

Martin H. W. Möllers (Hrsg.)

***Bundespolizei als Teil der Gesellschaft:
Interdependenzen der Aufgabenwahrnehmung***

**Otto Schily, Bundesminister des Innern:
Rede zur Verabschiedung des FB-Leiters BGS W. Uhlendorff**

- **Bundesratabstimmung zum Zuwanderungsgesetz (*Scholl*)**
 - **Cyberterrorismus und Internetkriminalität (*Klein/Nitsch*)**
 - **Verbringungsgewahrsam als Eingriffsmaßnahme (*Lindt*)**
- **Gesetzliche Neuerungen zur Kronzeugenregelung (*Kastner*)**
 - **Chancengleichheit in der Leistungsgesellschaft (*Möllers*)**
 - **Internationale Beziehungen und Völkerrecht (*van Ooyen*)**

Rezensionen studienrelevanter Literatur



Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

ISBN 3-930732-87-4

ISSN 1432-6352

Druck: Statistisches Bundesamt
Zweigstelle Bonn

Bestelladresse:
Fachhochschule des Bundes
für öffentliche Verwaltung
Wiss. Dienst / Publikationen
Willy-Brandt-Str. 1
50321 Brühl bei Köln
E-Mail: jrosar@fhbund.de

Martin H. W. Möllers (Hrsg.)

**Bundespolizei als Teil der Gesellschaft:
Interdependenzen der Aufgabenwahrnehmung**

Lübeck 2003

**Arbeiten zu Studium und Praxis
im Bundesgrenzschutz (ASPiBGS)
Band 9**

Herausgeber:

Fachbereich Bundesgrenzschutz der
Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung

Redaktion dieses Bandes:

Prof. Dr. Martin H. W. Möllers



Inhaltsverzeichnis

Einleitung: Bundespolizei als Teil der Gesellschaft (Martin H. W. Möllers) 11

Bundesminister Otto Schily

**Ansprache aus Anlass der Verabschiedung des Leiters der
Grenzschutzschule, Herrn Direktor im BGS Wolfgang Uhlendorff,
Fachbereichsleiter des Fachbereichs Bundesgrenzschutzes der
Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, am 30. April
2003** 17

Nicole Scholl

**Die Abstimmung im Bundesrat zum Zuwanderungsgesetz –
ein Verfassungsbruch?** 21

- 1 Einleitung zur Themenstellung 21
- 2 Sachverhaltsdarstellung 21
- 3 Fragestellung 24
- 4 Regelungsbereich des Art. 51 Abs. 3 Satz 2 GG 25
 - 4.1 Sprachliche Interpretation 25
 - 4.2 Historische Interpretation 26
 - 4.3 Systematische Interpretation 26
 - 4.4 Teleologische Interpretation 27
- 5 Eingriff in den Regelungsbereich und Rechtsfolgen 28
 - 5.1 Phase I 28
 - 5.2 Phase II 29
 - 5.2.1 Wiederholung der Abstimmung 29
 - 5.2.2 Fortsetzung der Abstimmung 29
 - 5.3 Phase III 30
 - 5.3.1 Zulässigkeit der zweiten Nachfrage 31
 - 5.3.2 Unzulässigkeit der zweiten Nachfrage 31
- 6 Evidenter Verfahrensfehler 32
- 7 Zusammenfassung der Ergebnisse 32

Christian Klein/Olaf Nitsch

**Grenzen polizeilicher Möglichkeiten der präventiven und/oder
repressiven Bekämpfung von Cyberterrorismus und
Internetkriminalität** 35

- 1 Einleitung 35
- 2 Grenzen der Bekämpfung von Cyberterrorismus und
Internetkriminalität 37
 - 2.1 Formen und Gefahren der Internetkriminalität 37



2.2	Ziele der präventiven und repressiven polizeilichen Möglichkeiten	39
2.3	Grenzen polizeilich präventiver Möglichkeiten	43
2.4	Repressive Möglichkeiten der Polizeibehörden	46
2.5	Rechtliche Grenzen und Probleme bei der repressiven Bekämpfung von Internetkriminalität	51
2.6	Sonstige Grenzen repressiver Möglichkeiten	56
3	Fazit und Perspektiven	56
<i>Dieter Lindt</i>		59
Der Verbringungsgewahrsam als polizeirechtliche Eingriffsmaßnahme		59
1	Allgemeines	59
1.1	Grundsätzliches zur Thematik	59
1.2	Entwicklung des Verbringungsgewahrsams	59
2	Mögliche Rechtsgrundlagen	60
2.1	Unmittelbare Ausführung einer Maßnahme	60
2.2	Durchsetzung einer Platzverweisung mit unmittelbarem Zwang	61
2.3	Gewahrsamnahme zur Durchsetzung einer Platzverweisung	62
2.4	Die Verbringung als Präventivgewahrsam	64
3	Verhältnismäßigkeit	64
3.1	Geeignetheit	65
3.2	Erforderlichkeit	65
3.3	Angemessenheit	67
4	Erkennen	67
4.1	Entschließungserkennen	67
4.2	Mittelauswahlerkennen	68
4.3	Adressatenauswahlerkennen	68
5	Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht	68
5.1	Freiheit der Person gem. Art.2 II Satz 2 GG, Art.104 GG	69
5.2	Freizügigkeit gem. Art. 11 I GG	69
5.3	Menschenwürde gem. Art. 1 I GG	70
6	Folgen des unrechtmäßigen Verbringungsgewahrsams	70
7	Fazit	71
<i>Martin Kastner</i>		
Kronzeugenregelungen im deutschen Strafrecht – Eine kurze Bestandsaufnahme		73
1	Herkunft und Bedeutung des Begriffs »Kronzeuge«	73
2	Die sog. große Kronzeugenregelung von 1989	73
3	Wiedereinführung eines allgemeinen Kronzeugengesetzes?	74
4	Die sog. kleinen Kronzeugenregelungen im deutschen Strafrecht	77
5	Eine neue Kronzeugenregelung auf der Ebene des Europäischen Rechts?	78

Rosalie Möllers

Chancengleichheit in der Leistungsgesellschaft – eine Ideologie?	81
1 Einleitung zum Thema	81
2 Begriffsdefinitionen zur Leistungsgesellschaft und Chancengleichheit	83
2.1 Der Begriff der Leistungsgesellschaft	83
2.2 Der Begriff der Leistung	83
2.3 Der pädagogische Leistungsbegriff	83
2.4 Der Begriff der Chancengleichheit in der Pädagogik	84
3 Zum Zusammenhang zwischen familiärer Herkunft und Schulbildungschancen	85
4 Analyse der sozio-ökonomischen Auslese	86
4.1 Beispiel: Beamtenstatus	86
4.2 Beispiel: Einkommensunterschiede	86
5 Entstehung von Bildungsungleichheiten	87
5.1 Beispiel: Gelenkstelle Grundschule	87
5.2 Verteilung auf die Schularten	88
5.3 Primäre und sekundäre soziale Ungleichheiten	89
6 Regionale Unterschiede in den ausgewählten Bundesländern	92
6.1 Bevölkerungsstruktur und Wirtschaftskraft	92
6.2 Kulturelle Zusammenhänge der Bildungsbeteiligung	93
7 Zusammenfassung und Ergebnis	94

Robert Chr. van Ooyen

Internationale Beziehungen und Völkerrecht	101
---	------------

Martin H. W. Möllers

Rezension: Hans Lisken / Erhard Denninger: Handbuch des Polizeirechts, Neuauflage 2001	107
---	------------

Anke Borsdorff

Rezension: Fritz Pätzold u. a.: Kommentar zur Eisenbahnbau- und Betriebsordnung (EBO), Neuauflage 2001	111
---	------------

Martin H. W. Möllers

Rezension: Anke Borsdorff / Martin Kastner: Musterklausuren – Einsatzrecht für den Bundesgrenzschutz, Neuauflage 2003	113
--	------------

Erhard Huzel

Rezension: Wolfgang Joecks: Strafgesetzbuch – Studienkommentar, Neuauflage 2003	119
--	------------



Inhaltsverzeichnis

Martin H. W. Möllers

Rezension: Rolf Schmidt: Grundrechte, Neuauflage 2003 123

Martin H. W. Möllers

Rezension: Rolf Schmidt: Staatsorganisationsrecht, Neuauflage 2003 127

Verzeichnis der bisher erschienenen Bände der ASPiBGS 133

Einleitung: Bundespolizei als Teil der Gesellschaft

Direktor im BGS a. D. *Wolfgang Uhlendorff* wurde am 30. April in einer Feierstunde von Bundesminister des Innern *Otto Schily* in den Ruhestand verabschiedet. Während seiner vierzigjährigen Dienstzeit im BGS hatte *Wolfgang Uhlendorff* zahlreiche Verwendungen in Führungs-, Ausbildungs- und Stabsfunktionen inne und war die letzten Jahre Fachbereichsleiter der Hochschule sowie in Doppelfunktion auch Schulleiter der Grenzschutzschule. Der Fachbereich Bundesgrenzschutz der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung in Lübeck verdankt ihm vor allem die Fortentwicklung der Qualität der Lehre sowie die Einbindung des Fachbereichs BGS in die Hochschullandschaft Lübecks. Unter *Wolfgang Uhlendorffs* Leitung ist der Bundesgrenzschutz zu einem eigenen Fachbereich erstarkt, der sich in der Polizeihochschullandschaft sehen lassen kann. Maßgeblich hat er – selbst Autor des Lehr- und Lernbuchs: Führungslehre, das 2003 inzwischen in der 4. Auflage erschienen ist¹ – auch die Publikationstätigkeit der Lehrenden gefördert.

Diese Ausgabe der ASPiBGS ist daher Wolfgang Uhlendorff gewidmet.

Anlässlich der Verabschiedung eröffnete Bundesminister *Otto Schily* den anwesenden Gratulanten am 30. April 2003², dass der Bundesgrenzschutz in „Bundespolizei“ umbenannt wird. Damit soll – 25 Jahre nach Inkrafttreten des „Vorläufigen Erlasses über die Errichtung einer Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung“³ – auch der Name klarstellen, dass die ursprünglich militärische Ausrichtung des BGS mit verbandsmäßiger Organisation, die zunächst nur der Überwachung der innerdeutschen Grenze (als Teil des sog. Eisernen Vorhangs) diene, seit der Neuorganisation in den 1990er Jahren sich zu Gunsten des polizeilichen Einzeldienstes als Polizei des Bundes gewandelt hat⁴. Dies macht deutlich, dass der BGS ein Teil der Gesellschaft ist und seine Aufgabenwahrnehmung von gesellschaftlichen Veränderungen abhängt.

Das deutsche föderative System, das die Verabschiedung von Zustimmungsgesetzen – z. B. das Zuwanderungsgesetz – in der Auseinandersetzung zwischen Regierung und Opposition erheblich erschwert, die Mängel in der Lesekompetenz, wie PISA Deutschland bescheinigte, oder die Kronzeugenregelung sind Beispiele für die Einflussnahme der Gesellschaft auf die Aufgabenfelder des BGS. Umgekehrt wirken aber auch die präventiven und repressiven Maßnahmen der künftigen Bundespolizei auf die Mitglieder der staatlichen Gesellschaft ein, z. B. dadurch, wie der BGS vom Mittel des Verbringungsgefahrwahrsams Gebrauch macht oder wie erfolgreich er zur Bekämpfung von Cyberterrorismus und Internetkriminalität bei-

-
- 1 Damit das Buch, erschienen beim Boorberg Verlag in Stuttgart, auch für nachfolgende Generationen von PolizeikommissaranwärterInnen zur Verfügung stehen kann, hat Wolfgang Uhlendorff als Mitautoren die jungen Kollegen Willy Kösling von der Fachhochschule und Michael Jäger von der Grenzschutzschule – wie er sich ausdrücken würde – „mit ins Boot genommen“.
 - 2 S. dazu im Anschluss an diese Einleitung die Rede von Bundesinnenminister Otto Schily ab S. 17.
 - 3 VEE– Bek. des BMI vom 3.10.1978 – Z II 5 – ASt FHS – 261 811/2 – (GMBI. S. 582).
 - 4 Vgl. dazu Möllers, Martin H. W.: Bundesgrenzschutz/BGS. In: Drechsler, Hanno/Hilligen, Wolfgang/Neumann, Franz (Hg.), Gesellschaft und Staat. Lexikon der Politik, 10. Aufl., München 2003 (i. E.).



trägt. Eben weil der BGS als Bundespolizei zur Gesellschaft gehört, ergibt sich daraus eine Interdependenz der Aufgabenwahrnehmung.

Am 9. Mai 2003 wurde der in der vorherigen Legislaturperiode bereits verabschiedete Entwurf des „Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz⁵)“⁶ in unveränderter Form im Deutschen Bundestag erneut mit der Mehrheit der Koalitionsabgeordneten verabschiedet. Das Inkrafttreten dieses Gesetzes wird für die Aufgabenwahrnehmung des Bundesgrenzschutzes erhebliche Auswirkungen haben, sodass mit Spannung die Entscheidung des Bundesrates erwartet wird. Das Abstimmungsverfahren vom 22. März 2002 im Bundesrat hatte großes öffentliches Aufsehen erregt und viele „Experten“ ermuntert, in Fachzeitschriften ihre Meinung über – je nach Standpunkt – die Verfassungsgemäßheit oder -widrigkeit kund zu tun⁷. Die durch den Bundesratspräsidenten (SPD) getroffene Feststellung der ordnungsgemäßen Zustimmung des Landes Brandenburg zu diesem Gesetz – trotz unterschiedlichen Abstimmungsverhaltens von Ministerpräsident (SPD) und Innenminister (CDU) Brandenburgs⁸ wurde durch Urteil des Bundesverfas-

5 Vgl. dazu Duchrow, Julia: Die flüchtlingsrechtlichen Profile des Zuwanderungsgesetzes, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR) 2002, S. 269-277; Benciecke, Gudrun: Das Zuwanderungsgesetz, in: Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland (NordÖR) 2002, S. 339-345; Lipski, Reinhard: Die Neugestaltung des Vertriebenenrechts durch das Zuwanderungsgesetz, in: Das Standesamt (StAZ) 2002, S. 292-293.

6 Zum Wortlaut s. Bundestag-Drucks. 14/7987 vom 14.1.2002.

7 Vgl. z. B.: Fritz, Roland/Hohm, Karl-Heinz: „Szenen einer Abstimmung“ – Das neue Zuwanderungsgesetz und das Gesetzgebungsverfahren im Bundesrat, in: Schnelldienst Ausländer- und Asylrecht (AuAS) 2002 Sonderausgabe, S. 2-20; Dörr, Dieter/Wilms, Heinrich: Verfassungsmäßigkeit der Abstimmung über das Zuwanderungsgesetz? In: Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP) 2002, S. 265-268; Gröschner, Rolf: Das Zuwanderungsgesetz im Bundesrat, in: Juristenzeitung (JZ) 2002, S. 621-627; Jekewitz, Jürgen: Der Streit um das Zuwanderungsgesetz. Willensbildung und Entscheidungsfindung im Bundesrat, in: Recht und Politik (RuP) 2002, S. 83-92; Lamprecht, Rolf: Der Bundespräsident in Geiselhaft – ein Rechtsgutachten aus Karlsruhe hätte ihn befreien können! (betr. Bundesrat und Zuwanderungsgesetz), in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 2002, S. 2686-2688; Lerche, Peter: Bemerkungen zur Abstimmung im Bundesrat über das Zuwanderungsgesetz, in: Bayerische Verwaltungsblätter (BayVBl.) 2002, S. 577-578; Burkiczak, Christian: „Verfassungsbruch“ im Bundesrat? Art. 51 Abs. 3 Satz 2 GG, die Entscheidung des Bundesrates über das Zuwanderungsgesetz und die Gesetzesausfertigung durch den Bundespräsidenten, in: BayVBl. 2002, S. 578-584; Starke, Thomas: Die uneinheitliche Stimmabgabe im Bundesrat. Zum verfassungsmäßigen Zustandekommen des Zuwanderungsgesetzes, in: Sächsische Verwaltungsblätter (SächsVBl.) 2002, S. 232-235; Fischer-Lescano, Andreas/Spengler, Peter: Colère publique politique im Bundesrat. Und ob das Zuwanderungsgesetz zum 01.01.2003 in Kraft treten wird, in: Kritische Justiz (KJ) 2002, S. 337-346; Odendahl, Kerstin: Das Erfordernis der einheitlichen Stimmabgabe im Bundesrat (Art. 51 Abs. 3 S. 2 GG): Der Fall des Zuwanderungsgesetzes, in: Juristische Schulung (JuS) 2002, S. 1049-1053.

8 S. dazu im Anschluss an die Rede von Minister Schily den Beitrag von Nicole Scholl: Die Abstimmung im Bundesrat zum Zuwanderungsgesetz – ein Verfassungsbruch?, ab S. 21.

sungsgerichts am 18.12.2002 gekippt⁹. Obwohl derselbe Gesetzestext erneut dem Bundesrat zugeleitet wird, stimmt „im Streit um das Zuwanderungsgesetz ... Innenminister Schily die Koalition auf Kompromisse ein. »Wir werden hundert Prozent nicht erreichen«, sagte er der „Süddeutschen Zeitung“. Die Union will das Gesetz im Bundesrat erneut ablehnen.¹⁰“ Die „Kompromisse“, die sich unmittelbar auf die Aufgabenwahrnehmung des Bundesgrenzschutzes auswirken, werden im Vermittlungsausschuss zwischen Regierung und Opposition ausgehandelt.

Cyberterrorismus¹¹ und Internetkriminalität¹² sind weitere Gesellschaftsfelder, deren Entwicklung neue Aufgaben für die Polizeien in Bund und in den Ländern bringen werden¹³. Denn sie sind eine spürbare Bedrohung der Informationsgesellschaft, nicht nur wenn staatliche Einrichtungen manipuliert werden und schon allein dadurch die öffentliche Sicherheit gefährdet ist¹⁴, sondern auch, wenn es Anschläge auf Firmennetzwerke gibt. Inzwischen werden Horrorszenarien rund um diese Art von Kriminalität entwickelt, z. B. planen angeblich Cyber-Terroristen der al-Qaida Anschläge übers Internet auf lebenswichtige Infrastrukturen in den USA, wie Staudämme oder Pipelines¹⁵. Nicht umsonst hat die EU-Kommission inzwischen einen Rahmen für die Strafverfolgung bei Internetkriminalität entwickelt¹⁶.

Obwohl in § 13 des Musterentwurfs eines einheitlichen Polizeigesetzes (MEPolG) der Verbringungs-gewahrsam noch nicht aufgeführt ist, enthalten die modernen Polizeigesetze vielfach die Regelung, dass die Ingewahrsamnahme einer Person auch dann zulässig ist, wenn diese Maßnahme unerlässlich ist, um eine Platzverweisung durchzusetzen. Es handelt

9 Pressemitteilung des Bundesverfassungsgerichts Nr. 113/2002 vom 18.12.2002: „Der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts hat heute sein Urteil in dem Normenkontrollverfahren über das Zuwanderungsgesetz verkündet und festgestellt, dass das angegriffene Gesetz mit Art. 78 GG unvereinbar und daher nichtig ist. Damit tritt das Gesetz nicht am 1. Januar 2003 in Kraft. Von der Nichtigkeitfolge werden auch die Regelungen des Zuwanderungsgesetzes erfasst, die am 26. Juni und 1. Juli 2002 wirksam geworden sind.“

10 Videotext der ARD auf Tafel 135 vom 10.5.2003.

11 Vgl. dazu Drechsler, Karl-Heinz/Lünstedt, Gerd/Lacroix, Bernhard: Informations-Operationen, „Cyberterrorismus“ und die Bundeswehr, in: Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden (S+F) 2000, S. 130-135; Ruhmann, Ingo: Cyberterrorismus – das Internet unter Kriegsrecht? In: S+F 2000, S. 144-149.

12 Zu einzelnen Problemfeldern vgl. Schwarzenegger, Christian: Der räumliche Geltungsbereich des Strafrechts im Internet. Die Verfolgung von grenzüberschreitender Internetkriminalität in der Schweiz im Vergleich mit Deutschland und Österreich, in: ZStR 2000, S. 109-130; Krader, Gabriela: Kampf gegen die Internetkriminalität, in: Datenschutz und Datensicherung (DuD) 2001, S. 344-347; Sidler, Oliver: Schweiz: Kampf gegen die Internetkriminalität, in: Rechtliche Rundschau der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle (IRIS) 2002, S. 13; Beital, Norbert: Bundesdeutsche Strafgewalt und grenzüberschreitende Internetkriminalität, in: Die Polizei (DP) 2002, S. 269-278.

13 S. dazu den in diesem Band vorliegenden Beitrag von Christian Klein und Olaf Nitsch: Grenzen polizeilicher Möglichkeiten der präventiven und/oder repressiven Bekämpfung von Cyberterrorismus und Internetkriminalität, ab S. 35.

14 Vgl. die Definition des Bundesverfassungsgerichts zur öffentlichen Sicherheit: BVerfGE 69, 315-372, 352.

15 Vgl. dazu den Beitrag von Patalong, Franz: Cyber-Terrorismus: Al-Qaida, Hacker-Netzwerk? In: Spiegel-online, <http://www.spiegel.de/netzwelt/politik/0,1518,202850,00.html>.

16 Vgl. dazu die Meldung in: DuD 2002, S. 376.



sich dabei um die – untypische – Konstruktion, eine bestimmte polizeiliche Standardmaßnahme, nämlich den Platzverweis, ausnahmsweise mittels einer anderen Standardmaßnahme, nämlich der Ingewahrsamnahme¹⁷, durchzusetzen. Da diese ihrerseits unter Umständen mit unmittelbarem Zwang¹⁸ gegen den Widerstand des Betroffenen durchgesetzt werden muss, ist in der Literatur umstritten¹⁹, ob der Verbringungs-gewahrsam eine polizeirechtlich rechtmäßige Eingriffsmaßnahme ist²⁰. Beim Verbringungs-gewahrsam ist in besonderer Weise der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten: So kann sich etwa die polizeiliche Verbringung von Wohnungslosen von der Stadt „aufs Land“ – insbesondere bei kalter Witterung und/oder zu nächtlicher Stunde – durchaus als unzulässig darstellen, mit der Folge, dass dann sogar eine strafbare Freiheitsberaubung in Betracht kommt. Die Innehabung der Amtsstellung auf Seiten der handelnden Polizeibeamten kann sich dabei zusätzlich strafschärfend auswirken²¹.

Die Regelung über die Gewährung von Straffreiheit oder Strafmilderung für denjenigen Täter oder Teilnehmer von Straftaten, der sich den Strafverfolgungsbehörden als sog. Kronzeuge²² zur Verfügung stellt, wurde zunächst im Juni 1989 in das deutsche Strafverfahrensrecht eingeführt und trat automatisch am 31.12.1999 wegen seiner Befristung durch dasselbe „Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches, der Strafprozessordnung und des Versammlungsgesetzes und zur Einführung einer Kronzeugenregelung bei terroristischen Straftaten“²³ wieder außer Kraft. Die Kronzeugenregelung war von Anfang an politisch umstrit-

17 Vgl. dazu Kastner, Martin: *Gewahrsam*. In: Möllers, Martin H. W. (Hg.), *Wörterbuch der Polizei*, München 2001, S. 689 mit weiterführender Literatur.

18 Vgl. zum Begriff *Monhemius*, Jürgen: *Unmittelbarer Zwang*. In: Möllers (Hg.), *Wörterbuch der Polizei*, a.a.O., S. 1683.

19 Vgl. etwa Leggereit, Rainer: *Der Verbringungs-gewahrsam – ein generell rechtswidriges Instrument der Vollzugspolizei?* (Anmerkung zu: LG Hamburg, B. v. 14.6.1996 - 608 Os 18/96 -), in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)* 1999, S. 263-265; Köbschall, Thomas: *Der Verbringungs-gewahrsam aus rechtlicher Sicht*, in: *DP* 1997, S. 263-268; Kappeler, Ann-Marie: *Der Verbringungs-gewahrsam im System vollzugspolizeilicher Eingriffsbefugnisse*, in: *Die öffentliche Verwaltung (DÖV)* 2000, S. 227-234; Hasse, Lutz/Mordas, Karsten: *Thüringen: Verbringungs-gewahrsam. Zur Rechtmäßigkeit einer probaten, aber umstrittenen polizeilichen Maßnahme*, in: *Thüringer Verwaltungsblätter (ThürVBl.)* 2002, S. 101-107 u. S. 130-136; vgl. auch BayObLG, Beschluss vom 6.7.1989 - BReg. 3 Z 22/89 - (*Festhaltebefugnis und Verbringungs-gewahrsam nach Auflösung einer Versammlung*), in: *NJW* 1990, S. 917.

20 S. dazu den in diesem Band vorliegenden Beitrag von Dieter Lindt: *Der Verbringungs-gewahrsam als polizeirechtliche Eingriffsmaßnahme*, ab S. 59.

21 Vgl. dazu LG Mainz, in: *Monatsschrift für Deutsches Recht (MDR)* 1983, S. 1044.

22 Zu den Begriffen vgl. Kastner, Martin: *Kronzeuge und Kronzeugenregelung*. In: Möllers (Hg.), *Wörterbuch der Polizei*, a.a.O., S. 936 f. mit weiterführender Literatur.

23 Gesetz vom 9.6.1989 (BGBl. I 1989, S. 1059), das am 16.6.1989 in Kraft trat.

ten²⁴. Ob sie in der zehn Jahre lang geregelten Form erfolgreich war, lässt sich ebenfalls nicht mit einem klaren „Ja“ beantworten²⁵. Ihre Wiedereinführung wird derzeit nach dem 11. September 2001 von allen Parteien gefordert²⁶.

Das erste Teilergebnis des »Programme for International Student Assessment« (PISA)²⁷ bescheinigt jungen Leuten in Deutschland eine schwache Lesekompetenz²⁸. Ein Teil dieser

24 Vgl. dazu z. B.: Steinke, Wolfgang: Kommentar: Sondergesetz "Legge Pentiti" aufgehoben. Ein Plädoyer gegen Kronzeugenregelungen? In: *Kriminalistik (Kri)* 1983, S. 240; Ders.: Kronzeugenregelung bei terroristischen Straftaten, in: *Kri* 1986, S. 580; Hassemer, Winfried: Kronzeugenregelung bei terroristischen Straftaten. Thesen zu Art. 3 des Entwurfs eines Gesetzes zur Bekämpfung des Terrorismus, in: *Strafverteidiger (StV)* 1986, S. 550-553; Bernsmann, Klaus: Kronzeugenregelungen des geltenden Rechts. Dogmatische Anmerkungen zu einer (kriminal-) politischen Auseinandersetzung, in: *JZ* 1988, S. 539-545; Hilger, Hans: Die „Kronzeugenregelung bei terroristischen Straftaten“, in: *NJW* 1989, S. 2377-2378; Lammer, Dirk: Terrorkämpfung durch Kronzeugen. Neuanlauf für eine Kronzeugenregelung durch Art. 4 des Artikelgesetzes zur Bekämpfung terroristischer Gewalttaten, in: *ZRP* 1989, S. 248-252; Widmaier, Gunter: Das Dilemma der Kronzeugenregelung, in: *ZRP* 1991, S. 148; Schlüchter, Ellen: Erweiterte Kronzeugenregelung? In: *ZRP* 1997, S. 65-71; Fischötter, Werner/Wrage-Molkenthin, Heidi: Brauchen wir eine Kronzeugenregelung im deutschen Kartellrecht? In: Niederleithinger, Ernst/Werner, Rosemarie/Wiedemann, Gerhard (Hg.), *Festschrift für Otfried Lieberknecht zum 70. Geburtstag*, München 1997, S. 321-331; Fezer, Gerhard: Kronzeugenregelung und Amtsaufklärungsgrundsatz, in: Eser, Albin/Schittenhelm, Ulrike/Schumann, Heribert (Hg.), *Festschrift für Theodor Lenckner zum 70. Geburtstag*, München 1998, S. 681-697; Schulz, Karl Peter: Artikelgesetz. Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches, der Strafprozessordnung und des Versammlungsgesetzes und zur Einführung einer Kronzeugenregelung bei terroristischen Straftaten vom 9.6.1989, in: *Fortbildung Aktuell (FA-BGS)* 1990, S. 27-30; Lammer, Dirk: Kronzeugenregelung und Strafzumessung, in: *JZ* 1992, S. 510-517; Hamacher, Hans-Werner: In Zukunft eine Kronzeugenregelung? Eine stille und im ganzen traurige Beerdigung, in: *Kri* 1999, S. 795-796; Schaefer, Hans Christoph: Zu einer möglichen Neuauflage der Kronzeugenregelung, in: *NJW* 2000, S. 2325-2326; Peglau, Jens: Überlegungen zur Schaffung neuer „Kronzeugenregelungen“, in: *ZRP* 2001, S. 103-105; Kleineidam, Roswitha A./Lehmann, Markus A.: Das Problem der Altlastenentdeckung. Anreize zur Informationsenthüllung durch eine Kronzeugenregelung? In: *Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht (ZfU)* 2001, S. 475-495; Schnorr, Stefan/Wissing, Volker: Vorfeld der Gesetzgebung: Neuregelung des Stasi-Untersuchungsgesetzes? / Kronzeugenregelung ade! In: *ZRP* 2002, S. 239-240.

25 Vgl. zu den Erfahrungen: Breucker, Matthias/Engberding, R. O.: *Die Kronzeugenregelung. Erfahrungen – Anwendungsfälle – Entwicklungen*, München 1999.

26 S. dazu den in diesem Band vorliegenden Beitrag von Martin Kastner: *Kronzeugenregelungen im deutschen Strafrecht – Eine kurze Bestandsaufnahme*, ab S. 73; vgl. auch Wüterich, Christoph/Breucker, Matthias: *Plädoyer für eine Kronzeugenregelung zur Dopingbekämpfung*, in: *Sport und Recht (SpuRt)* 2002, S. 133-137.

27 Vgl. dazu Baumert, Jürgen/Klieme, Eckhard/Neubrand, Michael/Prenzel, Manfred/Schiefele, Ulrich/Schneider, Wolfgang/Stanat, Petra/Tillmann, Klaus-Jürgen/Weiß, Manfred – Deutsches PISA-Konsortium (Hg.): *PISA 2000 – Basiskompetenzen von Schülerinnen und Schülern im internationalen Vergleich*, Opladen 2001 sowie Baumert, Jürgen/Artelt, Cordula/Klieme, Eckhard/Neubrand, Michael/Prenzel, Manfred/Schiefele, Ulrich/Schneider, Wolfgang/Tillmann, Klaus-Jürgen/Weiß, Manfred – Deutsches PISA-Konsortium (Hg.): *PISA 2000 – Die Länder der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich*, Opladen 2002.



Jugendlichen werden die Polizeien in Bund und Ländern übernehmen. Soll – entsprechend dem Ergebnis von PISA im Ländervergleich – die Bundespolizei ihren Bedarf an leistungsfähigen Mitarbeitern nur aus südwestlichen Bundesländern rekrutieren? Ein hoher Leistungsstand gilt als eine Bedingung der Erhaltung des bisher erreichten Entwicklungsniveaus und des weiteren wissenschaftlich-technischen und wirtschaftlich-gesellschaftlichen Fortschritts²⁹. Angesichts des unterschiedlichen Niveaus der einzelnen Bundesländer mit Gefälle von Nord nach Süd sowie West nach Ost stellt sich die Frage, ob die Chancengleichheit in der Leistungsgesellschaft nur eine Ideologie ist³⁰.

Lübeck, im Mai 2003

Prof. Dr. Martin H. W. Möllers

Anschrift der Redaktion für Gastbeiträge

(bitte als Datei per Mail oder auf Datenträger per Post!):

FH Bund, FB BGS

Ratzeburger Landstraße 4

23562 Lübeck

✉ martin.moellers@bgs.bund.de *oder* martin.moellers@t-online.de (Betreff: ASPiBGS)

-
- 28 Vgl. dazu ausführlich Möllers, Martin H. W.: PISA und Polizei – Zur Lesekompetenz im Fachhochschulstudium als Schlüsselqualifikation für den Polizeiberuf. In: Ders./van Ooyen (Hg.), Jahrbuch öffentliche Sicherheit 2002/2003, Frankfurt am Main 2003 sowie Möllers, Martin H. W.: Nach der PISA-Studie – Didaktische Konzepte an Fachhochschulen nach finnischem Vorbild? In: Ders./van Ooyen/Spohrer (Hg.), Die Polizei des Bundes in der rechtsstaatlichen pluralistischen Demokratie, Opladen 2003.
- 29 Vgl. Klafki, Wolfgang: Leistungsbegriff. In: Lenzen, Dieter (Hg.), Pädagogische Grundbegriffe, Bd. 2, Reinbek, 2001, S. 983.
- 30 S. dazu den in diesem Band vorliegenden Beitrag von Rosalie Möllers: Chancengleichheit in der Leistungsgesellschaft – eine Ideologie?, ab S. 81.

Bundesminister des Innern Otto Schily

**Ansprache aus Anlass der Verabschiedung des Leiters der
Grenzschutzschule,
Herrn Direktor im BGS Wolfgang Uhlendorff,
Fachbereichsleiter des Fachbereichs Bundesgrenzschutzes der
Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung,
am 30. April 2003 in Lübeck¹**

(Es gilt das gesprochene Wort.)

Anrede,

wir befinden uns an einem geschichtsträchtigen Ort. Das gilt natürlich für die ehrwürdige Hansestadt Lübeck; es gilt aber auch konkret für die Grenzschutzschule. Vor 52 Jahren traten hier die ersten BGS-Beamten ihren Dienst an. Zugleich wurde der „Grenzschutzausbildungsstab Lübeck“ eingerichtet. Die Grenzschutzschule ist daher im doppelten Sinne die „Wiege des Bundesgrenzschutz“: Hier entstand der BGS, und hier werden noch immer neue Ideen und wegweisende Konzepte in die Welt gesetzt.

Gerade die jüngste Vergangenheit hat gezeigt, wie sehr Bildung und Ausbildung im BGS auch immer neues Lernen erfordern. Fast 40 Jahre lang galt das Augenmerk der innerdeutschen Grenze. Nach der Wiedervereinigung hat sich der Schwerpunkt an die Ostgrenzen zu Polen und Tschechien verlagert. In einem Jahr werden auch das keine EU-Außengrenzen mehr sein. Hinzu gekommen sind Aufgaben der Bahnpolizei und zur Sicherung des Luftverkehrs. Inzwischen ist aus dem BGS eine moderne Polizei des Bundes geworden. Mit der Umbenennung in „Bundespolizei“ wird dies hoffentlich bald auch sprachlich zum Ausdruck kommen.

Parallel dazu wird die Zusammenarbeit mit den europäischen Partnern immer enger. Gemeinsame Grenzstreifen zum Beispiel sind wichtige Schritte auf dem Weg zu einer Europäischen Grenzpolizei. Wenn Grenzen fallen oder ihre Bedeutung verändern, ändern sich auch die Aufgaben der Grenzpolizei.

Die Grenzschutzschule als zentrale Aus- und Fortbildungsstätte des BGS ist dieser Entwicklung nicht nur gefolgt, sondern hat sie aktiv mitgestaltet. Und auch für die Zukunft des BGS ist die Grenzschutzschule ein entscheidender Faktor. Sie verknüpft das Netzwerk der Bildungsarbeit im BGS zu einem Ganzen. Sie ist eng verzahnt mit der Fachhochschule des Bundes, und koordiniert ihre Arbeit konzeptionell mit der Polizeiführungsakademie.

Es stimmt zwar: Ob die Polizistinnen und Polizisten im BGS gute Arbeit leisten, hängt am Ende vom persönlichen Einsatz jedes Einzelnen ab. Die Qualität der Aus- und Fortbildung ist aber ausschlaggebend dafür, dass die BGS-Beamten ihre Fähigkeiten voll zur Entfaltung

* Bundesminister des Innern Otto Schily ist für die Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Fachbereich Bundesgrenzschutz, oberster Dienstherr, da die FH Bund – obwohl als nichtrechtsfähige Körperschaft eine *ressortübergreifende* staatliche Einrichtung (§ 1 Abs. 1 Satz 1 VEE) – seinem Geschäftsbereich nach § 1 Abs. 5 Satz 1 VEE zugeordnet ist.

¹ Anm. des Herausgebers: Die nachfolgende Festansprache wurde bei der Feierlichen Verabschiedung in der Sporthalle des Bundesgrenzschutzes in Lübeck St. Hubertus gehalten.



bringen können. Berufsanfänger ebenso wie berufserfahrene Polizeivollzugsbeamte erhalten und erneuern in der Grenzschutzschule das Rüstzeug für ihren Beruf.

Anrede,

in einer Schule geht es nicht nur darum, das nötige Wissen zu vermitteln. Bildung ist weitaus mehr als Informationsvermittlung. Es geht auch darum, das Vertrauen in die eigenen Fähigkeiten zu entwickeln, Kreativität und selbstständiges Denken zu stärken und die Bereitschaft zu mehr Eigenverantwortung zu fördern. Eine Schule muss immer auch der Ort sein, an dem voraus- und weitergedacht wird. Eine Schule darf nicht zum Stillstand kommen. Sie muss in die Zukunft blicken, sie muss beweglich bleiben und – im Wortsinne – motivieren.

„Ingenio moventur res“ heißt das Motto im Wappen der Grenzschutzschule. Durch den Geist bewegen sich die Dinge, und ich weiß, dass Sie, lieber Herr Uhlendorff, mit wachem Geist sehr viel zu Wege gebracht haben. Gemeinsam mit Ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern haben Sie der Schule immer wieder neue Impulse verliehen. Dafür gilt Ihnen mein aufrichtiger und herzlicher Dank.

Lieber Herr Uhlendorff,

wer nach vier erfolgreichen Jahrzehnten aus dem aktiven Polizeidienst in den Ruhestand verabschiedet wird, hat in besonderem Maße Lob und Anerkennung verdient. Aber wenn sich so viele Vertreter aus Politik und Wirtschaft, aus Hochschulen und Verbänden einfinden, dann beweist das, in welchem außergewöhnlichen Umfang Sie sich Ansehen bis weit über ihren eigentlichen Aufgabenbereich erworben haben.

Als gebürtiger Lübecker haben Sie Ihre Polizeilaufbahn im April 1963 begonnen, als Sie nach dem Abitur in das damalige Grenzschutzkommando Küste eingetreten sind. Nach Ihrer Offiziersausbildung – heute sagen wir lieber: „Laufbahnprüfung für den gehobenen Polizeivollzugsdienst“ – haben Sie als Zug- und Hundertschaftsführer erste Verantwortung übernommen. Es folgte die Ausbildung für den höheren Polizeivollzugsdienst, die Sie im Juni 1981 erfolgreich abgeschlossen haben. Unmittelbar danach standen Sie dann schon selbst als Fachlehrer für Führungslehre in der Grenzschutzschule am Pult.

Die Aus- und Fortbildung sollte der Bereich bleiben, in dem Sie am längsten und mit großem Engagement tätig waren. Schon ein Jahr später, 1982, übernahmen Sie die Leitung Ihrer Fachgruppe und wurden dann als erster und bisher einziger BGS-Beamter Fachbereichsleiter der Polizeiführungsakademie in Hilstrup.

Die moderne Führungslehre blieb Ihr Spezialgebiet, das Sie nicht nur in der Lehre vermittelt, sondern auch durch zahlreiche Veröffentlichungen fortentwickelt haben. In Ihrem Lehr- und Lernbuch „Führungslehre“ haben Sie Motivation und Kooperation, Kommunikations- und Entscheidungsprozesse, Qualifikation und Kompetenz nicht nur anschaulich beschrieben; Sie haben auch gezeigt, wie das moderne Instrumentarium in der Praxis handhabbar wird. Damit haben Sie sich weit über den BGS hinaus einen Namen gemacht. Hervorheben möchte ich, dass Sie auf diese Weise auch wesentlich dazu beigetragen haben, Vorbehalte zwischen den Polizeien der Länder und des Bundes weiter abzubauen.

Nach sechs Jahren im Münsterland zog es Sie Ende 1997 zurück nach Lübeck; zunächst als stellvertretender Leiter der Grenzschutzschule, ab März 1998 dann als Leiter. Mit diesem Amt wurden Sie zugleich Leiter des Fachbereichs BGS der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung.

Lieber Herr Uhlendorff,

Sie haben dieses Amt mit hoher fachlicher Kompetenz und großem persönlichem Einsatz geprägt. Ihr besonderes Augenmerk galt dabei der kontinuierlichen Modernisierung.

Die internationale, grenzüberschreitende Kriminalitätsentwicklung verlangt von den Polizeien immer schnellere Lern- und Anpassungsprozesse. Polizeiliche Fortbildung muss sich deshalb darauf einstellen, in immer kürzerer Zeit wissens- und handlungsbezogene Qualifikationen zu erzeugen und auf immer spezialisiertere Aufgaben vorzubereiten.

Die Grenzschutzschule ist heute in der Lage, auf diese Anforderungen zeitnah und flexibel zu reagieren. Das ist die Folge eines intelligenten Forschungs- und Lehrkonzepts. Die Stärke der Schule liegt in ihrem bedarfsorientierten Angebot professioneller Anpassungsfortbildung. Darum wird die Grenzschutzschule auch von den Kollegen der Länderpolizeien sowie der Sicherheitsbehörden im In- und Ausland so geschätzt – und auch gerne besucht.

Durch den ständigen Austausch mit den Nutzern, durch ein regelmäßiges „Bildungscontrolling“ werden heute gemeinsam mit den dezentralen Aus- und Fortbildungszentren der Grenzschutzpräsidien die Qualifizierungsnotwendigkeiten festgestellt und abgeglichen.

Mit der Einführung eines „Total Quality Managements“ haben Sie in Ihrer Schule eine Qualitätsoffensive gestartet: von den Einsatzgrundsätzen bis zu den Dienstplänen, von der modernen Ausstattung bis zum kooperativen Führungssystem, von der Förderung der Eigenverantwortung bis zur Stärkung der sozialen Kompetenz. Dieser Einsatz zur Qualitätsförderung ist sogar mit einem objektiven Gütesiegel versehen worden. Im Juli 2002 erhielt die Grenzschutzschule das Qualitätszertifikat nach der DIN-, EN- und ISO-Norm 9001 – und zwar als erster Organisationsbereich der Bundesverwaltung. Auch hier hat sich die Grenzschutzschule also als Vorreiter erwiesen.

Zum Selbstverständnis des BGS gehört es heute, dienstleistungsorientiert und bürgerfreundlich zu sein. Dazu haben Sie, lieber Herr Uhlendorff, in den vergangenen Jahren mit großem persönlichem Einsatz beigetragen. Und auch dafür spreche ich Ihnen meinen ausdrücklichen Dank und besondere Anerkennung aus.

Durch die hervorragende und zukunftsweisende Arbeit hat sich die Grenzschutzschule im In- und Ausland einen Namen gemacht. Dafür danke ich allen hier tätigen Dozenten und Fachlehrern, allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Sie verlieren einen Chef, der neben seinem Wissen und seiner Einsatzbereitschaft die Eigenschaft hat, Menschen für Neues zu interessieren und zu begeistern. Ich bin aber sicher, dass Sie seine Arbeit in eben diesem Geiste fortführen werden.

Lieber Herr Uhlendorff,

bevor ich Sie nun mit den besten Wünschen für die Zukunft in den Ruhestand verabschiede, möchte ich auch Ihrer Frau ein Wort des Dankes sagen. Ohne Ihr Verständnis und Ihre



Unterstützung wäre eine so erfolgreiche Laufbahn wie die Ihres Mannes nicht möglich gewesen.

< Blumen für die Gattin >

Und nun, lieber Herr Uhlendorff, darf ich Ihnen die Urkunde aushändigen, mit der Sie in den Ruhestand eintreten.

