolle und Analyse durch Beamte der Bundespolizei unterzogen. Zur Sicherstellung eines reibungslosen Ablaufes innerhalb der komplexen Gepäckförderanlage erfolgen bereits seit August 2010 erste Funktionstestläufe.

Grenzpolizei

Bei ca. 20.000 kontrollpflichtigen Passagieren pro Tag kommt der Wahrnehmung der grenzpolizeilichen Aufgaben und damit der Verhinderung der unerlaubten Einreise sowie der Unterbindung des unerlaubten Aufenthaltes mit der Eröffnung des neuen Flughafens eine besondere Bedeutung zu. Bereits heute entfallen bis zu 80 % (143 im 1. Quartal 2011) der Feststellungen im Bereich der irregulären Migration der Bundespolizeidirektion Berlin auf die Bestandsflughäfen Schönefeld und Tegel. Im Fokus der grenzpolizeilichen Arbeit stehen hierbei insbesondere die Kontrollen der Non-Schengenflüge, aber auch die lagebildabhängigen Kontrollen bei Schengenflügen.

Gleichzeitig stellen steigende Reisendenzahlen sowie bindende europäische Rechtsrahmen hohe Anforderungen im Hinblick auf eine schnelle und kundenorientierte Aufgabenwahrnehmung im Bereich der grenzpolizeilichen Kontrolle dar.

Durch den Einsatz innovativer Kontrolltechniken zur teil-/automatisierten Grenzkontrolle mit dem Ziel der Qualitäts- und Quantitätssteigerung soll diesen Anforderungen zukünftig Rechnung getragen werden.

Zur grenzpolizeilichen Kontrolle verfügt der zukünftige Großflughafen über fünf zentrale Einreisebereiche und einen zentralen Ausreisebereich mit insgesamt 50 herkömmlichen Kontrollboxen. Die in den Kontrollstellen eingesetzten 35 High-Definition-Kameras ermöglichen analog zu den Luftsicherheitskontrollen, relevante Vorfälle zu überwachen, zu dokumentieren sowie Personen in der Einreise eindeutig den Luftfahrtunternehmen und damit dem Herkunftstaat zuzuordnen.

Bahnpolizei

Das Konzept der kurzen Wege am Flughafen Berlin Brandenburg findet sich im Bahnhof des Flughafens wieder. Mit einem 2,2 km langen Tunnel unter dem Flughafengelände und dem sechsgleisigen 400 m langen Bahnhof ist die Schienenanbindung ein zentrales Element des Flughafens. S-Bahn sowie Regional- und Fernverkehrsverbindungen gewährleisten eine optimale Erreichbarkeit des Flughafens sowohl aus dem Bereich der City als auch aus dem Umland.

Mit 7.000 Reisenden pro Stunde gewinnt der Bereich Bahnpolizei am Flughafen Berlin Brandenburg im Vergleich zu den Bestandsflughäfen immens an Bedeutung. Neben Postierungen und gemeinsamen Streifen mit Sicherheitskräften der Deutschen Bahn AG im Bahnhof steht vor allem die Sicherheit der Reisenden im Vordergrund. Bahnpolizeiliche Deliktfelder wie der Buntmetalldiebstahl und Graffiti erforderten bereits vor Eröffnung des Flughafens auf ca. 15 km Bahnstrecke konzentrierte und personalintensive Einsatzmaßnahmen der Bundespolizei. Zur effektiven Überwachung des Tunnelbereiches sowie der teilweise im Sicherheitsbereich des Flughafens verorteten Notausstiege kommt ein modernes sensorgesteuertes Videoüberwachungssystem zum Einsatz.

So ist die bahnpolizeiliche Aufgabenwahrnehmung am Flughafen Berlin Brandenburg ein vollwertiger Bestandteil des Schutzauftrages der Bundespolizei.

Bundespolizei – wir sind bereit

Durch eine strukturierte Planung im Rahmen der Stabsstellenarbeit sowie den Einsatz moderner Technologien für eine qualitativ hochwertige und kundenorientierte Abfertigung ist die Bundespolizei optimal auf die Eröffnung und die Übernahme des ganzheitlichen Schutzauftrages am Flughafen Berlin Brandenburg vorbereitet. Dies ermöglicht es, von Beginn an ein hohes Sicherheitsniveau bei weiter anwachsendem Verkehrsaufkommen zu gewährleisten und als zuverlässiger Partner

jederzeit flexibel auf alle denkbaren Einsatzlagen zu reagieren.

Durch vorzeitige Übernahme einzelner Teilbereiche der neuen Dienststelle werden die vollständige Einbindung der Bundespolizei in den umfangreichen Probetrieb des Flughafens sowie der störungsfreie Übergang von den Bestandsflughäfen zum neuen Flughafen sichergestellt. Auch vor dem Hintergrund der Erweiterung des Flughafens mit einer Kapazitätssteigerung auf 45 Millionen Passagiere sowie der systematischen Fortschreibung der Luftsicherheits- und Grenzkontrollprozesse und der damit einhergehenden Implementierung neuer Standards ist die Bundespolizei am Flughafen Berlin Brandenburg hervorragend aufgestellt.

SIAM – Security Impact Assessment Measures

Ein System zur Unterstützung von Security Technology Assessments an Flughäfen und im öffentlichen Nahverkehr

Dr. Leon Hempel, Dr. Ronald Grau, Lars Ostermeier,
Fabia Schäufele, Tobias Schaaf, Dagny Vedder



Zusammenfassung

Eine rasante technische Entwicklung und die damit verbundene zunehmende Automatisierung durch den Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechnologien führen zu immer komplexeren Verflechtungen von menschlichen und nichtmenschlichen Handlungen. Akteure, die Sicherheit für komplexe Infrastrukturen wie Flughäfen und öffentlichen Nahverkehrssysteme gewährleisten sollen, sehen sich häufig mit Problemen bei der Beurteilung von Sicherheitstechnologien konfrontiert. Die eingesetzten Technologien sollen effektiv und flexibel sein, aber gleichzeitig auch transparent und kontrollierbar. Akzeptanzprobleme entstehen dann, wenn die Bedürfnisse der Nutzer nicht rechtzeitig in die Entscheidungsprozesse für oder gegen eine Technologie einbezogen werden. Das EU-Forschungsprojekt SIAM (Security Impact Assessment Measures) hat sich zum Ziel gesetzt, die Lücke zwischen Sicherheitsförderung und Freiheitseinschränkung zu schließen. Zu diesem Zweck wird ein Beurteilungsunterstützungssystem entwickelt, welches einen Überblick sowohl über die ökonomischen und rechtlichen, aber auch die sozialen und ethischen Aspekte von Sicherheitsmaßnahmen und -technologien liefert. Die Datenbasis für SIAM entsteht durch Fallstudien mit Praxispartnern (den Flughäfen Ben Gurion in Tel Aviv und Berlin Brandenburg International sowie den Nahverkehrsunternehmen London Underground und Metro Turin) und unter Einbezug von Wissen der im Projekt involvierten Experten aus Wissenschaft, Politik und Wirtschaft.

Einleitung

Steigende Sicherheitsanforderungen bei gleichzeitig wachsenden Passagierzahlen stellen Flughäfen vor massive ökonomische, logistische und gesellschaftspolitische Probleme. Dabei sind es nicht ausschließlich Ereignisse wie die Anschläge vom 11. September 2001 oder der nur knapp vereitelte Anschlag auf ein US-Flugzeug Weihnachten 2009, die im internationalen Maßstab die Sicherheitsregime zwischen Land- und Luftseite verändern. Auch zahlreiche staatliche Aufgaben wie Grenz-, Asyl-, Pandemie- und Kriminalitätskontrolle werden mehr und mehr an Flughäfen verlegt. Israel stellt hierbei einen besonderen Fall dar, denn nahezu 100% der Einreisenden erreichen das Land über den Flughafen Ben Gurion. Flughäfen lassen sich als Filter beschreiben (Lyon 2003, Adey 2004). Sie filtern und sortieren Körper, Objekte und Daten nach bestimmten, vordefinierten Kriterien, um die durch den Filter festgelegte Grenze vor Bedrohungen zu schützen. Bewegungsströme ankommender und abfliegender Passagiere werden sortiert, überprüft und voneinander getrennt, um einen reibungslosen Ablauf der Prozesse zu ermöglichen. Die sicherheitsrelevanten Kriterien der Abfertigung sind bereits an der Flughafenarchitektur erkennbar.

Die rechtliche Trennung von Luft- und Landseite, wie sie durch EU-Verordnungen spezifiziert wird, hat sich dabei längst zu einer Schleuse verfestigt, deren verringerte Durchlässigkeit die Funktion der Mobilität ad absurdum zu führen scheint. Jede zusätzliche Wartezeit an der Schleuse verursacht Stress und Kosten, ohne dass die

Sinnhaftigkeit der Maßnahmen immer vollends geklärt wäre. Nach Großinvestitionen in Sprengstoffkontrollen folgte bekanntlich das Problem der Flüssigsprengstoffe: Bestimmte Flüssigkeiten, welche als gefährliche Substanzen gelten, lassen sich nur schwierig von Wasser oder Zahnpasta unterscheiden. Die Folge ist, dass alle Flüssigkeiten am Sicherheitscheck abgegeben werden müssen. Solch neue Standards bekommen die Passagiere zu spüren, die längst auf den prinzipiellen Konflikt zwischen Kontrolle und Komfort mit Protest reagieren. Mangelnde Effizienz der Prozesse sorgt wie der fehlende Nachweis über Sinn und Notwendigkeit einer Sicherheitsmaßnahme zum Verlust von Vertrauen und Akzeptanz bei den Fluggästen. Gleichzeitig ist aus Sicht von Flughafenbetreibern nichts so wichtig wie die passenger convenience, die Kundenzufriedenheit des Fluggastes, wie der ehemalige Direktor der International Air Transport Association (IATA) Giovanni Bisignani formuliert¹. Entsprechend entstehen Konzepte, die einen schnellen, effektiven, möglichst unsichtbaren und zugleich diskriminierungsfreien Einsatz von Sicherheitstechnik versprechen, im Vordergrund der Aufmerksamkeit. „We have to transform the security experience into a pleasant experience for the passenger. And the Checkpoint of the future will be able to do this“, und wie Ken Dunlap, der Security and Travel Facilitation Director der IATA, anfügt: „the checkpoint of the future revolutionizes passenger travel [...] passengers will have a non-stop journey from the curb of the airport to the door of the airplane.“² Vor dem Hintergrund des Konfliktes zwischen Sicherheit und Mobilität ist es das Ziel des durch die Europäische Kommission im 7. Forschungsrahmenprogramm geförderten Projektes SIAM – Security Impact

Assessment Measures – ein Entscheidungshilfesystem für Betreiber von Sicherheitstechnologien in zwei unterschiedlichen Anwendungskontexten zu entwickeln, einmal im Bereich Öffentlicher Nahverkehrssysteme und zum anderen im Bereich von Flughäfen. Das projektierte System soll sämtliche am Entscheidungsprozess beteiligten Akteure dazu befähigen, Bewertungen von Sicherheitstechnologien über konventionelle technische Parameter hinaus vorzunehmen und um organisationale, soziale, rechtliche und ethische Dimensionen erweitern. Es soll ermöglichen, dem Anspruch einer effizienten wie verhältnismäßigen, einer effektiven, aber auch diskriminierungsfreien Sicherheit tatsächlich gerecht zu werden. Es gilt hierfür, zum frühestmöglichen Zeitpunkt Fehlentwicklungen in der Design- und Implementierungsphase vorzubeugen, sodass Fehlinvestitionen reduziert und soziale Konflikte im Vorfeld erkannt und unter rechtzeitiger Einbeziehung sämtlicher Akteursgruppen gelöst werden können.

Im Folgenden möchten wir die Problematik zwischen Komfort und Kontrolle, wie sie sich im Bereich der Flughafensicherheit exemplarisch stellt, noch einmal aufgreifen und knapp vor dem Hintergrund der maßgeblichen Zwänge diskutieren, die den Entscheidungsprozess nach unseren ersten Erkenntnissen bestimmen. Dabei soll es an dieser Stelle um kein vollständiges Bild gehen, im Vordergrund steht vielmehr, die Begründung für einen möglichst ganzheitlichen Bewertungsprozess zu liefern. Im zweiten Abschnitt wollen wir unsere Perspektive auf diesen Ansatz konkretisieren. Anhand der idealtypischen und hier nur skizzenhaft beschriebenen Transformation gegenwärtiger Flughafensicherheitsregime soll aufgezeigt werden, mit welchen Problemen hinsichtlich der Akzeptanz von Sicherheitsmaßnahmen und -technologien zu rechnen ist. Im dritten Teil wird schließlich das Entscheidungshilfesystem kurz umrissen, um eine erste Vorstellung vom geplanten Aufbau und den Funktionalitäten zu vermitteln.

1 IATA Security Briefing im Rahmen der 67. IATA Annual General Meeting vom 5.-7. Juni 2011 in Singapore. Online abrufbar unter: <http://www.iata.org/events/agm/2011/gallery/Pages/video-gallery.aspx?vid=23>

2 IATA Security Briefing im Rahmen der 67. IATA Annual General Meeting vom 5.-7. Juni 2011 in Singapore. Online abrufbar unter: <http://www.iata.org/events/agm/2011/gallery/Pages/video-gallery.aspx?vid=20>

Entscheidungsprozesse und Bewertungen

Entscheidungen werden nach objektiven und subjektiven Kriterien getroffen, wobei die Präferenzen und Interessen der Entscheidungsträger wie auch der von diesen Entscheidungen betroffenen Akteure stets eine Rolle spielen. Die Entscheidungsfindung ist auf vielfache Weise strukturiert, allem voran durch Ziele und Zielverfahren. In ein und dem gleichen Prozess können, je nach Akteursinteressen, unterschiedliche Ziele und Unterziele verfolgt werden, ohne dass dies immer offensichtlich ist. Neben den antizipierten erwünschten und unerwünschten Folgen einer Entscheidung richten Regeln, Normen und Gesetze Meinungsbildung und Entscheidungsfindung aus. Die Aushandlungen umfassen immer auch soziale und kognitive Einstellungen, Überprüfungen und Revisionen. Im Rahmen von SIAM bilden die Entscheidungsprozesse in vier Anwendungsfeldern den Ausgangspunkt zur Ermittlung der Anforderungen an das Entscheidungshilfesystem. Anhand sogenannter Innovationsverlaufsanalysen werden die Prozesse zu einzelnen Sicherheitstechnologien oder gesamten Projekten untersucht und rekonstruiert, wobei Bedrohungsanalysen und künftige technologische Entwicklungen berücksichtigt werden.

Verglichen werden einerseits die Prozesse in zwei unterschiedlichen Systemen des öffentlichen Personennahverkehrs, der Londoner Tube sowie der voll-automatisierten Metro Turins, sowie andererseits an zwei Flughäfen, Berlin Brandenburg International sowie Ben Gurion International. Während Berlin Brandenburg im Juni 2012 als einer der modernsten Flughäfen Europas eröffnet werden wird, gilt Ben Gurion bereits heute als einer der sichersten weltweit. Vor dem Hintergrund des Nahostkonflikts wird dort eine ganz eigene Sicherheitsphilosophie verfolgt, die sich vor allem durch eine straffe Organisationsstruktur sowie den redundanten Einsatz hoch entwickelter Sicherheitsmaßnahmen und -technologien auszeichnet, deren Gesamtheit für keinen der unterschiedlichen

mit der Gewährleistung von Sicherheit befassten Akteure am Flughafen vollständig einseh- und durchschaubar ist. Der politisch-kulturelle Kontext bestimmt den Entscheidungsprozess wesentlich, und Ben Gurion stellt ein Kontrastszenario dar, vor dem sich die Anforderungen der Entscheidungsfindung in den anderen Fallstudien in besonderer Weise absetzen.

Die drei zentralen sicherheitsrelevanten Akteure an Flughäfen – Fluggesellschaften, Flughafenbetreiber und die staatlichen Kontrollorgane – ringen aus ihrer jeweiligen Perspektive darum, wie sich Sicherheit, im Sinne von Regulation eben dieser Bewegungsströme am Flughafen, mit dem Komfort der Passagiere unter den spezifischen Bedingungen des Systems Flughafen vereinigen lassen. Gemeinsam ist allen Akteuren, dass der zentrale Konflikt zwischen Mobilitäts- und Komfortverlust der Passagiere und Sicherheit möglichst durch effizientere Prozesse kompensiert werden soll. Durch neue Technologien und Prozesse soll dieses übergeordnete Ziel realisiert werden, wie es die Vision der Passagierdifferenzierung, beispielsweise im Rahmen des „Checkpoint of the Future“ der IATA, nachdrücklich unterstreicht. Die Passagiere sollen nach einem dreistufigen Risikomodell vorsortiert und auf unterschiedliche Kontrolllinien verteilt werden, in denen je nach Klassifikation mehr oder weniger intensiv nach unerlaubten Gegenständen und Gefahrenstoffen gesucht wird. Eine ganze Reihe von Vorteilen lassen sich durch die Lenkung des Passagieraufkommens identifizieren, zum Beispiel ein erhöhter Passagierdurchfluss. Andererseits wirft das Konzept zahlreiche Fragen hinsichtlich möglicher Risiken auf.

Das Prinzip der Sortierung nach unterschiedlichen Risikoklassen bei der Passagierkontrolle ist keineswegs neu und kennt auch zahlreiche Ableger. Stets geht es darum, den optimal match zwischen einer verlässlichen Sicherheitseinstufung und der Anzahl durchgeführter Sicherheitschecks zu finden. Entsprechend gibt es durchaus konzeptionelle Unterschiede in den Vorstellungen, welche Sicherheitstechnologien

hier in welcher Kombination am besten geeignet wären, und nach welcher prinzipiellen Philosophie Sicherheit bei gleichzeitigem Komfort künftig gewährleistet werden kann. Dies betrifft insbesondere auch den Eingriff in die Privatsphäre von Fluggästen, wenn Informationen situativ und aus den unterschiedlichsten Quellen zur Differenzierung herangezogen oder gar Profile von Passagieren erstellt und gespeichert werden.

Es sind aber über einzelne Sicherheitsfragen hinaus vor allem die ökonomischen und politisch-regulativen Zwänge und Rahmenbedingungen, aus denen sich Präferenzen für bestimmte Konzepte ergeben. Ben Gurion agiert zwar ebenfalls nach privatwirtschaftlichen Kriterien und ist als Flughafenbetreiber nicht minder daran interessiert, sicherheitsbezogene Wartezeiten zu minimieren, um Passagieren mehr Zeit im Verkaufsbereich (zum Beispiel in Duty-Free-Shops) zu ermöglichen und Einnahmen zu verbessern. Zahlreiche mit der Gewährleistung von Sicherheit verbundenen Kosten wie die fortlaufende Anpassung und Optimierung des Sicherheitsregimes werden hier allerdings vom Staat getragen, sodass zwischen staatlichen Behörden und Flughafen weitgehender Konsens über das Sicherheitskonzept besteht. Der Kostenanteil für die Sicherheit pro Passagier fällt vergleichsweise gering aus und das Zusammenspiel der Akteure bei der Entscheidungsfindung erscheint aufgrund der Gesamtorganisation der Flughafensicherheit gewissermaßen einfacher.

In Europa werden entsprechend der jeweiligen Gesetzeslagen die Kosten auf alle Beteiligten verteilt: Flughafenbetreiber, Flughafengesellschaften und staatliche Behörden – in Deutschland also die Bundespolizei. In solch einem weitgehend liberalisierten Modell von Sicherheit spielt Rentabilität einzelner Sicherheitsmaßnahmen eine, wenn nicht die zentrale, Rolle bei Entscheidungen. Sicherheit kostet vor allem Geld, Raum, Zeit (und Nerven) – Ressourcen, die insbesondere aus Sicht der Betreiber an Flughäfen notorisch knapp sind, aus Sicht der Kontrollbehörden je-

doch die Aufgaben der Sicherheitsbehörden wiederum nicht gefährden dürfen.

Flughafenbetreiber, die sich in der Regel im Spannungsfeld aller relevanten Interessengruppen befinden, stehen heute unter einem extremen ökonomischem Druck, wenn beispielsweise von Fluggesellschaften mit Abwanderung gedroht wird, sofern Lande- und Stehgebühren nicht als angemessen empfunden werden, Sicherheit aber immer weitere Kosten verursacht. Wird heute ein Großteil der Einnahmen jenseits des Kerngeschäfts generiert, fließt ein hoher Anteil dieser Einnahmen wiederum in die Gewährleistung der Sicherheit (Küchle 2008). Gleichzeitig sind die Akteure keineswegs frei bei der Wahl von Sicherheitsstandards. Während die Sicherheitsindustrie mit immer neuen Technologien aufwartet, um vom erhöhten Bedarf zu profitieren, bleibt den Akteuren nur relativ wenig Raum für eigene Entscheidungen, welche Technologien, wo und in welchem Umfang einzusetzen sind, und für eine Einschätzung, welche Folgen diese für die Kosten und Prozesse am Flughafen haben können. Es bestehen rechtliche Vorgaben, die nur einen geringen Gestaltungsspielraum zulassen und deren Einhaltung durch Behörden überprüft wird. Nationale Interessen und Gesetzeslagen müssen sich nach EU-Verordnungen wie EU 185/2010 richten und können nur auf dieser Basis den jeweiligen lokalen Gegebenheiten angepasst werden.

Das heutige Paradigma der Luftsicherheit besteht darin, Gefährdungen des Luftverkehrs bereits im Vorfeld durch am Boden erfolgte Maßnahmen zu begegnen (Giemulla 2010). Während sich die Sicherheitsmaßnahmen an Bord auf eine relative überschaubare Zahl beschränken und im Wesentlichen die bekannten Sicherheitsregeln, verschlossene Cockpits und ggf. Sky Marshals umfassen, kommt den Flughäfen also die entscheidende Rolle bei der Luftsicherheit zu, was sich in der Fülle von Maßnahmen widerspiegelt. Doch nicht nur rechtliche, ökonomische und technische Faktoren bilden eine Grundlage für Entscheidungsprozesse, welche sich am besten hierzu eignen. Vielmehr sind diese im-

mer auch gekoppelt an soziale, ethische und organisatorische Faktoren. Allem voran steht die Erfüllung der regulativ bestimmten Sicherheitsauflagen, das heißt die Kontrollen von Passagieren, Gepäck und Mitarbeitern. Gleichwohl diktiert das Ziel der Wirtschaftlichkeit, dass Sicherheitsmaßnahmen vom Fluggast so wenig unangenehm wie möglich empfunden werden. Was für den einen Passagier erträglich, mag für den anderen bereits inakzeptabel sein. Entscheidend für die potentielle Unzufriedenheit von Passagieren erscheint die Zunahme von Wartezeiten, die im Widerspruch zum allgemeinen Versprechen der Luftfahrt steht, Passagiere und Frachtgut sicher, aber vor allem auch schnell zu transportieren. Insbesondere im Bereich der Kurzstrecken kommt dieser Umstand zum Tragen, da Hochgeschwindigkeitszüge und deren stetig weiter ausgebauten Netze der Luftfahrt verstärkt Konkurrenz machen.

Während Sicherheit zwar stets erwartet wird, bestehen gleichzeitig Bedenken gegenüber den Risiken neuer Technologien, insbesondere hinsichtlich der gesundheitlichen Folgen, dem Eingriff in die Privatsphäre aber auch der sozialen Sortierung und Diskriminierung einzelner Fluggastgruppen. Dies gilt auch für Länder wie Israel. Das kurz vor seiner vollständigen Einführung stehende UNIPASS-System (die Pilotphase ist abgeschlossen) geht nicht zuletzt zurück auf eine Klage israelischer Staatsbürger arabischer Herkunft vor dem Obersten Gerichtshof, welche sich bei der Sicherheitskontrolle am Flughafen diskriminiert behandelt fühlten. Das neue vollautomatisierte, auf biometrischen Daten sowie behördlichen Informationen beruhende System verspricht die Gleichbehandlung aller Passagiere. Das Enrolment beginnt mit der Vorlage des Reisepasses, der Abgabe von Fingerabdrücken und biometrischem Bild sowie einer standardisierten Abfrage zu Person und Reisezweck. Im Abgleich mit behördlichen und ggf. privaten Informationen wird sodann eine automatisierte Risikoeinschätzung des Fluggasts vorgenom-

men³. Diese Klassifikation bestimmt darüber – wie beim bisherigen auf Interview und Barcode beruhenden System auch –, nach welcher Prozedur der Fluggast, sein Gepäck und Handgepäck zu durchleuchten sind.

Somit bedeutet die Einführung dieser Maßnahme und deren Ausweitung auf sämtliche ein- und ausreisende Fluggäste in der Zukunft einen erheblichen Eingriff in die Privatsphäre von Besuchern. Daraus folgt, dass ein Gewinn auf der einen Seite (Anti-Diskriminierung) auch einen Verlust auf der anderen Seite (Schutz der Privatsphäre) darstellen kann. Inwiefern das Diskriminierungsverbot tatsächlich durch das UNIPASS System eingehalten wird, scheint darüber hinaus fraglich, denn es löst das bisherige Problem der Diskriminierung nicht auf, sondern ergänzt den Kontrollvorgang in erster Linie um weitere Informationen.

Nach Europäischem Datenschutzrecht muss bei der Einführung von Sicherheitsmaßnahmen am Flughafen die Verhältnismäßigkeit gewahrt bleiben und die Notwendigkeit einer Sicherheitsmaßnahme ausreichend begründet sein. Dies gilt insbesondere auch bei der intensiven Analyse von Passagierverhalten zum Zwecke der Erstellung von Fluggast-Profilen. Da personenbezogene Daten aus unterschiedlichen Quellen genutzt werden, verdeutlicht die Erstellung von Profilen im Vorfeld, dass das Verhältnismäßigkeitspostulat sich nicht mehr nur auf einzelne Technologien bzw. Komponenten beziehen darf, sondern die Gesamtheit eines Sicherheitsregimes betrifft. Eine entscheidende Frage lautet also, wo und auf welcher technischen Basis die Konstruktion und Erstellung von Profilen eigentlich anhebt.

Flughafenbetreiber müssen einer Vielzahl von Ansprüchen gerecht werden, die Tech-

3 The National Terror Alert Response Center. Unipass Biometric System Deployed At Israel Airport. Presseerklärung vom 01.07.2010. online unter: <http://www.nationalterroralert.com/2010/01/07/unipass-biometric-system-deployed-at-israel-airport/>

nologien müssen in die laufenden Prozesse eingebunden und schließlich müssen dabei auch Anforderungen an Mitarbeiter und Dienstleister gewahrt werden. Die Bewertung neuer Sicherheitsmaßnahmen und -technologien stellt sich als äußerst komplex dar: Sicherheit soll garantiert werden, gleichzeitig sollen die Rechte der Reisenden geschützt werden. Die Technologien sollen preiswert und zuverlässig sein. Sie sollen an die sich weiter entwickelnden Sicherheitsanforderungen sowie bestehenden Prozesse angepasst werden können und gleichzeitig transparent und kontrollierbar sein. Zudem können sie eine Reihe von nicht intendierten oder nicht vorhersehbaren Folgen haben, wozu vor allem Verletzungen des Datenschutzes, Diskriminierung und eine Ablehnung der Technologien und Maßnahmen durch die Passagiere und Anwender zählen.

Wie muss ein Bewertungsprozess von Sicherheitsmaßnahmen gestaltet werden, damit möglichst viele relevante Faktoren beachtet und sämtliche Akteure einbezogen werden können? Anders gefragt: Welche Gründe gab es dafür, dass sich der Begriff „Nacktscanner“ durch die Medien im Bewusstsein der Öffentlichkeit festsetzen konnte, sodass die Vorteile hinsichtlich Eingriffstiefe in die Privatsphäre und Diskriminierungsverbot überhaupt nicht mehr in den Blick gekommen sind? Hätten in einer weit früheren Phase der Entwicklung nicht zahlreiche ethische Bedenken durch ein besseres und zuverlässigeres Design ausgeräumt werden können? Die Rekonstruktion dieses spezifischen Innovationsprozesses erscheint als eines der aussagekräftigsten Beispiele dafür, wie Entscheidungen zur Einführung von Sicherheitstechnologien zuweilen getroffen werden, auf welchen Annahmen sie beruhen und welche Erwartungen mit diesen einhergehen.

In der Regel – so könnte man meinen – sollte am Anfang von Entscheidungsprozessen zu Sicherheitsmaßnahmen und -technologien eine Bedrohungsanalyse und Risikobewertung stehen. Tatsächlich sind es aber häufig ad-hoc Neubewertun-

gen aufgrund spektakulärer Ereignisse, die von politischer Seite zu Sicherheitsverordnungen führen und damit auch bestimmte technologische Entwicklungen lancieren. „Ob die Zweckmäßigkeit der Regelungen dem Ziel einer sicheren Luftfahrt tatsächlich gerecht werden kann,“ schreibt der Experte für Luftsicherheitsrecht Elmar Giemulla in Bezug auf die Flüssigkeitsverordnungen, „kann [...] in Frage gestellt werden. Bekanntermaßen (er-)kennen Straftäter oder Terroristen die Lücken eines Systems schneller und besser, noch bevor rechtschaffene Bürger die ihnen auferlegten Pflichten aus den Rechtsnormen überhaupt verstehen können.“ (2010, 99) Die Normensetzung von Verordnungen leitet sich also kaum von der Praxistauglichkeit der Maßnahmen ab, entsprechend kommt es immer wieder zu den bekannten Widersprüchen zwischen Maßnahmen und dem politisch geforderten Ziel, mehr Sicherheit zu gewährleisten.

Tauglichkeitsprüfungen von Sicherheitstechnologien stellen dennoch einen sehr zentralen Aspekt der Meinungsbildung dar. Zu den wesentlichen Verfahren gehört die Feststellung zulässiger Fehlalarmquoten und deren praktische Erreichbarkeit, wobei sich insbesondere ökonomische Faktoren wie Durchsatz und Zeit in den Vordergrund der Überprüfung drängen. Im Einzelfall schließen sich Pilottests zu einzelnen Maßnahmen an, welche zusätzliche Anforderungen an die Nutzung berücksichtigen. Auf diese Weise kommen auch die Anforderungen aus Sicht der Nutzer in den Blick. Wenn diese zu spät berücksichtigt werden, kann sich dies unter Umständen als fatal für die Einführung neuer Maßnahmen und Technologien erweisen, wie das Beispiel von Ganzkörperscannern in den USA hinlänglich belegt (CSSC 2010).

Konventionelle Bewertungsmethoden müssen also um Faktoren erweitert werden, die den jeweiligen Ort, seine unterschiedlichen Akteursgruppen und deren Handlungsweisen beschreiben. Hierzu zählt selbstverständlich auch die Veränderung von Kriminalitätsmustern. Immer wieder werden zu Programmen Anti-Programme entwickelt,

zu den Sicherheitsstrategien Gegenstrategien, die in der Strategieentwicklung möglichst früh mit bedacht werden müssen. Doch gleichzeitig hat sich eine Bewertung auf weit mehr als nur Zuverlässigkeits- und Konsistenzüberprüfungen zu beziehen, wenn potenziell jeder Passagier in den Gesamtprozess der Sicherheit einbezogen werden soll. Die grundsätzliche Ausrichtung der Luftsicherheit auf Prävention macht einen ganzheitlichen Bewertungsansatz zwingend notwendig, in dem sowohl die Ressourcen als auch die Folgen der Einführung von Sicherheitstechnologien auf sämtliche Akteure berücksichtigt werden müssen.

