DIE KRIMINALPOLIZEI

Zeitschrift der Gewerkschaft der Polizei • Ausgabe 1/2014





Editorial



Liebe Leserin, lieber Leser,

die Verständigung im Strafverfahren, gerne auch als sogenannte "Deals" bezeichnet, werden seit Jahren durchaus kritisch begleitet. Sieht man doch die Suche nach der Wahrheit zum Preis für ein verkürztes Verfahren verkauft. Im Jahr 2013 wurden die gesetzlichen Regelungen der Verständigung zwischen den Verfahrensbeteiligten, dem Gericht, der Verteidigung und der Staatsanwaltschaft, durch das Bundesverfassungsgericht für verfassungskonform erklärt. Dr. Heiko Artkämper, Staatsanwalt und Gruppenleiter bei der Staatsanwaltschaft in Dortmund, setzt sich vor dem Hintergrund der gewonnenen Erfahrungen in seinem Beitrag "Deal – Verständnis für Verständigung im Strafverfahren?!" anhand von Beispielen und Missbrauchsfällen aus der Praxis kritisch mit der Thematik auseinander. Einleitend stellt er fest, dass bei einer ordnungsgemäßen Absprache ein Plädover des Staatsanwaltes im eigentlichen Sinne des Versuchs einer Überzeugung des Gerichts von der eigenen Einschätzung der Sach- und Rechtslage häufig zu einer begriffsjuristischen Farce wird. In einem Rückblick beschreibt Dr. Artkämper die unterschiedlichen Motivationen für einen Deal: "Auf Seiten der Justiz wird eher das Bestreben im Vordergrund stehen, die knappen Ressourcen durch ein "abgesprochenes" und damit möglichst rasches Verfahren zu schonen, führt er aus. Angeklagter und Verteidigung werden sich durch ihre Mitwirkung an einer Verständigung, deren bedeutendster Teil ein Geständnis ist, ein für den Angeklagten möglichst günstiges Ergebnis des Strafverfahrens erhoffen." Unter anderem über die Betrachtung unterschiedlicher Verfahrensschritte kommt er zusammenfassend zu dem Ergebnis, dass der Vollzug der gesetzlichen Regelungen in erheblichem Maße defizitär ist. Das Vollzugsdefizit beruht nach Ansicht von Dr. Artkämper nicht auf Regelungslücken, sondern auf einer mangelhaften Umsetzung und fehlenden vollständigen Verinnerlichung der Regelung.

Der Einsatz sogenannter Drohnen ist in der jüngeren Vergangenheit in erster Linie durch den zumeist tödlichen militärischen Einsatz in Afghanistan in die Schlagzeilen geraten. Nach übereinstimmender Auffassung von Experten ist auch der Einsatz im polizeilichen Kontext unverzichtbar, beispielsweise zur Suche nach Vermissten oder zur Eigensicherung. Für derartige Aufklärungseinsätze bedarf es einer konsequenten Einhaltung rechtlicher Rahmenbedingungen. **Prof. Dr. Christoph Gusy** von der Universität Bielefeld bearbeitet unter dem Titel "Aufklärungsdrohnen im Polizeieinsatz Grundgesetzliche Vorgaben und Grenzen beim präventiv-polizeilichen Einsatz von Drohnen" mögliche Einsatzgebiete und verfassungsrechtliche Vorgaben. Es bleibt zu hoffen, dass die Betrachtungen von Prof. Gusy mit dazu beitragen, dass sich Kritiker und Befürworter im Interesse

einer wirksamen Gefahrenabwehr auf eine tragfähigen Grundlage zum Einsatz einigen. Bürgerinnen und Bürger haben einen Anspruch darauf, dass zu ihrem Schutz die effizientesten und wirksamsten Mittel durch die Polizei zum Einsatz gebracht werden können.

"Ist die Deutsche Bank eine kriminelle Vereinigung?" fragt Dr. Wolfgang Hetzer aus Wien. Seit Wochen finden sich fast ausschließlich kritische Veröffentlichungen wie Zinsmanipulationen oder das US-Hypothekengeschäft im Zusammenhang mit den globalen Aktivitäten der Deutsche Bank. Straf- bzw. Schadenersatzzahlungen oder Rückstellungen in fast astronomischer Milliardenhöhe sind die zwangsläufige Folge. Dr. Hetzer wirft in seinem Beitrag daher die Frage auf, was passiert, wenn sich auch Banken in Spielcasinos verwandeln, in denen ohne deren Wissen und Wollen mit dem Vermögen der Anleger gezockt wird? Seine Auseinandersetzung mit den Fakten fasst er unter anderem in folgenden Schlussthesen zusammen: Die anhaltende Finanzkrise ist auch die Folge eines Politikversagens. In einer durch Inkompetenz korrumpierten Politik haben überambitionierte Amtsträger ein Milieu der Gefälligkeit geschaffen, in dem Akteure der Finanzwirtschaft mit strategischer Weitsicht eine globale Bereicherungsorgie vorbereitet und schließlich über viele Jahre gefeiert haben. Während die konventionelle Organisierte Kriminalität mit kaufmännischer Rationalität eine "Mischkalkulation" entwickelt, auf deren Grundlage sie legales und illegales Handeln kombiniert, ist es der Finanzwirtschaft zunächst gelungen, den offensichtlichen Rechtsbruch zu vermeiden, indem sie Gesetzgebungsprozesse so beeinflusste, dass sie ihre eigensüchtigen Interessen optimal verfolgen kann.

Neben den offenbar weitreichenden Gesetzgebungsdefiziten stelle ich die Frage, zu welchen Ergebnissen die Strafverfolgungsbehörden bislang gekommen sind. Es bestehen erhebliche Zweifel, ob aus den erkannten Rechtstatsachen die notwendigen Schlussfolgerungen und strategischen Ziele abgeleitet wurden.

Herbert Klein

iicibeit iiteii

▶ ▶ Übersicht

STÄNDIGE EHRENAMTLICHE MITARBEITER

Bund

Bundesanwalt Thomas Beck, Generalbundesanwalt Karlsruhe

Baden-Württemberg

Landespolizeipräsident Dr. Wolf Hammann, Innenministerium Baden-Württemberg

Landespolizeipräsident a. D. Erwin Hetger, Stuttgart

Landeskriminaldirektor Hartmut Grasmück, Innenministerium Baden-Württemberg

Generalstaatsanwalt Klaus Pflieger,

Generalstaatsanwaltschaft Stuttgart

Rektor Prof. Alexander Pick,

Hochschule der Polizei Baden-Württemberg

Prof. Dr. Heinz-Dieter Wehner,

Institut für Gerichtliche Medizin Tübingen

Ltd. Kriminaldirektor Heiner Amann, Polizeidirektion Freiburg

Landespolizeipräsident a. D. Dr. Alfred Stümper, Stuttgart

Präsident a. D. Franz-Hellmut Schürholz, Landeskriminalamt Stuttgart

Ltd. Kriminaldirektor Peter Egetemaier, Leiter der Akademie der Polizei Baden-Württemberg

Präsident Klaus Hiller,

Landeskriminalamt Baden-Württemberg

Präsident a. D. Prof. Dr. Rainer Schulte, Freiburg

Inspekteur der Polizei a. D. Hartmut Lewitzki, Innenministerium Baden-Württemberg

Kriminalhauptkommissar a. D. Wolfgang Schmidt,

Schwäbisch Gmünd

Bayern

Polizeipräsident Peter Dathe, BLKA München Ltd. Kriminaldirektor a. D. Gunter Hauch

Ltd. Kriminaldirektor Jürgen Schermbach, Leiter E3 – Verbrechensbekämpfung bei PP Oberbayern Nord

Erster Kriminalhauptkommissar Gerold Wiesbacher,

Fortbildungsinstitut der Bayerischen Polizei, Fachbereich Kriminalistik/Kriminologie

Kriminaldirektor Bernd Hackl,

Leiter der KPI Rosenheim

Berlin

Kriminalhauptkommissar Robert Hobrecht, Berlin

Kriminaldirektor Oliver Tölle, Berlin

Prof. Dr. Claudius Ohder,

Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin

EKHK a. D. Peter Trapp,

CDU Berlin

BKA

Kriminaldirektorin Sabine Wenningmann Regierungsdirektor Dr. Peter Frodl,

Bundeskriminalamt/DS 1

Ltd. Kriminaldirektor Nikolaus Speicher,

Bundeskriminalamt / ITD-V

Brandenburg

Kriminalhauptkommissar a. D. Peter Krüger LKA Brandenburg

Kriminaldirektor Roger Höppner

Ministerium des Innern, Potsdam

Bremen

Erster Kriminalhauptkommissar Rolf Oehmke,

Polizei Bremen

Staatsrat Holger Münch

 $Kriminal direktor\ J\"{o}rg\ Seedorf,$

Ortspolizeibehörde Bremerhaven

Ltd. Kriminaldirektor Andreas Weber,

Polizei Bremer

Bundespolizei

Erster Polizeihauptkommissar Edgar Stoppa,

Bundespolizeiakademie Lübeck

Ltd. Polizeidirektor Michael Brall,

Bundespolizeipräsidium Potsdam

Polizeidirektor Thomas Spang,

Bundespolizeipräsidium Potsdam

Direktor der Bundespolizei Jörg Baumbach,

Bundespolizeipräsidium Potsdam

Hamburg

André Bunkowsky,

Polizei Hamburg

Hessen

Polizeivizepräsident Uwe Brunnengräber,

Polizeipräsidium Südhessen

Erster Kriminalhauptkommissar Ralf Humpf,

Landeskriminalamt Hessen

Polizeihauptkommissar und Ass. Jur.

Dirk Weingarten,

Polizeiakademie Hessen

Kriminaloberrat Swen Eigenbrodt,

Polizeipräsidium Südhessen

Mecklenburg-Vorpommern

Inspekteur der Polizei Rudolf Springstein,

Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern

Polizeidirektor Rainer Becker,

Fachhochschule für öffentliche Verwaltung, Polizei und Rechtspflege

Niedersachsen

Ltd. Kriminaldirektor Wolfgang Rösemann,

Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport

Polizeivizepräsident Thomas Rochell,

Polizeidirektion Hannover

Polizeidirektor Volker Feige,

Polizeiakademie Niedersachsen

Nordrhein-Westfalen

Leitender Polizeidirektor Klaus Noske

Kriminal hauptkommiss ar

Dipl. Verw. Wirt Dietrich Voß,

Kriminalprävention/Opferschutz Leiter Leitungsstab Jürgen Kleis

Kriminalhauptkommissar Wolfgang Spies,

Polizeipräsidium Wuppertal

Leitender Kriminaldirektor Dieter Kretzer

Rheinland-Pfalz

Inspekteur der Polizei Werner Blatt,

Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur, Mainz

Generalstaatsanwalt a. D. Erich Jung,

Generalstaatsanwaltschaft Koblenz

Polizeipräsident Wolfgang Fromm, Polizeipräsidium Koblenz Präsident Wolfgang Hertinger,

Landeskriminalamt Rheinland-Pfalz

Matthias Bongarth, Geschäftsführer,

Landesbetrieb Daten und Information

Leitender Polizeidirektor Rainer Hamm,

Zentralstelle für Polizeitechnik, Mainz

Direktor der Bereitschaftspolizei Rheinland-Pfalz Klaus Werz,

Direktion der Bereitschaftspolizei, Mainz

Kriminaldirektor Gerald Gouase.

Landeskriminalamt Rheinland-Pfalz

Kriminaldirektor Klaus Mohr,

Polizeipräsidium Mainz

Saarland

Direktor Dr. Helmut Albert,

Leiter des saarländischen Landesamtes für Verfassungsschutz

Generalstaatsanwalt a. D. Ralf-Dieter Sahm,

Generalstaatsanwaltschaft Saarbrücken

Landespolizeivizepräsident Hugo Müller,

Ständiger Vertreter des Leiters des Landespolizeipräsidiums Saarland

Kriminalhauptkommissar Norbert Meiners,

Landesinstitut für präventives Handeln

Sachsen

Prof. Dr. med. Jan Dreßler,

Leiter des Instituts für Rechtsmedizin,

Universität Leipzig

Prof. Dr. Christine Erfurt,Direktorin des Instituts für Rechtsmedizin, TU

Dresden

Polizeipräsident Bernd Merbitz,

Polizeidirektion Leipzig

Sachsen-Anhalt

Kriminaloberrat Sirko Eckert,

Polizeidirektion Sachsen-Anhalt Nord

MR Peter Reisse,

MI Sachsen-Anhalt

Kriminaldirektor Karl-Albert Grewe,

Polizeidirektion Sachsen-Anhalt Nord

Kriminaldirektor Bernd Ritzmann,

Fachhochschule Polizei Sachsen-Anhalt

Landespolizeidirektor a. D. Rolf-Peter Wachholz, Innenministerium Sachsen-Anhalt

Schleswig-Holstein

Prof. Hartmut Brenneisen

Leitender Regierungsdirektor und Dekan des Fachbereichs Polizei der FHVD Schleswig-Holstein

Polizeioberrat Ralph Garschke,

Landespolizeiamt

Kriminaloberrat Michael Raasch,

Polizeidirektion Husum

Kriminaloberrat Rainer Bretsch,

Polizeidirektion Neumünster

Polizeioberrat Hartmut Kunz, Innenministerium Schleswig-Holstein

Ministerialdirigent Jörg Muhlack, Innenministerium Schleswig-Holstein

Thüringen

Polizeidirektor Gerd Lang,

Leiter des Bildungszentrums der Thüringer Polizei

Editorial	1
Deal – Verständnis für Verständigung im Strafverfahren?! Von Staatsanwalt (GL) Dr. Heiko Artkämper, Dortmund, zugleich Präsident der Deu Gesellschaft für Kriminalistik (DGfK)	4 tschen
Die "Polizei-Cloud" Matthias Bongarth, Geschäftsführer des Landesbetriebes Daten und Information Rheinland-Pfalz und Dr. Torsten Neu, Mitarbeiter im CERT-rlp im Landesbetrieb Daten und Information Rheinland-Pfalz	12
Aufklärungsdrohnen im Polizeieinsatz Prof. Dr. Christoph Gusy, lehrt Öffentliches Recht, Staatslehre und Verfassungsgeschichte an der Universität Bielefeld.1	16
Neue Asservatenverwaltung bei der Bayerischen Polizei Von Kriminalhauptkommissar Jürgen Sigl, Bayerisches Landeskriminalamt, SG 632, Projektgruppe Asservate	23
Ist die Deutsche Bank eine kriminelle Vereinigung? Von Dr. Wolfgang Hetzer, Ministerialrat, Wien	26
Wichtiges in Kürze Von Gunhild v. d. Groeben, Journalistin, Mainz	34
Strafrechtliche Rechtsprechungsübersicht Von Dirk Weingarten, Polizeihauptkommissar & Ass. jur., Polizeiakademie Hessen	35
Gewerkschaftspolitische Nachrichten Von Sascha Braun, GdP Bundesvorstand, Berlin	36
Buchrezensionen	11, 22

IMPRESSUM

Herausgeber:

GdP Gewerkschaft der Polizei, Bundesgeschäftsstelle Berlin, Stromstraße 4, 10555 Berlin, Telefon: 030 / 39 99 21-0, Fax: -200

Redaktion:

Fachlicher Teil:

Chefredakteur Herbert Klein, Leitender Kriminaldirektor, Polizeipräsidium Rheinpfalz, E-Mail: hcklein51@aol.com,

Gunhild Groeben, Journalistin, E-Mail: gunegroeben@gmx.com

c/o VERLAG DEUTSCHE POLIZEILITERATUR GmbH

Anzeigenverwaltung

Ein Unternehmen der Gewerkschaft der Polizei

Betriebsstätte Worms, Rheinstraße 1, 67547 Worms, Telefon 0 62 41 / 84 96-0

Gewerkschaftspolitischer Teil:

Oliver Malchow, GdP- Bundesvorsitzender,

c/o GdP-Bundesgeschäftsstelle, Stromstraße 4, 10555 Berlin,

Telefon: 030 / 39 99 21-110, Fax: -211

Namentlich gekennzeichnete Artikel müssen nicht die Meinung der Redaktion wiedergeben.

Manuskripte bitte ausschließlich an die Redaktion senden. Für unverlangt eingesandte Manuskripte wird keine Haftung übernommen. Die in dieser Zeitschrift veröffentlichten Beiträge sind urheberrechtlich geschützt. Nachdruck, Vervielfältigungen usw. sind nur mit Quellenangabe und nach schriftlicher Genehmigung des Verlages gestattet.

Verlag und Anzeigenverwaltung:

VERLAG DEUTSCHE POLIZEILITERATUR GmbH

Anzeigenverwaltung, Ein Unternehmen der Gewerkschaft der Polizei

Forststraße 3 a, 40721 Hilden,

Telefon: 02 11 / 7 10 4-0, Fax: -174, av@vdpolizei.de Betriebsstätte Worms: Rheinstraße 1, 67547 Worms, Telefon: 0 62 41 / 84 96-0, Fax: -70, avworms@vdpolizei.de

Geschäftsführer: Bodo Andrae, Joachim Kranz

Anzeigenleitung: Antje Kleuker

Erscheinungsweise und Bezugspreis:

Vierteljährlich im letzten Quartalsmonat

Einzelbezugspreis 3,50 Euro incl. 7 % MwSt. zzgl. Versandkosten, Jahresabonnement 12,- Euro incl. 7% MwSt. zzgl. Versandkosten. Aufgrund des kriminalfachlichen Inhalts der Zeitschrift "Die Kriminalpolizei" kann diese nur an Personen und Institutionen ausgeliefert werden, die entsprechendes berufliches Interesse an der Zeitschrift nachweisen. "Die Kriminalpolizei" darf nicht in Lesezirkeln geführt werden. Bestellungen nur an den Verlag.

Herstellung:

Griebsch & Rochol Druck GmbH & Co. KG, Gabelsbergerstraße 1, 59069 Hamm,

Telefon: 0 23 85 / 931-0, Fax: 0 23 85 / 93 12 13, info@grd.de

ISSN 0938-9636

Internet-Adresse: www.kriminalpolizei.de



Deal – Verständnis für Verständigung im Strafverfahren?!

Von Staatsanwalt (GL) Dr. Heiko Artkämper, Dortmund, zugleich Präsident der Deutschen Gesellschaft für Kriminalistik (DGfK)

Der Verfasser war lange Zeit ein überzeugter Befürworter von Absprachen im Strafverfahren; die grundlegende Entscheidung des BGH im 43.ten Band beruhte auf einem Verfahren, das er geführt und in dem er den Deal angeschoben hatte. Die in der Folgezeit selbst erlebte und von anderen berichtete Praxis hat zu einem radikalen Sinneswandel geführt.

1. Entscheidung des BVerfG

Das BVerfG hat im Jahr 2013¹ die gesetzlichen Regelungen der Verständigung für verfassungskonform erklärt, sieht aber Vollzugsdefizite und betont in diesem Zusammenhang die Verantwortung der Verfahrensbeteiligten (insbesondere der Staatsanwaltschaften und der Generalstaatsanwaltschaften):

- ▶ Postulate des BVerfG:
- Dem Gesetzgeber ist es nicht verwehrt, Verständigungen normativ zuzulassen.
- ▶ Der Vollzug des Verständigungsgesetzes ist in erheblichem Maße defizitär, was (jedenfalls derzeit noch) nicht zur Verfassungswidrigkeit der gesetzlichen Regelung und Praxis führt. Das Vollzugsdefizit beruht nicht auf Regelungslücken, sondern auf der mangelhaften Umsetzung und fehlenden vollständigen Verinnerlichung der Regelungen. Den Gesetzgeber trifft eine Pflicht zur Beobachtung und ggf. zur Nachbesserung.
- ▶ Der Kontrolle durch die Staatsanwaltschaft kommt beim Deal eine herausgehobene Bedeutung zu, weil sich Angeklagter und Gericht hinsichtlich des möglichen Verfahrensergebnisses einer eingeschränkten Bindung unterwerfen. Die Staatsanwaltschaft hat als "Wächter des Gesetzes" die Gesetzmäßigkeit dieser Bindung zu sichern, gesetzwidrigen Vorgehensweisen ihre Zustimmung zu verweigern und gegen hiergegen verstoßende Urteile Rechtsmittel einlegen. Dabei ermöglichen es Weisungsgebundenheit und Berichtspflichten, einheitliche Standards für die Erteilung der Zustimmung zu Absprachen sowie für die Ausübung der Rechtsmittelbefugnis aufzustellen und durchzusetzen.
- Verfassungsrechtliche Grundsätze des Schuldprinzips, der Pflicht zur Erforschung der materiellen Wahrheit, eines fairen, rechtsstaatlichen Verfahrens, Unschuldsvermutung, Selbstbelastungsfreiheit und Neutralitätspflicht des Gerichts gelten unbedingt. Wahrheitserforschung, rechtliche Subsumtion und Grundsätze der Strafzumessung stehen nicht zur freien Disposition der Verfahrensbeteiligten.
- Das Verständigungsgesetz stellt eine abschließende Regelung dar und sichert die Einhaltung der genannten verfassungsrechtlichen Vorgaben. Außerhalb des gesetzlichen

- Regelungskonzepts erfolgende (sogenannte "informelle") Absprachen sind unzulässig.
- ▶ Einen "Handel mit Gerechtigkeit" darf es nicht geben. Bloße inhaltsleere Formalgeständnisse, insbesondere etwa bei der Weigerung der Beantwortung von Fragen zum Sachverhalt, dem "Abnicken" der Anklage oder in Form einer Erklärung, der Anklage nicht entgegentreten zu wollen, sind untaugliche Grundlage der richterlichen Überzeugungsbildung. Gerade ein verständigungsbasiertes Geständnis ist zwingend auf seine Richtigkeit zu überprüfen, wenn auch unter weniger strengen Anforderungen als im Rahmen einer förmlichen Beweisaufnahme.
- ➤ Zusagen der Staatsanwaltschaft, andere anhängige Ermittlungsverfahren – etwa nach § 154 Abs. 1 StPO – einzustellen, lösen weder eine Bindungswirkung noch schutzwürdiges Vertrauen aus. Verständigungen dürften sich ausschließlich auf das zugrunde liegende, aktuelle Erkenntnisverfahren beziehen.
- ▶ Ein wirksamer Rechtsmittelverzicht ist ausgeschlossen.

Diese Forderungen sollen anhand von Beispielen und Missbrauchsfällen aus der Praxis näher erläutert werden.²

2. Rolle der Staatsanwaltschaft

Bei einer ordnungsgemäßen Absprache wird ein Plädoyer des Staatsanwaltes im eigentlichen Sinne des Versuchs einer Überzeugung des Gerichts von der eigenen Einschätzung der Sachund Rechtslage häufig zu einer begriffsjuristischen Farce: Sämtliche Aspekte im tatsächlichen und rechtlichen Bereich sind vorher ausdrücklich in öffentlicher Hauptverhandlung erörtert worden, so dass eigentlich nichts bleibt, als eine bloße Wiederholung.

Das Gericht muss die Absprache mit einer 2/3-Mehrheit beschließen. Zu einem Vorschlag erhalten sämtliche Verfahrensbeteiligten – auch Nebenkläger –³ Gelegenheit zur Stellungnahme. Stimmen Staatsanwaltschaft und Verteidigung zu – auf die Nebenklage kommt es nicht an – ist das Gericht an die Absprache gebunden und kann von ihr nur unter den Voraussetzungen des § 257c Abs. 4 S. 1, 2 StPO abrücken. Die Absprache bindet Rechtsmittelgerichte ebenso wenig wie die Gerichte, an die das Verfahren nach § 354 StPO zurückverwiesen wird; allerdings greift das allgemeine Verschlechterungsverbot ein.

Der Staatsanwalt ist ein Gegner von Absprachen, da er der Überzeugung ist, dass ein kontradiktorisches Verfahren bessere Ergebnisse erzeugt.

▶ ▶ Deal – Verständnis für Verständigung im Strafverfahren?!

§ 257c StPO räumt der Staatsanwaltschaft eine starke Stellung – ein Vetorecht – ein: "Das Gericht muss sich dem Vorschlag der Staatsanwaltschaft beugen, wenn es eine Verständigung erreichen möchte." Bei Angeklagten, die dienstrechtliche, öffentlichkeitsbedingte, berufliche oder familiäre Folgen einer Fortsetzung des Strafverfahrens zu erwarten haben, wird die Staatsanwaltschaft besonders verantwortungsvoll vorzugehen haben. Gleiches gilt bei Absprachen mit unverteidigten Angeklagten und solchen mit geringer "Verhandlungsmasse". Jenen ist jedoch ein gleicher Zugang zu konsensualer Verfahrenserledigung zu ermöglichen. Andererseits kann "eine hemdsärmlige und bisweilen wichtigtuerisch auftretende "Lebensnähe" nicht mehr zählen [...] als richterliche Gesetzesbindung und Pflichtbewusstsein". Die Staatsanwaltschaft muss sich deswegen manchen Ansinnen der Gerichte verschließen.

- ▶ Der Kontrolle durch die Staatsanwaltschaft kommt beim Deal eine herausgehobene Bedeutung zu, weil sich Angeklagter und Gericht hinsichtlich des möglichen Verfahrensergebnisses einer eingeschränkten Bindung unterwerfen. Die Staatsanwaltschaft hat als "Wächter des Gesetzes" die Gesetzmäßigkeit dieser Bindung zu sichern, gesetzwidrigen Vorgehensweisen ihre Zustimmung zu verweigern und gegen hiergegen verstoßende Urteile Rechtsmittel einlegen.
- ▶ Dabei ermöglichen es Weisungsgebundenheit und Berichtspflichten, einheitliche Standards für die Erteilung der Zustimmung zu Absprachen sowie für die Ausübung der Rechtsmittelbefugnis aufzustellen und durchzusetzen. Auch kann es angezeigt sein, dass sich die Generalstaatsanwaltschaften als Mittelbehörden dem annehmen.

3. Kurze historische Reminiszens

Die Motivationen für einen Deal sind unterschiedlich: "Auf seiten der Justiz wird eher das Bestreben im Vordergrund stehen, die knappen Ressourcen durch ein "abgesprochenes" und damit möglichst rasches Verfahren zu schonen. Angeklagter und Verteidigung werden sich durch ihre Mitwirkung an einer Verständigung, deren bedeutendster Teil ein Geständnis ist, ein für den Angeklagten möglichst günstiges Ergebnis des Strafverfahrens erhoffen. "⁷ Damit korrespondiert aus der Sicht der Verteidigung, dass Absprachen signifikant häufig zu milderen Urteilen mit einem Rabatt zwischen einem Viertel und einem Drittel der (sonst) schuldangemessenen Strafe führen sollen. ⁸

Der Gesetzgeber hat den Deal im Strafverfahren Bindungen unterworfen; ob diese Regelungen verfassungsrechtlichen Vorgaben entsprechen, hatte das BVerfG zunächst nicht entschieden,⁹ nunmehr aber bejaht. Zuvor hatte der BGH¹⁰ folgende Grundsätze aufgestellt:

- Die Verständigung musste von allen Verfahrensbeteiligten gewünscht werden und alle Verfahrensbeteiligte einbeziehen,
- unbeschadet von Vorgesprächen in Anwesenheit aller Verfahrensbeteiligter in öffentlicher Hauptverhandlung getroffen und protokolliert werden,
- ▶ sie durfte sich auch bei Geständnissen nicht auf den Schuldspruch beziehen,
- und nicht die Zusage einer genau bestimmten Strafe, sondern allenfalls einer Strafobergrenze beinhalten, die das Gericht grundsätzlich nicht überschreiten durfte,
- wobei Abweichungen hiervon nur in Ausnahmefällen, d.h. im übertragenen Sinne bei "Wegfall der Geschäftsgrundlage" in Betracht kamen,
- und eine Abweichung einen rechtlichen Hinweis entsprechend § 265 StPO erforderte,

- ▶ die bis zur zugesagten Obergrenze verhängte Strafe tat- und schuldangemessen sein musste, wobei einem Geständnis, auch wenn es taktisch veranlasst war, eine strafmildernde Wirkung zukam,
- die Strafmilderung nicht von einem Rechtsmittelverzicht des Angeklagten abhängig gemacht werden durfte.

Dieses Anforderungsprofil wird durch das Erfordernis einer qualifizierten Belehrung dahingehend ergänzt, dass ein Rechtsmittelverzicht des Angeklagten unwirksam sei, wenn nicht darüber belehrt worden war, dass ungeachtet der Absprache Rechtsmittel eingelegt werden kann.¹¹

- Dem Gesetzgeber ist es nicht verwehrt, Verständigungen normativ zuzulassen.
- ▶ Den Gesetzgeber trifft eine Pflicht zur Beobachtung und ggf. zur Nachbesserung.

Im Rahmen der Hauptverhandlung sagt bei einer unsicheren Beweislage der Verteidiger ein Geständnis des Angeklagten zu, sofern eine Freiheitsstrafe mit Bewährung verhängt wird. Hintergrund dieses Vorgehens sind weitere Verfahren gegen den Angeklagten, die durch die Staatsanwaltschaft im Ermittlungsverfahren gemäß § 154 Abs. 1 StPO im Hinblick auf das anhängige Verfahren vorläufig eingestellt worden sind und deren Wiederaufnahme der Verteidiger befürchtet.

Ein derart evident taktisches Geständnis ist mit Vorsicht zu genießen. Zulässige Absprachen dürfen sich nicht auf den Schuldspruch beziehen, sondern Gericht und Staatsanwaltschaft sind aufgefordert, auch ein Geständnis umfassend auf seine Glaubhaftigkeit zu überprüfen. Umgekehrt:

Der Richter ist in einem Verfahren wegen Exhibitionismus darüber erzürnt, dass der Angeklagte die Tatbegehung bestreitet; auch das Angebot eines gegen die Sanktionsschere verstoßenden Verfahrensausgangs führt nicht zu dem erhofften Geständnis. Der Richter lässt daraufhin mit den Worten, "Sie kommen jetzt mit! Ich zeige Ihnen mal, wie ihre Zukunft aussehen kann," den Angeklagten für etwa 20 Sekunden in einer Gewahrsamszelle im Keller des Gerichts bei geschlossener Tür verweilen. Sodann beenden Geständnis, Therapiezusage und Rechtsmittelverzicht das Strafverfahren.¹²

Aus der Regelung von Absprachen in der StPO ist herzuleiten, dass die übliche Praxis, Absprachen neben dem Gesetz bzw. ohne gesetzliche Grundlage zu treffen, rechtswidrig ist. Werden Absprachen getroffen, müssen sich diese an die hierfür eigens geschaffenen Regelungen halten¹³ – mag der "heimliche Deal" mit Vereinbarung einer bestimmten Strafe und Rechtsmittelverzicht" für manche Prozessbeteiligte auch "viel verlockender"¹⁴ sein. Erfahrungsberichte – auch auf Seiten der Verteidigung –, sind ernüchternd, wenn nicht gar erschreckend.

Die Voraussetzungen einer Maßregel (in concreto der Sicherungsverwahrung) liegen vor, was sowohl der Anklageverfasser als auch der Eröffnungsbeschluss übersehen haben. Der Staatsanwalt als Sitzungsvertreter erkennt dies und weist im Rahmen eines "Verständigungsgespräches" darauf hin. Der Vorsitzende interveniert mit den Worten, dass dies doch niemanden interessiere, wenn die Sache hier – wovon man ausgehe – rechtskräftig werde. Der Mantel der Rechtskraft deckte das entsprechende Fehlurteil später zu!¹⁵

▶▶▶ Deal – Verständnis für Verständigung im Strafverfahren?!

4. Ermittlungsverfahren

Das Zustandekommen einer Absprache kann bereits im Ermittlungsverfahren beginnen. Gemeint sind damit nicht konsensuale Verfahrensbeendigungen über § 153a StPO und/oder die konsentierte Beantragung eines Strafbefehls, um dem Beschuldigten die Stigmatisierung durch eine öffentliche Hauptverhandlung zu ersparen. In geeigneten Fällen "kann" der Staatsanwalt darüber hinaus den Stand des Verfahrens mit den Verfahrensbeteiligten erörtern, soweit dies geeignet erscheint, das Verfahren zu fördern. Der wesentliche Inhalt jener Gespräche ist dabei (praktisch: in Vermerkform) aktenkundig zu machen (§ 160b S. 2 StPO), was unabhängig davon gilt, ob die Erörterung zu einer Einiqung oder einem Dissens geführt hat. 16

Potenzielle Inhalte derartiger Erörterungen können

- b die Beschränkung der Strafverfolgung,
- ▶ die (teilweise) Einstellung des Verfahrens,
- deren jeweiliger Umfang,
- ▶ ein Täter-Opfer-Ausgleich sowie
- die Vorbereitung einer Absprache in der Hauptverhandlung sein.