< Aushändigung der Urkunde >

Die Abstimmung im Bundesrat zum Zuwanderungsgesetz – ein Verfassungsbruch?¹

1 Einleitung zur Themenstellung

Nachdem der Bundestag und der Bundesrat das Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz) verabschiedet haben, wird es voraussichtlich am 1. Januar 2003 in Kraft treten. Das Gesetz dient in erster Linie der Steuerung und Begrenzung des Zuzugs von Ausländern in die Bundesrepublik Deutschland. Es regelt hierzu die Einreise, den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Förderung der Integration von Ausländern. Gerade die Neuregelungen im Hinblick auf den Aufenthalt und die Einreise sind für den BGS von erheblicher Bedeutung, allerdings nur, wenn es Anfang nächsten Jahres wirklich Rechtsgültigkeit erlangt.

Aber genau das ist der Punkt, an dem sich die Geister scheiden. Nach der Bundesratssitzung kam es in der Öffentlichkeit zu einer heftigen Diskussion über das ordnungsgemäße Zustandekommen des Gesetzes.

Wegen der Aktualität des Themas und dem, nicht unerheblichen, Bezug zum BGS werden im folgenden Ausführungen zur Verfassungskonformität gemacht.

Dazu wird der Sachverhalt dargelegt, der Regelungsbereich des Art. 51 Abs. 3 Satz 2 GG festgelegt und geprüft, ob ein unzulässiger Eingriff vorliegt.

2 Sachverhaltsdarstellung

Am 1. März 2002 wurde der Entwurf der Bundesregierung eines Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthaltes und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern, kurz Zuwanderungsgesetz², mit Mehrheit der Regierungskoalition und wenigen Stimmen der Opposition im Bundestag³ verabschiedet. Dem Bundesrat wurde es, wie es Art. 77 Abs. 1 Satz 1 GG vorsieht, durch den Präsidenten des deutschen Bundestages zugeleitet. Der Bundesrat befasste sich mit dem Gesetz in seiner 774. Sitzung am 22. März 2002.

Nach diversen Redebeiträgen leitete der Bundesratsvorsitzende Wowereit, nach Ablehnung der Anrufung des Vermittlungsausschusses, zur Abstimmung über. Die Abstimmungsfrage wurde positiv gefasst und die Abstimmung durch Aufruf der Länder durchgeführt.

Die Abstimmung nahm dann folgenden Verlauf (Auszug aus dem Sitzungsprotokoll)⁴:

* Nicole Scholl war Studentin des 57. Studienjahres (2001-2003) der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Fachbereich Bundesgrenzschutz, in Brühl/Rhld. und Lübeck.

1 Anm. des Herausgebers: Die nachfolgende Abhandlung beruht auf einer von der Verfasserin im Rahmen des Studiums angefertigten Hausarbeit.

2 Bundestag – Drucksache 14/7987 vom 14. Januar 2002.

3 Die erste Lesung im dt. Bundestag fand am 13. Dezember 2001, die zweite und dritte am 1. März 2002 statt.

4 Siehe stenografischer Bericht (Plenarprotokoll 774).



»Bundesratspräsident Klaus Wowereit: „Wir kommen dann zur Frage der Zustimmung. ... Ich bitte den Schriftführer, die Länder aufzurufen.“ (...)

Schriftführer Dr. Manfred Weiß (Bayern):

Baden-Württemberg: „Enthaltung“

Bayern: „Nein“

Berlin: „Ja“

Brandenburg:

Alwin Ziel (Brandenburg): „Ja!“

Jörg Schönbohm (Brandenburg): „Nein!“

Wowereit: „Damit stelle ich fest, dass das Land Brandenburg nicht einheitlich abgestimmt hat. Ich verweise auf Artikel 51 Absatz 3 Satz 2 Grundgesetz. Danach können Stimmen eines Landes nur einheitlich abgegeben werden.

Ich frage Herrn Ministerpräsident Stolpe, wie das Land Brandenburg abstimmt.“

Dr. h.c. Manfred Stolpe (Brandenburg): „Als Ministerpräsident des Landes Brandenburg erkläre ich hiermit Ja.“

Schönbohm: „Sie kennen meine Auffassung, Herr Präsident!“

Wowereit: „Damit stelle ich fest, dass das Land Brandenburg mit Ja abgestimmt hat.“

(Peter Müller (Saarland): „Das ist unmöglich!“

Roland Koch (Hessen): „Das geht wohl gar nicht!“

Weitere Zurufe: „Verfassungsbruch!“ „Das gibt es doch nicht!“)

Wowereit: „Herr Ministerpräsident Stolpe hat für Brandenburg erklärt, dass er, dass das Land Brandenburg mit Ja abstimmt. Das ist nicht...“

(Koch: „Herr Schönbohm hat widersprochen! Nein, das geht nicht, Herr Präsident!“)

Wowereit: „Das ist so. Dann geht es weiter in der...“

(Müller: „Selbst Sie sind an die Verfassung gebunden, Herr Präsident!“

Koch: „Nein, das geht nicht!“

Weiterer Zuruf: „Völlig unmöglich! Sie kennen die Verfassung nicht!“)

Wowereit: „Dann geht es weiter... Dann geht es weiter in der Abstimmung.“

(Peter Müller: „Nein!“

Roland Koch: „Nein, Herr Präsident! Sie brechen das Recht!“)

Wowereit: „Nein!“

(Roland Koch: „Herr Präsident, nein!“)

Wowereit: „Ich habe bei der zweiten Frage gefragt, ob Herr Ministerpräsident Stolpe für Brandenburg eine Erklärung abgibt. Das hat er gemacht. Und...“

(Peter Müller: „Auch Sie sind an das Grundgesetz gebunden, Herr Präsident!“

Roland Koch: „Das geht nicht! Nein Herr Präsident, nein!“

Weitere Zurufe)

Wowereit: „Und jetzt ist festgestellt...“

(Peter Müller: „Das Grundgesetz gilt auch für Sie!“)

Wowereit: „Es ist festgestellt...“

(Roland Koch: „Jawohl! Das ist ja unglaublich! Das ist glatter Rechtsbruch!“)

Wowereit: „Ich kann...“

(Roland Koch: „Das ist unglaublich!“)

Wowereit: „Ja, Herr... Bitte sehr...“

(Roland Koch: „Herr Präsident, unterbrechen Sie, damit wir das beraten! Das gibt es nicht!“)

Wowereit: „Bitte sehr, Herr Koch, ich bitte Sie, sich auch zu mäßigen.“

(Roland Koch: „Nein, ich mäßige mich nicht!“)

Wowereit: „Ja.“

(Roland Koch: „Da ist offensichtlich und gewollt das Recht gebrochen! Das geht nicht!“)

Weitere Zurufe: „Ein vorbereiteter Rechtsbruch! ...Rechtsbeugung!“)

Wowereit: „Also noch mal...“

(Roland Koch: „Wenn Herr Schönbohm eben geschwiegen hätte, mag das sein! Aber er hat gesagt: Ich nicht!“)

Wowereit: „Ich kann...“

(Roland Koch: „Es sind vier Stimmen! Sie sind unterschiedlich abgegeben, und das haben Sie zur Kenntnis zu nehmen!“)

Wowereit: „Ich kann... Ich kann auch...“

(Peter Müller: „Unterbrechen Sie die Sitzung, dass diese Frage geklärt wird! Das geht so nicht!“)

Roland Koch: „Das ist ja wohl das Letzte!“

Weitere Zurufe)

Wowereit: „Ich kann auch Herrn Ministerpräsident Stolpe noch mal fragen, ob das Land noch Klärungsbedarf hat“).

(Roland Koch: „Das Land hat keinen Klärungsbedarf! Sie manipulieren eine Entscheidung des Bundesrates! Was fällt Ihnen ein!“)

Zuruf: „Verfassungsbrecher!“)

Wowereit: „Nein!“

(Roland Koch: „Herr Präsident, nein!“)

Weitere lebhafte Zurufe)

Wowereit: „Herr Ministerpräsident Stolpe“.

Dr. h. c. Manfred Stolpe: „Als Ministerpräsident des Landes Brandenburg erkläre ich hiermit Ja.“

(Roland Koch: „So! Und was sagt Herr Schönbohm?“)

Wowereit: „So, dann ist das so festgestellt... Ich bitte fortzufahren in der Abstimmung.“



(Zuruf: „Unerhört!“)

Wowereit: „In der Abstimmung fortzufahren.“

(Dr. Bernhard Vogel (Thüringen): „Ich bitte um das Wort zur Geschäftsordnung!“)

Wowereit: „Sie können sich anschließend, nach der Abstimmung, zur Geschäftsordnung melden. Wir sind jetzt in der Abstimmung.“

Schriftführer Dr. Manfred Weiß:

Bremen „Enthaltung“

Hamburg „Enthaltung“

Hessen „Enthaltung“

Mecklenburg-Vorpommern „Ja“.

Nach der Abstimmung wurden drei Anträge zur Geschäftsordnung gestellt:

- Antrag auf Sitzungsunterbrechung
- Antrag auf Korrektur der Feststellung des Abstimmungsergebnisses durch den Bundesratspräsidenten
- Antrag auf Vertagung.«

Während dem Antrag auf Sitzungsunterbrechung entsprochen wurde, folgte der Bundesratspräsident dem Antrag auf Korrektur der Feststellung des Abstimmungsergebnisses nicht, da er der Meinung war, die Abstimmung sei korrekt gewesen und die notwendige Mehrheit von 35 Stimmen erzielt worden. Auch dem Antrag auf Vertagung wurde nicht entsprochen, da nur eine Minderheit dafür stimmte. Nachdem die Bundesratssitzung fortgesetzt wurde, verließen die Vertreter der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Hessen, Saarland, Sachsen und Thüringen den Saal.

3 Fragestellung

Ob das Zuwanderungsgesetz in verfassungsgemäßer Weise zustande kam, ist Gegenstand der folgenden Ausführungen. Somit ist zu prüfen, ob es ordnungsgemäß, zustande gekommen ist, bzw. ob eine Verletzung wesentlicher verfassungsrechtlich vorgeschriebener Förmlichkeiten im Gesetzgebungsverfahren vorliegt⁵. Da es sich unstreitig um ein zustimmungsbedürftiges Gesetz handelt, ist das Hauptaugenmerk auf mögliche Fehler im Abstimmungsverfahren zu legen.

Ein festgestellter Verstoß könnte dann die Nichtigkeit zur Folge haben, wenn er evident ist⁶. Dabei ist zuerst, unter Zuhilfenahme der herkömmlichen Auslegungsmethoden, der Regelungsbereich des Art. 51 Abs. 3 Satz 2 GG zu bestimmen. Des weiteren muss geprüft werden, ob ohne rechtfertigenden Grund in den Regelungsbereich dieser Verfassungsnorm eingegriffen wurde und ob er evident ist.

5 Vgl. BVerfGE 29, 221 (234).

6 Vgl. BVerfGE 91, 148.

4 Regelungsbereich des Art. 51 Abs. 3 Satz 2 GG

4.1 Sprachliche Interpretation

Bei dieser Interpretationsmethode ist der bloße Wortlaut bzw. der Wortsinn maßgeblich⁷, d.h. es ist auf die sprachliche Aussage der jeweiligen Vorschrift selbst abzustellen, und zwar sowohl auf die Bedeutung der Worte und Sätze in umgangssprachlicher als auch und vor allem in juristischer Hinsicht⁸. Dem Wortlaut des Art. 51, Abs. 3, Satz 2, GG, ist zu entnehmen, dass

„die Stimmen eines Landes nur einheitlich und nur durch anwesende Mitglieder oder deren Vertreter abgegeben werden können.“

Dieser Vorschrift kann man somit entnehmen, dass es sich um eine Regelung über das Abstimmungsverhalten der einzelnen Bundesländer im Bundesrat handelt⁹. Bei den Wörtern „können nur“ handelt es sich, bei verständiger Auslegung, nicht etwa um eine Kann-Vorschrift, sondern vielmehr um eine Muss-Vorschrift. Daraus ergibt sich folgendes: Eine uneinheitliche Stimmabgabe, in Form eines Stimmsplitting, oder die Abgabe nicht übereinstimmender Stimmen ist somit verboten. Darüber hinaus ist die Vorschrift vielmehr ein Gebot, die Stimmen der Bundesländer der durch die entsandten Mitglieder oder deren Vertreter einheitlich abzugeben¹⁰. Somit sind die Stimmberechtigten schon der Verfassung wegen gehalten, die Stimmen ihres Landes „geschlossen“ abzugeben,¹¹ um damit als Einheit bei der Gesetzgebung mitzuwirken. Dafür ist erforderlich, dass die Stimmabgabe gleichlautend durch ein „Ja“, „Nein“ oder „Enthaltung“ zu erfolgen hat. Die Stimmen im Bundesrat sind folglich an das Bundesland gebunden und nicht etwa an die entsandten Mitglieder, bzw. Partei¹². Daraus folgt, dass die Mitglieder des Bundesrates vor der Abstimmung zu einer Einigung kommen sollten. Ist ein solcher Konsens nicht möglich, sind die anwesenden Ländervertreter, unter Berücksichtigung des Gebotes zur einheitlichen Stimmabgabe, verpflichtet für das Land mit „Enthaltung“ zu stimmen¹³. Um dem Gebot der einheitlichen Stimmabgabe Folge zu leisten kann es in der Praxis ¹⁴ des Bundesrates zur Einführung des sogenannten „Stimmführers“ (zumeist der in der Regel anwesende Regierungschef), der die Stimmen seines Landes gemeinsam abgibt¹⁵. Aus dem Wortlaut des Art. 51, Abs. 3, Satz 2, GG, lässt sich allerdings nicht entnehmen, wie im Falle einer uneinheitlichen Stimmabgabe zu verfahren ist. Somit ist nicht ausdrücklich geregelt, bzw. verboten,¹⁶ dass der Bundesratsprä-

7 Katz, A.: Staatsrecht, München 1999, S. 49.

8 Vgl. von Münch, I.: Staatsrecht I, Stuttgart 2000.

9 Vgl. Reuter: Praxishandbuch Bundesrates, Art. 51 GG, Rdn. 63: „Schriftliche, telefonische o.ä. Abstimmungen im Plenum sind ausgeschlossen.“

10 Zu dieser Unterscheidung siehe Scholz, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz: GG-Kommentar, Loseblatt, München, Art. 51, Rdn. 26.

11 Vgl. Giese: GG für die Bundesrepublik Deutschland, 1951, Art. 51, Rdn. 8.

12 Vgl. Schmidt-Bleibtreu/Klein: Kommentar zum Grundgesetz, 9. Aufl., Neuwied, 1999, Art. 51, Rdn. 10.

13 In diese Richtung auch Scholz, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, a.a.O., Art. 51, Rdn. 27.

14 Siehe Reuter, Praxishandbuch Bundesrat, Art. 51, Rdn.62.

15 Vgl. Bonner Kommentar (1987), Art. 51, Rdn. 30.

16 Vgl. von Mangoldt/Klein (1964), Das Bonner Grundgesetz, Bd. 2, Art. 51, Anm. III, 4b und Stern (1980), Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 2, Art.51, §27, III, 2b.



sident bei einer der Verfassung widersprechenden Abstimmung den Ministerpräsidenten des Landes befragt, um dem Gebot zur einheitlichen Stimmabgabe zu entsprechen¹⁷.

4.2 Historische Interpretation

Bei der Interpretation der Entstehungsgeschichte ist maßgebend, welche Vorstellungen und Zielrichtungen der historische Gesetzgeber, d.h. die am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Personen, hatten¹⁸.

Die damaligen Gesetzgeber standen vor der Entscheidung, sich für die Einführung des Bundesrates als föderatives Bundesorgan auszusprechen. Für den Fall, dass der Bundesrat Teil des Staatssystems werden sollte, hatten die verschiedenen Fraktionen unterschiedliche Gesetzesentwürfe eingebracht. So waren sie gerade, was die Stimmenanzahl der Länder angeht sehr differenzierter Auffassungen. Die Fassung der SPD – Fraktion¹⁹ ging von einer Stimmgleichgewichtung („Jedes Land hat im Bundesrat drei Stimmen.“) aus, die der CDU – Fraktion²⁰ dagegen sah die Stimmenzahl in Abhängigkeit zur Bevölkerungszahl eines Bundeslandes vor²¹. Was den Abstimmungsmodus betraf, waren die unterschiedlichen Fraktionen einer Meinung:

Die Abgabe der, den Ländern zustehenden, Stimmen hat einheitlich zu erfolgen. Dabei lehnen sich die historischen Gesetzgeber an den Wortlaut des Art. 6 Satz 2 der Reichsverfassung von 1871 an. Denn schon hier war das Gebot der einheitlichen Stimmabgabe²² verankert, da dort geregelt war, dass „die Gesamtheit der zuständigen Stimmen nur einheitlich abgegeben werden“ könne²³.

Durch die Wortlautinterpretation in Verbindung mit der historischen wird deutlich, dass der damalige Gesetzgeber bewusst die einheitliche Stimmabgabe forderte, bzw. diese aus der Reichsverfassung von 1871 „übernahm“. Außerdem sollte durch die Formulierung im Gesetztext: „Die Stimmen eines Landes ...“ (Art. 51, Abs. 3, Satz 2, 1. HS) zum Ausdruck gebracht werden, dass es sich eben um Stimmen eines Landes und nicht etwa um ein freies Mandat, wie im Bundestag handelt.

4.3 Systematische Interpretation

Bei dieser Methode der Auslegung ist der systematische Gesamtzusammenhang, in dem die auszulegende Vorschrift steht, entscheidend. Somit darf man eine Verfassungsnorm nicht isoliert betrachten, sondern muss diese in die Systematik der Verfassung einordnen und in diesen Rahmen deuten.²⁴ Die Regelung über einheitliche Stimmabgabe in Art. 51, Abs. 3, Satz 2, GG, muss somit im Zusammenhang mit der Vorschrift des Art. 50, GG („durch den

17 Siehe Denninger, E.: „Der durfte das“. In: Der Spiegel (Homepage), Internetabfrage am 19.7. 2002 um 17.22 Uhr unter <http://www.spiegel.de/spiegel/0,1518,188729,00.html>.

18 Vgl. Bandura, Staatsrecht und Katz, Staatsrecht und von Münch, Staatsrecht I.

19 Fassung von Oktober 1948.

20 Fassung von November 1948.

21 Beide abgedruckt in: Reuter, Praxishandbuch Bundesrat, Art. 51.

22 Bauer in: Dreier, GG-Kommentar, Bd. II, München 1998, Art. 51, Rdn. 4.

23 Vgl. Reuter, Praxishandbuch Bundesrat, Art. 51, Rdn. 3.

24 Siehe von Münch, Staatsrecht I und Katz, Staatsrecht.

Bundesrat wirken die Länder bei der Verwaltung des Bundes und in Angelegenheit der EU mit“) und der des Art 51, Abs. 1,2, GG (Abs. 1: „Der Bundesrat besteht aus Mitgliedern der Regierung der Länder, die sie bestellen und abberufen. Sie können durch andere Mitglieder ihrer Regierung vertreten werden.“, Abs. 2: „Jedes Land hat mindestens drei Stimmen...“) gesehen werden. Aus Art. 50, GG lässt sich unmittelbar entnehmen, dass den Ländern durch den Bundesrat die Möglichkeit eingeräumt wird auch an der Gesetzgebung des Bundes mitzuwirken. Die wirklichen Mitglieder des Bundesrates sind laut Grundgesetz somit die Länder.²⁵ Die unterschiedliche Stimmenzahl, wie sie sich aus Art. 51, Abs. 2, ergibt, ist ausschließlich auf die unterschiedliche Einwohnerzahl zurückzuführen. Aus dem Verfassungstext ergibt sich unmittelbar (Jedes Land hat...Stimmen), dass es sich um Stimmen eines Landes handelt und nicht etwa um Stimmen der vom Land in den Bundesrat entsandten Personen.²⁶ Das bedeutet, dass die Mitglieder nicht aus eigenem Recht im Bundesrat abstimmen, sondern für das jeweilige Land, welches sie bestellt hat und sie auch jederzeit abberufen kann.

Daraus ergibt sich konsequenterweise die, in der Staatsrechtliteratur überwiegend vorherrschende Meinung, dass die Minister weisungsgebunden sind.²⁷

Des Weiteren kann angeführt werden, dass das Grundgesetz im Vermittlungsausschuss (Art. 77 Abs. 2 Satz 3 GG) und im Gemeinsamen Ausschuss (Art. 53a Abs. 1 Satz 3 GG) die Weisungsfreiheit nennt. Im Umkehrschluss²⁸ aus diesen Normen bedeutet dies, dass die entsandten Minister in allen anderen Fällen an ihre Landesregierung gebunden sind. Allerdings ist nach herrschender Meinung eine weisungswidrige Stimmabgabe eines Ministers im Bundesrat dennoch gültig.²⁹ Trotzdem muss die Stimmabgabe einheitlich erfolgen. Da auch in anderen Vorschriften auf die Einheitlichkeit abgestellt wird, kann man festhalten, dass auch nach der systematischen Interpretation die einheitliche Stimmabgabe gefordert wird. Welche Rechtsfolge allerdings eintritt, wenn dem nicht nachgekommen wird, lässt sich auch hier nicht entnehmen.

4.4 Teleologische Interpretation

Bei dieser Auslegungsmethode wird nach dem Sinn und Zweck, also dem „Telos“ bzw. der „Ratio“ einer Vorschrift gefragt. Somit ist der Sinngehalt einer Norm entscheidend.³⁰

Deswegen muss Art. 51, Abs. 3, Satz 2, GG im Zusammenhang mit der Aufgabe des Bundesrates bei der Gesetzgebung betrachtet werden. Der Föderalismus der BRD, „manifestiert“ im Bundesrat,³¹ soll nicht durch eine uneinheitliche Abstimmung geschmälert werden. Der Bundesrat und somit die Länder haben gerade bei zustimmungsbedürftigen Gesetzen

25 Vgl. von Mangoldt/Klein, Das Bonner Grundgesetz, Art. 51, Anm. III 4a; Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 2, S.136 und Maunz in Maunz/Dürig/Herzog; Scholz, GG-Kommentar, Art. 51, Rdn. 60.

26 Siehe Schmidt-Bleibtreu/ Klein, GG-Kommentar, Art. 51, Rdn. 10.

27 Vgl. von Mangoldt/Klein, Das Bonner Grundgesetz, Art. 51, Anm. IV 3a.

28 Vgl. von Münch, Staatsrecht I, 2. Kapitel, Rdn. 726.

29 Vgl. Schmidt-Bleibtreu/ Klein, GG-Kommentar, Art. 51, Rdn. 6.

30 Siehe von Münch, Staatsrecht I und Katz, Staatsrecht.

31 Vgl. Bandura, Staatsrecht, Kapitel 4, Rdn. 56.



einen enormen Einfluss auf das Gesetzgebungsverfahren. Dieser Einfluss soll nicht dadurch gemindert werden, dass eine Stimmensplitterung innerhalb eines Landes möglich ist, denn damit würde das Land nicht mehr als Ganzes abstimmen, sondern parteipolitische Präferenzen im Vordergrund stehen.

Die Länder haben bei ihrer Abstimmung drei Möglichkeiten:

„Ja“, „Nein“ und „Enthaltung“, da aber eine Enthaltung gleichbedeutend mit einem „Nein“ ist, haben sie de facto nur zwei Möglichkeiten, ihren Einfluss geltend zu machen. Auch nach der teleologischen Interpretation kommt man also zu dem Schluss, dass eine einheitliche Stimmabgabe zwingend geboten ist. Bleibt nun also die Frage, wie bei einem verfassungswidrigen Verhalten zu verfahren ist. Dies wird im folgenden differenzierter betrachtet.

5 Eingriff in den Regelungsbereich und Rechtsfolgen

Um zu bestimmen, ob ein unzulässiger Eingriff vorliegt, werden die vorangegangenen Auslegungsmethoden zum Regelungsbereich zu Grunde gelegt. Außerdem ist es hierbei sinnvoll den tatsächlichen Verlauf der Abstimmung um Bundesrat zum Zuwanderungsgesetz in drei Phasen zu gliedern.

5.1 Phase I

Nach dem Aufruf des Landes Brandenburg kam es zu einer uneinheitlichen Stimmabgabe, da der Minister Ziel mit „Ja“ und Innenminister Schönbohm mit „Nein“ stimmte. Somit war dies kein gültiges Votum und die Stimmen hätten für ungültig erklärt werden müssen. Dies wiederum hätte zur Folge, dass das Zuwanderungsgesetz nicht die notwendige Mehrheit von 35 Stimmen erreicht hätte und somit gescheitert wäre. Aber Bundesratspräsident Wowerit fragte gezielt nach, um den Abstimmungswillen des Landes Brandenburg zu ergründen. An diesem Punkt geht die Juristen-Meinung auseinander. Während eine Mindermeinung davon ausgeht, dass eine einmalige Nachfrage unzulässig ist,³² vertritt die herrschende Meinung den Standpunkt, dass dies durchaus im Kompetenzbereich eines Bundesratspräsidenten, als Sitzungsleiter, liegt. Da das Grundgesetz und die Geschäftsordnung des Bundesrates nichts darüber aussagt, wie sich der Bundesratspräsident in einem solchen Fall verhalten soll, kann man sich durchaus der Meinung anschließen, dass Wowerit zulässig gehandelt hat³³.

Außerdem schreibt das GG gerade eine einheitliche Abstimmung vor. Deswegen ist es durchaus plausibel, dass der Bundesratspräsident durch eine gezielte Nachfrage auf ein einheitliches Votum hinwirkt, um dem Land doch noch die Möglichkeit zu geben, seine Interessen zu vertreten³⁴.

32 Vgl. Bauer in: Dreier, GG-Kommentar, Band II, Art. 51, Rdn. 22.

33 Vgl. von Mangoldt/ Klein, GG-Kommentar, Art. 51, Anm. III 4b.

34 Vgl. Denninger, a.a.O.

5.2 Phase II

Der Bundesratspräsident Wowereit entschloss sich zu einer Nachfrage bezüglich des Abstimmungsverhaltens des Landes Brandenburg. Dabei sprach er den Ministerpräsident Stolpe direkt an, worauf dieser mit „Ja“ stimmte. Dem ließ Schönbohm ein „Sie kennen meine Auffassung, Herr Präsident“ folgen. Fraglich ist nun, ob es sich hierbei um eine Wiederholung oder eine Fortsetzung der Abstimmung handelt³⁵.

5.2.1 Wiederholung der Abstimmung

Wenn man der Abstimmung eine Wiederholung zu Grunde legt, hat das zur Folge, dass die Stimmen aus dem ersten Durchgang nicht mehr berücksichtigt werden können. Somit stehen sich lediglich Stolpes „Ja“ und Schönbohms „Gemurmel“ gegenüber. Gerade die Abstimmung ist an eine bestimmte Form gebunden.³⁶ Aus diesem Formzwang ergibt sich, dass die Antwort nur „Ja“, „Nein“ oder „Enthaltung“ lauten kann. Schönbohms Aussage war demnach keine formelle Stimmabgabe, sondern lediglich ein Ausdruck seiner persönlichen Überzeugung.³⁷ Somit ist nur noch Stolpes „Ja“ von Bedeutung und er könnte als Stimmführer³⁸ die Stimmen seines Landes einheitlich abgegeben haben.

Einer anderen Auffassung zufolge besteht die Möglichkeit, Schönbohms Äußerung als „Nein“ zu werten, da sie im Zusammenhang mit der ersten Abstimmung gesehen werden muss. Folglich ergeben sich hier zwei Alternativen:

Die Stimmen des Ministerpräsidenten und des Innenministers sind gleichwertig³⁹ und die gesamte Abstimmung somit ungültig (siehe Phase I), oder aber die Stimme des Ministerpräsidenten ist, auf Grund seiner Richtlinienkompetenz, privilegiert⁴⁰.

5.2.2 Fortsetzung der Abstimmung

Die herrschende Meinung spricht sich allerdings gegen eine Wiederholung aus.⁴¹ Danach ist eine Nachfrage zwar zulässig⁴², aber nur unter der Voraussetzung, dass es sich um eine Fortsetzung der Abstimmung handelt. Deswegen spielt es bei diesem Ansatz keine Rolle, ob Schönbohms „Gemurmel“ um faktisch als „Nein“-Stimme zu zählen ist, da die Stimmen aus dem ersten Durchgang rechtskräftig bestehen bleiben.

Der entscheidende Punkt ist also, ob der Ministerpräsident des Landes Brandenburg die Richtlinienkompetenz auch im Bundesrat besitzt und somit seine Stimme bevorrechtigt angesehen werden muss. Da der Ministerpräsident gemäß der Landesverfassung von Brandenburg die Richtlinienkompetenz inne hat, geht die Minderheit davon aus, dass er diese

35 Zu dieser Unterscheidung s. Denninger, ebd.

36 Vgl. Morlok in „Der Spiegel“ 14/2002.

37 Vgl. von Mangoldt/Klein, GG-Kommentar, Art. 51, Rdn. 21.

38 Bauer in: Dreier, GG-Kommentar, Bd. II, Art. 51, Rdn.21.

39 Vgl. Krebs in: von Münch/Kunig, GG-Kommentar, Bd. 2, Art. 51, Rdn. 13.

40 Vgl. Stern, Staatsrecht II, § 27 III, S. 137.

41 Bauer in: Dreier, GG-Kommentar, Art. 51, Rdn. 51.

42 BVerfGE 69, 315 (358): In dieser Entscheidung forderte das BVerfG aufgrund einer Regelungslücke zur Kooperation auf => Nachfrage möglich.



auch in einer Bundesratssitzung durchsetzen kann.⁴³ Das heißt, im Falle einer nichteinheitlichen Stimmabgabe wird das Votum des Ministerpräsidenten als ausschlaggebend angesehen. Da Stolpe, in seiner Funktion als Ministerpräsident, mit „Ja“ stimmte, wäre dieser Ansicht nach, das Gesetz ordnungsgemäß zustande gekommen. Die Mehrheit der Juristen billigt dem Ministerpräsidenten zwar eine Richtlinienkompetenz zu, schränkt diese aber im Geltungsbereich erheblich ein. Demzufolge kann der Ministerpräsident seine Richtlinienkompetenz im Innenverhältnis ausüben, hat aber diesbezüglich keine Befugnisse im Außenverhältnis.⁴⁴ Und bei einer Bundesratssitzung handelt es sich unstrittig um eine Vertretung des Landes nach außen, also speziell dem Bund gegenüber.

Außerdem ist die Richtlinienkompetenz eine Regelung nach dem Landesverfassungsrecht, die dazu dient, den hierarchischen Aufbau der Landesregierung zum Ausdruck zu bringen, was sich aber nicht auf den Bundesrat übertragen lässt. Der Bundesrat muss als Institution gesehen werden, durch den die Länder die Möglichkeit haben am Gesetzgebungsverfahren mitzuwirken und die spezifischen Länderinteressen geltend zu machen.⁴⁵

Die Mitglieder des Bundesrates sind zwar die jeweiligen entsandten Repräsentanten der Landesregierungen, dennoch sind die Stimmen nicht individuell an einen Vertreter gebunden, sondern an das Land selbst.⁴⁶ Daraus lässt sich unschwer folgern, dass die Richtlinienkompetenz im Bundesrat keine Rolle spielen darf und somit alle abgegebenen Stimmen die gleiche Wertigkeit besitzen.⁴⁷ Dies lässt sich auch aus dem Umstand folgern, dass ein Votum, entgegen vorheriger Absprachen, trotzdem als gültig gezählt wird.⁴⁸

Dadurch kam es auch hier zu einer uneinheitlichen Stimmabgabe und das Gesetz wäre auch hier nicht zustande gekommen.

5.3 Phase III

Nachdem Wowereit das zweite Mal nachgefragt hat, wie das Land Brandenburg stimme, antwortete der Ministerpräsident Stolpe erneut mit „Ja“. Dem ließ Schönbohm keine Äußerung folgen.

5.3.1 Zulässigkeit der zweiten Nachfrage

Unter den Verfassungsrechtlern finden sich nur wenige, die eine wiederholte Nachfrage für zulässig erachten,⁴⁹ mit der Begründung, dass der Bundesratspräsident, in seiner Funktion als Sitzungsleiter, auf ein einheitliches Votum hinzuwirken hat, da Schönbohms Aussage durchaus als „Nein“ betrachtet werden könnte.

Wenn man sich nun der Ansicht anschließt, dass es sich auch hier um eine Wiederholung der Abstimmung handelt, kann nur noch Stolpes „Ja“ gewertet werden und er hätte somit

43 Stern, Staatsrecht der BRD II, S. 137.

44 Alternativkommentar zum GG, Art. 51, Rdn. 10.

45 Vgl. Schmidt-Bleibtreu/ Klein, GG-Kommentar, Art. 50, I, S. 872.

46 Siehe Bauer in: Dreier; GG-Kommentar, Bd. II, Art. 51, Rdn. 16.

47 Jarass/Pieroth, Art. 51, Rdn. 6.

48 Vgl. Krebs in: von Münch/ Kunig, GG-Kommentar, Bd. 2, Art. 51, Rdn. 14.

49 Vgl. Denninger, a.a.O.

das Votum seines Landes als Stimmführer einheitlich abgegeben. Das Gesetz wäre demnach ordnungsgemäß zustande gekommen.

Folgt man der Auffassung, dass es sich hier nicht um eine Wiederholung, sondern um eine Fortsetzung handelt, ergibt sich dieselbe Rechtsfolge wie unter Phase II beschrieben. Das heißt, auch in diesem Fall muss wieder auf die Frage der Richtlinienkompetenz des Regierungschefs im Bundesrat abgestellt werden.

5.3.2 Unzulässigkeit der zweiten Nachfrage

Die herrschende Meinung vertritt den Standpunkt, dass die zweite Nachfrage Wowereits nicht zulässig ist,⁵⁰ bzw. keine eigenständige Rechtsgültigkeit besitzt.⁵¹ Ein Argument hierfür ist, dass die Nachfrage lediglich auf Grund der tumultartigen Szenen gestellt wurde. Durch Zwischenrufe, wie: „Das ist doch glatter Rechtsbruch!“⁵² und „Auch Sie müssen sich an die Verfassung halten, Herr Präsident“,⁵³ wurde Wowereit aus dem Konzept gebracht. Die Nachfrage hatte also nur den Zweck ein eindeutiges Abstimmungsergebnis herbeizuführen, um die aufgebrachten Bundesratsmitglieder zur Raison zu bringen.

Ein weiterer, wenn auch schwacher Punkt für die Unzulässigkeit der Nachfrage ist, dass „es ja nicht sein kann, dass man so lange fragt, bis es dem Anderen zu dumm wird, „Nein“ zu sagen!“⁵⁴

Das stärkste Argument, das hier ins Feld geführt werden kann, ist die Tatsache, dass Wowereit bereits mit der ersten Nachfrage seiner Pflicht zur Hinwirkung auf eine gültige Stimmabgabe genügt hat. Da das Grundgesetz einerseits die einheitliche Stimmabgabe fordert, die Mitwirkung der Länder andererseits ein wesentliches Fundamentalprinzip unserer Staatsstruktur ist, obliegt es dem Bundesratsvorsitzenden bei ungültigen Votum den wahren Willen des Bundeslandes zu erforschen. Deswegen hatte er nicht nur das Recht, sondern die Pflicht nachzufragen, welche er jedoch mit einem einmaligen Nachfragen bereits erfüllte, die aber kein zweimaliges Nachfragen rechtfertigt.

Als Rechtsfolge ergibt sich die in Phase II gefolgerte, da Zulässigkeit der Nachfrage verneint wird.

6 Evidenter Verfahrensfehler

Da das Land Brandenburg nicht einheitlich abgestimmt hat, dies aber laut Grundgesetz zwingend notwendig gewesen wäre, liegt ein Verfahrensverstoß vor. Da es sich um einen Mangel im Gesetzgebungsverfahren handelt, führt dieser nur dann zur Nichtigkeit des Gesetzes, wenn er evident ist⁵⁵.

50 Vgl. Isensee, J.: Verfassungsbruch. In: Welt (Homepage), Internetabfrage am 17.7.2002 um 15.53 Uhr unter <http://www.welt.de/daten/2002/03/23/0323de322069.htm>.

51 Vgl: Bauer in: Dreier, GG-Kommentar, Art. 51, Rdn. 22.

52 S. Plenarprotokoll 774.

53 Ebd.

54 Herzog in: Focus 13/2002, S. 21.

55 Vgl. BVerfGE 91, 148 (175).



Das gebietet die Rücksichtnahme auf die Rechtssicherheit.⁵⁶ Nicht evident wäre der Fehler gewesen, wenn der Bundesratspräsident gemäß einer ständigen Staatspraxis⁵⁷ gehandelt hätte. Dies ist aber nicht der Fall,⁵⁸ da bislang erst ein einziges Mal in der 50-jährigen Verfassungspraxis des Artikels 51, Abs. 3, Satz 2, GG ein uneinheitliches Votum abgegeben wurde. Nach dem 22. März 2002 wurde häufig der Fall aus dem Jahr 1949 als Vergleich herangezogen. Damals stimmten zwei Minister des Landes Nordrhein-Westfalen unterschiedlich. Den Ausschlag gab damals die Stimme des Ministerpräsidenten. Auf den ersten Blick gleichen die beiden Fälle einander, aber bei näherer Betrachtungsweise stellt man fest, dass sie kleine, aber nicht unwesentliche Unterschiede aufweisen. Zum einen war der damalige Ministerpräsident des Landes Nordrhein-Westfalen zugleich auch Bundesratsvorsitzender. Des Weiteren hatten die Stimmen des Landes Nordrhein-Westfalen keinen Einfluss auf das endgültige Ergebnis, da das Gesetz auch ohne diese Stimmen die nötige Mehrheit hatte.

Beim aktuellen Fall dagegen hängt gerade das Zustandekommen des Zuwanderungsgesetzes von den vier Stimmen des Landes Brandenburg ab. Werden diese vier Stimmen als gültige „Ja“ – Stimmen gewertet, so hat das Gesetz die nötige Mehrheit von 35 Stimmen. Wenn sie dagegen für ungültig erklärt worden wären, so wäre das Zuwanderungsgesetz im Bundesrat gescheitert. Genau dieser Umstand, dass das Zustandekommen des Gesetzes von den Stimmen des Landes Brandenburg abhängt, macht den festgestellten Verfahrensfehler zu einem Evidenten.

7 Zusammenfassung der Ergebnisse

Auch wenn das Zuwanderungsgesetz mit Sicherheit eine Reihe von sinnvollen Regelungen enthält, muss man abschließend feststellen, dass es nicht ordnungsgemäß zustande gekommen ist. Nach dem uneinheitlichen Votum Brandenburgs ist die erste Nachfrage Wowereits zwar zulässig, aber lediglich als Fortsetzung der Abstimmung zu sehen.

Außerdem besitzt Stolpe keine Richtlinienkompetenz gegenüber seinen Ministern im Bundesrat. Deshalb stehen sich zwei „Ja“ – (Stolpe und Ziel) und eine „Nein“ – Stimme (Schönbohm) gegenüber. Dies ist aber keine einheitliche Abstimmung und somit sind die Stimmen Brandenburgs ungültig. Da das Zuwanderungsgesetz aber ohne diese Stimmen nicht die benötigte absolute Mehrheit von 35 Stimmen bekommen hätte, es aber dennoch vom Bundesrat verabschiedet wurde, ist es nicht verfassungskonform zustande gekommen.

Das Bundesverfassungsgericht wird sich wohl in naher Zukunft mit dieser Problematik auseinandersetzen müssen, da die unionsgeführten Länder mit dem Gang nach Karlsruhe gedroht haben, für den Fall, dass Rau das Gesetz unterzeichnet.

56 Vgl. BVerfGE 34, 9 (25).

57 Vgl. BVerfGE 91, 148 (175).

58 Vgl. Sitzungsbericht der 10. Sitzung des dt. Bundesrates in Bonn am 19. Dezember 1949, S. 116, abgedruckt in AuAS.

Da man aber beiden Argumentationsketten folgen kann, wird das Bundesverfassungsgericht wahrscheinlich die Verfassungskonformität hinsichtlich des Zuwanderungsgesetzes bejahen⁵⁹.

Außerdem ist zu erwarten, dass die Regelungslücke in Art. 51 Abs. 3 Satz 2 GG, also die fehlende Rechtsfolge bei einem Verstoß gegen die Einheitlichkeit der Stimmabgabe, entweder durch den Gesetzgeber oder das Bundesverfassungsgerichtsurteil geschlossen wird.

⁵⁹ Stern, Staatsrecht I, § 1, Rdn. 67 u. 68.



Grenzen polizeilicher Möglichkeiten der präventiven und/oder repressiven Bekämpfung von Cyberterrorismus und Internetkriminalität¹

1 Einleitung

Viele (nützliche) Entwicklungen unserer heutigen Zeit entstammen ihrem Ursprung nach entweder dem Bereich Motorsport oder sind für das Militär entwickelt worden. Häufig gehen die militärischen Entwicklungen noch auf die Zeit des Kalten Krieges zwischen Ost und West zurück. Das Internet ist eine solche Erfindung. Im Falle eines Atomangriffs der damaligen Sowjetunion sollte die kommunikative Überlebensfähigkeit der amerikanischen Streitkräfte, speziell der amerikanischen Luftwaffe, sichergestellt werden.

Im Laufe der Zeit hat dieses Kommunikationsnetz „laufen“ gelernt und sich zu dem entwickelt was es heute ist – ein weltumspannendes Kommunikationsnetz.

Durch dieses Netz ist die Welt weiter zusammen gewachsen. Informationen, Nachrichten, elektronische Post (E-Mail) –um nur einige Möglichkeiten zu nennen– sind weltweit innerhalb von Sekunden bzw. wenigen Minuten online verfügbar. Die wichtigsten Wirtschaftsdaten- und Informationen werden über das Internet verbreitet. Ebenso findet annähernd der gesamte Welt-Finanzverkehr über- oder unter Mithilfe des Internet statt. Ein täglich präsent Beispiel ist der Handel an den Börsen weltweit, der immer mehr Einfluss auf unser alltägliches Leben nimmt, indem z. B. ganze Unternehmen „online“ aufgekauft werden (Feindliche Übernahme).

Dieser nicht fassbare virtuelle Raum, der sogenannte Cyberspace, bietet aber auch ein ideales Betätigungsfeld für Kriminelle, die entweder Straftaten unter Ausnutzung des Netzes oder im Internet selber begehen. Hier spricht man von Internetkriminalität und Cyberterrorismus. Ziel von Angriffen kann heute jeder werden, der sich ins Internet eingeloggt hat. Vornehmlich sind aber Regierungen und große (weltweit tätige) Unternehmen Ziel von Angriffen. Eine Steigerung stellt der Cyberwar in Zukunft dar. Ein im Internet geführter Krieg gegen einen Staat, ein Unternehmen oder einen Wirtschaftsbereich.

Diese Thema ist fast täglich in den Medien präsent, da in der letzten Zeit immer mehr Sicherheitslücken an die Öffentlichkeit gelangt sind und die Gefahr von Angriffen in diesem sensiblen elektronischen Netz weiter steigt. Immer mehr Länder, allen voran die USA, rüsten sich mit staatlichen und teilweise privaten Schutzprogrammen gegen Angriffe auf ihre Server/elektronischen Netze, um nicht „lahmgelegt“ zu werden (z. B. durch Cyberwar). Die daraus entstehenden Schäden sind beträchtlich, getreu dem Motto: Zeit ist Geld.

Auch die Strafverfolgungsorgane müssen sich diesem rasanten Wandel im elektronischen Zeitalter anpassen, ebenso die Rechtsprechung. Hier gibt es technische und rechtliche

* Christian Klein und Olaf Nitsch waren Studenten des 56. Studienjahres (2000-2002) der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Fachbereich Bundesgrenzschutz, in Brühl/Rhld. und Lübeck.

¹ Anm. des Herausgebers: Die nachfolgende Abhandlung beruht auf einer von den Verfassern im Rahmen des Studiums angefertigten gemeinsamen Hausarbeit.



Grenzen –Möglichkeiten- bei der präventiven und repressiven Bekämpfung von Internetkriminalität und Cyberterrorismus.