Veränderungen im Sicherheitsregime

Eine besondere Herausforderung für Entscheidungsprozesse und deren nachträglicher Rekonstruktion zum Zwecke der Entwicklung eines Entscheidungshilfesystems besteht darin, dass sich Sicherheitsregime in ständigem Wandel befinden. Sicherheitspläne und -konzepte werden kontinuierlich fortgeschrieben. So wenig wie es die europäische Sicherheit gibt, sondern immer nur nationale Sicherheiten in einem Verbund, so wenig bleibt auch ein Sicherheitsregime dauerhaft unveränderlich. Betrachtet man beispielsweise die Einschätzung zu objektiven wie subjektiven Sicherheitslagen in einem öffentlichen Personen-Nahverkehrsnetz bei Tag und bei Nacht, so haben wir es mit vollkommen unterschiedlichen sozio-technischen Konstellationen zu tun, die entsprechend unterschiedliche Anforderungen an ein Sicherheitsregime stellen. Werden die Kurz-, Mittel- und Langfristperspektiven des Wandels nicht berücksichtigt, so kann dies fatale Folgen für den Entscheidungsprozess haben – wofür der Name Stuttgart21 in Deutschland heute exemplarisch steht.

Der permanente Wandel des Sicherheitsregimes am Flughafen lässt sich vielleicht am überzeugendsten an seinen beiden zentralen Prozessen beschreiben. Unterscheiden lassen sich idealtypisch ein Reise- und ein Sicherheitsprozess. Der Reiseprozess ist durch eine „Sicherheitsbarriere“ in zwei

strikt voneinander getrennte Bereiche geteilt, in die Luft- und die Landseite. Die EU-Verordnung 185/2010 verlangt, dass diese zugleich für sämtliche Passagiere „deutlich sichtbar“ zu sein hat⁴. Diese Grenze bedeutet eine erhebliche logistische Herausforderung, einen Wechsel der Zuständigkeiten zwischen Flughafenbetreiber und Bundespolizei, sich überlagernde Interessenlagen und schließlich eine Konzentration von State-of-the-Art Sicherheitstechnologie. Der Fokus des Sicherheitsprozesses entlang dieser Schwelle liegt heute auf den einzelnen Akteuren und Objekten, die an der Sicherheitsschleuse einer Kontrolle unterzogen werden. Stark schematisiert lassen sich die beiden Prozesse, wie wir sie gegenwärtig vorfinden, als eine Art Kreuz beschreiben. An der Sicherheitsschleuse wird der Reiseprozess (eine Gerade von A nach B) durch den Sicherheitsprozess durchkreuzt. Ausgangspunkt A liegt demnach vor und Zielpunkt B hinter der Sicherheitslinie, wie folgende Grafik veranschaulicht.

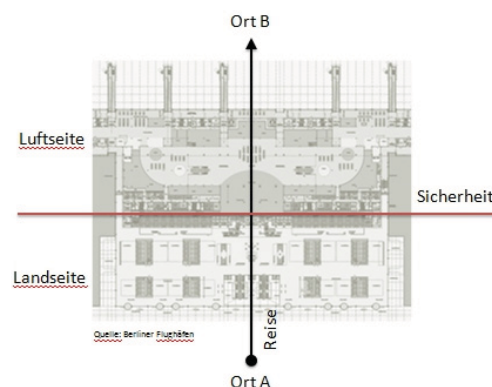


Abb. 1: Schematisierte Darstellung des gegenwärtigen Sicherheitsprozesses als Unterbrechung des Reiseprozesses

Bei genauerer Analyse von Sicherheitsregimen an Flughäfen wird allerdings sichtbar, dass schon heute die punktuelle Kontrolle und Trennung zwischen Reiseprozess und Sicherheitsprozess durch vielfältige Abhängigkeiten bestimmt und daher mit „Schlenkern“ versehen ist, um mögliche verdächtige Personen zu zwingen, andere Wege zu

4 Europäische Kommission Verordnung 185/2010 zur Festlegung von detaillierten Maßnahmen für die Durchführung der gemeinsamen Grundstandards in der Luftsicherheit. Amtsblatt der Europäischen Union L55/1, S. 3.

gehen, Tatplanungen zu durchkreuzen etc. Dies erzeugt einen Informationsvorteil, welcher unter anderem zur Abschreckung von Tätern dient. Bei Betreten des Terminals werden der Reisende und sein Gepäck von Sicherheitsbeamten und Sicherheitsdurchsagen („Bitte lassen Sie Ihr Gepäck nicht unbeaufsichtigt“) in Empfang genommen. Es gibt sichtbare und unsichtbare Maßnahmen, sodass das Sicherheitsregime zu keiner Zeit vollständig einsehbar ist. Das Handgepäck eines Reisenden kann auch schon mal vor dem Check-In und nicht erst an der Sicherheitsschleuse gescannt werden. In Israel findet diese Art der Vorkontrolle als professionell psychologisches Interview durch Sicherheitskräfte an den unterschiedlichen Zirkeln des Sicherheitsregimes statt: Beim Passieren des äußeren Perimeters, beim Betreten des Flughafengebäudes nach dem Zufallsprinzip und bei der Personenkontrolle noch vor dem Check-in. Das Sicherheitsregime hat sich also weit vor die eigentliche Barriere verlagert, es muss in ständiger Bewegung sein, sich notwendig wandeln und erneuern, um, so die grundsätzliche Philosophie gegenwärtiger Sicherheitsregime, für Delinquenten zu keinem Punkt vollständig einsehbar zu werden und seinen präventiven Zweck zu erfüllen.

Hieraus ergibt sich die Fragestellung, in wie weit eine Verschiebung bzw. Ausweitung der Sicherheitsüberprüfung auf den gesamten Flughafenbereich möglich und nötig ist. In Zukunft werden Passagiere, Gäste und Mitarbeiter möglicherweise einer kontinuierlichen, nicht sichtbaren und omnipräsenten Sicherheitsüberprüfung unterzogen. Dies kann bereits auf Rolltreppen, am Eingang zum Terminal oder beim Einkaufen im Zeitschriftenhandel geschehen. Folgt man dem Verlauf der Reise- und Sicherheitsprozesse, so zeichnet sich deren Konvergenz als Trend deutlich ab und spiegelt sich in den unterschiedlichen Visionen des „Checkpoint of the Future“ wider. Die ausführliche Beschreibung der Teilprozesse der Luftsicherheit weist auf eine Entwicklung hin, die sich sukzessive immer mehr von dem stilisierten Bild des Kreuzes entfernt hat.

Die schon jetzt von dem alten Modell abweichenden Querverbindungen und die alternativen Reiseprozesse der Passagiere an unterschiedlichen Flughäfen geben einen Vorgeschmack auf ein sich immer in Bewegung befindendes „Sicherheitsnetz“, in welchem die Prozesse Reise und Sicherheit eine Einheit bilden. Wenngleich die Schleuse bestehen bleiben wird, ist in diesem Netz der Reiseprozess des Passagiers nicht länger durch eine Sicherheitsbarriere unterbrochen, sondern beide Prozesse gehen ineinander auf. Die Ausrichtung und Implementierung immer neuer Sicherheitsvorkehrungen erfolgt entlang des Reiseprozesses des einzelnen Passagiers.

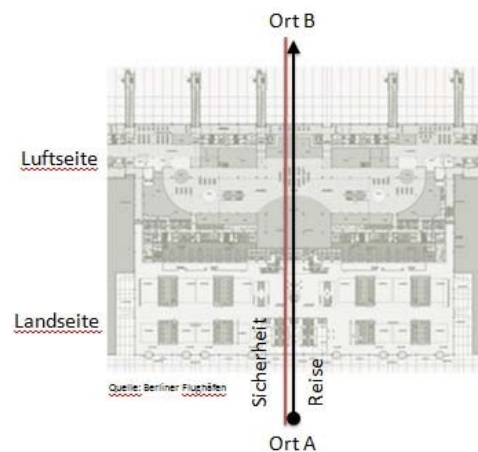


Abb. 2: Schematisierte Darstellung des künftig parallelisierten Reise- und Sicherheitsprozesses

Klar erkennbar werden zwei parallele, sich teilweise ergänzende Innovationsentwicklungen in diesem verkoppelten Reise- und Sicherheitsprozess: Erstens Profiling-Technologien im umfassenden Sinne und zweitens die Verbreitung von Multisensorsystemen zur Gefahrenerkennung in Verbindung mit biometriebasierten Identifizierungstechnologien. Damit kommt es zu einer Entgrenzung der Sicherheitsschleuse auf der für den Passagier häufig nicht sicht- und wahrnehmbaren Ebene. Es wird weder die Durchlässigkeit erhöht noch die rechtliche Grundlage für die Unterteilung zwischen Luft- und Landseite verändert (Potthast 2011); rechtlich gesehen bleibt die Grenze weiterhin bestehen, doch die Schleuse selbst wird ubiquitär, dass heißt sie durchdringt den Reise-Sicherheitsprozess räum-

lich und zeitlich, virtuell wie materiell. Der zentrale Konflikt zwischen Mobilität und Komfort einerseits und Sicherheit andererseits, welchen Flughafenbetreiber zu bewältigen haben, wird weitgehend aufgelöst. Doch gleichzeitig entsteht ein vollkommen neuer Raum der Nutzung, in dem mit einer veränderten Akzeptanzsituation zu rechnen ist. Beispielsweise bedarf die Konzeption eines Schienenanschlusses am Flughafen der Berücksichtigung, ob sämtliche Reisende über diesen Zugang einen Terminal unkontrolliert betreten und ob bereits an dieser Stelle oder im Vorfeld geeignete Sicherheitsmaßnahmen erfolgen sollen.

Je nach Nutzung von Sicherheitstechnologien lassen sich Passagiergruppen schon heute in unterschiedliche Kategorien differenzieren und zwar nicht nur nach Aspekten der Sicherheit, sondern auch nach der jeweiligen Eingriffstiefe in die Privatsphäre, ohne dass dies allerdings für den Fluggast noch einsehbar wäre. Zahlreiche gegenwärtige Technologie-Projekte für Flughäfen haben den Anspruch, die Passagier- und Gepäckkontrollen nicht nur sicherer, sondern auch ökonomischer zu machen. Doch während heutzutage noch eine relativ hohe Akzeptanz gegenüber den einzelnen Eingriffen durch eine fokussierte, punktuelle Kontrolle besteht, so stellt sich die Frage, wie diese Akzeptanz durch den Trend der Verunsichtbarung der Kontrolle sowie der zeitlichen und räumlichen Entgrenzung verändert wird. Welche Gestaltungsanforderungen sind also abzuleiten, damit Anforderungen wie Verhältnismäßigkeit, Diskriminierungsverbot, Gleichheitsprinzip und Sichtbarkeitsgebot gewährleistet sind und Fehlinvestitionen auch aufgrund dieser Aspekte bei der Entscheidungsfindung ausgeschlossen werden können? Ist es beispielsweise akzeptabel, dass neben behördlichen Informationen auch Daten privater Unternehmen, wie zum Beispiel der Reiseveranstalter, für eine künftige Passagierdifferenzierung herangezogen werden? Der Grundsatz der Unvorhersehbarkeit, nach dem der Passagier nicht weiß, wann und wo eine Kontrolle stattfindet, scheint zudem unvereinbar mit datenschutzrechtlichen Prinzipien wie dem Transparenzgebot beim Erheben personenbezogener

Daten. Stehen zahlreiche Ansätze nicht schon im Widerspruch zur ausdrücklichen Formulierung der EU-Verordnung, dass die „Abgrenzungen zwischen Landseite, Luftseite, Sicherheitsbereichen, sensiblen Teilen und ggf. abgegrenzten Bereichen auf jedem Flughafen deutlich erkennbar sein“ müssen, „damit in jedem dieser Bereiche die geeigneten Sicherheitsmaßnahmen getroffen werden können“?⁵

Der Ansatz des SIAM-Entscheidungshilfesystems

Vor dem Hintergrund der Komplexität von Entscheidungsprozessen, des Wandels von Sicherheitsregimen sowie der durch diesen Wandel induzierten Problemstellungen erarbeitet das europäische Verbundprojekt unter dem Titel Security Impact Assessment Measures (SIAM) ein Entscheidungshilfesystem zum Einsatz von Sicherheitsmaßnahmen und -technologien im Transportbereich. Angedachte Nutzergruppen umfassen sowohl Anwender im Umfeld der Gesetzgebung und Regulierung, der Forschung und Entwicklung, als auch der verantwortlichen Entscheider in den jeweiligen Verkehrsknoten, in welchen die Sicherheitsmaßnahmen und -technologien eingesetzt werden. Neben der Polizei sind dies zum Beispiel zuständige Regulierungsbehörden, Datenschutzbeauftragte und Technologieentwickler sowie Mitarbeiter der Flughafenbetreiber und Fluggesellschaften.

Die SIAM-Projektpartner sind ein internationales Forscherteam aus Deutschland, Großbritannien, Italien, Belgien und Israel, bestehend aus Soziologen, Politikwissenschaftlern und Rechtswissenschaftlern sowie Ingenieuren und Computerwissenschaftlern. Sie forschen in Zusammenarbeit mit den Flughäfen Berlin Brandenburg International und Ben Gurion Airport sowie den U-Bahnlinien in London und Turin. Hierdurch sollen aussagekräftige Vergleiche

5 Europäische Kommission Verordnung 185/2010 zur Festlegung von detaillierten Maßnahmen für die Durchführung der gemeinsamen Grundstandards in der Luftsicherheit. Amtsblatt der Europäischen Union L55/1, S. 3.

che von Entscheidungsprozessen unterschiedlicher Sicherheitsregime konstruiert werden, um diese im projektierten System generalisiert abzubilden.

Die prinzipielle Idee besteht darin, den technologieorientierten Bewertungsprozess, wie er in Forschungs- und Erprobungsstellen bereits heute durchgeführt wird, sinnvoll abzubilden und durch organisatorische, soziale, rechtliche und ethische Aspekte zu ergänzen. Die Verantwortlichen im Bereich Sicherheit müssen heute mehr denn je Generalisten sein, das heißt nicht nur Risiken und technische Machbarkeiten kennen, sondern rechtliche, soziale und ethische Fragestellungen bei der Umsetzung von Sicherheitskonzepten berücksichtigen können. Das Entscheidungshilfesystem soll sie dazu befähigen, einen systematischen Überblick der Kriterien zu erhalten, die bei einer umfassenden Bewertung des Einsatzes von Sicherheitstechnologien eine Rolle spielen.

Die besondere Herausforderung für das Forschungsprojekt SIAM besteht darin, all diese Dimensionen zu berücksichtigen und gleichzeitig die Komplexität der Zusammenhänge so zu reduzieren, dass ihre Einbeziehung in den Entscheidungs- und Bewertungsprozess möglich wird. Methoden, mit denen dieses Ziel erreicht werden kann, sind beispielsweise die thematische Katalogisierung von Gesetzen und Verordnungen, sodass für konkrete Problemstellungen zielgerichtet nur jenes Material präsentiert wird, welches für die Lösung auch relevant ist. Für die Abbildung und Verknüpfung verschiedener Aspekte, wie zum Beispiel der technischen Möglichkeiten von Sicherheitslösungen mit potentiellen Bedrohungsszenarien und Freiheitseinschränkungen, stellt das Design effektiver Wissensrepräsentationen eine wichtige Komponente dar. Die oben genannten Sachverhalte sind sehr komplex und sollen so dargestellt werden, dass zum Einen alle relevanten Informationen darin enthalten und die wichtigen Zusammenhänge hervorgehoben sind, und zum Anderen konkrete Kennzahlen zur Entscheidungsfindung abgeleitet werden können.

Die Inhalte der zugrunde liegenden Datenbank sollen von den Nutzern ergänzt und bearbeitet werden können, um einen direkten Vergleich verschiedener Modelle von Sicherheitsregimen zu ermöglichen und gespeicherte Informationen zur Verbesserung der Sicherheitsinfrastrukturen und -prozesse konkreter Einrichtungen zu nutzen. Das von SIAM bereitgestellte Material wird dabei so aufgearbeitet und semantisch verknüpft, dass es die Bewertungsprozesse von unterschiedlichen involvierten Entscheidergruppen unterstützt. Das System soll beispielsweise dabei helfen, die folgenden Fragen zu beantworten:

- Welche Sicherheitstechnologien eignen sich am besten zur Umsetzung einer bestimmten Richtlinie?
- Welchen Bedrohungen kann mit dem Einsatz bestimmter Sicherheitstechnologien begegnet werden?
- Wie effektiv sind die verschiedenen Lösungen?
- Welche rechtlichen und organisatorischen Voraussetzungen müssen seitens der Einrichtung erfüllt sein, um eine bestimmte Sicherheitslösung zu betreiben?
- Inwieweit schränken bestimmte Sicherheitsmaßnahmen und -technologien die Freiheitsrechte der Passagiere ein?
- Wie viel kosten die Installation, der Betrieb, Mitarbeiterschulungen, etc.? Stehen Investition und Nutzen in einem sinnvollen Verhältnis?
- Welche Akzeptanzprobleme sind im Zusammenhang mit dem Einsatz verschiedener Sicherheitstechnologien zu erwarten?
- Welche rechtlichen Anforderungen gibt es für den Einsatz?
- Welche Basistechnologien würden sich dazu eignen, einer neuartigen Bedrohung zu begegnen?

Den Entscheidern werden durch SIAM effektive Werkzeuge bereit gestellt, um geplante Sicherheitstechnologien und -maßnahmen nicht nur hinsichtlich ihrer technischen Eignung, sondern auch bezüg-

lich der sozialen, ethischen und rechtlichen Bedingungen und Folgen beurteilen zu können. Zur Eingrenzung konkreter Fragestellungen, wie den oben genannten, können die Nutzer die Wissensbasis des Entscheidungsunterstützungssystems abfragen. Damit ist es möglich, den Kontext eines bestimmten Problems präzise zu definieren, um dann dazu passende Informationen und Hinweise zur Bewertung zu erhalten. Durch flexibel konstruierbare Abfragen können sich Nutzer zum Beispiel auf einen konkreten sicherheitsrelevanten Bereich in einer Einrichtung konzentrieren, die dort befindlichen Sicherheitsmaßnahmen und -technologien auf ihre Eignung, Nutzen und Effektivität, Kosten sowie rechtliche Aspekte, potentielle Gesundheitsrisiken und Freiheitseinschränkungen überprüfen und entsprechende Optimierungsansätze erhalten.

Eine Besonderheit dieses Systems wird darin bestehen, dass die Qualität der abgefragten Informationen mit intensiverer Nutzung steigt. Das betrifft zum Einen die Verfügbarkeit von konkreten Daten – je mehr Nutzer beispielsweise Informationen zu neuen Technologien und Bedrohungsszenarien bereitstellen, desto mehr Optionen können auch als Alternativen präsentiert werden. Zum Anderen können Nutzungsverhalten und Feedback zur Bewertung von Inhalten herangezogen werden, sodass zum Beispiel die Relevanz eines Dokuments für ein bestimmtes Problem danach eingestuft wird, wie oft es die Nutzer des Systems zu einer bestimmten Problemstellung abgerufen haben und außerdem, wie die Nützlichkeit des Dokuments für diesen konkreten Fall von ihnen bewertet wurde.

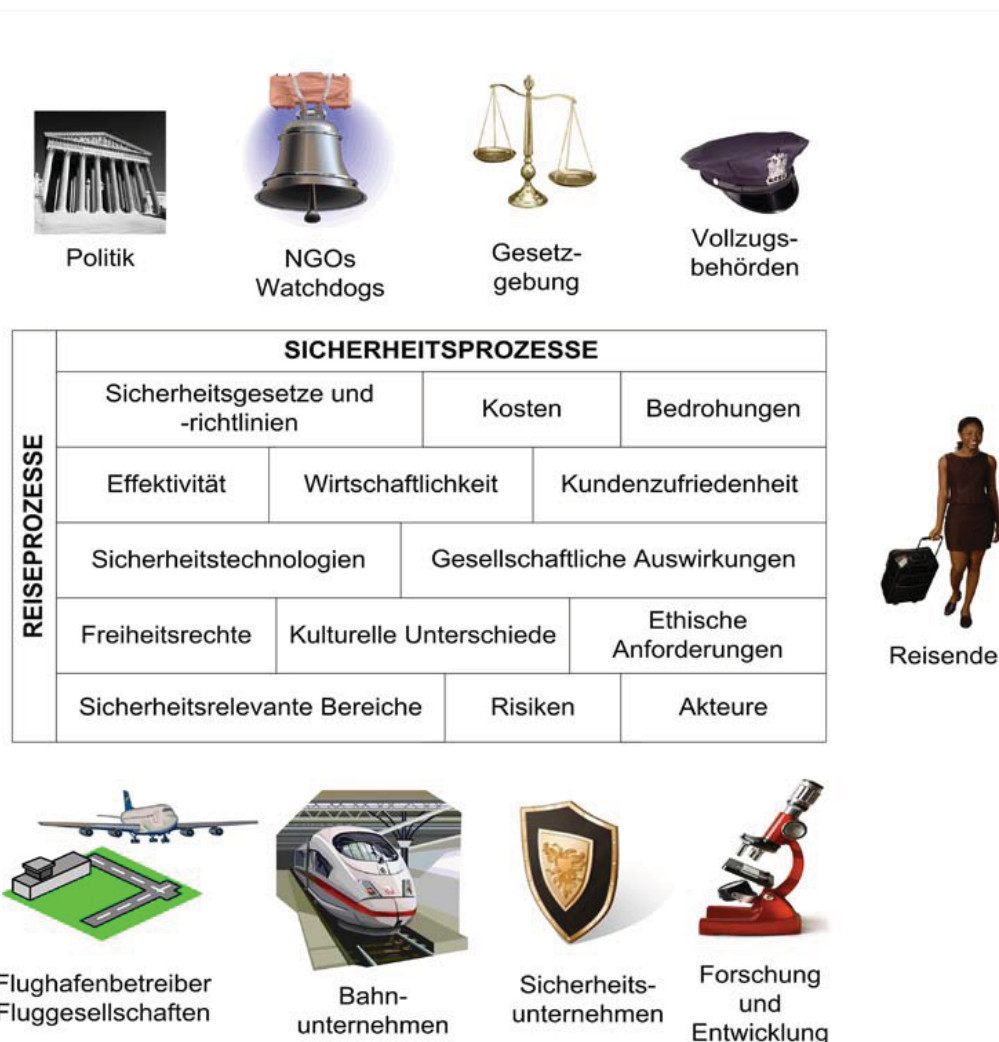


Abb. 3: Akteure und Aspekte des SIAM Entscheidungshilfesystems

SIAM soll nicht nur Wissen über die bestehenden Sicherheitsregime bereitstellen, sondern auch den Informationsaustausch zwischen allen am Bewertungsprozess beteiligten Akteuren verbessern. Im Rahmen der Verbreitung der Ergebnisse von SIAM werden deshalb Anwenderforen und Trainings-Workshops eingerichtet, um Praktiker an den Ergebnissen von SIAM teilhaben zu lassen. Dabei werden Gemeinsamkeiten wie Unterschiede zwischen den Experten erwartet. Was in Israel bereits Standard ist und dort als erfolgreich gewertet wird, findet in Szenarien auf der konzeptionellen Ebene hierzulande seine Entsprechung. Gleichzeitig würden Systeme wie Israels UNIPASS nicht nur rechtliche und politische Skepsis und Probleme aufwerfen, sondern vor allem auch ethische Probleme. Das System will Orientierung bieten, um die Reflexivität hinsichtlich Ressourcen und Folgen einer Entscheidung von vornherein zu erhöhen.

Literatur

- Adey, Peter (2004): Secured and Sorted Mobilities: Examples from the Airport, in: Surveillance & Society 1(4): 500-519.
- Center for Science, Society and Citizenship (2010): Whole Body Imaging at airport checkpoints: the ethical and policy context. Policy Report.
- Giemulla, Elmar (2010): Luftrecht. Wintersemester 2010/2011. Online unter: <http://www.scribd.com/doc/48735629/LRPW-10-Skript-Luftrecht>.
- Küchle, Hartmut (2008): Innovationen zum Schutz deutscher Flughäfen vor Anschlägen. Bonn International Center For Conversion. Hans-Böckler-Stiftung.
- Lyon, David (2003): Airports as Data Filters: Converging Surveillance Systems after September 11th, in: Information, Communication and Ethics in Society 1(1): 13-20.
- Parks, Lisa (2007): The Culture of US Airport Screening, in: Journal of Visual Culture: Points of Departure 6(2): 183–200.
- Potthast, Jörg (2010): Politische Soziologie der Zugänge. Das Beispiel der Flughafensicherheit, in: Leon Hempel et al.: Sichtbarkeitsregime. Überwachung, Si-

cherheit und Privatheit im 21. Jahrhundert. Leviathan Sonderheft 25/2010: 223-241.

Autoren

Dr. Leon Hempel, Sozialwissenschaftler am Zentrum Technik und Gesellschaft der Technischen Universität, leitet den Bereich Sicherheit-Risiko-Privatheit sowie das Human Technology Lab zur nutzerorientierten Technikentwicklung. Hempel ist Initiator und wissenschaftlicher Koordinator des SIAM-Projekts.

Dr. Ronald Grau, Senior Researcher an der Kingston University London, arbeitet an der technischen Konzeption und Umsetzung des SIAM Entscheidungshilfesystems. Sein Forschungsgebiet umfasst die Bereiche Informatik, Künstliche Intelligenz und Kognitionswissenschaft.

Lars Ostermeier, Kriminologe und Politikwissenschaftler, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Zentrum für Technik und Gesellschaft an der Technischen Universität Berlin. Ostermeier erarbeitet im Rahmen des SIAM-Projekts insbesondere zu Bedrohungsszenarien und Kriminalitätsmustern.

Fabia Schäufele, Doktorandin am Zentrum Technik und Gesellschaft der Technischen Universität Berlin im Bereich Sicherheit-Risiko-Privatheit und Stipendiatin an der ‚Helmholtz Research School of Security Technologies‘. Sie promoviert dort zum Thema ‚Security Regime Change at Airports‘.

Tobias Schaaf hat Betriebswirtschaftslehre und European Studies studiert und arbeitet seit 2010 als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Zentrum Technik und Gesellschaft. Im Rahmen des SIAM-Projektes begleitet er als Embedded Scholar die Entscheidungsprozesse direkt am Flughafen Berlin Brandenburg International.

Dagny Vedder ist Techniksoziologin und wissenschaftliche Mitarbeiterin am Zentrum für Technik und Gesellschaft an der Technischen Universität Berlin. Im Rahmen des SIAM-Projektes gilt ihr Augenmerk insbesondere den Bewertungs- und Entscheidungsprozessen von Sicherheitstechnologien.

Zur künftigen Gefahrenabwehr in der Luftsicherheit Gate of Trust™ – Zeit für ein neues Konzept



Prof. Dr. Wolfgang Rehak, Dipl.-Ing. Angelika Schlosser,
Dr. Uwe Weigmann, Dr. Heike Wagner¹

Die umfassende Gewährleistung eines sicheren Flugbetriebes ist Primärziel für alle am Luftverkehr Beteiligten. Insbesondere die Bedrohung durch den Terrorismus stellt die Luftverkehrswirtschaft vor erhebliche Herausforderungen. Flughäfen, Luftfahrtunternehmen und Luftsicherheitsbehörden müssen sich auf ständig wechselnde Bedrohungslagen einstellen und Technik sowie Verfahren weiter entwickeln. Die heutige Strategie beschränkt sich im Wesentlichen auf eine exzessive Aufstockung der Kontrollprozeduren, um dem jeweils neuesten Anschlagsmodus Rechnung zu tragen. Die meist aufgrund des drohenden Vertrauensverlustes in die Maßnahmen der Flughafensicherheit unter Zeitdruck gewählten und implementierten Lösungen sind jedoch teilweise fragwürdig hinsichtlich des realen Gewinns an Sicherheit. Das trifft unter anderem für die Flüssigkeitsregelung zu, aber auch auf Bodyscanner. Der easc*) hat nun ausgehend von diesen Herausforderungen einen konzeptionellen Ansatz mit dem Namen „Gate of Trust™“ für Flughäfen entwickelt. Dieses Sicherheitskonzept könnte in modifizierter Form aber auch in anderen kritischen Infrastrukturen zum Einsatz kommen, wie etwa in Bahnhöfen, Schiffsterminals oder auch Veranstaltungshallen.

Eine Harmonisierung der notwendigen Sicherheitsprozesse auf der einen Seite und des Befindens des Passagiers auf der anderen Seite ist von höchster Bedeutung für den Flugbetrieb. Zukunftsweisende Ansätze liegen in kosteneffizienten, flexiblen, pro-aktiven, ganzheitlichen und vor allem nicht beeinträchtigenden Lösungen, die die gesamte Prozesskette berücksichtigen.

Ausgehend von der derzeitigen Praxis – eine für jeden transparente und damit kalkulierbare Kontrolle – besteht die Notwendigkeit, ein völlig neues Konzept der Gefahrenabwehr aufzustellen. Dieser hohe Anspruch an einen neuen Sicherheitsstandard muss mit einer grundlegenden Analyse der bisherigen Standards - und zwar im Sinne der menschlichen Würde, der Effizienz und der Nachhaltigkeit der durchzuführenden Sicherheitsmaßnahmen verbunden werden. Das Grundprinzip beruht auf einer intelligenten Integration neuester Technologien zur effizienten Unterstützung der menschlichen Fähigkeiten und Fertigkeiten innerhalb der Sicherheitsarchitektur. Hierbei besteht die Notwendigkeit, die menschliche Erfahrung und das Beurteilungsvermögen der Sicherheitskräfte durch neue technologische Abläufe einschließlich biometrischer Verfahren zu unterstützen, nachhaltig zu optimieren und positiv zu beeinflussen. Dabei ist wesentlich, dass nicht der Mensch sich der Technologie anpasst, sondern die Technologie an den Menschen.

Diese Überlegungen stehen im Einklang mit den Grundlagen für die Förderung von Projekten auf dem Gebiet der zivilen Si-

¹ Der nachfolgende Artikel ist in der Zeitschrift WIK im April 2011 erschienen.
Die Autoren sind Mitglieder des Vorstandes und des Beirates des easc e. V. (easc).
Kontakt: info@easc-ev.org; www.easc-ev.org

Zur künftigen Gefahrenabwehr in der Luftsicherheit Gate of Trust™ – Zeit für ein neues Konzept

cherheit, die vorrangig dem Ziel dienen sollen, den Schutz von Personen, Gesellschaften, Organisationen, Gütern und Infrastrukturen zu verbessern². Letztlich geht es um die Integration von Innovationen, die zu mehr Sicherheit führen, ohne die Freiheit der Bürger zu beeinträchtigen³. So bilden die Sicherheitsforschungsprogramme sowohl auf nationaler und europäischer Ebene den Grundstein für den Aufbau der entsprechenden Infrastruktur und für die Entwicklung des Konzeptes.