Verteidiger suchen eine frühzeitige Kontaktaufnahme mit dem zuständigen Dezernenten, um Verhandlungsmasse auszuloten und auf eine Beschränkung des Prozessstoffs hinzuwirken. Eine Verpflichtung der Staatsanwaltschaft, auf Gesprächsangebote der Verteidigung einzugehen, besteht nicht.

Bei den Verfahrensbeteiligten handelt es sich neben dem Beschuldigten und seinem Verteidiger auch um nebenklageberechtigte Personen, obwohl deren Anschlusserklärung erst mit Erhebung der öffentlichen Klage wirksam wird. Erörterungen mit Verletzten, die nicht nebenklageberechtigt sind, deckt § 160b StPO nicht, weil ihnen lediglich Informations- und Schutzrechte zustehen (§ 406 f StPO), nicht aber prozessuale Gestaltungsrechte. Gleiches gilt für Zeugen und Sachverständige.¹⁷

Der Voraussetzung der Geeignetheit zur Förderung des Verfahrens kommt keine erhebliche beschränkende Wirkung zu, weil diese ex ante kaum je auszuschließen ist. Insbesondere sind auch telefonische Erörterungen möglich; eine besondere Form ist nicht erforderlich. Erfüllen Verfahrensbeteiligte später den von ihnen zugesicherten Teil der Absprache nicht, entfällt die Bindung der anderen Verfahrensbeteiligten.

Der Angeklagte gesteht in der Hauptverhandlung absprachegemäß, die Staatsanwaltschaft unterlässt es jedoch, einen Antrag nach § 154 Abs. 2 StPO zu stellen.

Lässt sich der Angeklagte nicht geständig ein, ist die Staatsanwaltschaft auch nicht mehr gehalten, einen Verfahrenskomplex nach § 154 Abs. 1 Nr. 1 StPO mit Blick auf die verbleibende anzuklagende Tat einzustellen. Wurde der Absprache jedoch Folge geleistet, kann sich der Kontrahent nicht ohne weiteres von seiner Verpflichtung lösen. Tut er dies gleichwohl, kommt eine wesentliche Strafmilderung in Betracht.

5. Zwischenverfahren

§ 202a StPO gestattet im Zwischenverfahren in ähnlicher Weise die Erörterung des Verfahrensstoffes mit den Beteiligten, wobei die Initiative in der Regel vom Gericht ausgehen wird (aber nicht muss). Es gilt dann, den Verfahrensstand zur Vorbereitung einer Absprache in der Hauptverhandlung zu erörtern. Auch hier sind die jeweiligen wesentlichen Inhalte aktenkundig zu machen. Soweit eine Vorwegnahme der Hauptverhandlung durch eingehende Erörterung des Prozessstoffs oder eine Nachholung wesentlicher Teile des Ermittlungsverfahrens befürchtet wird, 19 ist dies aus praktischer Sicht unbegründet. Die wesentlichen inhaltlichen Erfordernisse des Deals in der Hauptverhandlung regelt § 257c StPO abschließend, und ein verantwortungsvoller Staatsanwalt wird erst nach entsprechenden Ergebnissen des Ermittlungsverfahrens Anklage erheben bzw. sich erst mit entsprechender Verhandlungsmasse auf Absprachen einlassen. Eine Mitwirkung der Schöffen ist im Zwischenverfahren - allgemeinen Grundsätzen folgend - nicht vorgesehen; ihnen ist die Ausübung des Richteramts nur in der Hauptverhandlung zugewiesen.²⁰ Das Gericht kann bindende Zusagen, die protokolliert werden müssen, ohnehin erst in der Hauptverhandlung abgeben.

6. Hauptverfahren

Im Hauptverfahren sind Verständigungen – als Kernstück der Regelungen zum Deal – vorgesehen.

- Das Verständigungsgesetz stellt eine abschließende Regelung dar und sichert die Einhaltung der genannten verfassungsrechtlichen Vorgaben.
- Außerhalb des gesetzlichen Regelungskonzepts erfolgende (sogenannte "informelle") Absprachen sind unzulässig.

6.1. Erörterung des Verfahrensstandes außerhalb der Hauptverhandlung

Nach Eröffnung des Hauptverfahrens erklärt § 212 StPO die Regelung über das Zwischenverfahren für entsprechend anwendbar. Dies gilt nicht nur für Zeitabschnitte vor Beginn der Hauptverhandlung, sondern auch zwischen einzelnen Verhandlungsterminen, unabhängig davon, ob es sich dabei um die Unterbrechung oder Aussetzung der Hauptverhandlung handelt.²¹ Die Mitwirkung von Schöffen ist ebenso wenig vorgesehen wie im Zwischenverfahren. Dies wird kritisiert, weil nicht selten entscheidende Weichenstellungen vor oder parallel zur Hauptverhandlung getroffen werden,²² ist nach der gesetzlichen Systematik aber unabweisbar.

6.2. Erörterung des Verfahrensstandes in der Hauptverhandlung

Der Verteidiger fragt bereits vor Beginn der Hauptverhandlung oder nach der Verlesung der Anklageschrift nach, ob "man nicht erst einmal ein Rechtsgespräch führen" könne.

Richter und Staatsanwälte können sich mehr sicher sein, vor Sitzungsbeginn oder während einer Verhandlungspause mit dem Ansinnen "belästigt" zu werden, dass sich der Angeklagte mit einem bestimmten Urteilsspruch einverstanden erkläre, im Hinblick darauf ein (Teil-)Geständnis ablege und sich daher eine weitere Beweisaufnahme erledige. Das "Bedürfnis nach konsensualer, rechtlich und sachlich reduzierter Verfahrensbewältigung"²³ scheint groß.

Nach § 257b StPO kann das Gericht in der Hauptverhandlung den Stand des Verfahrens mit den Verfahrensbeteiligten erörtern, soweit dies geeignet erscheint, das Verfahren zu fördern. Eine Verpflichtung zu derartigen Gesprächen, die regelmäßig eine Absprache über den weiteren Fortgang und das Ergebnis des Verfahrens im Sinne des § 257c StPO vorbereiten können, besteht nicht. Werden Verständigungsgespräche unter

▶ ▶ Deal – Verständnis für Verständigung im Strafverfahren?!

Sachleitung des Vorsitzenden durchgeführt, sind wesentliche Ergebnisse nach § 273 Abs. 1a S. 2 StPO zu protokollieren. Gericht in § 257b StPO meint dabei den gesamten Spruchkörper einschließlich der Schöffen.

Als typische Inhalte kommen in Betracht

- ▶ Strafrahmen im Falle eines (Teil-)Geständnisses auszuloten,
- die Erforderlichkeit weiterer Beweiserhebungen und die vorläufige Bewertung bereits erhobener Beweise oder
- die rechtliche Bewertung von Tatvorwürfen zu erörtern sowie regelmäßig
- ▶ eine Verständigung im Sinne von § 257c StPO vorzubereiten.

Der Angeklagte ist mit den möglichen Inhalten einer Verständigung nicht einverstanden. Deswegen lehnt er die Richter wegen Besorgnis der Befangenheit ab.

Ist die Verteidigung oder der Angeklagte mit den vorgenannten Inhalten nicht einverstanden, verspricht ein Befangenheitsantrag nach § 24 Abs. 1 2. Alt. StPO keinen Erfolg, weil das Gesetz dem Gericht ausdrücklich die Möglichkeit einer Erörterung einräumt.²⁴

6.3. Mitteilung vorangegangener Erörterungen

Der Vorsitzende teilt nach der Verlesung des Anklagesatzes und vor der Belehrung des Angeklagten über sein Schweigerecht²⁵ zunächst mit, ob Erörterungen stattgefunden haben, die sich auf die Möglichkeit einer Verständigung nach § 257c StPO richteten, und – sofern dies der Fall ist – deren wesentlichen Inhalt.

Im Ermittlungs- und Zwischenverfahren hat es eine Vielzahl von Kontakten zwischen den Verfahrensbeteiligten gegeben, die alle um eine konsensuale Verfahrenserledigung bemüht sind.

Wurde eine Verständigung in der Hauptverhandlung im Ermittlungs- oder Zwischenverfahren vorbereitet und eine Einigung erzielt, sind die Erörterungen und deren wesentlicher Inhalt wegen des Öffentlichkeitsgrundsatzes und der materiellen Unmittelbarkeit (Schöffen) in der Hauptverhandlung bekanntzugeben. Diese Pflicht zur Transparenz²⁶ besteht auch dann, wenn die Gespräche fehlgeschlagen sind. Sofern sich im Laufe der Hauptverhandlung Abweichungen von den vorangegangenen und mitgeteilten Erörterungen ergeben, sind diese bekanntzugeben (§ 243 Abs. 4 S. 2 StPO). Sämtliche Mitteilungen - also auch jene über eine Abweichung von einer vorausgegangenen Mitteilung - sind nach § 273 Abs. 1a S. 2 StPO zu protokollieren. Unterbleibt eine Protokollierung, können sich wegen der negativen Beweiskraft des Protokolls weder das Gericht noch andere Verfahrensbeteiligte auf eine stattgefundene Verständigung berufen;²⁷ die Protokollierungspflicht sichert ein mögliches Revisionsverfahren ab.

6.4. Verständigung

Häufiger werden die Inhalte einer Absprache bereits in vorangegangenen Verfahrensstadien vorbesprochen und sollen in der Hauptverhandlung (lediglich) in die rechtliche Form einer Absprache im Sinne des § 257c StPO gegossen werden.

6.4.1. Grenzen der Absprachen

In einem Verfahren wegen gefährlicher Körperverletzung findet ein Adhäsionsverfahren statt, bei dem die Geschädigte ein – in dieser Höhe angemessenes – Schmerzensgeld von 15.000 € fordert. Nach den üblichen Strafen der erkennenden Kammer wäre eine Freiheitsstrafe von 2 Jahren und 9 Monaten schuld- und tatangemessen. Zwischen der Verteidigung und der Nebenklägerin findet eine Verständigung dergestalt statt, dass die Angeklagte bereit ist, 45.000 € Schmerzensgeld zu zahlen, wenn eine Freiheitsstrafe mit Bewährung verhängt wird.

Trotz der zahlreichen Bemühungen des Gesetzgebers, den Täter-Opfer-Ausgleich zu kodifizieren, sind in diesem Fall die Grenzen einer zulässigen Absprache überschritten. Auch die Verständigung im Strafverfahren ist an die Findung einer schuld- und tatangemessenen Strafe gebunden, mit der Folge, dass ein Freikaufen von Strafe und/oder eine im Zivilverfahren keinesfalls in dieser Höhe zu erreichende Schadensersatzleistung nicht in der Lage ist, eine Absprache zu legitimieren.

- ▶ Verfassungsrechtliche Grundsätze des Schuldprinzips, der Pflicht zur Erforschung der materiellen Wahrheit, eines fairen, rechtsstaatlichen Verfahrens, Unschuldsvermutung, Selbstbelastungsfreiheit und Neutralitätspflicht des Gerichts gelten unbedingt.
- Wahrheitserforschung, rechtliche Subsumtion und Grundsätze der Strafzumessung stehen nicht zur freien Disposition der Verfahrensbeteiligten.

6.4.2. Verständigung im Jugendstrafverfahren

Über § 2 JGG sind die Normen zur Erörterung und Verständigung auch in Jugendstrafverfahren anwendbar. Nicht geeignet im Sinne von § 257c Abs. 1 S. 1 StPO sind nach dem Jugendstrafrecht zu beurteilende Fälle jedenfalls, solange kein Verteidiger beteiligt ist.²⁸

Die Verfahrensbeteiligten kommen überein, dass auf den heranwachsenden Angeklagten Jugendrecht Anwendung finden soll, obwohl die Voraussetzungen nicht vorliegen. Man möchte eine Sanktion aus dem Jugendrecht anwenden.

Wenngleich eine Verständigung eher selten dem Erziehungsgedanken Rechnung tragen wird,²⁹ hat der BGH vor der StPO-Novelle entschieden, dass bei einem Heranwachsenden die Entscheidung, ob Jugend-³⁰ oder Erwachsenenstrafrecht³¹ Anwendung findet, verständigungsfähig ist. Dies wird mit Blick auf die erweiterten Absprachemöglichkeiten für zulässig erachtet,³² dürfte jedoch zweifelhaft sein.

6.4.3. Sonstige Inhalte

War es dem Gericht früher möglich, mit Zustimmung der Staatsanwaltschaft eine Strafobergrenze zuzusichern, ³³ ist nach § 257c StPO nunmehr eine Vereinbarung des Gerichts mit den weiteren Verfahrensbeteiligten erforderlich. Dabei weisen die §§ 257c Abs. 1 S. 2, 244 Abs. 2 StPO das Gericht an, nicht bloß eine abgesprochene Rechtsfolge für ein nicht näher aufgeklärtes Geschehen zu verhängen. ³⁴

Der bestreitende Angeklagte wird von seinem Verteidiger darauf hingewiesen, dass – im Falle der Nachweisbarkeit der angeklagten Taten – die angebotene Freiheitsstrafe mit Bewährung kein schlechtes Angebot sei. Der Angeklagte gibt daraufhin folgende Erklärung ab: "Ich gebe das, was in der Anklageschrift steht, zu, mir wird hier ja sowieso nicht geglaubt." Auf die Nachfrage, ob dieses Geständnis alle Anklagevorwürfe betrifft: "Ja, was anderes glaubt mir eh keiner."³⁵

Im Interesse des Angeklagten ist die Verteidigung vor dem Hintergrund der neuen Regelungslage gehalten, in jedem Falle

▶ ▶ Deal – Verständnis für Verständigung im Strafverfahren?!

auszuloten, ob und unter welchen Bedingungen Gericht und Staatsanwaltschaft zu einer Verständigung bereit sind.

Taugliche Inhalte einer Absprache können

- b die zulässigen Rechtsfolgen des Urteils,
- ▶ dazugehörige Beschlüsse,
- verfahrensbezogene Maßnahmen im zugrundeliegenden Erkenntnisverfahren und
- das Prozessverhalten der Verfahrensbeteiligten sein, wobei von Seiten des Angeklagten regelmäßig ein
- ► Geständnis abgelegt werden soll.

Die Rechtsfolgen des Urteils betreffen dabei lediglich den Sanktionsausspruch. Der Schuldspruch und die Rechtsfolgen der Maßregeln der Besserung und Sicherung sind keine tauglichen Inhalte einer Absprache (§ 257c Abs. 2 S. 3 StPO). Die Maßregeln der Unterbringung in einer Entziehungsanstalt oder in einem psychiatrischen Krankenhaus sowie die Führungsaufsicht sind wegen der zugrundeliegenden Gefährlichkeit ohnehin nicht verhandelbar. Gleiches gilt für das Berufsverbot und den Entzug der Fahrerlaubnis nebst Sperrfrist.³⁶

Demgegenüber können die dem Strafausspruch zuzurechnenden Rechtsfolgen des Fahrverbots, der Einziehung und des Verfalls sowie die formlose Einziehung von Vermögensgegenständen³⁷ etwa zum Zweck der Vermögensabschöpfung Gegenstand der Absprache sein. Die Gesetzesbegründung nennt ferner ausdrücklich Einstellungsentscheidungen des Gerichts und Beweiserhebungen (letztere in den Grenzen der §§ 244 Abs. 2, 257c Abs. 1 S. 2 StPO).³⁸ In Betracht kommen auch der Inhalt der Anrechnungsentscheidung nach § 51 StGB, die Zustimmung des Gerichts zur Zurückstellung der Strafvollstreckung nach § 35 BtMG, die Strafrestaussetzung bei einem auf freiem Fuß befindlichen Angeklagten sowie Entscheidungen zur Untersuchungshaft;³⁹ ferner ist an den Inhalt des Bewährungsbeschlusses zu denken.⁴⁰

Sämtliche Verfahrensbeteiligten erörtern in öffentlicher Hauptverhandlung die Sach- und Rechtslage und sind einig, dass für die angeklagten (und vorläufig eingestellten) Taten eine Gesamtfreiheitsstrafe von 12 Jahren schuld- und tatangemessen ist. Die Kammer sagt nach einer Zwischenberatung eine derartige Strafe zu und schließt einverständlich die Beweisaufnahme.

Der BGH hatte dargelegt, dass die Zusage einer genauen Strafe mit den Prinzipien des Strafverfahrensrechts nicht vereinbar ist, da in einem derartigen Fall die Strafe (möglicherweise) nicht aus der im Rahmen der Urteilsberatung vollzogenen richterlichen Strafzumessungsentscheidung, die die §§ 260, 261 StPO und § 46 StGB voraussetzen, resultiert, sondern auf einer vorangegangenen Absprache der Verfahrensbeteiligten⁴¹. Zulässig war daher nur die Mitteilung einer Strafobergrenze, zu deren Einhaltung das Gericht bei unveränderter Geschäftsgrundlage grundsätzlich verpflichtet ist. Aus § 257c Abs. 3 S. 2 StPO ergibt sich, dass auch eine bestimmte Strafe nicht Gegenstand einer Absprache sein kann; 42 es ist kumulativ eine Ober- und Untergrenze der Strafe anzugeben. 43 Demgegenüber ist – in der Regel bei einem Geständnis, in Ausnahmefällen aber auch ohne ein solches - die Aussetzung der Vollstreckung einer Freiheitsstrafe zur Bewährung absprachefähig. 44 Zu bedenken, nach dem systematischen Zusammenspiel der §§ 35a S. 3, 302 Abs. 1 S. 2 StPO jedoch eindeutig, ist, dass die Ankündigung eines Rechtsmittelverzichts nicht verständigungsfähig ist.

Sonstige verfahrensbezogene Maßnahmen im zugrundeliegenden Erkenntnisverfahren sind insbesondere Einstellungsentscheidungen und Beweiserhebungen. Wird über eine Beweiserhebung disponiert, kann dies nur in engen Grenzen geschehen,

da die Sachaufklärungspflicht nicht verletzt werden darf. Das Prozessverhalten der Beteiligten meint die Wahrnehmung prozessualer Rechte durch Angeklagten, Verteidiger, Staatsanwaltschaft, Nebenkläger und Nebenklagevertreter. Dabei kommen insbesondere der Verzicht auf Beweis- oder Befangenheitsanträge oder die Zusage einer Schadenswiedergutmachung in Betracht. Dabei darf allerdings keine unsachgemäße Verknüpfung zwischen prozessualem Konformitätsverhalten und Rechtsfolgenausspruch hergestellt werden, etwa der Verzicht auf einen Beweisantrag unmittelbar mit einer Strafreduktion belohnt wird. 45

Der Verteidiger versucht, eine Absprache davon abhängig zu machen, dass sein Mandant die Strafe in einer heimatnahen JVA verbüßen wird/sofort in den offenen Vollzug kommt/zum Halbstrafenzeitpunkt in sein Heimatland abgeschoben werden wird.

Derartige Absprachegegenstände sind in der Praxis beliebt, da sie – droht die Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe ohne Bewährung – in die Zukunft gerichtet sind und vollzugsmäßige Perspektiven eröffnen. Der lautere Staatsanwalt wird der Versuchung derartiger Zusagen allerdings widerstehen, da sie nicht in seine Zuständigkeit fallen: Die zuständige JVA ergibt sich aus Belegungsplänen, die Ausgestaltung der konkreten Haftbedingungen erfolgt durch den Vollzug und für eine Abschiebung nach § 456a StPO ist der Rechtspfleger zuständig.

Zulässig sind aber der Verzicht auf weitere Anträge im Prozessverlauf durch Staatsanwaltschaft und Nebenklage. Allerdings dürfte die Erklärung des Sitzungsvertreters der Staatsanwaltschaft, sich gegenüber dem zuständigen (§ 31 Abs. 2 S. 1 RpflG) Rechtspfleger für die Abschiebung des Angeklagten gemäß § 456a StPO nach Ablauf einer bestimmten Haftzeit (idR mit Ablauf des Halbstrafentermins) einzusetzen, unter das Merkmal "Prozessverhalten" zu subsumieren sein. 46 Zulässig sollten weiterhin Verständigungen über das Vorgehen der Staatsanwaltschaft in anderen Verfahren (etwa nach § 154 Abs. 1 StPO), um eine "Gesamtbereinigung der gegen den Angeklagten anhängigen Ermittlungs- und Strafverfahren"⁴⁷ zu erzielen: "Nicht ausgeschlossen ist aber, dass die Staatsanwaltschaft Zusagen im Rahmen ihrer gesetzlichen Befugnisse zur Sachbehandlung in anderen, bei ihr anhängigen Ermittlungsverfahren gegen den Angeklagten, wie z.B. eine Einstellung nach § 154 StPO, abgibt. Solche Zusagen können aber naturgemäß nicht an der Bindungswirkung teilnehmen, die eine zustande gekommene Verständigung nach Maßgabe der Absätze 4 und 5 für das Gericht entfaltet."48 Dem hat das BVerfG nunmehr eine klare Absage erteilt.

➤ Zusagen der Staatsanwaltschaft, andere anhängige Ermittlungsverfahren – etwa nach § 154 Abs. 1 StPO – einzustellen, lösen weder eine Bindungswirkung noch schutzwürdiges Vertrauen aus. Verständigungen dürften sich ausschließlich auf das zugrunde liegende, aktuelle Erkenntnisverfahren beziehen.

6.5. Geständnis

Ferner soll Gegenstand der Absprache ein Geständnis des Angeklagten sein, wobei ein Formalgeständnis durch das bloße Bestätigen ("Abnicken") der Anklagevorwürfe ohne weitere Angaben zur Sache nicht ausreicht, sondern ein qualifiziertes Geständnis gefordert ist. Dadurch soll verbürgt werden, dass die für Sachverhaltsaufklärung und Strafzumessung bedeutsamen Aspekte abgedeckt werden. "Dazu muß das selbstbelastende, keinen besonderen Zweifeln im Einzelfall unterliegende Geständnis wenigstens so konkret sein, daß geprüft werden kann, ob

es derart im Einklang mit der Aktenlage steht, daß sich hiernach keine weitergehende Sachaufklärung aufdrängt. Ein bloßes inhaltsleeres Formalgeständnis reicht hingegen nicht aus [...]. "49"

Im geschilderten Fall des abgenickten Anklagevorwurfes wurden weder seitens des Gerichts noch des Staatsanwaltes weitere Nachfragen gestellt – sondern trotz des Appells des Angeklagten, dass ihm – so oder so – nicht geglaubt werde, verurteilt.⁵⁰

Unmittelbar nach Verlesen der Anklageschrift eröffnet der Vorsitzende ein Rechtsgespräch und erklärt, dass bei einem Geständnis eine Freiheitsstrafe von zwei Jahren mit Bewährung, bei einer "streitigen" Hauptverhandlung eine solche von vier Jahren plus x denkbar wäre.

▶ Einen "Handel mit Gerechtigkeit" darf es nicht geben. Bloße inhaltsleere Formalgeständnisse, insbesondere etwa bei der Weigerung der Beantwortung von Fragen zum Sachverhalt, dem "Abnicken" der Anklage oder in Form einer Erklärung, der Anklage nicht entgegentreten zu wollen, sind untaugliche Grundlage der richterlichen Überzeugungsbildung. Gerade ein verständigungsbasiertes Geständnis ist zwingend auf seine Richtigkeit zu überprüfen, wenn auch unter weniger strengen Anforderungen als im Rahmen einer förmlichen Beweisaufnahme.

Inhalt der Verständigung ist typischerweise ein Geständnis gegen die Zusicherung einer Strafober- und -untergrenze, § 257c Abs. 3 S. 2 StPO; die Festlegung einer bestimmten Strafe ist unzulässig. Macht das Gericht entsprechende Angebote, darf es für den Fall eines Geständnisses keine Strafe in Aussicht stellen, die diejenige für den Fall des Ausbleibens eines Geständnisses um mehr als ein Drittel unterschreitet (sog. Sanktionsschere). Gleiches gilt für den durch Verstoß gegen § 136a StPO zustande gekommenen Deal. Wird die Sanktionsschere um mehr als ein Drittel geöffnet, wendet das Gericht eine Drohung im Sinne von § 136a StPO an und begründet damit zugleich die Besorgnis der Befangenheit. Die Verteidigung kann der Verwertung des abgegebenen Geständnisses widersprechen und einen Befangenheitsantrag stellen.

Eine Kammer gibt bei Absprachen regelmäßig zwar eine Strafunter- und eine Strafobergrenze an. Die Untergrenze scheint eher – mit Blick auf die Verteidigung – kosmetischer Natur und die Strafe liegt immer einem Monat unter der angegebenen Höchstgrenze. Teilweise wird auch eine Strafuntergrenze nicht genannt.

Die Angabe einer Strafuntergrenze erfolgte vor der StPO-Novelle kaum; das Gericht gab eine Strafobergrenze vor, die sie regelmäßig auch ausschöpfte oder von der sie nur marginal abwich. Dieser Praxis hatte bereits der BGH einen Riegel vorgeschoben: "Angesichts des Wortlauts der Vorschrift ("Ober- und Untergrenze der Strafe"; "der in Aussicht gestellte Strafrahmen [§ 257c Abs. 4 Satz 1]") und der Gesetzesmaterialien (BT-Drucks. 16/13095 S. 3 [Beschlussempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses]: "wobei das Gericht eine […] tat- und schuldangemessene Strafober- und Strafuntergrenze anzugeben hat") sprechen gewichtige Gründe dafür, dass nach dem Willen des Gesetzgebers das Gericht nach fallbezogener Verengung des gesetzlichen Strafrahmens stets einen konkreten Rahmen für die schuldangemessene Strafe, bestehend aus einer Strafober- und einer Strafuntergrenze, anzugeben hat."56

Allerdings ist der Angeklagte in der Regel nicht beschwert, wenn das Gericht nur eine Ober- und keine Untergrenze angibt: "Der Gesetzgeber ist mit der Regelung in § 257c Abs. 3 Satz 2

StPO einer Forderung der Generalstaatsanwälte nachgekommen, die in der Festlegung einer unteren Strafgrenze ein legitimes Anliegen der Staatsanwaltschaft gesehen haben, ihre Vorstellung von einem gerechten Schuldausgleich nicht nur nach oben, sondern auch nach unten abgesichert zu sehen [...]. Die Benennung einer Strafuntergrenze trägt daher vordringlich den Interessen der Staatsanwaltschaft Rechnung [...], deren Zustimmung für das Zustandekommen einer Verständigung im Unterschied zu der Rechtslage vor dem Inkrafttreten des § 257c StPO nunmehr unerlässlich ist. Fehlt es an der Angabe einer Strafuntergrenze durch das Gericht, kann dies in der Regel nur von der Staatsanwaltschaft im Rahmen einer Revision zum Nachteil des Angeklagten beanstandet werden. [...] Im vorliegenden Fall ist keine Ausnahme gegeben, wonach der Angeklagte erfolgreich eine Beschwer geltend machen kann. Denn es sind hier weder Anhaltspunkte dafür ersichtlich noch vorgetragen, dass er im Fall der Angabe einer Strafuntergrenze durch das Gericht der Verständigung nicht zugestimmt hätte. Auch sein Geständnis kann daher von der fehlenden Benennung einer Strafuntergrenze nicht berührt sein."57

Allerdings wird für einen Angeklagten die Entscheidung, ob er eine Verständigung eingeht, auch von der möglichen Untergrenze der Strafe abhängen. Da bei einer Verständigung keine Punktstrafe zugesichert werden darf, wird der Angeklagte davon ausgehen, dass die Strafe ggf. erheblich hinter der Strafrahmenobergrenze zurückbleiben kann; nur dann kann er seine Handlungsoptionen verlässlich einschätzen.

Der Vorsitzende regt unmittelbar nach der Verlesung der Anklage an, man sollte mal über die Sache und die zu erwartende Strafe reden; zudem erläutert er seine – mit den Beisitzern nicht abgestimmte – Straferwartung.

Wenngleich nach dem Wortlaut des § 257c Abs. 3 S. 1 StPO das Gericht die Initiative ergreifen kann, ist es ebenso zulässig, wenn die übrigen Prozessbeteiligten hierzu den Anstoß geben. Auch insoweit kommt ein erfolgreicher Befangenheitsantrag nicht in Betracht. 58 Ein Angeklagter, der die Befangenheit des Gerichts vor dem Hintergrund einer (angeregten) Absprache rügt, verhält sich widersprüchlich und damit rechtsmissbräuchlich, so dass ein entsprechender Befangenheitsantrag abzulehnen ist. 59

6.6. Änderung der Geschäftsgrundlage

Aufgrund rechtlich oder tatsächlich bedeutsamer Umstände, die übersehen wurden oder neu zutage treten und den in Aussicht gestellten Strafrahmen nicht mehr als tat- und schuldangemessen erscheinen lassen, entfällt die Bindung des Gerichts an die Absprache. Solche Umstände können auch im Prozessverhalten des Angeklagten liegen (§ 257c Abs. 4 S. 2 StPO). Damit sind recht weite Möglichkeiten für das Gericht eröffnet, sich von der Absprache zu lösen.⁶⁰

Allerdings hatte der 4. Strafsenat des BGH Mitte 2012 entschieden, dass die Bindungswirkung einer Verständigung nicht kraft Gesetzes entfällt, sondern ein Wegfall eine entsprechende gerichtliche Entscheidung erfordert, die den an der Absprache Beteiligten unverzüglich mitzuteilen ist.⁶¹

Der bislang in den Akten befindliche BZR-Auszug weist keine Vorstrafen auf. Es handelt sich allerdings versehentlich um eine Auskunft, die sich auf eine andere Person mit gleichem Vor- und Nachnamen bezieht. Die korrekte Auskunft weist diverse Vorstrafen auf, die überwiegend einschlägig sind und belegt, dass der Angeklagte in zwei Fällen unter Bewährung steht.

▶▶▶ Deal – Verständnis für Verständigung im Strafverfahren?!

Bereits ein rechtlicher oder tatsächlicher Irrtum der Kammer kann dazu führen, dass die Bindung an die Absprache entfällt. Kompensiert wird diese relativ geringe Erwartungssicherheit des Angeklagten dadurch, dass bei einem Abrücken des Gerichts von der Absprache dies ausdrücklich mitzuteilen ist und ein ggf. bereits abgegebenes Geständnis nicht mehr verwertet werden darf (§ 257c Abs. 4 StPO). Dies entspricht dem Gebot eines fairen Verfahrens und setzt die Verfahrensbeteiligten in den Stand, ihr weiteres Prozessverhalten auf die geänderte Lage einzustellen.⁶²

Aufgrund einer Absprache räumt der Angeklagte die Tat ein und erklärt auch, wo er das Tatwerkzeug versteckt hat. Dieses wird daraufhin gefunden und untersucht; an ihm finden sich DNA-Spuren des Opfers und des Angeklagten. Später scheitert der Deal.

Dem Verwertungsverbot kommt nach allgemeinen Regeln keine Fernwirkung zu; aus dem Inhalt des Geständnisses ergeben sich nicht selten neue Ermittlungsansätze, die den Tatnachweis ermöglichen. Zudem werden sich insbesondere die Schöffen innerlich kaum von dem vernommenen Geständnis lösen können. Die Verwertung eines abgegebenen Geständnisses ist auch dem Berufungsgericht versagt, wenn die Staatsanwaltschaft nach erfolgter Verständigung zu Lasten des Angeklagten Berufung einlegt. Dies ergibt sich aus dem Grundsatz des fairen Verfahrens. Jener gebietet ferner, den Angeklagten in der zweiten Instanz vor einem erneuten Geständnis qualifiziert darüber zu belehren, dass sein Geständnis aus der Vorinstanz nicht verwertet werden kann. Zudem ist eine Beschränkung der Berufung der Staatsanwaltschaft auf das Strafmaß jedenfalls dann unzulässig, wenn die Feststellungen des angefochtenen Urteils ausschließlich auf dem Geständnis des Angeklagten beruhen. 63

6.7. Protokollierung

Ablauf und Inhalt einer Verständigung, die Mitteilung des Gerichts über das Abrücken davon sowie die Belehrung über die Voraussetzungen und Folgen der Abweichung des Gerichts sind im Protokoll zu vermerken. Aber auch das Fehlen einer Verständigung ist im Protokoll zu dokumentieren (§ 273 Abs. 1a StPO); es besteht eine positive wie negative Protokollierungspflicht. Will sich der Angeklagte auf das Vorliegen einer Verständigung berufen, etwa, um die Unwirksamkeit eines Rechtsmittelverzichts nach § 302 Abs. 1 S. 2 StPO herzuleiten, muss er im Revisionsverfahren dartun, dass das Urteil nach einer Verständigung gesprochen wurde. Dabei kann er sich nur des Protokolls bedienen, das ihm jedoch nach Ansicht des 5. Strafsenats nicht hilft, wenn lediglich protokolliert wurde, dass im Vorfeld der Hauptverhandlung keine Gespräche zwischen den Verfahrensbeteiligten stattgefunden hatten. Das Fehlen eines "Negativattests" sei insoweit bedeutungslos, da auch das positive Vorliegen eine Verständigung nicht protokolliert wurde. 64

Im Protokoll der Hauptverhandlung finden sich keinerlei Angaben zu Absprachen.