Das Thema Internet wird auch weiterhin aktuell bleiben, da es aus unserem Leben nur noch schwer wegzudenken ist noch mehr Dinge unseres täglichen Lebens in das Internet verlagert werden. Somit wird auch die angesprochen Kriminalität im und ums Internet nicht abnehmen, sondern eher noch zunehmen.

Um in das Internet zu gelangen bedient sich heutzutage der überwiegende Teil der Internet-Nutzer einer Rechenmaschine mit entsprechendem Software-Programm an die ein Modem zur Verbindungsaufnahme angeschlossen ist.

Nach jetzigem Stand sind Rechenmaschinen, heute umgangssprachlich als Computer bezeichnet, von sich aus nicht in der Lage selbstständig zu denken. D.h. jedes existierende Computerprogramm auf unserer Erde ist von Menschen oder unter deren Mitwirkung, genauer gesagt durch Programmierer, entstanden. Auch in diesem Bereich gibt es sogenannte Schwarze Schafe, sie werden entweder als Hacker oder als Cracker bezeichnet.

So interessiert sich ein Hacker für die geheimnisvollen und verborgenen Arbeitsweisen eines jeglichen Betriebssystems. Hacker sind meistens Programmierer und haben als solche ein fortgeschrittenes Wissen über Betriebssysteme und Programmiersprachen. Sie können Sicherheitslöcher in Systemen und die Gründe dafür herausfinden. Hacker sind ständig auf der Suche nach weiterem Wissen, teilen z.T. freimütig ihre Entdeckungen der Öffentlichkeit mit und würden nach ihrem eigenen Verständnis keine Daten absichtlich zerstören.

Dem gegenüber steht der Cracker, der böswillig in die Systemintegrität eines entfernten Rechners einbricht bzw. sie auf seine Weise schädigt. Nachdem Cracker unautorisierten Zugang zu Rechnern erhalten haben, zerstören sie wichtige Daten, verweigern Dienste für legitime Benutzer oder verursachen grundsätzliche Probleme im Arbeitsablauf des angegriffenen Rechners. Einen Cracker kann man sehr leicht von einem Hacker unterscheiden: der Cracker hat böswillige Absichten, z.T. zum Eigennutzen oder Nutzen seiner Auftraggeber².

In der Praxis sind solche strengen Unterscheidungen aber eher selten und finden sich meistens unter dem Begriff Hacker wieder. Hierzu kommen noch einige weitere wichtige Begriffe, die im Zusammenhang mit Internetkriminalität und Cyberterrorismus häufig genannt werden.

Erklärungsbedürftige Fachbegriffe werden nachfolgend entweder in Fußnoten erklärt oder fließen in den laufenden Text mit ein.

2 Grenzen der Bekämpfung von Cyberterrorismus und Internetkriminalität

Im heutigen Kommunikationszeitalter ist die Welt mit Hilfe des Internets zu einem „globalen Dorf“ zusammengewachsen. Das Internet spiegelt als Informations-, Kommunikations- und Dienstleistungsmedium die Wirtschaft, Kultur und Gesellschaft der gesamte Erde mit all ihren Licht- u. Schattenseiten wieder. Informationen sind weltweit jederzeit online abrufbar. Der Inhalt der im Internet veröffentlichten Seiten unterliegt keinen Grenzen mehr, d.h. jeder

² Vgl. dazu Anonymous (1999), S. 84 f.

sogenannte Benutzer (User) kann veröffentlichen was er will. Ein zunehmendes Problem stellt dabei auch die Nutzung des Internets für kriminelle Zwecke dar.

Gerade weil sich das Internet zu einem grenzenlosen und länderübergreifenden Kommunikationsmedium entwickelt hat, bedingt dieser Umstand Grenzen für die präventive und/oder repressive Bekämpfung von Internetkriminalität und Cyberterrorismus der jeweiligen Strafverfolgungsbehörden.

Zur Zeit verfälscht die Konzentration auf Pornografie und Rechtsextremismus das Bild. Dabei liegt der Anteil der illegalen und schädlichen Inhalte im Internet unter 1% des Webangebotes. Bei praktisch allen Straftaten, bei welchen die Kommunikation eine Rolle spielt, wird das Medium Internet in Zukunft von zentraler Bedeutung sein³.

Gerade im Bereich Internetkriminalität und Cyberterrorismus sind die Übergänge fließend⁴ und eine genaue Abgrenzung ist nicht möglich⁵. Eine neue Form wird in Zukunft der sogenannte „Cyberwar“ werden, ein virtuell geführter Krieg mit dem Ziel einen Staat und seine Infrastruktur teilweise oder komplett zu schädigen. Um diesen Gefahren entgegen zu wirken, arbeiten immer mehr Staaten grenzübergreifend im Bereich Computersicherheit/Datenschutz international zusammen.

2.1 Formen und Gefahren der Internetkriminalität

Im Folgenden soll nun kurz auf die Formen und die daraus resultierenden Gefahren der Internetkriminalität eingegangen werden. Dabei werden sowohl die kriminellen Möglichkeiten im als auch unter Ausnutzung des Internet erläutert.

2.1.1 Internetbetrug und Wirtschaftskriminalität

Neben den Möglichkeiten des Handels im Internet für Unternehmen, kurz: E-Commerce, bietet diese Form auch für kriminelle Betätigung einen breiten Raum (z. B. durch Auslesen von Kreditkartennummern). Der Schaden, den Wirtschaftskriminelle mittels Internet jährlich in der Bundesrepublik Deutschland anrichten, beziffert sich auf ca. 10 Mrd. DM⁶.

Die Täter, die oft auch aus dem Ausland operieren, lassen sich später meist nicht mehr ermitteln. Auch Wirtschaftsspionage lässt sich heute am Rechner von zuhause durchführen, indem man sich über Schnittstellen im System Zugang zu Daten, bzw. Intranets großer Firmen und Unternehmen verschafft. Nach Einschätzung des Bundesinnenministers Otto Schily ist die deutsche Wirtschaft ein Hauptangriffsziel von Spionage aus aller Welt⁷.

3 Vgl. Heinzmann, P./Ochsenbein (07/1998), S.513.

4 Experteninterview mit Herrn Wolf, Referent im Referat für Internetsicherheit beim Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnologie, am 13.07.2001 um 10.40Uhr (telefonisch).

5 Im fortlaufenden Text wird nur noch von Internetkriminalität geredet, um das Thema übersichtlicher darzustellen.

6 Mahnke, H.J.: Wirtschaftskriminalität wächst, in: Die Welt vom 11.04.01

7 Michler, I.: Wirtschaft muss sich besser gegen Attacken aus dem Internet schützen. Auch inländische Geheimdienste haben deutsche Unternehmen im Visier – Tagung zur Wirtschaftskriminalität in Berlin, in: Die Welt vom 16.05.01



2.1.2 Veröffentlichung links- und rechtsextremistischer Inhalte

Schon früh haben extremistische Gruppierungen die Verwendbarkeit des Internets für ihre Zwecke erkannt und verbreiten nun auf zahlreichen Webseiten ihr Gedankengut. Dabei machen sie sich besonders die Anonymität des Netzes zu Nutzen⁸. Sie erreichen – im Vergleich zu herkömmlichen Mitteln (Flugblätter usw.) – ein wesentlich größeres Publikum. Auf vielen dieser Websites werden geschichtliche Tatsachen verfälscht, Informationen über geplante Veranstaltungen weitergegeben, Anleitungen zum Bau von Sprengsätzen o.ä. erstellt und z.T. auch sogenannte „schwarze Listen“ (Schwarze Listen, „Hass-Seiten“ oder Antifa-Listen informieren über politische Gegner unter Angabe der Namen und Adressen) geführt.

2.1.3 Softwarepiraterie und Raubkopien

Obwohl von der Öffentlichkeit nicht groß beachtet, stellt die illegale Bereitstellung von Software und Musik im Netz ein großes Problem dar. Musikbranche und Softwarefirmen erleiden enorme Umsatzeinbußen, da niemand mehr Musik, Videos und Programme im Handel kaufen muss. Einige Softwarehersteller bieten auch Testversionen mit eingeschränkter Funktionalität an. Durch illegale Verbreitung von Tastaturcodes und elektronischen Schlüsseln im Internet wird Interessierten ermöglicht, diese Programme als Vollversion frei zu schalten⁹.

2.1.4 Pornographie

Zur Zeit befindet sich im World Wide Web eine hohe Anzahl von gewalt-, tier- und kinderpornografischer Seiten. Die Verbreitung dieser Schriften im Internet hat in den letzten Jahren in Form von Video- und Bilddateien rasant zugenommen.

Besonders die Verbreitung und der Besitz von kinderpornografischen Seiten steht im Mittelpunkt der Strafverfolgung. Russland gilt als Zentrum für die Erstellung derartiger Seiten und Filme, von wo aus der Inhalt per Internet an die ganze Welt verbreitet wird¹⁰.

2.1.5 Betäubungsmittel-, Waffen-, und sonstige Kriminalität

Auch im Bereich des illegalen Handels mit Drogen, Arzneimitteln und Waffen lässt sich das Internet als Medium nutzen. Kriminelle können hier, unentdeckt von den Strafverfolgungsbehörden, ihre Ware online anbieten und auch verkaufen, ohne sich in der Öffentlichkeit sehen zu lassen. Des Weiteren können mangels eingehender Kontrolle Tatverabredungen und Tatvorbereitungen zu verschiedensten Delikten (z. B. wäre es denkbar, durch automatisiertes sog. „Zumüllen“ von E-Mail-Postfächern Firmen und Unternehmen um Geldbeträge zu erpressen¹¹) weitestgehend geheim getroffen werden.

8 Vgl. Janovsky, T. (07/1998), S.501.

9 Vgl. Janovsky, T. (07/1998), S.501.

10 „Die Welt“ vom 24.04.01, S.36: Moskau und Berlin kämpfen vereint gegen Kriminalität im Internet.

11 Vgl. Bundeskriminalamt (Hg.): Electronic Commerce – Markt der Zukunft. Strategische Kriminalitätsanalyse des Bundeskriminalamtes. Wiesbaden 1999, S.38.

2.1.6 Hacking, Computersabotage und Cyberterrorismus

Das Eindringen („einhacken“) in fremde Rechner und Sabotage von Daten oder Soft- und Hardware nimmt stetig zu. Terroristisch strukturierte Organisationen bedienen sich des Internets um Unternehmen und staatlichen Stellen eines Landes Schaden zuzufügen. So wies 1997 auch der ehemalige Leiter der Abteilung II des BSI¹² Heinrich Kersten schon auf die Tatsache hin, dass es „ohne weiteres möglich ist, Konkurrenten für mehrere Tage mit elektronischer Kriegsführung lahm zu legen“¹³. Durch Veränderung von Systemdaten und Hinterlassen von weiteren Hintertüren zur Schaffung neuer Angriffsmöglichkeiten sind Schutz und Geheimhaltung von privaten Daten, sowie von Kunden- und Geschäftsdaten nicht mehr gewährleistet¹⁴.

Beispiele für zunehmende Hackerangriffe in jüngster Vergangenheit sind die Angriffe auf den Internet-Buchhändler Amazon.com, das Internet-Portal Yahoo sowie der Datendiebstahl bei Microsoft.

2.2 Ziele der präventiven und repressiven polizeilichen Möglichkeiten

Ziele der präventiven und repressiven polizeilichen Maßnahmen und Möglichkeiten sind

- die Ablehnung rechtswidriger Angebote
- der Verbraucherschutz
- die Störung von Tatvorbereitungen durch eine sensibilisierte Internet-Gemeinde und polizeilicher Präsenz im Netz (Prävention)
- wirksame Strafverfolgung als Ergänzung zu technischen Schutzmaßnahmen (Repression)

2.2.1 Präventive Möglichkeiten der Polizeibehörden

Besonders im Bereich des Internets setzt die Polizei vermehrt auf präventive Maßnahmen zur Verhinderung von Straftaten im Netz. Jedoch sind die direkten Möglichkeiten der Polizei im Bereich Prävention lediglich ein Teil der Lösungsansätze zur Bekämpfung von Internetkriminalität, bzw. Sicherung des Netzes.

2.2.2 Aufklärung der Bevölkerung und Öffentlichkeitsarbeit

Erklärtes Ziel ist es, durch eine umfassende Aufklärung ein Problembewusstsein zu schaffen. Aufklärung bedeutet hier, dass man die Internet-Gemeinde (User) darüber informiert, welche Straftaten es überhaupt gibt, auf Grund welcher Ursachen sie entstehen und wie sie verhindert werden können. Denn gerade die unterschiedlichen Akteure im Internet tragen maßgeblich zur Entstehung von Kriminalität bei¹⁵. Das fehlende Wissen über diverse Si-

12 BSI = Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnologie.

13 Vgl. Ulfkotte (1998), S.395.

14 Vgl. „Hintergrundinformation zu dem Entwurf einer gemeinsamen Erklärung der Internet Provider und der Strafverfolgungsbehörden zur Verhütung und Bekämpfung von Kriminalität im Internet“ vom 15./16.02.2000 im BKA.

15 Vgl. Bundeskriminalamt (Hg.): Electronic Commerce – Markt der Zukunft. Strategische Kriminalitätsanalyse des Bundeskriminalamtes. Wiesbaden 1999, S.74.



cherheitsmechanismen sowie die teilweise komplexen Bedienoberflächen führen zu einer Unkenntnis unter vielen Nutzern und erleichtern somit kriminellen Personen die Begehung von Straftaten.

Weiterhin müssen die User angeregt werden, mögliche Straftaten im Netz oder Hinweise über diese zu erkennen und zu melden. Nur bei Anzeige von Straftaten können diese auch wirkungsvoll verfolgt werden. Auch sollte man Usern, die Opfer von Internetkriminalität geworden sind, Gelegenheit geben Hinweise über die Tatbegehung im Netz zu geben. Dies kann z. B. mittels spezieller Formulare im Netz geschehen, um so zielgerichtete Strafverfolgung zu ermöglichen. Dadurch könnte auch das z.Z. sehr schlechte Anzeigeverhalten von Personen und Unternehmen verbessert werden.

Hierzu ist die Einrichtung spezieller Informations-, u. Meldestellen im Internet für Zeugen und Geschädigte sinnvoll.

Hier kann dann über Gefahren und Prävention informiert, Ansprechpartner benannt und Hinweise, bzw. Links zu anderen Stellen (IHK¹⁶, BSI, CERT¹⁷) gegeben werden.

Eine aktive Öffentlichkeitsarbeit ist notwendig, um für alle erkennbar zu machen, dass die Polizei im Bereich Internetkriminalität ein kompetenter Ansprechpartner ist und die Strafgesetze auch im Internet gelten. Dieses stellt somit keinen rechtsfreien Raum dar. Die Polizeibehörden müssen nachweisen, dass sie Internetstraftaten verfolgen können und in der Lage sind die Täter zu ermitteln. Gleichzeitig wird hiermit auch eine klare Nachricht an alle Kriminellen gesendet, mit der Warnung, dass die Polizei auf dem Gebiet der IT-Technologie ein kompetentes Gegenüber ist.

Um diese Aufklärung, bzw. Öffentlichkeitsarbeit zu ermöglichen, ist es notwendig, sich ebenfalls schwerpunktmäßig auf das Medium Internet zu stützen. Nur dadurch kann die Polizei ein anerkannter Ansprechpartner der Internet-Gemeinde werden. Spezielle Internetpräsentationen und Homepages der Strafverfolgungsbehörden (z. B. www.bundeskriminalamt.de) müssen, falls noch nicht vorhanden, erarbeitet und veröffentlicht bzw. weiterentwickelt werden. Um denjenigen Personenkreis zu erreichen, der keinen Internetanschluss besitzt, müssen darüber hinaus herkömmliche Mittel der polizeilichen Informationsweitergabe (z. B. Infostände, Zeitung „Sicher Leben“) genutzt werden.

2.2.3 Erhöhung der polizeilichen Kompetenz

Die Polizeibehörden müssen in der Lage sein, bei Straftaten im Netz handlungsfähig zu sein und hierbei eine hohe Fachkompetenz besitzen.

- Um dies zu erreichen, bedarf es zunächst einer intensiveren Schulung von Kräften im Bereich Aus- und Fortbildung der Polizeien der Länder und des Bundes. Nur mit sachverständigen Mitarbeitern und Experten kann die Polizei Strafverfolgung und Prävention gewährleisten. Notwendig wären dann internetbezogene Informationen durch das BKA

¹⁶ IHK = Industrie- und Handelskammer.

¹⁷ CERT = Computer Emergency Response Teams; z. B. beim Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnologie.

an die Aus- und Fortbildungsstätten der Polizeien, damit diese die Schulungsinhalte an aktuelle Entwicklungen und Fortschritte anpassen können.

- Ein Internetkriminalitätsspezifisches Lagebild muss erstellt werden. Dieses muss realistisch sein und alle Straftaten im und unter Nutzung des Netzes aufzeigen. Von diesem Lagebild würden sowohl die Polizeien als auch sonstige Sicherheitsbehörden (LKA, BfV, BND usw.) profitieren. Das derzeitige polizeiliche Lagebild wird vom IuK-Meldedienst des BKA erstellt und erfasst nur sehr wenige Delikte (pro Jahr zwischen 5 und 20 Delikte¹⁸). Viele bekannte Fälle werden nicht von der Statistik erfasst. Anfänge sind in Deutschland bereits gemacht (Einrichtung des IuK-Meldedienstes). Auf diesen Entwicklungen muss weiter aufgebaut werden.
- Da nur fachkundige Spezialisten in der Lage sind, Internetkriminalität in all ihren Formen wirkungsvoll zu verhindern, bzw. zu verfolgen, ist der Aufbau und die Vertiefung spezieller Arbeitsgruppen oder Kommissionen erforderlich.
- Ein Beispiel hierfür ist die Gruppe „Technologien“ des BKA. Als Antwort auf die neuen Herausforderungen und die Entwicklung im Bereich IT-Entwicklung geschaffen, gehören ihr heute ca. 60 Kriminalbeamte, Techniker und Wissenschaftler an. Hauptaufgabe der Gruppe ist die Entwicklung von Methoden und Werkzeugen zur Analyse, Auswertung, Sichtbarmachung und Sicherung digitaler Daten. Dazu findet ein permanentes Studium neuer Entwicklungen im Bereich der Informationstechnik statt. Zur unmittelbaren Unterstützung wird ein Pool an teils exotischer Hard- u. Software unterhalten, aus dem fallbezogen konfiguriertes Material bereitgestellt werden kann. Dadurch sollen Bekämpfungsansätze gegen Internet-Straftäter entwickelt und neue Möglichkeiten für eine effektive Vorbeugung erschlossen werden¹⁹.
- Solche speziellen Gruppen, die auf eine hohe Sachkenntnis zurückgreifen können, müssen weiterhin gefördert und aufgebaut werden. Neben dem vorrangigen Ziel der Strafverfolgung dient die Einrichtung solcher Gruppen auch als Abschreckung gegen mögliche Internet-Kriminelle.
- Die Funktionalität des polizeilichen Meldedienstes muss im Bereich von Internetkriminalität gesteigert werden. Insbesondere müssen Abläufe vereinfacht und Zuständigkeiten bei der Polizei eindeutig geregelt werden.
- Um gezielt Prävention zu betreiben und neue Ermittlungsansätze zu schaffen, wird eine phänomenologische Beschreibung der unterschiedlichsten Ausprägungen von Internetkriminalität gefordert. Hiermit ist u.a. die Erstellung von Täterprofilen gemeint.

2.2.4 Ausbau von Kontakten zwischen den Strafverfolgungsbehörden und den Providern

Zur Erreichung einer optimalen Prävention ist es zweckmäßig, die Kontakte zwischen Providern und den Strafverfolgungsbehörden auszubauen und zu intensivieren. Vorrangige Ziele sind hierbei, ein regelmäßiger Informationsaustausch, welcher durch ebenso regelmäßige

18 Vgl. Bundeskriminalamt (Hg.): Electronic Commerce – Markt der Zukunft. Strategische Kriminalitätsanalyse des Bundeskriminalamtes. Wiesbaden 1999, S.54.

19 Bundeskriminalamt (Hg.): Die Gruppe „Technologien“ im BKA. In: Bundeskriminalamt (Homepage), Internetabfrage vom 8.7.01 um 16:28 Uhr unter <http://www.bundeskriminalamt.de>.



und anlassbezogene Treffen sichergestellt wird, sowie effiziente Kommunikationswege. Es gilt hierbei Straftäter schnellstmöglich festzustellen und zu überführen. Die Bedeutung dieses Informationsaustausches als Grundlage zur Bekämpfung von Internetkriminalität wurde auch von der Europäischen Union im Rahmen des „Aktionsplans Internet“ ausdrücklich betont.

Die Polizei hat auf der Website des BKA (s.o.) Ansprechdienststellen benannt, an die sich die Provider bei Hinweisen auf kriminelle Inhalte und möglichen Fragen wenden können. Im Gegenzug haben auch die Internet Provider den Polizeibehörden bereits Ansprechstellen benannt. Da die Masse der Internetbenutzer keine kriminellen Ziele verfolgt, erhöhte sich in jüngster Vergangenheit auch die Zahl von Hinweisen an die Polizei und Provider. Deswegen stellen die Internet-Provider mit ihren Hotlines ein wichtiges Bindeglied zwischen Internetgemeinde und staatlichen Organen dar²⁰. Sie können so auch die User über Sicherheitsrisiken aufklären und schulen.

In der Vergangenheit wurden grundlegende Kontakte hergestellt, auf die heute aufgebaut werden kann und die teilweise auch zu Erfolgen im Kampf gegen Internetkriminalität geführt haben. Der sogenannte „Schweinfurt-Fall“ zeigt beispielhaft, wie wichtig und effektiv eine rasche und reibungslose Zusammenarbeit -sowohl polizeiintern als auch extern (Provider)- ist, und zu welchen Ergebnissen sie führen kann²¹.

2.2.5 Nationaler und Internationaler Informationsaustausch der Strafverfolgungsbehörden

Angesichts der Globalität des Internets können nationale präventive Maßnahmen allein nicht greifen. Vielmehr bedarf es zur Vorbeugung von Straftaten auch der internationalen Zusammenarbeit von Polizeibehörden. Insbesondere gilt es, Informationen und Erfahrungen über Deliktsfälle und kriminelle Inhalte auszutauschen, Kommunikationswege zu erarbeiten und Maßnahmen der Strafverfolgung im Vorfeld abzugleichen, bzw. zu koordinieren. Ziel ist ein international abgestimmtes Vorgehen gegen Internetkriminelle.

Der rasante Anstieg der Internetkriminalität in den letzten Jahren führte bereits zur Aufstellung einer IKPO/Interpol-Arbeitsgruppe unter dem Namen „Internet Investigations“²². Auch wurde mit den „national reference points on computer crime“ ein System direkter Ansprechpartner eingeführt, um einen internationalen Informationsaustausch über die normalen Kanäle von Interpol hinaus zu ermöglichen. Diese Ansprechpartner können sich mit-

20 Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Hg.) (www.2001); Internetabfrage vom 19.7.01 um 12:20Uhr unter www.sicherheit-im-internet.de/themes/themes.phtml?ttid=1&tdid=117&page=5.

21 Bundeskriminalamt (Hg.): „Schweinfurt-Fall“; am 03.05.99 wurde bei einer Routinerecherche kinderpornographisches Bildmaterial entdeckt. Über den Provider gelang es, den Täter zu ermitteln und festzunehmen, wobei auch weitere Delikte mehrerer Tauschpartner (u.a. sexueller Misbrauch) festgestellt wurden. In: Bundeskriminalamt (Homepage), Internetabfrage vom 08.07.01 um 16:20 Uhr unter <http://www.bundeskriminalamt.de/> Rubrik „aktuelles“.

22 Vgl. Bundeskriminalamt (Hg.): Electronic Commerce – Markt der Zukunft. Strategische Kriminalitätsanalyse des Bundeskriminalamtes. Wiesbaden 1999, S.60.

tels spezieller Nachrichten über besondere Fälle, Vorkommnisse und Maßnahmen informieren und verständigen.

2.2.6 Polizeiliche Unterstützung von Unternehmen und privater Initiativen

Die Polizeibehörden sollten ihre Unterstützung von privaten und kommerziellen Unternehmen, besonders in Bezug auf E-Commerce, ausbauen und Formen der Kooperation entwickeln. Dies ist notwendig, da sich ein großer Teil der Probleme, die zu Internetkriminalität führen, nur durch gemeinsame Ansätze und Aktivitäten lösen lassen. Freiwillige Initiativen können oft die Probleme nicht umfassend lösen, entwickeln aber auf Grund ihrer Unkonventionalität Einzellösungen und Lösungsmöglichkeiten. Die Polizei muss daher diese Firmen und Initiativen mit ihrem vorhandenen Wissen aktiv unterstützen, im Gegenzug aber auch von den Informationen dieser Initiativen profitieren und damit ihren polizeilichen Kenntnisstand weiter erhöhen²³.

2.3 Grenzen polizeilich präventiver Möglichkeiten

Wie schon oben erwähnt, kann die Polizei nur einen Teil zur Prävention im Netz beisteuern. Die Bereitstellung von Informationsforen im Netz, und der damit verbundene Beginn einer Aufklärung und Sensibilisierung der Internet-Gemeinde war (und ist) ein erster und wichtiger Schritt zur Vorbeugung von Internetkriminalität. Der präventiven Vorbeugung sind jedoch auch Grenzen gesetzt.

- **Individuelles Verhalten der Internet-User**

So findet die unter Punkt 2.3.1 genannte Aufklärung und Öffentlichkeitsarbeit ihre Grenzen, nämlich in dem Willen der User zur Wahrnehmung sowie der Fähigkeit zum Auffinden derartiger polizeilicher Informationsseiten. Da bei vielen Internetbenutzern die Polizei noch nicht als kompetente Behörde gilt, leidet hierunter auch die Bereitschaft, Ratschläge und Hinweise der Polizei ernst zu nehmen, bzw. zu befolgen.

Fehlern und Unkenntnis der User kann zwar mittels Informationen der Polizei vorgebeugt werden, sie können jedoch nie ganz verhindert werden.

- **Direkte Probleme des World Wide Web**

Eine Vielzahl von Problemen, welche gleichzeitig die polizeilich-präventiven Maßnahmen erschweren und teilweise auch begrenzen, sind systemimmanent. D.h. die Nutzung des Internets birgt auch Gefährdungen durch die Eigenschaften des Netzes in sich selbst.

- Konzeptionsfehler: Fehlerhaft konfigurierte Programme, die bei Nutzung des Internets gestartet werden, können zu Schäden oder zusätzlichen Sicherheitslücken führen²⁴.

23 Vgl. Bundeskriminalamt (Hg.): Electronic Commerce – Markt der Zukunft. Strategische Kriminalitätsanalyse des Bundeskriminalamtes. Wiesbaden 1999, S.66.

24 Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnologie (Hrsg) (www.2001) in BSI (Homepage); Internetabfrage vom 08.07.01 um 16:25 in www.bsi.bund.de in der Rubrik <Sicherheit im Netz> „BSI-Faltblatt“



- Schwachstellen in Netzwerkkonzeptionen bieten -wenn ausgemacht- eine hervorragende Möglichkeit zum Austausch von Informationen über erkannte Lücken, welche dann über die Datennetze schnell verbreitet werden²⁵.
- Programmierfehler: Die meisten schwerwiegenden Sicherheitslücken entstehen durch mangelnde Überprüfung von Software auf Fehler. Diese Fehler (z. B. fehlende Überprüfung eines Parameters bei der Übergabe an eine Unterroutine) können dann zum Missbrauch eines Systems genutzt werden.
- Schließlich ist auch die technische Infrastruktur des Netzes ein wesentliches Problem, da bedeutende Komponenten wie Server, Relays oder zentrale Dienste potenzielle Angriffsziele darstellen und deswegen auch besonderer Schutzmöglichkeiten bedürfen.

- **Anonymität, Virtualität und Ubiquität²⁶ des Internet**

Diese drei speziellen Eigenschaften des Netzes sind auch systemimmanent, werden aber auf Grund ihres bedeutenden Zusammenhangs mit der Begehung von Internetstraftaten hier gesondert aufgeführt.

Die Tatsache, dass im Netz ein Jeder weitestgehend anonym ist und bleibt, senkt die Hemmschwelle zur Begehung von Straftaten. Die strategische Kriminalitätsanalyse des BKA aus dem Jahre 1999 betont ausdrücklich, dass die subjektiv empfundene Anonymität des Netzes internetbezogene Kriminalität geradezu begünstigt. Von subjektiver Anonymität ist hier die Rede, da generell gilt: Ein Jeder, der das Internet benutzt (z. B. am E-Commerce teilnimmt) hinterlässt durch seine Aktivitäten Spuren, welche eine Identifizierung ermöglichen. Allerdings ist es eben auch möglich solche Spuren zu verwischen (vgl. dazu 2.6 u. 2.6.1).

Dadurch, dass es möglich ist, in der virtuellen Welt des Netzes falsche Tatsachen (z. B. Aufbau einer Scheinfirma mit realistisch erscheinendem Hintergrund) vorzutäuschen, wird die Tatgelegenheit erhöht und die Begehung erleichtert. Kriminelle werden in die Lage versetzt, durch virtuelle Unternehmen, dessen Seriosität nur schwerlich eingeschätzt werden kann, leichtgläubige Kunden um hohe Geldbeträge zu betrügen.

Schließlich bietet die Ubiquität des Netzes eine exzellente Möglichkeit, in kürzester Zeit einen großen Interessentenkreis zu erreichen. Dieses vereinfacht die Tatbegehung für Kriminellen in hohem Masse. Besonders beim illegalen Handel von Waren aller Art sowie bei der Verbreitung spezieller (extremistischer) Inhalte ist die Allgegenwärtigkeit des Netzes von zentraler Bedeutung.

Nun ist aber speziell diese Anonymität und Ubiquität für die meisten User überhaupt erst Voraussetzung für die Nutzung des Netzes, und stellt daher ein bisher nicht lösbares, netzeigenes Problem dar.

25 Vgl. Bundeskriminalamt (Hg.): Electronic Commerce – Markt der Zukunft. Strategische Kriminalitätsanalyse des Bundeskriminalamtes. Wiesbaden 1999, S.34.

26 Ubiquität ist die Eigenart des Internet, in relativ kurzer Zeit einen sehr großen Personenkreis ansprechen zu können.

- **Freier Zugang zu Hacker-Tools**

Ein weiteres großes Problem ist die Verbreitung und Verfügbarkeit von Hacker-Tools. Bei Hacker-Tools handelt es sich um Programme, mit denen in Systeme eingedrungen werden kann, E-Mails mitgelesen und Daten manipuliert werden können²⁷. Diese speziellen Software-Werkzeuge sind zum Teil frei verkäuflich und/oder durch Herunterladen (downloaden) über das Internet selbst zugänglich.

Durch diese freie Verfügbarkeit wird die Benutzung derartiger Werkzeuge einer Vielzahl von Personen ermöglicht, welche nicht über das nötige Fachwissen verfügen und dadurch ungewollt grossen Schaden anrichten können. Besonders zu nennen sind hier sogenannte „Script-Kids“, die ohne Hacker oder Cracker zu sein, ihre Abenteuerlust befriedigen wollen, dabei aber nicht wissen, welche Straftaten sie gerade begehen²⁸.

Dieses Problem stellt insofern eine Grenze polizeilich-präventiven Handelns dar, als die Verfügbarkeit von Hacker-Tools neue Tatgelegenheiten schafft, Tatanreize verstärkt und auch dazu beiträgt, dass neue Täter „produziert“ werden. Präventive Verhinderung von Straftaten steht hier in Konfrontation mit Softwareprodukten, die genau solche Straftaten erst ermöglichen oder erleichtern. Auch fallen mögliche Lösungsansätze in den Bereich des Gesetzgebers und nicht in den der Polizei. Das BKA unterstellt solchen o.g. Softwareprodukten allein schon von der Herkunft her eine illegale Verwendungsmöglichkeit²⁹ und fordert die Eindämmung dieser Hacker-Tools, bzw. den Verkauf nur an Personen mit nachgewiesenem berechtigtem Interesse.

- **Polizeiliche Kriminalstatistik und IuK-Meldedienst**

Die derzeitige Situation im Bereich des IuK-Meldedienstes stellt im Moment noch ein weiteres Hemmnis für präventive Maßnahmen dar. Viele Deliktsformen der Internetkriminalität, insbesondere E-Commerce, werden als fallbezogene Merkmale noch nicht im Meldedienst erfasst, und finden sich damit auch nicht in der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) wieder³⁰. Dabei ist gerade eine Auswertung von Internetdelikten, ihrer Begehungsformen und die Erstellung von Täterprofilen für eine zielgerichtete Prävention von zentraler Bedeutung.

Die bisher noch eingeschränkte Funktionalität des IuK-Meldedienstes begrenzt ebenfalls präventive Maßnahmen. Teils liegt dies an Fehleinschätzungen von Sachbearbeitern, welche die Relevanz von Informationen nicht oder zu spät erkennen, teils aber auch an unklaren Zuständigkeitsregelungen bei der Polizei.

27 Vgl. Bundeskriminalamt (Hg.): Electronic Commerce – Markt der Zukunft. Strategische Kriminalitätsanalyse des Bundeskriminalamtes. Wiesbaden 1999, S.43.

28 PC Intern (03/2001): Kampf den Hackern, Spionen & Datendieben, S.15.

29 Vgl. Bundeskriminalamt (Hg.): Electronic Commerce – Markt der Zukunft. Strategische Kriminalitätsanalyse des Bundeskriminalamtes. Wiesbaden 1999, S.69.

30 Vgl. Bundeskriminalamt (Hg.): Electronic Commerce – Markt der Zukunft. Strategische Kriminalitätsanalyse des Bundeskriminalamtes. Wiesbaden 1999, S.58.



2.4 Repressive Möglichkeiten der Polizeibehörden

Neben den vielfältigen Möglichkeiten der präventiven Bekämpfung von Internetkriminalität ist die Polizei auch verpflichtet, begangene Straftaten konsequent zu verfolgen und die Täter der Strafverfolgung zuzuführen. Dies setzt voraus, dass es qualifizierten Internetexperten der Polizei möglich ist, Anzeichen für kriminelle Delikte im Netz zu erkennen und dementsprechend zu verfolgen.

2.4.1 Nationale und Internationale Programme zur repressiven Bekämpfung von Cyberterrorismus und Internetkriminalität

Für die Bundesrepublik Deutschland entwickelt das Bundeskriminalamt, mit Unterstützung des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik, im Auftrag der Regierung bzw. des Bundesinnenministerium nationale Programme gegen Kriminalität im Internet. Ebenso nimmt das BKA an internationalen Programmen gegen Internetkriminalität teil und informiert und unterstützt die Landeskriminalämter/Landespolizeien.

Im BKA befindet sich ebenfalls eine zentrale Stelle zur „Anlassunabhängigen Recherche im Internet“, in deren Untersuchungsspektrum die Suche nach kriminellen Aktivitäten und Inhalten im Netz fällt³¹. Dazu bedienen sich die Kriminalbeamten des BKA normaler am Markt erhältlicher Internetsuchmaschinen.

Die Gruppe „Technologien“ des BKA unterhält vielfältige Kontakte zu ausländischen Polizeidienststellen. Ziel dieser Kontakte ist es:

- den Erfahrungs- und Informationsaustausch zu fördern,
- im Rahmen der Durchführung gemeinsamer Projekte Ressourcen zu bündeln,
- Einschätzungen und Zielsetzungen der zukünftigen technologischen Herausforderung abzustimmen.

U.a. arbeitet das BKA im Rahmen einer „gemeinsamen Erklärung“ als Partner mit Laboratory and Scientific Services Directory (LSSD) in Kanada seit 1994 und dem United States Secret Service (USSS) seit 1998 zusammen. Ebenfalls arbeitet das BKA seit 1996 im Rahmen einer „Trilateralen Erklärung“ mit der Police Scientific Development Branch (PSDB) aus Großbritannien und dem Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) aus den Niederlanden zusammen.

Weitere Initiativen im Rahmen einer gemeinsamen Zusammenarbeit bestehen mit:

- Federal Bureau of Investigation (FBI), USA und
- Royal Canadian Mounted Police (RCMP), Kanada

Als repressives Programm hat das BKA auf nationaler Ebene für den Bereich der Kinderpornografie PERKEO³² ins Leben gerufen. Dabei besteht die grundlegende Überlegung darin, dass im Internet eine homogene globale Verteilung identischer Dateien sowie eine statistische Speicherung von geächteten Dateien z. B. als Newsartikel, Websites oder all-

31 Vgl. Bundeskriminalamt (Hg.): Electronic Commerce – Markt der Zukunft. Strategische Kriminalitätsanalyse des Bundeskriminalamtes. Wiesbaden 1999, S.59.

32 PERKEO = Programm zur Erkennung Relevanter Kinderpornographischer Eindeutiger Objekte.

gemein auf Datenträger vorliegt. So wird durch das Programm von jeder Datei, unabhängig vom Dateinamen, ein digitaler Fingerabdruck erstellt. Dieser Abdruck wird mit Einträgen in einer Vergleichsdatenbank nach Übereinstimmungen verglichen und positive Einträge werden mit Fundortverzeichnis und Dateinamen dokumentiert. Das Programm arbeitet nach einem ähnlichen Prinzip wie ein Virens scanner. Als Sekundärwirkung hat das Programm auch noch eine Präventivwirkung auf mögliche und potentielle Täter – die Abschreckung Neugieriger.

Auf Grund internationaler Dimensionen der Straftatenbegehung im Deliktsbereich „Kinderpornografie im Internet“ erlangt die Funktion des BKA als Nationales Zentralbüro der Internationalen Kriminalpolizeilichen Organisation (INTERPOL) und als Nationale Stelle EUROPOL besondere Bedeutung. Obwohl das BKA im Bereich der Verfolgung von Sexualdelikten (u.a. Kinderpornografie) keine eigene Ermittlungszuständigkeit hat, leitet es Informationen über Straftaten im Zusammenhang mit Sexualdelikten im Internet an zuständige Stellen im In- u. Ausland weiter³³.

2.4.2 Technische Grenzen bei der repressiven Bekämpfung von Internetkriminalität

Zuerst einmal stellt sich die Frage, ob es im Internet oder unter Nutzung des Internets das perfekte- oder anders ausgedrückt das spurlose Vergehen/Verbrechen gibt. Jeder Internetnutzer, der das Internet für seine kriminellen Absichten benutzt, versucht möglichst keine verfolgbaren Spuren zu hinterlassen oder diese unkenntlich zu machen. Diese Frage ist auch für die Strafverfolgungsbehörden von größter Bedeutung: Gelingt Kriminellen eine völlig anonyme und unentdeckte Nutzung?

Im ersten Moment könnte man diese Frage bejahen, denn man kann den Ausgangspunkt z. B. eines Computerangriffs in der Tat verschleiern. Und gerade hier beginnen die technischen Grenzen der Strafverfolgung. Grenzen, die noch vor den strafrechtlichen Möglichkeiten betrachtet werden müssen, da sie den Rahmen für die Strafverfolgung vorgeben bzw. einschränken.

Lässt ein Täter bei der Begehung der Tat immer irgendwelche Spuren am Tatort zurück, meistens auch in Form eines genetischen Fingerabdrucks (z. B. Schuppen, Haaren usw.), so scheiden diese Merkmale im Internet aus.

Um die Grenzen besser aufzeigen zu können sei an dieser Stelle der dem Internet zu Grunde liegende Gedanke und die Entwicklung kurz dargestellt.

1962, in Erwartung eines Atomkrieges, beauftragte die amerikanische Luftwaffe eine kleine Gruppe von Forschern mit einer der Aufgabe ein Kommunikationsnetz zu schaffen, das einen nuklearen Angriff überleben könnte. Das Konzept war revolutionär: ein Netzwerk, das nicht zentral kontrolliert werden sollte³⁴. D.h., wenn einer (oder 10 oder 100) seiner Knoten zerstört würden, sollte das Netzwerk weiter funktionieren. Das Netzwerk war aus-

33 Bundeskriminalamt (Hg.); Internetabfrage vom 08.07.01 um 16:26Uhr unter www.bundeskriminalamt.de.

34 Vgl. Anonymous (1999), S. 46 ff.



schließlich für militärische Zwecke geplant und sollte eine Kommunikation aller Beteiligten untereinander ermöglichen. Dieser Ansatz des dezentralisierten Netzwerks ähnelte in vielen Punkten dem amerikanischen Telefonnetz. Mangels Vertrauen des Pentagons in dieses neue Konzept wurde es wieder verworfen. 1965 wurde dieses Konzept unter dem Namen ARPANET gestartet, vorrangig für 4 Forschungseinrichtungen. Zwischen 1969-1974 entstand das erste UNIX-Betriebssystem und ebenfalls die Programmiersprache C, in der UNIX und auch TCP/IP-Protokollfamilie³⁵ geschrieben wurde. Von da an wurde das Betriebssystem UNIX weiterentwickelt, und aus dem ARPANET wurde das Internet in seiner heutigen Form.

Der Datenverkehr im Internet basiert in erster Linie auf einem Protokoll (TCP/IP), welches den Datenverkehr zwischen vielen Rechnern untereinander regelt. Dabei werden Datenpakete von Rechner zu Rechner weitergereicht. Dazu hat jeder angeschlossene Rechner eine eigene und eindeutige Adresse, die IP-Adresse³⁶. Sie besteht aus max. 4 bis zu dreistelligen Zahlenblöcken, die durch Punkte getrennt sind.

Nun kann man beispielsweise die Internetverbindung über Proxy-Server³⁷ leiten, und Mail-Bombing-Tools³⁸ anonymisieren den Mail-Versand. Doch eine Tatsache lässt sich nicht vermeiden: Der Datenstrom muss physikalisch, d.h. über Datennetze und Schnittstellen, transportiert werden³⁹. Egal, über wie viele Umwege er geht, er muss den Rechner des Angreifers/Kriminellen verlassen und saust dann vielleicht über diverse Server und bewusst gewählte Umleitungen durch das Internet und landet auf dem Computer des Opfers. Und wenn es sein muss, lässt sich dieser Weg immer zurückverfolgen und nachvollziehen. Das mag auf der einen Seite im Einzelfall technisch sehr aufwendig sein, aber es ist machbar. Der rechtliche Aspekt bei der Verfolgung ist die andere Seite.

Durch seine dezentralisierte Netzwerkstruktur mit seinen vielen Servern, die alle untereinander verbunden sind, bietet das Internet viele Möglichkeiten sich seinen Weg zu seinem Opfer (Hacker-/Crackerangriff) zu suchen oder aber Bildmaterial aus dem Bereich Kinder- u. Tierpornografie zu verstecken. Ebenso lässt sich aber auch rechts- u. linksextrêmes Gedankengut (z. B. Hetzepamphlete) und belastendes Bildmaterial verstecken. Anonymisieren hinter harmlos klingenden Internetadressen stellt noch die einfache Variante dar. Eine andere Möglichkeit ist das Verschlüsseln mit Passwörtern. Auf diese Weise ist es möglich ein-

35 TCP = Transmission Control Protocol. Verbindungsorientiertes Protokoll der Transportschicht. IP = Internet-Protokoll. Verbindungsloses Protokoll entsprechen der Schicht 3 des ISO/OSI Modells. Ein IP-Header enthält u.a. zwei 32-Bit Adressen (IP-Nummern) für Ziel und Quelle der kommunizierenden Rechner.

36 IP-Adresse: Land.Domäne.Subdomäne.Rechner; z. B.: 198.49.45.10 steht für Deutschland (de).Wirtschaftsförderung Sachsen GmbH.LKA Sachsen Rechner.

37 Proxy-Server = Zielrechner zu dem der Verbindungsaufbau ins Internet stattfindet nachdem eine Authentisierung des Benutzers erfolgt ist.

38 Mail-Bombing-Tools = meist recht simple Programme mit deren Hilfe der Mail-Account eines Opfers mit unzähligen E-Mails überlastet (bombardiert) wird.

39 PC Intern (03/2001): Kampf den Hackern, Spionen & Datendieben. Kinder-Spielzeug – Die Werkzeuge der Hacker und Script-Kids. S.18.

zelne Internetseiten z. B. nur einer bestimmten oder geschlossenen Benutzergruppe (z. B. Gesinnungsgenossen) zugänglich zu machen⁴⁰.