Technik unterstützt Arbeit der Sicherheitskräfte

Gegenwärtig beginnt der Prozess Sicherheitskontrolle erst weit im Inneren eines Flughafengebäudes mit dem Sicherheitscheck der Passagiere. In der jüngsten Vergangenheit haben nun medienwirksam gewordene Ereignisse an Flughäfen aufgezeigt, dass nicht früh genug mit der Überprüfung der Besucher an Flughäfen begonnen werden kann, um die Sicherheit im



Abb. 1: Der neue Flughafen Berlin Brandenburg International Willy Brandt, derzeit der einzige im Bau befindliche Hauptstadtflughafen in Europa. Dabei ist die Sicherheit eine besondere Herausforderung für die Architekten. (Quelle: Berliner Flughäfen/gmp Architekten/Björn Roll)

Den von Beginn an verfolgten internationalen Ansatz, der hier geboten erscheint, wenn auch viele Prozesse nationalem Recht und Verantwortlichkeiten unterliegen, unterstützen die bilateralen Vereinbarungen zur Sicherheitsforschung mit Frankreich, Israel aber in besonderem Maße mit den USA. Der internationalen Konsensbildung bei der Implementierung einer neuen Sicherheitsphilosophie wird dabei erfahrungsgemäß die geschwindigkeits- und damit letztlich eine erfolgsbestimmende Rolle zukommen.

gesamten Prozessablauf am Flughafen zu gewährleisten.

Mit modernen Sensoren, die heute schon in der Lage sind, Gefahrstoffe, gefährliche Gegenstände und auch gesuchte Personen nicht-invasiv und quasi im Vorübergehen zu detektieren, ließe sich der Kontrollbereich ohne Beeinträchtigung des Erlebnisses Flughafen auf das gesamte Terminal ausdehnen. Die Integration dieser Sensoren in automatisierte Prozesse könnte es ermöglichen, das Aufmerksamkeitsniveau permanent hoch zu halten, das Sicherheitspersonal zielgerichtet zu informieren sowie geeignete Sicherheitsmaßnahmen einzuleiten.

2 Vgl. Programm Innere Sicherheit – Fortschreibung 2008/2009, S. 70

3 Vgl. Forschung für die Zivile Sicherheit 2009, Bundesministerium für Bildung und Forschung

Gate of Trust™ – im Detail

Der Kern des Gate of Trust™ Konzepts des easc ist die bewusste Abkehr von der historisch gewachsenen one-stop-Strategie der Sicherheitskontrolle hin zu einem flexiblen mehrstufigen Kontrollprozess, spezifisch für die Passagierströme Airside/Landside und umgekehrt, unter Einbeziehung des gesamten Flughafens inklusive seines Umfeldes.

Das Konzept beinhaltet sowohl die Einbeziehung der notwendigen Komponenten für den Vertrauensbildungsprozess zwischen den verantwortlichen Autoritäten und dem Passagier (etwa Integritätsprüfung von Reisedokumenten, wozu heute auch Smartphones gerechnet werden müssen), als auch die Komponenten für eine glaubwürdige reale Gefahrenabwehr. Dabei geht es grundlegend darum, die Passagierströme am Flughafen zu optimieren, um die längst überfällige Differenzierung der Kontrollintensität einzelner Personen so zu gestalten, dass es einerseits zu einer Verbesserung des Sicherheitsgefühls kommt und zum anderen zu einer deutlichen Steigerung der Prozessgeschwindigkeit.

Die Technik dahinter

Der konzeptionelle Ansatz besteht in einem dualen Ansatz, dem „realen“ und dem „virtuellen“ Security Check. Der reale Secu-

rity Check besteht zum Beispiel aus einem mit attraktiven flächigen OLEDs illuminierten Durchgang („OLED-Gate“) hinter dessen Wänden verschiedenste, für den Passagier nicht zuordenbare Detektionstechnologien verborgen sind. Im virtuellen Security Check werden für den Passagier nicht erkennbare Detektionstechnologien über das gesamte Terminal verteilt. Alle Messergebnisse aus dem realen und dem virtuellen Security Check werden in einem Operations- und Koordinierungszentrum zusammengeführt und ausgewertet. Eine weitere Besonderheit des Ansatzes ist die Koppelung der Detektionstechnologien mit der Gebäudeleittechnik.

Hierfür geeignete mobile und stationäre Detektionstechnologien für chemische, biologische, radiologische, nukleare und explosive Substanzen (CBRNE) sind am Markt partiell vorhanden. In zahlreichen nationalen und internationalen Forschungsprojekten werden diese Technologien weiter entwickelt und sollen im Rahmen von Tests in das Konzept eingebunden werden.

Durch den dualen Ansatz ist es möglich, im Vorfeld des realen Security Check am „OLED-Gate“ verdächtige Personen zu erkennen, zu beobachten und gegebenenfalls über die Kopplung mit der Gebäudeleittechnik vor dem „OLED-Gate“ an einem den Flughafenbetrieb nicht gefährdenden Ort ohne direkte Einwirkung zu isolieren.



Abb. 2: Terminal-Infrastruktur des neuen Berlin Brandenburger Flughafens. (Quelle: Berliner Flughäfen/pure rendering)

Zur künftigen Gefahrenabwehr in der Luftsicherheit Gate of Trust™ – Zeit für ein neues Konzept

Dabei ist der zeit- und räumliche Faktor von entscheidender Bedeutung gegenüber der zurzeit stattfindenden Kontrolle.

Im virtuellen Teil des Gate of Trust™ kann zudem durch zu definierende „Points of Interests“ (Check-In, Grenzkontrolle) gewährleistet werden, dass eine Vor- und Nachverifizierung stattfinden kann. Hierbei ist das Ziel, dass das Überraschungsmoment bei einer realen Gefährdungslage vom Täter zu den „Responsekräften“ transferiert wird. Die Mehrstufigkeit der Security Checks mit den Messwiederholungen hilft, die Anzahl von Falschalarmen erheblich zu reduzieren.

Beispiel Biometrie und „PreBorder-Lane“

Der ganzheitliche Ansatz des Gate of Trust™ berücksichtigt neben der Luftsicherheitskontrolle auch die spezifischen Herausforderungen an eine optimierte und differenzierte Grenzkontrolle auf Grundlage des „PreBorderLane“ – Konzeptes⁴. Es beinhaltet die Aufteilung der Grenzkontrolle in eine vorgelagerte und eine nachgelagerte Kontrolle. Bei der vorgelagerten Kontrolle kann es sich um technische Anlagen handeln, an die mehrere Passagiere parallel herantreten können und die die maschinenlesbaren Elemente der ICAO-konformen Pässe (vor)auswertet. Die nachgelagerte Kontrolle umfasst die Grenzkontrollbeamten und ihre Schalter.

Die vorgelagerte Kontrolle nutzt die unvermeidliche Wartezeit aktiv zur Entzerrung und Differenzierung des Passagierstromes, indem der Reisende z. B. durch Auflegen seines Reisedokumentes auf ein Lesegerät den Prozessablauf beschleunigen kann. So können bei der Ein- oder Ausreisekontrolle so bereits zwingend erforderliche und zeitintensive Prüfungen durchgeführt werden. Über biometrische

Verfahren z. B. die Gesichtserkennung (ausgehend vom elektronischen Reisepass) oder den Fingerabdruck, der von der zukünftigen Implementierung des „Visa Informations Systems II“ zur Verifikation von Drittstaatsangehörigen zwingend vorgeschrieben wird, können polizeilich relevante Reisende erkannt und weitere Maßnahmen eingeleitet werden. Für den Passagier von Vorteil ist letztendlich die automatische Zuweisung an einen freien und für ihn individuell „angepassten“ Grenzkontrollschalter. Der Reisende wird sozusagen bestmöglich „platziert“. Die Informationen aus der vorgelagerten Kontrolle werden so dem „passenden“ Beamten zielgerichtet übertragen, wodurch die Kontrolltiefe gegebenenfalls angepasst und damit beschleunigt werden kann.

Die beschriebenen biometrischen Verfahren haben den entscheidenden Vorteil, dass der Reisende bereits in der Warteposition kooperativ mitwirken kann. Anders als bei bislang getesteten Systemen wie z. B. EasyPass wird die Benutzung des Systems nicht auf Besitzer elektronischer Pässe oder auf Bürger der Europäischen Union eingeschränkt, sondern jeder Pass wird ausgelesen und mit Hilfe der erfassbaren Daten werden dann Sicherheitsüberprüfungen durchgeführt.

Wesentlich bei dem Einsatz dieser unterstützenden biometrischen Verfahren ist, dass die frühzeitige Beurteilung und Auswertung der Ereignisse wiederum der Intelligenz der Sicherheitskräfte überlassen wird. Hier geht es vor allem um Zeitgewinn im Sinne von „Vorsprung durch Wissen“. Die erforderlichen Aktionen der Sicherheitskräfte beruhen auf Erfahrung und erfolgen nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Dabei ist der Überraschungseffekt erstmalig auf Seiten der Sicherheitsbehörden. Die eigentliche Grenzabfertigung beruht also weiterhin auf der Erfahrung der eingesetzten Sicherheitskräfte. Auch hier sprechen wir von einer biometrischen Unterstützung – und nicht vom Ersatz der Sicherheitskräfte durch eine vermeintliche „intelligente Technologie“.

4 Vgl. Heinz-Dieter Meier, Jörg Köplin, Kurt Hops „Secure Border Control Processes“, BIOSIG 2008: Biometric and Electronic Signatures, 11.-12. September 2008, Darmstadt und vergl. Alexander Nouak „Technology Must Adapt to People, Not People to Technology“ SMI-Conference on Border Security, 3./4. März 2010, Rom.



Abb. 3: Das Konzept von PreBorderLane (Quelle: Köplin)

Prozessauswirkungen

Das Gate of Trust™-Konzept bietet dem Anwender drei wesentliche Vorteile: eine Prozessbeschleunigung, einen verbesserten Sicherheitsstandard und mehr Betriebssicherheit (Business Continuity). Im virtuellen Security Check kann der gesamte landseitige Terminalbereich für die Sicherheitsüberprüfung der Passagiere genutzt werden, überall dort, wo die Passagiere auf ihrem Wege von den einzelnen Abfertigungspunkten in Richtung Durchgang zur Luftseite vorbeikommen. Der reale Security Check, das „OLED-Gate“ kann schneller passiert werden, da ein Anhalten für spezielle Kontrollen mit Ausnahme der Überprüfung der Bordkarte nicht mehr erforderlich ist. Die Tatsache, dass der Passagier nicht in der Lage ist, die Kontrollen für bestimmte Bedrohungen bestimmten Orten zuzuordnen, hat eine abschreckende Wirkung, auch wenn er im Grundsatz weiß, dass solche Kontrollen durchgeführt werden. Ein potentieller Attentäter könnte sich nicht optimal auf die Kontrollen vorbereiten, um sie zu überlisten, da ihm weder bekannt ist, welche Kontrollen noch an welchen Stellen sie durchgeführt werden.

Die Auswertung der Sensormesswerte und ihre Verknüpfung mit dem Operations- und Koordinierungszentrum versetzen die Sicherheitskräfte in die Lage, ihre Reaktion an die Bedrohung anzupassen. Da sie den Vorteil der Überraschung und des frühen Wissens auf ihrer Seite haben, können sie

über die Steuerung von Türen und Durchgängen den Zugriff auf Verdächtige in einen Bereich verlagern, der zu einer Minimierung der Betriebsstörung im Flughafen führt. Business Continuity ist für Flughäfen ein zentrales Anliegen in Krisensituationen, denn ein Ausweichen auf andere Flughäfen ist nur in ganz wenigen Städten der Welt möglich.

Ausblick

Weltweit werden aktuell einzelne Elemente des Gate of Trust™-Konzepts schon verwendet, vorrangig mit dem Ziel Personal einzusparen. Der Ansatz des easc setzt sich jedoch zum Ziel, einerseits die Intelligenz des Personals durch eine optimale technologische Unterstützung zu befähigen, Gefahren rechtzeitig zu erkennen, und zum anderen den Bürgern einen Vertrauensbildungsprozess entgegen zu bringen.

Es geht um eine Beschleunigung der Prozessabläufe, hier vor allem durch die Optimierung der Passagierströme – also die frühzeitige Trennung „der Spreu vom Weizen“ und eine Verschiebung des Überraschungsmoments vom Täter zu den Sicherheitskräften mit dem Ziel, in einer Krisensituation den Betrieb eines Flughafens weiterführen zu können. Bei der Verwirklichung dieses Konzepts müssen vor allem die messtechnischen, rechtlichen, ethischen und strukturellen Rahmenbedingungen und die Auswirkungen auf die Flughafenprozesse umfänglich betrachtet werden.

Zur künftigen Gefahrenabwehr in der Luftsicherheit Gate of Trust™ – Zeit für ein neues Konzept

Gate of Trust™ beschreibt also ein Konzept, das bereits vorhandene Technologien nutzt, aber die Möglichkeit eröffnet, zu jedem beliebigen Zeitpunkt neue Technologien zu integrieren, die sich optimal in die Sicherungskette dieser neuartigen Sicherheitsphilosophie einreihen können. Neben den Initiatoren – den Mitgliedern des easc – sind alle nationalen und internationalen interessierten Stakeholder auf-

gerufen, sich an der Entwicklung des Konzeptes zu beteiligen.

Zur Zeit wird die weitere Umsetzung des Konzeptes Gate of Trust™ durch neue Forschungsvorhaben im Bereich der „Optischen Sicherheitstechnologien“ als auch den Aufbau eines Test- und Trainingszentrums für Sicherheitsmaßnahmen forciert.



Abb. 4: Sicherheitskette in der Luftfahrt (Quelle: easc)

Von Oranienburg nach Afrika? Die kurze Geschichte der „Kolonialpolizeischule“ im hiesigen Schloss von 1941–1943



Einblick in ein Arbeitsthema des Zentrums für Zeitgeschichte

Dr. Wieland Niekisch
Leiter Zentrum für Zeitgeschichte der Polizei
an der FHPol, Oranienburg

Deutsche Polizei und koloniale Aufgaben? Wenn man allgemein Geschichtskundige und keine Spezialisten mit dieser Frage konfrontiert, bekäme man vielleicht nur einen Verweis auf die deutsche Kolonialgeschichte zwischen 1884 und 1918. Dass jedoch auch im Deutschen Reich Hitlers in einer kurzen Periode und durchaus intensiv an der Ausbildung und möglichen Entsendung von Polizeibeamten nach Afrika gearbeitet worden ist bzw. diese für ein wieder bzw. neu zu schaffendes Kolonialreich vorgesehen waren, ist allgemein weniger bis gar nicht bekannt. Dieses Stück deutscher Kolonial- und auch Polizeigeschichte aufzuklären und auch daran exemplarisch zu zeigen, was auf Polizisten in einem totalitären Staat zukommen kann, war und ist Ziel der Aufhellung und Aufklärung der Geschichte der Kolonialpolizeischule im Oranienburg während des 2. Weltkrieges.

Indienststellung der Kolonialpolizeischule

28. April 1941: An diesem offensichtlich kühlen Frühlingsstag im 3. Jahr des 2. Weltkrieges fand im Hof des Oranienburger Schlosses eine heute mindestens merkwürdig anmutende Zeremonie statt. Das Deutsche Reich unter Führung Hitlers mit seinem berüchtigten Polizeichef und „Reichführer SS“ Himmler strebte in seinen verbrecherischen Welt Eroberungsplänen u. a. nicht nur die Rückge-

winnung der 1918/19 verlorenen Kolonien an, sondern sogar die Schaffung eines großen, zentralafrikanischen Kolonialreiches. (siehe dazu: Karsten Linne: Deutschland jenseits des Äquators? Berlin 2008, S. 10f.) Zur Flaggenhissung war eine Ehrenformation der Ordnungspolizei angetreten. Nach dem Abschreiten der Front wurde vom Chef des Hauptamtes Ordnungspolizei Deutschlands (General der Polizei und Obergruppenführer der SS Kurt Dalwege) und dem Leiter des Kolonialpolizeiamtes der Polizeiführung (Generalleutnant der Polizei und Gruppenführer der SS Karl Pfeffer-Wildenbruch) die seit 1938/39 geplante Kolonialpolizeischule – nur etwa 2 Kilometer von der heutigen Polizeifachhochschule entfernt – in Dienst gestellt. Kommandeur der Schule wurde Oberst der Gendarmerie Jilski. (Siehe dazu: Die Deutsche Polizei, Jahrgang 1941, Nr. 11, Berlin 1. Juni 1941; Bestand Deutsche Hochschule der Polizei Münster-Hiltrup)

Hintergründe und Vorgeschichte

Was sind die Hintergründe, und was lässt sich daraus heute für unsere moderne Polizei und ihre Anwärter lernen, über einen Beitrag zur Lokal- und allgemeinen NS-Geschichte hinaus?

Im Herbst 2010 wurde dem Verfasser und Leiter des Zentrums für Zeitgeschichte der FHPol vom Dozenten Kriminalhauptkommissar Jan Grübler sowie dem damaligen

Von Oranienburg nach Afrika? Die kurze Geschichte der „Kolonialpolizeischule“ im hiesigen Schloss von 1941–1943

Anwärter des gehobenen Dienstes und heutigen Polizeikommissar Kevin Reschke die Darstellung der Geschichte der „Kolonialpolizeischule Oranienburg“ für eine Bachelor-Arbeit vorgeschlagen. Obwohl thematisch etwas abseitig und ohne „geschichtsmächtige“ Wirkung, denn von Oranienburg sollten wohl kaum Polizeibeamte in nennenswerter Zahl nach Afrika aufbrechen. Doch wenn schon Polizeigeschichte an Brandenburgs Polizeifachhochschule erforscht und gelehrt wird, warum nicht über das vor der Haustür Naheliegende forschen und berichten. Denn gerade aus den lokalen Blickwinkeln, Einzelbiografien und einzelnen Institutionen lassen sich viele Aufschlüsse über die größeren und globalen Zusammenhänge gewinnen. Nach Archivaufenthalten und manch anderen Nachforschungen ist sowohl durch Kommissar Kevin Reschke eine nicht unbeachtliche Bachelor-Thesis zustande gekommen (Kevin Reschke: Die Kolonialpolizeischule in Oranienburg 1938–1944), als auch viel Material zusammengetragen worden, das u. a. 2011/2012 zu einer weiteren Bachelor-Arbeit über das dabei entdeckte „Polizeiausbildungsregiment Oranienburg“ führen wird. Die Ergebnisse der Arbeit von Kevin Reschke sowie Forschungen des Zentrums für Zeitgeschichte sind die Basis dieses Artikels.

Lernen lässt sich aus der Planungs- und Lehrphase der Kolonialpolizeischule von 1939 bis 1943 allemal der Ge- und mögliche Missbrauch von Polizeibeamten und Polizei-Formationen für Ziele eines verbrecherischen Regimes. Und dass die Polizei gerade als Trägerin des Gewaltmonopols im Innern stets „Spiegel“ der Zeitgeschichte und der gesellschaftlichen Ereignisse ist, wogegen man im Extremfall viel Mut zum Widerstehen braucht, wird auch an diesem Abschnitt der Polizeigeschichte deutlich.

Doch zur Geschichte:

Deutschland war in den 80er Jahren des 19. Jahrhunderts zu einer jungen und stolzen Kolonialmacht aufgestiegen. Zunächst gegen den Willen des Reichskanzlers Bismarck, wurde die Erschließung noch „freier Gebiete“ vor allem in

Afrika und Fernost von Unternehmern der Wirtschaft und großbürgerlichen Kreisen vorangetrieben. Dem konnte sich die Führung des Deutschen Reiches nicht entziehen. Diese Gebiete wurden unter „Schutz“ gestellt und schließlich deutsche Kolonien. Die gesteigerte Marine-Affinität Kaiser Wilhelm II. tat ihr Übriges – zu den bekannten zählten etwa Deutsch-Südwestafrika, Ostafrika oder Kamerun. 1919 gingen die Kolonien durch den Versailler Vertrag mit z. T. unehrenhaften Begründungen verloren. Infolgedessen gehören zu den vielen, ressentimentgeladenen Gegnern und Gegnergruppen der Weimarer Demokratie auch die Kolonialisten und Kolonialbünde. Hitler, obgleich kein ausgesprochener Kolonialist mit hauptsächlichem Interesse an Afrika, instrumentalisiert auch diese Kreise für seine Zwecke und Wahlziele: Schon 1920 hatte die NSDAP „die Forderung nach Rückgabe der ehemaligen deutschen Kolonien in ihr Parteiprogramm aufgenommen ...“. (dazu siehe Patrik Bernhard: Die „Kolonialachse“. Der NS-Staat und Italienisch-Afrika 1935 bis 1943. In: „Achse“ im Krieg. Hrsg. von Lutz Klinkhammer, Amedeo Osti Guerrazzi und Thomas Schlemmer. Schöningh 2010) Mit dem ehemaligen Kolonialoffizier, Freikorpsführer und pensionierten General Ritter von Epp fand er eine Person, die ab 1934 als „Reichsleiter“ des neu in der NSDAP gegründeten Kolonialpolitischen Amtes fungierte. Dieser rechnete sich aus, wohl einmal Kolonialminister zu werden, zumal sein Amt als Vorstufe eines solchen Ministeriums angesehen wurde. Die kolonialen Vereinigungen wurden im „Reichskolonialbund“ unter Epp gleichgeschaltet. Die Hamburger Tropen-Forschungsstätte wurde zur „Kolonialuniversität“ ausgebaut, in Witzhausen wurde die traditionsreiche Kolonialschule wiederbelebt; in Rendsburg entstand eine „Koloniale Frauenschule“. Hitler selbst hat 1935 „erstmalig öffentlich die Rückgabe der ehemaligen deutschen Kolonien verlangt“. (siehe dazu Bernhard, a. a. O., S. 151) Unter der Führung des Chefs der deutschen Polizei und Reichsführers SS Himmler wurde im Hauptamt Ordnungspolizei unter dessen Chef Da-

luege das „Kolonialpolizeiamt“ eingerichtet. Dessen Chef, der schon genannte Pfeffer-Wildenbruch, war zeitweilig sogar Inspekteur der Polizeischulen Deutschlands. (Auch über ihn und die Geschichte, Ausbildungsgänge und Lehrinhalte der damaligen Polizeischulen in Deutschland ergeben sich neue Forschungsgegenstände für die Fachhochschule.); zu dem Abschnitt siehe u. a. Franz Uhle-Wettler: Das Versailler Diktat, 2006, S. 37, 42, 45, 50, 96, 146/47 163, 183, 209-214; Karsten Linne: Deutschland jenseits des Äquators, 2008, S. 7-80; sowie Katja-Maria Wächter: Die Macht der Ohnmacht. Leben und Politik des Franz Xaver Ritter von Epp, 1999)

Spätestens an dieser Stelle taucht die zu klärende Frage auf, wer sich im Reich Adolf Hitlers besonders für die kolonialen Belange einsetzte und wer tatsächlich die treibende Kraft war. Denn unter der Ebene des „Führers“ Hitler gab es im 3. Reich ein polyzentrisches und z. T. sogar unkoordiniertes Machtgefüge, in dem einzelne Spitzenvertreter des NS-Herrschaftsregimes jeweils Eigeninteressen und Vorlieben pflegten. Deren Erfolg war dann jeweils von der unmittelbaren Zugangsmöglichkeit zu Hitler getragen oder auch nicht. Nach der bisherigen Durchsicht der Quellen war es einerseits das Hauptamt Ordnungspolizei unter Kurt Daluge, und andererseits Himmler und dessen Sicherheitschef Heydrich selbst, die hier ein Feld für ihre Machtinteressen und deren Ausbau sahen. „Schließlich flog kein geringerer als Heinrich Himmler, der Siedlungsfragen besonderes Interesse entgegenbrachte, im Dezember 1937 nach Nordafrika und kehrte von dieser Reise nach Libyen und Italien ‚tief beeindruckt‘ zurück, wie er Hitler gegenüber bekundet.“ (siehe dazu Bernhard, a. a. O., S. 158) Die direkten Kolonialpolitiker wie Ritter von Epp etwa hatten andererseits nie den ganz direkten Zugang zu Hitler. (Siehe dazu: Patrik Bernhard: Die „Kolonialachse“. Der NS-Staat und Italienisch-Afrika 1935 bis 1943. in: Die „Achse“ im Krieg. Hsg. von Lutz Klinkhammer, Amedeo Osti Guerrazzi u. Thomas Schlemmer. Schöningh 2010,

S. 170-173 sowie Katja-Maria Wächter: Die Macht der Ohnmacht. Leben und Politik des Franz Xaver Ritter von Epp, 1999)

Gründe und Anlässe, konkrete Planungen und die Kooperation mit Italien

Italien war bei allen kolonialen Planungen und Interessen des Deutschen Reiches Vorbild und Partner. Denn das Italien Mussolinis hatte ja seit 1935 begonnen, kriegerrisch sein Ziel, ganz Nordafrika – von der Westküste bis Abessinien – unter seine Kontrolle zu bringen, umzusetzen. „Sowohl für Italien als auch für Deutschland bedeutete der Beginn des Zweiten Weltkrieges nicht das Ende der kolonialen Aktivitäten. Ganz im Gegenteil: Erst jetzt konkretisierten sich einige Pläne oder wurden gar in weit größerem Maßstab betrieben.“ (Bernhard, a. a. O., S. 161 und Karsten Linne: „Weiße Arbeiterführer“ im „kolonialen Ergänzungsräum“. Münster 2002, S. 35) Von da an ging es Schritt für Schritt: „Im Dezember 1939 machte Himmler Druck, um die Ausbildung einsatzbereiter polizeilicher Marschverbände für die vermeintlich bevorstehende Übernahme der ehemaligen deutschen Kolonien zu beschleunigen.“ (siehe Bernhard, a. a. O., S. 161)

Und tatsächlich:

Spätestens nach der Niederlage Frankreichs im Sommer 1940 und dem anschließenden Rückzug Großbritanniens vom europäischen Kontinent setzten sich offenbar diejenigen Kräfte durch, die konkret nicht nur die Wiedererlangung, sondern auch den künftigen Verwaltungsaufbau in deutschen Kolonien vorantrieben. Die Indienststellung und Ausbildung der Polizeischule in Oranienburg war dabei neben den wirtschaftlichen, wissenschaftlich-medizinischen oder gesellschaftlichen Vorbereitungen kein unwesentlicher Teil der ebenfalls nationalsozialistischen Kolonialpolitik.

Die Planungen für die Kolonialpolizeischule gehen ja bis 1938 zurück. Mit Schreiben vom März 1939 ersuchte dann Ordnungspolizeichef Daluge bei Behördenleitern Freiwilligenmeldungen für die Kolonialausbildung. Anschließend, wie bereits zitiert,

Von Oranienburg nach Afrika? Die kurze Geschichte der „Kolonialpolizeischule“ im hiesigen Schloss von 1941–1943

schaltete sich Himmler persönlich ein. Mit Runderlass vom Juni 1940 nimmt alles konkrete Gestalt an: Behördenleiter und Polizeidienststellen werden zur Abstellung von Beamten zur Ausbildung aufgefordert. (siehe dazu Reschke, S. 23ff. und die dort angegebenen Materialien vom Bundesarchiv Berlin, Bestände R 19 / R 20) Schließlich werden Abgestellte und Freiwillige einer speziellen Musterung/Eignungsprüfung unterzogen, die charakterliche Eignung, Gesundheit, Familienstand, Einbeziehung der Ehefrauen und auch gesundheitliche Fragen der Kinder betrifft. Familienväter werden eindeutig bevorzugt. Frauen sollten als einfühlsame und anpassungsfähige Kameradinnen den zukünftigen Dienst ihrer Männer stützen. Einstellungsalter ist von 25 bis 47 Jahre begrenzt; Ausnahmen bilden Beamte mit kolonialer Erfahrung, diese konnten bis 52 Jahre alt sein. (ebd. S. 24 u. 28ff.)

Ausbildung

Neben der Schule in Oranienburg unterhält Deutschland noch eine gleiche in Wein und pflegt intensive Kontakte und Austausch mit der des faschistischen Italien in Tivoli bei Rom. Denn Italien verfügte ja bereits wieder über zeitnahe praktische Erfahrungen und war dadurch engster Kooperationspartner: „Auch was Polizeifragen angeht, arbeiteten Deutschland und Italien zunehmend enger zusammen: So traten Himmler und dessen rechte Hand, Reinhard Heydrich, 1940 an Riccordero Maraffa heran. Sie vereinbarten mit dem Chef der italienischen Kolonialpolizei die praxisnahe Ausbildung von über 150 Offizieren von Schutzpolizei und SS, die den Kern des künftigen deutschen Kolonialkorps bilden sollten, in der Kolonialschule in Tivoli bei Rom. Damit wurde jeder zehnte Anwärter für den Dienst in der deutschen Kolonialpolizei in Italien geschult.“ (siehe Bernhard, a. a. O., S. 170, bes. auch Anm. 117) Hier wird u. a. weiter zu erforschen sein, ob überhaupt und gegebenenfalls wie viele Beamte etwa von Oranienburg selbst über Tivoli ausgebildet und probeweise in Nordafrika eingesetzt worden sind. Die Ausbildung ist militärisch, mit den

Schwerpunkten infanteristischer Taktik und den Anforderungen für Pioniere. Aus dem „Lehrstoffverteilungsplan für die Pionierausbildung“ der Kolonialpolizeischule Wien vom 25. Juni 1942 wird u. a. das Sprengen, das Sperren und die Beseitigung von Minenfeldern geübt.

Medizinisch festgestellte Tropendiensttauglichkeit war klare Lehrgangsvoraussetzung. Als Voraussetzung hatte die NS-Führung selbstverständlich ein ihrem Ungeist entsprechendes „Kolonialblutschutzgesetz“ geschaffen, das Eheschließungen mit Fremden und vor allem „Rassenmischung“ untersagte. Selbstredend gehörten Weltgeschichte, rassetkundliche Erkenntnisse und Vorstellungen der Nazis zur Kolonialpolizeiausbildung in Oranienburg. Ein Dozent, Dr. Robert Routil, lehrte z. B.: „Die Völker der Erde. Rassen, Völker, Sprachen“. (Reschke, S. 27ff. u. 32) Neben den Lehren der eigenen Überlegenheit gab es in den Handreichungen auch normale paternalistische Anweisungen: Der zukünftige Polizeibeamte der Kolonien sollte durch „verantwortungsbewusstes“ Handeln befähigt sein, „den Eingeborenen zwar mit Strenge, aber mit väterlichem Wohlwollen und unbeirrbarer Gerechtigkeit zu behandeln“. Im Kriegsfall in den zukünftigen Kolonien wären die Verbände der Ordnungspolizei der Wehrmacht anzugliedern gewesen. (siehe Reschke, S. 29, 34 u. Material Bundesarchiv Bestände R 19 / R 20).