Der 2. Strafsenat hat ausgeführt, dass es sich bei der Protokollierung, ob eine Verständigung stattgefunden habe oder nicht, um eine wesentliche Förmlichkeit handele. Sei entgegen der zwingenden gesetzlichen Anordnungen weder die eine noch die andere Variante protokolliert, sei das Protokoll widersprüchlich und verliere insoweit seine Beweiskraft. Dann könne das Gericht im Freibeweisverfahren – in der Regel durch das Einholen dienstlicher Äußerungen der beteiligten Richter – feststellen, ob eine Verständigung getroffen worden sei. In der

Revisionsbegründungsschrift ist dann allerdings konkret darzulegen, in welchem Verfahrensstadium, in welcher Form und mit welchem Inhalt die von ihm behauptete Verständigung zustande gekommen ist.⁶⁵

Ist dem Urteil eine Verständigung vorangegangen, ist dies im Urteil anzugeben (§ 267 Abs. 3 S. 5 StPO). Das gilt auch, wenn sich das Gericht von der Verständigung wieder gelöst hat, da überprüfbar sein muss, ob das Beweisverwertungsverbot des § 257c Abs. 4 S. 3 StPO eingreift.

Auch bei rechtskräftigen Urteilen muss das Gericht die Absprache nennen, da diese für Verfahren gegen Mittäter und Wiederaufnahmeverfahren bedeutsam sein kann. 66 Es muss lediglich wiedergegeben werden, dass eine Verständigung stattgefunden hat, nicht aber deren Inhalt, mithin nur das "Ob" nicht das "Wie" der Verständigung. 67

6.8. Unwirksamkeit eines Rechtsmittelverzichts

Sämtliche Verfahrensbeteiligten treffen eine Absprache. Entgegen der ursprünglichen Zusicherung des Verteidigers gibt dieser nach Urteilsverkündung keine Erklärung zum Rechtsmittelverzicht ab; er legt Revision ein (und sodann das Mandat nieder).

Ein Rechtsmittelverzicht kann nicht rechtswirksam vor der Verkündung der Entscheidung abgegeben werden. Vielmehr ist mit Blick auf das Innenverhältnis zwischen Mandanten und Verteidiger dieser intern verpflichtet, das Rechtsmittel einzulegen, falls sein Auftraggeber dies wünscht.

Einige Beweisanträge zwingen – so glaubt das Gericht – dazu, diesen nachzugehen oder zu dealen. Der Richter bietet einen Freispruch an für den Fall, dass die Anträge nur noch als Hilfsbeweisanträge gestellt werden. Auf die Intervention des Verteidigers erklärt der Sitzungsvertreter der Staatsanwaltschaft, dass er auf Rechtsmittel verzichten wird. Gegen den Freispruch legt die Staatsanwaltschaft kein Rechtsmittel ein. 68

Nach der Gesetzesbegründung sollen Rechtsmittel gegen ein Urteil, das aufgrund einer Absprache ergangen ist, nicht beschränkt werden. Nach § 35a S. 3 StPO muss der Angeklagte über seine Berechtigung belehrt werden, Rechtmittel gegen das Urteil auch dann einzulegen, wenn ein Rechtsmittelverzicht Gegenstand der Absprache war. Diese wesentliche Förmlichkeit ist zu protokollieren und nimmt an der negativen Beweiskraft des Protokolls (§ 274 StPO) teil. Dies entspricht materiell der vom BGH⁶⁹ bereits vor der neuen Gesetzeslage durch Richterrecht geforderten qualifizierten Belehrung und ist auch nur vor diesem (rechtshistorischen) Hintergrund verständlich. "Qualifizierte Belehrung bedeutet, dass der Betroffene vom Gericht ausdrücklich dahin zu belehren ist, dass er ungeachtet der Urteilsabsprache und ungeachtet der Empfehlung der übrigen Verfahrensbeteiligten, auch seines Verteidigers, in seiner Entscheidung frei ist, Rechtsmittel einzulegen. Er ist darauf hinzuweisen, dass ihn eine – etwa im Rahmen einer Urteilsabsprache abgegebene – Ankündigung, kein Rechtsmittel einzulegen, weder rechtlich noch auch sonst bindet, dass er also nach wie vor frei ist, gleichwohl Rechtsmittel einzulegen. Ferner kann es sich empfehlen, dem Angeklagten Gelegenheit zu einem ausführlichen Beratungsgespräch mit seinem Verteidiger zu geben und auch diesen Vorgang zu protokollieren [...]. "70

§ 302 Abs. 1 S. 2 StPO regelt die Unwirksamkeit eines Rechtsmittelverzichts, wenn dem Urteil eine Absprache vorausgegangen ist, und geht damit weit über das Erfordernis einer qualifizierten Belehrung hinaus. Rechtskraft kann daher nach Absprachen grundsätzlich zunächst nur durch den ungenutzten Ablauf der Rechtsmittelfrist eintreten.

Der Angeklagte legt unmittelbar nach der Urteilsverkündung Rechtsmittel ein und nimmt dieses sodann zurück; dem Urteil liegt eine Absprache zugrunde.

Der Gesetzeswortlaut ermöglicht diese Umgehung, sofern der Angeklagte unmittelbar nach der Urteilsverkündung ein Rechtsmittel einlegt und dieses – Sekunden später – wieder zurücknimmt. Es stand zu erwarten, dass die Revisionsgerichte diesem Kunstgriff als rechtsmissbräuchlich die Anerkennung versagen würden, ⁷¹ was sie allerdings nicht getan haben. ⁷²

Beabsichtigt ist, eine Kontrolle durch das Revisionsgericht darüber sicherzustellen, ob Verständigungen nach den Vorgaben des Gesetzgebers erfolgen und speziell die Vorgaben des § 257c Abs. 4 StPO zum Wegfall der Bindung des Gerichts an die Verständigung eingehalten werden; ferner soll der Grundsatz der Sachverhaltsaufklärung von Amts wegen gewahrt bleiben. Die Regelung bewirkt eine wenig wertungsgerechte Rechtslage: Auch wenn nach neuem Recht der Angeklagte, die Staatsanwaltschaft und das Gericht über die Rechtsfolgen einig sein müssen und der Angeklagte in aller Regel die ausgesprochene Strafe erwartet und gebilligt hat, kann er nunmehr keinen Rechtsmittelverzicht erklären, obwohl der Angeklagte in einem ohne Absprache beendeten Verfahren dies zwanglos kann. ⁷³

Eine weitere Folge dieser Regelung ist, dass eine abgekürzte Fassung der Urteilsgründe nach § 267 Abs. 4 S. 1 StPO vor Ablauf der Wochenfrist ausscheidet. Ein auf der Grundlage einer Absprache abgelegtes Geständnis entbindet den Tatrichter nicht von einer geschlossenen Darstellung des Tatgeschehens, das im Rahmen der Hauptverhandlung festgestellt wurde. Fehlt diese, kann eine revisionsrechtliche Überprüfung des Urteils unmöglich sein und zur Aufhebung der Entscheidung führen.⁷⁴

Wichtig ist allerdings, dass der Angeklagte, wurde er nicht im Sinne von § 35a S. 3 StPO über sein Recht belehrt, in jedem Falle Rechtsmittel einzulegen, ggf. Wiedereinsetzung in den vorigen Stand nach § 45 Abs. 1, 2 S. 2 StPO beantragen kann. Dabei muss er glaubhaft machen, er sei der Meinung gewesen, gegen das Urteil kein Rechtsmittel einlegen zu können. Die Vermutung des § 44 S. 2 StPO gilt nicht, weil der Rechtsmittelverzicht nach einer Urteilsabsprache – und zwar selbst, wenn diese unzulässigerweise die Frage eines Rechtsmittelverzichts einbezogen hat – häufig darauf beruhen wird, dass der Angeklagte das Ergebnis der gefundenen Verständigung als dauerhaft akzeptiert und eine Rechtsmittelüberprüfung gar nicht wünscht.⁷⁵

▶ Ein wirksamer Rechtsmittelverzicht ist ausgeschlossen.

7. Fazit

Der Vollzug der gesetzlichen Regelungen ist in der Tat in erheblichem Maße defizitär, was (jedenfalls derzeit noch) nicht zur Verfassungswidrigkeit der gesetzlichen Regelung führt. Das Vollzugsdefizit beruht nicht auf Regelungslücken, sondern auf einer mangelhaften Umsetzung und fehlenden vollständigen Verinnerlichung der Regelung. Die Befürchtungen Fischers, dass der Deal das Recht zerstört, das BVerfG die Praxis des Geständnishandels abgesegnet hat und damit Macht vor Recht gehe, 76 sind berechtigt, aber durch einen verantwortungsvollen Umgang der Verfahrensbeteiligten mit der lex lata zu entkräften. Die Gefahr des Missbrauchs ist jedem Recht und jedem Rechtsinstitut immanent.

▶ Der Vollzug des Verständigungsgesetzes ist in erheblichem Maße defizitär, was (jedenfalls derzeit noch) nicht zur Verfassungswidrigkeit der gesetzlichen Regelung und Praxis führt. Das Vollzugsdefizit beruht nicht auf Regelungslücken, sondern auf der mangelhaften Umsetzung und fehlenden vollständigen Verinnerlichung der Regelungen.

Erste Entscheidungen der Obergerichte nach dem Entscheid des BVerfG setzen dessen Vorgaben in unterschiedlicher Weise um: So wird zum einen erörtert, ob die Verständigung bezüglich der Annahme eines unbenannten minder schweren Falles als förmliche Absprache denkbar ist⁷⁷ und damit – wie *Deutscher* es ausdrückt – nach einem Schlupfloch gesucht.⁷⁸ Der 1. Strafsenat des BGH postuliert hingegen für den Fall einer Verständigung, dass eine fehlende Belehrung nach § 257c Abs. 5 StPO dazu führt, dass das Urteil regelmäßig auf die Revision des Angeklagten hin aufzuheben sein wird.⁷⁹ In diese Richtung geht auch eine Entscheidung des OLG München, das erklärt, dass Verstöße gegen die geltende gesetzliche Regelung den Angeklagten in seinen Rechten auf ein faires Verfahren und dem des nemo-tenetur-Grundsatzes verletzt.⁸⁰

Es steht zu befürchten, dass die Praxis die (verfassungs-) rechtlichen Vorgaben (weiterhin) missachtet und so selbst – insoweit allerdings zu recht – diesen Deal zu Grabe trägt. Dem Ansehen und der Reputation der Strafjustiz wäre damit ein Gefallen getan, ist doch ein kontradiktorisches (Straf-)Verfahren im Sinne eines ritualisierten Konfliktes eben mehr als nur lärt pour lärt.

Die Fußnoten können Sie im Gesamtbeitrag nachlesen unter

http://www.kriminalpolizei.de/

REZENSION

Grundlagen des Sanktionenrechts



Im Kompakt-Format überzeugt das Buch von Steffen Rittig durch treffende und anschauliche Formulierungen sowohl hinsichtlich des Inhaltes als auch in der Qualität. Der Autor bezeichnet das Buch im Untertitel als Lernbuch für Studenten, Referendare und Polizeikommissar-Anwärter. Geschickt verknüpft er auf das Sanktionenrecht bezogen einzelne Inhalte des polizeilichen Studiums, die in

den Studienfächern Strafrecht, Kriminalistik, Kriminologie, Eingriffsrecht und Verkehrsrecht getrennt vermittelt werden und zeigt die Zusammenhänge mit klaren Schwerpunktsetzungen auf. Steffens Buch ist eine erstklassige Wahl für die Einarbeitung in die wesentlichen Problemstellungen des Sanktionenrechts, aber auch um weiterführende Hinweise zu finden. Dafür dient nicht zuletzt das auführliche Literaturund Stichwortverzeichnis.

Autor:
Anmerkungen:
Preis:
ISBN:
Verlag:

Steffen Rittig 112 Seiten EUR 18,– 978-3-95404-212-8 Cuvillier Verlag Göttingen





Die "Polizei-Cloud"

Matthias Bongarth, Geschäftsführer des Landesbetriebes Daten und Information Rheinland-Pfalz und Dr. Torsten Neu, Mitarbeiter im CERT-rlp im Landesbetrieb Daten und Information Rheinland-Pfalz

Der in Mainz und Bad Ems ansässige Landesbetrieb Daten und Information (LDI) ist der zentrale IT-Dienstleister für die öffentliche Verwaltung des Landes Rheinland-Pfalz. In dieser Funktion betreibt der LDI eine Reihe von Fachverfahren für die rheinland-pfälzische Polizei. Um den Sparauflagen der Landesregierung gerecht zu werden und trotzdem die Leistung im Umfeld des Betriebs der polizeilichen Fachverfahren beizubehalten - ja, sogar zu verbessern -setzt der LDI konsequent auf Virtualisierung und Cloud-Computing. Eine wesentliche Rahmenbe-

dingung dabei ist die Einhaltung der hohen Sicherheitsanforderungen im Polizeibereich. Die Umsetzung des Projektes "Polizei-Cloud", einer Private-Cloud für die rheinland-pfälzische Polizei, wurde nun durch die Verleihung einer ISO 27001 Zertifizierung auf der Basis von IT-Grundschutz durch das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) belohnt.

Die Ausgangssituation

Der klassische Betrieb eines Rechenzentrums sieht vor, jedes Verfahren auf einer eigenen Hardware zu betreiben. So stellte auch der rheinland-pfälzische Landesbetrieb Daten und Information für jedes bei ihm betriebene polizeiliche Verfahren eine dedizierte physikalische Hardware zur Verfügung. Bei normalen Sicherheitslagen greift eine überschaubare Zahl von Polizeibeamten auf ein Verfahren, wie beispielsweise das Fahndungssystem INPOL/POLIS, zu. Im Falle einer Großschadenslage kann sich die Zahl der Zugriffe innerhalb kürzester Zeit jedoch drastisch erhöhen. Aus diesem Grund mussten die einzelnen isolierten Systeme entsprechend leistungsfähig und für die Großschadenslage dimensioniert ausgelegt werden, damit auch zu Spitzenzeiten die Schlagkraft der Polizei nicht durch Wartezeiten auf Informationen eingeschränkt wurde. Leistungsfähige Computersysteme sind aber teuer und ein Betrieb der Server mit einer durchschnittlichen Prozessorauslastung von teilweise weniger als fünf Prozent ist vor dem Hintergrund der allgemeinen Einsparauflagen ein guter Ansatzpunkt für Maßnahmen zur Kostenreduktion. Dabei dürfen aber weder bei der Sicherheit noch bei der Verfügbarkeit der Systeme Abstriche gemachte werden. Weder Bürger noch Politiker hätten Verständnis für Misserfolge bei Einsatzlagen durch verlangsamten Informationsfluss wegen überlasteter Serversysteme oder Datenlecks, über die vertrauliche Informationen an die Öffentlichkeit gelangen.

Ein weiteres Problem bei auf physikalischer Hardware betriebenen Verfahren ist der Speicherplatz. Einige polizeiliche

Verfahren benötigen nur vergleichsweise geringen Festplattenspeicher. Werden jedoch beispielsweise, wie bei Täterlichtbildsystemen, Fotos in Datenbanken gespeichert, kann sich der Speicherbedarf schnell erhöhen. Die stetig wachsende Dateigröße der Bilder durch permanent verbessertes Auflösungsvermögen moderner digitaler Kameras macht eine zukunftssichere Planung des Speicherbedarfs für ein Verfahren sehr schwer. Spätestens, wenn alle Festplatteneinschübe eines Servers gefüllt sind und die gespeicherten Daten langfristig vorgehalten werden sollen, muss eine alternative Lösung zur Datenspeicherung gefunden werden.

Das Projekt "Polizei-Cloud"

Cloud-Computing bietet die Möglichkeit auf einer Hardware mehrere virtuelle Server zu betreiben. Unter der Voraussetzung, dass auch zu Spitzenlast-Zeiten nicht alle Verfahren gleichzeitig unter Volllast laufen – so werden von einem Kollegen zu jeder Zeit nur ein und nicht tatsächlich zehn Verfahren wirklich gleichzeitig bedient werden –, können sich die virtuellen Server ohne Performance-Einbußen die Ressourcen der gemeinsamen Hardware teilen. Dies bedeutet, dass der Endanwender im Optimalfall keinen Unterschied zwischen einem auf virtueller oder auf physikalischer Hardware betriebenem Verfahren feststellen kann.

Das ambitionierte Projekt "Polizei-Cloud" wurde Ende 2011 ins Leben gerufen. Zum damaligen Zeitpunkt wurden 30 Verfahren der rheinland-pfälzischen Polizei für das Projekt ausgewählt, die auf 339 (208 physikalische und 131 virtuelle), ausschließlich für die Polizei zur Verfügung gestellten, Servern betrieben wurden.

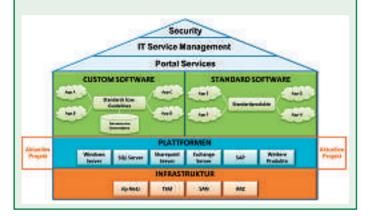
Das Thema "Hohe Sicherheit" hatte im gesamten Projektverlauf durch die betroffenen Verfahren: Fahndungssysteme, Antiterrorsystem und Vorgangsbearbeitung der rheinland-pfälzischen Polizei hohe Priorität. Zur externen Überprüfung und Bestätigung des Sicherheitsstatus wurde schon in der Anfangsphase des Projekts die BSI-Zertifizierung der Cloud-Umgebung (entsprechend ISO 27001 auf Basis des BSI-Standards 100-2 (IT-Grundschutz)) angestrebt. Unter diesen Voraussetzungen war die Polizeiabteilung des Innenministeriums bereit den LDI mit der Umsetzung dieses innovativen Projektes zu beauftragen.

Ziel des Projektes war es die Zahl der Server deutlich zu reduzieren, Kosten zu sparen und gleichzeitig die Effektivität der Systeme zu erhöhen. Zur Umsetzung des Plans wurde von Anfang an auf eine konsequente und echte Virtualisierung durch eine optimierte und automatisierte Cloud-Umgebung gesetzt. Die Unternehmen Avanade und Microsoft haben gemeinsam mit dem LDI eine auf Microsoft Hyper-V R2 basierende Lösung konzeptioniert, die sämtliche Anforderungen des LDI und seiner Kunden abdeckt (technische Details: siehe Infokasten).

Nach einer dreimonatigen Design- und Implementierungsphase konnte die zentrale, hochverfügbare und hochsichere Plattform in Betrieb genommen werden. Die Cloud-Umgebung des LDI erfüllt alle Kriterien einer echten Cloud gemäß den Kriterien der BITKOM und bietet das Servicemodell "Platform as a Service" (PaaS) als "Private Cloud" nach NIST-Definition.

TECHNISCHE DETAILS DER "POLIZEI-CLOUD" (STAND: NOVEMBER 2013)

- ► Als Basis der "Polizei-Cloud" dient Microsoft Hyper-V R2 mit den System Center Produkten:
 - Virtual Machine Manager 2008 R2,
 - Virtual Machine Manager Self Service Portal 2.0
 - Operations Manager 2007 R2
 - Configuration Manager 2007 R3
 - Data Protection Manager 2010
 - Opalis (Prozessautomatisierung)
- ▶ Die Integration der System Center Monitoring- und Management-Lösung sorgt für eine optimale Auslastung der physischen Ressourcen. Die Cloud-Umgebung verfügt über eine integrierte Backup-Funktionalität, sowie Software- und Patchverteilungsmechanismen für die Hostund Gastsysteme.
- ▶ Eine maximale Skalierbarkeit der Cloud wird durch die modulare Architektur sowohl horizontal, durch mehrere Server, als auch vertikal durch das Hinzufügen von Ressourcen, wie zum Beispiel Prozessoren, Hauptspeicher und Storage über das Self-Service-Portal gewährleistet.
- ▶ Das Zusammenspiel von Opalis- und den System Center Produkten erlaubt eine Automatisierung von Betriebsprozessen mit geringem Aufwand. Bei der Aktualisierung der Host-Systeme beispielsweise im Rahmen des Patchmanagements können so die Gast-Systeme immer auf andere Hosts verschoben werden, um Ausfallzeiten zu vermeiden. Wartungen können also ohne Beeinträchtigung der Funktionalität im laufenden Betrieb vorgenommen werden, so die Anwendung dafür geeignet ist.



Positive Effekte für Umwelt und Finanzen

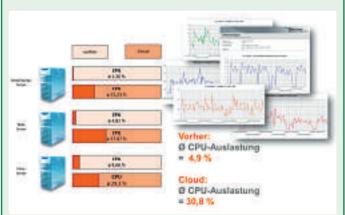
Bei der Migration der polizeilichen Fachverfahren in die "Polizei-Cloud" wurde die Auslastung der Hardwareressourcen optimiert (siehe Infokasten Auslastung). Dabei wurden die Gast-Systeme auf möglichst wenigen physischen Hosts verteilt. So konnte die Gesamtzahl der Server (physisch und virtuell) um 34% reduziert und somit die Kosten für 115 Windowslizenzen gespart werden. Gleichzeitig wurde die durchschnittliche Auslastung der Serversysteme unter Normallast von etwa fünf auf 30 Prozent angehoben.

Durch Reduktion der physischen Server um 39% wurde der jährliche Stromverbrauch um ca. 547.000 kWh gesenkt und die CO2-Emission um 275 Tonnen p. a. reduziert – ein großer Schritt in Richtung "Green-IT"!



Durch die einfachere Verwaltung, die Automatisierung von Prozessen und geringere Lizenzgebühren konnte eine erhebliche Kosteneinsparung erzielt werden. Addiert man nur die gesparten Kosten für Betriebssystem-Lizenzen, Hardware, Strom und Personal, kommt man auf die beachtliche Summe von 215T€ Einsparungen bereits im ersten Jahr. Diese Kosteneinsparung wurde direkt an die Polizei weitergegeben. Ein derartiger Betrag ist bei der angespannten Finanzlage der Länder und dem daraus resultierenden Kostendruck ein Faktor, der richtungsweisend für die Weiterführung der Virtualisierungsbestrebungen des Landes Rheinland-Pfalz ist.





Durch Integration polizeilicher Verfahren in die "Polizei-Cloud" konnten Ressourcen optimal verteilt werden. So liegt beispielsweise die CPU-Auslastung einiger Verfahren nun bei etwa 30%, während der Betrieb der Verfahren auf rein physikalischer Hardware, wegen eingeplanter Sicherheitsreserven, teilweise bei unter 5% lag.

Taktische Vorteile

Die Einsparungen, die durch die "Polizei-Cloud" erreicht werden konnten, sind nur eine Seite der Medaille. Es muss natürlich auch der praktische Nutzen, also die Brauchbarkeit der Systeme, im reellen Einsatz betrachtet werden. Auch hier bietet die "Polizei-Cloud" taktische Vorteile. Im Normalbetrieb muss nicht für jedes der 30 bisher in der Cloud betriebenen Verfahren eine überdimensionierte Reserve vorgehalten werden. Durch "Resource Pooling" werden die notwendigen Ressourcen wie

▶▶▶ Die "Polizei-Cloud"

Rechenzeit, Haupt- oder Festplattenspeicher in physischer oder virtueller Form zentral vorgehalten (siehe Infokasten: Taktische Vorteile). Die Ressourcen werden bei Bedarf dynamisch zugewiesen bzw. wieder freigegeben, sind also nicht an eine Anwendung gebunden ("Rapid Elasticity"). Ein intelligentes Managementsystem optimiert die Ressourcenzuweisung und erstellt Serviceberichte ("Measured Service") für die Polizei. Diese Proaktive Überwachung führt letztendlich zu einer Erhöhung der Verfügbarkeit der polizeilichen Fachverfahren.

Im Falle einer Großschadenslage kann der Polizeiführer die Prioritäten der polizeilichen Verfahren neu festlegen. Über ein Self-Service-Portal werden dann einzelne Verfahren, wie beispielsweise das Fahndungssystem, mit mehr Speicher und Rechenkapazität versorgt, um auf die Situation effektiv reagieren zu können (siehe Infokasten: Taktische Vorteile). Zusätzliche virtuelle Maschinen können mit kurzen Provisionierungszeiten erstellt und verwaltet werden. Abhängig von einer Situation kann es vorkommen, dass nur wenige Beamte auf ein einzelnes Verfahren zugreifen müssen. Dessen freie Ressourcen, wie zum Beispiel ein Teil des Hauptspeichers, können dann vorübergehend einem verstärkt frequentierten Verfahren zugewiesen werden. Nach Beendigung der Großschadenslage wird dann wieder zum Normalbetrieb zurückgekehrt. Die Abrechnung der zusätzlich zur Verfügung gestellten Leistungen erfolgt nachträglich. So kann die Polizei ohne formelle Anträge, Telefonate und Wartezeiten direkt auf Situationen reagieren und alle Verfahren innerhalb der "Polizei-Cloud" effektiv dem Ressourcenbedarf anpassen. Während vorher die Bereitstellung eines zusätzlichen Servers - insbesondere dann, wenn neue Hardware beschafft werden musste - Wochen dauerte, können heute zusätzliche Ressourcen mit wenigen Mausklicks zugeordnet werden.

Durch die Kosteneinsparungen, die durch die "Polizei-Cloud" erreicht werden konnten, wurden neue Möglichkeiten geschaffen, ohne dass bei den polizeilichen Verfahren auf Funktionalitäten verzichtet werden muss. Der Polizist im Einsatz spürt also keinerlei Nachteile. Im Gegenteil – durch schnelle und flexible Anpassung der Rechnerressourcen können Wartezeiten auch in Großschadenslagen minimiert werden. Hinzu kommt, dass sich z. B. bei den Großverfahren im Bereich der Vorgangsbearbeitung und der Fahndung eine deutliche Verbesserung der Antwortzeiten ergeben hat. Insbesondere die Zeiten bei komplexen Suchen konnten halbiert werden.

Allgemeine Vorteile für die Polizeiarbeit

Durch Entlastung der Mitarbeiter der Polizei von der Basisadministration werden Kapazitäten für die eigentliche Polizeiarbeit freigesetzt. Die Polizei kann sich dadurch auf ihre Kernkompetenzen, beispielsweise auf die Fachverfahren konzentrieren. Die Basisadministration erfolgt durch Spezialisten in den zertifizierten Rechenzentren des LDI. Die Rechenleistung der Cloud kann also von den Fachanwendern wie "Strom aus der Steckdose" bezogen werden.

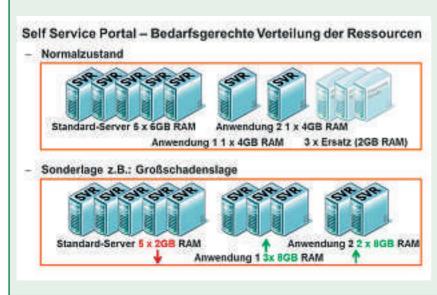
Ein weiterer Vorzug der standardisierten Technologie offenbart sich, wenn man die von der Polizei Rheinland-Pfalz verwendeten "Mobile Devices" betrachtet. Es kommen sehr heterogene Endgeräte wie Smartphones, Tablets, Notebooks oder PCs zum Einsatz. Damit alle Polizisten mit den von ihnen verwendeten Geräten auf die von ihnen benötigten polizeilichen Verfahren zugreifen können, werden die Ressourcen der "Polizei-Cloud" über das IP-basierte Netzwerk mittels Standardmechanismen zur Verfügung gestellt ("Broad Network Access"). Auf diese Weise kommen die Funktionalitäten der in der Cloud betriebenen Verfahren bis zum Einsatzort der Polizei. Dies ermöglicht zeitnahe Zugriffe auf wichtige Informationen und kann entscheidende Ermittlungsvorteile bewirken. Lösungen dazu werden bereits pilotiert.

Big Data

Der Begriff Big Data ist derzeit in aller Munde. Er beschreibt die Bearbeitung, Auswertung und Visualisierung großer Datenmengen aus vielfältigen Quellen. Die Politik fordert seit Jahren die Einführung eines polizeilichen Informations- und Analyseverbundes (PIAV).

Die flexiblen Rechnerzeiten und Skalierbarkeit der "Polizei-Cloud" eröffnen auch im Umgang mit Big Data neue Möglichkeiten. Polizeiliche Verfahren, die an dem Informationsmodell Polizei (IMP) orientiert sind, lassen sich relativ leicht in Beziehung setzen, so können beispielsweise Daten zu einer Person innerhalb eines Verfahrens mit anderen Verfahren abgeglichen werden. Dies ermöglicht eine verfahrensübergreifende Recherche. Durch die theoretisch verfügbare Rechenpower der virtualisierten Verfahren könnten somit auch statistische Auswertungen und Lageberichte generiert werden, die als Basis für strategische Entscheidungen dienen können.

TAKTISCHE VORTEILE DURCH HOHE FLEXIBILITÄT (RAPID ELASTICITY)



Bei einer Großschadenslage (GSL) können schnell und flexibel die Hardwareressourcen angepasst werden. Beispielsweise kann der Hauptspeicher vorrübergehend weniger beanspruchter Verfahren (zum Beispiel das Zeiterfassungssystem TEM-PUS) zugunsten anderer Anwendungen reduziert werden. Stark beanspruchte Verfahren (z.B. BAO-E, das Verfahren für Besondere Aufbauorganisationen) erhalten mehr Ressourcen. Ggf. können weitere virtuelle Server schnell zur Verfügung gestellt werden. Diese Flexibilität ermöglicht eine effektive Reaktion auf Sonderlagen, ohne dass im Normalzustand für alle Verfahren maximale Hardwareressourcen vorgehalten werden müssen. Die Verfahren in der "Polizei-Cloud" erhalten die Ressourcen, die sie benötigen schnell und flexibel.

IT-Sicherheit

Die hohen Sicherheitsanforderungen der polizeilichen Verfahren, machten es notwendig, das IT-Sicherheitsmanagement durch externe Auditoren verifizieren zu lassen. Der Antrag auf Erteilung eines ISO 27001-Zertifikats auf der Basis von IT-Grundschutz durch das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) wurde im Juli 2012 gestellt. In den vorausgegangenen und folgenden Monaten sind die damit verbundenen Dokumente erstellt und in einem Präsenz-Audit durch ein BSI-Grundschutz-Auditoren-Team geprüft worden.

Alle Anstrengungen wurden im Mai 2013 durch die Erteilung des ISO 27001-Zertifikats auf der Basis von IT-Grundschutz (BSI-IGZ-0128-2013) für den Betrieb der Cloud-Umgebung belohnt. Rheinland-Pfalz ist das erste Bundesland, das über eine BSI-zertifizierte Virtualisierungsinfrastruktur ("Polizei-Cloud") verfügt.

Da die Grundwerte Vertraulichkeit, Integrität und Verfügbarkeit der Daten von Anfang an im Fokus des Projekts standen, kam ausschließlich kundenexklusive Hardware innerhalb der Cloud-Umgebung zum Einsatz. Die zugehörigen Managementund Storage-Netze sind in eigenen Sicherheitszonen realisiert. Ein wesentlicher Sicherheitsaspekt in einer Cloud-Struktur.

Der Zugriff auf die in der "Polizei-Cloud" betriebenen polizeilichen Verfahren ist ausschließlich über das interne rheinlandpfälzische Polizeinetz, das in diesem Zusammenhang ebenfalls sicherheitszertifiziert wurde, möglich, somit können Störungen und Datenabfluss über das Internet sicher ausgeschlossen werden. Durch ein differenziertes Administrationskonzept, bei dem der Landesbetrieb Daten und Information (LDI) die Basisinfrastruktur zur Verfügung stellt sowie administriert und die Zentralstelle für Polizeitechnik (ZPT) die Fachadministration verantwortet, wird sichergestellt, dass Kompetenz und Know-How aller Beteiligten optimal zur Anwendung kommen.

Die "Polizei-Cloud" ist Teil des ebenfalls zertifizierten Informationsverbunds "Betrieb des rlp-Netzes" (BSI-IGZ-0127-2013). Modernste Hardware- und Sicherheitstechnologien in Rechenzentrum und Ausweichrechenzentrum bieten somit ein sicheres Gesamtpaket - auch für die hochkritischen polizeilichen Verfahren. Diese zertifizierte Sicherheit nützt nicht nur dem Landesbetrieb Daten und Information, auch für die Kunden des LDI sind die Zertifikate sehr nützlich. So konnte im Sommer 2013 ein länderübergreifendes Audit (KommSi) bei der rheinlandpfälzischen Polizei sehr erfolgreich abgeschlossen werden. Sämtliche bei der BSI-Zertifizierung auditierten Systeme und die entsprechende Dokumentation wurden von den Auditoren anerkannt, was zu einer erheblichen Reduktion des zeitlichen Aufwands bei der Vorbereitung und Durchführung des Audits führte. Da dieses Audit das erste war, bei dem BSI-zertifizierte Systeme untersucht wurden und ein Zertifikat vollumfänglich anerkannt wurde, dürfte dies für künftige Audits richtungsweisend sein.