Das Programm Pretty Good Privacy (PGP⁴¹), ursprünglich für die amerikanische Regierung entwickelt, kann E-Mail und Datendateien so mit einem 1024-Bit-Schlüssel verschlüsseln (der mit einem guten und langen Passwort-Satz generiert wurde), dass er nicht zu knacken ist⁴². Hätte man zusammen mit PGP und dem Verschlüsselungsverfahren: IDEA⁴³ 1 Mrd. Rechner, die 1 Mrd. Schlüssel pro Sekunde (!) ausprobieren könnten, zur Verfügung, so würde es immer noch mehr Zeit in Anspruch nehmen, als bisher seit der Existenz des Universums vergangen sind. – So umschiffen Cyber-Kriminelle jede Datenklemme der Ermittler mit entsprechender Kryptografie, die selbst bestausgebildete polizeiliche Kräfte nicht knacken können⁴⁴.

Eine weitere Grenze für die Strafverfolgungsbehörden stellen die eigenen technischen Möglichkeiten dar. Durch die zunehmende Kommerzialisierung des Internets wird der herkömmliche Hacker, dessen Motivation in erster Linie Neugierde ist, durch professionelle Angreifer ersetzt. Diese Angreifer sind häufig keine Einzeltäter, sondern haben ihr Wissen in den Dienst gut zahlender Organisationen, Gruppen usw. gestellt, z.T. anfangs ohne den kriminellen Aspekt dabei zu erkennen. Dabei spielt Geld für die technische Ausstattung zur Erreichung des Zieles eine untergeordnete oder gar unbedeutende Rolle. Dem entsprechend hoch muss der technische Aufwand der Strafverfolgungsbehörden sein, um dem Gegenüber überlegen, mindestens aber ebenbürtig zu sein.

Sicherlich kann man im nachfolgenden E-Mail-Beispiel mit z.T. hohem technischen Aufwand noch physikalische Spuren finden. Ob diese aber nicht durch das Hintereinanderschalten mehrerer, womöglich in verschiedenen Ländern gelegenen, „Anonymizer-Systeme“⁴⁵ letztlich noch die genaue Identifikation ermöglichen bleibt fraglich. In solchen sogenannten Remailer-Systemen werden Absenderadressen umgewandelt und somit anonymisiert.

Auch können z. B. E-Mails einen Anhang haben, der sich nach dem Öffnen als Virus oder anderes schädliches Programm entpuppt. Dieser Anhang kann als Datei so perfekt getarnt sein, dass der Adressat sie ohne Vorbehalt öffnet. Trotz installiertem Virenschanner (= Programm) kann es gerade bei neuen Viren vorkommen, dass erst noch ein entsprechendes Antivirenprogramm geschrieben werden muss. Somit gelangt auf einfachste Weise ein

40 Vgl. Janovsky (07/1998), S.502.

41 PGP-Software durfte anfangs nur in den USA an Regierungsbehörden zur Verschlüsselung der Nachrichten verkauft werden. Export der Software war wegen Gefährdung der Nationaler Sicherheit verboten. Also hat der Programmierer Mark Miller den Programmcode als Buch drucken lassen, selbiges mit in die Schweiz genommen und dort das Programm ein zweites Mal geschrieben.

42 Vgl. Anonymous (1999), S.248.

43 IDEA = International Data Encryption Algorithm. Ist ein leistungsfähiges Verschlüsselungssystem mit einem blockweisen Verschlüsselungsalgorithmus, der standardmäßig einen 128-Bit-Schlüssel verwendet. Diese Technik verschlüsselt schneller Daten als das 1974 von IBM entwickelte DES-Verfahren.

44 „Die Welt“ vom 13.06.01. Missverständnis von Nutzen und Aufwand. Internet-Kriminelle haben längst Wege gefunden, um Fahnder auszutricksen – Belastung für die Branche.

45 Vgl. BfV (Hg.): Extremistische Bestrebungen im Internet, in: Broschüre des BfV, 2.aktualisierte Auflage, Juni 1999, S.8.



schädigendes Programm auf den Rechner, dessen schädigende Wirkung sich z. B. erst an einem bestimmten Tag aktiviert. Im Extremfall löscht sich das Programm selber oder formatiert gleich die ganze Festplatte und somit auch seine physikalische Herkunft (Absender-Adresse).

Neben dem Verlagern von digitalem Daten- und Bildmaterial auf andere Server im Internet (z. B. Kinderpornografie) oder generell ins Ausland stellt gerade die Kryptografie eine technische Grenze dar, die das Aufzeichnen von Daten im Rahmen einer rechtmäßig angeordneten Telfonüberwachung (§§ 100a, 100b StPO) unmöglich macht.

So scheiden viele effektive Überwachungsmaßnahmen vor allem aus technischen Gründen oder an der derzeitigen Realisierbarkeit aus.

2.4.3 Exkurs: Dateispuren/Identifizierung im Internet

Es gibt zwei universelle Arten der Identifizierung im Internet: die eigene E-Mail-Adresse und die eigene IP-Adresse. Beide Adressen hinterlassen so quasi einen digitalen Fingerabdruck, der allerdings verfälscht sein kann oder sich bei mehreren Nutzern eines Computer nicht zweifelsfrei zuordnen lässt. So kann ein E-Mail-Bomb-Geschädigter ohne größere Probleme die Absenderadresse herausfinden.

Beispiel: Ein „Mail-Bomb“-Angriff mit einem entsprechenden Tool (Programm) und dazwischengeschalteten Proxy-Server soll anonym durchgeführt werden. Als Einwahlsystem ins Netz wird T-online der Telekom benutzt werden. Zunächst konfiguriert der Angreifer in den Einstellungen für die Internet-Verbindung einen anonymen Proxy-Server, damit die Daten (Traffic) über diesen umgeleitet werden. Danach wird ein Mail-Bomb-Tool für die Attacke benutzt. Als Absenderadresse wird z. B. die technisch unmögliche Absenderadresse muellmann@spass.mailbomb eingetragen. Solche Tools bieten meistens mehrere angeblich anonyme Mail-Server an. Kurze Zeit später empfängt das Opfer unter Microsoft Outlook z. B. zehn E-Mails von einem gewissen „Müllmann“ mit der falscher Absenderadresse. Auf den ersten Blick ist der Ausgangspunkt der Mail nicht mehr erkennbar. Doch durch einen simplen Klick auf die Nachrichtoptionen kann der Ursprung der Mails und damit der Täter ermittelt werden. Im Mail-Header ist nämlich die IP-Adresse hinterlegt, unter welcher der PC, von dem aus die Mail abgeschickt wurde, bei seinem Provider verbunden war. Und vorne erkennt man an Hand von „t-dialin“, dass der Angreifer über das Einwahlsystem der T-Online im Netz eingeloggt war. Nun kann man beim Provider⁴⁶ ermitteln lassen (rechtliche Möglichkeiten beachten!), welcher Anwender unter dieser IP-Adresse die Datenübertragung ausgelöst hat. Ferner kann der Geschädigte unter Outlook im Klartext nachlesen welches „Bombing“-Tool benutzt wurde. Ebenso ist auch noch die Internet-Adresse des Angreifers, neben der des Opfers, zu lesen⁴⁷.

⁴⁶ Anmerkung: Erst durch die Auswertung von Protokolldateien auf dem Rechner des Service-Providers kann gegebenenfalls festgestellt werden mit welcher Benutzerkennung das Internet genutzt wurde. Welche Person aber diese Internetbenutzerkennung gebraucht hat, steht damit immer noch nicht fest. Ein gerichtsverwertbarer Nachweis kann letztlich nur durch eine Durchsuchung bei dem Verdächtigen und eine Auswertung von dessen Rechner erfolgen.

⁴⁷ PC Intern (03/2001): Kampf den Hackern, Spionen & Datendieben. Tarnkappe mit Löchern. S.16.

Wie bereits erwähnt, lassen sich alle Spuren im Internet verfolgen – abhängig vom technischen Aufwand. Dabei ist neben vielen weiteren Aspekten der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beim Einsatz technischer Mittel zu beachten ebenso wie die rechtlichen Grenzen.

2.5 Rechtliche Grenzen und Probleme bei der repressiven Bekämpfung von Internetkriminalität

Bei im Internet veröffentlichten Websites mit strafrechtlich relevantem Inhalt stellt sich die Frage der Strafbarkeit des Verantwortlichen. Zu unterscheiden ist diesbezüglich zwischen dem Anbieter der jeweiligen Internetseite und dem Provider, der den Zugang auf die Internetseiten ermöglicht.

Der Anbieter (und damit auch der in den meisten Fällen der Herausgeber) ist nach dem allgemeinen Strafrecht für die der Allgemeinheit oder bestimmten Nutzergruppe zugänglich gemachten Informationen verantwortlich. Anders sieht es bei dem Provider aus, dessen Strafbarkeit in § 5 TelediensteG geregelt ist. Hiernach besteht eine strafrechtliche Verantwortlichkeit für eigene vom Provider ins Netz gestellte Inhalte. Für fremde Inhalte – auch strafrechtlich relevante Seiten- besteht nur eine eingeschränkte bis überhaupt keine strafrechtliche Verantwortlichkeit. So sind die Provider nur dann strafrechtlich verantwortlich, wenn sie Kenntnis von den Inhalten haben und es ihnen technisch möglich und zumutbar ist diese Inhalte zu verhindern⁴⁸. Unberührt bleibt die Verpflichtung des Providers rechtswidrige Inhalte, von denen er unter Wahrung des Fernmeldegeheimnisses gem. § 85 Telekommunikationsgesetz Kenntnis erlangt hat, zu sperren. Dazu muss die Sperrung technisch machbar und zumutbar sein⁴⁹.

Ein weiteres strafrechtliches Problem ist der Besitz von verbotenen Dateien. Soweit sich der Täter Dateien mit strafrechtlich relevantem Inhalt aus dem Internet auf seine Festplatte geladen hat oder ausgedruckt hat, ist die Rechtslage einfach. Vorausgesetzt der Täter befindet sich im zweifelsfreien Besitz dieser Daten, so ist seine volle Strafbarkeit gegeben. Rechtlich anders ist der Fall zu betrachten, wenn sich der Internetnutzer nur Grafiken auf seinem Bildschirm anschaut, diese aber weder abspeichert, ausdruckt oder weiterverbreitet. Im diesem Fall dürfte der Besitz der verbotenen Dateien zu verneinen sein, unabhängig davon, ob die Dateien in einem temporären Speicher gespeichert werden oder nicht. Schwierig wird auch der Tatnachweis in den Fällen, wenn die Bilder nicht während des Herunterladens aus dem Internet Dritten gezeigt wurden.

Die Verbreitung von Dateien und Grafiken mit strafrechtlich relevantem Inhalt über E-Mail oder Newsgroups⁵⁰ ist gleichbedeutend mit dem Verbreiten von Schriftgut auf dem Postweg.

Weiterhin ist der besondere rechtliche Aspekt bei Beschlagnahme von EDV-Beweismitteln zu beachten (vgl. dazu 2.7.2).

48 Vgl. Meseke, B. (04/2000), S.245.

49 Vgl. Meseke, B. (04/2000), S.245.

50 Diskussionsforen, in denen Informationen eingestellt und abgerufen werden können. Inhalte sind überwiegend themenorientiert.



2.5.1 Rechtsaspekte und Datenschutz

Für eine effektive Strafverfolgung benötigt die Polizei Zugang zu vorhandenen Daten der Provider. Derzeit ist die Situation in diesem Zusammenhang noch relativ ungeklärt. Zwar könnten die Polizeibehörden gem. § 94 StPO Daten beschlagnahmen, aber faktisch würde eine derartige Beschlagnahme nicht zwangsläufig dazu führen, dass die beweiskräftigen, relevanten Daten beschlagnahmt würden. Die Strafverfolgungsbehörden sind somit auf eine enge Zusammenarbeit mit den Providern, z. B. als Zeugen, angewiesen. Gesetzlich ist hier eine befriedigende Lösung notwendig (z. B. Verpflichtung der Provider zur Herausgabe strafrechtlich relevanter Daten)

Ein Entwurf des Gesetzes über den Datenschutz bei Telediensten (TDDSG) im Jahre 1997 sah vor, dass die „Dienste-Anbieter (Provider, d.Verf.) Bestandsdaten auf Ersuchen an die zuständigen Stellen zu übermitteln haben“, sollte dies zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung erforderlich sein⁵¹. Dieser Empfehlung ist der Bundestag jedoch nicht gefolgt, sodass es zunächst bei der alten Rechtslage bleibt. Für das Strafverfahren bedeutet dies, dass zur Identifizierung eines Users wie gewohnt Zeugenaussagen des jeweiligen Providers herangezogen werden müssen, gem. § 161a StPO.

Da aber niemand dazu verpflichtet ist, sich außergerichtlich erst einmal Informationen über seine Zeugenaussage zu beschaffen, können folglich nur diejenigen Personen (Provider) zu einer Aussage veranlasst werden, die relevante Daten selbst bearbeitet haben. Bei international auftretenden Providern wie AOL und CompuServe befinden sich die Strafverfolgungsbehörden relativ schnell auf dünnem Eis, da z. B. aus der E-Mail-Adresse nicht einmal das Land des Nutzers ersichtlich ist.

Obwohl die Polizeien Bestands- und Verbindungsdaten der Vergangenheit nach §89 TKG und §12 FAG⁵² (§12 FAG vorläufig bis Ende 2001) erhalten, wird eine eindeutige Ermächtigungsgrundlage, z. B. in der StPO von den Strafverfolgungsbehörden vehement gefordert.

Als Basis hierfür würde sich auch das Telekommunikationsgesetz (TKG) als anbieten. Problem ist aber, dass die Netze derzeit noch nicht als Telekommunikation eingestuft sind⁵³ und hiermit eine Änderung des TKG erforderlich wäre.

Im Einklang mit der geforderten Auskunftspflicht der Provider steht auch die Forderung, die Provider müssten gesetzlich zur Speicherung von notwendigen Daten verpflichtet werden. Gemäß datenschutzrechtlichen Belangen dürfen die Provider zur Zeit nur die Daten speichern, die sie für ihre Abrechnung benötigen. Wobei sie daran gehalten sind, die Abrechnung unverzüglich zu erstellen und die Daten im Anschluss zu löschen (§6 TDSV). Sind die Daten anonymisiert, ist die Speicherung von Verbindungsdaten bis zu 80 Tagen zulässig, Bestandsdaten können dagegen bis zu 2 Jahren aufbewahrt werden (§4 TDSV).

51 Vgl. DPoIBl (Hg.): Moderne Telekommunikation und Kriminalität, Auskunftsanspruch gegen deutsche Internet Service Provider; S.18.

52 Auskunft über den Kommunikationsverkehr.

53 Vgl. Bundeskriminalamt (Hg.): Electronic Commerce – Markt der Zukunft. Strategische Kriminalitätsanalyse des Bundeskriminalamtes. Wiesbaden 1999, S.49.

Beweiserhebliche Daten können somit durch die Polizei nur in einem sehr kurzen Zeitkorridor (8 Tage⁵⁴) sichergestellt werden. Danach dürften sie auf Grund der gesetzlichen Bestimmungen und technischen Umgebung (z. B. Überschreiben) nicht mehr beim Provider vorzufinden sein.

Der o.g. Forderung, die Provider zur längeren Datenspeicherung zu verpflichten, steht der eiserne Grundsatz „Datenvermeidung“ des Datenschutzes nahezu unüberwindbar gegenüber.

2.5.2 Beschlagnahme von EDV-Beweismitteln

In der Bundesrepublik Deutschland können nur körperliche Gegenstände, bei einer Gesamtschau aller Auslegungskriterien, beschlagnahmt werden. Daten sind jedoch keine verkörperten Objekte und daher nicht beschlagnahmefähig⁵⁵. Allerdings sind die Datenträger als körperlicher Gegenstand beschlagnahmefähig, und somit indirekt auch die Daten⁵⁶. Ein Ausbau einer beschlagnahmten Festplatte aus einem Computer kommt nur in Betracht, wenn exakt die gleiche Hardware dienstlich den Strafverfolgungsbehörden zur Verfügung steht. Andernfalls wird die Zentraleinheit (Rechner) mitgenommen –erforderlichenfalls auch noch die Peripheriegeräte, z. B. bei exotischen Systemen. Nebenbei kann bei der Beschlagnahme des gesamten Rechners mit dazugehörigen Peripheriegeräten auch noch einer technischen Veränderung durch Hardwareverschlüsselung vorgebeugt werden. Im Übrigen ist es den Strafverfolgungsbehörden untersagt eigene Treiber für ihre Peripherie auf eine beschlagnahmte Festplatte aufzuspielen, weil dadurch die Festplatte und deren Inhalt verändert werden. Weiterhin könnte auch im Rahmen einer Sicherstellung das Kopieren der Festplatte des Tatverdächtigen auf einen von der Polizei mitgebrachten Datenträger erfolgen. § 94 I StPO erlaubt der Polizei die Beschlagnahme durch Inverwahrungnahme, aber auch die zu beschlagnahmende Gegenstände „in anderer Weise“ sicherzustellen.

Bei einem Internet-Provider kann das in-Verwahrung-nehmen der gesamten EDV-Anlage schnell den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz überschreiten, da z. B. bei einzelnen bekannten Dateien die Beweise auch durch Kopieren auf andere Datenträger und/oder Ausdrucken gesichert werden können.

Eine andere Möglichkeit wäre im Extremfall das Abfotografieren des Bildschirms zum Zwecke der Beweissicherung.

2.5.3 Tatortprinzip

In Bezug auf Internetkriminalität ist die Festlegung des Tatorts und die damit verbundenen Zuständigkeiten oft problematisch. Der § 9 I StGB besagt, dass der Tatort jeder Ort ist, an dem der zum Tatbestand gehörende Erfolg eingetreten ist oder hätte eintreten sollen⁵⁷. So-

54 Vgl. Bundeskriminalamt (Hg.): Electronic Commerce – Markt der Zukunft. Strategische Kriminalitätsanalyse des Bundeskriminalamtes. Wiesbaden 1999, S.50 ff.

55 Vgl. Janovsky (07/1998), S.502.

56 Vgl. Meseke, B. (04/2000), S.245.

57 Vgl. Janovsky (07/1998), S.503.



mit begründet das StGB nach h.M. für die deutsche Strafverfolgung auch dann eine Zuständigkeit, wenn die Delikte im Ausland (z. B. von einem ausländischen Server aus) begangen werden. Ein ausdrücklicher Bezug zu Deutschland ist damit nicht erforderlich. Dies würde eine weltumfassende Zuständigkeit deutscher Behörden bedeuten und ist für diese eine nicht zu erfüllende Aufgabe.

Nach h.M. unterliegen folgende Tätergruppen dem deutschen Strafrecht:

- Täter, die Websites mit strafbarem Inhalt aus dem Ausland für Deutschland bereitstellen
- Täter, welche von Deutschland aus strafbare Inhalte auf ausländische Server einstellen
- Täter, die in Deutschland Websites mit strafbaren Inhalten erstellen und
- Täter, die illegale Daten auf ausländischen Servern abgelegt haben und diese Daten von Deutschland aus abrufbar sind⁵⁸.

Allerdings gibt es auch eine Mindermeinung, welche die Auffassung vertritt, dass Internet-Straftaten auf Grund ihrer Eigenschaft als abstraktes Gefährdungsdelikt keinen Tatort im Inland begründen können und somit nicht von § 9 I StGB abgedeckt sind. Volksverhetzung im Internet hat z. B. keinen zum Tatbestand gehörenden Erfolg und würde somit keinen Tatort in Deutschland begründen.

Kann, wie in vielen Fällen, in welchen das Internet als Mittel zur Propaganda vom Ausland aus eingesetzt wird, ein Tatort in Deutschland nicht begründet werden, ist dennoch eine Verfolgung zulässig. Allerdings ist diese an die engen Voraussetzungen der §§ 5 bis 7 StGB geknüpft⁵⁹. Das Weltrechtsprinzip des § 6 StGB bleibt ebenfalls unberührt und wäre für deutsche Behörden hauptsächlich im Hinblick auf harte Pornografie von Interesse.

Auch hier wird deutlich, dass die aktuelle Rechtslage im Hinblick auf die Kriminalitätslage im Internet in Zukunft eindeutiger geregelt werden muss.

2.5.4 Weltweite Rechtsunterschiede und das Problem der Meinungsfreiheit

Das Problem der Zuständigkeit im Hinblick auf die Staatsgrenzen ist –eben so wie in allen anderen Delikten– auch im Bereich Internetkriminalität präsent. Viele Täter nutzen die internationale Anonymität und die Grenzen der nationalen Strafverfolgung aus⁶⁰. Um an Informationen von ausländischen Rechner zu gelangen, bleibt den Strafverfolgungsbehörden nichts anderes übrig, als ein Rechtshilfeersuchen an den jeweiligen Staat zu stellen. Dies dauert in der Regel jedoch Wochen oder Monate um überhaupt erst anzulaufen. Bis dann die notwendige Durchsuchung erfolgt, haben die Täter die relevanten Daten meist schon gelöscht oder ihren Standort, bzw. den des Rechners, verändert. Zudem muss die Tat in dem Land, in dem sich der Täter aufhält, auch unter Strafe stehen. Dies ist Voraussetzung für internationale Rechtshilfe und lässt bei Nichtstrafbarkeit der Tat alle Bemühungen zur Strafverfolgung ins Leere laufen.

58 Vgl. Bundeskriminalamt (Hg.): *Electronic Commerce – Markt der Zukunft. Strategische Kriminalitätsanalyse des Bundeskriminalamtes*. Wiesbaden 1999, S.51 ff.

59 Vgl. DpolBl (Hg.): *Moderne Telekommunikation und Kriminalität: Herausforderung Internet-Rechtsprobleme beim Zugriff auf EDV-Beweismittel*; S.17.

60 Vgl. Janovsky (07/1998), S.502.

Weltweite internationale Rechtsunterschiede begünstigen illegales Handeln ebenso wie Rechtslücken in einigen Ländern. So fallen z. B. die Verbreitung von NS-Gedankengut und der Handel mit Nazi-Waren in den USA und vielen anderen Ländern unter die Meinungsfreiheit und sind –im Gegensatz zur Bundesrepublik– straffrei. Dadurch wird eine wirksame Strafverfolgung der deutschen Behörden erschwert bzw. verhindert. Zu nennen ist hier der Fall, der Ende 1995 weltweit für Aufsehen sorgte und die rechtlichen Probleme im Hinblick auf die Meinungsfreiheit offen legte: Damals wurden pornografische Schriften im Internet entdeckt, die in Deutschland über die Münchener Netzvermittlungsstelle der CompuServe GmbH vom Computer ihrer amerikanischen Muttergesellschaft CompuServe Inc. in Ohio abgerufen werden konnten.

Weil eine länderspezifische Beschränkung der Newsgroups, in welchen die Inhalte gefunden wurden, nicht möglich war, sah sich CompuServe Inc. zunächst gezwungen, die fast 300 von der deutschen Polizei beanstandeten Newsgroups weltweit auf ihrem Server zu sperren. In den Vereinigten Staaten wurde der Firma Zensurmaßnahmen, Verletzung der Rede- und Pressefreiheit und „Kniefall“ vor der deutschen Justiz vorgeworfen. Es kam zu weltweiten Protesten gegen die deutschen Maßnahmen, und zahlreiche deutsche Universitäten beschränkten als Reaktion auf das Ermittlungsverfahren den internationalen Datenverkehr⁶¹.

Der Meinungsfreiheit wird somit von einer Vielzahl der Internetbenutzer eine überragende Bedeutung beigemessen. Dies hat zur Folge, dass strafrechtliche relevante Inhalte als schützenswert angesehen werden. Für die Erhaltung der Meinungsfreiheit im Netz wurde in den USA u.a. die „Blue Ribbon Campaign“ gegründet. Im Rahmen dieser Initiative werden kriminelle Inhalte im Netz „gespiegelt“, d.h. es werden identische Homepages oder Kopien erstellt, ohne dass der Inhalt der Seiten befürwortet wird. Solche Spiegelungen wurden z. B. vorgenommen, als deutsche Strafverfolgungsbehörden zu verhindern versuchten, dass über niederländische Server die linksextremistische Szene-Propaganda „radikal“ abgerufen werden konnte. Nachdem deutsche Online-Dienste den Zugang zum Server gesperrt hatten, wurde die entsprechende Seite von mehreren Usern gespiegelt. Die Bemühungen der Behörden gingen ins Leere. Für die Polizei bedeutet diese Entwicklung ebenfalls eine wesentliche Erschwernis ihrer Tätigkeiten.

2.6 Sonstige Grenzen repressiver Möglichkeiten

Neben technischen und rechtlichen Grenzen, stellt insbesondere auch das schlechte Anzeigeverhalten von Unternehmen und Privatpersonen eine Grenze der Strafverfolgungsmaßnahmen dar. Denn wo ein Delikt nicht zur Anzeige gebracht wird, kann es auch nicht verfolgt werden („Wo kein Kläger, da kein Richter“). Erkenntnisse der Polizeibehörden weisen auf ein hohes Dunkelfeld im Bereich Internetkriminalität hin, welches sich insbesondere auf ein katastrophales Anzeigeverhalten von Geschädigten zurückführen lässt. Die strategische Kriminalitätsanalyse des BKA 1999 weist auf die bekannten Zahlen der Kreditkartenunternehmen hin, die eindeutig belegen, dass die polizeilich bekannten Fälle nicht die Re-

61 Vgl. Sieber, U. (05/1996), S.429.



alität widerspiegeln. Eine effektive Strafverfolgung wird somit auch allein dadurch erschwert, als das eine Vielzahl der Delikte im Bereich Internetkriminalität Antragsdelikte sind (z. B. §§ 202a, 303a, 303b StGB). Diese werden, im Gegensatz zu Officialdelikten, nur verfolgt, wenn das jeweilige Delikt vom Geschädigten zur Anzeige gebracht wird. Gründe für das schlechte Anzeigeverhalten sind u.a.:

- Unternehmen fürchten, z. B. bei Zugabe eines Datendiebstahls, einen Imageschaden und Vertrauensverlust. Häufig werden diese Delikte von Firmen nicht gemeldet und die Verluste als Anfangsverluste ohnehin abgeschrieben⁶².
- Oft haben geschädigte Personen oder Unternehmen Angst, sich wegen ihrer Leichtsinnigkeit (z. B. mangelnde Internetsicherheit) zu blamieren und halten sich somit bei einer Strafanzeige zurück. Viele meinen auch, von der Polizei keine kompetente Hilfe zu bekommen. In erster Linie interessieren sich Geschädigte für eine Entschädigung und nicht für eine Bestrafung des Täters.
- Auch fürchten viele Geschädigte, bei Anzeige, ihren Computer, Daten und sonstige Materialien anlässlich einer möglichen Sicherstellung/Durchsuchung zu verlieren.

3 Fazit und Perspektiven

Besonders auf Grund der doch noch sehr unterschiedlichen Rechtslagen müssen die Polizeibehörden versuchen, auf internationaler Ebene eine länderübergreifende Strafverfolgung auf der Basis einer einheitlichen Rechtsprechung und eines regen Informationsaustausches zu erreichen.

Festzuhalten ist auf jeden Fall, dass eine effektive und effiziente Bekämpfung von Internetkriminalität im nationalen Rahmen nur bedingt erfolgreich sein kann. Angesichts der unbestreitbaren Globalität des Internet bedarf es letztlich auch einer internationalen Lösung.

Diese ist derzeit auf Grund der angesprochenen unterschiedlichen Rechtsanschauungen jedoch nicht absehbar. Das Gefühl, sich in einem rechtsfreien Raum zu bewegen, welches in großen Teilen der Bevölkerung noch vorherrschend ist, darf nicht länger gestützt werden.

Denn tatsächlich ist das Internet kein rechtsfreier Raum. Sämtliche Strafvorschriften in Deutschland gelten auch im Netz. Bei der Strafverfolgung jedoch läuft die Rechtsprechung teilweise ins Leere und so wird deutlich, dass nationales Recht in Teilbereichen oft an seine Grenzen stößt.

Dies zeigt sich dadurch, dass viele Gesetze (StPO, Arzneimittelgesetz) den Anforderungen des neuen Mediums Internet (noch) nicht standhalten, da sie entweder nicht durchsetzbar sind oder die in ihnen geregelten Eingriffsbefugnisse sich als wirkungslos entpuppt haben.

Weiterhin zeigt sich, dass durch die Weiterentwicklung und Entstehung neuer Technologien, z. B. Kryptografie und Stenografie, neben dem Zweck der Sicherheit des Netzes, eben auch den Internetkriminellen vermehrt Möglichkeit zur Verschleierung ihrer Handlungen gegeben wird.

⁶² Vgl. Bundeskriminalamt (Hg.): Electronic Commerce – Markt der Zukunft. Strategische Kriminalitätsanalyse des Bundeskriminalamtes. Wiesbaden 1999, S.57.

In diesem Zusammenhang wird klar, dass den polizeilichen Möglichkeiten zur präventiven und repressiven Bekämpfung von Internetkriminalität technische, rechtliche und auch mentale Grenzen auferlegt sind, welche im Moment die Prävention und Strafverfolgung wesentlich behindern, bzw. unmöglich machen.

Auf Grund seines weltumspannenden Charakters sowie seiner Schnelligkeit und Vielseitigkeit wird sich das Internet künftig auch zu dem Steuerungs-, Informations- und Kommunikationsmedium für kriminelle Personen oder Gruppen entwickeln⁶³.

Obwohl polizeiliche Aktivitäten gegen Internetkriminalität bereits ausgeprägt sind, kann die Polizei indessen nicht alleine handeln. Maßgeblich für den Erfolg der Bemühungen ist auch, was danach kommt, d.h. die polizeiliche Kompetenz muss ihre Fortsetzung in der richterlichen Kompetenz finden. Gleiches gilt sowohl für den Gesetzgeber, der Prävention und Strafverfolgung auf eine stabile rechtliche Grundlage stellen muss⁶⁴, als auch für die Provider. Diese haben Einfluss auf die Verbreitung einer Vielzahl von Inhalten und müssen ggf. Sicherheitsvorkehrungen erhöhen und mit den Strafverfolgungsbehörden kooperieren.

Schließlich muss auch die Internet-Gemeinde selbst ihren Teil dazu beisteuern, dass die Sicherheit im Netz erhöht wird, kriminellen Aktivitäten entschlossen vorgebeugt wird und Straftaten effektiv verfolgt werden.

Sollte notwendiges Handeln unterbleiben, wird mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit das eintreten, was heutzutage vielerorts befürchtet wird: Die Kriminalität im Internet gerät außer Kontrolle.

Literaturverzeichnis

Anonymous (1999): *Hacker's guide. Sicherheit im Internet und im lokalen Netz.* Haar bei München 1999.

Bundeskriminalamt (Hrsg.): *Electronic Commerce – Markt der Zukunft – auch für Kriminelle? Strategische Kriminalitätsanalyse im Bundeskriminalamt.* Wiesbaden 1999.

Bundesamt für Verfassungsschutz (Hrsg.): *Rechtsextremistische Bestrebungen im Internet.* Köln, April 2000.

Bundesamt für Verfassungsschutz (Hrsg.): *Extremistische Bestrebungen im Internet* (1999), 2.aktualisierte Auflage Köln, Juni 1999.

Heinzmann, P./Ochsenbein, A. (1998): *Strafrechtliche Aspekte des Internet.* Kriminalistik 07/1998.

Janovsky, T. (1998): *Kriminalistik. Internet und Verbrechen. Die virtuelle Komponente der Kriminalität.* Kriminalistik 07/1998.

Meseke, B. (2000): *Ermittlungen im Internet – Positionen und Dissonanzen. Rechtliche Konfliktpunkte bei der Bekämpfung von Kriminalität im Internet.* Kriminalistik 04/2000.

63 Vgl. BfV (Hg.): *Extremistische Bestrebungen im Internet*, in: Broschüre des BfV, Juli 1999.

64 Vgl. Bundeskriminalamt (Hg.): *Electronic Commerce – Markt der Zukunft. Strategische Kriminalitätsanalyse des Bundeskriminalamtes.* Wiesbaden 1999, S.74.



Sicherheit von Informations- und Kommunikationstechnologien: Broschüre des Landesamt für Verfassungsschutz Hessen, Januar 2001 (auch unter: <http://www.verfassungsschutz-hessen.de>).

Sieber, U. (1996): Strafrechtliche Verantwortlichkeit für den Datenverkehr in internationalen Computernetzen (1). *Juristen Zeitung* 05/96.

Ulfkotte, U. (1998): *Verschlusssache BND*. Überarbeitete und erweiterte Ausgabe. München 1998.

Der Verbringungsgewahrsam als polizeirechtliche Eingriffsmaßnahme¹

1 Allgemeines

1.1 Grundsätzliches zur Thematik

Gesetzliche Regelungen zum Verbringungsgewahrsam, einer Maßnahme, die vorsieht, von der Polizei festgenommene Störer in einem Polizeifahrzeug an einen mehr oder weniger entfernten Ort zu bringen und dort freizulassen², sind weder in bundesrechtlichen noch in landesrechtlichen Polizeigesetzen ausdrücklich verankert. Der Verbringungsgewahrsam, erstmals 1979 in einem Fachbeitrag³ erwähnt, als Gefahrenabwehrmaßnahme der Polizei ist bis heute nicht unumstritten. Sowohl die Literatur, als auch Rechtsprechung und Gesetzgebung lassen auf den ersten Blick eine gemeinsame Linie vermissen⁴. Um den Verbringungsgewahrsam als rechtmäßige Eingriffsmaßnahme nutzen zu können, ist eine Vielzahl von Einzelaspekten durch den handelnden Polizeivollzugsbeamten zu berücksichtigen. Widersprüchliche Verwaltungsvorschriften zu möglichen Ermächtigungsgrundlagen der einzelnen Bundesländer⁵ erschweren zusätzlich die Rechtsfindung. Speziell vor dem Hintergrund der bisweilen existenzbedrohenden Auswirkungen⁶ eines unrechtmäßigen Verbringungsgewahrsams sind umfassende Kenntnisse der Rechtslage unabdingbar. Diese Hausarbeit soll die bisherige Entwicklung des Verbringungsgewahrsams darstellen, und insbesondere einen Überblick über die vom anordnenden Polizeivollzugsbeamten anzustellenden Überlegungen aus polizeirechtlicher Sicht geben.

1.2 Entwicklung des Verbringungsgewahrsams

Der Verbringungsgewahrsam wurde zunächst als Minusmaßnahme in den Flächenstaaten angewendet. In ländlich strukturierten Regionen kam es im Einzelfall dazu, dass die Fahrt zum nächstgelegenen Gewahrsamraum länger andauerte als dies zur Gefahrenabwehr erforderlich war⁷. Demzufolge wurde der Gewahrsam während der Fahrt aufgehoben und der Betroffene unmittelbar auf freien Fuß gesetzt. Die weitere Fahrt zum Gewahrsamraum wäre nicht mehr rechtmäßig gewesen, wenn der Grund für die Gewahrsamnahme aufgrund des fortgeschrittenen Zeitverlaufs entfallen war.

Einen weiteren Gebrauch des Verbringungsgewahrsams gab es in verschiedenen Großstädten. Auslösendes Moment war die Liberalisierung und Entkriminalisierung, die mit dem

* Dieter Lindt war Student des 57. Studienjahres (2001-2003) der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Fachbereich Bundesgrenzschutz, in Brühl/Rhld. und Lübeck.

1 Anm. des Herausgebers: Die nachfolgende Abhandlung beruht auf einer vom Verfasser im Rahmen des Studiums angefertigten Hausarbeit.

2 LG Hamburg, NVwZ-RR 1997 S.537; Rchor, Rdnr.493, 530.

3 Greiner (1979), S. 92 – 95.

4 Kappeler (2000), S.228.

5 VVPolGBbg, Nr. 17.2; VVHSOG Nr. 32.1.2.

6 Leggereit (1999), S.263.

7 Gizinski (2000), S.42, 43.



zweiten Strafrechtsreformgesetz von 1974 einherging. Landstreicherei, Bettelei und Obdachlosigkeit gemäß §361 Nr. 3, 4 und 8 StGB alter Fassung wurden als Straftat abgeschafft⁸. Nichtsesshafte wurden, um einen gefahrenträchtigen Zustand zu beseitigen, einzeln oder in Gruppen an den Stadtrand gefahren und dort wieder freigelassen.

Die gleiche Verfahrensweise wurde auch gegenüber der offenen Drogenszene im Hamburger Stadtteil St.Georg praktiziert⁹

Weitere Anwendungsbeispiele sind die Verbringungen von Fußballfans, sowie Demonstrationsteilnehmern. Hierdurch sollte Gefahren durch massenpsychologisch ausgelöste, unfriedliche und rechtswidrige Aktionen entgegengetreten werden¹⁰.

Einen Sonderfall der Verbringung gab es anlässlich der „Chaostage“ in Hannover 1995. In einem sogenannten Rückführungsgewahrsam wurden angereiste Punks zu ihren Heimatgemeinden verbracht¹¹.

2 Mögliche Rechtsgrundlagen

Nach der Lehre vom Vorbehalt des Gesetzes, gemäß Artikel 20 III Grundgesetz, bedarf jeder Eingriff in die Rechte des Menschen einer Ermächtigungsgrundlage. Um dem Verfassungsgrundsatz der inhaltlichen Bestimmtheit der Gesetzesnormen, abgeleitet aus dem Rechtsstaatsprinzip¹², zu entsprechen, gibt es in den Polizeigesetzen des Bundes und der Länder eine Vielzahl speziell geregelter Ermächtigungsgrundlagen. Deshalb dürfte es nur im Ausnahmefall zur Anwendung der polizeilichen Generalklausel kommen¹³.

2.1 Unmittelbare Ausführung einer Maßnahme

Die unmittelbare Ausführung einer Maßnahme, die in vielen Landespolizeigesetzen als auch im Bundesgrenzschutzgesetz geregelt ist, stellt keine eigenständige Befugnis dar. Es bedarf vielmehr einer anderen zulässigen Eingriffsermächtigung. Die daraus resultierende Maßnahme kommt als Selbstvornahme ausschließlich in Betracht wenn der Verantwortliche nicht oder nicht rechtzeitig erreicht werden kann. Zudem muss es sich auch um eine vertretbare Handlung handeln.

Bezogen auf die möglichen Adressaten einer Verbringung lässt sich feststellen, dass hier die Gefahrenabwehr durch Verbringung einer anderen Person nicht erreicht werden kann. Dementsprechend liegt eine vertretbare Handlung nicht vor.

Folglich sind die gesetzlichen Ermächtigungen zur unmittelbaren Ausführung nicht geeignet den Verbringungsgewahrsam zu rechtfertigen¹⁴.

8 Greiner (1979), S.92; Maaß (1985) S. 152 II. 1.;Kappeler (2000), S.228.

9 LG Hamburg, NVwZ-RR 1997, S.537.

10 vgl. Kappeler (2000), S.227; Köbschall (1997) S.263.

11 Köbschall (1997) S.263.

12 Schmidt/Seidel (2001), S.65, 66 .

13 siehe Fußnote 10.

14 Vgl. Maaß (1985), S.157.

2.2 Durchsetzung einer Platzverweisung mit unmittelbarem Zwang

Die Vorschriften über den unmittelbaren Zwang stellen ebenfalls keine eigenständige Rechtsgrundlage dar. Es handelt sich vielmehr um eine Vollstreckungshandlung zur Durchsetzung einer vollstreckungsfähigen und vollstreckungsbedürftigen Grundverfügung. Der unmittelbare Zwang kann inhaltlich nicht über die Grundverfügung hinausgehen. Er ist in allen Polizeigesetzen geregelt, und wird übereinstimmend definiert als die Einwirkung auf Personen oder Sachen durch körperliche Gewalt, ihre Hilfsmittel und durch Waffen. Körperliche Gewalt muss auf den Betroffenen physisch wirken durch unmittelbaren körperlichen Zwang. Hierunter fallen folglich Maßnahmen wie das Abführen, Festhalten oder Abdrängen einer Person unter Einsatz der körperlichen Kraft des Vollstreckungsbeamten¹⁵. Auch der Verbringungsgewahrsam, zumindest in Teilen, lässt sich darunter subsumieren. Wenn die zu verbringende Person zum Dienstfahrzeug gebracht wird, liegt körperliche Gewalt vor. Das Dienstfahrzeug selbst ist jedoch beispielhaft aufgezählt als Hilfsmittel der körperlichen Gewalt. Fraglich ist in diesem Zusammenhang ob das Dienstfahrzeug ausschließlich als Hilfsmittel der körperlichen Gewalt angesehen werden kann. Es könnte auch lediglich als Transportmittel verstanden werden. Durch das Dienstfahrzeug wird jedoch ein Ortswechsel der zu verbringenden Person realisiert, insofern wirkt es auch auf den Betroffenen ein, der ja nicht freiwillig den anderen Ort aufsuchen wollte, und ist somit auch als Hilfsmittel der körperlichen Gewalt zu qualifizieren.

Folglich wird bei der Verbringung unmittelbarer Zwang mit körperlicher Gewalt und ihrem Hilfsmittel angewendet.

Der Verbringungsgewahrsam in Form der Verwaltungsvollstreckung könnte als zwangsweise Durchsetzung einer zuvor ergangenen Platzverweisung¹⁶, als erforderliche Grundverfügung, angesehen werden. Gesetzliche Ermächtigungsgrundlagen zur Platzverweisung finden sich, mit Ausnahme des PolG Baden Württemberg, in allen Polizeigesetzen der Länder und des Bundes. In Baden Württemberg muss daher auf die polizeiliche Generalklausel zurückgegriffen werden wenn die Verbringung im Lichte der Platzverweisung betrachtet wird. Tatbestandlich setzt sowohl die Generalklausel als auch die Platzverweisung die Abwehr einer Gefahr voraus, folglich besteht bezüglich der Voraussetzungen kein Unterschied.

Die Platzverweisung beinhaltet das Gebot an eine Person, sich vorübergehend von einem bestimmten Ort zu entfernen, beziehungsweise das Verbot vorübergehend einen bestimmten Ort zu betreten. Von der Platzverweisung nicht mehr gedeckt sind weitere Direktiven an die Person, sich zum Beispiel in eine bestimmte Richtung fortzubewegen oder einen bestimmten Ort aufzusuchen¹⁷. Das VG Bremen vertritt hierzu folgende Auffassung: „Es mag Ausnahmefälle geben, in denen dem von einer Platzverweisung Betr. aufgegeben werden kann, nicht nur einen bestimmten Ort zu verlassen, sondern zugleich auch einen anderen bestimmten Ort aufzusuchen.“¹⁸. Auf welcher Rechtsgrundlage dies geschehen soll, lässt das VG Bremen jedoch offen. Zusätzliche Anweisungen an den Betroffenen lassen sich dann

15 Heesen/Hönle (2000), S.1003,1004 RdNr.2 mit weiteren Nachweisen.

16 In einigen Polizeigesetzen der Bundesländer auch „Platzverweis“ genannt.

17 Vgl. Heesen/Hönle (2000),S.717 RdNr.7.

18 VG Bremen,NVwZ 1986, S.863.



mit der entsprechenden Generalklausel begründen¹⁹, zumal ja auch wie bereits dargestellt bei den Voraussetzungen kein Unterschied besteht. Demnach könnte der Verbringungsge-
wahrhaftig in Form der zwangsweisen Durchsetzung einer Platzverweisung inklusive zusätzlicher Direktive als zulässig angesehen werden. Soll die Verbringung gegenüber Demonstrationsteilnehmern durchgeführt werden, ist unbedingt vorher die Versammlung auf der Grundlage des Versammlungsgesetzes aufzulösen. 'Ein Platzverweis, der gegen die Teilnehmer einer Sitzblockade verfügt wird, ist rechtswidrig, falls die Sitzblockade nicht zuvor auf der Grundlage des Versammlungsgesetzes aufgelöst worden ist'²⁰.