Der Unterricht wurde in Lehrgänge aufgeteilt, die ca. vier bis fünfeinhalb Monate dauerten. Die Teilnehmerzahl schwankte zwischen 30 und 40 Beamten. Am Ende des Lehrganges war eine schriftliche Prüfung zu bestehen. (siehe dazu Reschke, a. a. O., S. 31 u. 33)

In seiner markigen Rede bei Schuleröffnung am 28. April 1941 in Oranienburg hatte Ordnungspolizeichef Daluge die damals gängige Revisionssicht auch des kolonialen Teils des Versailler Vertrages bedient, klare antibritische Töne angeschlagen und die besondere Auswahl der Männer für diesen Dienst unterstrichen. Es sollte durchaus eine Elitetruppe geschaffen werden. Die Abbrecher- bzw. „Ausmusterungszahlen“ waren nicht unbeträchtlich. (Reschke, S. 25f. u. S. 30f.) Bis 1943 hat es

offensichtlich 7 Lehrgänge gegeben, die jeweils vier- bis fünfeinhalb Monate dauerten. (ebd. S. 37 u. 38)

Die Kolonialpolizeiausbildung war also auch ein Instrument bzw. eine Facette bei der Auseinandersetzung mit den Westmächten. Auch sie belegt, dass die unberechenbare Menge an Kriegszielen, ergänzt durch die Menschenverachtung der Nationalsozialisten, nicht zum Ziel führen konnte.

Das Ende der kolonialpolizeilichen Ausbildung

Das Ende kam ab 1943, wie vieles nach Stalingrad, noch vor dem Ende des 3. Reiches: Der letzte Lehrgang fand offensichtlich im Frühjahr 1943 in Oranienburg statt. Danach wurden alle Ressourcen und die Konzentration allein auf den Kriegsschauplatz im Osten, die dortigen Polizeiaufgaben und allgemein zur „Reichsverteidigung“ umgelenkt (u. a. Linne Deutschland, S. 154) Mit Runderlass vom 18. Mai 1943 wurde die Offiziersschule der Ordnungspolizei von Köpenick nach Oranienburg verlegt (Reschke S. 22), woraus sich für die Fachhochschule ein weiteres Forschungsfeld erschließt.

Nach der einschneidenden Niederlage der deutschen 6. Armee bei Stalingrad am 2. Februar 1943 und schließlich mit der „Kapitulation der deutsch-italienischen Herresgruppe Afrika im Mai 1943“ werden nicht nur den „deutschen Vernichtungsplänen auf diesem Kriegsschauplatz endgültig ein Ende“ gesetzt. „Mit der Niederlage der ‚Achse‘ in Tunesien war auch der Schlußstrich unter alle deutsch-italienischen Kolonialträumereien gezogen.“ (dazu siehe Bernhard a. a. O., S. 172)

Was aus den bisher für den Polizeidienst in den Kolonien ausgebildeten Beamten und den dafür geschaffenen Einheiten genau geworden ist, wohin sie gegangen und wo bzw. wie sie dann bis 1945 eingesetzt worden sind, ist weiterhin ein spannendes Forschungsfeld, was viele Aufschlüsse für Erkenntnisse über und Lehrreiches von der Polizeigeschichte des 20. Jahrhunderts zutage fördern kann.

Mit den bisher geleisteten Recherchen und der Arbeit von Kevin Reschke ist die Geschichte der Kolonialpolizeischule in Oranienburg bei Weitem noch nicht endgültig erforscht. Die Hinweise auf das damals entstandene Polizeiausbildungsbataillon „Oranienburg“ und das im Januar 1943 gebildete, gleichnamige Regiment, dessen schnelle Wiederauflösung im Sommer 1943 und die Verwendung von Truppenteilen daraus in verschiedenen besetzten Gebieten Europas (Frankreich oder Baltikum) zeigt, dass es hier nebst der Existenz der Polizeioffiziersschule vieles für den Polizeistandort Oranienburg und seine Geschichte beispiel- und lehrhaft zu erschließen gilt. Nicht zuletzt werden die dabei zu sichtenden Einzelschicksale das Bild, die Verstrickungen und vielleicht auch manch menschlich-mutiges Handeln einzelner Polizeibeamter dieser Zeit zutage fördern.

Mit der Unterstützung ausgewiesener Forscher der Polizeigeschichte soll unter dem Arbeitstitel „Die Polizei im Oranienburg des 20. Jahrhunderts“ der Focus nicht nur auf die gesamte Zeit des NS-Regimes, sondern auch auf die Nachkriegsgeschichte der Polizei in der Sowjetischen Besatzungszone und der DDR ausgeweitet werden. Denn immerhin sind auf dem Gelände der heutigen Fachhochschule ab 1948/49 Verbände der Kasernierten Volkspolizei aufgestellt worden. Diese gehörten zur „Mechanisierten Einsatzdivision“ mit Hauptstandort Potsdam und waren direkt dem Minister des Innern der DDR unterstellt. (siehe dazu: Die Kasernierte Volkspolizei in der Sowjetischen Besatzungszone Deutschlands. Hrsg. vom Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen. Bonn 1955)

Die Lehre der Polizeigeschichte mit den verpflichtenden 40 Stunden in der Ausbildung eines jeden Anwärters an der Fachhochschule der Polizei des Landes Brandenburg wird dabei mit den Themensetzungen im entsprechenden Wahlpflichtmodul, der Möglichkeit zum Schreiben einer Bachelor-Thesis sowie tiefergehenden Forschungen gerade hierbei Hand in Hand gehen.

Qualitätssicherung im Bachelor-Studiengang „Polizeivollzugsdienst/Police Service“ an der Fachhochschule der Polizei des Landes Brandenburg



Prof. Dr. phil. Dipl.-Volksw. Wim Nettelstroth¹

Zusammenfassung

In dem Beitrag Qualitätssicherung im Bachelor-Studiengang „Polizeivollzugsdienst/Police Service“ an der Fachhochschule der Polizei des Landes Brandenburg (FHPol BB) wird das Konzept derselben an der FHPol BB vorgestellt. Es wird aufgezeigt, dass eine umfassende Qualitätssicherung betrieben wird, die sich an die grundlegenden Dimensionen der hochschulischen Weiterbildung anlehnt. Ein besonderes Augenmerk wird dabei auf die Lehrevaluation gelegt, die zur Aufgabe hat, die Qualität der Lehre zu steigern und das Studienprogramm weiterzuentwickeln. Ein Ausblick auf geplante und notwendige weitere Entwicklungen an der Hochschule zur Qualitätssicherung beendet den Artikel.

1 Einleitung

Im Rahmen der derzeit laufenden Akkreditierungsverfahren von Bachelor- und Masterstudiengängen an deutschen Hochschulen im Zuge des Bologna-Prozesses nimmt die Qualitätssicherung eine herausragende Bedeutung ein. Neben der Überprüfung von Zielen eines Studiengangs, seinem Konzept und der daraus

resultierenden Implementierung bildet die Begutachtung der Qualitätssicherung und -entwicklung eine weitere Säule in der externen Evaluation. Hinter den diesbezüglichen systematischen Aktivitäten, dem Qualitätsmanagement, steckt die Vorstellung, Qualität durch optimale Gestaltung der institutionellen Rahmenbedingungen rund um die Leistungserbringung und die Gewährleistung des reibungslosen Ablaufs der Prozesse zu erzeugen (Carstensen, 2007).

In diesem Beitrag sollen die Aktivitäten zur Qualitätssicherung im Bachelor-Studiengang „Polizeivollzugsdienst/Police Service“ an der Fachhochschule der Polizei des Landes Brandenburg vorgestellt und theoretisch begründet werden. Der Bachelor-Studiengang, in dem vier Fachdisziplinen vertreten sind, ist in sechs Semestern durch das Bestehen von 18 Modulen zu absolvieren. Ihm sind 15 Dozenten zugeordnet, von denen sechs Professoren sind.

Auf Basis allgemeiner Aspekte des Qualitätsmanagements an Hochschulen (Kap. 2) werden die konzeptionellen Grundlagen der Qualitätssicherung im Bachelor-Studiengang „Polizeivollzugsdienst/Police Service“ dargestellt (Kap. 3). Diese werden in den darauf folgenden Kapiteln 4 (Maßnahmen zur Weiterentwicklung des Studienprogramms) und 5 (Maßnahmen zur Verbesserung der Lehre) anhand zweier grundlegender Funktionen der Hochschulevaluation konkretisiert. Been-

¹ Der Autor ist Professor für Psychologie und Pädagogik mit den Schwerpunkten Hochschuldidaktik und Verhaltenstraining/Kommunikation an der Fachhochschule der Polizei des Landes Brandenburg.

Qualitätssicherung im Bachelor-Studiengang „Polizeivollzugsdienst/Police Service“ an der Fachhochschule der Polizei des Landes Brandenburg

det wird der Beitrag mit der Zusammenfassung, dem Fazit und einem Ausblick auf weitere geplante und notwendige Aktivitäten im Kontext der Qualitätssicherung (Kap. 6).

2 Qualitätsmanagement an Hochschulen

Das Qualitätsmanagement im Bachelor-Studiengang an der FHPol BB orientiert sich an einem auf hochschulische Bedarfe ausgerichteten Qualitätskreislauf (s. Abb. 1; Carstensen, 2007). Dieser besteht aus den

- Menschen, Strukturen und sachliche Ausstattungen
 - Vor der Bereitstellung eines Studiums
2. Die Prozessdimension
 - Prozesse und Aktivitäten während des Studiums
 - Sicherstellung einer konstanten Qualität; Reproduzierbarkeit der Prozesse
 3. Die Ergebnisdimension
 - Wahrnehmung und Bewertung der Ergebnisse der Bildungsprozesse nach deren Erbringung

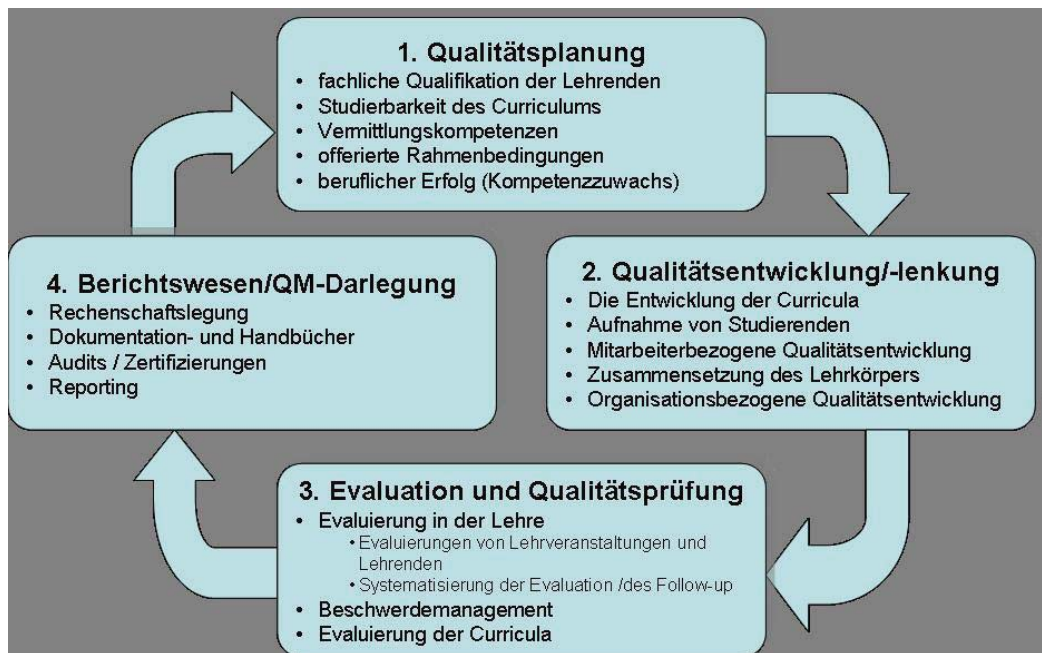


Abb. 1: Facetten des Qualitätsmanagements in der hochschulischen Weiterbildung (Carstensen, 2007)

vier übergeordneten Komponenten Qualitätsplanung, Qualitätsentwicklung/Qualitätslenkung, Evaluation/Qualitätsprüfung und Berichtswesen/Qualitätsmanagement (QM)-Darlegung und sieht eine aufeinander aufbauende logische Abfolge immer wiederkehrender Schritte der Qualitätssicherung vor.

Innerhalb der vier Phasen des Qualitätskreislaufs lassen sich drei Dimensionen identifizieren, die als Qualitätsmerkmale der hochschulischen Weiterbildung angesehen werden können (Carstensen, 2007, S. 34):

1. Die Potenzialdimension (Potenzial- und Leistungsvoraussetzungen)

3 Konzeptionelle Grundlagen der Qualitätssicherung im Bachelor-Studiengang „Polizeivollzugsdienst/Police Service“

Die Grundgedanken des Qualitätskreislaufs, das Erzeugen von Qualität durch die optimale Gestaltung der institutionellen Rahmenbedingungen rund um die Leistungserbringung und die Gewährleistung des reibungslosen Ablaufs der Prozesse, finden sowohl in der Grundordnung als auch in der Evaluationsordnung der Fachhochschule der Polizei des Landes Brandenburg ihren Ausdruck (s. Tab. 1).

Tab. 1: Systematik der Evaluationen an der FHPol BB

	Themenfelder	Inhalt
1	Studierenden-/	• Bewertung des Bildungsangebotes
2	Absolventenbefragung	• berufliche Relevanz der erworbenen Kompetenzen
3	Teilnehmerbefragung (Fortbildung)	• Bewertung des Bildungsangebotes (Fortbildungsmaßnahme)
4	Lehrenden-/ Dozentenbefragung	• Selbstevaluation des eigenen Lehr- und Betreuungsverhaltens • Einschätzung des Studierendenverhaltens
5	Befragung von Führungskräften	• Bewertung der erreichten Berufsfähigkeit der Absolventen (Studium/Ausbildung)
6	Bewerberbefragung	• Bewertung des Auswahlprozesses
7	Darstellung der Ressourcen	• Bewertung der Lehrbasis • Kostenstruktur des Bildungsangebotes

Auf Basis der vorangestellten konzeptionellen Überlegungen und konkreten Ordnungen wurde an der FHPol BB ein Konzept zur Lehrevaluation im Bachelor-Studiengang „Polizeivollzugsdienst/Police Service“ implementiert, das den beiden grundlegenden Funktionen der Hoch-

schulevaluation Rechnung trägt (s. Abb. 2).

Die erste Aufgabe hochschulischer Evaluationsaktivitäten besteht in der Entwicklung der Dozenten zur allgemeinen Verbesserung der Lehre und wird in Ka-

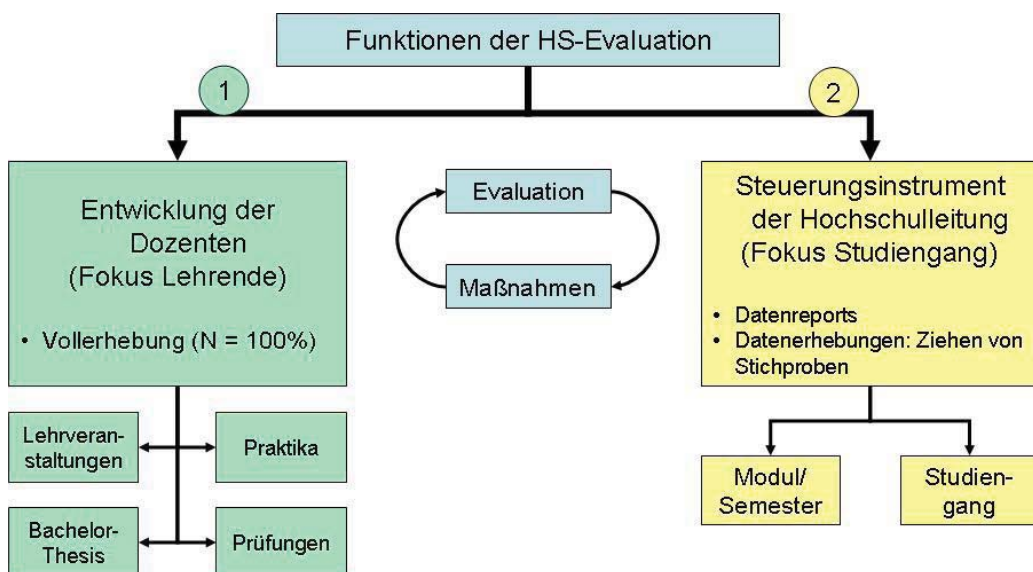


Abb. 2: Das Konzept zur Lehrevaluation im Bachelor-Studiengang „Polizeivollzugsdienst/Police Service“

pitel 5 (Maßnahmen zur Verbesserung der Lehre) ausführlich dargelegt. Evaluationsdaten werden des Weiteren als Steuerungsinstrument der Hochschulleitung benötigt. Dieser Gesichtspunkt wird in Kapitel 4 (Maßnahmen zur Weiterentwicklung des Studienprogramms) behandelt.

4 Maßnahmen zur Weiterentwicklung des Studienprogramms

4.1 Evaluation des Studienerfolgs

Die Evaluation des Studienerfolgs wird im Sinne der zweiten Funktion als Steuerungs-

Tab. 2: Systematik der Evaluation des Studienerfolgs an der FHPol BB

Was	Quellen	Adressaten	Wie	Wer
Modul/ Semester	Studenten Lehrkräfte im Modul Modulkoordi- natoren	zur Information • Studenten • Lehrkräfte zur Steuerung • Modulkoordi- natoren • Dekan • Vize-Präsident	Zufallsstichprobe Stu- denten Vollerhebung betroffene Lehrkräfte Inhalte ▪ Studienverlauf allge- mein ▪ Selbststudium ▪ Arbeitsbelastung (Workload) ▪ Erworbene Kompe- tenzen ▪ allg. Teil (Prüfungen, Organisatorisches) ▪ Gesamtbewertung	zentrale Evaluati- onsstelle
Studien- gang	Studenten Absolventen Praktikanten Lehrende Praktiker	Dekan Vize-Präsident Präsident	Zufallsstichprobe Inhalte ▪ Studiengang insge- samt ▪ Erworbene Kompe- tenzen ▪ Studienverlauf ▪ Selbststudium ▪ Studienbedingungen (Inhalte, Arbeitsauf- wand, Prüfungsanfor- derungen, etc.) ▪ Berücksichtigung stu- dentischer Interessen ▪ Gesamtbewertung	
Was = Was soll evaluiert werden?; Quellen = Wer wird befragt?; Adressaten = Wer sind die Adressaten der Ergebnisse?; Wie = Wie wird evaluiert (Inhalte, Methoden)?, Wer = Wer evaluiert?				

instrument der Hochschulleitung verstanden. An der FHPol BB werden diesbezüglich Daten auf der Ebene des Moduls/Semesters und der des Studiengangs erhoben (s. Tab. 2).

Es ist zu erkennen, dass sowohl hinsichtlich der Evaluationsebenen (Modul, Semester, Studiengang) als auch der Quellen (Studenten der unterschiedlichen Einstellungsjahrgänge, Absolventen, Praktikanten, etc.) differenzierte Daten gewonnen werden, die es der Hochschulleitung erlauben, systematisch zu intervenieren.

Im Folgenden sollen zwei Ergebnisse mit unterschiedlichen Schwerpunkten (Studiengang, Semester- und Modulevaluation)

exemplarisch vorgestellt werden (s. Abb. 3 und 4).

4.2 Auswertung statistischer Daten

Im folgenden Abschnitt werden in Bezug auf die Qualitätssicherung des Studiengangs auszugsweise relevante Daten dargestellt. Neben den zuvor dargestellten Evaluationsdaten dienen diese ebenfalls den Verantwortungsträgern der Hochschule als Instrument, um die Entwicklung des Studiengangs hinsichtlich verschiedener Qualitätsaspekte zu beobachten und notwendige Maßnahmen abzuleiten.

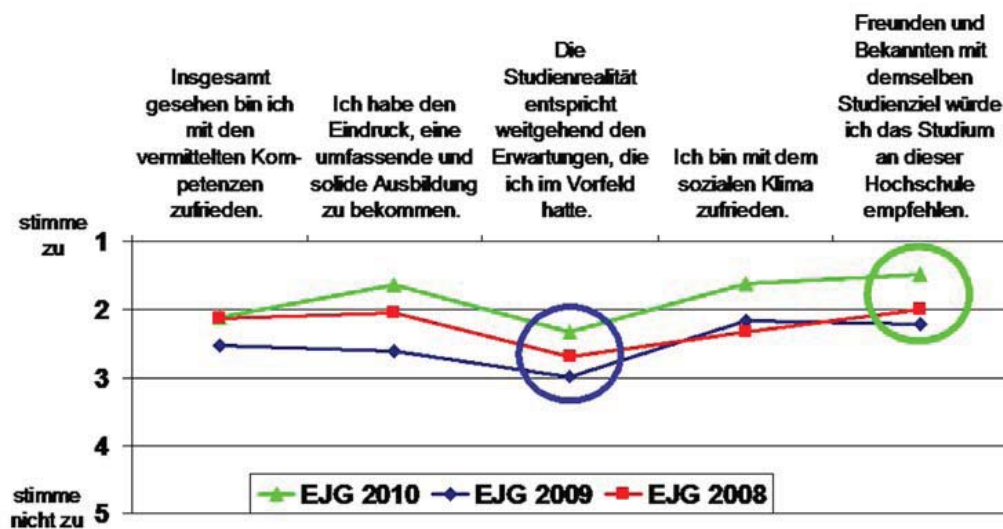


Abb. 3: Studiengangevaluation (EJG 2008 – 2010): Gesamtbewertung

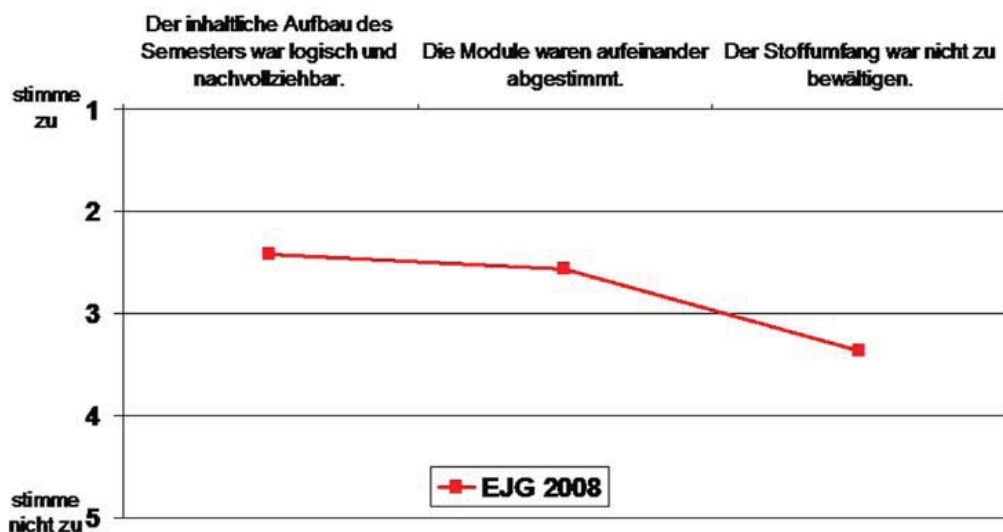


Abb. 4: Semester- und Modulevaluation (5. Sem. – EJG 2008; Studienverlauf allgemein)

Überblick

Im jahrgangsvergleichenden Überblick wer-
den soziodemographische Aspekte und Er-
folgsquoten einander gegenüber gestellt (s.
Tab. 3).

Verteidigung der Bachelor-Thesis im Sinne
des Studienabschlusses erweitert.

4.3 Auswahl der Dozenten

Grundsätzlich wird die Auswahl der Lehrkräf-

Tab. 3: statistische Daten zur Qualitätssicherung (Überblick)

EJG	Start	migr.	weibl.	Ausscheiden 1	Ausscheiden 2	Erfolg
EJG 2007	96	k.A.	25,0%	3	-	96,8%
EJG 2008	101	k.A.	35,6%	6	1	94,1%
EJG 2009	105	4	30,5%	12	2	88,6%
EJG 2010	53	5	20,8%	-	-	100,0%
EJG 2011	100	3	16,0%	-	-	100,0%

Anmerkungen: Die Einstellungsjahrgänge 2009 - 2011 sind noch nicht abgeschlossen, so dass eine Vergleichbarkeit der Daten nur bedingt möglich ist.
EJG = Einstellungsjahrgang; Start = Studierenden zu Studienbeginn; migr. = Studieren-
de mit Migrationshintergrund; k.A. = keine Angabe; weibl. = Frauenquote; Ausscheiden
1 = endgültiges Nichtbestehen einer Modulprüfung; Ausscheiden 2 = andere Gründe;
Erfolg = Erfolgsquote

Entwicklung der Studienleistungen

Für sämtliche Jahrgänge kann entlang der 18
Module des gesamten Studiengangs ein Ver-
gleich hinsichtlich der Leistungsentwicklung
angestellt werden. Als Kriterium wird hierzu
der Notendurchschnitt über den jeweiligen

te durch die §§ 13, 15 und 16 des Gesetzes
über die Fachhochschule der Polizei des
Landes Brandenburg (Brandenburgisches
Polizeifachhochschulgesetz - BbgFHGPOL)
und durch das Gesetz über die Hochschulen
des Landes Brandenburg (Brandenburgi-
sches Hochschulgesetz- BbgHG; §§ 38, 39)

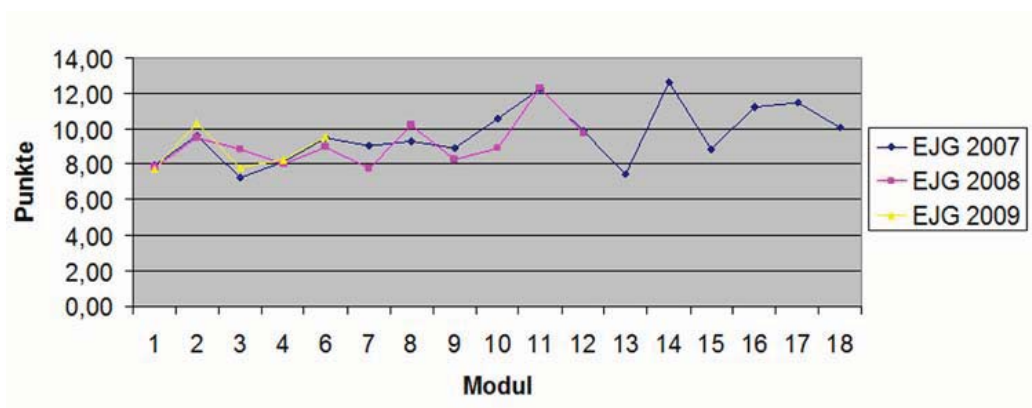


Abb. 5: Entwicklung der Studienleistungen am Beispiel des Modulnotendurchschnitts

Einstellungsjahrgang verwendet (s. Abb. 5).
Die Entwicklung des Notendurchschnitts ist
dabei als exemplarisch anzusehen und wird
selbstverständlich um weitere Qualitäts-
merkmale wie Entwicklung der Abschluss-
note, der Praktikumsleistungen oder der

geregelt. Laut § 13 (1) BbgFHGPOL werden
die Aufgaben der Fachhochschule der Poli-
zei in der Regel von hauptamtlich tätigen
Professoren wahrgenommen.

Bei der Auswahl der Lehrkräfte wird darauf
geachtet, dass das theoretische und pra-

xisbezogene Profil den Anforderungen der entsprechenden Stellenausschreibungen entspricht. In Bezug auf die Dozenten wird zwischen Professoren bzw. Professorinnen, den Lehrkräften des höheren und gehobenen Dienstes und Beschäftigten mit vergleichbarer Befähigung, Lehrkräften für besondere Aufgaben und Lehrbeauftragten zur Ergänzung des Lehrangebotes unterschieden. Für sämtliche Dozenten gelten folgende allgemeine Kriterien:

- Ausgewiesene Erfahrung in der Lehre
- Möglichkeit zur Einbindung praktischer Erfahrungen
- Exzellenz in der beruflichen Praxis

Bei der Berufung von Professoren bzw. Professorinnen gelten die Voraussetzungen nach dem Landeshochschulgesetz (§39 BbgHG):

Als Professor kann eingestellt werden, wer die allgemeinen dienstrechtlichen Voraussetzungen erfüllt und mindestens folgende weitere Voraussetzungen nachweist:

1. ein abgeschlossenes Hochschulstudium,
2. pädagogische Eignung,
3. besondere Befähigung zu wissenschaftlicher Arbeit, in der Regel durch eine qualifizierte Promotion, oder besondere Befähigung zu künstlerischer Arbeit und
4. darüber hinaus je nach den Anforderungen der Stelle
 - a. zusätzliche wissenschaftliche oder künstlerische Leistungen oder
 - b. besondere Leistungen bei der Anwendung oder Entwicklung wissenschaftlicher Erkenntnisse und Methoden in einer mindestens dreijährigen beruflichen Praxis, von der mindestens zwei Jahre außerhalb des Hochschulbereichs ausgeübt worden sein müssen, und
 - c. umfassende Kompetenzen im Wissenschaftsmanagement, insbesondere in Bereichen mit hohem Drittmittelaufkommen oder erheblicher Personalverantwortung.

Des Weiteren wird bei der Berufung auf weitere ergänzende anforderungsspezifische Aspekte geachtet wie beispielsweise

erforderliche Spezialkenntnisse, Auslandserfahrung, Sprachkenntnisse und weitere Zusatzqualifikationen.

Bei dem im polizeilichen Kontext bedeutsamen Trainingsbereich gilt als Anforderung an die Trainer ein Mindestmaß an Trainingserfahrung und, wenn nicht schon vorhanden, der Erwerb eines dem Trainingsinhalt entsprechenden Trainerzertifikats.

4.4 Personalentwicklung

Hinsichtlich der Entwicklung des Personals als eine Maßnahme zur Weiterentwicklung des Studienprogramms wird an dieser Stelle auf die Beschreibung der Hochschuldidaktik an der FHPol BB (s. Kapitel 5.2) und die systematische Unterstützung der Forschungsaktivitäten verwiesen. Darüber hinaus kann angeführt werden, dass eine Kostenübernahme für die Teilnahme an Kongressen und Fachtagungen üblich ist und die Möglichkeit besteht, Veranstaltungen der polizeilichen Fortbildung zu besuchen.

5 Maßnahmen zur Verbesserung der Lehre

5.1 Lehrevaluation

Die Lehrevaluation an der FHPol BB wird als Evaluation der Lehre insgesamt verstanden und damit veranstaltungs- und dozentenübergreifend konzipiert. Studenturteile werden als eine zentrale Quelle betrachtet, jedoch um weitere Verfahren ergänzt, da „die Akzeptanz der Lehre durch die Lernenden zwar ein wichtiges, aber keineswegs hinreichendes Kriterium zur Beurteilung der Lehre ist“ (Langfeldt & Tent, 1999, S. 254). Dazu gehören Selbsteinschätzungen der Dozenten sowie Befragungen von Praxisvertretern zum Beispiel im Rahmen der Praktika. Für die Lehrveranstaltungsevaluation im engeren Sinne wird die Befragung der Studierenden selbstverständlich als die Methode der Wahl betrachtet, da die Studierenden die eigentliche Zielgruppe der einzelnen Veranstaltungen sind (Rindermann, 2001). Darüber hinaus werden zur Qualitätsverbesserung ebenfalls die Praktika, das gesamte Verfahren der Bachelor-Thesis und Prüfungen bewertet (s. Tab. 4).