Ausblick

Die Migration der polizeilichen Verfahren in eine Cloud-Umgebung ist nur der erste, vielversprechende Schritt bei der Modernisierung der IT-Infrastruktur der Landesverwaltung von Rheinland-Pfalz. Die rheinland-pfälzische "Polizei-Cloud" ist schon jetzt ein Erfolgsmodell, das sicherlich in Zukunft noch weiter ausgebaut werden wird. Für Bund und Länder ergeben sich nun neue Möglichkeiten der länderübergreifenden Zusammenarbeit. So konnte eine Sicherheitspartnerschaft zwischen dem Landesbetrieb Daten und Information und der rheinland-pfälzischen

Polizei vereinbart werden. Inzwischen wurde ein solcher Vertrag auch mit dem Innenministerium und der Polizei des Saarlandes abgeschlossen. Auf Basis dieses Vertrages ist es nun möglich, die Verfahren der saarländischen Polizei in die bestehende "Polizei-Cloud" zu integrieren, wo sie einerseits von der zertifizierten Sicherheit der etablierten Infrastruktur profitieren, andererseits aber weiterhin durch Firewall- und VLAN-Trennung unabhängig von den Verfahren der Polizei Rheinland-Pfalz betrieben werden. Die Cloud-Struktur ist auch mit dem rheinland-pfälzischen Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (LfDI) abgestimmt.

Die vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen der Polizei und dem LDI, für die wir uns an dieser Stelle noch einmal ausdrücklich beim Innenministerium und der Zentralstelle für Polizeitechnik bedanken möchten, ermöglicht die synergetische Nutzung modernster Technologien. Insbesondere aber durch die klar vereinbarte Aufgabenverteilung werden Doppeltarbeiten vermieden und Kosten eingespart. Weil der LDI zahlreiche Infrastrukturen bereits zertifiziert hat, brauchen die Polizeien hier keinen Aufwand mehr zu betreiben und können sich verstärkt um polizeiliche Ermittlungsarbeit oder die Fachverfahren kümmern.

Die Integration weiterer polizeilicher Verfahren, auch von anderen Länder- oder Bundespolizeien, in die bestehende Infrastruktur der "Polizei-Cloud" ermöglicht allen Beteiligten die Ausnutzung von Synergien und somit in der Summe die Reduktion der betrieblichen Kosten. Mit den Einsparungen, die, wie dieses Beispiel zeigt, mal nicht zu Lasten der Qualität oder des Personals gehen, lässt sich an anderer Stelle im Polizeibereich sicher etwas Sinnvolles anfangen.

DER LANDESBETRIEB DATEN UND INFORMATION (LDI) RHEINLAND-PFALZ

Das Rechenzentrum des LDI bietet mit mehr als 1.500 Serversystemen modernste Rechenzentrums- und Netzwerkinfrastruktur. Der LDI ist im Bereich von Hochsicherheits- und Hochverfügbarkeitslösungen primärer Ansprechpartner, beispielsweise für Polizei, Justiz sowie Finanzverwaltung. Der Landesbetrieb hat derzeit etwa 200 Beschäftigte und einen Jahresumsatz von ca. 53 Mio. Euro (2012).





Aufklärungsdrohnen im Polizeieinsatz

Grundgesetzliche Vorgaben und Grenzen beim präventivpolizeilichen Einsatz von Drohnen

Prof. Dr. Christoph Gusy, lehrt Öffentliches Recht, Staatslehre und Verfassungsgeschichte an der Universität Bielefeld.

I. Aufklärungsdrohnen – ein Anfang und kein Ende

Unbemannte Luftfahrzeuge (engl. unmanned, uninhabited oder unpiloted aerial vehicle, abgek.. UAV), sog. Drohnen, finden seit über 10 Jahren Verwendung in ganz unterschiedlichen Bereichen. Ihr quantitativ bei weitem häufigstes Aufkommen ist dasjenige in privater Hand und zu privaten Zwecken. Die bekannteste und in den Medien meist diskutierte Nutzung hingegen ist ihre Verwendung durch das Militär.² So unterschiedlich die Nutzung, so unterschiedlich ist auch die technische Bauart und Ausstattung der Flugobjekte. Am einen Ende der Skala finden sich Geräte, die über die gleichen Steuereinrichtungen wie ein Flugzeug oder Drehflügler verfügen und deren Flugmanöver ohne Besatzung vollständig kontrollierbar sind. Ihre Spannweite kann bis zu 60 m reichen. Solche Objekte fliegen entweder automatisiert über ein Computerprogramm oder vom Boden über Funksignale bzw. über Satellitenfunk gesteuert. Je nach gewählter Bauart ist die Drohne auf dem Flug von außen noch steuerbar oder eben nicht. Am anderen Ende stehen Kleinstobjekte mit einem Gewicht von unter 500 q., welche regelmäßig zeitgleich vom Boden auf Sicht gesteuert werden. Bauart und Gewicht prägen auch die Nutzungsmöglichkeiten der Drohnen. Neben dem Motor und den Steuereinrichtungen besteht ihre regelmäßige Ausstattung aus einer Kamera, die je nach Gewicht und dadurch möglicher Ausstattung mehr oder weniger leistungsfähig sein kann. Diese kann ihrerseits so gestaltet sein, dass ihre Aufnahmen gespeichert oder zeitgleich zum Boden gefunkt werden oder beide Funktionen nebeneinander stehen. Zur weiteren Ausstattung können insbesondere Instrumente zur Ortung der Drohen selbst oder anderer Objekte sowie weitere Vorkehrungen, etwa zum Transport von Lasten oder Waffensystemen, zählen.

Die Technik hat auf allen für den Einsatz von Drohen relevanten Gebieten in den letzten Jahren rasante Fortschritte gemacht. Das gilt sowohl für die Flugobjekte selbst, die ganz wesentlich kleiner, leichter und kostengünstiger geworden sind. Das gilt für die Kameratechnik, welche im Hinblick auf Gewicht, Auflösungsfähigkeit und Zielgenauigkeit ihrer Aufnahmen dramatisch vorankommt. Und das gilt auch für die Flug-, Steuerungs- und Manövrierfähigkeit der Flugobjekte, namentlich der dafür notwendigen Software. Dabei stehen zwei Entwicklungen

im Vordergrund: Einerseits die Entwicklung marktfähiger Produkte für den zivilen Gebrauch, welche auf Leichtigkeit der Bedienung, Erschließung neuer Nutzungsformen und Reduzierung der früher noch hohen Anschaffungspreise gerichtet ist. Andererseits die Entwicklung von Objekten namentlich für den militärischen Gebrauch, welche insbesondere auf die Minimierung von Risiken an Menschenleben auf Seiten der einsetzenden Staaten und Truppen gerichtet ist: Die extrem kostspieligen und hoch subventionierten Entwicklungen bewegen sich an der vordersten Front des gegenwärtig technisch und informatisch Leistbaren. Zugleich gilt aber auch: Allen Fortschritten der Vergangenheit zum Trotz ist die technische Entwicklung im Hard- und Softwarebereich nach wie vor rasant und zukunftsoffen. Das gilt sowohl hinsichtlich der Möglichkeiten zukünftiger Nutzung wie auch hinsichtlich der Entwicklung dafür neuer notwendiger oder nützlicher Technologien. Wo so viel Zukunft aufscheint, zeigen sich zumeist auch Schwierigkeiten: etwa durch hohe Vorlauf- und Entwicklungskosten, durch technische Probleme (Irrflüge, Abstürze) und ungeklärte Rechtsfragen.

II. Mögliche Einsatzszenarien bei der Polizei

Drohnen können gegenwärtig für militärische,³ geheimdienstliche, zivile, wissenschaftliche oder auch für polizeiliche Zwecke eingesetzt werden. In Anbetracht der Größe des Marktes und des daraus herzuleitenden Verbreitungsgrades von mehreren 100.000 Drohnen weltweit steht in dieser Aufzählung die polizeiliche Nutzung jedenfalls in Deutschland zu Recht an letzter Stelle. Die ca. 10 bislang bekannten polizeilichen Drohnen (namentlich beim Bund, in NRW, Hessen, Niedersachsen, Sachsen und Berlin) stellen nur einen verschwindend kleinen Teil des Aufkommens an unbemannten Luftfahrzeugen dar. Einzelne Bundesländer (wie Rheinland-Pfalz) verfügen selbst über keine eigenen Drohnen, haben aber in Einzelfällen solche Geräte aus anderen Bundesländern oder von Privaten genutzt. Jüngere Diskussionen gehen allerdings dahin, die neue Technik auch für polizeiliche Zwecke verstärkt einzusetzen.⁴ Für die Behörden lassen sich hier ganz unterschiedliche Einsatzszenarien denken. Dazu zählt etwa die

Suche nach vermissten oder sonst polizeilich relevanten Personen, Sachen oder Tieren;

- ► Temporäre Überwachung von Gebäuden, Plätzen, Orten (Grenzen u.a.);
- Aufklärung von Versammlungen, Veranstaltungen, sonstigen Ansammlungen oder des Verkehrs;
- Steuerung des polizeilichen Einsatzverhaltens (Feststellung von Gefahren, Einschätzung ihrer Größe);
- Beschaffung von Infrastrukturinformationen (etwa über Geländeformationen, mögliche Verstecke, Hindernisse u.a.);
- Aufspüren von Anlagen zum BtM-Ausbau,
- Beschaffung oder Sicherung von Beweisen (durch Fotoaufnahmen), Aufklärung von Tatorten und der Dokumentation von Straftaten:
- Vorkehrungen zu Eigensicherung handelnder Beamter und zur Dokumentation ihrer Einsätze.

Jene Szenarien⁵ sind gegenwärtig weder sämtlich realisiert noch aber auch abschließend. Je mehr neue Nutzungsmöglichkeiten von Drohnen sich in der Zukunft zeigen, desto zahlreicher und differenzierter werden auch neue Einsatzmöglichkeiten sein. Festzuhalten ist gegenwärtig jedenfalls: Bislang wird der Einsatz unbemannter Flugkörper bei der Polizei praktisch ausschließlich zu Aufklärungszwecken diskutiert und erprobt. Andere denkbare Einsatzmöglichkeiten sind etwa Unterstützung oder gar Ersatz von Beamten bei einzelnen Einsätzen. Sie sind bislang noch nicht in ein realisierbares Stadium eingetreten. Völlig ausgeschlossen werden sie in Zukunft nicht sein, etwa bei der Übermittlung von Nachrichten oder Gegenständen an Beamte in Einsätzen vor Ort, der Entnahme von Proben gefährlicher Stoffe oder der planmäßigen Ablenkung oder Irritation von Störern oder Verdächtigen. Die technische Entwicklung setzt zwar in der Gegenwart, nicht aber in der Zukunft bereits erkennbare Grenzen. Insoweit geben jene Einsatzszenarien einen sehr vorläufigen, zugleich aber auch offenen Stand wieder. Zugleich zeigte sich: Die meisten Diskussionen sind gegenwärtig einerseits von polizeitaktischen, andererseits von technischen Fragen dominiert. Dagegen bleiben Rechtsfragen bislang eher im Hintergrund. Dies ist wenig erstaunlich: Erst wenn man weiß, was zu regeln ist, lassen sich geeigneten Regelungen diskutieren. Insoweit sind auch die hier zu treffenden Aussagen ebenso vorläufig wie offen.

III. Verfassungsrechtliche Vorgaben

1. Verfassungsrechtliche Vorfragen und gesetzliche Anwendungsfelder

Entsprechend jenen Szenarien werden im Folgenden die verfassungsrechtlichen Fragen der Einsätze zu Aufklärungszwecken im Vordergrund stehen.⁶ Ein solcher kann schon nach den erwähnten Fallgestaltungen sowohl präventiv- wie auch repressiv-polizeilicher Natur sein. Die allgemeine Frage nach dieser Abgrenzung ist - auch für doppelfunktionelle Einsatzmöglichkeiten - in jüngerer Zeit wieder in die Diskussion geraten. Dabei geht es primär um die Anwendbarkeit der vorhandenen gesetzlichen Ermächtigungsgrundlagen, wobei nach einem temporären präventiven Turn in jüngerer Zeit anscheinend wieder etwas stärker auf prozessuale Normen zurückgegriffen wird. Stichworte hierfür sind insbesondere die ausgeweitete Strafbarkeit von Vorbereitungshandlungen im Bereich der Schwerkriminalität und die verstärkte Betonung auch präventiver Wirkungen des repressiven Instrumentariums.⁷ Für die Praxis behalten die tradierten Abgrenzungskriterien nach der "Schwerpunkttheorie" jedoch weiterhin ihre Anwendbarkeit - mit allen ihren Unklarheiten und der an ihr zu Recht geübten Kritik. Für die

maßgeblichen Verfassungsfragen spielt diese Unterscheidung allerdings eine abnehmende Rolle – dieselben Grundrechtsgarantien gelten in beiden Bereichen, und sie gelten mit denselben Schutzbereichen und weitestgehend derselben Dogmatik. Die Aufklärung schwerer Kriminalität weist hinsichtlich ihres Ranges und ihrer grundgesetzlichen Bedeutung mit der Aufklärung entsprechend schwerwiegender Gefahren weitgehend Parallelen auf. Hier sollen daher die Verfassungsfragen im Vordergrund stehen. Exemplarisch werden zur Illustration das Landespolizeirecht und die dazu entwickelte Rechtsprechung herangezogen. Die strafprozessualen Fragen, welche partiell einer ähnlichen Logik folgen, sollen nur kurz gestreift werden.

2. Gesetzgebungskompetenzen

Die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen richtet sich nach den allgemein geltenden grundgesetzlichen Kriterien. Danach ist der Bund für die Rechtsgrundlagen seiner eigenen Behörden und darüber hinaus für die Regelung des Rechts der Landesbehörden zuständig, soweit ihm letztere durch Art. 73, 74 und 87 GG ausdrücklich zugewiesen sind. Im Übrigen sind die Länder für die Rechtsverhältnisse ihrer eigenen Exekutiven zuständig. Daraus folgt:

- ▶ Bundesrechtlich einschlägig sind neben der repressiven StPO namentlich die präventiv-polizeilichen Spezialgesetze für die Bundespolizeibehörden und die Zollverwaltung.
- Landesrechtlich einschlägig sind die Länderpolizeigesetze, jetzt einschließlich der Materie des Versammlungsrechts.

Diese allgemeine Kompetenzverteilung erfährt für den Bereich der Drohnen keine wesentliche Modifikation durch speziellere Kompetenznormen. Namentlich seit dem kostspieligen Debakel um den Euro-Hawk ist auch in der Öffentlichkeit allgemein bekannt: Der Drohneneinsatz hat auch seine luft(verkehrs)rechtliche Dimension. So wichtig diese sind: Die bundesrechtlichen Zuständigkeiten aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 6 GG (Luftverkehr) und Art. 87d Abs. 1 S. 3; Abs. 2 GG8 betreffen auch in ihrer Ausgestaltung durch das jüngst geänderte Gesetzesrecht⁹ verkehrsund verwaltungsorganisatorische Fragen. Sie lassen damit hinreichend Raum für Regelungen anderer Fragen des Drohneneinsatzes, etwa der Zweckbestimmungen und der Ausgestaltung von Einzelheiten ihres Einsatzes zu polizeilichen Zwecken. 10 Hier können der Bund und die Länder im Rahmen ihrer jeweils eigenen Gesetzgebungszuständigkeiten im Rahmen und nach Maßgabe der verkehrsrechtlichen Vorgaben legislativ tätig werden.

Auch die Exekutivzuständigkeiten bleiben grundsätzlich unverändert. Die Länderbehörden sind grundsätzlich zuständig. Bundesbehörden dürfen nur im Rahmen ihrer allgemeinen Aufgabenzuweisung tätig werden und sind dabei an deren gesetzliche Grenzen gebunden. Dies gilt im Allgemeinen wie für den Drohneneinsatz im Besonderen. Wechselseitige Unterstützungsleistungen – wie auch die Unterstützung durch andere Stellen, etwa die Bundeswehr – unterliegen den jeweils bereichsspezifischen Bestimmungen über die Amtshilfe. ¹¹ Für technische Hilfsleistungen Privater gilt im Verhältnis zu diesen grundsätzlich das Zivilrecht (Miete, Dienstvertrag u.a.) oder im Extremfall das Recht der Inanspruchnahme von Nichtstörern. ¹² Dadurch werden die Privaten aber weder zu Trägern öffentlicher Verwaltung noch zu Behörden. Gegenüber potentiell Betroffenen richtet sich der Einsatz demnach nach den für die Polizei selbst geltenden Bestimmungen.

3. Anwendungsfragen der Grundrechte

Die Informationserhebung mittels Videoüberwachung war schon am Boden grundrechtlich äußerst umstritten.¹³ Das gilt erst

►►► Aufklärungsdrohnen im Polizeieinsatz

recht in der Luft. 14 Als Ausgangspunkt bleibt zunächst festzuhalten: Ohne Grundrechtsberührung ist der polizeiliche Drohneneinsatz allein im Rahmen der Aufgabennormen zulässig. Allein maßgeblich ist danach, ob der Einsatz zu Zwecken der Gefahraufklärung, der Aufklärung von Straftaten bzw. zur Unterstützung der jeweils zu diesen Zecken zu treffenden Maßnahmen geschieht. Dies ist nach den genannten Szenarien nicht selten der Fall. Beispiele dafür sind die temporäre Überwachung von Gebäuden, Plätzen, Orten (Grenzen u.a.), die Beschaffung von Infrastrukturinformationen (etwa über Geländeformationen, mögliche Verstecke, Hindernisse u.a.) sowie die Beschaffung oder Sicherung von Beweisen (durch Fotoaufnahmen), Aufklärung von Tatorten und der Dokumentation von Straftaten. Nach gegenwärtig verbreiteter Auffassung greift die Überwachung von Grundstücken und Liegenschaften nicht in das Grundrecht aus Art. 14 GG (Eigentumsgarantie) ein. 15

Einschlägiges Abgrenzungskriterium der grundrechtsfreien von der grundrechtsgebundenen Drohnenaufklärung kann sein, dass bei ersterer der Eingriff von konkreten Personen ohne ihren Willen weder bemerkt noch aber auch konkrete Personen ohne ihren Willen auf Aufnahmen erkennbar sein dürfen. Dieses Kriterium wird sogleich weiter aufgefächert.

Vorab auszugrenzen ist noch eine weitere Fallgruppe grundrechtsfreien Drohneneinsatzes: Dies ist der Fall, wenn der Einsatz auf Veranlassung, im Interesse oder im mutmaßlichen Interesse betroffener Personen stattfindet. Das gilt etwa, wenn vermisste, hilflose oder sonst in ihrer Entscheidungsfreiheit beeinträchtigte Personen aufgespürt und dabei bildlich erfasst werden. Dies geschieht nicht ohne ihren Willen, sondern – erst recht aus der polizeilich relevanten ex-ante-Perspektive – mit ihrer tatsächlichen oder mutmaßlichen Zustimmung. Auch solche Umstände schließen die Anwendbarkeit von Grundrechten regelmäßig aus.

Damit ist ein erheblicher, wenn nicht der überwiegende Teil der bisher relevanten Drohneneinsätze nicht grundrechtsrelevant.

Anderes ist allerdings anzunehmen, wenn individualisierbare Personen den Drohneneinsatz bemerken oder aber von Bildaufnahmen erfasst werden können. Maßgebliche Grundrechte können hier insbesondere sein:

- ▶ Art. 8 Abs. 1 GG (Versammlungsfreiheit): Er umfasst das Recht, Versammlungen zu veranstalten und an ihnen teilzunehmen.
- ▶ Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG (Meinungsfreiheit): Er erfasst das Recht, eine Meinung zu bilden und in welcher Form auch immer kundzugeben.
- Art. 13 Abs. 1 GG, sofern die Aufnahme in oder aus Wohnungen¹⁶ stattfindet; sofern also der Drohneneinsatz in einer Wohnung stattfindet oder von außen Vorgänge in einer Wohnung ausforscht;¹⁷
- Art. 2 Abs. 1 GG (allgemeine Handlungsfreiheit), sofern der Drohneneinsatz betroffene Personen von der Vornahme oder Unterlassung einer Handlung abzuhalten geeignet ist.
- ▶ Art. 2 Abs. 1 GG in der Ausprägung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung bzw. des Rechts am eigenen Bild, sofern die Aufnahmen geeignet sind, Informationen über Personen zu ermitteln, aufzuzeichnen oder bildlich festzuhalten. 18

4. Grundrechtsrelevanz und Grundrechtseingriffe

Relevant werden jene Grundrechte stets dann, wenn ihr Schutzbereich berührt ist, wenn also eine staatliche Maßnahme die Ausübung einer grundrechtlich garantierten Freiheit erschwert oder unmöglich macht. Die früher grundsätzlichen Differenzen über das Konzept des Grundrechtseingriffs sind inzwischen in eine bereichsspezifische Dogmatik eingemündet. Hinsichtlich der Einschränkung von Freiheitsrechten gilt: Die Freiheitsaus- übung ist individuell, und ebenso ist es der Freiheitsschutz.

- a) Für Handlungsfreiheiten (etwa: Meinungsfreiheit, Versammlungsfreiheit u.a.) gilt: Maßgeblich ist demnach, ob Grundrechtsträger von der Ausübung ihrer Freiheiten abgehalten werden können. Dies ist nicht allein bei staatlichen Anordnungen der Fall, sondern auch dann, wenn Kontrollen oder Überwachungsmaßnahmen Menschen davon abhalten können, von ihnen garantierten Freiheiten Gebrauch zu machen. In diesen Fällen verläuft der Eingriff gewissermaßen zweistufig: (1) Zunächst findet eine staatliche Handlung statt, aufgrund derer (2) Betroffene von der Grundrechtswahrnehmung absehen. Die letzte Handlung nehmen also die Grundrechtsträger selbst vor. Aber wann ist unter diesen Umständen die Entscheidung der Menschen noch dem Staat zuzurechnen? Hier kommen die früher sehr umstrittenen Formeln von der "Finalität" (Zweckrichtung) bzw. der Unmittelbarkeit zur Anwendung. Maßgeblich ist also, ob die staatliche Handlung den Grundrechtsverzicht intendiert oder unmittelbar herbeiführt. Dies ist nach der Rechtsprechung insbesondere der Fall, wenn die staatlichen Maßnahmen "exzessiv" oder "prohibitiv" sind und schon deshalb den Aufwand für die Grundrechtswahrnehmung unvertretbar hoch gestalten können.²⁰ Weiter ist dies dann der Fall, wenn für die Grundrechtsträger eine Situation geschaffen wird, welche ihnen die Folgen ihrer Grundrechtswahrnehmung als unvorhersehbar und daher unvertretbar riskant erscheinen lassen.²¹ Schließlich kann dies der Fall sein, wenn die Grundrechtsausübung gezielt beobachtet wird und Betroffene dies wissen können. Der maßgebliche Grund für ihren dadurch bewirkten Freiheitsverzicht liegt darin, dass Menschen unter Beobachtung sich anders Verhalten als Personen, die sich unbeobachtet fühlen. Zwar ist hier die ältere psychologische Lehre von der "objektiven Selbstaufmerksamkeit" inzwischen in den Hintergrund getreten und von neueren, differenzierteren Theoriebildungen abgelöst worden.²² Doch betreffen diese eher die Modalitäten der Anwendung jener Lehren als deren gemeinsame Grundlage. Wer beobachtet wird, verhält sich regelmäßig anders als derjenige, der sich unbeobachtet weiß. Maßgeblich für diese Form der Grundrechtseinschränkung ist hier, dass Grundrechtsträger gezielt beobachtet werden oder aber ihnen jedenfalls der Eindruck vermittelt wird, sie würden beobachtet (etwa durch das Vorzeigen von Kameras, die aber abgestellt sind, ohne dass die Betroffenen dies wissen).²³ Maßgeblich ist demnach, ob die Grundrechtsträger im Einzelfall konkret wissen, dass sie beobachtet werden, oder aber abstrakt wissen, dass sie beobachtet werden können, ohne aber das konkrete Beobachtungsmedium im gegenwärtigen Zeitpunkt konkret identifizieren zu können; kurz: wenn sie mit der Möglichkeit einer Überwachung durch Drohnen im Einzelfall rechnen müssen.
- b) Für den grundrechtlichen *Privatheitsschutz* gilt: Eine Grundrechtseinschränkung liegt vor, wenn individualisierbare Grundrechtsträger in ihrer Selbstbestimmung beeinträchtigt werden können. Maßgeblich dafür ist die persönliche Betroffenheit einzelner Grundrechtsträger, um deren Bild, deren Wohnung oder deren Daten es geht. Bekannteste Ausprägung dieses Merkmals ist die Lehre von der "personenbezogenen Information", welches nicht nur § 3 BDSG, sondern auch der Verfassungsdogmatik zugrunde liegt.²⁴ Es kommt demnach darauf an, ob individuelle Grundrechtsträger als

Betroffene ausmachbar sind, indem Bilder, Aufzeichnungen oder Tonaufnahmen²⁵ ihnen persönlich zugeordnet werden können. Das hängt maßgeblich von der Identifizierbarkeit der Grundrechtsträger auf den Aufnahmen ab. Dazu zählen bloße Übersichtsaufnahmen nicht, wenn einzelne Personen nicht erkennbar sind und auch nicht durch technische Hilfsmittel erkennbar gemacht werden können. Umgekehrt kommt es nicht darauf an, ob die Identifikation einzelner Personen im Moment der Aufnahme oder aber erst später stattfindet (durch gezieltes Erfassen mit der Kamera, Heranzoomen oder die nachträgliche Erhöhung der Bildauflösung durch technische Mittel) und ob die Identifikation Einzelner schon im Zeitpunkt der Aufnahmen intendiert war oder nicht, wenn sie nur zu einem späteren Zeitpunkt noch stattfinden kann. Ebenso wenig maßgeblich ist, ob Betroffene im konkreten Einzelfall ihre Beobachtung wahrgenommen haben oder nicht, wenn diese nur überhaupt stattgefunden hat.

Diese Identifizierbarkeit stößt gegenwärtig noch an technische Grenzen, weil die Kameratechnik insbesondere bei leichten Drohnen noch nicht so weit elaboriert ist, dass eine solche in einer Entfernung von mehr als 10 Metern nur schwerlich oder gar nicht möglich ist. Die technische Entwicklung ist offen, und mit ihr die Möglichkeit von Verbesserungen auch der Kameratechnik. Es wäre demnach unzulänglich, mit den rechtlichen Diskussionen an den zufälligen technischen Grenzen der Gegenwart zu enden. Der Gestaltungsanspruch des Rechts ist kein punktueller, es sollte auch für zukünftige Entwicklungen offen sein und diese nicht ignorieren, sondern ihnen verlässliche Rahmenbedingungen setzen, soweit dies in der Gegenwart möglich ist.

Beide Eingriffskonzepte stehen nebeneinander. Die fehlende Relevanz eines Kriteriums bei einer konkreten Maßnahme schließt die Relevanz des anderen Kriteriums also nicht aus. Das gilt stets dann, wenn die Aufzeichnung nicht mit dem expliziten oder mutmaßlichen Willen des Betroffenen stattgefunden hat.

5. Eingriffsrechtfertigung durch Gesetze

Grundrechtseingriffe sind zulässig, wenn und soweit sie auf einer grundgesetzkonformen gesetzlichen Ermächtigung beruhen und diese im Einzelfall in verfassungskonformer Weise angewandt worden ist. Letzteres ist eine Frage der Gesetzesanwendung im Einzelfall und kann hier nur erwähnt, aber nicht für jede Fallkonstellation durchdekliniert werden. Über einzelne Fälle hinaus wichtiger ist die erste Anforderung. Hinsichtlich der Anforderungen an die Gesetze unterscheidet die inzwischen gefestigte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nach der Eingriffsschwere.²⁶

Schwerwiegende Grundrechtseingriffe sind danach solche, welche mindestens einem der folgenden vier Kriterien unterfallen:

- ► Eingriffe in besonders geschützte Freiheitsgarantien (z.B. Art. 13; 8; 5 GG),²⁷
- Fehlende Kalkulierbarkeit und daraus resultierende fehlende Vermeidbarkeit bzw. Abwendbarkeit des Eingriffs für Betroffene. Hier fehlen namentlich mögliche überwachungsfreie Handlungsalternativen (etwa: Benutzung nicht videoüberwachter Wege) und rechtzeitige Rechtsschutzmöglichkeiten.²⁸ Das gilt insbesondere bei heimlichen oder verdeckten Informationseingriffen.²⁹
- ► Informationsverwendung zu *Folgeeingriffen* in Grundrechte, etwa zur Erstellung von Bewegungsbildern:³⁰ Je weiter und weniger spezifisch die Informationsverwendung geregelt ist,

- desto schwerer wiegt schon deren Erhebung.³¹ Hier wirken also die Verwendungsmöglichkeiten auf die Erhebungsmöglichkeiten zurück.³²
- ▶ Möglichkeit einer Beeinträchtigung nicht nur individueller Freiheit, sondern der Freiheit der Gesellschaft im Staat.³³ Freiheit ist eben nicht nur individuelle, sondern auch gesellschaftliche, soziale und politische Freiheit. Sie ist auch die Freiheit zur Bildung, Artikulation und Betätigung der Zivilgesellschaft.

Derart schwerwiegende Informationseingriffe sind nach verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung nicht generell unzulässig. Sie unterliegen allerdings gesteigerten Zulässigkeitsanforderungen schon auf der Ebene der gesetzlichen Befugnisnormen. Zu diesen Anforderungen zählen insbesondere:

- ▶ Notwendigkeit einer expliziten gesetzlichen Entscheidung über die Zulassung eines scherwiegenden Eingriffs: Die Maßnahme muss im Gesetz explizit genannt sein und darf sich nicht allein auf Generalklauseln stützen.
- ▶ Begrenzung der gesetzlichen Zulassung des schwer wiegenden Eingriffs auf den Schutz hinreichend bestimmter qualifizierter besonderer Schutzgüter und hinreichend spezifische, im Gesetz konkretisierte Gefahrlagen.³⁴ Maßgeblich ist hier neben dem Übermaßverbot das Bestimmtheitsgebot, deren Anforderungen in derartigen Konstellationen ineinander übergehen.³⁵
- ▶ Vorhandensein ausreichender gesetzlicher Regelungen zu den Eingriffsfolgen, insbesondere zum Schutz besonderer Vertrauensverhältnisse, ³6 des Schutzes Unverdächtiger oder nur zufällig mitbetroffener Nichtverantwortlicher oder sonstiger Dritter; ³7 sowie zur Informationsverwendung.
- ▶ Vorhandensein hinreichender Verfahrensregelungen, etwa zu besonderen Genehmigungsvorbehalten (Behördenleitervorbehalt, Richtervorbehalt),³8 zu Aufzeichnungs- und Dokumentationspflichten hinsichtlich stattgefundener Eingriffe; zu Kennzeichnungspflichten derart erhobener Daten (zur Steuerung der Möglichkeiten ihrer Übermittlung)³9 und zur späteren Bekanntgabe stattgefundener Informationseingriffe mit dem Ziel einer Ermöglichung nachträglicher gerichtlicher Kontrolle.

Dabei muss nicht für jede einzelne Maßnahme jede der genannten Regelungen in einer besonderen Bestimmung getroffen werden. Es genügt auch, wenn sie für bestimmte oder hinreichend bestimmbare Eingriffe in allgemeinen Bestimmungen aufgenommen sind.

Einfache Informationseingriffe sind demgegenüber solche, welche nicht die genannten Kriterien für schwerwiegende Maßnahmen erfüllen. Sie lassen sich nach abstrakten Kriterien schwer beschreiben, sind jedoch rein quantitativ der Regelfall auch polizeilicher Informationserhebung. Zu ihnen zählen etwa die personenbezogene Erhebung und Registrierung (auch) öffentlich wahrnehmbarer Zustände, Verhaltensweisen u.ä., und zwar auch solcher personenbezogener Art; die Informationsgewinnung durch Auskünfte Dritter, Informations- oder Amtshilfe anderer staatlicher oder privater Stellen, sofern die übermittelten Daten dort nicht durch schwerwiegende Eingriffe im soeben genannten Sinne gewonnen wurden; die öffentlich wahrnehmbare Informationserhebung (auch durch zulässig installierte technische Vorkehrungen, etwa Kameras) und zahlreiche andere Maßnahmen mehr. Solche Maßnahmen sind zulässig⁴⁰ aufgrund – auch generalklauselartiger - gesetzlicher Ermächtigung, sofern sie

- die allgemein geltenden Bestimmtheitsanforderungen erfüllen und
- ▶ den Maßstäben des Bestimmtheitsgebots genügen kann.