2.3 Gewahrsamnahme zur Durchsetzung einer Platzverweisung

Der Gewahrsam zur Durchsetzung einer Platzverweisung hat mit Ausnahme der Bundesländer Bremen und Saarland dieselben Voraussetzungen. Die Gewahrsamnahme muss unerlässlich sein zur Durchsetzung des Platzverweises²¹. In Bremen muss eine erhebliche Gefahr als Folge der Nichtbeachtung einer Platzverweisung gegeben sein²². Das Saarländische Polizeigesetz nennt keinen Gewahrsam im Zusammenhang mit einer Platzverweisung²³. Zur Vereinheitlichung der weiteren Betrachtung, der Gewahrsamnahme zur Durchsetzung eines Platzverweises, bleiben die Bundesländer Bremen, Saarland und Baden-Württemberg²⁴ außen vor.

Die Gewahrsamnahme muss unerlässlich sein zur Durchsetzung des Platzverweises. Dies bedeutet das der Gewahrsam hier als ultima ratio²⁵ anzusehen ist. Stehen andere gleich geeignete Maßnahmen der Gefahrenabwehr zur Verfügung, so ist die Gewahrsamnahme schon aufgrund des Fehlens der tatbestandlichen Voraussetzungen unzulässig.

„Unter Gewahrsam i.S. des Polizeirechts wird in der Rechtsprechung und Literatur ein mit hoheitlicher Gewalt hergestelltes Rechtsverhältnis verstanden, kraft dessen einer Person die Freiheit dergestalt entzogen wird, dass sie von der Polizei in einer dem polizeilichen Zweck entsprechenden Weise verwahrt, d.h. daran gehindert wird, sich fortzubewegen“²⁶.

Der Gewahrsam ist also eine freiheitsentziehende Maßnahme, bei der die Rechtsgarantien bei Freiheitsentziehung gemäß Artikel 104 GG, einem grundrechtsgleichen Recht, zu beachten sind.

„Eine Freiheitsentziehung liegt dann vor, wenn jemand gegen seinen Willen durch die öffentliche Gewalt an einem bestimmten, eng umgrenzten Raum festgehalten wird. Eine Freiheitsbeschränkung ist schon dann gegeben, wenn jemand gegen oder ohne seinen Willen durch

19 Vgl. Heesen/Hönle (2000), S.717 RdNr.6.

20 OVG Bremen, NVwZ 1987, S.235.

21 siehe zum Beispiel § 39 I Nr 1 BGSg, § 13 I Nr.3 HHSOG, § 204 I Nr.4 LVwG Schleswig-Holstein, u.a.

22 § 15 I Nr.3 BremPolG.

23 § 13 SPolG.

24 Das PolG Baden-Württemberg kennt die Platzverweisung nicht als eigenständige Norm (siehe 2.1.).

25 letztes Mittel.

26 VG Bremen, NVwZ 1986, S.862; OVG Münster, NJW 1980, S.138.

die öffentliche Gewalt daran gehindert wird, einen bestimmten, ihm an sich zugänglichen Ort aufzusuchen und sich dort aufzuhalten“²⁷.

Ob der Verbringungsgewahrsam als freiheitsentziehende oder freiheitsbeschränkende Maßnahme zu qualifizieren ist, muss im Einzelfall entschieden werden. Das Landgericht Hamburg bejahte in dem zur Entscheidung vorliegenden Fall die Freiheitsentziehung.

„Da die Betroffenen während der Verbringungsfahrt weder für eine ganz unbedeutende Zeitdauer noch für einen gebotenen, jenseits der Freiheitsbeschränkung liegenden Zweck festgehalten wurde, ist in dieser Maßnahme eine Freiheitsentziehung zu sehen“²⁸. Wenn die Verbringung gegenüber dem Betroffenen etwas durchsetzt, zu dem er ohnehin verpflichtet ist, dann ist unter Umständen eine Freiheitsentziehung nicht gegeben²⁹. Der Verbringungsgewahrsam ist also dann keine freiheitsentziehende Maßnahme, wenn der polizeiliche Zweck jenseits der Freiheitsbeschränkung liegt und die Maßnahme kurzfristig ist. Bei der Gewahrsamnahme zur Durchsetzung einer Platzverweisung³⁰ ist die Freiheitsentziehung grundsätzlich immanent, wie sich schon aus der Definition ergibt. Daraus folgt, dass bei einer längerfristigen Verbringung die den zusätzlichen Zweck der Freiheitsentziehung verfolgt nur die Vorschriften über den Gewahrsam anzuwenden sind. Eine nur kurzfristige Verbringung, die lediglich die Qualität einer Freiheitsbeschränkung hat, dürfte zudem auch nicht geeignet sein, den mit der Verbringung gewünschten Zweck zu erreichen. Da die Unterscheidung zwischen Freiheitsbeschränkung und Freiheitsentziehung nur gradueller Natur³¹ ist, wird im Zweifelsfall von der freiheitsentziehenden Maßnahme des Gewahrsams auszugehen sein. Nur durch diese Betrachtungsweise wird auch ein effektiver Grundrechtsschutz gewährleistet. Als einziges Bundesland nennt Hessen, in seiner Verwaltungsvorschrift zum hessischen Sicherheits- und Ordnungsgesetz, den Verbringungsgewahrsam als Unterfall der Gewahrsamnahme zur Durchsetzung einer Platzverweisung, und sieht diesen als zulässig an³². Dies kann jedoch nicht als Indiz dafür gesehen werden, dass, in den anderen Bundesländern und dem Bund, der Verbringungsgewahrsam nicht von den entsprechenden Vorschriften erfasst wird. Vielmehr wird von dem handelnden Polizeibeamten, auf Grund seiner Ausbildung, die Anwendung bekannter Auslegungsmethoden zu erwarten sein. Hierdurch ist es auch möglich, sogar im Bundesland Brandenburg zu einem pragmatischen Ergebnis zu kommen. Die Verwaltungsvorschrift des Landes Brandenburg zu § 17BbgPolG (Gewahrsam) sieht den Verbringungsgewahrsam nur zu dem Zweck einen Platzverweis durchzusetzen als grundsätzlich unzulässig an. Begründet wird dies mit der Verpflichtung des Betroffenen aus der Platzverweisung³³. Es ist jedoch wie bereits dargelegt durchaus möglich die Platzverweisung mit zusätzlichen Direktiven zu versehen. Auf Grund eines untrennbaren, innerlichen und sachlichen Zusammenhanges würde der Platzverweisung somit ein zusätzlicher Zweck innewohnen. Hierdurch kann eine Ausnahme zur grundsätzlich unzulässigen Verbringung be-

27 Hesselberger (1996), S. 330 RdNr.2.

28 LG Hamburg, NVwZ-RR 1997, S.540.

29 LG Hamburg, NVwZ-RR 1997, S.540mit weiteren Nachweisen.

30 Zur Platzverweisung siehe Ausführungen unter 2.1.

31 Vgl.; BVerwG, NJW 1982, S. 536,537.

32 VVHSOG Nr. 32.1.2.

33 Siehe unter 2.1.



gründet werden. Demnach könnte der Verbringungsgewahrsam in Form der Gewahrsamnahme zur Durchsetzung einer Platzverweisung inklusive zusätzlicher Direktive als zulässig angesehen werden.

2.4 Die Verbringung als Präventivgewahrsam

Um eine unmittelbar bevorstehende Begehung oder Fortsetzung einer Straftat oder einer Ordnungswidrigkeit von erheblicher Bedeutung für die Allgemeinheit zu verhindern, kann der Bundesgrenzschutz eine Person in Gewahrsam nehmen, wenn dies unerlässlich ist³⁴. Die entsprechenden Vorschriften der Polizeigesetze sind zu einem großen Teil wortidentisch. Die Bundesländer Baden-Württemberg³⁵, Bremen³⁶, Brandenburg³⁷, Sachsen³⁸ und Rheinland-Pfalz³⁹ formulieren in ihren Polizeigesetzen zumindest sinngemäß, wenn auch mit anderen Worten. Teilweise wird von einer unmittelbar bevorstehenden Störung für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung gesprochen, oder aber um eine Ordnungswidrigkeit von erheblicher Gefahr zu verhindern. Gemeinsam ist aber allen Vorschriften der ultima-ratio-Charakter⁴⁰.

In allen bisher bekannten Fällen des Verbringungsgewahrsams war allerdings die Platzverweisung eine weniger einschneidende und dennoch gleich geeignete Maßnahme zur Verhinderung der unmittelbar bevorstehenden Begehung oder Fortsetzung einer Straftat oder einer Ordnungswidrigkeit von erheblicher Bedeutung für die Allgemeinheit. Sollte die Gewahrsamnahme dann unerlässlich zur Durchsetzung des Platzverweises sein, finden die unter 2.2. genannten Vorschriften als *lex specialis* Anwendung. Da somit der Präventivgewahrsam nicht geeignet ist eine Rechtsgrundlage für die Verbringung zu begründen, wird auf die Erörterung der weiteren Tatbestandsmerkmale verzichtet.

3 Verhältnismäßigkeit

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist abgeleitet aus dem Rechtsstaatsprinzip⁴¹. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit besagt, dass die Rechte des einzelnen nur insoweit eingeschränkt werden dürfen, als es im Interesse des Gemeinwohls unabdingbar ist⁴², und somit der einzelne vor unnötigen Eingriffen hoheitlicher Gewalt bewahrt bleibt⁴³. Verhältnismäßig ist eine polizeiliche Maßnahme, wenn sie geeignet, erforderlich und angemessen ist.

34 § 39 I Nr.3 BGS-G.

35 § 28 I Nr. 1 BW PolG.

36 § 15 I Nr.2 BremPolG.

37 § 17 I Nr.2 BbgPolG.

38 § 22 I Nr.2 SächsPolG.

39 § 14 I Nr.2 POG Rheinland-Pfalz

40 Siehe unter 2.2.

41 Hesselberger (1996), S. 177 RdNr.29c).

42 Schmidt/Seidel (2001), S.69.

43 siehe Fußnote 40.

3.1 Geeignetheit

Geeignet ist eine polizeiliche Maßnahme, wenn sie objektiv zwecktauglich ist. Dies bedeutet in Bezug auf den Verbringungsgefahr, dass dieser, für die Abwehr der Polizeigefahr, durch die Verbringung des Betroffenen, zumindest nützlich sein muss. Der Zweck muss nicht notwendigerweise voll erreicht werden. Geeignet ist eine polizeiliche Maßnahme auch dann, wenn sie einen Schritt in die richtige Richtung darstellt, und dadurch eine Verringerung der Polizeigefahr erreicht wird. Häufig wird erst die Gesamtschau mehrerer polizeilicher Maßnahmen, etwa gegen unterschiedliche Personen, zu einer Beseitigung der Polizeigefahr führen. „Wird eine polizeiliche Maßnahme erst als geeignet angesehen, wenn sie den Zweck voll erreicht, also „objektiv zwecktauglich“ ist, so wäre jeder Eingriff, der nicht zum Erfolg führt, automatisch *rechtswidrig* (z. B. der misslungene Versuch, mit Hilfe einer schwachen Polizeikette eine größere Menschenmenge abzudrängen, oder ein fehlgegangener Schuss, der den Pflichtigen nicht zum Anhalten veranlasst o.Ä.)“⁴⁴. „Grundsätzlich ist die Verbringung ein Schritt in die richtige Richtung. Diese Teileignung genügt den Anforderungen der Geeignetheit“⁴⁵.

3.2 Erforderlichkeit

Erforderlich ist eine polizeiliche Maßnahme, wenn es kein milderes Mittel zum angestrebten Erfolg gibt. Hierbei ist im Sinne des sogenannten Interventionsminimums zu prüfen, ob eine weniger belastende, zumindest gleich geeignete, Maßnahme zur Verfügung steht. Gleich geeignet bedeutet in diesem Zusammenhang sowohl den gleichen Grad der Erfolgsaussicht, als auch einen vergleichbaren Aufwand der polizeilichen Maßnahme. „Eine mildere Maßnahme ist immer geboten, wenn mit ihr der gefahrenabwehrende Zweck in gleicher Weise erreicht werden kann wie mit der eingriffintensiveren“⁴⁶. Bezogen auf den Verbringungsgefahr müsste hierdurch der Betroffene weniger beeinträchtigt sein als durch die Gewahrsamnahme. Dies kann bei Betrachtung einzelfallbezogener Aspekte durchaus zu unterschiedlichen Ergebnissen führen.

Das Landgericht Mainz hat in seinem Urteil⁴⁷ den Verbringungsgefahr als milderes Mittel gegenüber einer Aufnahme mit eventueller Übernachtung im Polizeigewahrsam verneint. Dem Urteil zu Grunde lag die Verbringung eines 57 Jahre alten gehbehinderten Stadstreichers aufs Land. „Entscheidend kommt es dabei aber auf die Art des „Verbringens“ an... Der Betroffene ist durch eine derartige Maßnahme von allem ihm im bebauten Bereich leichter erreichbaren Hilfsmöglichkeiten abgeschnitten, was gerade die Lage alkoholisierter Personen – und dies sind Stadstreicher meist – entscheidend auch dann verschlechtert, wenn man sie im Augenblick der Verbringung nicht als *hilflös* ansieht. Von daher gesehen ist die „Verbringung aufs Land“ keineswegs notwendigerweise das mildere Mittel gegenüber dem Polizeigewahrsam, in welchem dem Betroffenen neben Unterkunft auch Verpflegung und Beaufsichtigung (einschließlich der Herbeirufung eines Arztes bei Veranlassung)

44 Heesen/Hönle (2000), S.493 RdNr.6

45 Köbschall (1997), S.267

46 Heesen/Hönle (2000), S.493 RdNr.7.

47 LG Mainz, MDR 1983, S.1044.



gewährleistet sind....“⁴⁸. Erschwerend kam hinzu dass der Mann unter Zurücklassung seines ganzen Besitzes, zu dem auch die Gehhilfe und der Schlafsack gehörten, relativ kurz vor Eintritt der Dämmerung bei einer maximalen Außentemperatur von 5° Celsius zu einem außerhalb der Ortschaft gelegenen unbewohnten Platz im Freien verbracht wurde ⁴⁹.

Das Landgericht Hamburg⁵⁰ stellt in seiner Urteilsbegründung auf Art und Dauer der Maßnahme ab. Es bewertet einerseits die Zeit der Verbringung, einschließlich der Zeit die der Betroffene nach der Entlassung am Verbringungsort bis zum Zeitpunkt seiner Rückkehr an den Ort seiner Wahl oder seines gewöhnlichen Aufenthalts benötigt, andererseits die Zeit der Gewahrsamnahme in der Gewahrsamseinrichtung. Meines Erachtens unberücksichtigt gelassen hat das Landgericht Hamburg hierbei aber den notwendigen Zeitraum für den Transport zur Gewahrsameinrichtung, sowie die ebenfalls benötigte Zeit des Betroffenen zur Rückkehr an den Ort seiner Wahl oder seines gewöhnlichen Aufenthalts. Erst hierdurch ist der exakte Vergleich der Dauer beider Maßnahmen möglich. Bezüglich der Art des Verbringungsgewahrsams führt das Landgericht Hamburg zusätzliche Belastungen an. Hier wird nach der Entlassung des Betroffenen am Verbringungsort die fehlende Orientierung, die Suche nach einem Verkehrsmittel, die Warte – und Fahrzeit, die Fahrtkosten und eventuelle psychische oder physische Probleme, bedingt durch die Tageszeit und/oder das Wetter aufgeführt. Nach meiner Überzeugung entgeht dem Landgericht Hamburg hierbei jedoch, dass die gleichen Belastungen auch bei einer Entlassung aus dem amtlichen Gewahrsamraum eintreten können. Es ist keineswegs sichergestellt dass die Betroffenen einer Gewahrsamnahme in jedem Fall über Ortskenntnisse in der Umgebung der Gewahrsameinrichtung verfügen, und dort die Verkehrsverbindungen, die Tageszeit und das Wetter günstiger sind als an einem anderen Verbringungsort.

Das OVG Bremen⁵¹ hatte sich mit der Verbringung von Demonstrationsteilnehmern zu befassen. Die Tages- und Jahreszeit, die konkreten Witterungsverhältnisse an dem betreffenden Tag, das Alter und mögliche gesundheitliche Beeinträchtigungen der Demonstrationsteilnehmer sind, nach Ansicht des OVG Bremen, in die polizeilichen Erwägungen mit einzu beziehen, bevor sich zum Verbringungsgewahrsam entschlossen werden darf. „Wird alles dies beachtet, wird man in dem Aufenthalt in einem Haftraum oder Arrestraum nicht von vornherein einen den betroffenen Demonstrationsteilnehmer geringer belastenden Eingriff sehen können als in dem Transport an einen etwas weiter entfernten Ort. Die Betroffenen werden die Lebenssituation des Eingesperrtseins möglicherweise als bedrückender empfinden, zumal sie durch die konkreten Umstände, enge Räume, viele Personen, andauernde Bewachung, Ungewissheit über die Dauer der Einschließung, fehlende Kontaktmöglichkeiten zu Angehörigen und anderes mehr, zusätzlich erschwert sein kann“⁵².

Zusammenfassend ist festzustellen, dass bei Beachtung der dargelegten Einzelaspekte ein Verbringungsgewahrsam durchaus als das mildere Mittel gegenüber dem herkömmlichen Gewahrsam angesehen werden kann. Dies wird besonders deutlich im Falle des sogenann-

48 LG Mainz, MDR 1983, S.1044.

49 LG Mainz, MDR 1983, S.1044.

50 LG Hamburg, NVwZ 1997, S.539.

51 OVG Bremen, NVwZ 1987, S.237.

52 OVG Bremen, NVwZ 1987, S.237.

ten Rückführungsgewahrsams⁵³ bei dem die Betroffenen nicht nur in die Heimatgemeinde, sondern sogar zu ihrer Wohnung verbracht wurden. Dieser Eingriff ist eindeutig das mildere Mittel zur Gefahrenabwehr gegenüber dem Gewahrsam in einer Gewahrsameinrichtung.

3.3 Angemessenheit

Angemessen ist eine polizeiliche Maßnahme, wenn das eingesetzte Mittel nicht außer Verhältnis zum angestrebten Zweck steht. Die eingeschränkten Rechtsgüter des Betroffenen sind mit den zu schützenden Rechtsgütern gegeneinander abzuwägen. Bei dieser anzustellenden Abwägung darf kein erkennbares Missverhältnis vorhanden sein. Bei Erlass der polizeilichen Maßnahme können selbstverständlich nur diejenigen Umstände mit einbezogen werden, die zu diesem Zeitpunkt bekannt sind. Die Entscheidung des handelnden Polizeivollzugsbeamten hat demnach den Charakter einer Prognose, weil sie zumindest teilweise in die Zukunft gerichtet ist. „Ergibt sich nachträglich, dass – unvorhersehbar – mehr Nach- als Vorteile entstanden sind, so ist die getroffene Maßnahme dennoch rechtmäßig gewesen“⁵⁴.

Bezogen auf den Verbringungsgewahrsam ist zu sagen, dass auch hier die berühmten Umstände des Einzelfalls entscheidend sind. Grundsätzlich gilt nur, dass der Verbringungsgewahrsam, als das mildere Mittel, immer dann angemessen ist, wenn auch der herkömmliche Gewahrsam als angemessen prognostiziert wird.

4 Ermessen

Maßnahmen der allgemeinen polizeilichen Gefahrenabwehr werden nach pflichtgemäßem Ermessen getroffen. Hierbei wird unterschieden zwischen Entschließungsermessen, Mittelauswahlermessen und Adressatenauswahlermessen.

4.1 Entschließungsermessen

Das Entschließungsermessen beschränkt sich auf die Entscheidung ob eingeschritten werden soll oder eben nicht, und dürfte für den Verbringungsgewahrsam keine Rolle mehr spielen, weil ja bereits durch die vorhergehende Maßnahme (Platzverweisung inklusive zusätzlicher Direktive) die Entscheidung zum Handeln gefallen ist.

4.2 Mittelauswahlermessen

Dem Mittelauswahlermessen kommt eine größere Bedeutung zu. Hierbei ist zu prüfen welches von mehreren möglichen Mitteln zur Gefahrenabwehr eingesetzt wird. Hierbei kann es beim Verbringungsgewahrsam zu einer Ermessensschrumpfung auf Null kommen, etwa wenn bei Masseningewahrsamnahmen anlässlich von Fußballspielen oder aufgelösten Demonstrationen kein, oder nicht genügend amtlicher Gewahrsamraum zur Verfügung steht. Im übrigen besteht die gleiche Möglichkeit auch bei einer herkömmlichen Gewahrsamnahme. Auch kann bezüglich der Wahl des Transportmittels hier das Ermessen ausgeübt wer-

53 Köbschall (1997) S.263.

54 Heesen/Hönle (2000),S.495 RdNr.8.



den wenn mehrere Alternativen zur Verfügung stehen. Denkbar ist hier die Entscheidung zwischen Personenkraftwagen, Kleinbussen oder öffentlichen Verkehrsmitteln.

4.3 Adressatenauswahlermesssen

Das Adressatenauswahlermesssen ist auszuüben, um zu entscheiden gegen welche, von mehreren möglichen polizeipflichtigen Personen, die Maßnahme zu richten ist. Auch hier kann es zu einer Ermessensschumpfung auf Null kommen. Dies ist dann der Fall wenn nur eine polizeipflichtige Person vorhanden ist. Bei Ausschreitungen im Zusammenhang mit aufgelösten Demonstrationen könnten Ingewahrsamnahmen gegen die Rädelsführer ausgesprochen werden, und andere Polizeipflichtige mit Hilfe des Verbringungsgewahrsams an unterschiedliche Orte verbracht werden. „Die Gefahren können jedenfalls dann nachhaltig abgewehrt werden, wenn Störerstrukturen beseitigt werden und die Anzahl der störenden Personen an den Gefahrenbrennpunkten verringert wird. Dies erscheint durch eine ausgewogene Kombination von Ingewahrsamnahmen der intensivsten Störer und durch Verbringungen sog. Mitläufer zu dislozierten Orten möglich“⁵⁵.

5 Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht

Die Polizeigesetze der Länder und des Bundes sind einfache Gesetze die im Wege des förmlichen Gesetzgebungsverfahrens, entweder nach dem Grundgesetz oder der jeweiligen Landesverfassung, zu Stande gekommen sind. „Gemäß Art. 1 III GG handelt es sich bei den Grundrechten des Grundgesetzes um unmittelbar geltendes Recht, das alle Staatsgewalten bindet. Die im Grundgesetz enthaltenen Grundrechte bilden also zusammen mit dem übrigen Verfassungsrecht, d.h. dem Staatsorganisationsrecht, die Spitze der bundesrepublikanischen Rechtsordnung, sind somit insbesondere gegenüber den einfachen Gesetzen *höherrangiges* Recht“⁵⁶. Auch die Landesverfassungen enthalten Grundrechte die sich jedoch keine Einschränkung gegenüber den grundgesetzlich verankerten Grundrechten haben dürfen⁵⁷. Aber auch die Grundrechte sind als höherrangiges Recht nicht schrankenlos.

5.1 Freiheit der Person gem. Art.2 II Satz 2 GG, Art.104 GG

Die Beschränkung der Freiheit der Person ist gemäß Artikel 104 I GG nur auf Grund eines förmlichen Gesetzes möglich. Dieser qualifizierte Gesetzesvorbehalt verdrängt den einfachen Gesetzesvorbehalt des Art. 2 II Satz 3 GG. Der Schutzbereich des Art. 2 II Satz 2 und 104 GG umfasst die körperliche Bewegungsfreiheit des Grundrechtsträgers, also die Möglichkeit sich frei von dem Ort seines momentanen Aufenthalts zu entfernen. Der Schutzbereich ist folglich bei jeder freiheitsbeschränkenden Maßnahme betroffen. Für freiheitsentziehende Maßnahmen werden weitere Voraussetzungen in Art. 104 II GG genannt, die ihren Niederschlag in den Formvorschriften zur Gewahrsamnahme der jeweiligen Poli-

55 Köbschall (1997) S.267.

56 Schmidt/Seidel (2001), S.1.

57 Vgl. Art 142 GG, Schmidt/Seidel (2001), S.1.

zeigesetze finden⁵⁸. Der Verbringungsgewahrsam ist grundsätzlich als freiheitsentziehende Maßnahme anzusehen⁵⁹. Diese Freiheitsentziehung endet mit der Entlassung des Betroffenen am Verbringungsort⁶⁰. Wie bereits unter 5. ausgeführt sind die Polizeigesetze der Länder und des Bundes förmliche Gesetze. Sie sind also, soweit sie die Gewahrsamnahme zur Durchsetzung einer Platzverweisung regeln, in Verbindung mit den entsprechenden Formvorschriften geeignet freiheitsentziehende Maßnahmen in Form der Verbringung zu rechtfertigen.

5.2 Freizügigkeit gem. Art. 11 I GG

Die Freizügigkeit darf gemäß Artikel 11 II GG auf Grund eines förmlichen Gesetzes, unter anderem für den Fall eingeschränkt werden, in dem es zur Vorbeugung gegen strafbare Handlungen erforderlich ist. Somit unterliegt das Grundrecht auf Freizügigkeit einem qualifizierten Gesetzesvorbehalt. Der Schutzbereich des Artikel 11 I GG umfasst das Recht, an jedem Ort innerhalb der Bundesrepublik seinen Aufenthalt oder Wohnsitz zu nehmen. Der Begriff des Aufenthalts ist entscheidend, weil er weiter ausgelegt werden kann als der Begriff des Wohnsitzes, und so den maximalen Grundrechtsschutz gewährleistet. Aufenthalt meint das Verweilen an einem bestimmten Ort mit einer Dauer von zumindest einem Tag⁶¹. Da diese Dauer bei einem Verbringungsgewahrsam auch schon aus anderen Gründen ausscheidet, ist der Schutzbereich des Artikel 11 GG nicht betroffen. „Ausschlaggebend ist die *tatsächliche Realisierbarkeit* der Rückkehr seitens des Betroffenen, die Wiedererlangung der *Selbstbestimmung* über den gewählten Aufenthaltsort. Unter diesen Gesichtspunkten liegt dem Verbringungsgewahrsam unter regelmäßigen Umständen kein Eingriff in das Recht auf Freizügigkeit (Art. 11 GG) zugrunde⁶².

5.3 Menschenwürde gem. Art. 1 I GG

Die Würde des Menschen ist unantastbar. Aus dieser Formulierung folgt die Unmöglichkeit einer Beschränkung dieses Grundrechts. Der Schutzbereich des Artikel 1 I GG umfasst den Eigenwert und Achtungsanspruch des Menschen. Fraglich ist, ob der Verbringungsgewahrsam geeignet ist die Menschenwürde zu verletzen. In konkreten Einzelfällen ist dies durchaus im Bereich des Möglichen. „Schwerer wiegt die Überlegung, dass die „Verbringung“, zumal je nach den Umständen, den Charakter einer kränkenden und entwürdigenden Behandlung mit Strafcharakter gewinnen kann, bei der Stadtstreicher, insbesondere dann, wenn sie schon wiederholt aufgefallen sind, wegen vergleichsweise geringer Vorwürfe, wozu auch Pöbeln und Randalieren gehören kann, schwerwiegende Nachteile erleiden können. Dazu rechnet bereits das kilometerweite Verbringen von vertrauten Plätzen, verbunden mit der Notwendigkeit, selbst für die Rückkehr sorgen zu müssen, abgesehen von allen anderen dabei denkbaren Misslichkeiten (Witterung, nicht bekannte und nicht in der Nähe ge-

58 Siehe z. B. §§ 40, 41, 42 BGSg; §§ 36, 37, 38 PolG NW; §§ 19, 20, 21 NGefAG

59 Siehe auch unter 2.2..

60 LG Hamburg, NVwZ-RR 1997, S.537.

61 Ausführlich Schmidt/Seidel (2001), S.270.

62 Kappeler, DÖV 2000, S 232.



legene Verkehrsverbindungen für die Rückfahrt, zeitlich ungünstige Rückfahrverbindung, nicht mitgeführtes Geld für die Rückfahrt u.a.)...⁶³. Einer Verbringung kann somit, nach Maßgabe der konkreten Umstände des Einzelfalles, die Tendenz zu einer entwürdigenden Behandlung mit Strafcharakter innewohnen⁶⁴. Die aufgezeigten würdeverletzenden Umstände führen im Ergebnis auch immer zu einem Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit⁶⁵ und somit zu einer rechtswidrigen Maßnahme.

Wenn der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachtet wird, kann ein Verletzung der Menschenwürde durch die Verbringung ausgeschlossen werden. „Im Ergebnis bleibt daher festzuhalten, dass der Verbringungsgewahrsam zwar nicht per se und in jedem Einzelfall geeignet ist, die Menschenwürde der Betroffenen anzutasten, dass jedoch die Freiheitsentziehung mit gleichzeitiger Fremdbestimmung über den Aufenthaltsort sowie mit anschließendem Sich-selbst-Überlassen der Betroffenen eine derartige Tendenz durchaus aufzuweisen vermag“⁶⁶.

6 Folgen des unrechtmäßigen Verbringungsgewahrsams

Wie bereits einleitend erwähnt kann der unrechtmäßige Verbringungsgewahrsam bisweilen existenzbedrohende Auswirkungen für den anordnenden und somit verantwortlichen Polizeivollzugsbeamten haben. Das liegt an der freiheitsentziehenden Wirkung die dem Verbringungsgewahrsam immanent ist. Hierdurch wird regelmäßig der Tatbestand der Freiheitsberaubung gemäß § 239 StGB erfüllt. Die Strafbarkeit bleibt jedoch aus, wenn sich der Täter auf einen Rechtfertigungsgrund berufen kann. Dieser Rechtfertigungsgrund ist bei Polizeivollzugsbeamten in aller Regel die rechtmäßige Amtsausübung. Entfällt dieser Rechtfertigungsgrund weil der konkrete Verbringungsgewahrsam rechtswidrig war, so bleibt dem Beamten nur noch sich auf einen Verbotsirrtum gemäß § 17 StGB zu berufen. Dieser Schuldausschließungsgrund greift jedoch nur wenn er unvermeidbar ist. In der Regel trifft dies jedoch für einen rechtskundigen, ausgebildeten Polizeivollzugsbeamten nicht zu. Es darf also grundsätzlich von der Strafbarkeit ausgegangen werden.

Einhergehend mit der Freiheitsberaubung ist bei einer unrechtmäßigen Verbringung auch der Tatbestand der Nötigung gemäß § 240 StGB.

Dies wird mit abgenötigten Verhalten der Duldung von Verbringungsfahrt, Aussetzung, Orientierung und Rückweg bei gleichzeitiger Verwerflichkeit, in Folge nicht legitimen Verhaltens begründet⁶⁷. Bezüglich Rechtswidrigkeit und Schuld gilt das zur Freiheitsberaubung ausgeführte in uneingeschränktem Maße. Die existenzbedrohende Wirkung kann sich dann aus dem Strafmaß des Urteils ergeben. Bezüglich der Konkurrenzenlehre liegt beim unrechtmäßigen Verbringungsgewahrsam die Idealkonkurrenz, oder auch Tateinheit, zwischen Nötigung und Freiheitsberaubung vor. Der Strafraum wird dann nach dem sogenannten Absorptionsprinzip gemäß § 52 II StGB gebildet. Hiernach wird die Strafe nach dem Ge-

63 LG Mainz, MDR 1983, S. 1044.

64 Kappeler, DÖV 2000, S 232.

65 Siehe unter 4.

66 Kappeler, DÖV 2000, S 233.

67 LG Hamburg, NVwZ-RR 1997, S.540, 541.

setz gebildet, das die schwerste Strafe androht, wobei sie nicht milder sein darf als die anderen anwendbaren Gesetze es zulassen. Der Strafraum ergibt sich somit aus § 239 StGB und sieht Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe vor. Strafschärfend kann dabei die Eigenschaft als Amtsträger gewertet werden, wenn zwischen Tathandlung und Amtsausübung ein innerer Zusammenhang besteht⁶⁸.

Wird im Urteil auf Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr erkannt, so endet das Beamtenverhältnis mit der Rechtskraft des Urteils⁶⁹. Dieses Strafrechtsrisiko gilt in verschärftem Maße für das Bundesland Hamburg. Die Staatsanwaltschaft hat ausdrücklich auf die nach ihrer Ansicht bestehende Unzulässigkeit des Verbringungsgewahrsams hingewiesen. Der Polizeibeamte darf also davon ausgehen, dass seine Anordnung des Verbringungsgewahrsams gerichtlich überprüft wird. Er sollte deshalb schon aus Eigeninteresse diese Maßnahme nur sehr restriktiv und absolut rechtssicher anwenden.

7 Fazit

Als einzige Ermächtigungsgrundlage, kann in den Fällen in denen der Verbringungsgewahrsam angezeigt ist, auf Grund seiner freiheitsentziehenden Wirkung und des damit verbundenen ultima-ratio-Charakters ausschließlich die Gewahrsamnahme zur Durchsetzung einer Platzverweisung inklusive zusätzlicher Direktive greifen. Wenn ein Gewahrsam schon auf Grund einer Platzverweisung zulässig ist, dann muss erst recht der Verbringungsgewahrsam, als das mildere Mittel, zur Durchsetzung einer Platzverweisung mit zusätzlicher Direktive als zulässig angesehen werden.

Der handlungsverantwortliche Polizeivollzugsbeamte hat dabei die allgemeinen Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen, insbesondere die dargelegten Aspekte zum Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und die aus Art. 104 GG resultierenden Formvorschriften zu beachten. Wenn all dies gelingt verstößt er weder gegen höherrangiges Recht noch macht er sich strafbar. Der Verbringungsgewahrsam ist somit eine rechtlich zulässige Gefahrenabwehrmaßnahme der Polizeien der Länder und des Bundes.

Literaturverzeichnis

- Gizinski, R.*: Verbringungsgewahrsam, Interview mit O. Tölle. Kompass (Mitteilungsblatt der Landespolizeischule Berlin), Heft 6/2000, S.42, 43.
- Greiner, A.*: Über den »Verbringungsgewahrsam« als unkonventionelle Maßnahme der Gefahrenabwehr. Die Polizei 3/79, S. 92-95.
- Heesen, D. / Hönle, J. / Peilert, A.*: Bundesgrenzschutzgesetz, BGS mit VwVG und UzwG, 4. Auflage, Hilden/Rhld. 2002.
- Hesselberger, D.*: Das Grundgesetz, Kommentar für die politische Bildung, 10. überarbeitete Ausgabe, Bonn 1996.

⁶⁸ LG Mainz, MDR 1983, S. 1044.

⁶⁹ Siehe z. B. § 48 BBG; § 51 LBG NW; § 43 NBG.



-
- Kappeler, A.-M.*: Der Verbringungsgewahrsam im System vollzugspolizeilicher Eingriffsbefugnisse. *Die öffentliche Verwaltung* 2000, S. 227-234.
- Köbschall, T.*: Der Verbringungsgewahrsam aus rechtlicher Sicht, in: *Die Polizei* 9/1997, S. 263-268.
- Leggereit, R.*: Der Verbringungsgewahrsam – ein generell rechtswidriges Instrumentarium der Vollzugspolizei? *NVwZ* 1999, S. 263-265.
- Maaß, R.*: Der Verbringungsgewahrsam nach dem geltenden Polizeirecht. *NVwZ* 1985, S. 151-158.
- Rachor, F.*: Polizeihandeln. In: Denninger/Lisken (Herausgeber), *Handbuch des Polizeirechts*, 3., neubearbeitete und erweiterte Auflage, München 2001 S.295-562.
- Schmidt, R. / Seidel, S.* : *Grundrechte*, 2. Auflage, Bremen 2001.

**Kronzeugenregelungen im deutschen Strafrecht –
Eine kurze Bestandsaufnahme¹**

1 Herkunft und Bedeutung des Begriffs „Kronzeuge“

Der Begriff des sog. Kronzeugen stammt rechtshistorisch aus dem angelsächsischen Strafverfahrensrecht; er spielt bis heute vor allem im angloamerikanischen Strafprozess – aber nicht nur dort – eine wichtige Rolle². Ein Kronzeuge ist im modernen Sprachgebrauch ein Zeuge, der zwar selbst als Täter oder Teilnehmer von Straftaten in Erscheinung getreten ist, der jedoch mit den Strafverfolgungsbehörden freiwillig zusammenarbeitet und dem deshalb für sein Auftreten als Belastungszeuge bzw. für seine sonstige Mitwirkung bei der Aufklärung und/oder Verhinderung von Straftaten im Gegenzug bestimmte Vergünstigungen in Gestalt von Straffreiheit oder zumindest Strafmilderung gewährt werden können. Wenn sich die Staatsanwaltschaft in einem Strafprozess eines Kronzeugen bedient, dann wird diesem regelmäßig eine elementare Bedeutung und damit die Funktion eines Hauptbelastungszeugen zukommen, weshalb der Kronzeuge im englischsprachigen Rechtsraum verbreitet auch als „principal witness“ bzw. „chief witness“ bezeichnet wird.

2 Die sog. große Kronzeugenregelung von 1989

Dem deutschen Strafrecht war die Rechtsfigur des Kronzeugen lange unbekannt. Erst im Jahre 1989 kam es zur Einführung einer allgemeinen („großen“) Kronzeugenregelung, die den Begriff „Kronzeuge“ erstmals explizit verwendete, und zwar zunächst beschränkt auf den Bereich terroristischer Straftaten. Diese – von Anfang an politisch umstrittene – gesetzliche Regelung über die Gewährung von Straffreiheit oder Strafmilderung für tatbeteiligte Personen, die mit den Strafverfolgungsbehörden kooperieren, wurde in das Strafrecht eingeführt durch das „Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches, der Strafprozessordnung und des Versammlungsgesetzes und zur Einführung einer Kronzeugenregelung bei terroristischen Straftaten“ vom 9.6.1989 (BGBl. I 1989, 1059), welches am 16.06.1989 in Kraft trat. Die schon in der Gesetzesbezeichnung hervorgehobene Kronzeugenregelung bei terroristischen Straftaten war konkret enthalten in Art. 4 des Gesetzes³, der wiederum die §§ 1-5 umfasste. Die genannten Vorschriften regelten detailliert die Voraussetzungen, unter denen bei Straftaten aus der terroristischen Szene einem Kronzeugen ein Absehen von der Verfolgung (also ein Verzicht schon auf die Anklageerhebung durch die Staatsanwaltschaft)

* Regierungsdirektor Martin Kastner ist Dozent für Einsatzrecht im Studienbereich Rechtswissenschaft an der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Fachbereich Bundesgrenzschutz, Lübeck.

1 Anm. des Herausgebers: Die nachfolgende Abhandlung beruht auf einer von der Verfasserin im Rahmen des Studiums angefertigten Hausarbeit.

2 Großbritannien: „Queen’s evidence“, also so viel wie „Zeuge der Königin“ [d. h. der Krone, welche im angelsächsischen Strafprozess die Anklage vertritt]; USA: „State’s evidence“; allgemein auch: „approver“.

3 Welches im Fachschrifttum gelegentlich kurz als „Kronzeugengesetz“ bezeichnet wird, was der amtlichen Gesetzesbenennung allerdings nicht entspricht.



bzw. – für den Fall der Anklageerhebung – ein gerichtliches Absehen von Strafe oder zumindest eine Strafmilderung zuteil werden konnte. Die große Kronzeugenregelung gehörte also systematisch betrachtet teilweise in das Strafverfahrensrecht, teilweise in das materielle Strafrecht. Die Rechtsprechung hatte in der Folgezeit mehrfach Anlass, sich mit der Auslegung und Anwendung der Kronzeugenregelung ausführlicher auseinanderzusetzen⁴. Die Gültigkeit der Kronzeugenregelung war ursprünglich bis zum 31.12.1992 befristet; später verlängerte der Gesetzgeber die Geltungsdauer aber wiederholt. Durch das sog. Verbrechensbekämpfungsgesetz (BGBl. I 1994, 3186) wurde dann im Jahre 1994 in das Gesetz vom 09.06.1989 ein neuer Art. 5 eingefügt, der eine *zusätzliche* Kronzeugenregelung für „organisiert begangene Straftaten“ beinhaltete. Zuletzt war die Gültigkeitsdauer der Art. 4 und 5 des Gesetzes vom 09.06.1989 bis zum 31.12.1999 befristet. Da eine weitere Verlängerung durch den Gesetzgeber nicht mehr erfolgte, ist die „grosse“ Kronzeugenregelung zum Ende des Jahres 1999 – vorerst ersatzlos – ausgelaufen.

3 Wiedereinführung eines allgemeinen Kronzeugengesetzes?

Es gab und gibt jedoch – vor allem aus dem Bereich der Strafverfolgungsbehörden – zahlreiche Stimmen, die vehement eine Neuauflage der „großen“ Kronzeugenregelung fordern, ggf. in einer modifizierten und verbesserten Form. Auch die 71. Justizministerkonferenz (JMK) vom 24./25.5.2000 in Potsdam wies darauf hin, dass aus der staatsanwaltschaftlichen und gerichtlichen Praxis nach wie vor Bedarf für eine Kronzeugenregelung angemeldet wird, nämlich für solche Straftaten, die auf der Täterseite durch besonders abgeschottete Strukturen gekennzeichnet sind und die typischerweise nur mit Hilfe von Insiderwissen aufgeklärt werden können. Die JMK sprach sich deshalb dafür aus, zu prüfen, ob nicht ein Gesetzgebungsverfahren für eine neue Kronzeugenregelung alsbald eingeleitet werden solle. Schon vor dem 11. September 2001 bereitete das Bundesministerium der Justiz (BMJ) in der Tat eine derartige Nachfolgeregelung vor. Diese sollte jedenfalls für aussagewillige Rechtsextremisten und außerdem für den Bereich der Organisierten Kriminalität gelten. Ein entsprechender Gesetzentwurf wurde vom BMJ im Januar 2001 vorgelegt und insbesondere von Vertretern der SPD befürwortet⁵. Die Realisierung dieses Gesetzentwurfs scheiterte jedoch gleichwohl am Widerstand der GRÜNEN. Umstritten war dabei im politischen Raum u. a. die Frage, ob die Neuregelung – so wie die früheren Vorschriften – zusätzlich auch aussagebereiten Terroristen zugute kommen solle und ob – was neu gewesen wäre – das Instrument des Kronzeugen nicht auch zur Bekämpfung von Korruptionsdelikten eingesetzt werden könne.

Durch die verheerenden Terroranschläge vom 11. September 2001 entstand dann eine grundlegend neue Ausgangssituation. Angesichts der nunmehr eingetretenen, bisher unbekannt Dimension der Bedrohung durch den internationalen Terrorismus bestand im politischen Raum zunächst weithin Einigkeit darüber, dass kooperationswillige „Aussteiger“ aus

4 Vgl. z. B. BGH, NJW 1991, 989; BayObLG, 1991, 2575.

5 Vgl. z. B. die Anmerkungen von Bundesinnenminister Otto Schily in der „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ vom 19.3.2001, sowie in „Die Welt“ vom 8.10.2001; ferner die Schily-Rede vor dem Deutschen Bundestag am 11.10.2001 in Berlin.

der Terroristenszene de lege ferenda in ein neues gesetzliches Kronzeugenmodell einzubeziehen seien. Deshalb sollte das am 1.1.2002 (rückwirkend) in Kraft getretene „Gesetz zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus“ – Terrorismusbekämpfungsgesetz – vom 9.1.2002 (BGBl. I 2002, S. 361) nach den ursprünglichen Plänen bereits eine neue und umfassende Kronzeugenregelung enthalten. Jedoch konnte man sich im Gesetzgebungsverfahren wiederum über die Einzelheiten einer derartigen Neuregelung letztlich nicht abschließend verständigen, sodass entgegen allen anderslautenden Ankündigungen das am 1.1.2002 in Kraft getretene Terrorismusbekämpfungsgesetz dann doch keine neue Kronzeugenregelung enthielt.