Tab. 4: Systematik der Lehrevaluation an der FHPol BB

Was	Quellen	Adressaten	Wie	Wer
Lehrver- anstaltun- gen	Studenten Lehrkräfte (alle Aktiven)	Studenten Lehrkräfte [Beauftrag- ter HSD: freiwillig]	formative Evaluation (frei- willig) summative Evaluation (obligatorisch) standard. Fragebogen Inhalt: alle Aspekte ei- ner LV	jeder Lehrende die eigene LV ▪ Evaluation durchführen ▪ Auswertung: zentrale Eva- luationsstelle
Bachelor- Thesis	Absolventen/ Studenten Betreuer Mitglieder PK	Absolven- ten/ Studenten Betreuer Mitglieder PK	summative Evaluation standard. Fragebogen (3 Versionen: Student- Betreuer-PK) Inhalt (u. a.): Themen- vergabe, Art der Verga- be, Betreuung, Zusam- mensetzung PK, Ablauf Verteidigung	zentrale Evaluations- stelle
Prüfungen	Studenten Prüfer Personalrat	Studenten Lehrkräfte Prüfer [Beauftrag- ter HSD: freiwillig]	summative Evaluation (mit zeitl. Abstand) standard. Fragebogen (3 Versionen: Student-PK- Personalrat) Inhalt (u. a.): Ablauf (auch Atmosphäre), Art der Fragestellungen, Schwierigkeitsgrad, Realitäts-/Praxisbezug, Art der Prüfung (mdl./ schriftl.), Prüfungsvor- bereitung, Lernerfolg/ Kompetenzzuwachs	zentrale Evaluations- stelle
Praktika	Praktikanten Vorbereiter auf Praxis Praktikums- betreuer	Praktikanten Vorbereiter (Lehrkräfte) Praktikums- betreuer (extra HSD- Maßnahme)	summative Evaluation standard. Fragebogen (3 aufeinander abgestimm- te Versionen: Betreuer – Praktikant – Vorbereiter) Inhalt (u. a.): Abstim- mung Betreuer/Dienst- stelle – FHPol, Ablauf der Stellenvergabe (Transparenz), Vorbe- reitung der Praktikanten (selber, Betreuersicht), Ablauf des Praktikums (Art der Arbeit, Anwe- senheit Betreuer, etc.), Betreuung durch die FH	Modulkoordina- tor Praktikum zentrale Evaluations- stelle
Was = Was soll evaluiert werden?; Quellen = Wer wird befragt?; Adressaten = Wer sind die Adressaten der Ergebnisse?; Wie = Wie wird evaluiert (Inhalte, Methoden)?, Wer = Wer evaluiert?; Abkürzungen: HSD = Hochschuldidaktik; PK = Prüfungskommission				

Lehrveranstaltungsevaluation

In Bezug auf die Lehrveranstaltungsevaluation ist anzumerken, dass der zu Grunde liegende standardisierte Fragebogen auf Basis umfangreicher Literatur erstellt wurde (u. a. Paetzmann, 2006; Braun, 2008; Rindermann & Amelang, 1994). Des Weiteren genügt er dem Kriterium, sowohl aus stets zu erhebenden Informationen (Basis-Item-Satz) als auch aus fakultativen, auf die jeweilige Veranstaltung anpassbaren Bausteinen zu bestehen. Das wird dadurch gewährleistet, dass neben den gleich bleibenden Items eine Überprüfung des Kompetenzerwerbs anhand der veranstaltungsindividuellen Lernziele erfolgt. Das an der FHPol BB verwendete Instrument beinhaltet sämtliche relevanten Aspekte einer Lehrveranstaltung:

(1) Rahmenbedingungen, u. a. räumliche Umgebung, zeitliche Faktoren, Prüfungsrelevanz, Veranstaltungstyp

(2) Lehrkraft, u. a. Strukturierung/Klarheit – Praxisbezug – Verarbeitungstiefe – Organisation / Vorbereitung, Aktivierung/ Motivierung / Engagement / Betreuung, Lehrkompetenz / Rhetorik – Vermittlung des Inhalts – Anleitung Selbststudium – Prüfungsvorbereitung, Wissenschaftliche Fachkompetenz

(3) Studierende, u. a.: Vorwissen – Fähigkeiten – Vorinteresse, Beteiligung – Störungen – Fleiß – Motivation

(4) DozentInnen-Studierenden-Interaktion, u. a. Kooperation / Klima, Angemessenheit von Umfang, Schwierigkeit und Tempo

(5) Lehr-/Lernerfolg, Interessantheit der Veranstaltung – allg. Veranstaltungsqualität, Lerngewinn – subjektiver Kompetenzerwerb, Einstellungsänderung – Wecken von Interesse

(6) Thema, u. a.: Überschneidungen: Verknüpfung/Abstimmung der versch. Fächer (Absprache zw. Lehrkräften), Schwierigkeit

Unter Einbeziehung der Lehrkräfte im Rahmen einer außerordentlichen Dekanatssitzung wurde seitens der Hochschulleitung folgenden Regularien in Bezug auf die Lehrevaluation zugestimmt:

- Alle Lehrenden der FHPol BB sind zur Teilnahme an der Lehrevaluation verpflichtet.
- In Absprache mit dem verantwortlichen Dekan evaluiert jeder Lehrende eine Lehrveranstaltung pro Semester.
- Die Auswertungsberichte erhalten ausschließlich die Dozenten der jeweiligen Lehrveranstaltung.
- Die Dozenten sind verpflichtet, ihre Evaluationsergebnisse im Rahmen der Lehrveranstaltung mit den Studenten ausführlich zu besprechen.
- Es wird den Dozenten empfohlen, auf Basis der Evaluationsergebnisse eigenständig die Teilnahme an den hochschuldidaktischen Veranstaltungen der FHPol BB einzuplanen. Ebenso wird eine Besprechung der Ergebnisse mit dem Beauftragten für Hochschuldidaktik bzw. dem Dekan ermöglicht.
- Dem Dekan wird eine lehrveranstaltungsübergreifend zusammengefasste Auswertung aller evaluierten Lehrveranstaltungen eines Studienjahres zur Verfügung gestellt.
- Anschließend werden die lehrveranstaltungsübergreifenden Ergebnisse der Lehrevaluation in den entsprechenden Gremien erörtert. Mit Vorschlägen zur Verbesserung der Lehrqualität, der Rahmenbedingungen der Lehre und des Prüfungswesens werden die Lehrberichte den jeweiligen Verantwortlichen und der Hochschulleitung besprochen.

5.2 Hochschuldidaktik

Im Folgenden wird das Zusammenwirken von Evaluation und Hochschuldidaktik als Chance für die Verbesserung der Lehrqualität dargelegt und dabei auf die ausführliche Darstellung des hochschuldidaktischen Konzepts in den Oranienburger Schriften aus dem Jahr 2010 verwiesen.

In seinem Abschlussvortrag „Anmerkungen zum Stand der Qualitätssicherung im Hochschulsystem“ auf der 10. Jahrestagung des Arbeitskreises Evaluation und Qualitätssicherung verweist Uwe Schmidt vom Zentrum für Qualitätssicherung und -entwicklung unter anderem auf den Zu-

sammenhang zwischen verschiedenen Evaluationsinstrumenten und hochschuldidaktischen Maßnahmen (s. Abb. 6). Zahlreiche empirische Studien unterstützen die Auffassung, dass eine positive

Zusammengefasst lauten die Ergebnisse des Workshops wie folgt: Es besteht die von allen geteilte Grundannahme, dass Hochschuldidaktik für alle Bildungsgänge der FHPol BB gleichermaßen

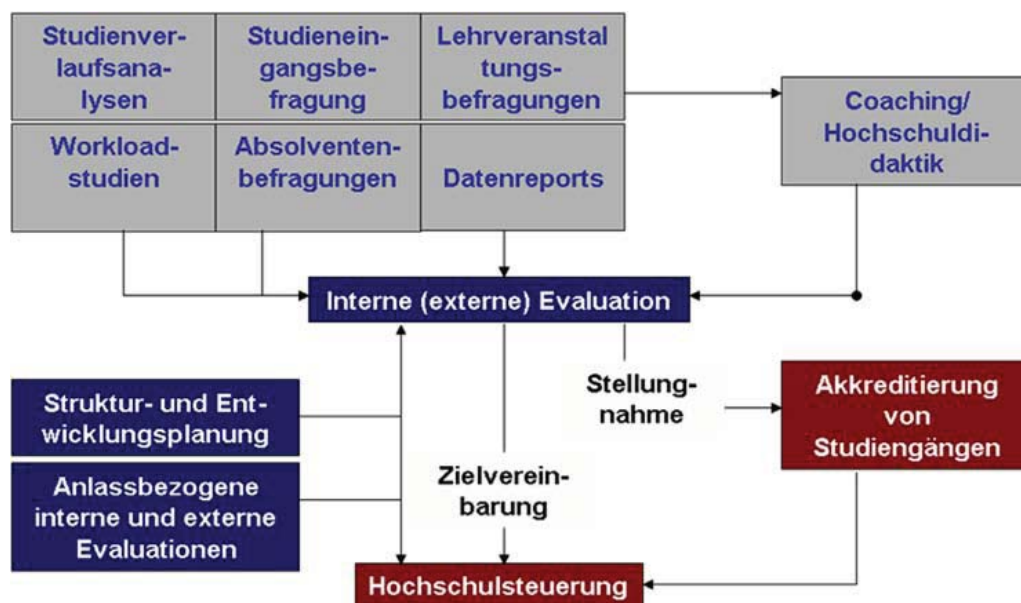


Abb. 6: Evaluation, Akkreditierung und Hochschulsteuerung (U. Schmidt, 2009)

Qualitätsentwicklung an einer Hochschule dann erreicht werden kann, wenn es ein Zusammenspiel zwischen den Elementen Evaluation und Hochschuldidaktik im Sinne einer funktionalen Verknüpfung gibt (B. Schmidt, 2009). Somit ist die Steigerung der (Lehr-)Qualität an Hochschulen auch davon abhängig, wie gut Evaluation und Hochschuldidaktik aufeinander abgestimmt sind (B. Schmidt, 2009; Tinsner, 2009). Durch nachfolgende Beratung und Training im Sinne einer Kompetenzentwicklung auf Basis der Evaluationsresultate lässt sich eine Steigerung der Lehrqualität nachweisen (B. Schmidt, 2009; Menges & Brinko, 1986, Rindermann, 2001, Rindermann & Kohler, 2003, Penny & Coe, 2004, Dresel & Rindermann, 2006, zitiert nach Tinsner, 2009).

Im Rahmen der Dekanatsklausur des Bachelor-Studiengangs (2009) wurde unter Mitwirkung von Vertretern des Ausbildungsgangs und des für alle hochschuldidaktisch relevanten Bereiche zuständigen Vize-Präsidenten ein ganztägiger Workshop durchgeführt. Dieser verfolgte das Ziel, die Bedarfe der Lehrenden und der Verantwortlichen in Bezug auf die Hochschuldidaktik zu ermitteln.

notwendig ist.

Die Arbeitsgruppen konnten drei Ziele herausarbeiten:

1. Entwicklung von Lehrkompetenz
2. **dauerhafte/institutionalisierte** Ein- und Durchführung der Zusatzqualifikation Didaktik/Pädagogik
3. **zielgruppenorientierte** Gestaltung der Angebote.

Für die konkrete Umsetzung dieser Anforderungen soll ein individualisierbares bzw. gestuftes Angebot geschaffen werden. Es wurde empfohlen, dass sich Teilnahme aus der Verantwortung der Lehrkraft heraus ergeben sollte. Gewünscht wurde eine langfristige terminliche Planung für Maßnahmen, und zuletzt wurde es als sinnvoll erachtet, das Instrumentarium mit der Personalgewinnung zu vernetzen.

Als Handlungsfelder für hochschuldidaktische Veranstaltungen wurden die Lehre (Didaktik, Methodik, Hospitation/individuelle Beratung, Erfahrungsaustausch), das Selbststudium, Prüfungen/Prüfen, die Evaluation, die Bachelor-Thesis und die Vorbereitung, Betreuung und Auswertung der Praktika identifiziert.

In seiner aktuellen Fassung gliedert sich das hochschuldidaktische Konzept der FH-Pol BB in vier Handlungsfelder: (1) Eigene Veranstaltungen an der FHPol BB, (2) Begleitende Evaluation der hochschuldidaktischen Maßnahmen an der FHPol BB, (3) Entwicklung geeigneter Instrumente als Quelle von hochschuldidaktischen Maßnahmen und zur Messung seines Erfolgs und (4) Wissenschaftlicher Austausch durch Teilnahme an Fachtagungen und durch Kontakte.

Der Veranstaltungskatalog für die hochschuldidaktische Qualifizierung lässt sich in die vier Bereiche Grundlagen, Anwendungsfelder, Kompetenzerweiterung und Sondermaßnahmen unterteilen. Insgesamt werden über das Jahr verteilt mehr als 15 verschiedene Maßnahmen angeboten, die sich in ihren Zielgruppen und damit einhergehend auch in der Art der Veranstaltung (Workshop, Lehrgespräch) unterscheiden.

6 Zusammenfassung, Fazit und Ausblick

Im Bachelor-Studiengang „Polizeivollzugsdienst/Police Service“ an der Fachhochschule der Polizei des Landes Brandenburg wird eine umfassende Qualitätssicherung betrieben, die sich an die grundlegenden Dimensionen der hochschulischen Weiterbildung anlehnt. Ein besonderes Augenmerk wird dabei auf die Lehrevaluation gelegt, die zur Aufgabe hat, die Qualität der Lehre zu steigern und das Studienprogramm weiterzuentwickeln.

Um dem vielfach diskutierten Phänomen der Evaluationsmüdigkeit entgegenzutreten und trotzdem die notwendigen Informationen zur Weiterentwicklung des Studiengangs und der Verbesserung der Lehre zu erhalten, wurden verschiedene Maßnahmen getroffen. Während bei den einzelnen Lehrveranstaltungsevaluationen durch die Lehrkräfte sämtliche Studenten befragt werden (Vollerhebung), wird bei der Studiengangs- und Semester-/Modulevaluation lediglich eine Zufallsstichprobe herangezogen. Des Weiteren lässt eine Lehrkraft nicht in einem Semester sämtliche abgehaltenen Lehrveranstaltungen bewerten, sondern wählt von Semester zu Semester unterschiedliche eigene Veranstaltungen aus.

Dadurch wird die Evaluationsdichte verringert und der Dozent erhält nach einem bestimmten Zeitablauf ebenfalls eine vollständige Rückmeldung zu seinen Lehraktivitäten. Zuletzt wurde bei der Erstellung der einzelnen Evaluationsinstrumente darauf geachtet, dass eine kurze und präzise Erhebung der Daten und Besprechung der Ergebnisse ermöglicht wird. Es hat sich gezeigt, dass die Erhebung ca. 15 Minuten und die Besprechung der Ergebnisse mit den Studenten 20–45 Minuten in Anspruch nehmen.

In der Zukunft ist es geplant, die bisherige summative Evaluation (im Sinne der Bewertung einer bereits stattgefundenen Lehrveranstaltung) zu erweitern. Durch die Einführung der formativen, d. h. begleitenden Evaluation (s. Abb. 7) werden bereits vor und während der Veranstaltung Informationen und Bewertungen gewonnen, um Probleme bereits im Vorfeld klären zu können, um die Gestaltung der Intervention zu steuern und um korrigierend und optimierend eingreifen zu können. Daraus ergeben sich für die Studenten folgende Vorteile (Paetzmann, 2006):

- Aufnehmen der studentischen Erwartungshaltung
- Abstimmung (und damit gemeinsame Verantwortung) über Lehr- und Lernziele
- Ermöglichung des aktiven Eingreifen in den Lehr- und Lernprozess
- Entstehung von Transparenz über die Lehr-/Lernziele, die eine abschließende Kontrolle der Zielerreichung zum Ende der Veranstaltung ermöglicht

Die FHPol BB hat Gesamtverantwortung für die polizeiliche Bildung im Land Brandenburg. Dazu gehört nach § 3 BbgPolFHG die Ausbildung der Anwärter für den gehobenen und mittleren sowie für die Aufstiegsausbildung für den gehobenen und höheren Polizeivollzugsdienst, eine bedarfsgerechte und anwendungsbezogene Forschung und die Organisation und Durchführung der zentralen Fortbildung. Im Moment befindet sich ein übergreifendes Qualitätsmanagementsystem der FHPol BB zur Qualitätsentwicklung und -sicherung in der polizeilichen Bildung im Aufbau,

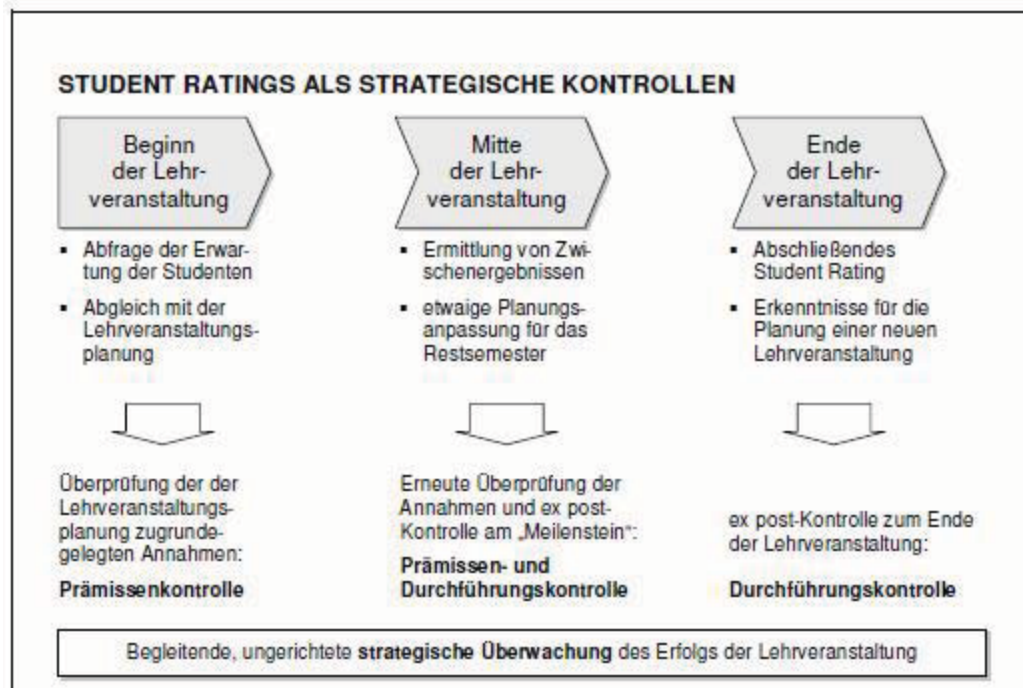


Abb. 7: Formative Lehrveranstaltungsevaluation (Paetzmann, 2006)

welches den zukünftigen Anforderungen an die polizeiliche Bildung gerecht werden soll. In Bezug auf den Bachelor-Studiengang „Polizeivollzugsdienst/Police Service“ ist es vorgesehen, die hier dargestellten Aktivitäten zur Qualitätssicherung in das übergeordnete Konzept zu integrieren, anzupassen und durch einen bereichsübergreifenden Austausch Synergien zu schaffen.

Literaturverzeichnis

- Braun, E. (2008). Berliner Evaluationsinstrument für selbsteingeschätzte studentische Kompetenzen (BEvaKomp). Göttingen: V & R unipress.
- Carstensen, D. (2007). Facetten des Qualitätsmanagements in der universitären Weiterbildung. Zeitschrift für Hochschulentwicklung, 2 (1), 30-47.
- Gesetz über die Hochschulen des Landes Brandenburg (Brandenburgisches Hochschulgesetz- BbgHG). http://www.bravors.brandenburg.de/sixcms/detail.php?gsid=land_bb_bravors_01.c.47454.de [24.11.2011].
- Gesetz über die Fachhochschule der Polizei des Landes Brandenburg (Brandenburgisches Polizeifachhochschulgesetz- BbgPolFHG). http://www.bravors.brandenburg.de/sixcms/detail.php?gsid=land_bb_bravors_01.c.43711.de [24.11.2011].

php?gsid=land_bb_bravors_01.c.43711.de [24.11.2011].

- Langfeldt, H.-P. & Tent, L. (1999). Pädagogisch-psychologische Diagnostik (Bd. 2: Anwendungsbereiche und Praxisfelder). Göttingen: Hogrefe.
- Paetzmann, K. (2006). Feedback & Feedforward – Veranstaltungsevaluation in der betriebswirtschaftlichen Controllinglehre. Zeitschrift für Hochschulentwicklung, 1 (2), 148-163.
- Rindermann, H. (2001). Die studentische Beurteilung von Lehrveranstaltungen. In C. Spiel (Hrsg.), Evaluation universitärer Lehre – zwischen Qualitätsmanagement und Selbstzweck. Münster: Waxmann.
- Rindermann, H. & Amlang, M. (1994): Das Heidelberger Inventar zur Lehrveranstaltungsevaluation (HILVE): Handanweisung. Heidelberg: Asanger.
- Schmidt, U. (März 2009). Anmerkungen zum Stand der Qualitätssicherung im Hochschulsystem. Abschlussvortrag auf der 10. Jahrestagung des Arbeitskreises Evaluation und Qualitätssicherung „Lehre und Studium professionell evaluieren: Wie viel Wissenschaft braucht die Evaluation?“ in Potsdam.
- Schmidt, B. (März 2009). Qualitätsentwicklung = Evaluation + Hochschuldidaktik? Von einer Rechnung, die nicht aufgeht. Vortrag auf der 10. Jahrestagung des Arbeitskreises Evaluation und Qualitätssicherung „Lehre und Studium professionell evaluieren: Wie viel Wissenschaft braucht die Evaluation?“ in Potsdam.

gung des Arbeitskreises Evaluation und Qualitätssicherung „Lehre und Studium professionell evaluieren: Wie viel Wissenschaft braucht die Evaluation?“ in Potsdam.

Tinsner, K. (März 2009). Zusammenwirken von Evaluation und Hochschuldidaktik.

Chance für die Verbesserung der Lehrqualität. Vortrag auf der 10. Jahrestagung des Arbeitskreises Evaluation und Qualitätssicherung „Lehre und Studium professionell evaluieren: Wie viel Wissenschaft braucht die Evaluation?“ in Potsdam.

Auslandspoolbeamte der Polizei Brandenburg

Leitender Regierungsdirektor Heiko Schmidt, Prof. Dr. Ilona Stolpe



Ausgangslage zum Forschungspro-
jekt

Das Land Brandenburg beteiligt sich seit dem 22.11.1994 an internationalen Polizeimissionen im Auftrag der UNO, der Europäischen Union oder in speziellen Projekten/Missionen.

Insgesamt wurden bis Dezember 2011 in 5 Ländern 153 Einsätze¹ durch Brandenburger Polizeibeamte² geleistet. Darüber hinaus waren auch Polizeibedienstete in Brüssel (Landesvertretung Brandenburg) und in Den Haag (Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte) eingesetzt, hierbei handelte es sich aber nicht um polizeiliche Friedensmissionen.

Die Entsendung von Polizeibeamten in Friedensmissionen dient der Herstellung rechtsstaatlicher Verhältnisse in den entsprechenden Ländern. Die Missionen sollen helfen, Sicherheit und Demokratie in diesen Ländern aufzubauen. Darüber hinaus dienen sie dem Sicherheitsinteresse der Entsendeländer, leisten diese Einsätze doch einen wichtigen Beitrag zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus und der organisierten Kriminalität.

Die Tätigkeitsfelder der Polizeibeamten vor Ort sind vielschichtig. Sie reichen von der Verkehrsüberwachung über die Unterstützung beim Aufbau der örtlichen Polizei und der Schulung von angehenden Polizeioffizieren bis hin zur Schaffung eines sicheren Umfeldes als Grundlage für die Rückkehr von Flüchtlingen. Manche Situation ist nicht ungefährlich.

Der Risikograd der Einsätze ist je nach

Land sehr unterschiedlich und umfasst vier verschiedene Abstufungen, die regelmäßig überprüft werden. Von der höchsten Gefährdungslage hoch über erheblich und mittel bis hinunter zu niedrig sind auch zurzeit alle Stufen vorzufinden.

Mit Erlass des Ministeriums des Innern Brandenburg (MI BB) von 2000³ wurde das Verfahren zur Entsendung von Polizeibeamten in Friedensmissionen und zur Wiedereingliederung nach dem Einsatz geregelt und ein Personalpool gebildet.

Wegen der zunehmenden Aufgaben für die Bundesländer im Rahmen der Friedensmissionen von Polizeibeamten wurde 2000 im Land Brandenburg der Auslandspool im Europäischen Zentrum (seit dem 24.10.2007 Internationales Zentrum, IZ) der Fachhochschule der Polizei (FHPol) eingerichtet. In Zusammenarbeit mit der AG IPM werden nun an der FHPol brandenburgische Polizeibeamte für den Dienst in Friedensmissionen ausgewählt, ausgebildet und entsendet.

Nach Überarbeitung der Leitlinien für den Einsatz deutscher Polizeibeamtinnen und -beamten im Rahmen internationaler Friedensmissionen durch die Bund-/Länder-Arbeitsgruppe Internationale Polizeimissionen (AG IPM) aufgrund aktueller Gegebenheiten wurde mit Erlass des MI vom 25.08.2008 die Entsendung und Wiedereingliederung erweitert geregelt.

Die Anzahl der zu entsendenden Polizeibeamten pro Bundesland richtet sich in analoger Anwendung nach dem aus dem Jahre 1949 stammenden Königsteiner Schlüssel,⁴ wonach die Anzahl zu zwei Dritteln aus dem Steueraufkommen und

1 Stand 01.12. Internationales Zentrum der FHPol 2011

2 Für alle Personenbezeichnungen wird zur Vereinfachung der Schriftweise das Maskulinum gewählt.

3 Aufgehoben durch Erlass Ministerium des Innern vom 25.08.2008, Anlage 3

4 Der Königsteiner Schlüssel wurde ursprünglich für Forschungskosten entwickelt.

zu einem Drittel aus der Bevölkerungszahl der Länder errechnet wird. Der von der AG IPM jährlich neu berechnete Schlüssel verpflichtet Brandenburg 2011 zu einer Entsendequote von 3,10452 %⁵ hinsichtlich des Anteils der durch die Bundesländer zu entsendenden Polizeibeamten. Die Personalgestellung von deutschen Polizeibeamten für Auslandsmissionen erfolgt bei bis zu 450 Beamten zu 1/3 durch den Bund und zu 2/3 durch die Länder, ab dem 451. Beamten zu gleichen Teilen.

Der Einsatz deutscher Polizeibeamter im Rahmen internationaler Friedensmissionen erfolgt ausschließlich auf der Grundlage der Freiwilligkeit. Eine Abkommandierung, wie sie für Soldaten der Bundeswehr möglich ist, erfolgt für Polizeibeamte der Bundesrepublik Deutschland nicht. Der Polizeibeamte hat zudem auch die Option, vorzeitig aus einem Auslandseinsatz nach Deutschland zurückzukehren.

Die Aufnahme in den Auslandspool des Landes Brandenburg ist an entsprechende Kriterien gebunden. Jeder Bewerber muss sich einem Fitnesstest unterziehen (Cooper-Test), die englische/französische Sprache beherrschen, muss gesundheitlich in uneingeschränkter Verfassung sein und den hohen Anforderungen im Ausland durch vorbildliches Verhalten entsprechen. Im Regelfall erfolgt einmal jährlich an der FHPol ein dreitägiges Auswahlverfahren für alle Bewerber aus dem jeweiligen Kalenderjahr. Aktuell verfügt das Land Brandenburg über 72 Mitglieder im Auslandspool (8 x höherer, 53 x gehobener und 11 x mittlerer Dienst). Die Frauenquote in Brandenburg beträgt dabei 1 , % (0 m/ 12 w).

Der Auslandspool besteht aus dem 30 Bereich (Beamte, die innerhalb von 30 Tagen für eine Ausreise bereit stehen) und dem Reservebereich (Beamte, die kurzfristig aus unterschiedlichen Gründen nicht zur

Verfügung stehen, aber die Auslandspoolkriterien erfüllt haben).

Die seit 1994 anwachsenden Friedensmissionen der Bundesrepublik insgesamt und die damit sich erhöhende Anzahl von Polizeibeamten im Auslandseinsatz sowie die sich in einzelnen Einsatzländern verändernden Aufgaben haben die FHPol 2008 bewogen, die Ist- und Sollerausführung der Entsendepraxis für brandenburgische Polizeibeamte in Friedensmissionen zu analysieren. Im Wesentlichen stehen drei Perspektiven (Problemkreise) im Focus des Interesses

1. Perspektive der individuellen Sicherheit der Polizeibeamten und die Berücksichtigung entsprechender Einflussfaktoren wie optimale Vorbereitung, Vor-Ort Unterstützung, Nachbereitung, Anreizsystem, persönliches Umfeld etc,
2. Perspektive der freistellenden Dienststelle wie Personaldecke, Aufgabensituation, Entsendungszeitpunkt, Honorierung etc,
3. Perspektive der koordinierenden Stelle wie Sicherstellung ausreichender Ausbildungs- und Vorbereitungsmöglichkeiten, Vorhalten eines starken, qualifizierten Personalpools, Wahrung der Sorgfaltspflichten etc.

Im Rahmen ihres Forschungsauftrages zur Unterstützung der Praxis durch bedarfsgerechte und anwendungsbezogene Forschung nach 3 Abs. 3 des Brandenburgischen Polizeihochschulgesetzes⁷ wurde in 2009/2010 ein Forschungsprojekt zur Evaluation Brandenburger Polizeibeamten vor, in und nach Auslandseinsätzen im Rahmen von UN- oder EU-Einsätzen durchgeführt. Bis dato lagen aus vergleichbaren Studien und Veröffentlichungen keine wissenschaftlich gesicherten Erkenntnisse vor. Neben den von der FHPol durchzuführenden Aufgaben wie Vorbereitung und Auswertung der Evaluation sowie Veröffentlichung der Ergebnisse und Schlussfolgerungen im

5 Bundesanzeiger Nr. 1 4 vom 28.10.2010, S. 3 33

Leitlinien für den Einsatz deutscher Polizeivollzugsbeamtinnen und-beamter im Rahmen internationaler Friedensmissionen, Bund-/ Länder-Arbeitsgruppe Internationale Polizeimissionen , 2010, S.11

7 Gesetz über die Fachhochschule der Polizei des Landes Brandenburg BbgPolFHG vom 24.10.2007, (GVBl. I/07 S. 134), zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 03.04.2009 (GVBl. I/09 S. 2 , 57)

Rahmen bundesweiter Betrachtung⁸ wurde mit der Universität Potsdam, Institut für Management und Organisation e.V. (IMO), vertraglich die Durchführung einer Pilotstudie zu allen Brandenburger Polizeibeamten in und nach Auslandseinsätzen vereinbart. Gegenstand der Studie sollten die spezifischen Dispositionen der Polizeibeamten und ihre organisatorische Einbindung sein. Einzelfragestellungen umfassten

- Fragen zur Motivation für die Bewerbung zum Auslandspool, Erwartungen, Vorstellungen zum Einsatz, Entscheidungsfindung,
- Selbst-, Fremdbild, Persönlichkeitsstruktur,
- private/dienstliche Einsatzbewertung im Einsatz und danach,
- Sicherheitsempfinden in der Mission,
- Unterstützung durch UN/EU, Internationales Zentrum/eigene Dienststelle/Kameraden im Einsatz,
- Private/dienstliche Vorteile/Nachteile im Einsatz und nach dem Einsatz.