►►► Aufklärungsdrohnen im Polizeieinsatz

Besondere Regelungen sind am ehesten nötig zur Begrenzung der Eingriffe auf den gesetzlich zugelassenen Personenkreis und auf die Behandlungen typischerweise mit erfasster Nichtbetroffener. Hinsichtlich der Verwendung derartig erhobener Informationen genügen die allgemeinen bereichsspezifischen Bestimmungen.

Das Kriterium der Eingriffsschwere ermöglicht so abstrakt eine Konkretisierung der Anforderungen an gesetzliche Befugnisregeln. Zwar lassen sich in der Wirklichkeit nicht sämtliche Maßnahmen hinreichend eindeutig einer der beiden genannten Gruppen zuordnen. Insoweit liegt der Unterscheidung ein gewisser typisierender Charakter zugrunde. Doch sind die Anforderungen hinreichend offen, um möglichen Übergangserscheinungen und Randphänomenen angemessen Rechnung tragen zu können. Hier sei nochmals hervorgehoben: Die Rechtsprechung unterscheidet auf Verfassungsebene grundsätzlich nicht zwischen den Anforderungen an präventiv-polizeiliche bzw. repressiv-polizeiliche Befugnisnormen.⁴¹

6. Polizeidrohnen als schwerwiegende Grundrechtseingriffe

Die Frage nach den grundgesetzlichen Anforderungen an Ermächtigungsgrundlagen für den Einsatz polizeilicher Aufklärungsdrohnen setzt demnach die Qualifikation dieses Instruments als schwerwiegender oder nicht-schwerwiegender Eingriff voraus. Dabei ist – da Gesetze nicht vergangene und kaum gegenwärtige, sondern eher zukünftige Sachverhalte regeln – nicht allein der gegenwärtige Stand der Technik statisch zugrunde zu legen, sondern vielmehr die genannte Offenheit der Entwicklung einzubeziehen. Nicht alles, was gegenwärtig technisch (noch) nicht möglich ist, begrenzt Einsatzszenarien und Regelungsbedürfnisse für die Zukunft. Danach sind insbesondere folgende Kriterien einzubeziehen.

Drohnen können auch personenbezogene Aufnahmen ermöglichen. Auch wenn dies gegenwärtig noch schwierig ist: Kleine Drohnen verfügen lediglich über eine Kameratechnik, welche die Identifizierbarkeit von Personen nur auf kurze Entfernungen ermöglicht. Die Drohne muss also nahe an die aufzunehmenden Personen heran fliegen. Nur große Drohnen können aus größerer Entfernung bereits hinreichend auflösbare Aufnahmen ermöglichen. Doch ist nicht nur die Drohnen-, sondern auch die Videotechnik offen. Das gilt auch für die Ermöglichung des Heranzoomens, der Fokussierung von Aufnahmen auf einzelne Personen und der nachträglichen Vergrößerung von Aufnahmen. Zudem finden sich im Netz immer mehr Vergleichsaufnahmen zur Ermöglichung einer Identifizierung von Personen. Von daher ist die Möglichkeit eines Personenbezuges der Videoaufnahmen jedenfalls für die Zukunft nicht auszuschließen. Es gelten daher grundsätzlich die Anforderungen an die Beschaffung personenbezogener Informationen.⁴²

Doch ermöglichen Drohnen nicht nur die Aufnahme einzelner Personen, sondern erfassen auch die Umgebung, also etwa auch andere Personen. Diese sind regelmäßig nicht sämtlich verdächtig oder als potentielle Störer ausgemacht. Im Gegenteil: Der Einsatz richtet sich nur äußerst selten gegen alle, zumeist hingegen nur gegen einzelne Personen. Insoweit kommt möglichen Eingriffen eine erhebliche Streubreite zu. Die allermeisten der in das Visier geratenden Personen sind Unverdächtige oder Nicht-Verantwortliche. Sie geraten nur deshalb auf die Kamera, weil entweder die Verantwortlichen vorher noch nicht hinreichend bekannt sind oder weil aus technischen Gründen Dritte nicht von vornherein ausgeschlossen werden können. Jedenfalls bei Anwesenheit

einer größeren Personenzahl gilt regelmäßig: Die allermeisten Betroffenen sind keine potentiellen Adressaten weiterer polizeilicher Maßnahmen. Eine derart große Streubreite ist in der Rechtsprechung des BVerfG ein Kriterium für schwerwiegende Eingriffe.⁴³ Da der Drohneneinsatz zudem gesetzlich nicht näher geregelt ist, fehlt es auch an adäquaten Regelungen über die Verwendung der Daten Betroffener wie Nichtbetroffener.⁴⁴

Der Einsatz der Drohnen erfolgt regelmäßig ohne öffentliche Ankündigung oder Vorwarnung. Er kommt also für die Betroffenen überraschend (gerade angesichts der aktuell noch kleinen Zahl polizeilicher Drohnen). Hier tut sich eine Alternative auf: Ist der Einsatz für Betroffene wahrnehmbar, kann er geeignet sein, sie von Meinungsäußerungen, Teilnahme an einer Versammlung u.ä, abzuhalten: Wenn sogar Drohnen zum Einsatz kommen, könnte es dort riskant oder sogar gefährlich werden. Dann wäre der Eingriff schwerwiegend, weil besondere Handlungsfreiheiten beeinträchtigt werden. ⁴⁵ Ist der Einsatz für die Betroffenen hingegen nicht bemerkbar, dann gilt: Ein Ausweichen auf andere, unüberwachte Alternativen ist nicht möglich; Rechtsschutz jedenfalls ex ante auch nicht erreichbar. Auch von daher sind die Eingriffe als schwerwiegend zu qualifizieren. ⁴⁶

Schließlich ist auch ein weiterer Aspekt zu berücksichtigen: Derjenige der Legitimationsbeschaffung durch Gesetzgebung. Legislative ist kein Selbstzweck und nicht allein zur Beschäftigung von Parlamentariern notwendig. Sie soll auch politische und gesellschaftliche Diskussionen anstoßen, kanalisieren und aufnehmen. Dafür ist der parlamentarische Prozess rechtlich als öffentlicher, als verfahrensoffener und tendenziell transparenter ausgestaltet. Er soll nicht nur Legitimation bzw. Akzeptanz in Politik und Parlament, sondern auch in der Gesellschaft herstellen oder widerspiegeln. Angesichts des gegenwärtiger Standes der Drohnendiskussion, gekennzeichnet von einem eher niedrigen Kenntnisniveau, weit reichender Offenheit der technischen Entwicklung und damit einhergehend einem hohen Befürchtungs- und Kritikpotentialen, ist der Bereich von einem ausgeprägten Maß an Verunsicherung charakterisiert. Diese kann bei Betroffenen und Beobachtern das Niveau gesellschaftlicher Freiheit jedenfalls berühren, 47 indem Unsicherheit hinsichtlich der eigenen Handlungsmöglichkeiten und der den Behörden eröffneten Beobachtungspotentiale entstehen kann. Aus einer solchen Sicht entsteht Bedarf nach einer grundlegenden gesellschaftspolitischen Entscheidung: Will man eine neue Dimension von Beabachtungsmöglichkeiten eröffnen oder verschließen? Hier ist das parlamentarische Verfahren hinsichtlich seiner Ansprüche und Leistungen der juristischen Subsumtionskunst von Experten und Behörden weit überlegen. Auch dieser Aspekt spricht für die Notwendigkeit

Es sind demnach nicht nur eines, sondern mehrere der vom Bundesverfassungsgericht angeführten Argumente für eine Qualifikation als schwerwiegender Grundrechtseingriff einschlägig. Dann allerdings gelten auch die dafür aufgestellte Anforderungen, namentlich diejenigen an ein spezifisches Gesetz, welches die einschlägigen Rechtsfragen hinreichend bestimmt und in Übereinstimmung mit den grundgesetzlichen Anforderungen regelt.⁴⁸

Wohlgemerkt: Dies alles gilt allein dann, wenn der einzelne Drohneneinsatz überhaupt grundrechtsrelevant werden kann, also Personen ohne oder gegen ihren Willen in das Visier der Kameras geraten können. Bei den meisten der aufgezeigten Szenarien ist dies nicht der Fall. Dann bedarf es aber keiner Befugnisnorm, der Einsatz richtet sich allein nach den Aufgabennormen der Polizeigesetze und der StPO.

7. Übergangsfragen und Verlegenheitslösungen: Regelungspotentiale geltender Gesetze

Solange eine besondere Befugnisnorm nicht in Kraft ist, kann man erwägen, übergangsweise auf schon geltende Bestimmungen zurückzugreifen.⁵⁰ Doch wäre dieser Behelf allenfalls vorläufig und nur in engen Grenzen zulässig.

Gegenwärtig finden sich weder in den Bundes- noch in den Länderpolizeigesetzen noch in der StPO Regelungen zum Einsatz von Aufklärungsdrohnen. Die Gesetze differenzieren vielmehr nach Aufklärungsobjekten (z.B. Versammlungen oder Ansammlungen), -zielen (z.B. repressiv oder präventiv) und -methoden (z.B. offen oder verdeckt). Offen ist die polizeiliche Ermittlungsarbeit, wenn sie vom betroffenen zeitgleich bemerkt werden kann, wenn er also das Stattfinden der Maßnahme und ihren Charakter als polizeiliche Handlung wahrnehmen kann. Heimlich ist eine Maßnahme, die der Betroffene nicht bemerkt (z.B. Telekommunikationsüberwachung). Verdeckt findet sie statt, wenn der Betroffene die Maßnahme zwar bemerkt, sie aber nicht als polizeiliche erkennen kann (z.B.: Polizeibeamter unter Legende).⁵¹ Auch wenn es an der einen oder anderen Stelle Abgrenzungsprobleme oder Zweifelsfragen geben mag: Unter diesen Prämissen ist der polizeiliche Drohneneinsatz regelmäßig als verdeckter zu gualifizieren. Erfolgt der Einsatz aus großer Distanz, so ist er für Betroffene nicht bemerkbar. Und erfolgt er aus der Nähe, ist die Drohne also sichtbar und/ oder hörbar, so ist regelmäßig für Betroffene nicht zu erkennen, dass es sich um polizeiliche Maßnahmen handelt. Dafür spricht schon der quantitative Aspekt: Nicht einmal 1 % aller Drohnen sind in polizeilicher Hand. Sofern hingegen Betroffene den Einsatz als polizeilichen erkennen können (etwa beim Einsatz besonders großer Drohnen), findet er offen statt. Doch unterliegt er dann gerade deshalb und wegen des in ihm angelegten Einschüchterungspotentials besonderen Zulässigkeitsvoraussetzungen, die durch allgemeine Regelungen kaum erfüllbar wären.

Als mögliche Befugnisnormen kämen dann namentlich in Betracht

- § 19a VersG, der sich allein auf Versammlungen bezieht, aber hinsichtlich der Zulassung von Gesamtaufnahmen, die überwiegend Nichtstörer erfassen, Zweifelsfragen aufkommen lässt und daher verfassungskonform restriktiv ausgelegt werden muss;⁵²
- Vorschriften über die Überwachung von Ansammlungen und sonstigen Veranstaltungen in den Polizeigesetzen; sie lassen aber regelmäßig nur offene Informationserhebung zu;⁵³
- ▶ Vorschriften über verdeckte Ermittlungen, die aber regelmäßig an die "Erforderlichkeit zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit einer Person" anknüpfen⁵⁴ und zudem die Datenerhebung über Dritte an die Eigenschaft als Kontakt- oder Begleitperson knüpfen, also gerade keine hohe Streubreite gestatten. Die Überwachung öffentlicher und privater Räume und des Verkehrs (und der sich in ihnen befindlichen Personen) ist hingegen nur offen zulässig.
- Vorschriften über verdeckte Ermittlungen in oder aus Wohnungen, sofern die Aufnahmen auf Vorgänge in einer Wohnung beziehen. Hier sind die Voraussetzungen noch restriktiver als bei sonstigen verdeckten Ermittlungen.
- § 100 h Abs. 1 Nr. 2 StPO, der allerdings die Zulässigkeit auf Ermittlungen im Rahmen und zu den Zwecken des § 98 a Abs. 1 StPO begrenzt.

Damit ist der Möglichkeitsraum einer Heranziehung geltenden Rechts für Drohnen im Rahmen erweiterter Auslegung oder Analogie umrissen. Verglichen mit den eingangs genannten und weiteren denkbaren Szenarien zeigt sich allerdings: Dies ist ein eher enger Ausschnitt, welcher dadurch ermöglicht würde. Der Drohneneinsatz wäre so jedenfalls sehr eingegrenzt. Zudem würde die Notwendigkeit erweiternder Auslegung bzw. der Analogie die Legitimation grundrechtseingreifender Drohneneinsätze erheblich belasten und in späteren Gerichtsverfahren Fragen hinsichtlich der Verwertbarkeit von Aufnahmen zu Beweiszwecken eröffnen.

IV. Gesamtergebnis

Der Einsatz von Aufklärungsdrohnen durch die Polizei ist nicht generell unzulässig. Doch wird er angesichts der geltenden verfassungsrechtlichen Vorgaben auch kein Standardinstrument für den polizeilichen Arbeitsalltag sein.

Grundrechtseingreifende Aufklärung mit Hilfe von Polizeidrohnen erfüllt die Kriterien für einen schwerwiegenden Grundrechtseingriff und unterliegt daher dessen Voraussetzungen. Solche Grundrechtseingriffe unterliegen besonderen Anforderungen an ihre gesetzliche Zulassung. Dies betrifft insbesondere Tatbestandsanforderungen (u.a. Bestimmtheit) und Folgenmanagement (Rechtsfolgen und Verfahren). Dies betreffen nach der Rechtsprechung des BVerfG insbesondere

- erhöhte Anforderungen an die Zulassung des Mittels selbst, insbes. dessen explizite Nennung im Gesetz;⁵⁵
- hinreichend bestimmte Regelungen der tatbestandlichen Voraussetzungen ihrer Anwendbarkeit und möglicher Adressaten;
- hinreichend bestimmte Regelungen hinsichtlich der Verwendung erlangter Informationen hinsichtlich von Verantwortlichen bzw. Verdächtigen sowie mit betroffenen Dritten;
- hinreichend bestimmte Regelungen des Verfahrens (Mitwirkung von Behördenleitern oder Richtern, Dokumentationspflichten, Mitteilungspflichten u.a.).

Diese Anforderungen gelten für grundrechtseingreifende Drohneneinsätze unabhängig davon, ob es sich um einen polizeieigenen, einen von anderen Bundesländern oder privaten ausgeliehenen Flugkörper handelt.

Solche Regelungen müssen im Polizeirecht ebenso wenig wie in der StPO ganz neu erfunden werden. Regelungsmodelle finden sich für zahlreiche andere offene und verdeckte Eingriffe. Von ihnen lassen sich die sachlich einschlägigen, verfassungsgemäßen Vorbilder weitgehend übernehmen. Doch obliegt diese Entscheidung dem Gesetzgeber selbst. Eine Gesamtanalogie iS eines Mosaiks aus schon bislang geltenden, aber nicht unmittelbar einschlägigen Regelungen ist Exekutive und Justiz gerade wegen des Gesetzesvorbehalts und des Bestimmtheitsgebotes verwehrt.

Die Diskussion der Voraussetzungen und Folgen von Drohneneinsätzen einschließlich ihrer gesellschaftlichen Rückwirkungen würde dadurch dahin gelangen, wohin sie gehört: In das Parlament.

Anmerkungen

- 1 Nach einem Vortrag anlässlich der Fachtagung "Einsatz von Drohnen" des Ministeriums des Innern Rheinland-Pfalz und des Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit Rheinland-Pfalz am 12.9.2013 in Mainz. Veranstaltern, Referenten und Teilnehmern danke ich für wichtige Informationen und Diskussionsbeiträge. Für Unterstützung bei der Veröffentlichungsfassung danke ich Herrn C. Schäfer, Bielefeld.
- 2 Dabei werden ferngesteuerte UAVs u.a. auch als RPV remotely piloted vehicle bezeichnet. Die militärische Abkürzung UAS für unmanned aircraft system bezeichnet das

►►► Aufklärungsdrohnen im Polizeieinsatz

Gesamtsystem, bestehend aus der fliegenden Drohne, der Bodenstation zum Start und gegebenenfalls zur Landung sowie der Station zur Führung und Überwachung des Fluges. Zahlreiche Informationen an ganz unterschiedlichen Stellen bei wikipedia, etwa zum "Unbemannten Luftfahrzeug" und zur "Polizeidrohne"

- Zu möglichen Drohneneinsätzen zu militärischen Zwecken aus rechtlicher Sicht etwa Becker, DöV 2013, 493 (Nachw.).
- So gibt es inzwischen staatlich geförderte Forschungsvorhaben ganz unterschiedlicher Größe, welche einerseits die Nutzbarkeit von Technik, die ursprünglich für militärische Zwecke entwickelt wurde, als auch die Nutzbarkeit von Drohnen aus dem privaten Markt für Polizeiaufgaben testen.
- Einzelne der genannten Szenarien wie auch mündliche Anregungen verdanke ich Prof. Dr. M. Zöller, Trier, anlässlich der o. (Anm. 1) erwähnten Veranstaltung.
- Zum Einsatz von Drohnen durch die Polizei s. nunmehr die ebenso grundlegende wie umfassende Monografie von Kornmeier. Der Einsatz von Drohen zur Bildaufnahme. 2012.
- Zur Entwicklung und zum gegenwärtigen Stand Gusy, Polizei- und Ordnungsrecht, 9. A,., 2014, Rn 16 ff.
- Zu diesen Kompetenztiteln Heintzen, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 6. A., 2010, Art. 37 Rn 53 ff; Horn ebd., Art. 87d Rn 33 ff, 36 ff; Stettner, in: Dreier (Hg.), GG II, 2. A., 2006, Art. 73 Rn 27; Hermes ebd. III, 2008, Art. 87 d Rn 12 ff, 25, 33 f.
- 9 LuftverkehrsG idF v. 08.05.2012 BGBl. I S. 1032.
- 10 Zu den einzelnen luftverkehrsrechtlichen Vorfragen Giemulla, Zeitschrift für Luftund Weltraumrecht 2007, 195; ders. ebd., 2009, 34 (allerdings noch ohne den geänderten Rechtszustand seit 2012); ders., Tagesspiegel vom 16.7.2013; Kornmeier aa0.,
- 11 Zu den Besonderheiten bei Unterstützung durch die Bundeswehr BVerfGE 115, 118, 143 ff.; modifiziert durch BVerfG, NVwZ 2012, 1239, 1244. Zu den allgemeinen polizeirechtlichen Regelungen Denninger, in: Lisken/Denninger (Hg.), Handbuch des Polizeirechts, 5. A., 2012, D 218 ff, 226 ff.
- 12 Dazu Gusy, POR aa0., Rn 380 ff.
- 13 Überblicke bei Klauser, Die Videoüberwachung öffentlicher Räume, 2006; Maximini, Polizeiliche Videoüberwachung öffentlicher Straßen und Plätze zur Kriminalitätsprävention, 2010.
- 14 Sehr kritisch Goessner, Big Brother der Lüfte (Internet-Veröffentlichung). Dabei hat der Umstand, dass die Diskussion namentlich nach dem von zahlreichen Rechtsstreitigkeiten geprägten Polizeieinsatz anlässlich des G-8-Gipfels in Heiligendamm einsetzte, keineswegs zur Deeskalation beigetragen. Zu einem Drohneneinsatz im Falle eines Protests gegen Castor-Transporte im Jahre 2010 Hertwig/Kuvvet, in: Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften (Zeitschrift), 2011, 120.
- 15 Kornmeier aa0., S. 124 f (Nachw.).
- 16 Zum hier nicht näher vertieften Wohnungskonzept des Art. 13 GG Hermes, in: Dreier (Hg.), GG-Kommentar, 3. A., 2013, Art. 13 Rn 16 ff; polizeirechtlich relevant ist der weite Wohnungsbegriff der § 41 Abs. 1 S. 2 NRWPolG, § 20 Abs. 1 RPPOG, § 20t Abs. 1 BKAG, § 45 Abs. 1 BPolG (und ganz ähnlich i.d. and. Bundesländern).
- 17 Für die Relevanz des Schutzbereichs des Art. 13 GG ist es gleichgültig, ob die eingreifende Person sich innerhalb oder außerhalb der Wohnung befindet, solange nur Vorgänge in der Wohnung ausgeforscht werden. Daher stammt auch die Formel von Informationserhebungen "in oder aus Wohnungen", etwa in § 18 NRWPolG, § 29 RPPOG, § 20h BKAG.
- 18 Zum betroffenen Schutzbereich näher Dreier, in ders. (Hg.), GG-Kommentar aa0., Art. 2 Rn 70 ff, 78 ff.
- 19 Überblick bei Gusy, JA 2011, 641 ff.
- 20 So BVerfGE 69, 315, 349 für Versammlungen.
- 21 BVerfGE 65, 1, 41 ff; 125, 260, 331 f.
- 22 Hierzu einstweilen Bierhoff/Frey (Hg.), Sozialpsychologie Individuum und soziale Welt, 2011, S. 20 ff, 26 ff, 35 f (Theorie der objektiven Selbstaufmerksamkeit). Neuere, aber auch komplexere Theorien bei Mummendey, H.D., Psychologie des Selbst, 2006, S. 114 ff; s.a. S. 76 f, 243 ff; Simon/Trötschel, in: Jonas u.a., Sozialpsychologie, 5. A., 2007, S. 148 ff. Für freundliche Hinweise danke ich Herrn Prof. Dr. A.
- 23 Die hierfür auch in der Rechtsprechung bisweilen verwendete Formel vom "Einschüchterungseffekt" bzw. der Verunsicherung Betroffener hat in der Rechtsprechung eher ornamentale Bedeutung; eigenständige dogmatische Gehalte kommen ihr hingegen nicht zu. Krit. zu jenen Formeln Gusy, Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung 2010, 119 f.
- 24 Dazu jüngst Gusy, in: Wolff/Brink, BDSG, 2013, § 1 Rn 47 ff; Schild ebd., § 3 Rn 1 ff (beide mwN).

- 25 Auf die bloße Wahrnehmung durch eine Person, auch einen Polizisten, und die "Speicherung" der Wahrnehmung in seinem Kopf kommt es demgegenüber nicht an. Hier können nur Eingriffe in Handlungsfreiheiten vorliegen.
- 26 Hierzu und zum Folgenden näher Gusy, FS Schenke, 2012, S. 375.
- 27 BVerfGE 109, 279, 353 ff; 110, 33, 52 f; 107, 299, 319 f; zu Eingriffen in grundrechtlich besonders geschützte Vertrauensverhältnisse BVerfGE 113, 29, 46 ff; BVerfG, NJW 2007, 2752. Zur elektronischen Privatsphäre BVerfGE 120, 274, 322. Zu additiven Grundrechtseingriffen BVerfGE 112, 302, 319 f.
- 28 BVerfGE 120, 378, 403; 118, 168, 197 f; 113, 348, 383 f;
- 29 BVerfGE 125, 260 (Vorratsdatenspeicherung), Rn 189 f, 210 ff.
- 30 BVerfGE 115, 320, 371 ff; 118, 168, 197.
- 31 BVerfGE 113, 348, 265; 107, 299, 313; 100, 313, 366.
- 32 Hilfskriterien können dabei sein: Ort der Erhebung, flächendeckende Maßnahme, Menge der anfallenden Daten
- 33 BVerfGE 125, 260, 311, 335; 120, 278, 402; 115, 320, 254 f; 107, 299, 328,
- 34 BVerfGE 125, 260, 330.
- 35 BVerfGE 120, 378, 408: "Die konkreten Anforderungen an die Bestimmtheit und Klarheit der Ermächtigung richten sich nach der Art und Schwere des Eingriffs". BVerfGE 124, 43, 62: "Die Verhältnismäßigkeit ... verlangt, dass die Einbußen grundrechtlich geschützter Freiheiten nicht in angemessenem Verhältnis zu den Gemeinwohlzwecken stehen, denen die Grundrechtsbeschränkung dient. Der Gesetzgeber (!) muss zwischen Allgemein- und Individualinteressen einen angemessenen Ausgleich herbeiführen". BVerfGE 125, 260, 327 f: "Die verhältnismäßige Ausgestaltung dieser Verwendungsregeln entscheidet damit nicht nur über die Verfassungsmäßigkeit dieser einen eigenen Eingriff begründenden Regelungen selbst, sondern wirkt auf die Verfassungsmäßigkeit schon der Speicherung als solcher. ... Anlass, Zweck und Umfang des jeweiligen Eingriffs sind dabei durch den Gesetzgeber bereichsspezifisch, präzise und normenklar zu regeln."
- 36 BVerfGE 109, 279, 329.
- 37 BVerfGE 120, 378, 401 ff; 115, 320, 347 ff.
- 38 Zu dessen Notwendigkeit auch über den Wortlaut der Art. 13, 104 GG hinaus BVerfGE 120, 374, 332; 125, 260; NJW 2010, 833, 844; BVerfGE 109, 279, Rn 269 ff.
- 39 BVerfGE 120, 407 f; 115, 351; 110, 33, 54 ff.
- 40 Zum folgenden zusammenfassend BVerfGE 120, 378, 398 ff, 401 ff. ierzu näher BVerfGE 129, 378, 398 ff, 401 ff.
- 41 Dazu BVerfGE 124, 43, 62 ff mit zahlreichen Nachw.
- 42 Dazu o. III 4 b)
- 43 Etwa in BVerfGE 115, 320, 347 ff; 120, 378, 402; 125, 260, 320 f., Rn 213. Dieses Argument ist vom BVerfG aber nicht isoliert, sondern stets im Kontext anderer Argumente genutzt worden.
- 44 Dazu o. III 5. Das gilt etwa für die Frage, ob und welche Aufnahmen gespeichert werden dürfen oder ob nur eine zeitgleiche Übertragung auf die Bildschirme der Einsatzleitung ohne Speicherungsmöglichkeit zugelassen werden soll.
- 45 Dazu o. III 4 a).
- 46 S. o. III 5.
- 47 Dazu gleichfalls o. I, III 5.
- 48 Differenzierend, aber im Erg. ähnlich Kornmeier aaO., S. 280: "Eine Anpassung der Vorschriften an den Einsatz von Drohnen scheint dennoch wünschenswert, wenn auch nicht in jedem Falle rechtlich zwingend." S.a. ebd., S. 281: "Der Erlass neuer Ermächtigungsgrundlagen ... bzw. die Anpassung bestehender Ermächtigungsgrundlagen ist daher an einigen Stellen verfassungsrechtlich zwingend, an anderen Stellen lediglich wünschenswert."
- 49 Dazu schon o. III 3.
- 50 Dazu Überblick bei Hertwig/Kuvvet aa0.
- 51 So Überblick bei Rachor, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 5. A., 2012, E Rn 241 ff (polizeirechtlich), Rn 252 ff; (strafprozessual) (mit. Nachw.).

 52 Kornmeier aaO., S. 188 ff; Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetz, 16. A., 2011,
- § 12 a Rn 14. Zum Drohneneinsatz bei Versammlungen Roggan, NVwZ 2011, 590.
- 53 Z.B. § 15 NRWPolG; weiter aber § 27 Abs. 2 S. 2 RPPOG; § 26 Abs. 1 BPolG.
- § 17 Abs. 1 NRWPolG, § 28 Abs. 1, 2 RPPOG; s.a. § 28 Abs. 1, 2 BPolG, § 20q Abs. 1
- 55 Zu Voraussetzungen und Anforderungen BVerfGE 112, 304, 316: "Das Bestimmtheitsgebot verlangt vom Gesetzgeber, dass er technische Eingriffsinstrumente genau bezeichnet und dadurch sicherstellt, dass der Adressat den Inhalt der Norm jeweils erkennen kann.

REZENSION



Vorschriftensammlung für den gerichtlichen, staatsanwaltschaftlichen, polizeilichen und gefahrenabwehrrechtlichen Alltag in Ausbildung und Praxis.

Eine Idee auch für andere Bundesländer? Nachdem 2013 in Hessen dieses Sammelwerk erstmalig erschien, folgte nun die 2. Auflage des erfolgreichen Werkes. Es beinhaltet wesentliche Eingriffsbe-

fugnisse wie HSOG, OWiG, StPO, etc. Teilweise wird leider erst in der Gerichtsverhandlung deutlich, dass sich die Polizei an Gewahrsams-, Asservatenordnung oder ähnlichem zu orientieren hat. Differenzen hätten so schon im Vorfeld geklärt werden können, wenn die notwendige Transparenz geherrscht hätte. Der Autor und Jurist ist als Fachlehrer an der Polizeiakademie Hessen im Bereich Eingriffsrecht und daneben als Lehrbeauftragter tätig. Der Vorteil gegenüber gewöhnlichen Loseblattsammlungen ist, dass wegen der kleinen Auflage immer ein aktuelles, fest gebundenes Gesetzesbuch greifbar ist und keine teuren und zeitintensiven Nachlieferungen anfallen.

Dies ist somit ein gelungenes Beispiel eingriffsrechtliches Arbeiten und Lernen zu erleichtern und den praktischen Dienst zu unterstützen. Es ist zur Nachahmung auch in anderen Bundesländern nur zu empfehlen.

Autor: **Anmerkungen:** Preis: Selbstverlag:

Dirk Weingarten DIN A5, ca. 600 Seiten, **EUR 16,90** Eingriffsrecht@Dirk-Weingarten.de



Neue Asservatenverwaltung bei der Bayerischen Polizei

Von Kriminalhauptkommissar Jürgen Sigl, Bayerisches Landeskriminalamt, SG 632, Projektgruppe Asservate

25 Durchsuchungsobjekte und 1.500 Asservate – bei mittleren bis großen Ermittlungsverfahren keine Seltenheit.

Eine Geldbörse mit Inhalt – Alltag in der Asservatenverwaltung hochbelasteter Polizeidienststellen.

In beiden Fällen ist die Dokumentation über alle Details der Asservate¹ enorm wichtig. So muss z. B. jederzeit nachvollziehbar sein, wer welches Asservat anlegte, übernahm, versandte usw.

Wird es bei anderen Dienststellen weiter bearbeitet oder untersucht, muss auch dies nachvollziehbar bleiben.

Eine Kennzeichnung der verwahrten Gegenstände ist ohnehin unumgänglich.

Bisher mussten all diese Daten nicht nur häufig per Hand eingetragen werden, sondern es blieb zumeist nicht bei einer einzigen Erfassung. Es wurde festgestellt, dass verschiedene Asservate zehnmal und mehr in verschiedene Verzeichnisse eingetragen wurden.

Geschichte

Im Jahr 2006 entschied die AG Fach² Bayern, dass die Einführung einer EDV-gestützten Spuren- und Asservatenverwaltung geprüft werden soll, um u. a. die eingangs erwähnten Bedürfnisse möglichst effizient zu erfüllen.

Als Kernpunkte wurden hierbei gefordert:

- ▶ möglichst einmalige Erfassung aller Spuren- und Asservatendaten
- ▶ Vernetzung der Anwendung zur weiteren Nutzung dieser Einträge
- durchgängiger Geschäftsprozess mit automatischer Dokumentation
- ► Erzeugung von Anträgen und Berichten unter Nutzung der gespeicherten Daten

Neben einer Wirtschaftlichkeitsprüfung wurden in der Folgezeit auch umfangreich die Geschäftsprozesse zahlreicher Polizeidienststellen in Bayern analysiert und in ein äußerst detailliertes Fachfeinkonzept gegossen.

Das Bayerische Staatsministerium des Innern erteilte schließlich den Auftrag zur Beschaffung eines entsprechenden Systems.

Nach Durchführung eines entsprechenden Vergabeverfahrens entstand im Jahre 2010 Die erste lauffähige Version der Software der Fa. rola Security Solutions GmbH. Verantwortlich für die Umsetzung war fortan die Projektgruppe ASSERVATE beim Bayerischen Landeskriminalamt.

Unter dem Namen rsEvid® vertrieben, verwendet die Bayerische Polizei das Programm unter der Bezeichnung "SpAss".

Eingesetzt wird die Software seit November 2012 deutschlandweit als erste seiner Art.

Aktuell arbeiten fast alle bayerischen Verbände mit SpAss, von der Polizeistation über den Erkennungsdienst bis hin zum Kriminaltechnischen Institut beim Bayerischen Landeskriminalamt, das die Daten über eine Schnittstelle in sein Laborsystem übernimmt.