Immerhin wurde der nachträgliche Erlass einer solchen in mehrfachen Äußerungen von Mitgliedern der damaligen Bundesregierung für eine nahe Zukunft in Aussicht gestellt, und zwar entweder in Gestalt eines eigenständigen „Kronzeugengesetzes“ oder aber durch die Aufnahme einer entsprechenden Ergänzung des Strafgesetzbuches. Gedacht war mit Blick auf die letztgenannte Variante z. B. an eine Erweiterung der in § 46 StGB enthaltenen Regelung⁶ oder aber an die Einfügung eines gänzlich neuen Paragraphen in Gestalt eines § 46a StGB. Entgegen diesen Ankündigungen ergab sich jedoch im Laufe des Frühjahrs 2002, dass die an der Regierungskoalition beteiligten Parteien zu einer politischen Einigung über die in Aussicht gestellte Kronzeugenregelung erneut außerstande waren. Als ausschlaggebend erwies sich dabei wiederum der Widerstand der GRÜNEN, die seit jeher dem „schmutzigen Deal von Schwerverbrechern mit dem Rechtsstaat“⁷ überwiegend kritisch bis ablehnend gegenüber gestanden hatten. Damit war der Versuch, ein Nachfolgemodell für die Ende 1999 ausgelaufene Kronzeugenregelung zu etablieren, trotz des zwischenzeitlich eher noch gestiegenen Handlungsbedarfs wiederum gescheitert. Aus den Reihen der UNION ist dieses Scheitern scharf kritisiert worden. Auch Vertreter der F.D.P. haben sich wiederholt für eine Neuauflage ausgesprochen und die Wiedereinführung der Kronzeugenregelung – als einem „wirksamen und rechtsstaatlich einwandfreien Instrument zur Verbrechensbekämpfung“ – als längst überfällig bezeichnet.

Im Zuge der Bundestagswahl im Herbst 2002 gelang es den vormaligen Koalitionsparteien bekanntlich, eine knappe Mehrheit an Stimmen zu erringen und damit erneut die Bundesregierung zu stellen. In den Verhandlungen über den neu zu schließenden Koalitionsvertrag konnte sich die SPD mit ihrem Konzept der Wiedereinführung eines eigenständigen Kronzeugengesetzes jedoch nicht durchsetzen. Im letztlich zustande gekommenen Koalitionsvertrag ist nur noch davon die Rede, dass für Personen, die sich zwar selbst strafbar gemacht haben, die jedoch an der Aufklärung bzw. Verhinderung von Straftaten mitwirken, Milde- rungsgründe in das Gesetz aufgenommen werden sollen⁸. Dies läuft auf eine eher unspekta-

6 Betreffend die sog. Grundsätze der Strafzumessung, die das Gericht bei der Festlegung von Art und Höhe der konkreten Strafe leiten sollen.

7 So wörtlich der GRÜNE/B90-Verhandlungsführer Volker Beck im Zuge der Verhandlungen über eine neue Kronzeugenregelung.

8 Der entsprechende Passus im Koalitionsvertrag auf S. 66 lautet wörtlich: „In den Fällen, in denen jemand für das Gericht nachweisbar zur Aufklärung oder Verhinderung schwerer Straftaten beiträgt oder sonstige außergewöhnliche Strafmilderungsgründe vorliegen, werden wir die Möglichkeiten zur Strafmilderung erweitern.“



kuläre punktuelle Ergänzung des Strafgesetzbuches – z. B. durch die Aufnahme eines § 46a StGB n. F. – hinaus. Mit der Wiedereinführung einer umfassenden und detailreichen Kronzeugenregelung nach dem Vorbild des ausgelaufenen Artikelgesetzes aus dem Jahre 1989 ist damit vorerst nicht mehr zu rechnen.

Freilich wird – ganz unabhängig von der eben gestellten Prognose – der politische und juristische Streit über die Notwendigkeit und Legitimation einer neuen Kronzeugenregelung vorhersehbar weitergehen. Dem häufiger erhobenen Vorwurf, angesichts der dem – ja stets auch tatbeteiligten – Kronzeugen zugute kommenden Vergünstigungen bleibe die materielle Gerechtigkeit auf der Strecke, weil der seine Komplizen ausliefernde Kronzeuge ungeschoren davonkomme, ließe sich der Boden dadurch entziehen, dass jedenfalls bei schweren Straftaten des Kronzeugen selbst diesem lediglich Strafmilderung, nicht aber völlige Straffreiheit gewährt wird. So könnte z. B. bei Kronzeugen aus der terroristischen Szene oder aus dem Bereich der Organisierten Kriminalität, die selbst schwere Schuld auf sich geladen haben, eine Mindestfreiheitsstrafe in der Größenordnung von drei bis fünf Jahren vorgesehen werden. Aber auch wenn das Ziel einer angemessenen und gerechten Bestrafung von Straftätern, welche in die Rolle des Kronzeugen schlüpfen oder flüchten, auf Grund der einzuräumenden Privilegierungen teilweise nicht vollständig erreicht werden sollte:

Allein ein kurzer prüfender Blick in die Geschichte der Bekämpfung der Mafia sizilianischer, italienischer und US-amerikanischer Prägung demonstriert eindeutig, dass effektive Strafverfolgung gegen gewachsene und nach außen abgeschottete verbrecherische Organisationen ohne die Hilfe von aussagewilligen „Insidern“ schlichtweg nicht möglich ist. Eine weitere bekannte und letztlich nicht zu leugnende Problematik beim Kronzeugen besteht darin, dass dieser auf Grund seiner prozessualen Lage versucht sein mag, auch durch übertriebene oder sogar gezielt unwahre Behauptungen – z. B. der Verdächtigung Unschuldiger – seine Stellung zu verbessern. Der Kronzeuge weiß oder meint jedenfalls zu wissen, was die Verfolgungsbehörden von ihm erfahren wollen. Fehlt ihm ausreichendes Wissen oder traut er sich – z. B. aus Angst vor Racheakten – nicht, dieses zu benutzen, so liegt die Gefahr von falschen Bekundungen auf der Hand. Gleichwohl handelt es sich hierbei nicht wirklich um eine Gefahr, die allein und spezifisch mit der Rechtsfigur des Kronzeugen verbunden wäre: Die Notwendigkeit einer Beurteilung der Glaubwürdigkeit im Hinblick auf unter Umständen „zweifelhafte“ Zeugen ist gerade dem Strafprozess auch sonst immanent und stellt insofern auch in anderen Zusammenhängen eine Routineaufgabe für das erkennende Gericht dar.

4 Die sog. kleinen Kronzeugenregelungen im deutschen Strafrecht

Unabhängig von der oben beschriebenen, derzeit ausgelaufenen, aber *de lege lata* in zumindest rudimentärer Form wieder zu erwartenden Kronzeugenregelung, die in allgemeiner Form zur Bekämpfung von Terrorismus, Extremismus und Organisierter Kriminalität einen Rückgriff auf Kronzeugen im Strafverfahren erlaubte, kennt die aktuelle deutsche Rechtsordnung in zwei speziellen Zusammenhängen Privilegierungsvorschriften, die ihrem Wesen nach ebenfalls Kronzeugenregelungen darstellen, ohne dass freilich das Gesetz insoweit den Begriff des Kronzeugen ausdrücklich verwenden würde. In Ansehung dieser – nach wie

vor gültigen – Bestimmungen hat sich der Terminus „kleine“ Kronzeu­genregelungen eingebürgert.

Dies gilt zunächst für die in § 31 BtMG⁹ enthaltene und auf Drogendelikte bezogene Regelung, die bei der Bekämpfung der Rauschgiftkriminalität eine gewisse Rolle spielt. Nach der genannten Vorschrift kann das Gericht die Strafe nach seinem Ermessen mildern oder von einer Bestrafung wegen bestimmter – vergleichsweise leichter – Rauschgiftstraftaten absehen, wenn der Täter durch die freiwillige Offenbarung seines Wissens wesentlich dazu beigetragen hat, dass die Tat über seinen eigenen Tatbeitrag hinaus aufgedeckt werden konnte (§ 31 Nr. 1 BtMG), oder wenn der Täter freiwillig sein Wissen so rechtzeitig einer Dienststelle offenbart, dass bestimmte Betäubungsmitteldelikte, von deren Planung er weiß, noch verhindert werden können (§ 31 Nr. 2 BtMG). Diese spezielle Kronzeu­genregelung ist nach wie vor geltendes Recht. Der Anwendbarkeit dieser Privilegierungsvorschrift steht nach der Rechtsprechung des BGH übrigens nicht die Tatsache entgegen, dass der Aufklärungserfolg nicht im Inland, sondern im Gebiet eines anderen Vertragsstaates des Schengen Durchführungsübereinkommens (SDÜ) eingetreten ist¹⁰. Auch bei einem Aufklärungserfolg in einem anderen Schengen-Staat kann dem Kronzeu­gen also Strafmilderung oder Straffreiheit nach Maßgabe des § 31 BtMG zugute kommen.

Ferner findet sich im geltenden Strafrecht eine besondere Kronzeu­genregelung im Zusammenhang mit dem Straftatbestand der Geldwäsche (§ 261 StGB), der erst im Jahre 1992 durch das sog. OrgKG eingeführt worden ist¹¹. Nach § 261 Abs. 10 StGB kann das Gericht bei Geldwäsche die Strafe nach seinem Ermessen mildern oder ganz von Strafe absehen, wenn der Täter durch die freiwillige Offenbarung seines Wissens wesentlich dazu beigetragen hat, dass die Tat über seinen eigenen Tatbeitrag hinaus oder das Geldwäschedelikt eines anderen aufgedeckt werden konnte. Diese – dem § 31 Nr. 1 BtMG nachgebildete – Regelung trägt dem Gedanken der sog. tätigen Reue Rechnung, der im Strafrecht auch in anderen Zusammenhängen nicht unbekannt ist: Kehrt der Täter einer Straftat nach Tatbegehung auf den Boden der Rechtsordnung zurück, indem er auf Grund freiwilliger Entscheidung ein rechtstreues bzw. rechtsförderliches – insbesondere schadensminderndes – Verhalten an den Tag legt, so soll er in den Genuss von Strafmilderung oder sogar Straffreiheit kommen können. Allerdings sehen die §§ 31 BtMG, 261 X StGB den Eintritt dieser Privilegierungen nicht zwingend vor; es handelt sich vielmehr um fakultative Rechtsfolgen, über deren Eintritt das (allein) das zuständige Strafgericht nach pflichtgemäßem Ermessen unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalles entscheidet.

9 BtMG = Gesetz über den Verkehr mit Betäubungsmitteln, ursprünglich vom 28.7.1981 (BGBl. I 1981, S. 681). Seit dem 28.2.1994 gilt das BtMG in einer neuen Fassung, vgl. die Neubekanntmachung des BtMG vom 1.3.1994 (BGBl. I 1994, S. 358).

10 BGH, Urteil vom 19.11.2002, Az. 1 StR 346/02 = NJW 2003, S. 1131 = NStZ 2003, S. 270.

11 Gesetz zur Bekämpfung des illegalen Rauschgifthandels und anderer Erscheinungsformen der Organisierten Kriminalität vom 15.7.1992 (BGBl. I 1992, S. 1302).



5 Eine neue Kronzeugenregelung auf der Ebene des Europäischen Rechts?

Eine weitere und bisher unbekannte Kronzeugenregelung zur Bekämpfung der sog. Schleusungskriminalität plant die Europäische Union für die Zukunft. Ein den Regierungen der Mitgliedstaaten im Februar 2002 vorgelegter Richtlinienvorschlag der Europäischen Kommission¹² sieht vor, dass erappte illegale Einwanderer im Falle ihrer Kooperationswilligkeit eine Bedenkzeit von dreißig Tagen erhalten sollten; innerhalb dieser Zeitspanne sollen sie vor Abschiebung bzw. Zurückschiebung geschützt sein. Entschließt sich der Betroffene bis zum Ablauf dieser Frist zur Mitarbeit bei der Verfolgung der Schleuserbanden und Menschenhändler und halten die zuständigen Behörden seine Anwesenheit für zweckmäßig, so soll er eine Aufenthaltserlaubnis für zunächst sechs Monate erhalten. Diese kann um jeweils weitere sechs Monate verlängert werden. Mit der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis soll dann auch der legale Zugang zum Arbeitsmarkt, zur allgemeinen und beruflichen Bildung sowie zur medizinischen Versorgung eröffnet sein. Die Kommission hält den Erlass einer derartigen gemeinschaftsrechtlichen Regelung für dringend geboten, da dem organisierten Menschenhandel und dem damit verbundenen Anstieg der illegalen Einwanderung nach aller Erfahrung auf einzelstaatlicher Ebene allein nicht beizukommen sei.

Literaturverzeichnis

- Bocker, U.:* Der Kronzeuge – Genese und Funktion der Kronzeugenregelung in der politischen Auseinandersetzung mit dem Terrorismus in der Bundesrepublik Deutschland, 1991.
- Breucker, M./Engberding, R.:* Die Kronzeugenregelung – Erfahrungen, Anwendungsfälle, Entwicklungen, 1999.
- Breucker, M.:* Die Bewährung der Kronzeugenregelung in der gerichtlichen Praxis, 1997.
- Denny, M.:* Der Kronzeuge unter besonderer Berücksichtigung der Erfahrungen mit Kronzeugen in Nordirland, ZStW 103/1991, S. 269.
- Fezer, G.:* Kronzeugenregelung und Amtsaufklärungsgrundsatz, Festschrift Lenckner, 1998.
- Hilger, H.:* Die „Kronzeugenregelung bei terroristischen Straftaten“, NJW 1989, S. 2377.
- Hoyer, A.:* Die Figur des Kronzeugen – Dogmatische, verfassungsrechtliche und kriminalpolitische Aspekte, JZ 1994, S. 233.
- Jeßberger, F.:* Kooperation und Strafzumessung – Der Kronzeuge im deutschen und amerikanischen Strafrecht, 1999.
- Mehrens, S.:* Die Kronzeugenregelung als Instrument zur Bekämpfung organisierter Kriminalität – Ein Beitrag zur deutsch-italienischen Rechtsvergleichung, 2001.

12 Vorschlag der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 11.2.2002 für eine Richtlinie des Rates über die Erteilung kurzfristiger Aufenthaltstitel für Opfer der Beihilfe zur illegalen Einwanderung und des Menschenhandels, die mit den zuständigen Behörden kooperieren, KOM 2002/0071 endgültig – CNS 2002/0043, veröffentlicht im ABIEG Nr. C 126 E vom 28.5.2002, S. 393 ff.; vgl. dazu den Bericht in der „Frankfurter Allgemeinen Zeitung“ vom 12.2.2002.

- Mühlhoff, U./Mehrens, S.:* Das Kronzeugengesetz im Urteil der Praxis, 1999.
- Mühlhoff, U./Pfeiffer, C.:* Der Kronzeuge – Sündenfall des Rechtsstaats oder unverzichtbares Mittel der Strafverfolgung?, ZRP 2000, S. 121.
- Oehler, D.:* Kronzeugen und Erfahrungen mit Kronzeugen im Ausland, ZRP 1987, S. 41.
- Peglau, J.:* Überlegungen zur Schaffung neuer „Kronzeugenregelungen“, ZRP 2001, S. 103.
- Schaefer, H. C.:* Zu einer möglichen Neuauflage der Kronzeugenregelung, NJW 2000, S. 2325.
- Schlüchter, E.:* Erweiterte Kronzeugenregelung?, ZRP 1997, S. 65.
- Schnorr, S./Wissing, V.:* Kronzeugenregelung ade!, ZRP 2002, S. 240.
- Töpper, B.:* Was hat die Kronzeugenregelung gebracht?, DRiZ 1991, S. 378.

Chancengleichheit in der Leistungsgesellschaft – eine Ideologie?¹

1 Einleitung zum Thema

Moderne Industriegesellschaften wie die Bundesrepublik, werden als *Leistungsgesellschaft* bezeichnet. Während in der Ständegesellschaft durch Stand und Herkunft die sozialen Positionen im System der Über- und Unterordnung vergeben wurden², werden in der modernen Industrie- und Leistungsgesellschaft die materiellen und sozialen Chancen, die Produktionsergebnisse und die gegenseitigen sozialen Anerkennungen und Bewertungen sowie die sozialen Positionen nach „Leistung“ vergeben³.

Ein hoher Leistungsstand gilt als eine Bedingung der Erhaltung des bisher erreichten Entwicklungsniveaus und des weiteren wissenschaftlich-technischen und wirtschaftlich-gesellschaftlichen Fortschritts⁴. Bereits in den 50er Jahren hoben BildungsökonomInnen deshalb den Nutzen der Bildung für das Wirtschaftswachstum hervor. In diesem Sinne wird Bildung als „Humankapital“ verstanden, welches das allgemeine Qualifikationsniveau der Erwerbstätigen mit ihren angeborenen bzw. durch Bildung erworbenen Fähigkeiten, als auch die personelle Zusammensetzung (Infrastruktur) in einer Volkswirtschaft umfasst⁵. Als Folge hieraus setzte in der Bundesrepublik die Bildungsexpansion mit einer enormen Ausdehnung des Bildungswesens ein.

In der *Leistungsgesellschaft* gibt es bestimmte Berufsbilder mit hohem Prestige und hohem Einkommen, wie beispielsweise der Beruf des Professors, Rechtsanwaltes oder Arztes, aber auch Berufe mit niedrigem Prestige und niedrigem Einkommen, wie beispielsweise die Tätigkeit als Raumpfleger oder Hausmeister. Ursache hierfür ist, dass die Gesellschaft den Zugang zu den Berufen von unterschiedlichen Berechtigungen, die durch individuelle Schulleistungen erbracht werden, abhängig macht⁶.

Eine gute Ausbildung zahlt sich finanziell aus. Nach einer Studie von Peter Krause und Gerd Wagner gehörten 22 % der westdeutschen Universitäts- und Fachhochschulabsolventen zu den Wohlhabenden, die über mindestens das Doppelte des durchschnittlichen Nettoeinkommens verfügen, aber nur 3 % der Hauptschüler mit abgeschlossener Lehre. Und nur 1 % der Menschen ohne abgeschlossene Berufsausbildung⁷.

* Rosalie Möllers ist Magistercandidatin im Studiengang Politikwissenschaft, Rechts- und Erziehungswissenschaften an der FernUniversität Hagen.

1 Anm. des Herausgebers: Die nachfolgende Abhandlung beruht auf einer von der Verfasserin im Rahmen des Studiums angefertigten Hausarbeit.

2 Vgl. Wenning, Norbert: Nationalstaat und Erziehung, FernUniversität-Hagen 1995, S. 36.

3 Vgl. Meyers neues Lexikon: Bd. 5, „Leistungsgesellschaft“, S. 31.

4 Vgl. Klafki, Wolfgang: Leistungsbegriff. In: Lenzen, Dieter (Hg.), Pädagogische Grundbegriffe, Bd. 2, Reinbek, 2001, S. 983.

5 Vgl. Thibaut, B.: „Humankapital“. In: Lexikon der Politik, S. 255. Knauer-Lexikon, Bd.7, S. 2580.

6 Vgl. Wenning, a.a.O. (Fn. 2), S. 36.

7 Vgl. Geißler, Rainer: Bildungs- und Berufsgruppen. In: Informationen zur politischen Bildung (269), Bonn 2000, S. 12 f.



Die Schule hat dieses Verständnis des *Leistungsprinzips* nicht selbst hervorgebracht. Vielmehr wurde diese Idee der *Leistungsgesellschaft* entnommen⁸. Bildung ist also in der modernen Gesellschaft die Voraussetzung dafür, gesellschaftliche Chancen wahrzunehmen und soziale Risiken zu minimieren. Mit guten Schulleistungen und damit einhergehenden guten Qualifikationen hängen die Chancen auf beruflichen Erfolg und auf Lebensstandard genauso zusammen wie die Chance auf Selbstbestimmung und Freiheit. Zu den bildungspolitischen Zielen der Bundesrepublik Deutschland gehört es daher, dass allen Kindern und Jugendlichen gleich gute Bildungschancen zu geben sind⁹. Da Schulleistungen nur zum Teil aus Intelligenzunterschieden erklärbar sind, setzt das Leistungsprinzip in der Schule die weitestgehende Herstellung formal gleicher Start- und Leistungschancen voraus¹⁰.

Die PISA-Studie hat jedoch gezeigt, dass dies in Deutschland offenbar nicht gelingt.

Bei dem Bundesländer-Leistungsvergleich in Deutschland (PISA-E) erzielten in Bayern die 15-jährigen Jugendlichen in allen Bereichen mit Ausnahme der Naturwissenschaften an Gymnasien die besten Ergebnisse. Die Schleswig-Holsteiner standen in der Platzierung auf den mittleren Rängen; während die Schüler des Stadtstaates Bremen nur den letzten Platz erreichten. Muss man bei diesem Ergebnis etwa annehmen, dass bayerische Schüler dank „Begabung“ weitaus intelligenter sind als Schüler in Schleswig-Holstein oder Bremen? Schließlich wertete die bayerische Bildungsministerin Monika Hohlmeier dieses Ergebnis „als die Bestätigung für die ihrer Ansicht nach leistungsorientierten Bildungspolitik...“¹¹ – Oder gibt es Faktoren, die Misserfolge bei Schulleistungen begünstigen, die nicht ausschließlich von der individuellen Leistung abhängen, sodass daher Chancengleichheit in der Leistungsgesellschaft nur Ideologie ist?

Zur Klärung dieser Fragen werden im Folgenden die Länder Bayern, Schleswig-Holstein und Bremen näher betrachtet, um mögliche Unterschiede und Gemeinsamkeiten bei den Einflussfaktoren auf die Bildungskarriere herauszuarbeiten. Zur Vermeidung einer zu weit gefächerten Ausdifferenzierung des Themas, die im Rahmen einer Hausarbeit nicht geleistet werden kann, wurden hier einerseits die Besonderheiten der neuen Bundesländer ebenso ausgeklammert wie andererseits die Faktoren, die mit der Zuwanderung ausländischer Mitbürger in den einzelnen Ländern im Zusammenhang stehen. Insofern bezieht sich die hier durchgeführte Untersuchung auf Jugendliche ohne Migrationshintergrund in den drei genannten Ländern. Als Datenmaterial wurden in erster Linie die Erhebung der PISA-E-Studie aus dem Jahre 2000 verwendet.

8 Vgl. Wenning, a.a.O. (Fn. 2), S. 37.

9 Vgl. Baumert, Jürgen u. a. (Hg.): PISA 2000 – Die Länder der Bundesrepublik im Vergleich, Opladen 2002, S.323.

10 Vgl. Böhm, Winfried: „Leistung“, in: Wörterbuch der Pädagogik, 15. Aufl., Stuttgart 2000, S. 339 f.

11 Vgl. Harenberg, Bodo (Hg.): Aktuell 2003. Fakten – Rankings – Analysen. Dortmund 2002 (Aktuell 2003), „Bayern“, S. 623.

2 Begriffsdefinitionen zur Leistungsgesellschaft und Chancengleichheit

Zur Klärung von Begriffsinhalten sind zunächst aus Sicht der wissenschaftlichen Diskussion die Begriffe *Leistungsgesellschaft* und *Leistung* sowie die Begriffe *Leistung* und *Chancengleichheit* im Sinne der Pädagogik dargestellt.

2.1 Der Begriff der Leistungsgesellschaft

Unter einer *Leistungsgesellschaft* versteht man eine Gesellschaft, in der jeder auf Grund individueller Eignung, Tüchtigkeit und Fleiß jede Position erreichen kann. Für alle Berufe und Arbeitsplätze besteht ein freier Wettbewerb, in dem sich der Beste durchsetzt. Bildung, berufliche Karriere, sozialer Aufstieg, Einkommen, Prestige, Macht sind nach dieser Vorstellung lediglich leistungsabhängig¹².

2.2 Der Begriff der Leistung

HARTFIELD beschreibt Leistung als „Verkehrsregelungsgrundsatz“ der modernen Industriegesellschaft. Leistung dient demnach als Form der Zuordnung von Personen und gesellschaftlichen Positionen, der Statuszuweisung und der Vergabe von Sozialchancen. Bei diesem Vorgang der sozialen Auslese und Allokation spielen formale Leistungsnachweise in Ausbildungs- und Bildungsgängen eine entscheidende Rolle¹³. Mit Blick auf die einzelne Person umschreibt KLAFKI Leistung als „Ergebnis oder Vollzug von Tätigkeiten und Handlungen (...) die mit Anstrengung verbunden sind, für die Gütemaßstäbe gesetzt sind oder von den Betreffenden Subjekten selbst gesetzt werden und die demzufolge beurteilt werden.“¹⁴

Formal umschrieben, lässt sich *Leistung* als Inbegriff bestimmter Normen bestimmen, deren Erfüllung jedem Einzelnen abverlangt wird. Diese Normen werden je nach der historisch-gesellschaftlichen geltenden Einschätzung des Anspruchsniveaus gesetzt und sind daher wandelbar¹⁵.

2.3 Der pädagogische Leistungsbegriff

In der Pädagogik interessiert *Leistung* immer als *Lernleistung*, wobei KLAFKI das Lernen hier im weitesten Sinne versteht. Er bezieht sich hierbei auf die „... Aneignung von Einstellungen, Fähigkeiten, Erkenntnissen, Wissen, Fertigkeiten...“ und schließt damit nicht nur die kognitive, „... sondern auch die soziale, emotionale, psychomotorische und die Dimension der Wertungen und Handlungen...“ mit ein¹⁶. Voraussetzung hierfür ist der Verzicht auf einem auf Wettbewerb abzielenden Leistungsverständnis. Zudem ist ein Umdenken weg

12 Vgl. Neumann, Franz: „Leistungsgesellschaft“. In: Drechsler, H./Hilligen, W./Neumann, F. (Hg.), *Gesellschaft und Staat, Lexikon der Politik*, 9. Aufl., München 1995, S. 509 f.

13 Vgl. Hartfield, G. (Hg.): *Das Leistungsprinzip. Merkmale -Bedingungen -Probleme*, Opladen 1977, S 123.

14 Vgl. Klafki, a.a.O. (Fn. 4), S. 983.

15 Vgl. Klafki, ebd.

16 Vgl. Klafki, ebd.



von einem ergebnisorientierten zu einem dynamischen Leistungsbegriff notwendig. Schließlich müssen Leistungsanspruch und Leistungsbeurteilung grundsätzlich als Hilfen und somit als Rückmeldung und nicht als Endkontrolle im Lernprozess von Schülern unter dem Gesichtspunkt der Befähigung zur Selbständigkeit und Selbstbeurteilung verstanden werden¹⁷. Im Mittelpunkt muss dann eine problem- und kooperationsbezogene Leistungsmotivation stehen. So selten wie möglich sollen Kinder und Jugendliche von vornherein am gleichen Leistungsmaßstab gemessen werden, um eine weitestgehende Chancengleichheit zu gewährleisten¹⁸.

2.4 Der Begriff der Chancengleichheit in der Pädagogik

Chancengleichheit wird also in der Pädagogik als *Gleichheit der Bildungschancen* eines Kindes oder Jugendlichen auf eine *mit individueller Förderung* verbundenen Schulbildung verstanden. Diese Bildung soll den jeweiligen Begabungen, Fähigkeiten und Neigungen entsprechen und somit die Voraussetzung der freien Entfaltung seiner Persönlichkeit gemäß Art. 3 Abs. 1 GG schaffen¹⁹. Gleiche Lernpensen, gleiche Lernzeit und gleiche Lernschritte für unterschiedliche Kinder, widersprechen demnach dem Gebot der Gleichheit. Denn der bildungspolitische Begriff von Gleichheit bezeichnet nicht eine wahrnehmbare Realität, sondern ein bestimmtes Verhältnis zwischen Personen und Gegenständen, die grundsätzlich verschieden sind²⁰.

Die Bundesrepublik Deutschland garantiert *formal* die gleiche objektive Zugangschance zu weiterführenden Bildungsgängen für Kinder aus allen sozialen Schichten nach Schulleistung, statt sozialen Kriterien. Jedoch schon in den 60er Jahren bestand unter Bildungsforschern und -politikern Einigkeit darüber, dass im deutschen Bildungssystem neben der Auslese nach Leistung auch eine leistungsunabhängige soziale Auslese stattfand und wie die PISA-Studie verdeutlicht, immer noch stattfindet.

3 Zum Zusammenhang zwischen familiärer Herkunft u. Schulbildungschance

In Deutschland gelingt es offenbar nicht, die Bildungsbeteiligung der Kinder aus unteren Schichten im Zuge der Bildungsexpansion abzubauen²¹. Es zeigt sich, dass die familiären Lebensverhältnisse, unter denen Kinder und Jugendliche aufwachsen, die Bildungswege beeinflussen. Bildungsbeteiligung, erbrachte Schulleistungen und Bildungsabschlüsse sowie Lebensplanung und damit verbundene Lebenschancen sind abhängig von den sozialen Lebensverhältnissen²².

17 Vgl. Schreiner, G.: Sinn und Unsinn des Leistungsprinzips, München 1976, S. 226 ff.

18 Vgl. Klafki, a.a.O. (Fn. 4), S. 983.

19 Vgl. Böhm, „Chancengleichheit“, a.a.O. (Fn. 9), S. 108.

20 Vgl. das Vorwort in: Prengel, A.: Pädagogik der Vielfalt. Verschiedenheit und Gleichberechtigung interkultureller, feministischer und integrativer Pädagogik, Opladen 1995, S. 9.

21 Vgl. Geißler, Rainer: Bildungsexpansion und Bildungschancen. In: Informationen zur politischen Bildung (269), Bonn 2000, S. 42 f.

22 Vgl. Baumert u. a., a.a.O. (Fn. 9), S. 159.

Durch die Ausweitung der weiterführenden Schulen lässt sich zwar eine leichte Lockerung des Zusammenhangs von sozialer Herkunft und Bildungsbeteiligung erkennen. Die Kinder aus allen Schichten profitieren jedoch in unterschiedlicher Weise von der Ausweitung der Bildungschancen. Dieser Prozess, der in den 1950er Jahren besonders ausgeprägt war, scheint sich in den jüngeren Generationen fortzusetzen²³. So ist beispielsweise der sozial diskriminierende Effekt der Entscheidung zwischen Haupt- und Realschulbesuch nur noch abgeschwächt vorhanden. Die soziale Trennungslinie verläuft heute vor allem zwischen dem Besuch einer Realschule und eines Gymnasiums²⁴. Zudem sind auch die Erwartungen der Eltern an den Bildungsabschluss ihrer Kinder in den vergangenen fünf Jahrzehnten gestiegen. Nach den Befunden von KANDERS aus dem Jahr 2000 streben unter den Eltern mit schulpflichtigen Kindern 43 % den Realschulabschluss und 44 % das Abitur für ihre Kinder an²⁵.

Arbeiterkinder besuchen inzwischen genauso häufig die Realschulen wie Kinder aus der gesellschaftlichen Mitte. 36 % der 13-14-jährigen Kinder von deutschen Arbeitern mit Lehre und 32 % der 13-14-jährigen Kinder von Beamten und Angestellten mit mittlerem Abschluss besuchten 1989 eine Realschule²⁶. Die Ausweitung der Gymnasien ist in der zweiten Hälfte des vergangenen Jahrhunderts in den alten Bundesländern trotz unterschiedlicher politischer Programmatiken praktisch parallel verlaufen²⁷. Sie kam jedoch vor allem den Kindern von selbstständigen Akademikern, Beamten und Angestellten mit Abitur zugute. Diese Kinder sind stark begünstigt. So besuchten 76 % der 17-18-jährigen Kinder dieser Berufsgruppen 1989 ein Gymnasium²⁸. Zwar besuchen auch die Kinder von Facharbeitern und unteren Dienstleistungsschichten heute häufiger als früher Gymnasien. Ihr Chancenzuwachs blieb jedoch hinter dem der Mittelschichten zurück.

Nur 17 % der 17-18-jährigen Kinder von deutschen Arbeitern mit Lehre, aber 34 % der Kinder von Beamten und Angestellten mit mittlerem Abschluss besuchten 1989 ein Gymnasium²⁹. Damit haben diese Kinder im Wettbewerb um höhere Ausbildungszertifikate gegenüber der Mitte an Bildungschancen verloren. Die Kinder der Ungelernten sind nach wie vor die stark Benachteiligten im Bildungswettbewerb. Für sie ist die Hauptschule weiterhin die Regelschule geblieben. Nur 7 % der 17-18-jährigen Kinder von deutschen Arbeitern ohne Lehre besuchten 1989 ein Gymnasium, 21 % der 13-14-jährigen Kinder eine Realschule, aber 65 % eine Hauptschule³⁰. Es zeigt sich, dass die sozialen Unterschiede im Besuch des Gymnasiums besonders deutlich werden.

23 Vgl. Schimpl-Niemanns, B.: Soziale Herkunft und Bildungsbeteiligung. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 52/4, 2000, S. 637-669.

24 Vgl. Baumert u. a., a.a.O. (Fn. 9), S. 163.

25 Vgl. Kanders, M.: Das Bild der Schule aus der Sicht der Schüler und Lehrer II., Institut für Schulentwicklungsforschung, Universität Dortmund 2000.

26 Zahlen aus Geißler, Rainer (Hg.): Soziale Schichtung und Lebenschancen in Deutschland, Stuttgart 1994, S. 118.

27 Vgl. Baumert u. a., a.a.O. (Fn. 9), S. 162 f.

28 Zahlen aus Geißler, a.a.O. (Fn. 26), S. 118.

29 Zahlen aus Geißler, ebd.

30 Zahlen aus Geißler, ebd.



4 Analyse der sozio-ökonomischen Auslese

Wo liegen die Ursachen der sozialen Auslese? Die Erklärung, dass eine Auslese nach Leistung erfolgt, bei der sich nur der Tüchtige und Leistungsfähige durchsetzt, erscheint sehr einseitig.

Die PISA-Studie bestätigt, dass Leistungsunterschiede mit Unterschieden in den Sozialisationsmilieus zusammenhängen. Der soziale Filter von schichttypischen Sozialisationsvoraussetzungen im Elternhaus mit schichttypischen Auslesemechanismen in den Schulen, scheint immer noch wirksam zu sein. Das Leistungspotential der Kinder aus dem oberen Gesellschaftsbereich ist im Durchschnitt besser entwickelt als im unteren³¹.

4.1 Beispiel: Beamtenstatus

Im Vergleich zu anderen Berufsgruppen weist die Soziallage der Beamten wichtige Besonderheiten auf. Bessere Qualifikationen ermöglichen ihnen überdurchschnittliche Einkommen, günstige Sozialversicherungen und eine absolute Arbeitsplatzgarantie. Damit sind sie besser als andere Gruppen gegen bestimmte Risiken der modernen Gesellschaft abgesichert. Offensichtlich ist diese Berufsgruppe dadurch besser in der Lage, ihren Kindern eine besonders gute Bildungschance zu ermöglichen. Nach einer Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks von 1996 hatten 49 % der Beamtenkinder ein Universitätsstudium aufgenommen, im Vergleich zu 36 % der Selbstständigenkinder, 26 % der Angestelltenkinder und 6 % der Arbeiterkinder³².

4.2 Beispiel: Einkommensunterschiede

In unserer Gesellschaft haben verschiedene Gruppen der Gesellschaft in unterschiedlichem Maße vom Anstieg des Wohlstands profitiert. Die sozialen Ungleichheiten sind durch die Steigerung des Lebensstandards nicht beseitigt worden. Beispielsweise verfügte 1995 das obere Fünftel der deutschen Bevölkerung über 38 % des gesamten Nettoeinkommens, das untere Fünftel nur über 9 %. Der Einkommensanteil des oberen Bevölkerungsfünftels lag somit um das 4,2-fache über dem des unteren³³. Unsere Wohlstandsgesellschaft der Gegenwart zeichnet sich somit durch erhebliche Unterschiede im Einkommen und Besitz und damit verbundenen Lebenschancen auch für die Kinder und Jugendlichen aus³⁴. Zum Beispiel dann, wenn auf Grund einer schlechten wirtschaftlichen Lage der Familie auf eine frühzeitige Berufsausbildung der Kinder gedrängt wird oder Finanzierungsschwierigkeiten bei der Ausbildung bestehen.

31 Vgl. Geißler, a.a.O. (Fn. 21), S. 44.

32 Vgl. Geißler, Rainer: Entwicklung zur Dienstleistungsgesellschaft. In: Informationen zur politischen Bildung (269), Bonn 2000, S. 21.

33 Vgl. Hauser: Einkommen und Vermögen. In: Bernhard Schäfers/Wolfgang Zapf (Hg.), Handwörterbuch zur Gesellschaft Deutschlands, Opladen 1998, S. 164.

34 Vgl. Geißler, Rainer: Materielle Lebensbedingungen, Informationen zur politischen Bildung (269), Bonn 2000, S. 12.

5 Entstehung von Bildungsungleichheiten

In der Sozialstrukturforschung besteht Einigkeit darüber, dass die Gelenkstellen von Bildungskarrieren die Entstehung von Bildungsungleichheiten begünstigen. Eine entscheidende Weichenstellung in der Bildungskarriere ist beispielsweise beim Übergang von der Grundschule in das dreigliedrige System der Sekundarstufe zu sehen³⁵.

5.1 Beispiel: Gelenkstelle Grundschule

Nach dem Modell der Leistungsgesellschaft besteht „für jeden die Chance des Aufstiegs durch Leistung (...)“³⁶ Diese Chancengleichheit findet sich im Bildungssystem zum ersten Mal auf der Stufe der Grundschule. „Sie bildet den Grundstock der *formal* gleichen Möglichkeiten für alle.“³⁷

Festzustellen ist aber, dass eine Reihe institutioneller Aspekte das Schülerschicksal bereits im ersten Schuljahr bestimmen. Chancenungleichheiten ergeben sich beispielsweise bereits daraus, ob das Kind einen Kindergarten besucht hat oder nicht. Entscheidend ist zudem die Schulgesetzgebung mit ihrem festen Einschulungstermin, die dem unterschiedlichen Entwicklungsstand des jeweiligen Kindes nicht ausreichend gerecht werden kann. Weitere Faktoren können die Klassenbildung nach Wohngebiet, Größe der Klassen oder die durch Schulverwaltung und Schulleitung eingesetzten Lehrkräfte und deren Ausbildungsstand sein³⁸. Zweifellos besitzt die Grundschule eine Schlüsselposition für die Entwicklung des Schriftsprachenerwerbs. Einfluss hierauf nimmt aber auch zu einem nicht unbeträchtlichen Teil das familiäre Umfeld.³⁹ Damit wird ein weiterer Aspekt deutlich. Der soziale Status des Elternhauses und das dort vorherrschende Sprachniveau⁴⁰.

Wie kommt die Entscheidung für die eine oder andere Schulart zustande?

Offenbar spielen die Interessen und Neigungen der Kinder keine so große Rolle. Maßgeblich für die Bildungsentscheidung ist zunächst die durch Schulleistung belegte Eignung des Schülers. Eine entscheidende Rolle übernimmt die Lehrkraft durch das Empfehlungs- und Beratungsverhalten für die ein oder andere Schulart⁴¹. Ausschlaggebend ist jedoch das Elternrecht. Dabei spielen die Wünsche der Eltern eine Rolle, die einerseits durch die Schulleistung ihrer Kinder in der Grundschule beeinflusst werden, andererseits manchmal auf Grund ihrer sozialen Stellung entscheiden⁴².

35 Vgl. Geißler, a.a.O. (Fn. 21), S. 44.

36 Vgl. Böhret u. a.: Innenpolitik und Politische Theorien, S. 40.

37 Vgl. Wenning, a.a.O. (Fn. 2), S. 36.

38 Vgl. Beckmann, H.-K.: Das Schulwesen in der BRD – Beschreibung und Analyse. In: Erziehungswissenschaft 1, Funk-Kolleg, Weinheim 1981, S.136.

39 Vgl. Baumert u. a., a.a.O. (Fn. 9), S. 167.

40 Vgl. Beckmann, a.a.O. (Fn. 38), S.136.

41 Vgl. Baumert u. a., ebd. (Fn. 39).

42 Vgl. Beckmann, a.a.O. (Fn. 38), S.137.



Es wird deutlich, dass bereits in der Grundschule – trotz formalrechtlicher Gleichheit – familiäre, gesellschaftliche und zum Teil auch historische Faktoren tatsächliche Ungleichheit der Bildungschancen verursachen⁴³.

5.2 Verteilung auf die Schularten

Bis heute sind die administrativen Regelungen des Übergangs von der Grundschule in die Schulformen der Sekundarstufe I Ausdruck unterschiedlicher bildungspolitischer Entwicklungen. Der Wechsel zu weiterführenden Schulen findet in Bayern, Bremen und Schleswig-Holstein nach dem vierten Schuljahr statt. Wobei die Zugangsvoraussetzungen variieren. Nur in Bayern erfolgt die klassische Trennung der Bildungswege nach dem vierten Schuljahr. Schleswig-Holstein verteilt die Schüler ebenfalls auf Gymnasien, Haupt- und Realschulen, besitzt jedoch eine zweijährige Orientierungsstufe. Ein „Sitzenbleiben“ beim Wechsel von der 5. in die 6. Klasse ist dabei nicht möglich, jedoch der Wechsel zu einer anderen Schulform. In Bremen erfolgt die strikte Trennung, abgesehen von den zahlreichen Gesamtschulen, erst nach Beendigung der zweijährigen Orientierungsstufe. Diese weitreichende Entscheidung wird somit besonders in Bayern, aber auch Schleswig-Holstein sehr früh gefällt. Wie PISA-E zeigt, ist der aktuelle Gymnasialbesuch trotz der unterschiedlichen Zugangsberechtigungen relativ homogen. In Bayern liegt er bei ca. 27 %, in Schleswig-Holstein bei 26 % und in Bremen bei 29 %. Auffällig hoch ist dagegen die Unterschiedlichkeit des Hauptschulbesuchs, der in Bayern bei 43 %, in Schleswig-Holstein bei 34 % und in Bremen bei rund 25 % liegt. Bremen hat das Sekundarschulangebot durch die Integrierte Gesamtschule erweitert und rekrutiert seine Schülerschaft zu unterschiedlichen Anteilen aus der Klientel der Hauptschule, der Realschule und des Gymnasiums.⁴⁴ Es zeigt sich, dass in den Ländern die Bildungsbeteiligung an Hauptschulen vom Ausbau Integrierter Gesamtschulen abhängt, da die Hauptschule in dieser Schulart aufgeht und somit der relative Schulbesuch der Integrierten Gesamtschule den Besuch an Hauptschulen entsprechend reduziert. In Bayern beträgt der Ausbauanteil an Integrierten Gesamtschulen nur 0,5 %. Entsprechend hoch ist mit 43 % der Hauptschulanteil. In Schleswig-Holstein beträgt dieser Ausbauanteil 6,8 % gegenüber 34 % Hauptschülern und in Bremen 15,4 % gegenüber 24,7 % der Schüler, die eine Hauptschule besuchen.⁴⁵

Demnach besuchen rund ein Drittel der gesamten Schülerschaft diese Schulform. Angesichts dieser Beteiligungszahlen kann die Hauptschule in diesen Ländern nicht als *Restschule* bezeichnet werden, wie es oftmals in der bildungspolitischen Diskussion dargestellt wird⁴⁶.

Diese Unterschiedlichkeit hinsichtlich des Hauptschulbesuchs ist teilweise auf die unterschiedliche historische Situation und teilweise auf eine unterschiedliche Politik der Länder zurückzuführen. So ist beispielsweise die Abstufung des Hauptschulbildungsgangs einherge-

43 Vgl. Klafki, Wolfgang: Analyse der Schule als organisierter Institution. In: Erziehungswissenschaft 1, Funk-Kolleg, Weinheim 1981, S.169 ff.

44 Vgl. Baumert u. a., a.a.O. (Fn. 9), S. 162.

45 Quelle: Zahlen aus Baumert u. a., a.a.O. (Fn. 9), S. 51.

46 Vgl. Baumert u. a., a.a.O. (Fn. 9), S. 50.

hend mit einer Neudefinition des mittleren Abschlusses als bürgerlicher Grundbildung. Erkennbar wird dieser Prozess an dem großen Anteil der nicht an Realschulen, sondern an Hauptschulen erworbenen mittleren Abschlüsse⁴⁷.