Das Ergebnis der Studie war eine Gesamtdarstellung und Auswertung mit Korrelationen in statistischer und graphischer Darstellung.

Als Methoden wurden das quantitative Element der Fragebogenerhebung und das quantitative Element der individuellen Situationsbeschreibung und Missionsreflexion durch folgende Arbeitspakete angewandt

- Dokumentenanalyse (Erfassung der rechtlichen Rahmenbedingungen, personaladministrativen Grundsätze, Pressespiegel, Dienstanweisungen etc.,
- Experteninterviews (qualitative Erfassung von Forschungsschwerpunkten, Themenkomplexen und Evaluationszielen),
- Gruppeninterviews (qualitative Erfassung von Forschungsschwerpunkten aus der Perspektive ausgesuchter Akteure),
- Fragebogen (umfassende quantitative und qualitative Datenerfassung),
- Selbst- und Fremdbilderfassung (Persönlichkeitsbeschreibung der

Polizeibeamten durch psychodiagnostische Verfahren)

- Vertiefende Interviews (Experteninterviews und qualitative Tiefenanalyse bezüglich kritischer Themengebiete),
- Entwicklung von Handlungsleitlinien für die strukturelle und personelle Ausgestaltung des Entsendeverhältnisses und der Entsendespezifik.

Die Itemsbeantwortung erfolgte zu drei Zeitpunkten vor, während und nach dem Einsatz.

Gesamteinschätzung zum Forschungsprojekt

Die Studie ist nicht repräsentativ. Von den insgesamt im Auslandspool befindlichen Polizeibeamten haben sich nur ca. an den Befragungen beteiligt. Von 23 Studienteilnehmern konnten die Angaben durchgängig erhoben und ausgewertet werden.

Die Angaben und Einschätzungen dieser 23 Studienteilnehmer sind jedoch sehr interessant und aufschlussreich. Einzelne Studienteilnehmer waren bereits in mehreren Einsätzen, auch an unterschiedlichen Einsatzorten, tätig.

Die nachfolgenden Ergebnisse sind pauschaler Natur, da sich eine detaillierte Darstellung wegen noch ausstehender Auswertungen zum gegenwärtigen Zeitpunkt verbietet.

Sie beruhen auf den zwei Teilen der Pilotstudie des IMO Projektreports aus 2009 und 2010. Die nachfolgende pauschale Zusammenfassung erfolgte durch die Autoren.

Statistische Angaben

Die brandenburgischen Polizeibeamten waren an sechs Einsatzorten mit insgesamt 51 Einsätzen beteiligt.

insatzorte

Kosovo	33-mal
Mazedonien	7-mal
Bosnien/Herzegowina	8-mal
Afghanistan, Kongo,	
Den Haag	je 1-mal

⁸ Letzteres steht noch aus.

Auslands- poolbeamte der Polizei Brandenburg

Art des Einsatzes 28-mal UN
7-mal EU
5-mal Projekt/Mission

Geschlecht 80% PVB männlich

Altersdurchschnitt 41 Jahre

Missionsdauer durchschnittlich 8,1 Monate

Wichtige Beweggründe Erwartungen
Voraussetzungen

Die nachfolgende Aufzählung ist ein Ranking.

1. berufliche Herausforderung
2. Wunsch nach Veränderung
3. finanzielle Aspekte
4. Karrierebaustein
5. Neugierde auf Fremdes, Erweiterung
Sprachkenntnisse, internationale
Einbindung, humanitäre Aspekte

persönliche Voraussetzungen

Von den Polizeibeamten wurde bezüglich
der Anforderungen an einen zu entsenden-
den Polizeibeamten hinsichtlich Wissen,
Kompetenzen, Einstellungen, Werten be-
sonders hoch bewertet

- Belastbarkeit/Stressresistenz,
- Teamfähigkeit/Kollegialität,
- Gelassenheit/Toleranz,
- Charakterstärke,
- Regeltreue,
- Selbstbewusstsein,
- Anpassungsfähigkeit,
- kulturelles Verständnis,
- Geselligkeit.

Hinsichtlich dieser Anforderungen gab es
keine Unterschiede bezüglich der Einschät-
zungen vor, während und nach dem Ein-
satz/den Einsätzen.

Veränderungen durch den Einsatz

Die Polizeibeamten gaben an, dass sich
durch den Einsatz

- ihr Selbstbewusstsein,
- ihre soziale Kompetenz und

- Teamfähigkeit,
- ihre Zielstrebigkeit,
- ihre Belastbarkeit,
- ihr Mut zur Hinterfragung von
Entscheidungen,
- ihre persönliche und fachliche
Weiterentwicklung und
- ihre familiäre Akzeptanz

gesteigert haben.

Wiedereingliederung

Obwohl die Wiedereingliederung bei den
einzelnen Polizeibeamten unterschiedlich
verlief, vor allem hinsichtlich der Übernah-
me von Arbeitsaufgaben, können doch drei
Gruppen von Wahrnehmung der Wieder-
eingliederung gebildet werden.

Überwiegend positiv wurde durch die Po-
lizeibeamten eingeschätzt, dass sich

- ihr Ansehen verbessert hat,
- ihre Sprachkenntnisse verbessert
wurden,
- ihre erweiterte Kompetenz von
Vorgesetzten und Kollegen genutzt
wird und
- ihre finanzielle Entlohnung „im
Großen und Ganzen“ befriedigend ist.

Etwas negativer wurde eingeschätzt, dass
der Einsatz

- kein Karrierebaustein war,
- keine Konsequenz für Beurteilungen
hatte,
- keine offizielle
Wiedereingliederungsmaßnahme
durch Vorgesetzte vorgenommen
wurde.

Etwas negativer wurde eingeschätzt

- Neid der Kollegen,
- Angst der Vorgesetzten vor neuen
Kompetenzen der Rückkehrer,
- Fehlen von Kenntnissen während des
Einsatzes zu Veränderungen in der
Dienststelle,
- Fehlen einer psychologischen/
seelsorgerischen Betreuung,
- schlechter Informationsfluss zwischen

der Dienststelle und Polizeibeamten während des Einsatzes.

mpfehlungen erbesserungs or-
schl ge

Die Polizeibeamten unterbreiteten vor allem folgende Empfehlungen und Verbesserungsvorschläge für die Vorbereitung im Auslandspool, für die Zeit des Einsatzes und für die Wiedereingliederung

- das Interesse für den Auslandspool sollte bei Interessenten und Vorgesetzten erhöht werden,
- die Vorbereitung/Fortbildung vor dem Einsatz sollte themen- und missionsbezogen erfolgen,
- die interkulturelle Kompetenz sollte vor jedem Einsatz auf das Gebiet bezogen gestärkt werden,
- die Wiedereingliederung sollte besser die Wertschätzung für die geleistete Arbeit der Rückkehrer zum Ausdruck bringen und offiziell erfolgen,
- die erworbenen Kompetenzen sollten

durch Vorgesetzte und Kollegen mehr genutzt werden,

- Kontakt/Betreuung während des Einsatzes sollten zwischen Dienststelle und Polizeibeamten erweitert werden, ggf. auch unter Einbeziehung der Familien,
- die Möglichkeiten zur gegenseitigen Information und zum Gedankenaustausch zwischen Vorgesetzte und Polizeibeamten zum Einsatz und zur Wiedereingliederung sollten verbessert werden.

An der Auswertung und den Vorschlägen für die ggf. notwendige Umsetzung der vorgeschlagenen Empfehlungen und Verbesserungsvorschläge wird im IZ gearbeitet. Insbesondere wird angestrebt, die themen- und missionsbezogene Vorbereitung in Zusammenarbeit mit den Fortbildungsinstituten in Brühl, Lübeck und Wertheim zu verbessern. Hierzu findet ein kontinuierlicher Austausch auf der Arbeitsebene zwischen dem IZ und der Bundespolizei, aber auch speziell der AG IPM statt.

Freiheits-, Integritäts- und Überwachungsinteressen von Bürgern und Staat in Zeiten terroristischer Bedrohungen am Beispiel der Datenübermittlung zwischen Polizei- und Verfassungsschutzbehörden



Prof. Dr. iur. Ihno Gebhardt, LL.M.oec.int.

I. Einleitung

Die Erhebung und Verarbeitung von Informationen bildet seit jeher die Grundlage polizeilicher und nachrichtendienstlicher präventiver und repressiver Arbeit. Der Austausch von Information zwischen Behörden zum Zweck der jeweiligen Aufgabenerfüllung, insbesondere zum Schutz von Bürgern und Staat ist, jedenfalls auf den ersten Blick, geradezu eine Selbstverständlichkeit. Kriele stuft den absichtlichen Verzicht auf Kenntnisse anderer Staatsorgane in diesem Sinne als „vorsätzlich grobe Pflichtverletzung“ ein.¹ Gleichwohl ist aus der Bundesverfassung, namentlich dem in Art. 35 Abs. 1 GG geregelten Amtshilfegrundsatz nicht nur eine allgemeine Grundlage für die behördliche Zusammenarbeit und damit zugleich für einen notwendigen Informationsaustausch ableitbar; das Grundgesetz in der maßgeblichen Interpretation und Fortentwicklung durch das Bundesverfassungsgericht setzt dem Datenaustausch auch deutliche Grenzen. Die Analyse dieser Grenzen für die Erhebung, Speicherung, Verarbeitung und insbesondere für die Übermittlung personenbezogener Daten bildet den Gegenstand dieses Beitrags. Die besondere grund-

rechtliche Relevanz des gespeicherten Datums folgt, im Unterschied zu der „flüchtigen“ Information, aus dessen tatsächlicher jederzeitiger Verfügbarkeit zu unterschiedlichsten behördlichen Zwecken.

Der Beitrag gibt zugleich einen Überblick über wichtige gesetzgeberische und exekutive Maßnahmen zur Terrorabwehr der letzten 35 Jahre, um die Intensität der Begrenzung bürgerlicher Freiheitsrechte in deren Gesamtheit, aber auch die rechtstatsächlichen Anlässe und Erfordernisse zu verdeutlichen. Auf europarechtliche Rahmenbedingungen wird in diesem Beitrag nicht eingegangen.

II. Rechtsentwicklung seit den 70er Jahren

1. Straf- und Strafprozessrecht

Terrorgefahr hat seit den 70ziger Jahren zu einer Vielzahl gesetzgeberischer Aktivitäten insbesondere in den Bereichen des materiellen Strafrechts und des Strafprozessrechts geführt: Zu den wichtigsten Strafrechtsverschärfungen zählt die durch Art. 1 Nr. 1 des Gesetzes zur Bekämpfung des Terrorismus (1986) bewirkte Erweiterung der Katalogtaten i. S. des § 129a StGB (auf Straftaten nach §§ 211, 212, 220a, 239a, 239b, 305a, 306 bis 308, 310b

¹ M. Kriele, NJW 1979, 5.

Freiheits-, Integritäts- und Überwa- chungsinter- essen von Bürgern und Staat in Zeiten terro- ristischer Bedrohun- gen am Beispiel der Datenüber- mittlung zwischen Polizei- und Verfassungs- schutzbehör- den

Abs. 1, 311, 312, 315 Abs. 1, 316b Abs. 1, 316c Abs. 1 und 319 StGB) bei gleichzeitiger Erhöhung des Strafrahmens (z.B. für die Hintermänner und Rädelsführer einer terroristischen Vereinigung Freiheitsstrafen von drei bis 15 Jahren, § 129a Abs. 2 StGB).² Die Konzentration von Ermittlungszuständigkeiten beim Generalbundesanwalt durch §§ 120 Abs. 1 Nr. 6, Abs. 2, 142a GVG bei gleichzeitiger Bündelung der polizeilichen Ermittlungskompetenzen deutet eine allgemeine, sich späterhin vertiefende Tendenz an, nachdem zunächst weder der Bombenanschlag auf die Westberliner Diskothek LaBelle vom 5. April 1986 noch die von der Action Directe ausgeführten, dem Ziel des Aufbaus einer „anti-imperialistischen Front“ – zusammen mit der RAF – dienenden Aktivitäten eine bundesanwaltliche Kompetenz begründeten. Die 1986 noch gescheiterte Einführung einer Kronzeugenregelung wurde 1989 – zeitlich befristet bis zum 31. Dezember 1992, § 5 KronzG – im Zusammenhang mit weiteren materiell-rechtlichen Verschärfungen (Erhöhung der Mindeststrafe der §§ 239a, 239b StGB von drei auf fünf Jahre unter Hinweis darauf, dass die „Verbrechen des erpresserischen Menschenraubes und der Geiselnahme nach wie vor typische Erscheinungsformen terroristischer Gewaltkriminalität“ seien³) nachgeholt.⁴ Bereits die Erfahrungen der Stammheimer Prozesse führten zu Regelungen über den Verteidigerausschluss (§§ 138a ff. StPO), zur Beschränkung der Verteidigerzahl (§ 137 StPO), zu dem für Strafverteidiger problematischen Verbot der Mehrfachverteidigung (§ 146 StPO) und insbesondere zur Verhandlungsmöglichkeit in Abwesenheit der Angeklagten (§§ 231a, 231b StPO, Hungerstreik[!]). Die Wirkungen des Verteidigerausschlusses gem. § 138a Abs. 4 und 5 StPO wurden mit Blick auf Umgehungsmöglichkeiten ebenso erweitert⁵ wie die

Überwachung des Schriftverkehrs der inhaftierten Beschuldigten und ihrer Strafverteidiger nach § 148 Abs. 2 StPO. Nachdem die Kontaktmöglichkeiten von Häftlingen und Untersuchungshäftlingen untereinander und mit der Außenwelt bereits im Zusammenhang mit den Attentaten auf Siegfried Buback und Jürgen Ponto trotz damals entgegenstehender strafprozessualer Vorschriften (§§ 119 Abs. 3, 148 Abs. 1 StPO) und unter Hinweis auf einen rechtfertigenden Notstand deutlich eingeschränkt wurden, sah sich der Gesetzgeber durch die Entführung von Hanns-Martin Schleyer am 5. September 1977 zu einer entsprechenden gesetzlichen Regelung durch Änderung des EGGVG (Neueinfügung der §§ 31 bis 38 EGGVG; die systematische Standortentscheidung ermöglicht die Qualifizierung der Maßnahmen als Justizverwaltungsakte) veranlasst.⁶ Diese Regelungen wurden bereits zwei Minuten nach deren Inkrafttreten durch den damaligen Bundesjustizminister Hans-Jochen Vogel auf 72 Häftlinge angewendet.⁷

2. Verfassungsschutzrecht und Komplementärgesetze

Als Reaktion auf die Anschläge vom 11. September 2001 wurden von der Bundesregierung bereits am 19. September 2001 ein „Erstes Sicherheitspaket“⁸ und am 8. November 2001 das „Zweite Sicherheitspaket“, der Entwurf für ein Gesetz zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus, von der Bundesregierung und den Koalitionsfraktionen zeitgleich[!] in den Bundestag und Bundesrat übermittelt („Ot-

und Jan-Carl Raspe (Croissant).

6 BGBl. I 1977, 1877.

7 Ph. H. Schulte, Terrorismus und Anti-Terrorismus-Gesetzgebung, Eine rechtssoziologische Analyse, 2008, S. 139, unter Hinweis auf die Mitteilung des Presseamtes der BReg, S. 74.

8 Gegenstand war die Schaffung eines § 129b StGB, durch den die Erstreckung der §§ 129, 129a StGB auf ausländische Vereinigungen ermöglicht werden sollte. Die entsprechende Änderung des StGB erfolgte mit dem 34. StrÄndG vom 22. August 2002.

2 Zur aktuellen Fassung BGBl. I 2003, 2836.

3 BT-Drs. 11/2834, S. 9.

4 BGBl. I 1989, 1059.

5 Diese gesetzgeberische Maßnahme betraf u. a. die Anwälte von Ulrike Meinhof (Groenewold), Gudrun Ensslin (Ströbele)

to-Katalog“).⁹ Diese Regelungen hatten u. a. die Erweiterung geheimdienstlicher Kompetenzen des Bundesamtes für Verfassungsschutz (BfV), des Militärischen Abschirmdienstes (MAD) und des Bundesnachrichtendienstes (BND; Art. 1 bis 3 des Terrorismusbekämpfungsgesetzes) und die Verbesserung des Datenaustausches zwischen den Sicherheitsbehörden zum Gegenstand. Die Vorfeldaufklärung erstreckt sich nunmehr nach § 3 Abs. 1 Nr. 4 BVerfSchG auch auf völkerverständigungswidrige Bestrebungen. Befugniserweiterungen zur Informationsgewinnung bei Finanz- und Postdienstleistern, Luftverkehrsunternehmen und Telekommunikationsanbietern enthalten die neuen Regelungen des § 8 Abs. 5 bis 8 BVerfSchG. Der „kleine Lauschangriff“ zur Eigensicherung verdeckter Ermittler wird durch § 9 Abs. 2 BVerfSchG ebenso legalisiert wie der Einsatz des IMSI-Catchers nach § 9 Abs. 4 BVerfSchG und § 5 MADG. Die erweiterten Möglichkeiten zur Gewinnung und Verwertung personenbezogener Daten ergeben sich u. a. aus der Einführung von Ausweispapieren mit biometrischen Daten sowohl für Bundesbürger als auch die hier lebenden Ausländer (§ 4 Abs. 3 PassG, § 1 Abs. 4 PAuswG, §§ 5 Abs. 4 und 6, 39 Abs. 1 AuslG) und aus der fortan in beschränktem Umfang bestehenden Möglichkeit, auch Sozialdaten für die Rasterfahndung zu verwenden (vgl. § 68 Abs. 3 SGB X). Bestandteil des Sicherheitspaketes ist weiterhin eine Verschärfung des Ausländerrechts (vgl. die Regelungen zur zwingenden Versagung des Asylantrages und der Regel- sowie der Ermessensausweisung, §§ 8 Abs. 1 Nr. 5, 47 Abs. 2, 46 Nr. 1 AuslG, die erweiterten Möglichkeiten der Herkunftsbestimmung durch eine Sprachanalyse, § 41 Abs. 2 AuslG und andere der Identitätsbestimmung dienende Maßnahmen, § 41 Abs. 4 und 5 AuslG). Schließlich ist der Kreis jener Personen, die wegen beruflicher Tätigkeiten in sensiblen Bereichen einer umfassenderen Sicherheitsüberprüfung unterliegen, deutlich erweitert worden (vgl. § 1 SÜG).

9 BT- Drs. 14/7727; 14/7754 und BT-Drs. 14/7386 (neu).

3. Entwicklung der Zusammenarbeit von Sicherheitsbehörden

a) Grundsatz einer Aufgabentrennung von Sicherheitsbehörden

Im Hinblick auf die sicherheitsbehördliche Zusammenarbeit führt die skizzierte Rechtsentwicklung zu einem Verlust an Trennschärfe der bis in die 70er Jahre noch deutlicher abgrenzbaren Aufgaben von Staatsanwaltschaft (§§ 81 ff. StPO), Polizei (Abwehr von konkreten Gefahren von den in Art. 73 Nr. 10, Buchstabe b GG genannten Rechtsgütern) und Verfassungsschutz (Aufklärung im Vorfeld konkreter polizeitypischer Gefahren und strafprozessualer Verdachtslagen). Eine besondere Aufmerksamkeit hat die Zusammenarbeit der Verfassungsschutzbehörden mit den übrigen staatlichen Funktionsträgern bereits im Zusammenhang mit den Abhöraktionen im Stammheimer Gefängnis und des Physikers Traube erfahren.¹⁰ Im Schrifttum wurde die Lösung der mit der Zusammenarbeit von Verfassungsschutzbehörde und anderen staatlichen Stellen verwobenen Rechtsprobleme bereits damals nicht selten in einer rigiden, konsequenten Abschottung der Verfassungsschützer gesehen, deren Durchbrechung nur durch spezielle Ermächtigungen gerechtfertigt werden könne.¹¹ Die Datenschutzgesetze der 80ziger Jahre, also bereits vor der (vollständigen) Rezeption der bundesverfassungsgerichtlichen Entdeckung des Rechtes auf informationelle Selbstbestimmung als Bestandteil des allgemeinen Persönlichkeitsschutzes aus Art. 2 Abs. 1 i. V. mit Art. 1 Abs. 1 GG (RiS) im Volkszählungs-Urteil vom 15. Dezember 1983¹², weisen bereits in diese Richtung.¹³

10 Der „Fall Traube“ führte bekanntermaßen 1978 zum Rücktritt des Bundesministers des Innern Maihofer, nachdem die Wochenzeitschrift „Spiegel“ die vom Minister gebilligten Aktivitäten unter der Überschrift „Verfassungsschutz bricht Verfassung“ veröffentlicht hatte.

11 Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band I, 2. Aufl. 1984, 6 VI 3 c), S. 228, m. w. Nachw.

12 BVerfGE 65, 1 ff. (1 BvR 209/83).

13 Die mit der Volkszählungs-Entscheidung eng

**b) Gemeinsames Terrorismusabwehr-
zentrum (GTAZ)**

Die nach den Anschlägen vom 11. September 2001 institutionalisierten Informations- und Analyseboards und das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ) – mit insgesamt 40 eingebundenen Behörden von Bund und Ländern (neben BfV und BKA alle LKÄ und LfV, BDN, MAD, Bundespolizei, ZKA, BAMF und GBA) und einer polizeilichen Informations- und Analysestelle (PIAS) sowie einer nachrichtendienstlichen Informations- und Analysestelle (NIAS) – bilden den unabweisbaren tatsächlichen Beleg für die stärker als in der Vergangenheit erfolgende Vernetzung der Sicherheitsbehörden und einen gesteigerten Austausch relevanter, den internationalen Terrorismus betreffenden Informationen. Die Zusammenarbeit der beteiligten, auf einer Liegenschaft in verschiedenen Gebäuden untergebrachten Behörden erfolgt in Kooperationsforen und Arbeitsgruppen. Dabei haben die Verbindungsbeamten Zugriff auf das relevante Informationsaufkommen ihrer Entsprechungsbehörden, wodurch im Prinzip die vollständige Kenntnis der insgesamt verfügbaren Daten auf aktuellem Stand bei allen beteiligten Sicherheitsbehörden ermöglicht wird.¹⁴ Durch räumliche Behördenseparierung wird zu verdeutlichen versucht, dass es sich bei der GTAZ nicht um eine Behörde sui generis mit gegenüber den fachgesetzlichen Regelungen kompetenzerweiternden Wirkungen für die Mitarbeiter der kooperierenden Sicherheitsbehörden handeln soll.¹⁵

verwobene rechtsdogmatische Entwicklung der Elemente des APR (und der später in Art. 13 Abs. 3 bis 5 GG verankerten Schranken) wird durch Einschätzungen im Zusammenhang mit dem Fall Traube besonders deutlich. Maunz, in: Ders./Dürig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 1982, Art. 87 Rdnr. 62 nahm noch an, dass die bei Traube praktizierte Methode nur wegen Verletzung des Art. 13 GG verfassungswidrig gewesen sei. Siehe dazu auch Liskén, NJW 1982, 1481 (1484).

¹⁴ Droste, Handbuch des Verfassungsschutzrechts, 2007, S. 581.

¹⁵ Ebda., S. 582.

c) Antiterrordatei

Mit der sog. Antiterrordatei ist im Rahmen der modernen Antiterrorgesetzgebung eine gemeinsame erweiterte Index-Datei errichtet worden,¹⁶ mit Hinweisen auf die bei den Sicherheitsbehörden vorhandenen personenbezogenen Daten über die Zugehörigkeit zu terroristischen Vereinigungen, Waffenbesitz, Telekommunikations- und Internetdaten, Bankverbindungen und Schließfächer, Schul- und Berufsausbildung, Familienstand und Religionszugehörigkeit, Verlust von Ausweispapieren und Reisebewegungen sowie bekannte Aufenthalte an terroristisch einschlägigen Orten zum Beispiel mit Ausbildungslagern. Das abgestufte System der Antiterrordatei unterscheidet zwischen Grunddaten und erweiterten Grunddaten (§ 3 Abs. 1 Nr. 1 AT-DG) sowie zwischen offener, beschränkter und verdeckter Speicherung (§ 4 ATDG). Die praktizierte Unterscheidung von offener und verdeckter Speicherung durch die beteiligten Sicherheitsbehörden bedeutet, dass nur bei offener Speicherung die Suchanfrage einen positiven „Treffer“ auf den angelegten Datensatz gibt. Bei verdeckter Speicherung erhält die Anfragebehörde demgegenüber eine Negativauskunft; allerdings erlangt die speichernde Stelle Kenntnis von der Anfrage und kann autonom über eine Kontaktaufnahme mit der anfragenden Stelle und andere Maßnahmen entscheiden. Sofern Polizeibehörden „offen“, Verfassungsschutzbehörden „verdeckt“ speichern, kann vermutet werden, dass eine derartige unterschiedliche Praxis weniger datenschutzrechtlichen Aspekten dient, sondern eher dem nachrichtendienstlichen Quellenschutz. Projektbezogene Volltextdateien runden das Bild aktuell gesetzlich geregelter Kooperationsmaßnahmen der Sicherheitsbehörden ab.¹⁷ Mit Blick auf die nunmehr (im November 2011) in neuer Qualität festgestellte Bedrohung durch „braunen“ Terror und die nachvoll-

¹⁶ Fn 3.

¹⁷ Vgl. z. B. Art. 3 des Gesetzesentwurfs zur Errichtung gemeinsamer Dateien von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten des Bundes und der Länder (Gemeinsame-Dateien-Gesetz), BT-Drs. 16/2950, § 9a BND-Gesetz.

ziehbare Forderung nach übergreifenden und zentralbehördlich verwalteten Dateien nach dem Vorbild des ATDG ist der Hinweis auf die grundgesetzliche Legitimation des Bundeskriminalpolizeiamtes für die Bekämpfung bislang nur des internationalen Terrorismus nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG sachgerecht (vgl. auch § 1 ATDG): Eine weitere – durch erneute Verfassungsergänzung abgesicherte – Konzentration polizeilicher Befugnisse beim BKA zur wirksamen Bekämpfung auch des rechten Terrors bedingt den gleichzeitigen Verlust föderalstaatlicher polizeilicher Kompetenzen, führt m. a. W. zu einer weiteren „Zentralisierung“ der bundesdeutschen Sicherheitsarchitektur.

III. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen für den Sicherheitsgesetzgeber

1. Verfassungsgrundsätze und einschlägige Grundrechte

Erst die Kenntnis der Möglichkeiten umfassender Verarbeitung von Daten auch mit personalem Bezug und die Sensibilisierung des Trägers von Freiheitsgrundrechten in deren Abwehrfunktion für die grundrechtliche Relevanz dieser Vorgänge schafft ein (subjektiv) spürbares Spannungsverhältnis zwischen zielorientiertem und insoweit optimiertem Verwaltungshandeln und damit zugleich der staatlichen Erfüllung grundrechtlicher Schutzpflichten einerseits und der freiheitssichernden Funktion von Grundrechten im Verhältnis zum Staat andererseits. Dieses Spannungsverhältnis folgt objektivrechtlich aus der Bindung der Sicherheitsgesetzgebung von Bund und Ländern (einschließlich der exekutiven Normsetzung) und ebenso des Gesetzesvollzuges an die freiheitlichste Verfassung, die es bislang auf deutschem Boden gegeben hat (Art. 20 Abs. 3, Art. 1 Abs. 3 GG): Neben den Kompetenznormen des Grundgesetzes (Art. 70 ff. GG) und den aus dem Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 3 abzuleitenden Grundsätzen der Normenklarheit, Bestimmtheit und Verhältnismäßigkeit beanspruchen die Grundrechte strikte Beachtung. Im Zu-

sammenhang mit den modernen Sicherheitsgesetzen spielen namentlich die Grundrechte aus Art. 1 Abs. 1 GG (Menschenwürde), Art. 2 Abs. 2 GG (Leben, körperliche Unversehrtheit und Freiheit), Art. 2 Abs. 1 i. V. mit Art. 1 Abs. 1 GG (das allgemeine Persönlichkeitsrecht in seinen Ausformungen als Recht auf informationelle Selbstbestimmung und als Grundrecht auf Gewährleistung der Integrität informationstechnischer Systeme), Art. 10 GG (Telekommunikationsgeheimnis) und Art. 13 GG (Unverletzlichkeit der Wohnung) die zentrale Rolle. In Art. 11 Abs. 3 der Brandenburgischen Verfassung verankert ist das sog. Trennungsgebot, wonach dem Verfassungsschutz keine polizeilichen Befugnisse zustehen. Zudem darf die Verfassungsschutzbehörde „die Polizei auch nicht im Wege der Amtshilfe um Maßnahmen ersuchen, zu denen [sie] selbst nicht befugt ist.“ (Art. 11 Abs. 3 Satz 3 BbgLV)

2. Vom Volkszählungsurteil bis zur Online-Durchsuchungs-Entscheidung des BVerfG

a) Das Volkszählungsurteil – die Erfindung des „bereichsspezifischen Gesetzes“

Die Verfassungsrechtsentwicklung seit den 70ziger Jahren lässt sich – grosso modo – folgendermaßen beschreiben: Auf der Grundlage älterer bundesverfassungsgerichtlicher und bundesverwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung wurde auch der Austausch personenbezogener Daten zwischen Sicherheitsbehörden bis in die frühen 80ziger Jahre als Problem der Amtshilfe beschrieben, für die in Art. 35 GG eine hinreichende formelle gesetzliche Grundlage existieren sollte.¹⁸ Dementsprechend wurde es auch nicht als problematisch angesehen, wenn der Grundsatz einer umfassenden gegenseitigen Unterrichtung der Sicherheitsbehörden seinen Niederschlag in zahlreichen Richtlinien und Erlassen der Innenverwal-

¹⁸ Evers, in: Bundesministerium des Innern (Hrsg.), Verfassungsschutz und Rechtsstaat, 1981, Verfassungsschutz und Polizei, S. 72.