Funktionen

▶ Asservaten-Daten können direkt aus dem Vorgangsbearbeitungssystem (IGVP) per Schnittstelle übernommen werden. Der Eintrag in IGVP ist ohnehin vorgeschrieben. Es entfällt jede weitere schriftliche Erfassung. Mit den Daten des Asservats werden zudem Angaben über die Maßnahme sowie die betroffene Person übertragen. Zahlreiche Vorgangsdaten sind zusätzlich Inhalt des Transfers.

Es muss kein Asservatenbuch mehr geführt werden. Die Historisierungsfunktionen der Software machen diesen



Abb. 1 - Asservatenbuch einer Polizeiinspektion

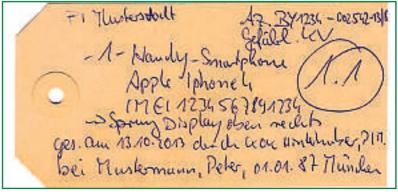


Abb. 2 - Etikett per Hand

▶▶▶ Neue Asservatenverwaltung bei der Bayerischen Polizei

Nachweis entbehrlich. Alleine der handschriftliche Eintrag in ein Verwahrbuch nahm bisher in etwa die Zeit in Anspruch, die für den Übertrag ins System benötigt wird (inklusive Datenprüfung und Ausdruck von hochwertigen Etiketten!).

▶ Verwahretiketten können direkt mit dem Umwandeln ausgedruckt werden. Die erneut zeitraubende Beschriftung per Hand entfällt. Sie barg neben erhöhtem Zeitaufwand zusätzlich die Gefahr der Unleserlichkeit.

Die Etiketten werden mit einem Datamatrix-Code bedruckt, der die softwaregestützte Annahme von Asservaten ermöglicht.

Eigenhändige Tests zeigen, dass der Zeitvorteil mit SpAss bei einem einzigen Asservat hier mindestens zwei Minuten beträgt³. Bei mehreren Objekten steigt dieser noch überproportional an. Was auf den ersten Blick nicht viel erscheint, fällt bei derzeit ca. 400.000 Asservaten im System ungleich deutlicher ins Gewicht.

- ▶ Die Anlage von Asservaten ist auch direkt in der Anwendung möglich. Dadurch entfällt vor allem bei Massendaten der vorherige Eintrag in IGVP. (Lagerelevante Einträge haben aber nach wie vor im Vorgangssystem zu erfolgen!).
- Die Vergabe der Nummern ist nach BKA-System gestaltet und entspricht der PDV 100, Anlage 11 und ATOS⁴.

Voraussetzung hierfür ist natürlich die Möglichkeit, je Vorgang eine Objektstruktur anzulegen, um z. B. Asservate verschiedener Durchsuchungsobjekte auch systematisch erfassen zu können.

▶ Untersuchungsanträge werden direkt per Auswahl der betreffenden Spuren bzw. Asservate gestartet und abgearbeitet. Alle Fragestellungen, die bisher in 182 verschiedenen Formblättern gemacht wurden, sind in SpAss hinterlegt. Es entfällt die oft mühsame Suche nach selten benötigten Formularen, die teils im Intranet, in IGVP oder nur papiermäßig vorlagen.

Die Daten der Asservate selbst müssen nicht erneut in die Formulare eingetragen werden, da sie ja durch das Prinzip der Einmalerfassung bereits im System vorhanden sind. Vor allem bei Individualnummern, PIN, PUK, Kennzeichen oder umfangreichen Beschreibungen erwarten wir hier eine erhebliche Entlastung für die (kriminal-)polizeiliche Sachbearbeitung.

- ► Erstellte Ergebnisse und Gutachten können ins System direkt zu den Untersuchungen hochgeladen werden und sind in Echtzeit für Berechtigte sichtbar.
- ▶ Der Versand von Asservaten wird durch zahlreiche Funktionalitäten unterstützt. So ist bei erstellten Untersuchungsanträgen die Empfängerstelle bereits voreingestellt. Die sonstigen Sendungen werden durch die Auswahl von Polizeidienststellen unterstützt. Aber auch Kommunalbehörden, externe Untersuchungsstellen oder Verfahrensbeteiligte können ohne umständliche Adresssuche direkt angewählt werden.

Zahlreiche Filterfunktionen, die bereits bei der Eingabe aktiv werden, helfen dem Ersteller, Zeit zu sparen. Wenn z. B. "würz" getippt wird, reduziert sich die Auswahl live auf die Würzburger Polizeidienststellen.

Sollen ausgewählte Gegenstände an die Staatsanwaltschaft oder einen Berechtigten herausgegeben werden, so erscheinen sie automatisch auf einer Empfangsbestätigung, die in der Versandbearbeitung erzeugt werden kann.

Das Versandetikett, das ebenfalls im Sekundenbereich erstellt wird, enthält neben den wichtigen Adressdaten auch einen individuellen Datamatrix-Code, mit dem wiederum eine vereinfachte Annahme durch andere Dienststellen⁵ möglich ist.

▶ Die Annahme von Versandstücken oder einzelnen Asservaten erfolgt, wie bereits beschrieben sehr einfach über das Einscannen des entsprechenden Datamatrix-Codes. Sollte ein Handscanner nicht zur Verfügung stehen, gibt es Ausweichmöglichkeiten.

Im Bereich Versand und Annahme spielt die im Hintergrund laufende Historisierung mit die bedeutendste Rolle. So kann ein Berechtigter jederzeit überprüfen, wo und ggf. in welchem Status sich bestimmte Asservate gerade befinden. Bisher war dies – wenn überhaupt – nur durch umständliches Nachfragen möglich.

- ▶ Durch die Programmierung des sogenannten "Mini Client" wurde vor allem für Kurierfahrer eine unkomplizierte Möglichkeit geschaffen, sich innerhalb von Sekunden am System anzumelden. Per Scanner nehmen sie mehrere Pakete in kürzester Zeit an und dokumentieren dies dadurch. Das Unterschreiben von langen Übernahmeverhandlungen entfällt.
- ▶ Durch die Anwendung können auch Berichte generiert werden. So ist beispielsweise die Erstellung von Tatbefund- und Spurenbericht möglich.
- ▶ Für die Verwendung am Einsatzort steht ab Anfang 2014 auch der sogenannte Offline-Client zur Verfügung. Hiermit können Asservate direkt vor Ort erfasst und anschließend im Büro ins System importiert werden.

Ein Ausdruck von Etiketten und Verzeichnissen am Ort der Maßnahme ist möglich.

Diese Funktion komplettiert schließlich das Prinzip der Einmal-Erfassung auch für Sicherstellungen außerhalb der Dienststelle⁶.

Programmkomponenten

Mini-Client

Diese vor allem für Kuriere geschaffene Programm-Ausprägung soll nur die unkomplizierte Annahme von Paketen unterstützen.



Abb. 3 - Asservatenetikett aus SpAss



Abb. 4 – Struktur verschiedener Objekte im Vorgang

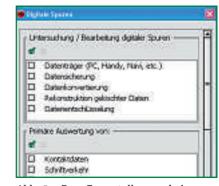


Abb. 5 – Bsp.-Fragestellungen bei Untersuchungsanträgen

Standard-Client

Für polizeiliche Grund-Sachbearbeiter steht eine abgespeckte Eingangs-Version mit nur wenigen Funktionen zur Verfügung.

Spezial-Client

Experten mit umfangreichem Anforderungsprofil können zahlreiche Zusatzfunktionen des Programms nutzen.

Offline-Client

Die Möglichkeit, SpAss auch am Einsatzort zu nutzen, wird durch diesen Programmteil eröffnet.

Herausforderungen

Der Pilotbetrieb und die Erweiterung hiervon führten bei fast allen bayerischen Polizeiverbänden faktisch zum flächendeckenden Produktivbetrieb.

Hieraus ergaben sich bereits in den ersten Monaten sehr wertvolle Erkenntnisse für die weitere Entwicklung des Programmes und dessen Verbreitung.

Handling

Trotz Unterteilung in verschieden anspruchsvolle Programmversionen enthält die Software sehr viele Möglichkeiten. Eine Bedienung ist ohne Schulungsmaßnahmen meist nicht möglich.

So vielfältig wie die Optionen im Programm sind auch die Kolleginnen und Kollegen, für die SpAss gemacht wurde. Während dem oder der einen der Umgang mit EDV keinerlei Probleme bereitet, stehen andere IuK-Anwendungen eher skeptisch

gegenüber.

Hinzu kommen die enorme Einsatzbelastung vieler Dienststellen und die Überhäufung mit neuen Verfahren.

Umso wichtiger wird die Qualität der Wissensvermittlung in diesem Bereich. Denn wenn die Kniffe zur Bedienung eines Hilfsmittels nicht geläufig sind, wird es eher als Belastung empfunden.

Hier war und ist die Projektgruppe besonders gefordert.

Neben den ursprünglichen Multiplikatoren-Seminaren stehen wir laufend mit den Einführungsverantwortlichen der Verbände in



Abb. 6 – Versandetikett



Abb. 7 – Annahme von Paketen

#	Name	Dienststelle	Datum 21	Uhrzeit (2) 11	Aktion
t.	Groß	HFI Wurzburg	07.10.2013	14:26:06	neu angelegt:
2	Schuder301	KPI Würzburg	13.10.2013	21.39.30	angenommen
3	Schueler001	XP1 Worshung	13 10 2013	21:40:00	versand
4	Sg	BLKA SG 632 BASY	13.10.2013	21:49:08	Paketarnahme
5	50	BLKA SG 632 EASY	13.10.2013	21:49:11	angenommen
6	3d	BLKA SG 632 BASV	13:10:2013	22:08:00	versandt

Abb. 8 - Historie eines Asservats

▶ ▶ Neue Asservatenverwaltung bei der Bayerischen Polizei

Verbindung und bieten neben Direkt-Support auch Info-Veranstaltungen vor Ort an.

Diese werden zum Teil durch eine Mitarbeiterin des Kriminaltechnischen Instituts beim BLKA begleitet. Hierdurch können die Bedürfnisse auf gutachterlicher Seite besser vermittelt werden.

Zum besseren Verständnis und einfacherer Nach-"Lese" begannen wir sogar, verschiedene Programmschritte mit bescheidensten Mitteld als vertonte Videos darzustellen. Leider können diese nicht über Intranet zum Stream bereit gestellt werden, weil die dortige Maximal-Auflösung unzureichend ist.

Ab Januar 2014 werden auch beim Fortbildungsinstitut der Bayerischen Polizei (BPFI) in Ainring einwöchige Seminare für Multiplikatoren angeboten, die von der Projektgruppe gestaltet werden.

Sonstige Fehler

Das Programm läuft von Anfang an stabil. Es gab einzelne stundenweise Ausfälle der Datenübertragung aus IGVP. Diese konnten immer sofort behoben werden.

Kleinere Unzulänglichkeiten werden laufend verbessert, wie dies bei allen bekannten Anwendungen geschieht, ob innerhalb der Polizei oder auf dem freien Markt. Wer einen privaten PC oder auch ein Smartphone besitzt, ahnt sicherlich in diesem Zusammenhang die Bedeutung der laufenden Updates für diese Systeme.

Bedürfnisse und Anregungen zu den erzeugten Formularen werden aufgenommen, bewertet und meist landesweit abgestimmt. Wird ein fachlicher Bedarf festgestellt, erfolgt umgehend die Umsetzung.

So können z. B. Zusatzangaben der Asservate auf dem Verwahretikett aufgenommen oder die Darstellung in Ausdrucken verbessert werden.

Fazit

Bis zum Ende des Rollouts bei der Bayerischen Polizei werden bis zu 30.000 Kolleginnen und Kollegen mit dem Programm "SpAss" arbeiten und ihre Spuren und Asservate damit verwalten.

Die Anforderungen an diese Software waren enorm, sie stellt deshalb auch eine gewisse Herausforderung in der Bedienung dar

Der fachliche Mehrwert von SpAss ist unbestreitbar, es gibt nichts Vergleichbares und damit Besseres auf dem Markt.

Zudem ist eines sicher: Durch die umfangreiche Nutzung der Software sowie durch konstruktive Zusammenarbeit wird dieses Verfahren praktisch täglich verfeinert und weiter verbessert.

Die Projektgruppe bedankt sich sehr herzlich bei allen, die dafür bereits seit Monaten und Jahren nach dem letzten Absatz arbeiten, ohne ihn jemals gelesen zu haben.

Anmerkungen

- 1 Zur besseren Übersicht wird hier meist nur von "Asservat" gesprochen, technisch ist im System kein Unterschied zu einer "Spur"
- 2 AG FACH = ehemaliges Gremium zur Koordinierung des fachlichen Teils der IuK-Planung und -Ausführung in Bayern
- 3 Gemessen mit durchschnittlichem Netzwerkverhalten und Benutzerübung (Eintrag in Verwahrbuch, Ausfüllen Asservatenetikett). Bei versierten Usern und schneller Anbindung ist der Unterschied noch deutlich größer.
- 4 "Anleitung Tatortarbeit Spuren" des BKA ZD 31
- 5 Annahme mit Datamatrix-Code nur durch Dienststellen, die mit SpAss arbeiten.
- 6 Voraussetzung: Standard-Notebook mit relativ aktuellen Leistungsdaten, sicherer USB-Speicher.



Ist die Deutsche Bank eine kriminelle Vereinigung?

Von Dr. Wolfgang Hetzer, Ministerialrat, Wien

I. Einleitung

Mafiosi begehen Morde. Banker machen Bankgeschäfte. Politiker arbeiten für das Gemeinwohl. Und alles wird gut. Wiederholt man solche Sätze oft genug, werden sie zu tragenden Säulen der modernen Klischeekulisse. Schließlich glauben am Ende viele, dass alle organisiert handelnden Verbrecher gewalttätig sind und Politiker aus altruistischer Gesinnung regelmäßig Recht und Gesetz respektieren. Jeder weiß aber, dass Gangster eines gewissen Kalibers der Magie von Spielcasinos erliegen, u. a. weil sie sich ganz gut auch für Geldwäsche eignen. Und allgemein bekannt ist, dass sich der "Bankbeamte" schützend vor die Spargroschen seiner Kunden stellt, solange er sie nicht in Geschäfte investiert, von denen er keinen blassen Schimmer hat und deren Risiken er noch nicht einmal annähernd abschätzen kann.

Was aber passiert, wenn sich auch Banken in Spielcasinos verwandeln, in denen ohne deren Wissen und Wollen mit dem Vermögen der Anleger gezockt wird?

Vielleicht ändert sich gar nicht viel. In Spielcasinos wie in Banken gilt der gleiche Grundsatz:

"Die Bank gewinnt immer."

Oder auch nicht. Angeblich hat die Gier von Mitarbeitern in den Handelsabteilungen internationaler Großbanken dazu geführt, dass über Jahre äußerst schadensträchtige Finanzoperationen durchgeführt wurden, welche die Manipulation wichtiger internationaler Referenz – Zinssätze ("Euribor", "Libor") zum Ziel hatten. Deshalb verhängte die Europäische Kommission Anfang Dezember 2013 gegen sechs große internationale Finanzinstitute Bußgelder in Höhe von insgesamt 1,71 Milliarden Euro.

Die Deutsche Bank ist mit 725 Millionen Euro dabei. Das ist die höchste Strafe von allen. Zwei Händlerringe und insgesamt acht Banken hatten sich über mehrere Jahre mit verschwörerischen Mitteln und in Bereicherungsabsicht abgesprochen. Zwei Banken blieben verschont, weil sie sich als Kronzeugen zur Verfügung gestellt hatten. Die Kartellabsprachen gelten als "schockierend". Der Fall ist nach Auskunft des zuständigen Kommissars der Europäischen Kommission aber noch lange nicht am Ende. Die manipulierten Zinssätze haben nach den bisherigen Erkenntnissen Geschäfte im Wert von 500 Billionen Dollar beeinflusst. Aus den Akten eines Arbeitsgerichtsprozesses, den vier Händler der Deutschen Bank wegen ihrer Kündigung gegen die Deutsche Bank angestrengt hatten, ergibt sich, wie selbstverständlich Zinsmanipulationen in der größten Bank des

Landes zumindest waren. Der Akteninhalt lässt die Erklärung der führenden Vorstände, es habe sich nur um "Einzeltäter" gehandelt als bloße Schutzbehauptung erscheinen. Das Gericht ließ sich davon aber nicht beeindrucken, sondern sprach von einem "System organisierter Unverantwortlichkeit". An diesem ungeheuerlichen Vorwurf können Bauernopfer nichts ändern. Kurz nach der Auferlegung der erwähnten Geldbuße wurden bei der Deutschen Bank 1,4 Milliarden Euro für Falschinformationen im Zusammenhang mit US-Hypothekengeschäften fällig. Die folgenden Hinweise könnten eine Debatte darüber eröffnen, ob die Deutsche Bank auf dem Weg zu einer Mafia-Organisation ist. ¹

II. Konkurrenz mit der Mafia?

Fast schon rührend ist es, wenn einer der Vorstandsvorsitzenden der Deutschen Bank, der für den "Kulturwandel" in diesem Haus zuständige Jürgen Fitschen, verspricht, alles zu tun, um eine Wiederholung dieser Art von "Fehlverhalten" zu verhindern.² Alleine die Schadensträchtigkeit der Rechtsverletzungen in diesem Bereich dürfte die Gewinne aller Mafia-Organisationen in den meisten Ländern dieser Erde übertreffen.

Die Deutsche Bank sah sich in jüngerer Zeit gezwungen, wegen "regulativer Risiken" Rückstellungen in Höhe von 4,1 Milliarden Euro zu bilden, Tendenz steigend. Das ruft fast schon Schutzreflexe zugunsten der verschiedenen konventionellen Erscheinungsformen der Organisierten Kriminalität hervor. Keine Mafia-Gruppierung wird nämlich im Konkurrenzkampf um höchstmögliche Gewinne mit der Deutschen Bank und anderen vergleichbaren Geldhäusern bestehen können, vielleicht auch deshalb, weil sich das Postulat der Unterscheidbarkeit von Gewinn und Beute mittlerweile erledigt hat.

Selbstverständlich wehren sich alle Banker auf der Welt auf das Entschiedenste dagegen, mit Mafia-Bossen in einen Topf geworfen zu werfen.

Aber warum eigentlich?

Sicher: Banker (männlich wie weiblich) sind regelmäßig gepflegt und hübsch angezogen. Sie ähneln kaum Drogen- und Menschenhändlern, Rockern oder anderen zwielichtigen Gestalten. Damit sind die Akteure der Finanzwelt aber noch nicht aus dem Schneider. Nach dem in Deutschland vorherrschenden Verständnis reicht für die Annahme Organisierter Kriminalität im Wesentlichen die planmäßige Begehung von Straftaten aus.³ Nach einer anderen Auffassung bezieht sich der Begriff auf

kriminelle Organisationen, also Gruppen mit "formaler Struktur". Schließlich könnte man auch die Ausübung von Macht als das zentrale Element Organisierter Kriminalität sehen, ausgeübt durch Kriminelle alleine oder in Allianz mit anderen Kriminellen und/oder Angehörigen der gesellschaftlichen "Eliten". Im Hinblick auf die zweite genannte Variante erscheint Organisierte Kriminalität als ein systemischer Zustand, gekennzeichnet durch die Korrumpierung der verfassungsmäßigen Ordnung im Zusammenwirken von Unterwelt, Wirtschaft und Politik.

Insbesondere das "Vorbild" Deutsche Bank regt zu intensiveren Diskussionen über den Begriff "Organisierte Kriminalität" an. Mit Bekanntwerden der rekordverdächtigen Sanktionierung durch die Kommission wurde gleichzeitig ruchbar, dass dieses Geldhaus sogar in Japan das Interesse der Strafverfolgungsbehörden ausgelöst hat. Auch dort ist ein Bestechungsverdacht aufgekommen. Ein Mitarbeiter der Bank wurde festgenommen, weil der dem Bediensteten eines Pensionsfonds mehrere tausend Euro gezahlt habe. Dieser habe im Gegenzug Finanzprodukte der Deutschen Bank im Wert von einer Milliarde Yen gekauft. Die japanische Finanzaufsicht wirft der Deutschen Bank reihenweise Verstöße gegen die Anti-Korruptionsregeln vor.

Damit nicht genug. Die Europäische Kommission hat nicht nur den Verdacht, dass sich die Deutsche Bank mit anderen im Geschäft mit Kreditausfallversicherungen abgesprochen hat. Schlimmer noch: Es haben Untersuchungen begonnen, ob Manipulationen von Devisenkursen auf dem Währungsmarkt stattgefunden haben, auf dem täglich ca. 5,3 Billionen Dollar bewegt werden. Nach ersten Schätzungen könnten die Investmentbanken wegen der mutmaßlichen Manipulationen von Devisenkursen möglicherweise mit 26 Milliarden Dollar belastet werden. Die Deutsche Bank könnte sich gezwungen sehen, in diesem Zusammenhang Zahlungen in Höhe von ca. 3,4 Milliarden Dollar zu leisten.

Die amerikanische Behörde Federal Bureau of Investigation (FBI) hat in den letzten Wochen des Jahres 2013 dem in New York tätigen Devisenhändler der Deutschen Bank vorgehalten, er habe sich damit gebrüstet, Währungskurse manipuliert zu haben. Auch die deutsche Bankenaufsicht hat Untersuchungen initiiert, um herauszufinden, ob Vorstandsmitglieder über diverse Manipulationen informiert waren.

Die Führung der Deutschen Bank scheint bis jetzt nicht begriffen zu haben, wie brisant Aussagen des für Währungsfragen zuständigen Kommissars der Europäischen Kommission sind, wonach Ermittlungen nicht gegen Individuen, sondern gegen Kartelle von Institutionen geführt werden. Sie versucht weiterhin, die fragwürdige "Kurspflege" und andere Verfehlungen nachgeordneten Einzeltätern zuzuschreiben. Dabei könnten die anhaltenden Konzentrationsprozesse dazu führen, dass zukünftig noch weniger Personen Entscheidungen von enormer Tragweite treffen können und noch größere Anreize zu organisierten Betrügereien entstehen. Hohe Bußgelder und Vergleichssummen werden daran nichts ändern. Die verhängten Strafen sind regelmäßig geringer als die erzielten Gewinne. Die Aufdeckungsgefahr ist zudem gegenwärtig sehr niedrig.

Gleichwohl droht der Deutschen Bank weiteres Ungemach aus den USA. Amerikanische Behörden haben Ermittlungen wegen des Betrugs beim Handel mit Hypothekenanleihen in den Jahren 2009 bis 2011 aufgenommen. Auch die amerikanischen Banken JP Morgan Chase, Citigroup, Goldman Sachs und Morgan Stanley, die britischen Institute Barclays und Royal Bank of Scotland sowie die Schweizer UBS sind ins Visier geraten. Damit erhält die juristische Aufarbeitung der Finanzkrise eine neue Facette. Erstmals wird ein mögliches Fehlverhalten der Banken nach dem Höhepunkt der Krise im Jahr 2008 unter die Lupe genommen. Bisher hatten sich die Behörden auf fragwürdige Geschäftspraktiken der Banken in den Jahren vor und während

der Krise konzentriert. Bei den neuen Ermittlungen, die sich in einem frühen Stadium befinden, geht es u. a. um die Preise der "Ramschhypotheken", die auch die Deutsche Bank den Immobilienfinanzierern Fannie Mae und Freddie Mac in den USA verkauft hatte. Die mit Hypotheken besicherten Anleihen standen bekanntlich wegen der geplatzten Spekulationsblase auf dem amerikanischen Häusermarkt im Mittelpunkt der Finanzkrise. Es ist ein Markt, auf dem sich die Deutsche Bank besonders stark engagiert hatte. Im Hinblick auf die von den Banken für die Papiere verlangten Preise muss man wissen, dass im Gegensatz zu Aktienmärkten, wo aktuelle Preise für Wertpapiere öffentlich sichtbar sind, der Markt für Hypothekenanleihen nicht transparent ist. Potentielle Käufer, zu denen Hedgefonds, große Vermögensverwalter oder andere Banken gehören, müssen sich häufig auf die Angaben der Händler bei den Kreditinstituten verlassen, um "ehrliche" Informationen über zuvor gezahlte Preise und Gebühren zu bekommen. Der Handel mit Hypothekenanleihen war allerdings während und nach der Finanzkrise stark zurückgegangen. Dadurch wurde die Preisfindung für die Papiere erschwert. Nun untersuchen die zuständigen amerikanischen Behörden, ob Händler bei Banken Papiere zu künstlich überhöhten bzw. gedrückten Preisen verkauft oder erworben haben. Einige der möglicherweise betrogenen Institute hatten wegen der Krise staatliche Rettungsgelder erhalten. Deshalb ist auch der Sonderaufseher ("Sigtarp") für das staatliche Bankenrettungsprogramm an den Untersuchungen beteiligt.

Für die Deutsche Bank sind die neuen Ermittlungen ein juristischer Rückschlag beim Versuch, die Altlasten der Krise zu bereinigen. Sie rangiert auf der Liste der "Finanzsünder" ganz oben. Vor dem Hintergrund der anhaltenden Ermittlungen in Europa und den USA wird ihr zukünftiger Aufwand für Strafen und Vergleiche bis 2015 auf insgesamt 6,4 Milliarden Euro geschätzt. Für die Bankenbranche insgesamt könnten in den kommenden Jahren vor allem die Untersuchungen der Aufsichtsbehörden im Devisenmarkt brisant werden. Seit 2013 laufen auf beiden Seiten des Atlantiks Ermittlungen zu dubiosen Preissprüngen im Währungshandel. Die Deutsche Bank ist in diesem Geschäft etwa gleichauf mit der amerikanischen Citigroup das führende Kreditinstitut.

III. Hilfe ohne Abhilfe?

Die Tatsache, dass der ehemalige Vorstandsvorsitzende der Deutschen Bank, Josef Ackermann, seinerzeit den ebenfalls ehemaligen Geheimdienstkoordinator und wiederum ehemaligen Präsidenten des Bundesnachrichtenddienstes, Ernst Uhrlau, der über keine bankenspezifische Berufserfahrung verfügt, mit Zustimmung des Bundeskanzleramts anheuerte, damit er die Deutsche Bank angeblich bei der Beurteilung weltweiter Risiken unterstützen möge, scheint an den Usancen des Hauses wenig geändert zu haben. Aber vielleicht ändert sich das ja mit der Installierung eines "Sonderbeauftragten". Thomas Poppensieker, ein 43 Jahre alter ehemaliger Bediensteter der Unternehmensberatungsfirma "McKinsey", soll ab 2014 auf einer neu geschaffenen und direkt an die beiden gegenwärtig amtierenden Vorstandsvorsitzenden angebundenen Kontrolleurs-Position jetzt für Ordnung sorgen. Vielleicht könnte er sich seinen neuen beruflichen Herausforderungen gleich zu Beginn stellen, indem er herausfindet, ob neuere Vorwürfe, die in der New York Times veröffentlicht wurden, zutreffen. Danach ermittelt die amerikanische Börsenaufsicht SEC nicht nur gegen die Citigroup, Goldman Sachs, Credit Suisse und Morgan Stanley, sondern auch gegen die Deutsche Bank. Es besteht der Verdacht, dass Söhne und Töchter ("Prinzlinge") einflussreicher chinesischer Bürger

▶▶▶ Ist die Deutsche Bank eine kriminelle Vereinigung?

eingestellt wurden, um im Gegenzug lukrative Beratungsmandate von chinesischen Unternehmen zu erhalten.

In jüngeren Vorwürfen wird auch behauptet, dass Chinas Machtelite seit etlichen Jahren in großem Stil lukrative Geschäfte über Steueroasen abwickle und nahe Verwandte wichtiger chinesischer Politiker Transaktionen über anonyme Briefkastenfirmen in der Karibik steuern. Kürzlich bekanntgewordene Dokumente sollen belegen, dass westliche Banken - darunter die Schweizer Institute UBS und Credit Suisse sowie die Deutsche Bank - dabei behilflich waren, für chinesische Kunden klandestine Strukturen in Steueroasen zu errichten und instand zu halten. Die Deutsche Bank vertritt in diesem Zusammenhang die Auffassung, ihre Kunden würden ihre Steuerangelegenheiten vollumfänglich regeln und dabei alle Steuergesetze und Meldeverpflichtungen befolgen. Das kann man glauben. Oder auch nicht. Vielleicht lassen sich belastbarere Aussagen erst dann machen, wenn man die bis jetzt bekanntgewordenen mehr als 21 000 Offshore-Firmen von Kunden aus China und Hongkong überprüft hat, die diesen Weg in der Vergangenheit immer wieder nutzten, um Schmiergelder oder große Vermögen außer Landes zu bringen. Schätzungen zufolge sind seit dem Jahr 2000 Gelder und Firmenanteile im Wert von bis zu vier Billionen Dollar aus der Volksrepublik verschoben worden. 5

Die ersten Reaktionen der Deutschen Bank sind zwischen Dreistigkeit und Unverschämtheit schwer einzuordnen, ist es doch Gemeingut, dass in Offshore-Konstrukten nicht nur Chinesen ihr Vermögen lagern, von dem Geschäftspartner, der Staat und die Öffentlichkeit nichts erfahren sollen. Auch den Spezialisten der Deutschen Bank dürfte mittlerweile bekannt geworden sein, dass man solche Gestaltungen wählt, um die in den Steueroasen geltenden Gesetze für die Sicherung des Vermögens zu nutzen, falls die Schiebereien doch bekannt werden. Und natürlich weiß auch die Deutsche Bank, dass unter den Tausenden von Nutzern längst nicht nur Sprösslinge des "Roten Adels" sind, sondern vor allem Geschäftsleute. Selbst den "einzelnen Mitarbeitern" der Deutschen Bank dürfte klar sein, dass nahezu jeder Bereich der chinesischen Wirtschaft in dieser "Schattenwelt" Fuß gefasst hat. Es ist doch geradezu der Daseinszweck dieser anonymen Strukturen, dem Volk zu verheimlichen, in welchem Umfang mächtige und reiche Chinesen "ihr" Geld außer Landes schaffen. Auch die Deutsche Bank könnte wissen, dass chinesische Staatsbürger ohne Sondergenehmigung pro Jahr nur Devisen im Wert von 50 000 Dollar ins Ausland bringen dürfen. Sollte dies dort nicht bekannt sein, lohnte es sich für jeden Mitarbeiter der Deutschen Bank ein Gespräch mit den Kollegen der staatlichen Bank of China. Dort hatte man sich schon 2011 darüber beschwert, dass korrupte Manager Briefkastenfirmen auf den Britischen Jungferninseln und anderswo wie "Handtaschen" benutzen, in denen sie viel Geld hin und her und her und hin transportieren. Allein im Jahre 2012 sollen Firmen auf den Jungferninseln etwa 320 Milliarden Dollar zurück nach China transferiert haben. Das wäre fast doppelt so viel, wie alle amerikanischen und japanischen Firmen zusammen in China investieren. Ein Großteil des genannten Betrages dürfte chinesisches Geld aus fragwürdigen oder illegalen Geschäften sein, das "gewaschen" zurückkehrt.6

Nach einer öffentlich zitierten E-Mail hat sich ein Angestellter der Bank JP Morgan in Hongkong darüber beklagt, dass sein Institut einen Geschäftsabschluss an die Deutsche Bank verloren habe, weil sie die Tochter eines hochrangigen Parteikaders in China angestellt habe, und das nicht zum ersten Mal. Alleine die Deutsche Bank soll aus ihren Niederlassungen in Singapur und Hongkong zudem eine zweistellige Anzahl an Offshore-Firmen gegründet haben. Sie soll mit ihren Schweizer Wettbewerbern seit Jahrzehnten in diesem Geschäft tätig sein

und in sechs Städten der Volksrepublik China Büros unterhalten. Die amerikanische Börsenaufsicht SEC hat begonnen, das Geschäftsgebaren von UBS, Deutscher Bank, Credit Suisse und JP Morgan zu untersuchen.⁷

Auch die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) beschäftigt sich mit den Gepflogenheiten der Deutschen Bank seit einiger Zeit mit zunehmender Intensität.⁸ Sie hatte mit Schreiben vom 12. August 2013 den Vorstand über ihre Eindrücke zum Verhalten dieses Geldinstituts im Zusammenhang mit der "Libor-Affäre" unterrichtet. In ihrem Bericht wird deutlich, wie die Organisation der Deutschen Bank Manipulationen dieses äußerst wichtigen Zinses ermöglichte. Sie sollen in einer "Kultur des Wegsehens" geschehen sein, die Gewinnmaximierung über gesetzlich und ethisch sauberes Verhalten stellte. Nach den bisherigen Feststellungen soll es im Umgang mit den Vorwürfen zum Libor-Zins keine hinreichende interne Aufklärung und Untersuchung gegeben haben. Es wird auch auf Berichte der Deutschen Bundesbank Bezug genommen, in denen schwerwiegende Missstände und gravierende organisatorische Defizite benannt sind. Fest steht auch, dass der seinerzeit von dem jetzigen Vorstand Jain verantwortete Handelsbereich den Belangen der Kontrollstellen ("Compliance"-Abteilung) wenig Verständnis oder gar Akzeptanz entgegenbrachte. Der Deutschen Bank wird sogar vorgehalten, sie habe durch organisatorische Mängel den "Nährboden" für "dolose Handlungen" geschaffen.