Mit der frühen Trennung der Schüler nach dem 4. Schuljahr als institutionelle Leistungsdifferenzierung mit dem Ziel einer möglichst hohen Homogenisierung ist nach wie vor als unerwünschter Nebeneffekt auch die soziale Trennung der Schüler verbunden. In Bayern und Schleswig-Holstein besteht ein sehr enger Zusammenhang zwischen der sozialen Zusammensetzung der Schülerschaft einer Schule und dem jeweiligen Leistungsniveau. Insgesamt kann hier eine für die jeweilige Schulart funktionierende Leistungsdifferenzierung sichergestellt werden, jedoch um den Preis einer deutlichen Trennung in bestimmte soziale Schichten. Bei der Durchlässigkeit und Verteilung auf die Schularten zeigt sich in Schleswig-Holstein, dass 19 % der 15-jährigen Schüler die Schulart wechseln. Davon wechseln lediglich 1,3 % in eine höhere Schulart, aber 17,7 % in eine niedrigere⁴⁸.

5.3 Primäre und sekundäre soziale Ungleichheiten

Es können *primäre* und *sekundäre* soziale Ungleichheiten unterschieden werden. Unter *primären sozialen Ungleichheiten* versteht man die Unterschiede in den bis zu einer Übergangsschwelle erworbenen und für die nächste Bildungsstufe vorausgesetzten Kompetenzen, die in Abhängigkeit mit der sozialen Herkunft stehen.

Sekundäre soziale Ungleichheiten ergeben sich aus einem je nach sozialer Lage der Familie unterschiedlichem Entscheidungsverhalten bei gleichen Kompetenzen der Kinder und Jugendlichen⁴⁹. Ein Grund hierfür kann beispielsweise ein durchschnittlich niedrigerer Bildungsanspruch sein, sodass der Wert einer guten Ausbildung fehleingeschätzt wird oder es besteht auf Grund einer schlechten wirtschaftlichen Lage der Wunsch nach schnellem Verdienst. Weitere Gründe können der niedrigere materielle und geistige Anregungsgehalt, der geringere Glaube an die eigene Leistungsfähigkeit, mehr Orientierungs- und Motivations- oder Finanzierungsschwierigkeiten bei der Ausbildung sein⁵⁰.

Diese sozialisationen Schichteffekte werden durch eine zum Teil leistungsunabhängige soziale Auslese im Bildungssystem in ihrer Wirkung verstärkt. Beispielsweise wurden deutliche Zusammenhänge zwischen kindlichen *Verhaltensstörungen* und gestörten Familienverhältnissen nachgewiesen, auch bedingt durch eine ungünstige wirtschaftliche Lage, beengte Wohnverhältnisse, Kinderreichtum und ungünstige Wohnumgebung⁵¹. Diese Verhaltensstörungen sind häufig gekoppelt mit Störungen im schulischen Leistungsbereich. Die Leistung eines Schülers beeinflusst in der Regel stark das Bild, das sich der Lehrer von ihm macht. So wird ein „guter Schüler vom Lehrer häufig auch allgemein positiv, ein schlechter Schüler eher allgemein negativ gesehen. Angesichts dieses ausgeprägt negativen Stereotyps

47 Vgl. Baumert u. a., a.a.O. (Fn. 9), S. 161 f.

48 Internetabfrage vom 25.04.03: <http://landesregierung.schleswig-holstein.de>

49 Vgl. Baumert u. a., a.a.O. (Fn. 9), S. 163 f.

50 Vgl. Groeben, N./Vorderer, P.: *Leserpsychologie, Lesemotivation – Lektürewirkung*, Münster 1988

51 Vgl. Kagerer, H.: *Zur Entwicklung kindlicher Verhaltensstörung*. In: Dieter Lenzen, *Pädagogische Grundbegriffe*, Bd. 2, 6. Aufl., Reinbek 2001, S. 1562.



des schlechten Schülers konstatieren und erwarten viele Lehrer Unaufmerksamkeit, mangelndes Interesse an der Schule, Langsamkeit, Unordentlichkeit, sogar ausgesprochen moralische Minderwertigkeit wie Unehrlichkeit, Lügen, Stehlen, verfrühtes sexuelles Interesse.⁵²“

Leistungsstarke Unterschichtenkinder bringen es im Bildungssystem nicht einmal soweit wie leistungsmittelmäßige Kinder aus anderen Schichten⁵³.

Während der Gymnasialbesuch bei 15-jährigen Kindern aus Familien der oberen Dienstklasse über 50 % beträgt, liegt er bei niedriger werdender Sozialschicht bei etwa 10 %. Im Gegensatz dazu besuchen rund 10 % der Kinder aus der oberen Dienstklasse und 40 % der Kinder aus Familien von ungelernten Arbeitern eine Hauptschule. Eine Gleichverteilung zeigt sich nach wie vor bei den 15-jährigen Schülern lediglich im Realschulbesuch⁵⁴.

In den Ländern Bayern, Schleswig-Holstein und Bremen weichen die relativen Chancen, ein Gymnasium zu besuchen beträchtlich voneinander ab. In Bayern ist die relative Chance für Kinder aus Oberschichtfamilien *zehnmal*, in Schleswig-Holstein *achtmal* und in Bremen *sechsmal* so groß im Vergleich zu Kindern aus Facharbeiterfamilien⁵⁵. Berücksichtigt man nur die *sekundären Ungleichheiten*, die allein auf Sozialschichtgehörigkeit und nicht auf kognitive Fähigkeiten zurückzuführen sind, so haben Kinder aus Familien der oberen Dienstklasse im Vergleich zu Kindern aus Arbeiterfamilien in Bayern und Schleswig-Holstein *sechsmal*, in Bremen immerhin noch *dreimal* so hohe Chancen, ein Gymnasium zu besuchen⁵⁶.

Auch am Ende der Vollzeitschulpflicht sind Schüler aus sozial besser gestellten Familien erfolgreicher als Gleichaltrige aus Familien unterer Sozialschichten⁵⁷. Es stellt sich die Frage, ob die Unterschiede zwischen den Schichten in den Bundesländern Bayern, Schleswig-Holstein und Bremen gleich groß sind.

Die Sozialschichtgruppen der *oberen/unteren Dienstklasse* einerseits und der *Arbeiterschicht* andererseits sind in Abhängigkeit von der Sozialstruktur unterschiedlich stark besetzt. In Bayern gehören 48 % der Familien der 15-Jährigen zur *oberen/unteren Dienstklasse*. In Schleswig-Holstein beträgt dieser Anteil 44,7 % und in Bremen 43,6 %⁵⁸. Die Zahlen liegen relativ nah beieinander, sodass ein Vergleich möglich erscheint. In der PISA-Studie wurde als *Maß des Kompetenzerwerbs* der Unterschied zwischen der *Lesekompetenz* aus Familien der genannten Sozialschichten herangezogen. Dabei ergab sich, dass der Kompetenzerwerb zwischen den Sozialschichten in den Ländern stark variiert. In Bayern erreichen die 15-jährigen aus Arbeiterhaushalten ohne Migrationshintergrund die besten Leseergebnisse. Die schwächsten Ergebnisse erzielten Jugendliche aus der Arbeiterschicht in Schleswig-Holstein und insbesondere in Bremen. Dort ist das soziale Leistungsgefälle unter den Jugendlichen ohne Migrationhintergrund auch im Vergleich mit anderen Großstädten

52 Kagerer, a.a.O. (Fn. 51), S. 1563.

53 Vgl. Geißler, a.a.O. (Fn. 21), S. 44.

54 Zahlen aus Baumert u. a., a.a.O. (Fn. 9), S. 164 f.

55 Zahlen aus Baumert u. a., a.a.O. (Fn. 9), S. 167.

56 Zahlen aus Baumert u. a., a.a.O. (Fn. 9), S. 170.

57 Vgl. Baumert u. a., a.a.O. (Fn. 9), S. 183.

58 Zahlen: Eigene Berechnung nach Baumert u. a., a.a.O. (Fn. 9), Tabelle 6.4, S. 177.

sehr groß, „...bei einem in beiden verglichenen Sozialgruppen deutlich niedrigeren Leistungsniveau.“⁵⁹

Möglicherweise ist das schlechte Abschneiden der Jugendlichen ohne Migrationshintergrund in Bremen und Schleswig-Holstein darauf zurückzuführen, dass die Anzahl dieser Schüler erst eine kritische Grenze erreicht haben müssen, bevor die Schulen beginnen, gezielt zu fördern⁶⁰. Demnach könnte man davon ausgehen, dass Schulformen weniger auf Grund ihrer sozialen Zusammensetzung, sondern auf Grund ihrer unterschiedlichen Anspruchsprogrammatik bestimmte Entwicklungsmilieus darstellen. Bremen gehört zu den Ländern, bei denen relativ niedrige *sekundäre* soziale Unterschiede der Bildungsbeteiligung mit hoher Sozialschichtabhängigkeit der *Kompetenzentwicklung* zusammengehen.

Insgesamt hängen die sozialen Unterschiede der Bildungsbeteiligung sowohl von *strukturellen Faktoren* des Bildungsangebots als auch von einer *traditionellen sozialen* Entfernung zum Gymnasium ab. Als ein bildungsrelevantes Strukturmerkmal wurde der Urbanisierungsgrad eines Landes erkannt: Mit zunehmender Verstädterung und höherer Sozialstruktur steigt der relative Schulbesuch an Gymnasien. Einhergehend mit der Expansion des gymnasialen Bildungsgangs gibt es jedoch Probleme bei der Sicherung eines angemessenen Leistungsniveaus im unteren Leistungsbereich⁶¹. Zudem wird mit wachsenden sozialen und kulturellen Unterschieden in der Bevölkerung auch der Kompetenzerwerb unterschiedlicher.

In den ausgewählten Ländern gewinnt mit steigender Sozialschicht ein traditionales Bildungsverständnis an Bedeutung, in dem der Gymnasialbesuch auch sozial unterscheidende Funktionen hat. Somit werden mit der Öffnung der Gymnasien die sozialen Unterschiede der *Bildungsbeteiligung* zwar kleiner, jedoch nicht die sozialen Unterschiede beim *Kompetenzerwerb*. Der *Abbau der sozialen Unterschiede im Kompetenzerwerb* und damit mehr Chancengleichheit, hängt im wesentlichen von einer sozialen Gerechtigkeit im Bildungswesen selbst ab, indem eine gerechte und ausreichende Sicherung von Basisqualifikationen für alle ermöglicht wird⁶².

6 Regionale Unterschiede in den ausgewählten Bundesländern

Dabei hängt die Schulleistungsfähigkeit jedoch nicht nur von der Professionalität und dem Engagement der Lehrenden ab, sondern auch von gesellschaftlichen und institutionellen Rahmenbedingungen. Schon die Betrachtung einfacher Bevölkerungsindikatoren zeigt entscheidende Strukturunterschiede zwischen den Ländern.

6.1 Bevölkerungsstruktur und Wirtschaftskraft

Im Jahr 2001 steht Bayern mit einer Bevölkerung von 12.155.000 Einwohnern an zweiter Stelle, Schleswig-Holstein mit 2.777.000 Einwohnern an neunter und Bremen mit 663.000

59 Vgl. Baumert u. a., a.a.O. (Fn. 9), S. 180.

60 Internetabfrage vom 24.04.03: <http://landesregierung.schleswig-holstein.de>

61 Internetabfrage vom 24.04.03: <http://landesregierung.schleswig-holstein.de>

62 Vgl. Baumert u. a., a.a.O. (Fn. 9), S. 162.



Einwohnern an letzter Stelle aller Bundesländer. Bayern weist mit seinen dünn besiedelten Landesteilen (172 Einw. je Quadratkilometer) strukturelle Ähnlichkeit mit Schleswig-Holstein (176 Einw. je Quadratkilometer) auf. Der Stadtstaat Bremen ist entsprechend mit einer Bevölkerung von 1.640 Einwohnern je Quadratkilometer im Vergleich der ausgewählten Länder am dichtesten besiedelt.⁶³

Die *Wirtschaftskraft* der jeweiligen Bundesländer wird durch das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner markiert. Das Nettoeinkommen je Einwohner bestimmt die Kaufkraft der Personen und Haushalte und kann daher Auskunft über die *Sozialstruktur* der jeweiligen Gesellschaft geben. Die Verschuldung der einzelnen öffentlichen Haushalte nimmt Einfluss darauf, inwieweit die Länder in ihrer *Handlungsfähigkeit* eingeschränkt sind. Schließlich gibt die Arbeitslosenquote eine Aussage über den Zustand des Arbeitsmarktes. In Bayern beträgt das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner 28.764 €. Das verfügbare Einkommen je Einwohner beträgt 15.996 € bei einer gleichzeitig geringen Pro-Kopf-Verschuldung von 2.486 €. Die Arbeitslosenquote beträgt 5,3 % (2001) und liegt damit unterhalb des Bundesdurchschnitts. In Schleswig-Holstein beträgt das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner 22.304 €. Das Nettoeinkommen je Einwohner beträgt 15.400 € bei einer Pro-Kopf-Verschuldung von 5957 € sowie einer bundesdurchschnittlichen Arbeitslosenquote von 9,5 %. Gemessen an der durch das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner erfassten Wirtschaftskraft nimmt der Stadtstaat Bremen mit 33.062 € je Einwohner eine Spitzenposition im Vergleich der drei ausgewählten Länder ein. Allerdings ist der öffentliche Haushalte mit 12.881 € je Einwohner sehr hoch verschuldet. Ferner ist in Bremen die Arbeitslosenquote mit 14 % ebenfalls sehr hoch⁶⁴.

Diese in den drei Ländern unterschiedlichen Bevölkerungsstrukturen und wirtschaftlichen Kontextbedingungen nehmen natürlich Einfluss auch auf die finanziellen Anstrengungen im Bildungswesen. Dabei lassen sich unterschiedliche Verteilungsmuster bei den Ausgaben in den einzelnen Ländern erkennen, um eine einigermaßen vergleichbare Versorgung im Bildungswesen sicherzustellen⁶⁵.

Es fällt auf, dass der Stadtstaat Bremen mit Ausgaben von 5.830 € je Schüler an allgemein bildenden Schulen erheblich höhere Anstrengungen macht, als Bayern mit 4.908 € oder Schleswig-Holstein mit 4.704 €. Auffällig sind außerdem die hohen Personalausgaben pro wöchentlicher Unterrichtsstunde. Sie betragen in Bremen 3.170 € und liegen damit weit über dem in Bayern (2.965 €) und Schleswig-Holstein (2.863 €) Üblichen. Damit ist ein zentrales Problem der Schulwirklichkeit in Bremen angesprochen. Im Vergleich zu den Ausgaben, die Bremen pro Schüler an allgemein bildenden Schulen ausgibt, kommt zu wenig Unterricht in den Klassen an. Während in Bayern im Jahre 2001 9.240 Unterrichtsstunden von der ersten bis zur neunten Jahrgangsstufe erteilt wurden, waren dies im Lande Bremen nur 8.388.⁶⁶ Zum Teil können die hohen Personalkosten auf relativ günstige Schüler-Lehrer-Relationen in der Grundschule und im Sekundarbereich zurückgeführt werden.

63 Quelle: Statistisches Bundesamt sowie aus Aktuell 2003 (Fn. 11), „Bayern“, S. 623.

64 Quelle: Statistisches Bundesamt, Zahlen von 1999 und 2000 (teilweise in Euro umgerechnet).

65 Vgl. Baumert u. a., a.a.O. (Fn. 9), S. 47.

66 Internetabfrage vom 24.04.03: Heiko Frerichs, PISA-Schock in Bremen: Was bleibt? <http://www.vbe-Bremen.de/zeitschrift/aktuell>

Zudem sind die Gründe hierfür auch in der Struktur der Schulbevölkerung und in der Personal- und Besoldungsstruktur des Stadtstaates zu suchen⁶⁷. Die seit den 70er Jahren zu Gunsten der Gesamtschule durchgeführte Auflösung der alten Realschulen und Gymnasien, brachten als Folge für die Lehrerschaft ein breites Spektrum unterschiedlicher Ausbildung und Bezahlung für die zum Teil gleiche Arbeit⁶⁸.

6.2 Kulturelle Zusammenhänge der Bildungsbeteiligung

Institution und Kultur formen maßgeblich die individuellen Bildungsverläufe. Dabei ist die Schule auf eine generelle Wertschätzung des Lernens in einer Gesellschaft (Lernkultur) angewiesen. Hierzu gehören die Vorleistungen in der Familie, aber auch die von wechselseitigem Respekt getragene Zusammenarbeit von Schule und Elternhaus⁶⁹. Es gibt regionale Unterschiede, die teilweise eine lange Geschichte haben. Das gilt für strukturelle als auch für kulturelle Unterschiede. BAUMERT und WEIß sprechen sogar von einer pädagogischen Regionaltradition, die sich aus verfestigter unreflektierter Praxis entwickelt. Als Beispiel nennen sie die regional unterschiedliche Handhabung von Rückstellungen und Klassenwiederholungen, an dem sich unterschiedliche Traditionen des verantwortlichen Umgangs mit Lebenszeit der nachwachsenden Generation darstellen lassen⁷⁰. Insgesamt ist der Anteil verzögerter Schulkarrieren durch Zurückstellungen bei der Einschulung oder wegen Klassenwiederholung zwischen den Ländern auffällig. In Bayern beträgt dieser Anteil 30 %, in Bremen 42 % und in Schleswig-Holstein sogar 45 %. Damit ist der Anteil an verzögerten Schulkarrieren besonders in Schleswig-Holstein und Bremen ungewöhnlich hoch⁷¹. In Schleswig-Holstein verfehlen besonders die Gymnasien ihren Förderauftrag, indem sie zu häufig vom Mittel des Sitzenbleibens und der Rücküberweisung in eine andere Schulform Gebrauch machen⁷². Es ist festzustellen, dass der Lernzuwachs bei den Wiederholern gering ist. Gleichzeitig hat das Sitzenbleiben große soziale Bedeutung. Ein „Sitzenbleiber“ gilt als Versager. Somit hat das Sitzen bleiben weniger eine leistungsfördernde als eine leistungsmindernde Funktion⁷³.

7 Zusammenfassung und Ergebnis

In der *Leistungsgesellschaft* gibt es bestimmte Berufsbilder mit hohem Prestige und hohem Einkommen sowie niedrigem Prestige und niedrigem Einkommen. Ursache hierfür ist, dass die Gesellschaft den Zugang zu den Berufen von unterschiedlichen Berechtigungen,

67 Vgl. Baumert u. a., a.a.O. (Fn. 9), S. 48.

68 Internetabfrage vom 24.04.03: Heiko Frerichs, PISA-Schock in Bremen: Was bleibt? <http://www.vbe-Bremen.de/zeitschrift/aktuell>

69 Vgl. Baumert u. a., a.a.O. (Fn. 9), S. 53.

70 Baumert u. a., a.a.O. (Fn. 9), S. 50.

71 Vgl. Tillmann/Meier: Schule, Familie und Freunde. In: Baumert, Jürgen u. a. (Hg.): PISA 2000 – Basiskompetenzen von Schülerinnen und Schülern im internationalen Vergleich, Opladen 2001, S. 468-509.

72 Internetabfrage vom 24.04.03: <http://landesregierung.schleswig-holstein.de>

73 Internetabfrage vom 24.04.03: Heiko Frerichs, PISA-Schock in Bremen: Was bleibt? <http://www.vbe-Bremen.de/zeitschrift/aktuell>



bedingt durch individuelle Schulleistungen abhängig macht. Dieses Verständnis des *Leistungsprinzips* hat die Schule nicht selbst hervorgebracht, sondern wurde der *Leistungsgesellschaft* entnommen. In der Pädagogik interessiert *Leistung* als *Lernleistung*. Dabei werden nicht nur kognitive, sondern auch soziale, emotionale, psychomotorische und die Dimension der Wertungen und Handlungen mit einbezogen. Die Pädagogik versteht Chancengleichheit als *Gleichheit der Bildungschancen* eines Kindes oder Jugendlichen auf einer *mit individueller Förderung* verbundenen Schulbildung. Da Schulleistungen nur zum Teil aus Intelligenzunterschieden erklärbar sind, setzt das Leistungsprinzip in der Schule die weitestgehende Herstellung gleicher *formaler* Start- und Leistungschancen voraus. Die Ergebnisse der PISA-E-Studie zeigen jedoch, dass es in Deutschland nicht gelingt, die Bildungsbeteiligung der Kinder aus unteren Schichten im Zuge der Bildungsexpansion abzubauen. Das Leistungspotential der Kinder aus dem oberen Gesellschaftsbereich ist im Durchschnitt besser entwickelt als im unteren. Es zeigt sich, dass in den drei ausgewählten Ländern die sozialen Unterschiede im Besuch des Gymnasiums besonders deutlich werden. In der Sozialstrukturforschung besteht Einigkeit darüber, dass die Gelenkstellen von Bildungskarrieren die Entstehung von Bildungsungleichheiten begünstigen. Hier nimmt die Grundschule eine wichtige Position ein und es wird deutlich, dass bereits hier, trotz formalrechtlicher Gleichheit, familiäre, gesellschaftliche und auch historische Faktoren tatsächliche Ungleichheit der Bildungschancen verursachen. Bis heute sind die administrativen Regelungen des Übergangs von der Grundschule in die Schulformen der Sekundarstufe I Ausdruck unterschiedlicher bildungspolitischer Entwicklungen, sodass die Zugangsvoraussetzungen in Bayern, Bremen und Schleswig-Holstein variieren. Mit der frühen Trennung der Schüler nach dem 4. Schuljahr als institutionelle Leistungsdifferenzierung mit dem Ziel einer möglichst hohen Homogenisierung ist nach wie vor als unerwünschter Nebeneffekt auch die soziale Trennung der Schüler verbunden. Es zeigt sich, dass dieser Effekt in Bayern und Schleswig-Holstein besonders ausgeprägt ist. In Bayern ist die relative Chance für Kinder aus Oberschichtfamilien *zehnmal*, in Schleswig-Holstein *achtmal* und in Bremen *sechsmal* so groß im Vergleich zu Kindern aus Facharbeiterfamilien. Berücksichtigt man nur die *sekundären Ungleichheiten*, die allein auf Sozialschichtzugehörigkeit und nicht auf kognitive Fähigkeiten zurückzuführen sind, so haben Kinder aus Familien der oberen Dienstklasse im Vergleich zu Kindern aus Arbeiterfamilien in Bayern und Schleswig-Holstein *sechsmal*, in Bremen immerhin noch *dreimal* so hohe Chancen, ein Gymnasium zu besuchen.

Insgesamt hängen die sozialen Unterschiede der Bildungsbeteiligung sowohl von *strukturellen Faktoren* des Bildungsangebots als auch von einer *traditionellen sozialen* Entfernung zum Gymnasium ab.

Die in den drei Ländern unterschiedlichen Bevölkerungsstrukturen und wirtschaftlichen Kontextbedingungen nehmen natürlich Einfluss auf die finanziellen Anstrengungen im Bildungswesen. Dabei lassen sich unterschiedliche Verteilungsmuster bei den Ausgaben in den einzelnen Ländern erkennen, um eine einigermaßen vergleichbare Versorgung im Bildungswesen sicherzustellen. Dabei zeigt sich, dass Bremen trotz höherer Bildungsausgaben die geringste Unterrichtsstundenzahl produziert. Sicherlich ist das Diktat der Finanzminister über die Bildungspolitik mit einer stetigen Unterfinanzierung der Schulen, einer restriktiven Einstellungspolitik in den Schuldienst und der Konsolidierung des Gesamthaushalts auf

Kosten der Bildung problematisch, doch zeigt sich besonders in Bremen, dass für eine gute Schulausbildung nicht nur die Höhe der Summe, die in das Bildungswesen gesteckt wird entscheidend ist, sondern vielmehr der richtige Einsatz des Geldes.

Als ein bildungsrelevantes Strukturmerkmal wurde der Urbanisierungsgrad eines Landes erkannt. Mit zunehmender Verstädterung und höherer Sozialstruktur steigt der relative Schulbesuch an Gymnasien. Einhergehend mit der Expansion des gymnasialen Bildungsgangs gibt es jedoch Probleme bei der Sicherung eines angemessenen Leistungsniveaus im unteren Leistungsbereich. Mit diesem Problem hat besonders Bremen zu kämpfen. Zudem wird mit wachsenden sozialen und kulturellen Unterschieden in der Bevölkerung auch der *Kompetenzerwerb* unterschiedlicher. Somit werden mit der Öffnung der Gymnasien die sozialen Unterschiede der *Bildungsbeteiligung* zwar kleiner, jedoch nicht die sozialen Unterschiede beim *Kompetenzerwerb*. Als Ergebnis zeigt sich, dass der *Abbau der sozialen Unterschiede im Kompetenzerwerb* und damit mehr Chancengleichheit im Wesentlichen von einer sozialen Gerechtigkeit im Bildungswesen selbst abhängt, indem eine gerechte und ausreichende Sicherung von Basisqualifikationen durch individuelle Förderung für alle ermöglicht wird. Demnach könnte man davon ausgehen, dass Schulformen weniger auf Grund ihrer sozialen Zusammensetzung, sondern auf Grund ihrer unterschiedlichen Anspruchsprogrammatische bestimmte Leistungsmilieus darstellen.

Der Anteil verzögerter Schulkarrieren durch Zurückstellungen bei der Einschulung oder wegen Klassenwiederholung zwischen den Ländern ist sehr auffällig. In Bayern beträgt dieser Anteil 30 %, in Bremen 42 % und in Schleswig-Holstein sogar 45 %. In Schleswig-Holstein verfehlen besonders die Gymnasien ihren Förderauftrag, indem sie zu häufig vom Mittel des Sitzenbleibens und der Rücküberweisung in eine andere Schulform Gebrauch machen. Die mangelnde Lesekompetenz auch der Jugendlichen ohne Migrationshintergrund kann möglicherweise darauf zurückgeführt werden, dass diese Schüler erst eine kritische Grenze erreicht haben müssen, bevor Schulen beginnen, gezielt zu fördern. Aber gerade durch die für die Kinder gleichen Leistungsvoraussetzungen wird die Unterschiedlichkeit der Voraussetzungen negiert. Die abstrakte Gleichheit führt bei unterschiedlichen Motivationslagen der Kinder und Jugendlichen zu den unterschiedlichen Lernergebnissen, die der Lehrer als Leistungsbeurteiler wahrzunehmen hat. Das Ergebnis ist dann die herkunftsspezifische Selektion⁷⁴.

SCHIMPL/NIEMANN erkennen durch die Ausweitung der weiterführenden Schulen eine *leichte Lockerung* des Zusammenhangs von sozialer Herkunft und Bildungsbeteiligung, da der sozial diskriminierende Effekt der Entscheidung zwischen Haupt- und Realschulbesuch nur noch abgeschwächt vorhanden ist und die soziale Trennungslinie heute vor allem zwischen dem Besuch einer Realschule und eines Gymnasiums verläuft.

Jedoch stellt sich die Frage, ob es sich hierbei nicht nur um eine *Verschiebung* des diskriminierenden Effekts handelt, sodass von einer Lockerung nicht wirklich gesprochen werden kann. Insbesondere deshalb, da sich der „Wert“ der Schulabschlüsse entsprechend reduziert hat und die Abstufung des Hauptschulbildungsgangs einhergehend mit einer Neudefini-

74 Vgl. Brandt, H./Liebau, E.: Das Team-Kleingruppen-Modell. Ein Ansatz zur Pädagogisierung der Schule, München 1978, S. 64.



tion des mittleren Abschlusses als bürgerlicher Grundbildung ist. Dieser Prozess wird an dem großen Anteil der nicht an Realschulen, sondern an Hauptschulen erworbenen mittleren Abschlüsse erkennbar⁷⁵.

Hieraus ergibt sich die Problematik, dass die Bildungsexpansion einer nur schwer kontrollierbaren Eigendynamik unterliegt, die Qualifikationsüberschüsse hervorbringen kann. Im Wettbewerb der Menschen um Statussicherung und sozialen Aufstieg, nimmt der Druck zu, weiterführende Bildungseinrichtungen zu besuchen. Man möchte individuellen Nutzen für den eigenen Sozialstatus aus einem Bildungsvorsprung vor anderen erzielen und nimmt große Mühen auf sich, diesen Vorsprung zu halten oder durch weitere Bildungsanstrengungen wieder herzustellen, wenn andere ihr Bildungsniveau verbessern. Der amerikanische Sozialwissenschaftler Fred Hirsch hat bereits in den 1980er Jahren die Problematik derartiger Bemühungen für den Einzelnen in einem anschaulichen Bild verdeutlicht: „Wenn jeder auf Zehenspitzen steht, sieht keiner besser.“⁷⁶

Trotzdem ist noch die Meinung vorherrschend, dass in unserer Gesellschaft soziale Position, Bildung, Einkommen und Macht in erster Linie auf Grund individueller Leistung erreicht werden. Mit dieser Ideologie werden aber die wahren Ursachen von sozialer Ungleichheit verschleiert, eine ungleiche Verteilung von Gütern, Wohlstand und Lebenschancen gerechtfertigt und Privilegien gesichert. Als Folge hieraus können sich autoritäres Verhalten von denjenigen ergeben, die berufliche Positionen ohne wirksame Leistung erreicht haben. Und Frustration für diejenigen, die schulisches Versagen oder allgemeines Nichterreichen von selbstgesteckten oder gesellschaftlich vorgegebenen Zielen eigener Schuld und mangelnder Leistung zuschreiben, möglicherweise verbunden mit physischen und psychischen Erkrankungen, da sie dem Leistungsdruck nicht gewachsen sind⁷⁷.

Literaturverzeichnis

- Bücher und Buchbeiträge:

Baumert, Jürgen u. a. (Hrsg.): PISA 2000 – Basiskompetenzen von Schülerinnen und Schülern im internationalen Vergleich, Opladen 2001.

Baumert, Jürgen u. a. (Hrsg.): PISA 2000 – Die Länder der Bundesrepublik im Vergleich, Opladen 2002.

Beckmann, H.-K.: Das Schulwesen in der BRD – Beschreibung und Analyse. In: Erziehungswissenschaft 1, Funk-Kolleg, Weinheim 1981.

Böhm, Winfried: Wörterbuch der Pädagogik, 15. Aufl., Stuttgart 2000.

Böhret, C. u. a.: Innenpolitik und Politische Theorien, 4. Aufl., Opladen 2001.

Brandt, H./Liebau, E.: Das Team-Kleingruppen-Modell. Ein Ansatz zur Pädagogisierung der Schule, München 1978.

75 Vgl. Baumert u. a., a.a.O. (Fn. 9), S. 161 f.

76 Vgl. Geißler, a.a.O. (Fn. 21), S. 39 ff.

77 Vgl. Neumann, a.a.O. (Fn. 12), S. 509 f.

- Drechsler, H./Hilligen, W./Neumann, F.* (Hrsg.): Gesellschaft und Staat, Lexikon der Politik, 9. Aufl., München 1995.
- Geißler, Rainer* (Hrsg.): Soziale Schichtung und Lebenschancen in Deutschland, Stuttgart 1994.
- Groeben, N./Vorderer, P.*: Leserpsychologie, Lesemotivation – Lektürewirkung, Münster 1988.
- Harenberg, Bodo* (Hrsg.): Aktuell 2003. Fakten – Rankings – Analysen. Dortmund 2002.
- Hartfield, G.* (Hrsg.): Das Leistungsprinzip. Merkmale -Bedingungen -Probleme, Opladen 1977.
- Hauser*: Einkommen und Vermögen. In: Bernhard Schäfers/Wolfgang Zapf (hrsg.), Handwörterbuch zur Gesellschaft Deutschlands, Opladen 1998.
- Kagerer, H.*: Zur Entwicklung kindlicher Verhaltensstörung. In: Dieter Lenzen, Pädagogische Grundbegriffe, Bd. 2, 6. Aufl., Reinbek 2001.
- Kanders, M.*: Das Bild der Schule aus der Sicht der Schüler und Lehrer II., Institut für Schulentwicklungsforschung, Universität Dortmund 2000.
- Klafki, Wolfgang*: Kategorische Didaktik, Weinheim 1963.
- Klafki, Wolfgang*: Die Analyse der Binnenstruktur der Institution Schule. In: Erziehungswissenschaft 1, Funk-Kolleg, Weinheim 1981.
- Klafki, Wolfgang*: Zur Unterrichtsplanung im Sinne kritisch-konstruktiver Didaktik. In: Neue Studien zur Bildungstheorie und Didaktik, Weinheim 1967.
- Lenzen, Dieter* (Hrsg.): Pädagogische Grundbegriffe 1. und 2. Band, 6. Aufl., Reinbek 2001.
- Nohlen, Dieter* (Hrsg.): Lexikon der Politik, Band 7, Politische Begriffe, München 1998.
- Prenzel, A.*: Pädagogik der Vielfalt. Verschiedenheit und Gleichberechtigung interkultureller, feministischer und integrativer Pädagogik, Opladen 1995.
- Schäfers, Bernhard/Zapf, Wolfgang* (Hrsg.): Handwörterbuch zur Gesellschaft Deutschlands, Opladen 1998.
- Schimpl-Niemanns, B.*: Soziale Herkunft und Bildungsbeteiligung. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 52/4, 2000.
- Schreiner, G.*: Sinn und Unsinn des Leistungsprinzips, München 1976.
- Tillmann, K.-J.* (Hrsg.): Schultheoretische Ansätze in der geisteswissenschaftlichen Pädagogik, Hamburg 1987.
- Thibaut, B.*: „Humankapital“. In: Lexikon der Politik, Bd. 7, München 1998
- Tillmann, K.-J./Meier, U.*: Schule, Familie und Freunde – Erfahrungen von Schülerinnen und Schülern in Deutschland. In: J. Baumert u.a. (Hrsg.), PISA 2000. Basiskompetenzen von Schülerinnen und Schülern im internationalen Vergleich, Opladen 2001.
- Wenning, Norbert*: Nationalstaat und Erziehung, FernUniversität-Hagen 1995.

- Zeitschriftenbeiträge/Aufsätze:



Geißler, Rainer: Bildungsexpansion und Bildungschancen. In: Informationen zur politischen Bildung (269), Bonn 2000.

Geißler, Rainer: Bildungs- und Berufsgruppen. In: Informationen zur politischen Bildung (269), Bonn 2000.

Geißler, Rainer: Entwicklung zur Dienstleistungsgesellschaft. In: Informationen zur politischen Bildung (269), Bonn 2000.

Geißler, Rainer: Materielle Lebensbedingungen, Informationen zur politischen Bildung (269), Bonn 2000.

Geißler, Rainer: Rolle der Eliten in der Gesellschaft, Informationen zur politischen Bildung (269), Bonn 2000.

Kistler, Helmut: Sozial- und Gesellschaftspolitik, Informationen zur politischen Bildung (191), Bonn 1981.

Welzel, Steffen: „PISA-Befund“. Erziehung und Wissenschaft (53/2001), Nr.12.

- Internetabfragen:

Frerichs, Heiko: PISA-Schock in Bremen: Was bleibt? <http://www.vbe-bremen.de/zeitschrift/aktuell-0402.html>

Henning, Dietmar: Die PISA-Studie und das deutsche Bildungssystem: <http://www.wsws.org/de/2002/feb2002/pisa-f08shtml>.

GEW: Wie die Bundesländer auf PISA reagieren, <http://213.198.62.63/standpunkt/aschlagzeilen/schule/pisa/pressestimmen/dpa/dpa>

Oldenburg, Jens/Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur: <http://landesregierung.schleswig-holstein.de>

Robert Chr. van Ooyen

Internationale Beziehungen und Völkerrecht

Zugleich Rezension zu:

Jörg P. Müller / Luzius Wildhaber: Praxis des Völkerrechts

Mit einer Einführung in das Wirtschaftsvölkerrecht von Thomas Cottier und Manfred Wagner, 3. Aufl., Stämpfli Verlag, Bern 2001, 1081 S., gebunden, Preis: 108,00 €

Peter Fischer / Heribert F. Köck: Allgemeines Völkerrecht

Das Recht der universellen Staatengemeinschaft – Ein Lehrbuch mit den wichtigsten Rechtstexten unter Mitarbeit von Irmgard Marboe, 5. Aufl., Linde Verlag, Wien 2000, 456 S., kartoniert, Preis: 33,14 €

Erschienen in:

DIE FRIEDENS-WARTE

Journal of International Peace and Organization, Doppelheft, Nr. 2 u. 3/2002

Wer sich mit der Politik wissenschaftlich beschäftigt, kommt nicht umhin, sich schon im Studium auch mit den benachbarten Disziplinen wenigstens grundsätzlich vertraut zu machen und sich später immer wieder einen Überblick zum aktuellen Kenntnisstand zu verschaffen. Ein Gebiet der Politikwissenschaft, wo dies aufgrund der Fülle, Komplexität und der rasanten Dynamik des Gegenstands in ganz besonderer Weise zutrifft, ist das der internationalen Beziehungen. Soweit man sich z. B. mit Aufbau, Kompetenzen und Entscheidungsverfahren von internationalen Organisationen, den zentralen Fragen von Krieg, Frieden und Menschenrechten oder mit Weltwirtschaft, Entwicklung und Umweltschutz auseinandersetzt, sind dabei prinzipielle Kenntnisse des Völkerrechts bald unerlässlich. Denn internationale Beziehungen sind (auch) immer internationale Rechtsbeziehungen. Vor dem Hintergrund der sog. „Globalisierung“ gilt das in zunehmender Weise und erst recht aus dem Blickwinkel aktueller bundesdeutscher Außenpolitik: Die deutsche Beteiligung an der NATO-Intervention im Kosovo und an der „Befriedung“ Afghanistans infolge der Anschläge vom 11. September bilden nur zwei drastische Beispiele, die zahlreiche normative Fragen im Bereich von Krieg, Frieden, UNO, Menschenrechte und deutschem Grundgesetz aufgeworfen haben¹.

Dass die „Zivilisierung“ der Welt gerade auch mit ihrer Verrechtlichung zu tun hat, wird hieran zwar ganz offenkundig, ist aber im übrigen spätestens seit Cicero nichts Neues. Zweifellos kommt dabei den formellen, verfahrensmäßigen Aspekten des Rechts eine nicht zu unterschätzende Bedeutung zu. Denn ob Kants republikanischer „Ewiger Friede“, Webers legal-rationalistische „Entzauberung“ oder Kelsens „Reine Rechtslehre“²: „Verrechtlichung“ meint ja nicht nur die wichtige inhaltliche Formulierung und Ausgestaltung von Rechtsansprüchen anhand ethischer Gebote, sondern beinhaltet dann auch die Implementierung und Stärkung von institutionell abgesicherten Verfahren zwecks ihrer Durchsetzung. Gilt das für die innerstaatliche Ebene in Form des demokratischen

1 Vgl. z. B.: van Ooyen, Die neue Welt des Krieges und das Recht: Out-of-Area-Einsätze der Bundeswehr im verfassungsfreien Raum; in: IPG 1/2002.

2 Vgl. daher einführend: Rub, Alfred, Hans Kelsens Völkerrechtslehre, Zürich 1995.



Gilt das für die innerstaatliche Ebene in Form des demokratischen Rechtsstaats wie selbstverständlich, so gibt es wohl kein anderes Gebiet als die zwischen „Ordnung“ und „Chaos“ oszillierenden internationalen Beziehungen, wo der Dualismus von Macht und Recht alltäglich so erfahrbar bleibt. Eindrucksvolle Entwicklungen, die diese Sicht untermauern, sind die jüngst von der Staatengemeinschaft unternommen Anstrengungen zur Durchsetzung der sog. „Nürnberger Prinzipien“ durch strafrechtliche Verfolgung vor internationalen Gerichtshöfen – sei es nun im Rahmen der vom UN-Sicherheitsrat 1993 und 1994 eingesetzten Ad-hoc-Gerichte („Jugoslawien“-/„Ruanda-Tribunal“) oder sei es durch die Errichtung des ICC³ als einem ständigen internationalen Strafgerichtshof infolge der Konferenz von Rom 1998⁴. Auch im regionalen Bereich lässt sich das aktuell anhand des europäischen Völkerrechts aufzeigen: So hat sich der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) seit dem Inkrafttreten des 11. EMRK-Protokolls zu einem bahnbrechenden Instrument des (europäischen) Menschenrechtsschutzes entwickelt. Von der Diskussion um die – unverbindliche – EU-Grundrechtscharta⁵ überschattet und selbst in der politikwissenschaftlichen Fachöffentlichkeit kaum zur Kenntnis genommen, ist hier ein tatsächlicher Baustein einer europäischen Rechts- und Verfassungsordnung – rechtsverbindlich – entstanden. Denn vor allem die in seinem Statut verankerte Individualbeschwerde (vergleichbar der innerstaatlichen Verfassungsbeschwerde etwa nach 93 I 4a GG) sucht im internationalen Vergleich ihrer gleichen und wird für die Institutionalisierung des weltweiten Schutzes der Menschenrechte wohl auf Jahre hinaus den Maßstab setzen.

Die Bedeutung des internationalen Rechts für die Analyse der internationalen Beziehungen so vorausgeschickt, soll auf zwei Bücher aufmerksam gemacht werden, die nicht nur bei Juristen sondern gerade auch bei Politikwissenschaftlern Beachtung verdienen. Dabei handelt es um die Neuauflagen renommierter völkerrechtlicher Literatur, die auch einen „neutralen“ Blick über den „Tellerrand“ aus schweizerischer bzw. österreichischer Perspektive eröffnen. Beide Länder verfügen ja im akademischen Bereich traditionell über außerordentliche, zum Teil schulbildende Institute und Persönlichkeiten, die auch immer wieder höchste internationale juristische Ämter ausgeübt haben – es sei nur erinnert an den schweizerischen Völkerrechtler Paul Guggenheim⁶ und die „Wiener Schule“ des Völkerrechts⁷ von Hans Kelsen und später Alfred Verdross.

3 International Criminal Court.

4 Vgl. z. B. Roggemann, Herwig, Die Internationalen Strafgerichtshöfe, Einführung – Rechtsgrundlagen – Dokumente, 2. Aufl., Berlin 1998 und der Ergänzungsband: Das Statut von Rom für den Ständigen Internationalen Strafgerichtshof (ICC), Berlin 1998; Fischer, Horst / Lüder, Sascha R. (Hg.), Völkerrechtliche Verbrechen vor dem Jugoslawien-Tribunal, nationalen Gerichten und dem Internationalen Strafgerichtshof, Berlin 1999.

5 Einführend vgl. Meyer-Ladewig, Jens: Ständiger Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg; in: NJW 8/1998; van Ooyen, Der neue Europäische Gerichtshof für Menschenrechte; in: von Arnim, Gabriele/Hutter, Franz-Josef (Hg.), Jahrbuch Menschenrechte 2003, Frankfurt/M., 2003.

6 Lehrbuch des Völkerrechts, Basel 1948.

7 Verdross war seinerseits zunächst Schüler von Hans Kelsen, von dessen Rechtspositivismus er sich dann aber abwandte; vgl. Verdross, Alfred / Simma, Bruno, Universelles Völkerrecht, 3. Aufl., Berlin 1984.