Freiheits-, Integritäts- und Überwachungsinteressen von Bürgern und Staat in Zeiten terroristischer Bedrohungen am Beispiel der Datenübermittlung zwischen Polizei- und Verfassungs-schutzbehörden

gen fand.¹⁹ Im Anschluss an das Volkszählungsurteil²⁰ des BVerfG glaubte der Gesetzgeber zunächst, den aus der besonderen Grundrechtsrelevanz der Erhebung u. s. w. personenbezogener Daten folgenden verfassungsgerichtlichen Anforderungen durch – gesetzliche – Regelungen im Bundesdatenschutzgesetz (vgl. § 10 BDSG) und in den Landesdatenschutzgesetzen entsprechen zu können. Da diese Vorschriften aber nicht „bereichsspezifische“ Regelungen i. S. der Volkszählungs-Entscheidung sein können, setzte sich in den Folgejahren die Erkenntnis durch, dass es der gesetzgeberischen Regelung auf die unterschiedlichen System- und Sozialbereiche zugeschnittener und hinreichend präziser (eben für den jeweiligen Regelungsbereich „spezifischer“) Eingriffsbefugnisnormen bedarf.²¹

b) Dogmatisches Fundament für die Anforderungen des RiS als Teil des APR

Diese Konsequenz der „Erfindung“ des RiS lässt sich am Maßstab der fundamentalen Bundesverfassungsprinzipien folgendermaßen begründen: Das allgemeine, im Gewaltenteilungsgrundsatz des Art. 20 Abs. 2 GG und zugleich in der demokratischen Komponente der Staatsfundamentalnorm wurzelnde Gebot der Wesentlichkeitsrechtsprechung, wonach „wesentliche“ Entscheidungen, zu denen Grundrechtseinschränkungen zählen, einer gesetzgeberischen Entscheidung bedürfen, wird durch eine erweiternde – zweite – Grundregel ergänzt, die folgendermaßen umschrieben werden kann: Je wesentlicher der Grundrechtseingriff (also je hochwertiger das Grundrecht und je intensiver der Grundrechtseingriff), umso genauer – spezifischer – muss der Gesetzgeber die Eingriffsvoraussetzungen und die Rechtssetzungsbefugnis regeln. Diese Regel kann einerseits durch den Parlamentsvorbehalt

– das formell-gesetzliche Regelungserfordernis i. S. einer Delegationssperre – noch geschärft werden (z. B. Art. 104 Abs. 1 GG), andererseits im Hinblick auf für den Gesetzgeber unvorhersehbare Sachverhalte²² und Eingriffsmodalitäten an ihre Grenzen stoßen.

Standort und Schrankensystematik der Individualgrundrechte geben Auskunft über die Wertigkeit des Freiheitsrechts im Gefüge der bundesverfassungsrechtlichen Ordnung. Die Platzierung des RiS als Teil des APR in Art. 2 Abs. 1 i. V. mit Art. 1 Abs. 1 GG ist dementsprechend ein erster deutlicher Hinweis auf das besondere Gewicht, das diesem Grundrecht durch das BVerfG beigelegt wird; durch die Nähe zur (Begründungsreserve der) Menschenwürdegarantie des Art. 1 Abs. 1 GG drängt es sich m. a. W. auf, dass die Einschränkung des Freiheitsrechts von weiteren Anforderungen als lediglich der Existenz einer einschlägigen materiell-gesetzlichen Regelung abhängig gemacht wird. Mit Blick auf den Standort des RiS im Gefüge des Grundrechtsteils der Bundesverfassung scheinen gewichtige Eingriffe von vornherein nur zur Abwehr von Gefahren für hochwertige Schutzgüter in Betracht zu kommen.

c) Gesteigerte verfassungsrechtliche Anforderungen für die Weitergabe personenbezogener Daten zum Abgleich mit anderen Daten der Empfangsbehörde

Im Übrigen ist seither klargestellt, dass auch die Sammlung nicht-anonymisierter Daten auf Vorrat oder ohne konkrete Zweckbindung unzulässig ist. Hinsichtlich der Daten kann nicht zwischen wichtigen und vermeintlich belanglosen Daten unterschieden werden.²³ Weiterhin ist geklärt, dass nicht nur die erstmalige Datenerhebung, sondern auch die Speicherung, Nutzung und Weiter-

19 Ebda., m. w. Nachw.

20 BVerfGE 65, 1 ff. – Volkszählung.

21 Eine ausführliche Darstellung der Entwicklung des RiS siehe bei Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV/1, Die einzelnen Grundrechte, 2006, S. 230 ff., § 99 VI 1.

22 Siehe hierzu z. B. BVerfG, NJW 1989, 3269 (Warnung vor jugendgefährdenden Sekten – Bhaghwan) und NJW 2002, 2626 (Osho).

23 BVerfGE 65, 1, 45 (deutlich): Es gibt „kein belangloses Datum“; siehe weitere Einzelheiten zur Differenzierbarkeit personenbezogener Daten bei Stern, ebda., S. 233/234, § 99 VI 2.

gabe von Daten als jeweils eigenständiger Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung als Unterfall des allgemeinen Persönlichkeitsrechts des Art. 2 Abs. 1 i. V. mit Art. 1 Abs. 1 GG zu qualifizieren ist.²⁴ Gerade im Falle der Datenweitergabe ist der Betroffene in seinem status negativus betroffen, so dass die jeweilige Form der Datenerhebung (z. B. durch einen Informanten) keinen Unterschied macht.²⁵ Eine im Vergleich zur erstmaligen Erhebung von Einzeldaten gesteigerte Eingriffsintensität erlangt deren Speicherung und Weitergabe zum einen durch die Steigerung der Wahrscheinlichkeit, Gegenstand einer sicherheitsbehördlichen Überwachung zu werden, zum anderen durch den im Vergleich zu der Daten übermittelnden Behörde veränderten Focus der empfangenden Behörde und den unter Umständen neuen Verarbeitungszweck.²⁶ Der veränderte Blickwinkel der Empfangsbehörde auf die personenbezogenen Daten und die Kombinationsmöglichkeiten mit anderen Daten laufen dem Grundsatz der Zweckbindung der (erstmaligen) Datenerhebung zuwider; ein rechtmäßiger, dem Grundsatz der Zweckbindung zuwiderlaufender Eingriff bedarf zwingend einer eigenständigen gesetzlichen Grundlage. Diese muss gerade im Falle der Spontanübermittlung polizeilicher Daten an die Verfassungsschutzbehörde durch tatbestandliche Begrenzungen auf den Schutzzweck nur hochwertiger Schutzgüter der gegenüber der erstmaligen Einzeldatenerhebung

gesteigerten Eingriffsintensität Rechnung tragen.

d) Vorläufiger Endpunkt der präventionsstaatlichen Ausformung von Eingriffsbefugnissen: die Befugnis zu kombinierten / additiven Grundrechtseingriffen, einschließlich der heimlichen Infiltration informationstechnischer Systeme und der Zusammenführung gewonnener Daten in gemeinsamen und „offenen“ [Projekt-] Volltextdateien der Sicherheitsbehörden

Der bundesverfassungsgerichtliche Grundgedanke zu der Notwendigkeit und zu den modernen inhaltlichen Ausprägungen des allgemeinen Persönlichkeitsrechts ist so simpel wie richtig: Der in der Konzeption der Bundesverfassung angelegte Schutz der unverwechselbaren Identität des Menschen ist „allgemein“ und erstreckt sich damit auf alle Lebensbereiche, wobei, wie bereits angedeutet, der Verweis auf die Nähe zur Menschenwürde die konstitutive Bedeutung dieses individuellen Schutzes verstärkt. Als Konsequenz des gerichtlich gewählten „breiten“ Ansatzes bei der Beschreibung des sachlichen Schutzbereiches folgt zum einen die Notwendigkeit, die grundrechtlichen Schutzwirkungen des APR im Hinblick auf moderne und schutzwürdige Entwicklungen des menschlichen Daseins (zunehmende Relevanz personenbezogener Daten, Stichwort: „[gen]gläserner Mensch“; PC mit unzählbaren persönlichen Daten) in „lückenschließender Funktion“ (in Bezug auf die klassischen positiv-rechtlichen Ausprägungen des Persönlichkeitsschutzes durch Art. 10 und 13 GG) anzupassen und zu erweitern. Zum anderen erfolgt eine Differenzierung der Eingriffe danach, ob in Lebensvorgänge eingegriffen wird, die aufgrund einer deutlicheren Nähe zum Kernbereich des Grundrechts eines verstärkten – bis hin zum absoluten – Schutzes bedürfen (Art. 19 Abs. 2 GG, gedanklicher Ansatz auch der sog. Sphärentheorie²⁷). Schwerwiegende

24 In diesem Sinne führt Stern, ebda., S. 237, § 99 VI 2.c) aus: „Eingriffe in geschützte Daten erfolgen ... in der Regel nicht nach dem klassischen Muster der Eingriffslehre in Grundrechtspositionen ..., sondern nehmen im Rahmen des Datenschutzes spezifische Formen an. Daten werden „erhoben“, „verarbeitet“ (= „gespeichert“, „verändert“, „übermittelt“, „gesperrt“, „gelöscht“), „genutzt“ (= „verwendet“), „weitergegeben“, „eingesehen“, „abgerufen“, „veröffentlicht“. Diese Begriffe ... bilden das Arsenal des insoweit spezifischen Eingriffs, gegen den das Grundrecht schützen soll, sofern der Betroffene, d. h. die Person, auf die sich die Daten beziehen, nicht einwilligt.“

25 So im Prinzip bereits Liskén, NJW 1982, 1481 (1483/1484).

26 Ähnlich bereits Roggan/Bergemann, NJW 2007, 876 (877/878) zu den in der Antiterrordatei gespeicherten Daten.

27 Dazu BVerfGE 199, 1, 29 – Esra und BVerfG, Urt. v. 27. 2. 2008, 1 BvR 370/07 – Online-Durchsuchung: „Zur Entfaltung der Persönlichkeit im Kernbereich privater Lebensgestaltung gehört die Möglichkeit, innere Vorgänge wie

Eingriffe in die persönlichen Daten des Einzelnen sind daher nur unter engsten Voraussetzungen zulässig; für die Online-Durchsuchung des PC und damit zugleich für das vom RiS unterscheidbare Grundrecht auf Gewährleistung der Integrität informationstechnischer Systeme (ebenfalls als Bestandteil des APR aus Art. 2 Abs. 1 i. V. mit Art. 1 Abs. 1 GG, sog. „IT-Grundrecht“) präzisiert das BVerfG diesen (Abwägungs-)Befund dahin, dass die Erhebung kernbereichsrelevanter Daten, soweit informationstechnisch und ermittlungstechnisch möglich[!], zu unterbleiben hat; bei faktischer Insuffizienz des Kernbereichsschutzes hat der Gesetzgeber durch eine geeignete prozedurale Umhegung des Grundrechtsschutzes (z. B. die richterliche Durchsicht der erhobenen Daten²⁸) sicherzustellen, dass die „Kernbereichsverletzung“[!] und deren Auswirkungen für die Persönlichkeit und Entfaltung des Betroffenen so gering wie möglich bleiben.²⁹

Die Abwägung diesseits des Kernbereichs-Eingriffs wird vom BVerfG dahin vorgenommen, dass die heimliche Infiltration des informationstechnischen Systems verfassungsrechtlich nur zulässig ist, „wenn tatsächliche Anhaltspunkte einer konkreten Gefahr für ein überragend wichtiges Rechtsgut bestehen. Überragend wichtig sind Leib, Leben und Freiheit der Person oder solche Güter der Allgemeinheit, deren Bedrohung die Grundlagen oder den Bestand des Staates oder die Grundlagen der Existenz der Menschen berührt. Die Maßnahme kann schon dann gerechtfertigt sein, wenn sich noch nicht mit hinreichender Wahrscheinlichkeit feststellen lässt, dass die Gefahr in näherer

Empfindungen und Gefühle sowie Überlegungen, Ansichten und Erlebnisse höchstpersönlicher Art ohne die Angst zum Ausdruck zu bringen, dass staatliche Stellen dies überwachen.“ (Hervorhebung n. i. O.)

28 Die ansatzweise Übertragung der Schrankenanforderungen aus Art. 10 Abs. 2 GG und Art. 13 Abs. 3 und 4 GG durch das BVerfG ist mit Blick auf die vergleichsweise hohe Intensität des durch die heimliche Infiltration bewirkten Eingriffs nachvollziehbar.

29 BVerfG, Urt. v. 27. 2. 2008, 1 BvR 370/07 – Online-Durchsuchung; Rdnm. 280 ff.

Zukunft eintritt, sofern bestimmte Tatsachen auf eine im Einzelfall durch bestimmte Personen drohende Gefahr für das überragend wichtige Rechtsgut hinweisen.“³⁰ Die Erkenntnisse der Online-Durchsuchung wiederum werden mit anderen (sensiblen) personenbezogenen Daten auch in Volltext(Projekt-)Dateien mit weiteren Zugriffs- und Verwertungsoptionen nach Maßgabe des BKA-Gesetzes, des BVerfSchG, des ATDG und des BNDG zusammengeführt.

3. Konsequenzen und offene Fragen

a) Kompensationsversuche für die festgestellte Kernbereichsinsuffizienz

Dieser Befund ist in mehrfacher Hinsicht bedeutsam: Erstens scheint das Gericht eine zumindest partielle Insuffizienz des Kernbereichsschutzes von Teilen des APR zu akzeptieren. Im Nachgang wird der Schutz des Kerns privater Lebensgestaltung z. B. vom BKA-Gesetzgeber weiter dahin relativiert, dass die ermittelnden Beamte kernbereichsrelevante Daten sichten dürfen (§ 20k Abs. 7 BKA-Gesetz); ob derartige Eingriffsbefugnisse – unter der Prämisse der sich prinzipiell andeutenden Relativierung des „Menschenwürde“-Kerns – mit Blick auf den möglichen effektiven Zugewinn an Sicherheit einerseits, die empirischen Erkenntnisse zur fehlenden Wirkung der einfachgesetzlichen Kompensationsinstrumente (z. B. Richtervorbehalt) andererseits dauerhaft verfassungsrechtlich Bestand haben können, darf zumindest angezweifelt werden. In der Begründungsreserve des Art. 1 Abs. 1 GG für Teile des APR liegt demnach nicht nur ein qualitativer Zugewinn für das Paradigma freier Selbstbestimmung. In der bundesverfassungsgerichtlichen Umschreibung des Grundrechts auch durch den unantastbaren, als objektive Wertentscheidung beschriebenen obersten Wert Menschenwürde liegt zugleich ein – durch denkbare Relativierungen verwirklichtes – Risiko für die in ihrer Absolutheit gewährleistete Menschenwürdegarantie selbst: Besser wäre

30 Ebda., LS 2.

daher insoweit ein dogmatisches Gefüge des APR, in dessen Rahmen auf Elemente des Art. 1 Abs. 1 GG verzichtet wird, womit zugleich eine jedenfalls prinzipielle Abwägbarkeit mit anderen hochwertigen Schutzgütern klargestellt wäre. Der Kernbereich könnte bei der im Zuge der Anordnung von Eingriffsmaßnahmen erforderlichen Abwägung mit Lebensgefahren und Bedrohungen für den Bestand des Staates im Wege einer Substraktionsmethode beschrieben werden.

b) Materielle Begrenzungen schwerwiegender Dateneingriffe

Zweitens ergibt sich aus den gerichtlichen Abwägungen eine Sperre für gleichermaßen schwerwiegende Dateneingriffe zum Schutze anderer als der genannten Schutzgüter. Eine Erweiterung der Eingriffsbefugnisse zur Bekämpfung allgemeiner Kriminalitätsfelder ist nicht zu erwarten, da die bundesverfassungsgerichtliche Entscheidung zur Online-Durchsuchung trotz der auch allgemein zunehmenden Bedrohungen gerade durch die sog. Internet-Kriminalität eine exzeptionelle Begrenzung derartiger Dateneingriffe zum Schutze höchster Rechtsgüter dekretiert.

Im Übrigen unterliegen auch die umfassende (sonstige) Datenerhebung zu einer einzelnen Person und ebenfalls die Datenweitergabe zum Zwecke eines Abgleichs mit anderen bei der Empfängerbehörde bereits gespeicherten personenbezogenen Daten jedenfalls tendenziell gesteigerten, über das übliche Anforderungsprofil des RiS hinausgehenden Anforderungen, und zwar unabhängig davon, ob diese Datenweitergabe als Spontanübermittlung oder auf Ersuchen erfolgt. Diese gesteigerten Anforderungen können (derzeit wohl) auch durch die Schaffung wirksamer[!] prozeduraler Erfordernisse und Löschungspflichten zur effektiven Grundrechtssicherung erfüllt werden, wie durch die Rechtsprechung des BVerfG und dieser jedenfalls im Ansatz folgend durch die einschlägigen Vorschriften des BKA-Gesetzes (z. B. § 20 k BKA-Gesetz für die Online-Durchsuchung) verdeutlicht wird. Zu der Frage, ob der Gesetzgeber den

verfassungsgerichtlichen Anforderungen möglicherweise (auch) durch eine Typisierung einschlägiger Tatbestände Rechnung tragen kann, und ob es umgekehrt ausreichen kann, bundesverfassungsgerichtliche Leitsätze in Gesetzesform zu gießen, hat sich das Gericht bislang nicht geäußert.

Für die Frage nach den Anforderungen an die Datenübermittlung von der Polizei- an die Verfassungsschutzbehörde sind diese Erkenntnisse u. a. deshalb von Bedeutung, weil aus dem skizzierten immensen Anwachsen der (teilweise heimlichen und additiven³¹) Kontroll- und Überwachungsbefugnisse und den technischen Innovationen, die eine deutlich größere Verfügbarkeit der gespeicherten personenbezogenen Daten und deren Abgleich mit anderen Daten aus veränderter Perspektive ermöglichen, weil m. a. W. die in diesen Entwicklungen und Konzeptionen liegende zunehmende Eingriffsintensität zur Beachtung noch nicht abschließend geklärter verfassungsrechtlicher Anforderungen zwingt: Die von der Polizeibehörde erhobenen und an die Verfassungsschutzbehörde übermittelten personenbezogenen Daten werden unter den Voraussetzungen des § 2 ATDG in der gemeinsamen Antiterrordatei von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten von Bund und Ländern gespeichert. Dies gilt der Logik des Präventionsstaates folgend sogar für Daten über sog. Kontaktpersonen, also für Personen aus dem Umfeld vermeintlich gefährlicher Personen also (i. S. des § 2 Nr. 3 ATDG), sofern sich tatsächliche Anhaltspunkte dafür ergeben, dass die Kenntnis der Daten für die Aufklärung oder Bekämpfung des internationalen Terrorismus mit Bezug zur Bundesrepublik Deutschland erforderlich ist. Ein in dieser Qualität „personalisierter Gefahrenbegriff“ bietet aus der liberal-freiheitlichen Grundrechtsperspektive ebenso Anlass zur Kritik wie die mit Blick auf katastrophale Bedrohungsszenarien erfolgende Verlagerung von Eingriffsbefugnissen zur Gefahrenabwehr in das Vorfeld einer tatsächlichen Gefahr (die „Gefahr-Gefahr“). Verfassungsrechtlich absolut un-

31 Siehe dazu BVerfG v. 12. 4. 2005 – 2 BvR 581/01 (GPS), Rdnrn. 60 ff.

Freiheits-, Integritäts- und Überwachungsinteressen von Bürgern und Staat in Zeiten terroristischer Bedrohungen am Beispiel der Datenübermittlung zwischen Polizei- und Verfassungsschutzbehörden

zulässig sind bislang verdachtslose Dateneingriffe in die Rechtssphäre des Einzelnen, gewissermaßen die Gefahrerforschung „ins Blaue hinein“;³² erkennbar bereitet die Schaffung verfassungskonformer Eingriffstatbestände – was bedeutet „Erforderlichkeit“? – besondere Schwierigkeiten.³³

Auf dem Boden der bisherigen verfassungs- und polizeirechtlichen Dogmatik sind bereits diese angedeuteten, durch grundrechtliche Kollisions- und Gemeingefahren geprägten Fälle kaum noch befriedigend lösbar. Dies gilt umso mehr für jene bekannten Fallgestaltungen, in denen der Opferschutz zu Lasten des Opfers wegen der Absolutheit der Menschenwürdegarantie einer Abwägung von vornherein entzogen ist.³⁴ Auch die Weiterentwicklung der Schutzpflichtendogmatik dürfte keinen Ausweg aus dem Dilemma bieten, deren praktische Umsetzung im Übrigen stets, gewissermaßen wesensimmanent, mit einem Verlust freiheitlicher Abwehrrechte der verschiedenen Grundrechtsträger einhergeht. Zu der bereits angedeuteten Problematik additiver Grundrechtseingriffe hat das BVerfG immerhin bereits Stellung bezogen und diese, jedenfalls prinzipiell und an einem § 100c Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe b StPO betreffenden Fall (Beweiserhebung unter Einsatz des Global Positioning System [GPS] und die anschließende Verwertung der gewonnenen Erkenntnisse) für zulässig gehalten: Der durch den Einsatz moderner, insbesondere dem Betroffenen verborgener Ermittlungsmethoden und am Maßstab der Grundrechte einer Rechtfertigung zugängliche Eingriff zwingt die Strafverfolgungsbehörden „mit Rücksicht auf das dem ‚additiven‘ Grundrechtseingriff innewohnende Gefährdungspotential besondere Anforderungen an das Verfahren zu

beachten.“³⁵ Den Gesetzgeber – auch den Landesgesetzgeber – trifft nach den weiteren Feststellungen eine Beobachtungspflicht hinsichtlich der bestehenden verfahrensrechtlichen Vorkehrungen: Diese müssen mit Blick auf künftigen (technische und sonstige) Entwicklungen geeignet sein, den Grundrechtsschutz des Einzelnen effektiv zu sichern. Das Gericht weist ferner auf die Notwendigkeit hin, unkoordinierte Ermittlungsmaßnahmen verschiedener Behörden verlässlich zu verhindern.³⁶

IV. Zum Bedeutungsgehalt des Trennungsgebotes und der Gefahrenabwehr als „einheitlicher“ Staatsaufgabe

1. Bundesgesetzliche Pflichten und Zuständigkeitsfragen

Die Landesverfassungsschutzbehörde ist bundesgesetzlich nach § 1 Abs. 1 i. V. mit § 2 Satz 1 ATDG zur Einspeisung von personenbezogenen Daten in die gemeinsamen Dateien verpflichtet; die Rechtspflicht zur Weitergabe der personenbezogenen Daten durch die Landespolizeibehörde folgt aus der Erforderlichkeit für die – bundesgesetzlich im BVerfSchG und z. B. in §§ 1, 2 ATDG und landesgesetzlich im BbgVerfSchG (vgl. §§ 14, 19 BbgVerfSchG³⁷) verankerte – pflichtige Aufgabenerfüllung durch die Verfassungsschutzbehörde.

Es entspricht dabei der grundgesetzlichen Kompetenzordnung, dass die behördliche Zuständigkeit für die Feststellung der ATDG-Relevanz des jeweiligen Datums bei der Landesverfassungsschutzbehörde liegt. Hieran ändert auch die durch Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG (wohl auch an untypischer Stelle) geregelte Verwaltungskompetenz zugunsten des Bundes nichts³⁸, da die grundgesetz-

32 Bereits BVerfGE 30, 1, 22; auch E 115, 320, 354 ff. und vor allem E 120, 274, 326 ff.

33 Siehe hierzu auch BVerfG-K, NVwZ 2007, 688.

34 Zu den absoluten Grenzen der „verächtlichen Behandlung“, „Rechtlos-Erklärung“ und „de-facto-Rechtlos-Stellung“ und zum Schutz des „forum internum“ als dem Ort freier Selbstzwecksetzung siehe statt aller und m. zahlr. w. Nachw. Enders, in: Stern / Becker (Hrsg.), Grundrechte-Kommentar, 2010, Art. 1, Rdnrn. 61 ff.

35 BVerfG, Urt. v. 12. April 2005, 2 BvR 581/01, LS 1 und 2. Grundlegend zur Effektivierung des Grundrechtsschutzes durch verfahrensrechtliche Umhegung: BVerfGE 53, 30 – Mühlheim-Kärlich-Beschluss v. 20. Dezember 1979.

36 Ebda., Rdnr. 64 und LS 3.

37 Einzelheiten hierzu siehe unten V. 2.

38 Sofern aus der systematischen Stellung des Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG allein auf die Regelung einer Gesetzgebungszuständigkeit geschlossen wird, dürfte z. B. das BKA-Gesetz bereits

lichen Zuständigkeitsregelungen bekanntlich – mit einigen benannten Ausnahmen (Doppelzuständigkeiten in Art. 91a und Art. 91b GG) – nach der Logik des „entweder ... oder“ konzipiert sind; tertium non datur.³⁹ Es entspricht weiterhin der landesstaatlichen Kompetenzordnung und dem sachlichen Erfordernis zur Vermeidung von unklaren und/oder parallelen Zuständigkeiten, dass die Feststellung über die „Erforderlichkeit“ der Datenübermittlung zur Aufgabenerfüllung der Landesverfassungsschutzbehörde in den Verantwortungsbereich der übermittelnden Behörde fällt. Mit der Vermengung der Kompetenzen ginge ein nicht zulässiger Verlust klarer politischer Verantwortlichkeiten einher.⁴⁰ Die vielfältigen modernen Analysemöglichkeiten – wie z. B. der staatliche Einsatz von Modifikationen der Spähsoftware Carrier IQ – zwingen bereits aus rechtspolitischen Gründen auch bei Maßnahmen der Datenbeschaffung und -Verarbeitung uneingeschränkt zu klaren Zuständigkeitsregelungen.

2. Bundesverfassungsrang des Trennungsgebotes?

In rechtlicher Hinsicht fordert auch das sog. Trennungsgebot Beachtung, durch das die Repetition einer „Geheimen Staatspolizei“ im bundesrepublikanischen Rechtsstaat absolut verboten wird. Zu den rechtlichen Grundlagen für die Kooperation von Sicherheitsbehörden zur Erfüllung der einheitlichen Staatsaufgabe „Schutz der freiheitlich demokratischen Grundordnung, des Bestandes und der Sicherheit des Bundes und der

Länder“ zählen m. a. W. der in Art. 35 Abs. 1 GG bundesverfassungsrechtlich verankerte Grundsatz der Amtshilfe und, in einem Spannungsverhältnis zu diesem, das – landesverfassungsrechtlich (bereits wegen Art. 31 GG ohne entscheidende Bedeutung für den Bundesgesetzgeber) in Art. 11 Abs. 3 BbgLV festgeschriebene – historisch bedingte Trennungsgebot. Während die Staatsaufgabe selbst und der Verfassungsgrundsatz der Amtshilfe die Pflicht des Gesetzgebers konstituieren, den Verfassungsschutz so zu organisieren, dass die in diesem Bereich tätigen staatlichen Stellen alle zur Aufgabenerfüllung erforderlichen Informationen erlangen, setzt das Trennungsgebot nicht nur der organisatorischen Zusammenführung von Polizei- und Verfassungsschutzbehörden, sondern bereits deren Zusammenarbeit Grenzen.

Teile des Schrifttums legen dem Trennungsgebot einen bundesverfassungsrechtlichen Rang bei, indem Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG, teilweise i. V. mit Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 GG und das Rechtsstaatsprinzip als dessen Grundlagen qualifiziert werden.⁴¹ Das

formell verfassungswidrig sein.

39 Allerdings hat Poscher im Rahmen der Anhörungen zum BKA-Gesetzentwurf darauf hingewiesen, dass faktisch – auch infolge des unpräzisen Terrorismusbegriffs wegen des in den Fällen des „Staatsgrenzen überschreiten den T.“ stets auch länderübergreifenden Sachverhaltes ein allgemeines Zugriffsrecht des BKA begründet werde; Deutscher Bundestag, Rechtsausschuss, Ausschussprotokoll zur Beratung über die BKA-Novelle, Nr. 14, S. 332.

40 Aus diesem Grunde haben Bund und Länder ihre Aufgaben im Anschluss an die Entführung von Hans-Martin Schleyer (1978) wieder klar abgegrenzt, nachdem auch durch unklare Zuständigkeiten zwei Hinweise auf das Versteck des Entführten „verloren“ gegangen waren.

41 Lerche, in: Maunz/Dürig, GG, Loseblattsammlung, 8. Aufl. (Stand: Febr. 2004), Art. 87, Rdnrn. 142 f.; Jarass/Piero, GG, 7. Aufl. 2004, Art. 87; ausführlich in diesem Sinne auch jüngst Stubenrauch, Gemeinsame Verbunddateien von Polizei und Nachrichtendiensten, 2009, S. 27 (34 f., 37): „Macht der Bundesgesetzgeber von der ihm in Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 GG eingeräumten Gesetzgebungskompetenz für die unterschiedlichen Aufgabenbereiche Gebrauch, so muss er quasi parallel zu dieser Gesetzgebungskompetenz ... auch unterschiedliche Zentralstellen einrichten. Genauso wenig wie der Gesetzgeber sich über die von der Verfassung in Art. 73 Abs. 1 Nr. 10, 87 Abs. 1 Satz 2 GG vorgegebene spezifische Aufgabenverteilung hinwegsetzen darf, darf er die die Aufgaben wahrnehmenden Behörden organisatorisch vermengen (34). ... Das Trennungsgebot folgt aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 10, 87 Abs. 1 Satz 2 GG und dem Rechtsstaatsprinzip. Aus letzterem folgt insbesondere über das Homogenitätsprinzip des Art. 28 Abs. 1 Satz 1, Abs. 3 GG dessen verfassungsrechtliche Verbindlichkeit auch für die Bundesländer, ...“ Der Versuch diese Auffassung auch durch teleologische Erwägungen zu stützen (S. 34 f.) gelingt bereits im Ansatz nicht, da die Grundannahme, Polizei und Verfassungsschutz verfolgten unterschiedliche Aufgaben und Zwecke, nicht überzeugen kann: In seinem grundlegenden Beitrag formuliert zu Recht (bereits 1981) Evers, Fn 18, S. 65 (66), die Polizeien von Bund und Ländern und die Ämter

Freiheits-, Integritäts- und Überwachungsinteressen von Bürgern und Staat in Zeiten terroristischer Bedrohungen am Beispiel der Datenübermittlung zwischen Polizei- und Verfassungsschutzbehörden

BVerfG hat zu dieser – über den Materien bezogenen Regelungsansatz der Verfassungsvorschrift hinausgehenden – behördenbezogenen Norminterpretation bislang nicht Stellung genommen.⁴² In der jüngeren Rechtsprechung des BVerfG sollen sich Anklänge dafür finden lassen, das Trennungsgebot als Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips zu interpretieren.⁴³ Am Ende wird der Befund „eines besonderen Organisationsprinzips, dem sich die demokratischen Kräfte übereinstimmend verpflichtet fühlen“ nicht bestritten.⁴⁴

3. Inhaltlicher Kern des Trennungsgebotes

In organisatorischer Hinsicht gebietet das Trennungsgebot demgemäß die räumlich-sachliche Trennung von Verfassungsschutz und Polizei („Abschottung“); auch die organisatorische Angliederung eines Nachrichtendienstes an eine Polizeidienststelle ist untersagt. Bundesgesetzlich wird durch § 8 Abs. 3 BVerfSchG die organisatorische Zweigleisigkeit in funktioneller und kompetenzieller Hinsicht dahin ergänzt, dass den Verfassungsschutzbehörden polizeiliche Befugnisse (und Weisungsbefugnisse) nicht zustehen; die Verfassungsschutzbehörde „darf die Polizei auch nicht im Wege der Amtshilfe um Maßnahmen ersuchen, zu denen [sie] selbst nicht befugt ist.“ Die Verfassungsschutzbehörde kann nachrichtendienstliche Mittel i. S.

für Verfassungsschutz begegneten sich in der Aufgabe, den Bestand des Bundes und der Länder, ihre Sicherheit und ihre fdGO zu schützen. In diesem Sinne auch Gröpl, Die Nachrichtendienste im Regelwerk der deutschen Sicherheitsverwaltung, 1993, S. 303 ff.