Auch die Bafin scheint auch von dem angekündigten "Kulturwandel" nicht wirklich überzeugt zu sein, hat sie doch den Eindruck gewonnen, dass der neue Vorstand keine klaren Konsequenzen, insbesondere personeller Art, gezogen hat. Sie hat eine Vielzahl von Personen identifiziert, die nach wie vor an neuralgischer Stelle tätig sind und von Jain/Fitschen befördert wurden (z. B. Alan Cloete, Richard Walker, Andre Procter).

Cloete und Walker sollen die Aufarbeitung des Libor-Komplexes sogar verschleppt haben, ein Vorgehen, das den Verdacht aufkommen ließ, dass das Ausmaß des gesamten Fehlverhaltens vertuscht werden sollte. Der Vorwurf mangelnder Aufarbeitung trifft nicht nur den Vorstand, sondern auch den Aufsichtsrat. Es ist aber immer noch nicht geklärt, ob eine Beteiligung oder Kenntnis des "Senior Managements" bezüglich möglicher Manipulationsversuche bestand. Deshalb soll in einer weiteren Sonderprüfung untersucht werden, ob und wie Vorstandsmitglieder in die Libor-"Affäre" verwickelt waren und ob Mitarbeiter gegen das Strafrecht verstoßen haben. Das ist zumindest im Fall des früheren "Starhändlers" Christian Bittar nicht auszuschließen. Die Deutsche Bank versucht dennoch nach wie vor, sich mit der Behauptung zu verteidigen, dass einzelne Mitarbeiter auf eigene Initiative Verhaltensweisen an den Tag gelegt hätten, die nicht den Standards der Bank entsprächen. Zumindest darin unterscheidet sich die Deutsche Bank von Mafia-Organisationen, die ihren Mitgliedern eine andere Form der Loyalität entgegenbringen.

Wie auch immer: Der Libor-Zins hat innerhalb des Weltfinanzsystems eine herausgehobene Bedeutung. Seine Funktionsfähigkeit müsste für jede teilnehmende Bank ein zentrales Anliegen sein. Die Deutsche Bank scheint auf die korrekte Ermittlung des Zinssatzes aber wenig Wert gelegt zu haben. Bei der Prüfung von immerhin 37 ausgewählten Prozessen zur Ermittlung von Referenzzinsen ergab sich ein "vollständiges Fehlen von Regelungen und Governance-Strukturen". Bei der Deutschen Bank waren Händler, die auf Zinsentwicklungen spekulierten, zugleich für die Ermittlung des Libor-Zinses zuständig. Die Bildung ganzer "Händlerringe" wurde dadurch natürlich erleichtert und man konnte stärkeren Einfluss auf die Zinsen nehmen. In diesem Zusammenhang wirkte auch seit 1999 der genannte Christian

Bittar, der als einer der erfolgreichsten Händler allein im Krisenjahr 2008 für die Deutsche Bank mehr als 500 Millionen Euro verdient haben soll. Dabei will er für sich selbst einen Anspruch auf 80 Millionen Euro als Bonuszahlung erworben haben. Die Deutsche Bank hat diesen Anspruch bisher zur Hälfte befriedigt. Seine Vorgesetzten Alan Cloete und David Nicholls sollen im gleichen Zeitraum Informationen über Schwachstellen bei der Libor-Ermittlung besessen haben, mit deren Hilfe die bestehenden Missstände hätten aufgedeckt werden können. Eine Prüfung, die Anfang 2009 von Jain veranlasst wurde, stellte jedoch keine Unregelmäßigkeiten fest.

Der Handelsbereich, in dem Bittar tätig war, wurde wenig später gleichwohl von der internen "Business Integrity Review Group (BIRG) untersucht. Sie sollte klären, ob die Gewinne im Zins- und Geldhandel korrekt erwirtschaftet und ausgewiesen wurden. Bis zur Finalisierung des entsprechenden Berichts hat es angeblich insgesamt mindestens 89 (!) identifizierte Versionen gegeben. Mehrere sollen von dem mit Jain besonders vertrauten Alan Cloete bearbeitet und kommentiert worden sein. In mindestens einer dieser Versionen kam klar zum Ausdruck, dass "Kultur" und "Transparenz" im einschlägigen Handelsraum zu den Schlüsselproblemen gehörten. Hierüber soll Jain auch am 30. November 2009 unterrichtet worden sein. Spätestens seit diesem Zeitpunkt müsste ihm bekannt gewesen sein, dass es mit der "Compliance-Kultur" in seinem Haus nicht zum Besten bestellt sein konnte. In einer wenig später vorgelegten Version des BIRG-Berichts fehlten jedoch aus bis jetzt unerklärlichen Gründen die zitierten Hinweise. In einer später (17. Februar 2010) dem Vorstand und dem Aufsichtsrat vorgelegten Version tauchten sie wieder auf.

In dem Bericht werden gravierende Mängel angesprochen. Dazu gehört, dass sich Bankmitarbeiter über Handelsgeschäfte austauschten, die darüber aber nicht miteinander hätten reden sollen. Personen, die etwa zu Ermittlung des Libor-Zinssatzes beitragen, sollten sich darüber nicht mit Händlern unterhalten, die auch auf die Zinsentwicklung spekulieren. Genau das schien jedoch bei der Deutschen Bank gewünscht gewesen zu sein, hatte Anshu Jain doch schon im Jahre 2002 mehrere Handelsbereiche eng verzahnt und die Ermittlung der Referenzzinssätze in die so entstandene Abteilung integriert. Im praktischen Vollzug waren nach gerichtlichen Feststellungen bis zu 30 Händler ca. eine halbe Stunde vor der Veröffentlichung der Referenzzinssätze über die Beiträge von Kollegen informiert.

Vor diesem Hintergrund sollte der Verdacht der BaFin nicht allzu überraschend sei, dass bei der Deutschen Bank die Risikokontrolleure und die für die Einhaltung von Regeln und Gesetzen zuständige Compliance-Abteilung in manchen Bereichen schlicht versagt haben. Sie sieht im Ablauf der internen Kontrollen und Untersuchungen sogar ein Indiz dafür, dass möglicherweise eine sachlich unangemessene Einflussnahme bestimmter Bereiche, etwa des Handels auf die Innenrevision, stattgefunden haben könnte. Ungeachtet der gegenwärtig nicht gegebenen Beweisbarkeit liegt nach Einschätzung der BaFin eine unbotmäßige Einflussnahme sogar nahe.

Als der für die Koordination der Libor-Berechnung zuständige britische Bankenverband schon im Jahre 2009 die Banken aufforderte, ihre internen Prozesse zu überprüfen, haben Mitarbeiter der Deutschen Bank nach dem Eindruck der BaFin wahrheitswidrig behauptet, dass dies geschehen sei, obschon die internen Überprüfungen noch nicht abgeschlossen waren. Tatsächlich war dies viel zu spät (im Juli 2011) der Fall. Dann erst berichtete der Leiter der Rechtsabteilung, Richard Walker, dem Gesamtvorstand über die entdeckten Probleme.

Bis zum Juni 2012 hatte die Deutsche Bank zum "Libor-Komplex" nur auf behördliche Anfragen reagiert und keine aktive

Deutsche Bank



interne weitere Aufklärung betrieben. Dabei hätte sie im Sommer 2012 doch einen Weckruf hören können und müssen, als die britische Großbank Barclays als erstes in die Affäre verwickeltes Geldhaus ca. eine halbe Milliarde Dollar an britische und amerikanische Behörden zahlen musste.

Nach der Ablösung des Schweizer Bürgers Josef Ackermann durch den britischen Staatsbürger indischer Abstammung Anshu Jain und den deutschen Bundesbürger Jürgen Fitschen und der Übernahme des Aufsichtratsvorsitzes durch Paul Achleitner kam immer noch nicht sofort eine rückhaltslose Aufklärung der Vorgänge um den Libor in Gang. Auch das ist nicht allzu verwunderlich, hatte Jain doch schon zuvor Fakten geschaffen, indem er zusammen mit dem Vorstand manche seiner Wegbegleiter beförderte, die nach Meinung der BaFin zuvor die Aufklärung unterdrückt und eine "zumindest unglückliche Rolle" gespielt hatten.

Der Aufsichtsratsvorsitzende Achleitner hatte unterdessen im Sommer 2012 versucht ein Zeichen zu setzen, indem er die Mitarbeiter der Deutschen Bank schriftlich darüber unterrichtete, dass ein Kulturwandel nötig sei, um das Ansehen der Bank als "Eckpfeiler einer modernen Gesellschaft" wiederherzustellen. Aus seiner Sicht war nach dem seinerzeitigen Stand der Untersuchungen kein amtierendes oder früheres Mitglied des Vorstands auf irgendeine unangemessene Weise in die untersuchten Vorgänge um Referenzzinssätze verwickelt. Diese Selbsteinschätzung steht in einem scharfen Kontrast zur Auffassung der BaFin, die dem Aufsichtsratschef und seinen Vorständen ein erbärmliches Zwischenzeugnis ausgestellt hat und seinen "Persilschein" für das Management der Deutschen Bank quasi in der Luft zerriss. Die Behörde hat in ihrem zitierten Schreiben immer wieder behauptet, dass die Deutsche Bank aufgrund der festgestellten Mängel gegen das Kreditwesengesetz verstoßen habe. Manch einer ihrer Aktionäre hat den Eindruck gewonnen, dass bei vielen anderen Banken auch beim Spitzenpersonal schneller und konsequenter aufgeräumt wurde. Die BaFin vermisst jedenfalls eine intensivere Beschäftigung des Gesamtvorstands mit den personellen bzw. disziplinarischen Konsequenzen.

Das alles ist in der Tat kein überzeugendes Anzeichen für eine neue Führungskultur. Die Überprüfungen der Rolle des Top-Managements in der Libor-"Affäre" machen auf die BaFin auch nicht den Eindruck, als ob sie umfassend und unabhängig erfolgt seien. Für sie ist es fraglich, ob Verantwortliche und Adressaten der internen Untersuchung eine echte Aufklärung und Aufarbeitung anstreben oder ob deren Ziel nicht eher die Entlastung der Verantwortlichen ist, wie es zumindest auch als Ziel des "Senior Management Reviews" vorgegeben worden sei.

Im Januar 2014 wurde bekannt, dass die Deutsche Bank immerhin mehrere Mitarbeiter suspendiert hat, die mit Währungen gehandelt haben. Das geschah allerdings erst ein halbes Jahr nachdem Aufsichtsbehörden in der ganzen Welt im Sommer 2013 Ermittlungen aufgenommen hatten, die sich neben der Deutschen Bank auch auf Barclays, JP Morgan und Citigroup erstrecken. Die britische Finanzaufsicht, das Justizministerium der USA und die BaFin gehen dem Verdacht nach, dass die Banken bei Geschäften mit Währungen "getrickst" haben könnten. Interne Ermittlungen der Deutschen Bank haben Hinweise erbracht, dass (wieder einmal nur) "einzelne" Mitarbeiter in unsaubere Geschäfte mit Devisen involviert sein oder sich mit anderen Händlern unerlaubt abgesprochen haben könnten. Die Deutsche Bank unterstützt angeblich die

►►► Ist die Deutsche Bank eine kriminelle Vereinigung?

angelaufenen behördlichen Untersuchungen und hat erklärt, dass sie in begründeten Fällen disziplinarrechtliche Maßnahmen gegen "einzelne" Mitarbeiter ergreifen werde.

Diese Vorgänge könnten größere Ausmaße annehmen, als der Libor-Komplex. Das Devisengeschäft hat ein immenses Volumen. Täglich werden mehr als 5,3 Billionen (!) Dollar gehandelt. Dabei gibt es einen hohen Konzentrationsgrad. Die fünf größten Banken teilen sich mehr als die Hälfte des Gesamtmarktes. Die Deutsche Bank hat global den größten Marktanteil. Diese Lage erleichtert Absprachen. Zentrale Händler in verschiedenen Großbanken könnten sich, kurz bevor wichtige Referenzkurse erhoben wurden, gegenseitig über ihre Auftragslage ausgetauscht haben. Das (vorherige) Wissen darüber, in welche Richtung sich Kurse bewegen ist natürlich höchst nützlich, um Geschäfte auf eigene Rechnung erfolgreich abzuschließen. Möglich wäre auch, dass Händler gezielt Geschäfte kurz vor einer solchen Erhebung abgeschlossen haben, um den Kurs zu manipulieren. In diesem Zusammenhang stehen vor allem auch "kleine" Währungen im Fokus der Behörden, wie auch die Information andeutet, dass die Deutsche Bank einen Händler suspendiert haben soll, der mit dem argentinischen Pesos zu tun hatte. 10 Zur gleichen Zeit wurde bekannt, dass mehrere Devisenhändler in New York und anderen amerikanischen Niederlassungen beurlaubt wurden. Die Deutsche Bank kündigte in begründeten Fällen ebenfalls disziplinarische Maßnahmen gegen "einzelne" Mitarbeiter an. Sollten die Vorwürfe um Devisenmanipulationen ähnliche Kreise ziehen wie die Zinsaffäre, dürfte Anshu Jain noch stärker unter Druck geraten. 11 Die BaFin plante bereits im Januar 2014 wegen der angeblichen Manipulationen von Händlern am Devisenmarkt eine Sonderprüfung.

Auch am Edelmetallmarkt gehen die Aufsichtbehörden jetzt dem Verdacht von Manipulationen nach, weil es dort Auffälligkeiten bei der Festsetzung von Referenzpreisen gegeben hat. Die Deutsche Bank hatte übrigens in der zweiten Januarhälfte 2014 mitgeteilt, dass sie sich in London aus der offiziellen Feststellung von Referenzpreisen für Gold und Silber zurückziehen werde. 12

IV. Einzeltäter oder Kollektiv?

Die Deutsche Bank gibt sich trotz alledem weiter unverzagt und unbeeindruckt. Auch nach der Verhängung einer Geldbuße von immerhin 725 Millionen Euro bleibt sie bei ihrer "Einzeltäter-These". Es bleibt abzuwarten, ob den Verantwortlichen der Deutschen Bank noch etwas anderes einfällt, wenn es um die Klärung des Verdachts geht, dass ihr Institut als größter Devisenhändler der Welt auch an der Manipulation von Devisenkursen beteiligt war. Alleine die Geschäftspraxis der Deutschen Bank ist jedenfalls Anlass genug, daran zu erinnern, dass es in Deutschland im Widerspruch zu zahlreichen europarechtlichen Vorgaben und anders als in den meisten europäischen und außereuropäischen Nachbarländern, immer noch kein echtes Unternehmensstrafrecht gibt. 13 Deshalb kann man gegen die Deutsche Bank und andere juristische Personen hier allenfalls nach den Maßgaben des Ordnungswidrigkeitenrechts vorgehen. Das ist nur dann erträglich, wenn man glaubt, dass ein Mafioso nachhaltig zur Rechtstreue angehalten wird, weil er jeweils pünktlich sein Verwarnungsgeld zahlt, sollte er einmal falsch geparkt haben.

Das sind alles keine Einzelfälle mehr. Hier ist etwas ins Rutschen gekommen. Mit einer verniedlichenden Sprache ("Einzelfälle", "Skandale", "lässliche Sünden", etc.) ist nicht mehr zu verdecken, dass in vielen privaten und öffentlichen Banken eine Erosion der rechtlichen Gesinnung stattgefunden hat. So wurde der Boden dafür bereitet, dass sich Mafiosi und Banker zunächst und für kurze Zeit auf Augenhöhe begegnen konnten.

Spätestens jetzt ist aber klar, dass der Capo dazu verurteilt ist, zum Finanzmanager aufzuschauen.

Die Einsichtsfähigkeit der Führungseliten in Politik und Wirtschaft ist begrenzt. Nach pflichtschuldigen "mea culpa"-Erklärungen gehen sie in der Öffentlichkeit zur üblichen Selbstverteidigung über. Sie versuchen in kleinkrämerischer Weise ihre Positionen in der Regulierungsdebatte zu halten und auszubauen. Darin liegt das faszinierende Beispiel einer selbstgerechten und verächtlichen Kultivierung mafiotischer Methodik im Rahmen scheinbar unanfechtbarer Legalitätsbedingungen. Bei alledem geht es nicht um fahrlässige Ausrutscher. Immer wieder treten politisierende Banker an, um etwas wegzuwischen, das sich in kristalliner Klarheit allen darbietet, die ihre Augen aufmachen. Man mag sich zwar immer noch mit einer Gleichsetzung des Bankgeschäfts mit Organisierter Kriminalität schwer tun. Es ist aber außerhalb einer paranoiden Verschwörung gleichgerichteter Interessen in Wirtschaft und Politik nicht mehr erfolgreich zu leugnen, dass sich in großen Teilen des Finanzwesens eine organisierte Verantwortungslosigkeit verbreitet hat. Sie wird sich auf einem von politischen Fehlentscheidungen (z. B. Deregulierung der Finanzmärkte) bereiteten Boden in gemeinwohlschädlicher Weise noch weiter verbreiten. Dennoch sollte man sich keinen Illusionen hingeben und etwa erwarten, dass eine wie auch immer zusammengesetzte Bundesregierung die Deutsche Bank mit der gebotenen Härte in ihre Grenzen verweist. Es wird nur allzu leicht vergessen, dass die deutsche Politik Handund Spanndienste leistete, als die Führung dieses Geldhauses mit dem Kauf der britischen Investmentfirma Morgan Grenfell sich in die Sättel der internationalen Hochfinanz schwang, um über die Kapitalmärkte dieser Welt zu galoppieren.

Es war ein Entschließungsantrag der rot/grünen Regierungsfraktion, die sich im Jahre 2003 die weitere Förderung des Finanzplatzes Deutschland zum Ziel gesetzt hatte. Ihr Antrag postulierte, dass die Belange der Finanzwelt stets im Fokus des wirtschaftspolitischen Geschehens bleiben müssten. Die damals politisch Verantwortlichen legten größten Wert darauf, "unnötige Belastungen" der deutschen Finanzdienstleistungsindustrie zu vermeiden.

Es gibt begründete Zweifel daran, dass der Vertrag für eine "Große Koalition" der Jahre 2013 bis 2017 einen nachhaltig wirksamen Neuanfang bewirkt. Das "bewährte Universalbankensystem" soll jedenfalls erhalten bleiben. Darin steckt eine Bestandsgarantie für die Deutsche Bank, die mit Abstand die größte und wichtigste Universalbank in Deutschland ist. In den Aufsichtsräten darf man sich entspannt zurücklehnen. Aus den Reihen der Koalitionäre wird keiner hervortreten, der diesem Institut nachhaltig weh tun will (und kann).

Die Vergangenheit zeigt, wie die Zukunft sein wird. Die Politik hatte dem Motto "Alles ist möglich" schon vor vielen Jahren nichts entgegenzusetzen, obschon es genügend Indizien für unzulässige Absprachen unter Bankern gegeben hatte. Regierungen und Aufseher standen achselzuckend daneben und ergaben sich der Magie der Märkte. Zuvor hatten Margret Thatcher in Großbritannien und Ronal Reagan die Tore zum Paradies weit aufgestoßen.

Es sind nicht nur die unbeaufsichtigten eleganten Zocker in den weltweit dislozierten Handelsräumen der Finanzzentren, die ihre primitiv-kriminellen Mitbewerber in schmierigen Wettbüros bei der Jagd auf die Margen weit hinter sich gelassen haben. Es gibt "Zweckgemeinschaften", die sich mit krimineller Energie, überlegenem Sachverstand und asozialer Gesinnung zu einem Angriff auf ein ganzes Wirtschaftssystem zusammengeschlossen haben. Die Kapillaren dieses Systems sind auch mit teilweise kriminell infiziertem Geld schon so verstopft, dass es zusammenbrechen wird, wenn nicht bald eine radikale Remedur gelingt.

Aus dieser Perspektive präsentieren sich die Banker als "Totengräber" eines Wirtschaftssystems, das in den letzten Jahrzehnten unbestreitbar viel Wohlstand ermöglicht hat. Finanzexperten haben unterdessen etwas in den Bereich des Möglichen gerückt, was selbst der abgefeimteste Wirtschaftskrimininelle sicher nicht für möglich gehalten, geschweige denn angestrebt hätte: den Zusammenbruch der marktwirtschaftlichen Ordnung. Insoweit dürft die natürliche Intelligenz eines Gangsters der von vielen Bankern überlegen sein. Jeder Mafioso wird verstanden haben, dass er eine Ordnung nicht zerstören sollte, wenn er weiter Gewinne aus ihr ziehen möchte. Die von Politikern eingeleitete und von Bankern ins Werk gesetzte Degenerierung eines Wirtschaftssystems, das auf der Basis des Privateigentums an den Produktionsmitteln und über die Steuerung von Produktion und Konsum über den Preis lange Jahre erfolgreich war, ist indessen ein friedensgefährdender Prozess geworden.

In der Geschichte der Mafia lässt sich nachweisen, dass sie sich immer als Ordnungsmacht verstanden hat, manchmal auch als Staat im Staate. Aber auch insoweit ist sie in der Konkurrenz mit den Organisationen der Finanzwelt chancenlos geworden. Dort haben sich manche Cliquen in besondere Arten krimineller Vereinigungen verwandelt. Sie stiften ein noch verdecktes Chaos, das früher oder später mit den herkömmlichen Mitteln politischer Führung in einem demokratischen System nicht mehr zu moderieren sein wird. Weder die Justiz noch die parlamentarische Demokratie scheinen über die Mittel zu verfügen, um den marodierenden Cliquen aus Finanzexperten, Rechtsberatern und sogenannten Wirtschaftsprüfern Einhalt zu gebieten. Trotz evidenten Schadens greifen Begrifflichkeiten wie "Untreue" häufig nicht. Die Anforderungen der Beweisführung sind justizförmig kaum noch erfüllbar. Das Gesäusel über einen "Kulturwandel" hat den Wirkungsgrad weißer Salbe und ist letztlich nur eine der vielen Formeln, mit denen der obszöne Verfall jeglichen Anstands in der Wirtschaft und in der Politik kaschiert werden soll. Die Bedrohungen der Marktwirtschaft kommen heute jedenfalls nicht mehr aus verdreckten Schafsställen, in die sich frühere Mafia-Bosse auf der Flucht in Sizilien zurückgezogen haben, oder aus den Hinterzimmern von Pizzerien im Ruhrgebiet. Die Gefahren brauen sich in Banktürmen aus Stahl und Glas zusammen. Dort muss sich einiges ändern, wenn nötig und zweckmäßig auch durch Verstaatlichung.

V. Reue ohne Einsicht?

Die Bekundungen angeblicher Reue und das Versprechen zur Änderung reichen nicht. Eine bestimmte Sorte von Bankern ist nämlich in der Lage, Verhältnisse zu schaffen, die keine Organisierte Kriminalität jedweder Art bewirken könnte. Auch wenn und gerade weil sich die Intelligenz des qualifizierten Gangsters auf die Erhaltung der Strukturen konzentriert, von denen er profitiert, ist er jedem Banker mitsamt seiner gesamten bürgerlichen Wohlanständigkeit gleichzeitig überlegen und unterlegen. Diese kriminalpolitische und ordnungspolitische Paradoxie dürfte den Verständnishorizont der herkömmlichen Politik zwar übersteigen. Aber vielleicht ist dort noch so viel Alltagsverstand vorhanden, um zu begreifen, dass Geldstrafen alleine nicht reichen. Notwendig ist u. a. eine weitreichende Reform der manipulationsfähigen Preise an den Finanzmärkten. Referenzgrößen, die nur auf mehr oder weniger willkürlichen Schätzungen beruhen, sind nicht belastbar. Die Möglichkeit einer Staatsaufsicht ist deshalb unabdingbar.

Hilfreich könnte auch die weltweite Beachtung der "Volcker-Regel" sein. Danach ist es "normalen" Banken verboten, spekulative Geschäfte auf eigene Rechnung ("Eigenhandel")

abzuschließen und sich an Hedgefonds oder Private-Equity-Fonds zu beteiligen. Damit könnte sich das Spiel an der Wall Street grundlegend ändern. Der Eigenhandel, der bis zur Finanzkrise eine der wichtigsten Quellen von Gewinn und Risiko der Banken war, dürfte praktisch verschwinden.

Die Vorstände der Deutschen Bank wollen nun durch den von ihnen angeordneten "Kulturwandel" die Einsicht verbreiten, dass nicht alles legitim ist, was legal erscheint. Wollte man beurteilen, wie erfolgreich die Herren Jain und Fitschen mit ihrem Erneuerungswerk bisher waren, sollte man mindestens drei Dinge in Betracht ziehen:

- Gehälter
- Risikoappetit
- ▶ Interne Kontrollen

Die genannten Verantwortlichen haben zwar auf Gehalt verzichtet. Sie erhalten jetzt "nur noch" 4,8 Millionen Euro pro Jahr, während ihr Amtsvorgänger Ackermann immerhin noch das Doppelte einstrich. Es handelt sich jedoch bestenfalls um Symbolpolitik. Obschon das Boni-System jetzt an langfristige Erfolge und nicht mehr auf kurzfristige Zufallsergebnisse anknüpft, verdienen die Mitarbeiter unter dem Strich jetzt sogar mehr als zuvor. Die Gesamtausgaben für Personal sind bei der Deutschen Bank gestiegen, weil die Fixgehälter erhöht wurden. Zur Begründung wird pauschal auf das Erfordernis der Wettbewerbsfähigkeit hingewiesen. Dabei handelt es sich doch nur um ein Indiz dafür, dass sich die gesamte Branche einem Wandel entziehen will, der mit Verzichtsleistungen verbunden wäre. So wird aus dem Kulturwandel ein Kuhhandel.

Es ist zwar nicht zu bestreiten, dass die Deutsche Bank bei der Effizienzsteigerung von Kontrollstrukturen Fortschritte erzielt hat. Dies geschah aber in Teilen nur aufgrund erheblichen Drucks der Aufsichtsbehörden. Die Deutsche Bank muss in diesem Bereich aus wohlverstandenem Eigeninteresse zukünftig erhebliche weitere Anstrengungen unternehmen.

Zu den wichtigsten Fragen gehört im Interesse des Gemeinwohls die Frage, ob dieses Geldhaus immer noch eine "Wettbude" ist. Im Investmentbereich hat sie jetzt zwar ca. 2000 Mitarbeiter weniger als zuvor. Es wurden auch die Abteilungen aufgelöst, die früher auf eigene Rechnung der Bank spekulierten und damit bis zu 20 Prozent der Erträge buchstäblich einspielten. Mangels erkennbarer außergewöhnlicher Gewinne oder Verluste lässt sich derzeit nicht nachvollziehen, ob gleichwohl immer noch eine haltlose Zockerei stattfindet. Das heißt aber nicht, dass neben den Kundengeschäften nicht immer noch Geschäfte auf eigene Rechnung abgewickelt werden – wenn auch versteckter und in kleinerem Umfang als früher. Die Intransparenz des Investmentbanking ist unverändert hoch. 14

Es bleibt also noch viel zu tun, um dem Vorwurf zu begegnen, dass vor allem eine "Kulturwandel-Rhetorik" stattfindet, also ein selbstbegünstigendes und unverbindliches Geschwätz, das eher Orwell'schem "Neu-Sprech" ähnelt und dem in der Politik verbreiteten Kommunikationsstil sowie den Verlautbarungsritualen von Regierungssprechern und Wahlkämpfern entspricht.

Unabhängig von der Erfolgsträchtigkeit dieser und anderer Maßnahmen ist besonders bemerkenswert, wie mittlerweile selbst aus eher konservativer Sicht die Entwicklung der letzten Jahre gewürdigt wird. Man erkennt, dass Banken die Weltwirtschaft in den Abgrund geführt und unglaubliche Verluste auf den Steuerzahler abgewälzt haben. Eine Sozialisierung ihrer Billionenverluste hat die Staatsschulden in die Höhe und ganze Länder in den Bankrott getrieben. Banken haben zudem den wichtigsten Zins der Welt sowie den Goldpreis und Devisenkurse manipuliert. Viele von ihnen dürften zuerst ihre Kunden und danach die Allgemeinheit missbraucht, also getäuscht haben.

▶▶▶ Ist die Deutsche Bank eine kriminelle Vereinigung?

Die "Kumpanei" zwischen Banken und der Politik gehe aber weiter, obschon Politiker nach der Finanzkrise geschworen hatten, sich nie wieder von Banken erpressen zu lassen.

Das Gerede vom Kulturwandel in der Deutschen Bank gilt als so glaubwürdig wie die "Wir haben verstanden"-Werbung der Commerzbank. Die Krisenländer in der Eurozone sind zur Finanzierung ihrer zu hohen Staatsschulden mehr denn je auf ihre heimischen Banken angewiesen. Sie werden von der EZB mit Liquidität vollgepumpt, damit sie mit dem geschenkten Geld noch mehr Staatsanleihen kaufen können.

Sechs Jahre nach dem Zusammenbruch von Lehman Brothers zittern Staaten weiter vor Banken. Die verstehen nur die Sprache des Geldes. Das Eigenkapital dürfte der einzige Hebel sein, um das Risiko für das Finanzsystem nachhaltig zu begrenzen. Banken müssten also viel mehr Eigenkapital und Liquidität vorhalten, um die Gefahr "systemrelevanter" Banken zu verkleinern und den Drang nach Größe zu begrenzen. Während in der Industrie eine hohe Eigenkapitalquote als Ausweis hoher Solidität gilt und Banken von ihren Kunden bei Kreditgeschäften ein Fünftel Eigenkapital verlangen, will die Deutsche Bank dem Rest der Welt weismachen, sie müsse mit etwa 97 Prozent Fremdkapital arbeiten, weil sie in einer besonderen Branche besonders gut sei. Das wird nicht nur als "Unsinn" bezeichnet, sondern eben als "Kumpanei" zwischen Banken und Politik, der ein Ende bereitet werden müsse.¹⁵

Die zitierten Überlegungen sind nicht auslegungsbedürftig. Sie bedürfen nur an einer Stelle der Korrektur: Es geht nicht um "Kumpanei", sondern um "Komplizenschaft". Bei einer strafrechtlichen Würdigung müsste man eher von einer "Mittäterschaft" zwischen etlichen Finanzmanagern und manchen Politikern ausgehen.

Nun mag man der Auffassung sein, dass Geldbußen nicht den Bestand der Geldinstitute gefährden sollten. Gleichwohl ist zu berücksichtigen, dass derartige Sanktionen angesichts des Unrechtsgehalts auch nicht das letzte Wort sein dürfen. Die Manipulation von Marktpreisen ist alles andere als ein "Kavaliersdelikt". Bei vielen der inkriminierten Handlungen dürfte es sich um organisierten Betrug handeln, der personelle und strafrechtliche Folgen haben muss, wenn er beweiskräftig nachgewiesen wird. Die bisherige Sanktionspraxis ist dagegen unbefriedigend. Sie erlaubt es den Aufsichtsbehörden vom eigenen Versagen abzulenken und das öffentliche Vergeltungsbedürfnis scheinbar zu stillen. Dabei sind die Bemessungskriterien für die bisherigen Sanktionen diffus. Im Rahmen von "Vergleichsverhandlungen" ist in den USA der Umfang der fraglichen Geschäfte ein Anhaltspunkt. Das erklärt (aber nur teilweise), dass JP Morgan wegen falscher Angaben zu verlustreichen Hypothekenanleihen 2,9 Milliarden Euro zahlen muss und die Deutsche Bank nur 1,4 Milliarden Euro. Damit ist jedoch nicht indiziert, wie stark die Mitarbeiter (und die Führungscliquen!) der einzelnen Banken getäuscht haben oder ob auch die Käufer nachlässig gehandelt haben.