42 Offen gelassen in BVerfGE 97, 198 (217). Bereits aus dem Plural, der Mehrzahl, der Aufgabenübertragungsoptionen des Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG wird gefolgert, dass die genannten Polizei- und Verfassungsschutzaufgaben verschiedenen (Bundes-)Behörden übertragen werden müssen; siehe hierzu Nehm, NJW 2004, 3289 (3290), mit ausführlicher Diskussion vom „Polizeibrief v. 14. 4. 1949 bis zur Einrichtung der GTAZ und zahlr. w. Nachw. Grundlegend zur Gesamtproblematik Evers, Fn 1, S. 65 ff.

43 Nehm, ebda., S. 3291, unter Hinweis auf BVerfG 97, 198 (217); 100, 313 (370).

44 Nehm, ebda., S. 3292.

des § 8 Abs. 2 BVerfSchG, nicht aber mit Zwang durchsetzbare Maßnahmen im Vorfeld konkreter polizeitypischer Gefahren und strafprozessualer Verdachtslagen einsetzen.⁴⁵ Die Brandenburgische Verfassung greift, wie bereits angedeutet, in Art. 11 Abs. 3 LV das bundesrechtliche Trennungsgebot auf und regelt dieses mit identischem Regelungskern.

4. Grundsatz der Spontanübermittlung von Informationen als funktionelle Kehrseite des Trennungsgebotes – kein Dispens von den verfassungsrechtlichen Anforderungen des RiS

Das Erfordernis einer umfassenden informationellen Zusammenarbeit von Nachrichtendiensten, Polizei und Staatsanwaltschaften wird wenig überraschend und unter Hinweis auch auf die „einheitliche“, d. h. alle Gefahrenabwehrbehörden gleichermaßen verpflichtende Aufgabe zur Abwehr terroristischer und sonstiger Bedrohungen gelegentlich auch als die funktionelle Kehrseite des Trennungsgebotes beschrieben.⁴⁶ Für den Verfassungsschutz gelte gegenüber den Staatsanwaltschaften und den unter ihrer Sachleitung stehenden Polizeien der Grundsatz der Spontanübermittlung von Informationen zur Verhinderung und Verfolgung von Staatsschutzdelikten, wobei, abgeleitet aus dem Zusammenspiel von Officialmaxime und Legalitätsprinzip, für die Subsumtion der jeweiligen Erkenntnisse unter die einschlägigen Straftatbestände allein die Rechtsauffassung der Staatsanwaltschaft maßgeblich sei.⁴⁷ Die axiomatische Annahme einer einheitlichen auf Abwehr von Gefahren insbesondere durch terroristische Bedrohungen gerichteten Staatsaufgabe führt nur auf den ersten Blick zu der Annahme eines umfassenden und voraussetzungslosen, zwischen beteiligten Behörden beiderseitigen Austausches von personenbezogenen Daten als Kompensation für die organisatorische, funktionelle und informationelle Behördentrennung.

Bei näherem Hinsehen wird deutlich, dass

45 Gusy, DVBl. 1991, 1288.

46 Nehm, NJW 2004, 3289 (3294).

47 Ebda.

die prinzipielle Notwendigkeit von Datenaustausch den Verzicht auf die verfassungsrechtlich erforderliche jeweilige Zuweisung von Kompetenzen und an materielle Voraussetzungen geknüpfte Befugnisse nicht zu rechtfertigen vermag. Ohne das Erfordernis aufgabenspezifischer Zuweisungserfordernisse wäre bereits die in Art. 35 Abs. 1 GG konstituierte Amtshilfe partiell sinnwidrig. Ausgangspunkt für die informationelle Zusammenarbeit von Polizei- und Verfassungsschutzbehörde ist demnach die zunächst organisatorische, funktionelle und auch informationelle Gewaltentrennung, die sich letztlich aus den Prinzipien der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und dem Rechtsstaatsprinzip der Art. 19 und 20 GG ableiten lässt: In der durch einfachgesetzliche „bereichsspezifische“ Befugnisnormen zu Tage tretenden Konstituierung, Zuordnung und Begrenzung der realen Machtfaktoren liegt demnach nicht lediglich eine reine Zuständigkeitsverteilung. Auch diese Befugnisnormen sind daher Ausdruck der aus allgemeinen Verfassungsprinzipien abzuleitenden erforderlichen Begrenzungen staatlicher Gewalt. Daher unterliegt es – inzwischen einigermassen unstrittig – keinerlei Zweifeln, dass die Erhebung und Weitergabe personenbezogener Daten nur auf gesetzlicher Grundlage erfolgen darf, für deren bereichsspezifische Ausformung gesetzliche Spielräume innerhalb der skizzierten verfassungsrechtlichen Grenzen bestehen.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass das im Trennungsgrundsatz angelegte Organisationsprinzip im bundesverfassungsgerichtlichen Diskurs bislang nicht eine dem aus dem RiS und dem IT-Grundrecht ableitbaren Grundrechtsschutz vergleichbare Rolle gespielt hat. Gleichwohl ist feststellbar, dass auch und gerade in den modernen sicherheitsrechtlichen Vorschriften zu gemeinsamen Dateien (insbesondere des BKA-Gesetzes, des BND-Gesetzes und des ATDG) dem Trennungsgrundsatz dienende „Sicherheitspuffer“ angelegt sind: Als Voraussetzung für die Eingabe personenbezogener Daten in die gemeinsame Datei gelten die jeweiligen Übermittlungsvorschriften zugunsten der an der Zusammenarbeit beteiligten Behörden mit folgenden weiteren Einschränkungen: Die Eingabe ist nur zulässig,

wenn die übermittelnde Behörde diese Daten auch als eigene Dateien speichern darf. Sie ist weiterhin nur dann zulässig, wenn die Daten allen an der projektbezogenen Zusammenarbeit teilnehmenden Behörden übermittelt werden dürfen. Demnach dürften z. B. die aufgrund einer Maßnahme nach § 100a StPO ermittelten Daten nur unter der Voraussetzung eingespeichert werden, sofern nach § 14 Abs. 1 bis 3 BbgVerfSchG tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass jemand eine der in § 3 des Artikel-10-Gesetzes genannten Straftaten plant, begeht oder begangen hat (vgl. § 14 Abs. 4 BbgVerfSchG). Es bleibt abzuwarten, wie die bundesverfassungsgerichtliche Beurteilung dieser aktuellen Sicherheitsarchitektur in toto ausfällt.⁴⁸

V. Bundesrechtliche Verpflichtung des Landesgesetzgebers zur Regelung einer zur Aufgabenerfüllung fähigen Landesverfassungsschutzbehörde

Wie bereits angedeutet, verpflichtet die im Hinblick auf die Ziele einheitliche, in Bezug auf die Wahl der Mittel teilweise inkongruente Staatsaufgabe des Schutzes der freiheitlich demokratischen Grundordnung und des Bestandes und der Sicherheit von Bund und Ländern den Gesetzgeber bundesverfassungsunmittelbar zur Regelung eines funktionsfähigen Instrumentariums. Dieser Regelungspflicht entspricht der Bundesgesetzgeber zum einen durch die einschlägigen Vorschriften des BVerfSchG: Nach § 1 Abs. 2 BVerfSchG sind Bund und Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes zur Zusammenarbeit verpflichtet. § 2 Abs. 2 BVerfSchG verpflichtet die Länder zur Unterhaltung von (funktionsierenden) Verfassungsschutzbehörden. Die Erfüllung des verfassungsschutzbe-

48 Das BVerfG wird auch zu beurteilen haben, ob mit den erheblichen Kompetenzerweiterungen zugunsten des BKA diese Behörde nicht zu einer „mit den Landespolizeien [zumindest partiell] konkurrierende Bundespolizei ausgebaut“ wird und „damit [ihr] Gepräge als Polizei mit begrenzten Aufgaben [verliert]“. So die Formulierung des Gerichts im Zusammenhang mit der Übertragung polizeilicher Aufgaben auf den Bundesgrenzschutz, (BVerfG, NVwZ 1998, 495 ff., LS 2).

Freiheits-, Integritäts- und Überwachungsinteressen von Bürgern und Staat in Zeiten terroristischer Bedrohungen am Beispiel der Datenübermittlung zwischen Polizei- und Verfassungsschutzbehörden

hördlichen Aufgabenspektrums ist durch § 3 BVerfSchG verbindlich vorgegeben. Es besteht m. a. W. die bundesgesetzlich verankerte Rechtspflicht der Länder, Verfassungsschutzbehörden so zu organisieren, personell und sachlich und mit jenen Informationsgewinnungsmöglichkeiten auszustatten, die zur Erfüllung der bundesrechtlich vorgegebenen Aufgaben notwendig sind. Zum anderen sind auch die modernen Sicherheitsgesetze Ausdruck dieser konstitutionell verankerten legislatorischen Aufgabe, die schließlich in die grundrechtliche Schutzpflichtendogmatik eingepasst werden können.

Überschneidungsbereiche bei den Zielen polizeilicher und verfassungsschutzbehördlicher Tätigkeit ergeben sich im Übrigen bereits aus der einheitlichen Aufgabe der Abwehr von Gefahren für hochwertige Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit. In einem frühen Stadium der Gefahrenforschung wird eine Zuständigkeit auch der Polizeibehörde bei einem nur geringen Grad der Wahrscheinlichkeit des Gefahren Eintritts begründet, mithin bei einem Gefahrenverdacht, ohne dass objektiv eine konkrete Gefahr vorliegt.⁴⁹ Auch durch diese Kongruenzbereiche werden die Grundsätze einer organisatorischen, funktionellen und informationellen Trennung und die Forderung nach klaren und abgrenzbaren (Behörden) Zuständigkeiten nicht ad absurdum geführt.

VI. Zur landesrechtlichen Umsetzung der bundesgesetzlichen Vorgaben

1. Vorbemerkung zum unterschiedlichen Regelungsniveau in den Ländern

Der Blick in die Verfassungsschutzgesetze der Länder (deren Organisationsstruktur, Stellenpläne und Haushaltsgesetze) verdeutlicht, dass die bundesgesetzlich in § 2 Abs. 2 BVerfSchG geregelte Pflicht der Länder zur Einrichtung und Unterhaltung funktionsfähiger Verfassungsschutzbehörden

den auf unterschiedlichem Niveau erfüllt wird. Dies gilt auch und insbesondere für die verfassungsschutzbehördlichen Eingriffsbefugnisse: So wird zum Beispiel der Einsatz des IMSI-Catchers bislang nicht (von Anfang an, d. h. seit Bestehen der technischen Möglichkeiten) durch alle Landesgesetzgeber ermöglicht.⁵⁰

Ob und inwieweit aus diesen unterschiedlichen landesgesetzgeberischen Einschätzungen ein Sicherheitsproblem entsteht oder vertieft wird, ist in erster Linie ein Problem der Rechtstatsachen. Aus verfassungsrechtlicher Perspektive sind die landesspezifischen Bewertungen der Gefahrenlage und der geeigneten Mittel zur Erhaltung der Sicherheit eine zulässige Konsequenz des föderalen Staatsaufbaus auch auf dem Gebiet der Gefahrenabwehr. Umgekehrt kann von Kritikern weitergehender Eingriffsbefugnisse nicht deshalb auf eine prinzipiell mangelnde Eignung der Erhebung und Weitergabe personenbezogener Daten in zunehmendem Umfang geschlossen werden, weil in der Vergangenheit bei entsprechender Auswertung vorhandener Daten Terroranschläge hätten verhindert und menschliche Opfer hätten vermieden werden können.⁵¹ Landesrechtliche Disparitäten sollten durch das Ländergrenzen überschreitende Zusammenwirken der Sicherheitsbehörden einen

⁵⁰ Der Einsatz des IMSI-Catchers war zunächst (2007) nur in Bayern, Hamburg, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen zulässig. Richtigerweise sieht der aktuelle Entwurf zur Änderung des § 33b Abs. 6 BbgPolG nunmehr die prinzipielle richterliche Anordnungsbefugnis mit typisierten Ausnahmetatbeständen für die Annahme von Gefahr in Verzug vor. Zu der sachgerechten tatbestandlichen Erstreckung auf Fälle der Abwehr einer „gemeinen Gefahr“ kann sich der Gesetzgeber offenbar aus politischen Erwägungen nicht entschließen. Möglicherweise könnte insoweit der Hinweis im Entwurf der speziellen Gesetzesbegründung auf ein dem Art. 13 Abs. 7 GG entsprechendes Begriffsverständnis im Rahmen der parlamentarischen Befassung Abhilfe schaffen.

⁵¹ Dies gilt bereits für die Anfänge der Anti-Terrorismusgesetzgebung (nicht ausgewertete Hinweise auf den Entführungsort von Hans-Martin Schleyer). Auch gab es zahlreiche Hinweise auf den Terrorakt „9/11“, deren zutreffende Analyse die Katastrophe möglicherweise hätte verhindern können. Siehe Einzelheiten hierzu bei Ph. H. Schulte, Fn 7.

⁴⁹ Evers, Fn 18, S. 67 (zur damaligen Auffassung i. d. Rspr., 1981; m. a. W.: liegt nach heutigen Erkenntnissen eine Gefahr vor, obwohl eine objektive Gefahr noch nicht erkennbar ist?)

informatorischen Ausgleich erfahren. Dies ändert allerdings nichts an der staatsrechtlichen Verantwortlichkeit des einzelnen Landesgesetzgebers für entstehende Sicherheitslücken infolge unzureichender Regelungen.

2. Zur brandenburgischen Rechtslage am Beispiel der Spontanübermittlung personenbezogener Daten zwischen Polizei- und Verfassungsschutzbehörde

a) Gesetzeslage

Neben der Übermittlung von Daten auf Ersuchen einer Sicherheitsbehörde gibt es das Instrument der Spontanübermittlung. Dabei stellt sich die Frage, in welchem Umfang die bei einer Behörde verfügbaren Informationen an eine andere Behörde weitergegeben werden müssen bzw. dürfen. Das Spannungsverhältnis zwischen den sicherheitsbehördlichen Interessen an einer möglichst umfassenden undifferenziierten Weitergabe von personenbezogenen Daten und dem freiheitsbewahrenden Schutz des RiS tritt am Beispiel der Spontanübermittlung verfügbarer polizeilicher Daten an die Verfassungsschutzbehörde deutlich zu Tage: Da eine Verfassungsschutzbehörde im Vorfeld konkreter Gefahren ermittelt, verfügt sie geradezu aus der Natur der Sache heraus über Datensätze, die in Ermangelung eines Anfangsverdachts aus polizeilicher Perspektive (noch) keine Relevanz haben können. Dementsprechend können Informationen für die Verfassungsschutzbehörde von Interesse sein, die nach § 47 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 Bbg-PolG (bei der Polizei) zu löschen sind, weil „bei der zu bestimmten Terminen vorzunehmenden Prüfung oder aus Anlass einer Einzelfallbearbeitung festgestellt wird, dass die Daten für die Erfüllung der Aufgaben der speichernden Stelle nicht mehr erforderlich sind.“ Weiterhin sind Daten in den polizeigesetzlich spezifisch geregelten Fällen und dann zu löschen, wenn die Speicherung nicht zulässig war (§ 47 Abs. 2 Satz 1 Nrn. 1 und 2 BbgPolG). Zur Übermittlung von Informationen an die Verfassungsschutzbehörde regelt **§ 14 Bbg VerfSchG** auszugsweise:

„(1) Die Behörden, Betriebe und Einrichtungen des Landes sowie die der Aufsicht des Landes Brandenburg unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts unterrichten von sich aus die Verfassungsschutzbehörde über die ihnen bekannt gewordenen Tatsachen einschließlich personenbezogener Daten, die sicherheitsgefährdende oder geheimdienstliche Tätigkeiten für eine fremde Macht oder Bestrebungen im Geltungsbereich dieses Gesetzes erkennen lassen, die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen gegen die in § 3 Abs. 1 Nr. 1, 3 und 4 genannten Schutzgüter gerichtet sind.

(2) Die Staatsanwaltschaften und, vorbehaltlich der staatsanwaltschaftlichen Sachleitungsbefugnis, die Polizei übermitteln darüber hinaus von sich aus der Verfassungsschutzbehörde auch alle anderen ihnen bekanntgewordenen Informationen einschließlich personenbezogener Daten über Bestrebungen nach § 3 Abs. 1, wenn tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die Übermittlung für die Erfüllung der Aufgaben der Verfassungsschutzbehörde erforderlich ist. ...

(4) Die Übermittlung personenbezogener Daten, die aufgrund einer Maßnahme nach § 100 a der Strafprozessordnung bekanntgeworden sind, ist nach den Vorschriften der Absätze 1 bis 3 nur zulässig, wenn tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass jemand eine der in § 3 des Artikel 10-Gesetzes genannten Straftaten plant, begeht oder begangen hat. Auf die dabei übermittelten Kenntnisse und Unterlagen finden § 4 Abs. 1 Satz 2 und 3 und § 4 Abs. 2 Satz 2 des Artikel 10-Gesetzes entsprechende Anwendung. Die Übermittlung personenbezogener Daten, die aufgrund anderer strafprozessualer Maßnahmen bekanntgeworden sind, ist zulässig, wenn tatsächliche Anhaltspunkte für Bestrebungen oder Tätigkeiten nach § 3 Abs. 1 bestehen. Sie dürfen nur zur Erforschung dieser Bestrebungen oder Tätigkeiten genutzt werden ...“

Freiheits-, Integritäts- und Überwachungsinteressen von Bürgern und Staat in Zeiten terroristischer Bedrohungen am Beispiel der Datenübermittlung zwischen Polizei- und Verfassungsschutzbehörden

Zum Schutze des allgemeinen Persönlichkeitsrechts regelt § 19 BbgVerfSchG ergänzend Übermittlungsverbote:

„Die Übermittlung nach den Vorschriften dieses Abschnittes unterbleibt, wenn

1. eine Prüfung durch die übermittelnde Stelle ergibt, dass die Information zu löschen oder für die empfangende Stelle nicht mehr erforderlich ist,
2. für die übermittelnde Stelle erkennbar ist, dass unter Berücksichtigung der Art der Information und ihrer Erhebung die schutzwürdigen Interessen der betroffenen Person das öffentliche Interesse an der Übermittlung überwiegen, wovon in der Regel auszugehen ist, wenn die Information die engere Persönlichkeitsphäre der betroffenen Person berührt,
3. überwiegende Sicherheitsinteressen dies erfordern ...“

b) Exemplarische Analyse der einfachgesetzlichen Rechtslage zur Spontanübermittlung personenbezogener Daten von der Polizei- an die Verfassungsschutzbehörde

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass es dem Gesetzgeber prinzipiell freisteht, bereichsspezifische Vorschriften über die Weitergabe personenbezogener Daten in verschiedenen Gesetzen zu regeln. Zwar liegt die Annahme nahe, dass der Gesetzgeber „allgemeinere“, d. h. die für alle übrigen Behörden geltenden Regelungen im Verfassungsschutzgesetz vornimmt, während bereichsspezifische Erweiterungen oder Begrenzungen im jeweiligen Fachgesetz – hier dem Polizeigesetz – angesiedelt werden. Diese Systematik ist allerdings nicht zwingend, wie § 14 Abs. 2 BbgVerfSchG belegt; der brandenburgische Gesetzgeber hat mithin eine andere Systematisierung gewählt: Während die polizeigesetzlichen Regelungen der §§ 41, 43 BbgPolG allgemeine Grundlagen der Datenübermittlung für die Polizeibehörde zum Gegenstand haben, wird das insoweit bestehende Austauschverhältnis von Polizei- und Verfassungsschutzbehörde speziell durch die verfassungsschutzgesetzlichen Bestimmungen geregelt. Dieser Befund wird ausdrücklich durch § 41

Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BbgPolG bestätigt, der auf die Möglichkeit von bereichsspezifischen Spezialvorschriften verweist.

Die Analyse der einfachgesetzlichen landesrechtlichen Befugnisnormen zur Spontanübermittlung (auch) personenbezogener Daten von der Polizei- an die Verfassungsschutzbehörde ergibt im Übrigen den folgenden Befund: § 14 Abs. 2 BbgVerfSchG normiert als Spezialvorschrift zu der an alle übrigen Behörden des Landes gerichteten Regelung des § 14 Abs. 1 die Pflicht der Staatsanwaltschaften und der Polizei zur Spontanübermittlung ihrer Erkenntnisse – einschließlich personenbezogener Daten – über Bestrebungen, die gegen die freiheitlich demokratische Grundordnung, den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes oder gegen eines der weiteren in § 3 BbgVerfSchG genannten Rechtsgüter gerichtet sind. Durch § 14 Abs. 4 BbgVerfSchG erfolgt einfachgesetzlich die aus dem Prinzip der funktionalen und informationellen Trennung von Polizei- und Verfassungsschutzbehörde herzuleitende Begrenzung der Übermittlung spezifisch gewonnener Daten (§ 100a StPO, § 4 Artikel-10-Gesetz). Während § 14 Abs. 2 BbgVerfSchG die Übermittlung von Daten vom Vorliegen tatsächlicher Anhaltspunkte dafür abhängig macht, dass deren Übermittlung für die Erfüllung der Aufgaben der Verfassungsschutzbehörde erforderlich ist, wird in § 19 ein Übermittlungsverbot auch für den Fall konstituiert, dass nach Prüfung durch die übermittelnde Stelle die Information zu löschen ist.

Die Frage, in welchen Fällen die (personenbezogenen) Daten durch die Polizeibehörde zu löschen sind, ist allerdings insoweit unbeachtlich, als sich bereits aus Systematik und Regelungszweck des § 14 Abs. 2 BbgVerfSchG dessen Spezialität im Verhältnis zu § 19 Nr. 1 BbgVerfSchG ergibt: Der in § 14 Abs. 2 BbgVerfSchG geregelte Tatbestand erscheint sinnwidrig oder zumindest unsystematisch, sofern die Annahme zugrunde gelegt wird, dass die Polizeibehörde ein prinzipielles Übermittlungsverbot personenbezogener Daten im Falle der – späteren – Löschung durch die Polizeibehörde selbst trifft. Die speziellere, sich

explizit nur an die Strafverfolgungsbehörden richtende Regelung des § 14 Abs. 2 BbgVerfSchG liefe in diesem Falle leer. Mit anderen Worten kommt der Frage, ob die bei der Polizeibehörde vorhandene Information zu löschen ist, unter den Voraussetzungen des § 14 Abs. 2 BbgVerfSchG keine eigenständige Bedeutung zu; das Datum kann bei Vorliegen dieser Voraussetzungen nicht zu löschen sein: Sofern nicht durch § 19 Nr. 1 BbgVerfSchG ein eigener, von § 14 Abs. 2 BbgVerfSchG abweichender – deutlich erweiterter – Erforderlichkeitsmaßstab angelegt wird, muss es um Informationen über Bestrebungen nach § 3 Abs. 1 BbgVerfSchG gehen, bei denen das Übermittlungserfordernis auf tatsächliche Anhaltspunkte (für die Erforderlichkeit der verfassungsschutzbehördlichen Aufgabenerfüllung) gestützt werden kann. Eine Differenzierung zwischen verschiedenen, qualitativ unterschiedlichen Erforderlichkeitsmaßstäben – innerhalb eines einzelnen Landesgesetzes, hier des BbgVerfSchG oder auch verschiedener landesrechtlicher Sicherheitsgesetze: BbgVerfSchG und BbgPolG – lässt sich nicht herleiten. Das Übermittlungsverbot des § 19 Nr. 1 BbgVerfSchG betrifft demnach Daten, deren Übermittlung nach Maßgabe eines einheitlichen Maßstabes der §§ 14 Abs. 2, 19 Nr. 1 BbgVerfSchG und zugleich nach § 47 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 BbgPolG für die Erfüllung der Aufgaben der speichern Stelle nicht mehr erforderlich sind.

Die Verfassungsschutzbehörde ist insoweit auf allgemeine – öffentliche – Erkenntnisquellen zurückgeworfen.

Durch die Regelungen der §§ 14 und 19 BVerfSchG wird bei diesem Normverständnis den materiellen Anforderungen des RiS nach einer bereichsspezifischen Ermächtigungsgrundlage mit hinreichend präzisen tatbestandlichen Anforderungen zum Schutze (am Maßstab des RiS) beachtlicher Schutzgüter entsprochen, das freiheitssichernde organisatorisch-funktionelle und informationelle Trennungsgebot nicht verletzt (jedenfalls nicht, solange arrondierende bundesrechtliche Regelungen außer Betracht bleiben) und damit zugleich eine klare (politische) Behördenverantwortung ermöglicht. Mit Blick auf die (derzeit ein-

fachgesetzlich) gebotene Erfüllung der weitergehenden verfassungsschutzbehördlichen Rechtspflichten aus dem BVerfSchG und weiteren Sicherheitsgesetzen des Bundes (ATDG u. a.) muss innerhalb der Polizeibehörde sichergestellt werden, dass eine sachgerechte Beurteilung der „Erforderlichkeit“ von Datentransfers an die Verfassungsschutzbehörde erfolgt.

Demnach liegt de lege lata ein schlüssiges landesrechtliches Regelungskonzept vor, das dem organisatorischen, funktionellen und informationellen Trennungsgebot, auch in dessen landesverfassungsrechtlicher Ausformung des Art. 11 Abs. 3 LV, nicht zuwiderläuft. Die landesrechtliche Begrenzung der zulässigen Übermittlung von personenbezogenen Daten auf die in § 3 BbgVerfSchG genannten Schutzgüter entspricht im Wesentlichen sowohl der bisherigen bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zu Eingriffen in die Unterbestandteile des APR aus Art. 2 Abs. 1 i. V. mit Art. 1 Abs. 1 GG, als auch den bundesverfassungsschutzgesetzlichen Vorgaben und den in anderen Landesverfassungsschutzgesetzen vorgenommenen Abwägungen.

VII. Anmerkung zum Schluss

Die sog. „Sicherheitsarchitektur“ der Bundesrepublik Deutschland hat durch die modernen Sicherheitsgesetze, insbesondere die Antiterrordatei / das Gemeinsame-Dateien-Gesetz⁵² und die BKA-Gesetzesnovelle vom 31. Dezember 2008⁵³ unbestreitbar eine deutlich „präventionsstaatliche“⁵⁴ Ausrichtung erfahren, die im Übrigen um-

52 Artikel 1 des Gesetzes zur Errichtung gemeinsamer Dateien von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten des Bundes und der Länder (Gemeinsame-Dateien-Gesetz), Gesetz zur Errichtung einer standardisierten zentralen Antiterrordatei von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten von Bund und Ländern (Antiterrordateigesetz – ATDG) vom 1. 12. 2006, BT-Drs. 16/2950, BGBl. I 2006, 3409.

53 BGBl. I 2008, 3083 ff. (31. Dezember 2008). Weiterhin sind durch das Terrorismusbekämpfungsgesetz (TBEG), BGBl. I 2007, 2, erhebliche Modifikationen der bisherigen „Architektur“ erfolgt.

54 Begriff nach Huster/Rudolph, Vom Rechtsstaat zum Präventionsstaat (2008).

Freiheits-, Integritäts- und Überwachungsinteressen von Bürgern und Staat in Zeiten terroristischer Bedrohungen am Beispiel der Datenübermittlung zwischen Polizei- und Verfassungsschutzbehörden

fassend den Gegenstand aktueller bundesverfassungsgerichtlicher Kontrollverfahren bilden.⁵⁵ Der vielerorts geäußerten Befürchtung, dass der Präventionsstaat den Rechtsstaat durch in großer Zahl kompilierte Kompetenzen bei Bundesbehörden und durch eine schleichende Uminterpretation des Gefahrenbegriffs (hin zu einem in das Gefahrenvorfeld verlagerten personalisierten und Gefahr-Gefahren-Begriff) aushöhle, dass m. a. W. die grundrechtlichen subjektiven Gewährleistungen insbesondere des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts aus Art. 2 Abs. 1 i. V. mit Art. 1 Abs. 1 GG, jedenfalls im Hinblick auf das informationelle Selbstbestimmungsrecht, zunehmend und unter Inkaufnahme einer strukturellen und verfestigten Kernbereichsinsuffizienz ent-

55 Eine kurzfristige Entscheidung des BVerfG in diesen Verfahren ist nicht zu erwarten. Es ist erkennbar, dass die verfassungsgerichtliche Beurteilung erst erfolgen wird, sobald für das hohe Gericht vorbereitete Rechtstatsachen in ausreichendem Maße durch fachgerichtliche Urteile zugänglich sind.

leert würden, ist – auf dem Boden der bisherigen Dogmatik – durch eine stringente Güterabwägung zu begegnen, wie sie das BVerfG in der Online-Durchsuchungsentscheidung für das IT-Grundrecht vorgenommen hat.

Ob die durch die neuen zahlreichen bundesbehördlichen Eingriffsbefugnisse bewirkten erheblichen Verschiebungen in der föderalen Kompetenzordnung Bestand haben können, wird eine weitere zentrale Frage der anhängigen bundesverfassungsgerichtlichen Verfahren sein. Indirekt wird das Gericht zum sicherheitsrechtlichen Gesamtkonzept Stellung zu nehmen haben, das Möllers in einer Anhörung des Innenausschusses zur BKA-Novelle so beschrieben hat: „Das unausgesprochene Organisationskonzept dieses Gesetzes ist: Wir geben eigentlich einmal allen Behörden, die wir haben, alle Kompetenzen, die wir kennen, und dann sehen wir weiter.“⁵⁶

56 Innenausschuss, Ausschussprotokoll vom 15. 9. 2008, S. 21.

Impressum

Herausgeber: Rainer Grieger,
Präsident der Fachhochschule der Polizei des Landes Brandenburg

Beirat: Prof. Dr. Ilona Stolpe (Vorsitzende), KDin Cerstin Petersen-Schäfer,
Prof. Dr. Ingo Wirth

Redaktion: Prof. Dr. Ingo Wirth

Fachhochschule der Polizei des Landes Brandenburg,
Bernauer Straße 146, 16515 Oranienburg,
Tel. 03301-850-2401 oder 2501
Fax 03301-850-2409
E-Mail fachhochschule@polizei.brandenburg.de

ISSN 1865-1062

Druck: Fachhochschule der Polizei des Landes Brandenburg

Redaktionsschluss: 14. Dezember 2011