Bei den neuen Vorwürfen gegen die Deutsche Bank geht es möglicherweise um noch weiterreichende Manipulationen und um tatsächliche Geschäfte, die gegen das Interesse von Kunden getätigt sein sollen, Verdachtsgründe, die noch schwerer wiegen als die "Zinsaffäre". Auch der deutsche Gesetzgeber könnte irgendwann einmal verstehen, dass nicht nur in der Deutschen Bank alle zur Verantwortung gezogen werden müssen, die an betrügerischen Manipulationen beteiligt waren oder sie durch unterlassene Kontrollen nicht verhindert bzw. geduldet haben. Andernfalls ist absehbar, dass der von der Deutschen Bank ausgerufene "Kulturwandel" dem Wettbewerbsdruck geopfert wird und die partiell schon etablierte "Mafiakultur" noch weiter aufblüht.¹⁶

Natürlich sind zum jetzigen Zeitpunkt nur Spekulationen über die Einsichtsfähigkeit und Strafempfindlichkeit der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Deutschen Bank und ihrer noch amtierenden Vorgesetzten möglich. Aber vielleicht hat die neuere Geschäftsentwicklung in diesem Hause doch eine "pädagogische" Wirkung. Für das vierte Quartal 2013 gab die Deutsche Bank einen Verlust von 1,15 Milliarden Euro vor Steuern bekannt. Zu diesem Ergebnis trug vor allem das Investmentbanking durch Geschäfte mit festverzinslichen Papieren bei. Der größte Teil der Verluste ist allerdings der internen "Bad Bank" zuzuschreiben. Dort lagern vor allem "toxische" Wertpapiere der Investmentbank. Hinzuzurechnen sind die höheren Kosten für Rechtsstreitigkeiten, die im Dezember 2013 beigelegt wurden. Zwar erwirtschaftete die Deutsche Bank im Gesamtjahr 2013 unter dem Strich noch rund ein Milliarde Euro nach Steuern. Das ist jedoch nur halb so viel, wie "Experten" erwartet hatten. Die "Reputationsthemen" werden also durch Probleme mit den laufenden Geschäften ergänzt. Nach Bekanntgabe der zitierten Zahlen brach der Aktienkurs der Deutschen Bank übrigens um über fünf Prozent ein und zog den deutschen Leitindex Dax mit nach unten. In der Gesamtbank ist die Bilanzsumme um 14 Prozent auf 1,5 Billionen Euro geschrumpft. Einer der amtierenden Vorstandsvorsitzenden, Anshu Jain, behauptete zu jener Zeit dennoch unverzagt, dass die Deutsche Bank sicherer geworden sei und verwies darauf, dass sein Institut das Kernkapital-Polster auf 9,7 Prozent verbessert und sich auch die absolute Verschuldungsquote ("Leverage Ratio") im Jahre 2013 auf 3,1 Prozent verbessert habe. In diesem Zusammenhang muss man wissen, dass ab 2005 in Europa eine Quote von drei Prozent obligatorisch ist. Die (bisherigen) "Nachwehen" der Finanzkrise schlugen im gleichen Zeitraum mit 2,45 Millairden Euro zu Buche. Obschon die Deutsche Bank behauptet hatte, dass sie anfallende Sanktionskosten aus den bestehenden Rückstellungen decken könnte, hat sie im vierten Quartal 2013 erneut 500 Millionen Euro für Rechtsstreitigkeiten reserviert. Insgesamt hat sie derzeit angeblich 2,3 Milliarden Euro auf der hohen Kante, um "juristische Konflikte" zu lösen. Dazu gehören u. a. der Streit mit den "Kirsch-Erben" und noch ausstehende Vergleiche mit den Behörden in den USA und Großbritannien im Zusammenhang mit dem Libor-Zinssatz. Ihre derzeitige Führung erwartet, dass 2014 ein Jahr mit weiteren Herausforderungen und ihrer disziplinierten Bewältigung sein wird. Im Hinblick auf den angekündigten "Kulturwandel" wird wieder einmal auf dessen Zeitaufwendigkeit verwiesen und gleichzeitig behauptet, dass man sich "in höchsten Maße" verpflichtet fühle, die hierfür aufgestellten Ziele zu erreichen.1

Diese Rhetorik passt fast perfekt zu den Geräuschen, die man aus dem Mund von Politikern hört, wenn wirklich niemand mehr bestreiten kann, dass sich in bestimmten Phasen Ambition, Inkompetenz und kriminelle Energie harmonisch verbunden haben. Einer von ihnen soll anlässlich des Neujahrsempfangs der Deutschen Bank 2014 während einer Rede des Vorstandsvorsitzenden Fitschen über den angeblichen Fortschritt des Kulturwandels allerdings erklärt haben, er hielte es schon für einen Fortschritt, wenn sich die Deutsche Bank an die Gesetze halten würde.

Immerhin bringt es einen gewissen Unterhaltungswert mit sich, wenn die derzeit noch amtierende Führungsclique, bestehend aus mehreren Tatverdächtigen, sich etwa in feierlicher Umgebung (Hotel Belvedere, Davos im Januar 2014) einem exquisiten Teil des Volkes präsentieren. ¹⁸ Dann entsteht sogar eine gewisse Heiterkeit, wenn der Amtsvorgänger der Herren Jain und Fitschen, Josef Ackermann, sich gutgelaunt und abgespeckt illustren Gästen präsentiert, aber jeden Kommentar über den Werdegang der von ihm viele Jahre geführten Bank mit der Bemerkung ablehnt, dass er ein "alter Mann" sei. Aus denen Tiefen seines ehemaligen Arbeitsplatzes quillt unterdessen eine

eindrucksvolle Melange aus Einsicht und Trotz hervor. Einerseits wird eingeräumt, dass man in der Deutschen Bank "viel Mist" gemacht hat. Andererseits stellt man sich die Frage, ob es nicht irgendwann genug ist und die "Attacken" maßlos werden und ob man der Deutschen Bank ausgerechnet in ihrem "Heimatmarkt" gar die Existenzberechtigung absprechen will. Das alles erinnert in der Tat an die Firma Siemens, die sich nach jahrzehntelanger korrupter Geschäftspraxis völlig überraschend von einer Welt von Feinden in Gestalt von Medien und Staatsanwälten umzingelt sah. Das hielt selbst die eine oder andere Illustrierte ("Der Stern") anlässlich der Eröffnung des Weltwirtschaftsforums in Davos 2014 nicht davon ab, nun die Deutsche Bank mit einer "mafiösen Vereinigung" zu vergleichen. Das passt offensichtlich nicht zum Weltbild des Co-Vorsitzenden Fitschen, der im Durchstecken mancher Schreiben der BaFin einen "kriminellen Vorgang" sieht. Auch mit diesen etwas paradoxen Anleihen würde Fitschen gut in die mehr oder minder große Politik passen. Aber vielleicht sollte er seine entwicklungsbedürftige gerechtliche Expertise zunächst vor allem dafür einsetzen, um den Verdacht zu klären, dass er sich mit anderen hochrangigen Kollegen verschworen habe, das Gericht in dem "Kirsch-Verfahren" zu belügen und zu betrügen. Die ehemalige "Einheitsfront" der Deutschen Bank scheint allmählich zu zerbrechen. Die Herren Breuer, Ackermann und Fitschen verfolgen höchst eigene Wege, um davonzukommen, ein Verhalten, das symptomatisch für das zu sein scheint, was in der Bank gerade passiert.

VI. Schlussthesen

- Die anhaltende Finanzkrise ist auch die Folge eines Politikversagens, das in Gestalt absichtsvoller und klientelorientierter Deregulierung der Finanzwirtschaft kriminelle Tatgelegenheiten eröffnet hat, die in ihrer gemeinwohlschädlichen Qualität historisch beispiellos sind.
- 2) In einer durch Inkompetenz korrumpierten Politik haben überambitionierte Amtsträger ein Milieu der Gefälligkeit geschaffen, in dem Akteure der Finanzwirtschaft mit strategischer Weitsicht eine globale Bereicherungsorgie vorbereitet und schließlich über viele Jahre gefeiert haben.
- 3) Während die konventionelle Organisierte Kriminalität mit kaufmännischer Rationalität eine "Mischkalkulation" entwickelt, auf deren Grundlage sie legales und illegales Handeln kombiniert, ist es der Finanzwirtschaft zunächst gelungen, den offensichtlichen Rechtsbruch zu vermeiden, indem sie Gesetzgebungsprozesse so beeinflusste, dass sie ihre eigensüchtigen Interessen optimal verfolgen kann.
- 4) Die jahrelange Serie massiver Verstöße gegen wichtige Vorschriften in zahlreichen großen Geldinstituten überall auf der Welt zeigt, dass mitten in der bürgerlichen Gesellschaft der Rechtsbruch zu einem kommerziellen Prinzip geworden ist.
- 5) Die Politik hat sich mit ihrer Duldsamkeit entweder vorsätzlich oder aufgrund von Kompetenzmangel objektiv der Beihilfe beim Aufbau eines Milieus schuldig gemacht, das durch systematischen Betrug und durch organisierte Untreue geprägt ist.
- 6) Das Verständnis der Organisierten Kriminalität ist immer noch durch Klischees (Drogen, Prostitution, Gewalt, etc.) geprägt, eine Reduktion, die bislang verhindert hat, dass auch die Gepflogenheiten der Finanzindustrie dem Spektrum der Organisierten Kriminalität zugeordnet werden.
- 7) Die Justiz und die Staatsbürokratie haben es bislang nicht geschafft, hinreichend wirksame und flächendeckende

Ist die Deutsche Bank eine kriminelle Vereinigung?

- Strategien und Verfahren zu entwickeln, mit denen den Gefahren entgegengewirkt werden kann, die von den Zielsetzungen und Methoden der Finanzindustrie ausgehen.
- 8) Wie die Gesetzgebungsgeschichte im Bereich der Finanzmarktregulierung zeigt, ist die Politik noch nicht einmal mehr in der Lage, ordnungspolitische Vorstellungen durch geeignete Gesetzesentwürfe umzusetzen, weil sie es versäumt hat, den erforderlichen Sachverstand in den zuständigen Ministerien vorzuhalten.
- 9) Der Gesetzgeber ist bei dem Versuch einer sozialverträglichen Regulierung des Finanzmarktgeschehens auf die Mitwirkung einer wuchernden Beratungsindustrie angewiesen, die gleichzeitig die Profiteure der intendierten Gesetzgebung betreut, so dass objektive Interessenkonflikte nicht verhindert, sondern von der Legislative sogar integriert und kultiviert werden.
- 10) Die Tatsache, dass die Finanzindustrie der Organisierten Kriminalität in mehrfacher Hinsicht den Rang abgelaufen hat, ist besonders alarmierend, weil Banken Teil der "kritischen Infrastruktur" sind und es nicht wie bei der Organisierten Kriminalität um isolierbare Rechtsgutsverletzungen geht, sondern um die Frage, ob Finanzingenieure und deren Führungseliten sowie überforderte Politiker einen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Selbstzerstörungsmodus aktiviert haben, der die Volkswirtschaften ganze Länder als Geisel nimmt und deren Zivilgesellschaften zum Opfer macht.

Anmerkungen

- Amir Taaki, der Entwickler einer neuen Software namens "Dark Wallet", hat jetzt schon eine rigorosere Auffassung. Er will mit seiner "dunklen Geldbörse" ein vom profitgetriebenen Finanzgebaren klassischer Geldhäuser unabhängiges Anonymisierungsprogramm verfügbar machen, hält er die Finanzdienstleister der Marktwirtschaft doch für korrupt und überflüssig und Banken für "Mist". Die Sorge, dass sich auch Mafiosi, Terroristen und Drogehändler dunkle Geldbörsen zulegen könnten, stört ihn wenig, da er der Überzeugung ist, dass die größten Gangster sowieso bei den Banken arbeiten: Christoph Scheuermann, Die Bank-Räuber, in: Der Spiegel vom 13. Januar 2014, S. 96.
- 2 Die Deutsche Bank ist dennoch in den Ruf einer "Räuberbande" geraten: Wolfgang Hetzer, Finanzindustrie oder Organisierte Kriminalität?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) 38-39/2013, S. 22, 23.
- 3 Die Definition dieser besonderen Art der Kriminalität erfolgt inzwischen in monographischer Breite: Jörg Kinzig, Die rechtliche Bewältigung von Erscheinungsformen organisierter Kriminalität, 2004, S. 57. Über Ermittlungen wegen Organisierter Kriminalität: Norbert Pütter, Der OK-Komplex, 1998, S. 26 ff. Zum konventionellen Wirtschaften der mafiosen Organisationen: Oliver Stolpe, Strategien gegen das Organisierte Verbrechen, 2004, S. 17 ff. Zur "Anatomie" der Organisierten Kriminalität: Bernadette Droste, Nachrichtendienste und Sicherheitsbehörden im Kampf gegen Organisierte Kriminalität, 2002, S. 35 ff.
- 4 Vgl. dazu: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 9. Januar 2014, S. 17 ("Deutsche Bank in Amerika im Visier der Aufsicht").
- 5 Süddeutsche Zeitung vom 22. Januar 2014, S. 1 ("Geld in Steueroasen")
- 6 Zu Einzelheiten: B. Brinkmann/C. Giesen/F. Obermaier/B. Obermayer, Die Konten der roten Prinzlinge, in: Süddeutsche Zeitung vom 22. Januar 2014, S. 6.
- 7 Weitere Details bei: B. Brinkmann/C. Giesen/F. Obermaier/B. Obermayer/T. Plattner, Söhne und Töchter der Macht, in: Süddeutsche Zeitung vom 22. Januar 2014, S. 6.
- 8 Vgl. dazu insgesamt: Martin Hesse, Kultur des Wegsehens, in: Der Spiegel vom 6. Januar 2014, S. 60 ff.
- Das ist der Eindruck von Martin Hesse, Blauer Brief für Achleitner, in: Der Spiegel vom 13. Januar 2013, S. 78.
 Vgl. insgesamt Andrea Rexer, Deutsche Bank entlässt Händler, in: Süddeutsche Zei-
- tung vom 16. Januar 2014, S. 12.
- 11 Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16. Januar 2014, S. 9 ("Deutsche Bank beurlaubt Devisenhändler").
- 12 Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20. Januar 2014, S. 21 ("Börse erwartet schlechte Nachrichten von Deutscher Bank").
- 13 Dazu neuerdings: Wolfgang Hetzer, Die Deutsche Bank und andere Verdächtige: Plädoyer für ein Unternehmensstrafrecht, in: Peter Zudeick, Das alles und noch viel mehr würden wir machen, wenn wir Kanzler von Deutschland wär'n, 2013, S. 165 ff.
- 14 Vgl.: Andrea Rexer, Kulturhandel, in: Süddeutsche Zeitung 4./5./6. Januar 2014, S. 19.
- 15 So insgesamt: Holger Steltzner, Banken und ihre Kumpane, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13. Dezember 2013, S. 1.
- 16 Vgl. dazu insgesamt: Markus Frühauf, Abrechnung mit den Banken, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 22. Januar 2014, S. 9.
- 17 Vgl. Andrea Rexer, Schock aus Frankfurt, in: Süddeutsche Zeitung vom 21. Januar 2014. S. 11.
- 18 Zur Stimmung im Detail: Andrea Rexer/Ulrich Schäfer, Deutsche Bank?, in: Süddeutsche Zeitung vom 29. Januar 2014. S. 3.

Wichtiges in Kürze

Von Gunhild v. d. Groeben, Journalistin, Mainz

Termine

Der 19. Deutsche Präventionstag findet am 12. und 13. Mai 2014 in Karlsruhe statt. Das Schwerpunktthema heißt "Prävention braucht Praxis, Politik und Wissenschaft". Mehr und Anmeldung: www.praeventionstag.de

Die Jahrestagung 2014 "Empirische Polizeiforschung" zum Thema "Die kritisierte Polizei" findet vom 3. bis 5. Juli in Hamburg statt. Mehr: www.empirische-polizeiforschung.de

Salafismus: Präventionsnetzwerk geplant

Die Zahl der Anhänger des Salafismus in Deutschland ist nach Angaben des Bundesamtes für Verfassungsschutz (BfV) auch im Jahr 2013 erheblich gestiegen: Dem salafistischen Spektrum wurden Ende 2013 5.500 Personen zugerechnet (2012: 4.500). Das berichtet der Behörden Spiegel.

Zur Frühjahrssitzung 2014 soll der IMK ein Bericht vorgelegt werden, der die bestehenden Bekämpfungsstrategien der Länder und des Bundes zur einer gemeinsamen Rahmenkonzeption von "Präventionsnetzwerken gegen Salafismus" zusammenführt. Mehr: www.imk2013.niedersachsen.de und www.behoerdenspiegel.de

Menschenhandel: Leichter Anstieg

Nach dem Bundeslagebild Menschenhandel des Bundeskriminalamtes wurden im Jahr 2012 in Deutschland 491 Ermittlungsverfahren wegen Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung abgeschlossen. Dies bedeutet im Vergleich zum Vorjahr einen Anstieg um knapp zwei Prozent (2011: 482). Mehr: www. bka.de

Europa: 3.600 OK-Gruppierungen aktiv'

Angepasst an die globalisierten Strukturen agieren in Europa 3.600 OK-Gruppierungen grenzüberschreitend und profitorientiert. Im Vordergrund steht immer noch der Drogenhandel. Bei den Drogen rangiert zur Zeit noch Kokain vor Cannabis und synthetischen Drogen.

Neue Gruppierungen profitieren vom Internet und von der Wirtschaftskrise. Insgesamt sieht Europol-Chef Rob Wainright die Organisierte Kriminalität als ernsthafte Gefahr für die wirtschaftliche Entwicklung Europas. Für Europol habe die Bekämpfung von OK darum hohe Priorität. Mehr: www.bmi.gv.at/cms/bmi_oeffentlichesicherheit/

Korruption: Kein EU-Mitgliedsland ohne Makel

Auf 120 Milliarden Euro wird der Schaden geschätzt, der den Mitgliedsländern der EU jährlich durch Korruption entsteht. Das ergibt sich aus dem ersten Bericht der EU-Kommission zur Korruption in den Mitgliedstaaten. Obwohl es keine Ranking-Liste gibt, zeigt der Bericht doch ein deutliches Nord-Süd- sowie Ost-West-Gefälle, wenn es um das Ausmaß der Korruption in einzelnen Ländern geht.

Deutschland gehört zwar in die Spitzengruppe, aber auch hier benennt der Bericht Defizite: So sollten die Regeln zur Bestechung und Bestechlichkeit von Beamten verschärft werden, der Wechsel von der Politik in die Wirtschaft klar geregelt und die Regelungen zur Abgeordnetenbestechung und zur Wahlkampffinanzierung ebenfalls klarer gefasst werden. Mehr: http://www.euractiv.de

Opferschutz: Hilfsangebote gebündelt

Opfer von Straftaten in Rheinland-Pfalz können sich auf einer neuen Webseite schnell über Hilfs- und Beratungsangebote informieren. Auf der Webseite finden Ratsuchende eine Liste mit Notfallnummern für Hilfe unmittelbar nach der Tat und Hinweise, wo Betroffene einer Straftat finanzielle Unterstützung erhalten können.

Weitergehende Informationen und Kontaktdaten zu nach Straftaten gegliederten Hilfsangeboten können ebenfalls abgerufen werden. Mehr: www.opferschutz.rlp.de

Weiter besorgniserregend: Gewalt gegen Polizisten

Eine Studie aus Nordrhein-Westfalen belegt erneut: Immer wieder sind Polizisten im Einsatz mit den unterschiedlichsten Formen von Gewalt konfrontiert. Fast die Hälfte aller Polizisten in Nordrhein-Westfalen (18 443) hatten sich nach Angaben von Innenminister Ralf Jäger an der Studie beteiligt. Knapp 80 Prozent der Polizisten mit Bürgerkontakt schilderten für den Berichtszeitraum 2011 Gewalterfahrungen. Über 1800 Polizisten wurden im Einsatz verletzt, 15 sogar schwer.

Die Innenministerkonferenz hat sich erneut mit dem Thema "Gewalt gegen die Polizei" beschäftigt, ihre Sorge über die Entwicklung ausgedrückt und für die Frühjahrskonferenz 2014 einen Bericht angefordert, der die Wirkung der eingeleiteten Maßnahmen bewertet.

Bei einer Fachtagung im Zusammenhang mit der eskalierten Gewalt im Hamburger Schanzenviertel sprach der Leiter des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen, Christian Pfeiffer, von einem deutlichen Anstieg politisch motivierter Gewalt gegen Polizisten.

Als "deeskalierend wird bereits nach einem halben Jahr die Ausrüstung von einigen Polizeistreifen in Frankfurt mit Body-Cams bewertet. Die Zahl der Widerstandshandlungen sank, die Einsatzbeamten beschrieben eine deutlich gestiegene Kooperationsbereitschaft ihrer jeweiligen Gegenüber. Mehr: http://www.polizei.nrw.de, http://www.imk2013.niedersachsen.de, www.gdp.de und https://hmdis.hessen.de



Strafrechtliche Rechtsprechungsübersicht

Von Dirk Weingarten, Polizeihauptkommissar & Ass. jur., Polizeiakademie Hessen

Wir bieten Ihnen einen Überblick über strafrechtliche Entscheidungen, welche überwiegend – jedoch nicht ausschließlich – für die kriminalpolizeiliche Arbeit von Bedeutung sind.

I. Materielles Strafrecht

§ 113 StGB - Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte; hier: Flucht vor der Polizei als Widerstand. Der erheblich alkoholisierte, absolut fahruntüchtige Angeklagte (A.), der nicht im Besitz einer Fahrerlaubnis war fuhr mit einem Pkw, für den kein Haftpflichtversicherungsschutz bestand auf öffentlichen Straßen in Eisleben. Einer polizeilichen Verkehrskontrolle versuchte er sich dadurch zu entziehen, dass er wendete und mit hoher Geschwindigkeit (bis zu 180 km/h) flüchtete. Dabei beging er, verfolgt durch die Polizei, zahlreiche Verstöße bis er schließlich in voller Fahrt "aus Alternativenmangel" mit einem zur Fahrbahn guer gestellten Streifenwagen kollidierte. Dabei erlitt einer der beiden in dem Fahrzeug befindlichen Polizeibeamten eine Knieprellung, Hautabschürfungen im Stirnbereich sowie ein Schädel-Hirntrauma ersten Grades. Das Tatgeschehen wurde unter anderem als Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte gemäß § 113 Abs. 1 StGB gewertet, da die waghalsige Fahrt dazu gedient habe, "sich der Polizeikontrolle zu entziehen". Dies sieht der BGH anders.

Unter Widerstand ist eine aktive Tätigkeit gegenüber dem Vollstreckungsbeamten zu verstehen, mit der die Durchführung einer Vollstreckungsmaßnahme verhindert oder erschwert werden soll. Die Tat muss demgemäß Nötigungscharakter haben. Allerdings wird ein effektiver Nötigungserfolg nicht vorausgesetzt. "Mit Gewalt" wird Widerstand geleistet, wenn unter Einsatz materieller Zwangsmittel, vor allem körperlicher Kraft, ein tätiges Handeln gegen die Person des Vollstreckenden erfolgt, das geeignet ist, die Vollendung der Diensthandlung zumindest zu erschweren. Die bloße Flucht vor der Polizei erfüllt diese Voraussetzungen nicht, auch wenn dabei andere Verkehrsteilnehmer behindert oder gefährdet werden. Da der A. die ihn verfolgenden Polizeibeamten mit seinem Kraftfahrzeug weder abgedrängt noch am Überholen gehindert hat und auch nicht auf die Polizeibeamten zugefahren ist, um diese zum Wegfahren und damit zur Freigabe der Fahrbahn zu nötigen, fehlt bereits die für den äußeren Tatbestand erforderliche gewaltsame, gegen die Person des Vollstreckenden gerichtete Handlung. (BGH, Beschl. v. 19.12.2012 - 4 StR 497/12)

§ 184b Abs. 2, 4 StGB – Besitzverschaffen von kinderpornographischen Schriften; hier: E-Mail mit der verbalen Schilderung eines sexuellen Missbrauchs als kinderpornographische Schrift. Der Angeklagte (A.) tauschte im Zeitraum von August 2010 bis August 2011 wiederholt kinder- und jugendpornographisches Material per E-Mail mit anderen Internetnutzern aus.

In diesem Zeitraum versandte er Videos mit jugend- und mit kinderpornographischen Inhalten an andere Nutzer. Zu einem nicht näher bestimmbaren Zeitpunkt erhielt der A. auf eigene Aufforderung von dem Mitangeklagten H. zwei kinderpornographische Nacktfotos von dessen fünfjährigem Sohn per E-Mail übersandt. Er speicherte diese Bilder auf seinem Computer ab. In einer E-Mail an H. beschrieb der A., wie er an dem entblößten Penis des dreijährigen Sohnes eines Freundes manipuliert habe, bis dieser erigiert sei, und wie zunächst er an dem Kind und sodann das Kind an ihm den Oralverkehr ausgeführt habe. Bei einer im August 2011 durchgeführten Durchsuchung der Wohnung des A. wurden auf diversen Speichermedien insgesamt 812 Bilder und 208 Videos mit kinderpornographischen Inhalten aufgefunden, die er dort wissentlich und willentlich aufbewahrt hatte.

Der BGH bestätigte eine Verurteilung wegen verschiedener Delikte der Besitzverschaffung, des Sichverschaffens und des Besitzes von kinder- und jugendpornographischen Schriften. Der Versand des genannten Textes sei jedoch nicht als Besitzverschaffen einer kinderpornographischen Schrift im Sinne des § 184b Abs. 2 StGB zu bestrafen, sondern tatbestandslos. Festgestellt wurde bei der Entscheidungsbegründung noch einmal, dass es bei der Versendung von E-Mails in Datennetzen für die Besitzverschaffung genügt, dass die elektronischen Nachrichten – wenn auch nur vorübergehend – in den Arbeitsspeicher beim Empfänger gelangen. Den in § 184b Abs. 2 StGB genannten Schriften stehen Datenspeicher gleich. Als inkriminierte Inhalte kinderpornographischer "Schriften" kommen grundsätzlich auch Darstellungen in Betracht, in denen der sexuelle Missbrauch von Kindern nur mit Worten beschrieben wird, denn der Bundesgesetzgeber hat für § 184b StGB am weiter gehenden Schriftenbegriff festgehalten. Jedoch fehle es bei solchen Darstellungen an der von § 184b Abs. 2 StGB einschränkend vorausgesetzten Wiedergabe eines "tatsächlichen" oder jedenfalls "wirklichkeitsnahen" Geschehens. Der BGH begründet diese Interpretation der Vorschrift damit, kinderpornographische "Schriften" einem absoluten Verbreitungsverbot zu unterwerfen, die auf einem realen Missbrauchsgeschehen beruhen; es soll auf diese Weise der weiteren Heranziehung von Kindern als "Darstellern" solcher Produktionen entgegengewirkt werden. Zudem wird die "erhöhte Gefährlichkeit" angeführt, die von Darstellungen mit Bild und Ton ausgehe und deshalb die Kriminalisierung schon der Besitzverschaffung (Abs. 2) und des Sichverschaffens bzw. Besitzens (Abs. 4) rechtfertige. Bei "nur" verbalen Schilderungen sei regelmäßig kein vergleichbarer Anreiz für Konsumenten zu befürchten, "solches Geschehen selbst mit Kindern zu wiederholen". Verbale Schilderungen seien gerade nicht auf eine reale Vorlage angewiesen. (BGH, Beschl. v. 19.03.2013 - 1 StR 8/13)

Weitere Rechtsprechungen finden Sie unter http://www.kriminalpolizei.de/

Gewerkschaftspolitische Nachrichten

Auszug aus dem aktuellen GdP-Positionspapier zur Bekämpfung der Häuslichen Gewalt.

Diese GdP-Positionen sind federführend von der GdP-Frauengruppe und mitberatend durch den Bundesfachausschuss Kriminalpolizei erarbeitet worden.

(...)

Mit der Einführung des Gewaltschutzgesetzes hat der Gesetzgeber bewusst diesen Paradigmenwechsel eingeleitet. Daran anknüpfend haben bundesweit die Justiz-, Sozialund Innenministerien der Länder seit 2002 durch gemeinsame Aktionspläne vielfältige und effektive Voraussetzungen geschaffen, um ein Umdenken in der Gesellschaft voranzutreiben und echte Hilfestellung und praktische Lösungen anzubieten. So wurden beispielsweise Sonderdezernate bei den Staatsanwaltschaften eingerichtet und festgelegt, dass die Strafverfolgung in Fällen Häuslicher Gewalt unabhängig von der Strafantragsstellung des Opfers staatlicherseits erfolgt.

(...)

Bei der Bekämpfung der Häuslichen Gewalt musste die zentrale Schlüsselfunktion der Polizei zukommen, da nur sie sowohl gefahrenabwehrend als auch strafverfolgend tätig werden kann. Bundesweit wurde festgelegt, dass bei Kenntniserlangung von Häuslicher Gewalt in jedem Falle und niederschwellig eingeschritten werden muss. Aus diesem Grund wurden in den Ländern Regelungen getroffen, nach denen Polizeibeamte/-innen im Sinne des nachhaltigen Paradigmenwechsels verpflichtet wurden, in jedem Falle Gewaltsituationen unmittelbar zu beenden. Strafverfolgung zu initiieren. Beratungshilfe auszulösen und Schutz zu bieten. Damit wurde das bereits vorhandene und auch umgesetzte Legalitätsprinzip gestärkt. Insbesondere dort wo vorher Straftaten nur auf Antrag verfolgt werden durften, und diese Strafanträge wurden häufig nicht gestellt, erhielt die Polizei zusätzliche Rechtsgrundlagen um Einschreiten zu können.

 (\ldots)

Im Laufe der Jahre sind in den Ländern Handlungsanweisungen durch die Innenministerien erlassen worden. Demnach haben die Polizeibeamten/-innen im Einschreitfall klare Vorgaben, die mit hohem Arbeitsaufwand verbunden sind.

Dies sind in der Regel:

- Bei Kenntniserlangung von Häuslicher Gewalt unverzügliches Aufsuchen und Einschreiten
- ▶ Gewaltsituation/Gefahrensituation beenden
- ► Trennen von Opfer und Täter
- ▶ Feststellung von Verletzungen/Schäden jeglicher Art
- Prüfung und ggf. Einleitung eines Strafverfahrens; hierzu umfangreiche Aufnahme des objektiven und subjektiven Befundes
- ► Fotografische Sicherung
- Opfer: Gefährdetenansprache mit Beratung über Schutzmöglichkeiten, Verhaltenshinweisen, Hinweis auf Beratungs-/

Von Sascha Braun, GdP Bundesvorstand, Berlin

Interventionsstellen, rechtliche Möglichkeiten nach dem GewSchG; wie z.B. Beantragung einstweiliger Verfügungen bei Gericht

- ▶ Prüfung Platzverweis niederschwellig: "wer schlägt muss gehen"
- ▶ Täter: Gefährderansprache Verhaltenshinweise und Aufzeigen der Konsequenzen bei Verstößen
- ▶ Bei flüchtigem Täter ggf. Einleiten von Suchmaßnahmen
- ▶ Prüfung zusätzlicher Schutzmaßnahmen
- ► Schnellstmögliche, umfangreiche Dokumentation für das Strafverfahren und des polizeilichen Handelns
- ▶ Unverzügliche Einschaltung der Beratungsstellen
- ▶ Überprüfung Platzverweis durch Aufsuchen der Wohnung
- ► Umfangreiche Ermittlungshandlungen für das Strafverfahren, u.a. ausführliche Vernehmung Täter und Opfer
- ► Einleitung weiterer Gefahrenabwehrmaßnahmen bei andauernder Gefährdungssituation

 (\dots)

Insbesondere im Bereich der Gefahrenabwehr tragen die eingesetzten Polizeibeamten/innen ein hohes Maß an Verantwortung, weil sie die Gefahrsituation möglichst fehlerfrei einschätzen müssen. Heute besteht die Erwartungshaltung in der Öffentlichkeit, aber auch seitens der Polizeiführung, dass jegliche Gewalteskalation durch die Beamten/innen verhindert wird. Dies bedeutet, dass jeder Polizeibeamte/-beamtin in jedem Falle sofort bewerten muss, ob und in welcher Qualität durch den Täter ein Gefährdungsrisiko besteht.

Mit teilweise erheblichem Medienecho sind in den zurückliegenden Jahren im Bundesgebiet mehrere Tötungsdelikte durch den Partner/Ex-Partner bzw. Familienangehörigen nach Einsätzen Häuslicher Gewalt begleitet worden. Vor diesem Hintergrund besteht für die Polizeibeamten/-innen bei jedem Einsatz Häuslicher Gewalt ein enorm hoher Verantwortungsdruck, der auch dadurch noch erhöht wird, dass in der Ermessensabwägung auch ein "Überziehen" der Maßnahmen falsch ist und zu negativen Konsequenzen führen kann.

Bei der Bearbeitung von Fällen Häuslicher Gewalt sind die Polizeibeamten aus mehreren Gründen besonderen psychischen Belastungen ausgesetzt. Es handelt sich immer um einen Einsatz in Ausnahmesituationen, der gekennzeichnet ist durch traumatisierte, stark verängstigte Opfer, nicht selten mit mindestens ebenso emotional betroffenen Kindern. Sie treffen in der Regel auf ein hohes Aggressionspotenzial, erleben allerdings gleichwohl, dass einige Opfer diese schützende staatliche Intervention (noch) nicht annehmen. (...)

Den Gesamtbeitrag können Sie nachlesen unter

http://www.kriminalpolizei.de oder unter www.gdp.de