Das Lehrbuch der österreichischen Völkerrechtler *Peter Fischer* (Wien) und *Heribert F. Köck* (Linz) – unter Mitarbeit von *Irmgard Marboe* (Wien) – liegt nunmehr in der 5. Auflage aktualisiert vor und hat in seinem Umfang im Vergleich zur Voraufgabe noch einmal zugenommen⁸. Der für den politikwissenschaftlichen Einstieg in das Völkerrecht äußerst hilfreiche Einführungsteil zu den Grundbegriffen und zur Geschichte wurde beibehalten. In systematischer Hinsicht setzt das Buch zunächst seine Schwerpunkte durch die profunde Darstellung der Rechtsquellen und Rechtssubjekte, deren Kenntnis für das Verstehen völkerrechtlicher Strukturen der internationalen Beziehungen unverzichtbare Voraussetzung ist. Hier spiegelt sich aber zugleich auch der „Etatismus“ des Völkerrechts wider, der den Menschen als Subjekt einer jeden Rechtsordnung aus dem Blick zu verlieren droht. Deshalb kommen im Buch die Ausführungen des Menschenrechtsschutzes einschließlich der aktuellen Entwicklung im Bereich der internationalen Strafgerichtsbarkeit durch die UN-Tribunale und den neuen ICC zu kurz⁹. Natürlich ist das internationale Recht immer noch vor allem das durch die Staaten bzw. der von ihnen ins Leben gerufenen internationalen Organisationen gesetzte Recht. Und hinsichtlich der internationalen Organisationen bieten die Autoren zudem mit einem weiteren Lehrbuch eine sinnvolle und umfangreiche Ergänzung an, die auch die seit den 90er Jahren im Blickpunkt stehenden Sanktionen der organisierten Staatengemeinschaft miteinschließt¹⁰. Es bleibt jedoch kritisch anzuregen, ob nicht gerade die sich selbst in der Tradition der „Wiener Schule“ sehenden Autoren künftig hier einen „Durchbruch“ und anknüpfend an Kelsen bzw. Verdross die systematische Darstellung des Völkerrechts einmal vom Menschen aus als dem zentralen Rechtssubjekt wagen sollten.

Neben dem selbstverständlich dargestellten Repertoire des Völkerrechts bildet das Diplomaten- und Konsularrecht einen weiteren Schwerpunkt des Buchs. Wer sich also zudem speziell mit Diplomatie beschäftigt, liegt mit *Fischer/Köck* richtig. Die Autoren profitieren hier von ihren langjährigen Erfahrungen außerhalb der rein akademischen Lehre – sei es als Dozenten an der Wiener Diplomatischen Akademie oder als Rechtsberater und Mitglieder der Ständigen Vertretung des Heiligen Stuhls bei den internationalen Organisationen in Wien. Das Buch bietet mit den beiden letzten Kapiteln zur friedlichen Streitbeilegung und zu den Sanktionen (einschl. Krieg) die systematische Darstellung noch zweier weiterer klassischer Regelungsbereiche des Völkerrechts, die für Studium und Analyse der internationalen Beziehungen von großer Bedeutung sind.

Nach knapp 20 Jahren haben die beiden schweizerischen Völkerrechtler *Jörg P. Müller* (Bern) und *Luzius Wildhaber* (Basel) unter Mitarbeit von *Robert Kolb* (Genf) und *Andrea Binder* (Basel) die lang erwartete nunmehr dritte Auflage ihres Standardwerks „Praxis des Völkerrechts“ vorgelegt. Sie ist nicht nur mit über 1.000 Seiten fast doppelt so umfangreich wie die zweite Aufl. von 1982, sondern enthält auch erstmalig eine ausführliche Einführung

8 Z. B. Fischer / Köck, 4. Aufl., Wien 1994.

9 Selbst wenn man in Rechnung stellt, dass das Statut des ICC noch nicht in Kraft getreten ist; vgl. dagegen z. B. das Kapitel „Völkerrechtliches Strafrecht“ bei Kimminich, Otto / Hobe, Stephan, Einführung in das Völkerrecht, 7. Aufl., Tübingen – Basel 2000, S. 240 ff.

10 Vgl. Köck, Heribert F. / Fischer, Peter, Das Recht der internationalen Organisationen, 3. Aufl., Wien 1997.



zu den völkerrechtlichen Aspekte der Weltwirtschaftsordnung, verfasst von *Thomas Cottier* und *Manfred Wagner* (beide Bern). Dabei ist eine konzeptionelle Besonderheit des Buches hervorzuheben, die auch schon in den früheren Auflagen von Anfang an verfolgt wurde und gerade für Studium und Forschung im Bereich der Politikwissenschaft über die klassischen Einführungen zum Völkerrecht hinaus von Interesse ist. Das Buch folgt der im deutschsprachigen Raum für juristische Lehrbücher eher seltenen anglo-amerikanischen Konzeption des „case-book“¹¹, das die Rechtsmaterie – so weit möglich – anhand der „leading-cases“ entfaltet. Das garantiert nicht nur anschauliche Nähe zur Praxis, für die einer der Autoren ohnehin in besonderem Maße bürgt. – *Wildhaber*, früher neben seiner Lehrtätigkeit auch Richter am EGMR ist seit einigen Jahren Präsident des Gerichtshofs in Strassburg, nämlich seitdem der vormals „ad hoc“ tätige EGMR ständig institutionalisiert und voll professionalisiert worden ist. – Ein „case-book“ aber erfährt auch gerade aus der für das Völkerrecht großen Bedeutung der Judikatur seine besondere Berechtigung. Denn die Rechtsprechung der internationalen Gerichte gehört nach Art. 38 IGH-Statut neben den Lehrmeinungen der Völkerrechtler zu den sog. „Hilfsquellen“. Diese sind zwar keine – wie etwa das Vertrags- und Gewohnheitsrecht – „direkten“ völkerrechtlichen Rechtsquellen, zugleich aber in ihrer Bedeutung als Instrumente zur Feststellung von Völkerrechtsnormen kaum zu überschätzen.

Gegenüber der vorhergehenden Auflage haben sich die diskutierten Fälle nahezu verdoppelt und umfassen nicht nur zahlreiche Leitentscheidungen von StIGH¹², IGH, EuGH, EGMR und Schiedsgerichten, von exemplarischen diplomatischen Zwischenfällen und UN-Interventionen (z. B. „Kuwait“, „Somalia“) nebst ausgewählten Entscheidungen höchster, innerstaatlicher Gerichte (hier vor allem schweizerisches Bundesgericht, aber auch z. B. Europa-Entscheidungen BVerfG; Pinochet-Fall House of Lords usw.), sondern nunmehr auch: Menschenrechtsfälle im UN-Bereich (insb. Stellungnahmen des Menschenrechtskomitees), Fälle im Rahmen von GATT / WTO und zentrale Strafgerichtsentscheidungen des Jugoslawien-Tribunals (z. B. Fall „Tadic“). Dagegen findet der „Kosovo-Krieg“ leider nur noch am Rande Berücksichtigung – offensichtlich hat der lange redaktionelle Vorlauf bei einem so voluminösen Buch eine ausführliche Thematisierung von Ereignissen nach Jahresbeginn 1999 nicht mehr erlaubt. Die Konzeption des „case-book“ darf man sich nicht so vorstellen, dass es sich um eine „bloße“, etwa chronologische Aneinanderreihung der Entscheidungen handelte – dann käme ein solches Buch ja gar nicht über eine Fallsammlung hinaus. Das Buch entwickelt den Stoff dagegen anhand der im Völkerrecht üblichen Systematik in vierzehn umfangreichen Kapiteln, nämlich: Rechtsquellen, Völkerrecht und Landesrecht, Völkerrechtssubjekte, Staatsgebiet (einschl. Meer, Luft-, Weltraum und dem „neuen“ Prinzip „common heritage“), Zuständigkeit und völkerrechtliche Verantwortlichkeit der Staaten, Fremdenrecht und diplomatischer Schutz, Menschenrechte, friedliche Beilegung von internationalen Konflikten, Gewalt und Krieg, schließlich das eingangs erwähnte besondere Kapitel zur Weltwirtschaftsordnung (vor allem GATT / WTO, Währungsfond und

11 Im Bereich des bundesdeutschen Verfassungsrecht gibt es inzwischen ein vergleichbar konzipiertes Lehrbuch: Richter, Ingo / Schuppert, Gunnar F. / Bumke, Christian, *Casebook Verfassungsrecht*, 4. Aufl., München 2001.

12 Entscheidungen aus der Völkerbundszeit, die bis heute noch Bedeutung haben.

Weltbank). Außerdem sind zwei Kapitel besonders hervorzuheben: das Kapitel zu der nicht nur für die schweizerische Sicht bedeutsamen Neutralität¹³ und das im Vergleich zur zweiten Auflage erheblich ausgebauten Kapitel über den Umweltschutz, der zweifellos in den internationalen Beziehungen und daher auch im Völkerrecht in den beiden letzten Dekaden immer bedeutsamer geworden ist. Jeder Abschnitt schließt mit detaillierten Hinweisen zum internationalen Schrifttum und mit einem kurzen Annex offener Fragen. Am Ende des Buches findet sich (wie neuerdings auch bei *Fischer / Köck*) wiederum ein Quellenteil, der drei zentrale völkerrechtliche Dokumente enthält: die UN-Charta, die Wiener Vertragsrechtskonvention (Vertrag über die für das Völkerrecht als Rechtsquelle so wichtigen Verträge) und die EMRK). Das mag für einen ersten „Zugriff“ scheinbar ganz praktisch sein, ist jedoch überflüssig, weil so zentrale Dokumente ohnehin in den Standardtextsammlungen enthalten sind, und daher der Platz besser für weitere Fälle genutzt werden sollte. Infolge der systematischen Darstellung ergibt sich folgerichtig, dass ein und derselbe Fall u. U. in mehrfacher Hinsicht bedeutsam ist und daher – ohne Redundanz – in verschiedenen Kapiteln diskutiert wird. So beinhaltet z. B. der „Nicaragua-Fall“ 1984/86 Implikationen sowohl bzgl. der Zuständigkeit des IGH, der Rechtsquelle Gewohnheitsrechts, der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit als auch des Gewalt- und Interventionsverbots. Die notwendige Klammer bilden dabei Textstellenhinweise in den Kapiteln selbst, das Sachverzeichnis und das im Anhang befindliche Fallverzeichnis, das einen schnellen Zugriff auf einen konkreten Fall ermöglicht.

Bei aller Vorzüglichkeit der dritten Auflage seien zwei Bemerkungen kritisch angeregt:

Die NGOs bleiben fast ganz unberücksichtigt. Das mag bei einem „case-book“ sich sogar mit einer gewissen Zwangsläufigkeit einstellen, da gerade die Entscheidungen internationaler Gerichte auch hier wiederum die „etatistische“ Struktur des Völkerrechts „konservierend“ widerspiegeln. Aber nicht nur die Individualbeschwerde im Rahmen des „neuen“ EGMR bezeugt aktuell den völkerrechtlichen Wandel einer Stärkung der nicht-staatlichen Akteure, auch die in den internationalen Beziehungen zunehmende Bedeutung von NGOs selbst spricht hierfür¹⁴. Zweitens wäre eine Neuauflage in einem kürzerem Zeitabstand oder ein zumindest regelmäßig nach ein paar Jahren erscheinender Ergänzungsband äußerst hilfreich – gerade weil „Praxis des Völkerrechts“ neben den hergebrachten Lehrbüchern wie etwa *Fischer / Köck* und den völkerrechtlichen Textsammlungen¹⁵ in die Handbibliothek eines jeden gehört, der sich mit internationalen Beziehungen beschäftigt.

13 Das Recht der Neutralität im Krieg gemäß Haager Abkommen ist ja nicht auf die dauernd neutralen Staaten beschränkt.

14 Vgl. z. B. Nuscheler, Franz / Hamm, Brigitte, Die Rolle von NGOs in der internationalen Menschenrechtspolitik, Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 1998.

15 Z. B.: Schweitzer, Michael / Rudolf, Walter (Hg.), Friedensvölkerrecht, 3. Auflage, Baden-Baden 1985; Hinz, Joachim / Rauch, Elmar (Hg.), Kriegsvölkerrecht, Völkerrechtliche Verträge über die Kriegsführung, die Kriegsmittel, und den Schutz der Verwundeten, Kriegsgefangenen und Zivilpersonen im Kriege, 3. Aufl., Köln u. a. 1984; Randelzhofer, Albrecht (Hg.), Völkerrechtliche Verträge, 8. Aufl., München 1999; speziell auch: Bundeszentrale Für politische Bildung (Hg.), Menschenrechte, Dokumente und Deklarationen, 3. Aufl., Bonn 1999.





Hans Lisken / Erhard Denninger: Handbuch des Polizeirechts, 3. Aufl., München 2001*.
Verlag C. H. Beck, XXXII, 1279 Seiten, gebundene Ausgabe im Schuber,
ISBN: 3-406-47381-4, Preis 112,00 €¹

Als moderne und multifunktionale Polizei des Bundes hat der Bundesgrenzschutz die ihm gesetzlich zugewiesenen vielfältigen und teilweise sehr speziellen Aufgaben im Rahmen der Gewährleistung der Inneren Sicherheit zu erfüllen. Zu diesen Aufgaben gehören im Wesentlichen Grenzschutz, Bahnpolizei, Luftsicherheit, der Schutz von Bundesorganen, Aufgaben auf See und die Unterstützung der Bundesländer. Diese Aufgabenvielfalt steht im Zusammenhang mit der europäischen Zusammenarbeit in der Innen- und Rechtspolitik. Deren Kern bildet die Entwicklung eines in Europa immer umfassenderen Sicherheitsverbunds, der eine wesentliche Säule im fortschreitenden Prozess der europäischen Integration darstellt. Die Vergemeinschaftung der polizeilichen Sicherheitseinrichtungen auf EU-Ebene verändert nachhaltig die nationalen Systeme der Inneren Sicherheit in den Mitgliedstaaten. Das Polizeirecht wird daher immer komplexer, sodass Praktiker immer umfassender und immer häufiger auf schriftliche Erläuterungen des Gesamtsystems angewiesen sind.

Fünf Jahre nach der 2. Auflage erschien nunmehr die 3. Auflage des inzwischen anerkannt sehr bewährten Handbuchs² von Dr. Hans Lisken, Polizeipräsident a.D. und Honorarprofessor an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, sowie Dr. Erhard Denninger, em. Professor an der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main. Das Handbuch schenkt der Zusammenarbeit der Polizeibehörden im europäischen Raum und der europäischen Entwicklung des Polizeirechts besondere Aufmerksamkeit. Insbesondere ist dieser Thematik ein eigenes Kapitel gewidmet, in dem auf knapp 100 Seiten nicht nur Interpol, Europol, Schengen und die polizeiliche Zusammenarbeit innerhalb der Europäischen Union behandelt werden, sondern auch die internationale Rechts- und Amtshilfe als Teil der polizeilichen Zusammenarbeit, bilaterale Verträge als Rechtsgrundlage für die polizeiliche Zusammenarbeit sowie die Kooperation in den Grenzgebieten als besondere Form polizeilicher Zusammenarbeit.

Neben dem Prozess der Europäisierung der Inneren Sicherheit ist charakteristisch für die innerstaatliche wie die europäische Entwicklung des Polizeirechts der letzten fünf Jahre die Zunahme polizeilicher Tätigkeit im Vorfeld bisheriger rechtsstaatlicher Gefahrenabwehr oder Strafverfolgung. Gerade die Terroranschläge in den USA vom 11. September 2001

* Die Buchbesprechung ist erstellt von Prof. Dr. Martin H. W. Möllers, Fachkoordinator des Studienbereichs Gesellschaftswissenschaften an der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Fachbereich Bundesgrenzschutz, Lübeck.

1 Erläuterungen zu allen nachfolgend in der Rezension auftauchenden Begriffen können nachgelesen werden in: Möllers, Martin H. W. (Hg.): Wörterbuch der Polizei, München 2001. Die Begriffe sind regelmäßig mit weiterführender Literatur ausgestattet.

2 Vgl. z. B. Stefan Muckel: „... kann jedem, der sich mit Polizeirecht befasst, nachdrücklich empfohlen werden.“, in DVBl 1998, 66; s. auch: Manfred Teufel: „... tatsächlich ein „Freund und Helfer“ im nationalen Polizeirecht.“, in DKriPo 1996, Heft 12.



zeigen vor allem deutlich, dass die Erlaubnis von immer mehr Vorfeldmaßnahmen (wie z. B. die Rasterfahndung) künftig Gegenstand von gesetzlicher Entwicklung sein wird. Eingriffsbefugnisse zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten bedürfen nämlich inzwischen immer weniger einer „konkreten Gefahr“ oder eines „Anfangsverdachts“, sodass die polizeirechtliche Entwicklung sich zunehmend vom liberalen Polizeirecht entfernt. „Die Grenze zwischen Störer und Nichtstörer verschwimmt, die Konturen des Übermaßverbotes werden undeutlich.³“, So wird die alltägliche Polizeiarbeit immer mehr bestimmt von anlass- und verdachtsunabhängigen „Jedermannkontrollen“, umgangssprachlich auch als „Schleierfahndung“ bezeichnet, außerdem von der Videoüberwachung öffentlicher Räume und vom „Lauschangriff“ in Wohnungen. Ebenso sind der Sicherheitsgewahrsam in Form des Unterbindungs- oder Verhütungsgewahrsams, Aufenthaltsverbote und der genetische Fingerabdruck mehr und mehr Elemente der alltäglichen Polizeiarbeit geworden.

Es ist deshalb gerade in diesen Zeiten, in denen ein „Sicherheitspaket“ nach dem anderen geschmürt wird, sehr zu begrüßen, dass auch die 3. Auflage des Handbuchs des Polizeirechts sich der rechtsstaatlichen Demokratie verpflichtet sieht und daher die Bearbeiter kritisch ausuferndes Präventionsdenken unter die Lupe nehmen, indem sie die Grenzen aufzeigen, die das Grundgesetz gegen die Allgewalt der Polizei aufrichtet. Die Fortschritte in der Informationsverarbeitung und der damit notwendig gewordene und auch weiterhin werdende Datenschutz bilden daher einen weiteren Schwerpunkt dieser 3. Auflage.

Neu aufgenommen wurde das Kapitel D, in dem die gesetzlichen Grundlagen und Grundbegriffe zentraler Materien der Ordnungsverwaltung erläutert werden. Die Gefahrenabwehr durch die Ordnungsverwaltung wird auf den Gebieten des Ausländer-, Bauordnungs-, Gewerbe-, Umwelt- und Waffenrechts untersucht.

Bearbeiter der Kapitel A bis O sind außer den Herausgebern noch Ministerialdirigent Dr. Helmut Bäumler, Landesbeauftragter für den Datenschutz in Schleswig-Holstein, Staatsrat a.D. Michael Kniesel, Rechtsanwalt, Dr. Hans Boldt, em. Professor an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, Reinhard Mokros, Polizeidirektor beim Polizeipräsidium Aachen, Hans-Günter Hilse, Leitender Polizeidirektor a.D. an der Polizei-Führungsakademie in Münster-Hiltrup, Dr. Frederik Rachor, Richter am Verwaltungsgericht in Frankfurt am Main, sowie Wolfgang Sailer, Richter am Bundesverwaltungsgericht in Berlin.

Inhaltlich untergliedern sich die Kapitel in „A. Geschichte der Polizei in Deutschland“ (Boldt – S. 1-38), „B. Polizeiorganisation in Deutschland“ (Hilse – S. 39-53), „C. Die Polizei im Verfassungsgefüge“ (Lisken – S. 55-134), „D. Gefahrenabwehr durch Ordnungsverwaltung“ (Sailer/Kniesel – S. 135-199), „E. Polizeiaufgaben“ (Denninger – S. 201-294), „F. Polizeihandeln“ (Rachor – S. 295-562), „G. Verkehrsüberwachung“ (Hilse – S. 563-602), „H. Versammlungswesen“ (Kniesel – S. 603-734), „J. Informationsverarbeitung im Polizei- und Strafverfahrensrecht“ (Bäumler – S. 735-911), „K. Rechtsschutz“ (Lisken – S. 913-1004), „L. Ausgleichs- und Ersatzansprüche des Bürgers“ (Rachor – S. 1005-1047), „M. Haftung für Polizeikosten“ (Sailer – S. 1049-1090), „N. Polizeiorganisation in Europa“ (Hilse – S. 1091-1131) sowie „O. Polizeiliche Zusammenarbeit in Europa“ (Mokros – S. 1133-1230).

3 So die Herausgeber in ihrem Vorwort auf Seite V.

Das nunmehr 50 Seiten umfassende Stichwortverzeichnis (Sachverzeichnis) wurde erheblich gegenüber der Voraufgabe verbessert. Außerdem konnten Rechtsprechung und Schrifttum bis Ende 2000 und teilweise darüber hinaus berücksichtigt werden. Wenn auch selbstverständlich, so ist es dennoch erwähnenswert, dass das Handbuch des Polizeirechts auch ein Verzeichnis der Fundstellen aller deutschen Polizeigesetze liefert.

Abschließend ist festzustellen, dass das Handbuch des Polizeirechts die umfassende Darstellung des Polizeihandelns bietet. Alle Standardmaßnahmen wie z. B. die Identitätsfeststellung, Erkennungsdienstliche Maßnahmen, Gewahrsam, Durchsuchung von Personen und Sachen, Eindringen in Wohnungen sowie der polizeiliche Zwang werden ausführlich erläutert. Dabei werden die Rechtsgrundlagen jedes Bundeslandes zur raschen Orientierung übersichtlich aufgeführt. Die strafprozessualen Erläuterungen bieten dem praktisch Tätigen das notwendige Rüstzeug.

Deshalb kann abschließend gesagt werden: „Das Handbuch gibt Antwort auf alle wichtigen grundsätzlichen, verfassungsrechtlichen und praktischen Fragen der polizeilichen Arbeit. Aufgabenzuweisungen und Befugnisse bei Gefahrenabwehr und Repression werden eingehend erläutert. Polizeiliche Informationsverarbeitung, die Aufgaben im Straßenverkehr und im Versammlungswesen, in ausgewählten Bereichen der Ordnungsverwaltung und die polizeiliche Zusammenarbeit in Europa werden ebenso sorgfältig vertieft wie Fragen des Rechtsschutzes, der Haftung für Polizeikosten sowie der Ersatzansprüche des Bürgers.⁴“. Für das tägliche Geschäft der Polizei ist das *Handbuch der Polizei* daher unverzichtbar.

4 Aus dem Werbeprospekt des Verlages.





Fritz Pätzold / Klaus-Dieter Wittenberg / Horst-Peter Heinrichs / Walter Mittmann: Kommentar zur Eisenbahnbau- und Betriebsordnung (EBO), 4. Aufl., Darmstadt 2001.* Verlag Hestra, 328 S., gebundene Ausgabe, ISBN: 3-777-10295-4, Preis 78,00 €¹

Mit dem in nunmehr 4. Auflage vorliegende Kommentar hat das aus Praktikern des Eisenbahnbundesamtes und der DB AG bestehende Autorenteam eine umfassende Darstellung der EBO (Abschnitt A und B), der dazu erlassenen Anlagen (Abschnitt C), dem AEG (Abschnitt D) sowie der wichtigen Verordnungen (Abschnitt E-I und L-O) vorgelegt. Dabei betonen die Autoren auch die Verbindung zu den Bahnpolizeilichen Vorschriften, sodass dieser Thematik über zahlreiche Bezüge in den einzelnen Abschnitten hinaus ein eigener Abschnitt K gewidmet ist.

Den Autoren ist es gelungen die Thematik problemorientiert mit zahlreichen Rechtsprechungs- und Literaturverweisungen unterlegt aber dennoch gut verständlich darzustellen. Insbesondere durch die Querverbindungen zu den bahnpolizeilichen Aufgaben gewinnt das Werk im Zeitalter von Ordnungspartnerschaften mit der DB AG und eines sich mehr und mehr verstärkenden Zusammenspiels der Ordnungsbehörde Eisenbahnbundesamt und der Vollzugsbehörde Bahnpolizei insbesondere auch für den Bundesgrenzschutz an Bedeutung und stellt für den bahnpolizeilich tätigen PVB ein wertvolle Unterstützung und Hilfestellung für die polizeiliche Praxis dar. Wenn es in der Vergangenheit häufig zu Verständnisproblemen zwischen Eisenbahnbundesamt, DB AG und Bundesgrenzschutz hinsichtlich von differierenden Begriffsdefinitionen kam, so ist der Verdienst der 4. Auflage dieser Kommentierung insbesondere zu sehen in dem Bemühen um angleichende Definitionen. So stellt der Kommentar unter anderen in § 4 Rdnr. 3 auf S. 52 übereinstimmend mit der im BGS vertretenen Ansicht fest, dass es „nicht mehr zweifelhaft sein kann, dass Bahnhofsvorplätze, die den Zu- und Abgang von Reisenden als Fußgänger oder Benutzer von öffentlichen oder privaten Straßenverkehrsmitteln ermöglichen oder fördern, Bahnanlagen im Sinne der EBO sind.“ Für die Einordnung sonstiger Einrichtungen als Anlage oder in Zweifelsfällen stellt der Kommentar auf die Widmung für den Eisenbahnzweck ab, was aus bahnpolizeilicher Sicht zunächst auch als Abgrenzungskriterium herangezogen werden kann, da die bahnpolizeiliche Zuständigkeit an die ordnungsbehördliche des Eisenbahnbundesamtes hängt.

Von Bedeutung für die bahnpolizeiliche Aufgabenwahrnehmung stellt sich auch die Kommentierung der im Zuständigkeitsbereich des Bundesgrenzschutzes stehenden Ordnungswidrigkeiten §§ 62-64b EBO und § 28 AEG dar, wobei anzumerken ist, dass die Umgestaltung des Bußgeld- und Verwarnungsgeldkataloges durch das 6. und 10. EuroEG auf Grund des Erscheinungstermins des Kommentars nicht berücksichtigt worden sind. Die

* Die Buchbesprechung ist erstellt von Prof. Dr. Anke Borsdorff, Dozentin im Studienbereich Rechtswissenschaft an der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Fachbereich Bundesgrenzschutz, Lübeck.

¹ Erläuterungen zu allen nachfolgend in der Rezension auftauchenden Begriffen können nachgelesen werden in: Möllers, Martin H. W. (Hg.): Wörterbuch der Polizei, München 2001. Die Begriffe sind regelmäßig mit weiterführender Literatur ausgestattet.



auszugsweise Darstellung und Kommentierung erscheint eher als Orientierung und Übersicht für die DB AG und Eisenbahnbundesamtmitarbeiter und weniger für den bahnpolizeilich tätigen Polizeivollzugsbeamten geeignet. Letzterer ist diesbezüglich besser im „Wörterbuch der Polizei“ oder in der Heesen Kommentierung zum BGS aufgehoben und sollte sein Augenmerk in diese Richtung lenken. Für den Bereich der EBO und etwaigen Schnittstellenproblematiken mit Eisenbahnbundesamt oder DB AG wird der mit bahnpolizeilichen Aufgaben betraute Beamte kaum an dieser 4. Auflage der Kommentierung vorbei kommen können.



**Anke Borsdorff / Martin Kastner: Musterklausuren – Einsatzrecht für den Bundesgrenzschutz, 2. Aufl., Hilden/Rhld. 2003.*
Verlag Deutsche Polizeiliteratur GmbH (VDP),
368 Seiten, kartoniert,
ISBN: 3-8011-0465-6, Preis: 19,90 €¹**

Um allen Gerüchten sofort entgegenzutreten: Es handelt sich hier nicht um eine Gefälligkeitsbuchbesprechung, nur weil die Buch-Autoren und der Verfasser an derselben Hochschule lehren. Der Verlag hat dem Verfasser unaufgefordert die „Musterklausuren“ zugesandt. Weil dieses Buch insbesondere für das Studentenklientel der FH Bund, Fachbereich BGS, konzipiert ist, erscheint eine Rezension unausweichlich.

Dem Bundesgrenzschutz obliegt in seiner Eigenschaft als einer modernen und multifunktionalen Polizei des Bundes² die Erfüllung der ihm gesetzlich zugewiesenen vielfältigen und teilweise sehr speziellen Aufgaben im Rahmen der Gewährleistung der inneren Sicherheit, deren wesentliche sich zusammenfassen lassen in Grenzschutz, Bahnpolizei, Luftsicherheit, der Schutz von Bundesorganen, Aufgaben auf See und die Unterstützung der Bundesländer. Aus dieser Aufgabenvielfalt ergibt sich ein durchaus eigenständiges Einsatzrecht des Bundesgrenzschutzes, das als komplexe Querschnittsmaterie aus Bundespolizeirecht, Strafrecht, Strafprozessrecht, Ordnungswidrigkeitenrecht usw. zum Teil gewichtige Besonderheiten gegenüber dem Recht der Länderpolizeien aufweist und zahlreiche, teils schwierige Rechtsfragen aufwirft.

Die Neuauflage der „Musterklausuren“ wurde *formell* notwendig, weil die erste – schon sehr hohe – Auflage von 1997 inzwischen nicht mehr zu bekommen ist. Das lag nicht zuletzt auch daran, dass die „Musterklausuren“ von Anke Borsdorff und Martin Kastner ein vollwertiges Lehrbuch darstellten und nicht etwa nur – wie der Titel vermuten ließe – eine bloße Sammlung von Prüfungsarbeiten war. Mit diesem Buch konnten ratsuchende Leser die sachgerechte Anwendung des Einsatzrechts auf einen konkreten Fall fachlich fundiert und zugleich in verständlicher Sprache nachlesen. Die Lücke in der Ausbildungsliteratur bezüglich des Einsatzrechts für den Bundesgrenzschutz war also mit diesem Werk erfolgreich geschlossen worden. Denn die „Beurteilung der Rechtslage“ stellt regelmäßig im Berufsalltag des Bundesgrenzschutzes – und nicht nur während der Ausbildung sowie bei Prüfungen – das Schlüsselproblem der Lagebeurteilung dar. Dabei müssen die Polizeibeamten das poli-

* Die Buchbesprechung ist von Prof. Dr. Martin H. W. Möllers, Dozent und Fachkoordinator des Studienbereichs Gesellschaftswissenschaften der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Fachbereich Bundesgrenzschutz, Lübeck.

1 Erläuterungen zu allen nachfolgend in der Rezension auftauchenden Begriffen können nachgelesen werden in: Möllers, Martin H. W. (Hg.): Wörterbuch der Polizei, München 2001. Die Begriffe sind regelmäßig mit weiterführender Literatur ausgestattet.

2 Die Bezeichnung »Bundesgrenzschutz« soll wegen der geänderten Aufgabenwahrnehmung in »Bundespolizei« geändert werden. Vgl. Möllers, Martin H. W.: Bundesgrenzschutz/BGS. In: Drechsler, Hanno/Hilligen, Wolfgang/Neumann, Franz (Hg.), Gesellschaft und Staat. Lexikon der Politik, 10. Aufl., München 2003 (i. E.).

zeiliche Einsatzrecht bewältigen, das als komplexe „Querschnittsmaterie“ durch nahezu alle Rechtsgebiete von Ausländer- bis zum Zivilrecht insbesondere das Polizeirecht, Strafrecht und Strafprozessrecht umfasst. In komprimierter, lehrbuchmäßiger Form ohne Verzicht auf wesentliche Inhalte hatten die „ersten“ „Musterklausuren“ – erstmals – die vielen Abweichungen des Einsatzrechts des BGS gegenüber dem Recht der Länderpolizeien aufgezeigt und auf die erhebliche Zunahme der Aufgabenzuweisungen an den BGS hingewiesen. Hätten die Autoren auf eine Neuauflage ihres Buches verzichtet, wäre wieder eine große Lücke entstanden³.

Materiell war eine Neuauflage notwendig, weil es viele verschiedene und zum Teil weitreichende gesetzliche Neuregelungen zum polizeilichen Einsatzrecht in den letzten Jahren gegeben hatte, zum Beispiel das Sechste Gesetz zur Reform des Strafrechts – 6. StrRG – vom 26.1.1998⁴, das Gesetz zur Verbesserung der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität – OKVVG – vom 4.5.1998⁵ und das Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Strafverfahrensrechts – StVÄG 1999 – vom 2.8.2000⁶. Auch das Bundesgrenzschutzgesetz 1994 ist zwischenzeitlich mehrfach geändert bzw. ergänzt worden. So brachte z. B. das Erste Gesetz zur Änderung des Bundesgrenzschutzgesetzes vom 25.8.1998⁷ u. a. die Einführung der sog. lagebildabhängigen Kontrollen auf der Grundlage des neu eingefügten § 22 Ia BGSg, was zu einigen Kontroversen nicht nur im Fachschrifttum führte. Zuletzt erfuhr das Bundesgrenzschutzgesetz in diesem Jahr – als Auswirkung des Terroranschlags vom 11. September 2001 – eine wichtige Erweiterung durch das Gesetz zur Bekämpfung des Terrorismus – Terrorismusbekämpfungsgesetz vom 9.1.2002⁸, das unter anderem die Einfügung des § 4a BGSg – betreffend die Wahrnehmung von Luftsicherheitsaufgaben durch den Bundesgrenzschutz auch an Bord von Flugzeugen – in das Gesetz bewirkte. Neben den Gesetzesnovellen berücksichtigt die Neuauflage die mit Wirkung zum 1.1.1998 erfolgte Organisationsreform des Bundesgrenzschutzes. Durch diese Reform soll vor allem das integrative Modell auf der Ebene der Bundesgrenzschutzämter verwirklicht werden und eine verbesserte Aufgabenerfüllung gewährleisten.

Am bewährten Konzept der Erstauflage sind keine Veränderungen vorgenommen worden: Auch die Neuauflage ist in vier Teile eingeteilt. Die ersten drei Teile, die etwa zwei Fünftel⁹ des Buchumfangs ausmachen, führen in die juristische Methode und Technik der Fallbearbeitung sowie in den Gebrauch von Aufbauschemata ein. Der 4. Teil, der den Schwerpunkt des Lehrbuchs ausmacht und ihm den Namen gegeben hat, enthält allerdings nicht mehr acht, sondern zehn konkrete Musterklausuren, die alle wesentlichen Aufgaben des Bundesgrenzschutzes betreffen. Die beiden neu hinzu gekommenen Klausuren, die sich am Ende

3 Vgl. die Rezension der Erstauflage vom selben Verfasser in: Möllers, Martin H. W. (Hg.), Veränderungen bei den Vollzugsaufgaben des Bundesgrenzschutzes durch Politik und Recht, ASPiBGS Band 5, Lübeck 1999, S. 123 ff.

4 BGBl. I 1998, S. 164.

5 BGBl. I 1998, S. 845.

6 BGBl. I 2000, S. 1253.

7 BGBl. I 1998, S. 2486.

8 BGBl. I 2002, S. 361, berichtigt in BGBl. I 2002, S. 3142.

9 Insgesamt 136 von 333 Textseiten ohne Apparat, also etwa 40 %.

des Buches finden, greifen vor allem wichtige aktuelle Rechtsentwicklungen und Rechtsprobleme auf.

Der erste Teil ist in neun Kapitel untergliedert. Das 1. Kapitel¹⁰ beinhaltet die „Struktur von Rechtsnormen – vom Tatbestand zur Rechtsfolge“ und setzt sich mit den dualistischen und finalen Rechtsnormen, den praktischen Konsequenzen für die Fallbearbeitung sowie mit der Verknüpfung von Tatbestand und Rechtsfolge auseinander. Das 2. Kapitel¹¹ umfasst das Thema „Subsumtionstechnik – keine Kunst nur für Rechtsgelehrte“ und widmet sich der Subsumtion als elementare Rechtsanwendungsmethode, stellt die Frage, was eine Subsumtion ist und wie sie funktioniert, untersucht Einzelsubsumtion und Gesamtsubsumtion und erläutert die praktischen Konsequenzen für die Fallbearbeitung. Das 3. Kapitel beinhaltet Gutachtenstil und Urteilsstil. Darin wird vom Grundsatz: Gutachtenstil ausgegangen, die Alternative: Urteilsstil erörtert und das Verhältnis von Gutachtenstil und Urteilsstil erläutert. Das 4. Kapitel¹² beschäftigt sich mit der philologischen, systematischen, historischen und teleologischen Auslegung von Rechtsnormen. Das 5. Kapitel¹³ thematisiert „Rechtsgewinnung durch Analogie – Gesetzeslücken elegant ausbügeln“ und beinhaltet Begriff, Arten und Zulässigkeit der Analogie, insbesondere im Strafrecht. Das 6. Kapitel¹⁴, „Juristische Argumentationsfiguren – Überzeugungsarbeit auf »juristisch«“, befasst sich mit den juristischen Argumentationsfiguren „Erst-recht-Schluss“, „Umkehrschluss“, „argumentum ad absurdum“ und die „teleologische Reduktion“. Das 7. Kapitel¹⁵, „Typische Aufgabenstellungen – worauf muss man sich im Einsatzrecht einstellen?“, untersucht im Einzelnen den Begriff „Einsatzrecht“, legt die Rechtmäßigkeitsprüfung als Kernaufgabe dar, erfasst Zusatzfragen und Nebenaspekte und erläutert als Fazit die Standardproblematik im Einsatzrecht. Das 8. Kapitel¹⁶, „Notwendige Vorüberlegungen – erst denken, dann schreiben!“, setzt sich mit der Anfertigung von Klausuren auseinander. Dabei wird dargelegt, dass keine Niederschrift ohne Vorbereitung erfolgen sollte; außerdem wird der Textaufwand und der Zeiteinsatz untersucht und ein Beispiel für eine Lösungsskizze gegeben. Das letzte (9.) Kapitel¹⁷ rückt schließlich die „Vermeidung von Grundfehlern – was man besser lassen sollte“ in den Mittelpunkt und zeigt Fehler durch die Missachtung der Aufgabenstellung, Abweichungen von der Aufgabenfolge, der Kopflastigkeit der Bearbeitung, formale Mängel in der Niederschrift und Ausführungen im „rechtsfreien“ Raum auf.

Der zweite Teil¹⁸ behandelt Nutzen und Schaden sogenannter Aufbauschemata und ist in 3 Kapitel eingeteilt. Das 1. Kapitel räumt mit dem Märchen von den „guten“ und „schlechten“ Aufbauschemata auf. Das 2. Kapitel untersucht die eher seltenen „echten“ Aufbaufehler und das 3. Kapitel erläutert, wie man ein „Maßnahmenbündel“ in den Griff bekommt. Da-

10 Ab Seite 27.

11 Ab Seite 35.

12 Ab Seite 46.

13 Ab Seite 56.

14 Ab Seite 63.

15 Ab Seite 67.

16 Ab Seite 73.

17 Ab Seite 78.

18 Ab Seite 89.



bei werden zwei Aufbaumethoden vorgestellt, nämlich entweder „das Aufbauschema an die Maßnahme hängen“ oder „die Maßnahmen in das Aufbauschema hängen“.

Im dritten Teil¹⁹ werden dann zwölf derartige Aufbauschemata vorgestellt, die sämtlich auf typische Fragestellungen zugeschnitten sind, wie sie im Einsatzrecht des Bundesgrenzschutzes in Aus- und Fortbildung, Prüfung und Praxis immer wieder eine Rolle spielen. Im einzelnen betreffen sie die „Rechtmäßigkeit einer Polizeiverfügung“, die „Rechtmäßigkeit einer Strafverfolgungsmaßnahme“, die „Rechtmäßigkeit einer Verwaltungsvollstreckungsmaßnahme“, die „Rechtmäßigkeit eines polizeilichen Schusswaffengebrauchs“, die „Rechtmäßigkeit präventiver/repressiver polizeilicher Maßnahmen“, die „Rechtmäßigkeit eines Einschreitens zum Schutz privater Rechte“, die „Strafbarkeit wegen eines vorsätzlichen Begehungsdelikts“, „die Strafbarkeit wegen eines fahrlässigen Begehungsdelikts“, die „Strafbarkeit wegen einer versuchten Straftat“, die „Prüfung der Erfolgsaussichten eines Widerspruchs“, die „Abfassung einer schriftlichen Polizeiverfügung“ und die „Abfassung eines Widerspruchsbescheides“.

Im vierten Teil²⁰ schließlich, welcher den Schwerpunkt des Lehrbuchs bildet, finden sich zehn vollständig ausformulierte Musterklausuren aus dem genannten Rechtsbereich, versehen mit Vertiefungshinweisen zu Rechtsprechung und Fachschrifttum. Bahnpolizeiliche Aufgaben des Bundesgrenzschutzes behandeln die erste („Militante Atomkraftgegner am Werk“), dritte („Dunkelmänner im Güterbahnhof“), sechste („Der Wurfankeranschlag“), achte („Tag der offenen Tür“²¹) und zehnte Klausur („Graffiti im Bahnhof“²²). Grenzschaufgaben beinhaltet die zweite („Gefängnisausbrecher an der Grenze“) und neunte Klausur („Flugsicherheitsbegleiter an Bord“²³). Aufgaben der Luftsicherheit werden in der vierten („Der scherzende Fluggast“), des Objektschutzes in der fünften („Bombenalarm im Ministerium“) und hinsichtlich der Landesunterstützung in der siebten Klausur („Aufregung an der Kontrollstelle“) behandelt. Damit sind alle wesentlichen Aufgabenzuweisungen des Bundesgrenzschutzes in den Musterklausuren thematisiert worden. Der Schwierigkeitsgrad dieser Musterklausuren entspricht auch den Anforderungen, wie sie in der Laufbahnprüfung für den gehobenen Polizeivollzugsdienst im Bundesgrenzschutz üblich sind. Allerdings ergibt sich aus der Problemtiefe (z. B. Klausuren 1, 7, 8, 9) und teilweise aus dem Umfang (z. B. Klausuren 1, 4, 6, 8, 9, 10), dass auch Anwärter für den höheren Polizeivollzugsdienst im Bundesgrenzschutz aus den „Musterklausuren“ wertvolles Fachwissen schöpfen können. Die Klausuren sind alle gleichermaßen aufgebaut: Im einzelnen enthalten sie eingangs stichwortartig die rechtlichen Schwerpunkte, es folgt der Sachverhalt und die Aufgabenstellung. Der Lösungsvorschlag lässt für den Leser schließlich keine Fragen mehr offen. Denn die Autoren setzen ihre in den Teilen 1-3 getroffenen Ausführungen praktisch um. So beginnt jeder Lösungsvorschlag zunächst mit der Vorüberlegung (Teil 1, Kap. 8), bevor jede Teilaufgabe der Klausur Stück für Stück bearbeitet wird. In Fußnoten werden begleitend Begründungen für die vorgeschlagene Vorgehensweise abgegeben, in besonderen Anmer-

19 Ab Seite 101.

20 Ab Seite 163.

21 Diese bearbeitet aber auch Grenzschaufgaben.

22 Hier wird auch der Schutz privater Rechte thematisiert.

23 Diese bearbeitet aber auch Aufgaben der Luftsicherheit.

kungsabsätzen gehen die Verfasser auf – noch vertretbare – Lösungsalternativen ebenso ein wie auf das Verhältnis von Textaufwand und Zeiteinsatz.

Die Autoren, Prof. Dr. Anke Borsdorff und Regierungsdirektor Martin Kastner, lehren Einsatzrecht an der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung im Fachbereich Bundesgrenzschutz. Gleichzeitig sind die beiden Genannten im Rahmen der Laufbahnprüfung jeweils als Prüfungskommissionsvorsitzende tätig. Sie verstehen ihr Buch als „Klausurrategeber“ (S. 9). Dass dieses Werk aber weit darüber hinausgeht, zeigt schon die oben aufgeführte Aufschlüsselung der Inhalte des Lehrbuchs. Gegenüber der Voraufgabe haben die Autoren an einigen Stellen des Werkes über die Aktualisierung des Textes hinaus – Rechtsprechung und Schrifttum sind grundsätzlich bis Oktober 2002 berücksichtigt worden – Ergänzungen eingefügt und Vertiefungen vorgenommen.

Bemerkenswert ist, dass die Autoren ihrem Anspruch, ein sprachliches Niveau zu erreichen, „das es – ohne inhaltliche Verflachung – auch Interessenten aus dem Bereich des mittleren Dienstes ermöglichen soll, daraus messbaren Nutzen zu ziehen“ (S. 9), voll erreicht hat. Es kommt hinzu, dass zahlreiche konkrete Beispiele für gutachtentypische Formulierungen, gängige Subsumtionen und juristische Argumentationsfiguren einen hohen Grad an praktischer Brauchbarkeit gewährleisten.

Gegenüber der Voraufgabe ist außerdem noch erwähnenswert, dass sich die Zahl der gelegentlich auftauchenden Druckfehler so sehr reduziert hat, dass dem Rezensenten diesmal keine aufgefallen sind. Sehr lobenswert ist es außerdem, dass die Neuauflage die veraltete Rechtschreibung „über Bord geworfen“ hat und den Regeln der neuen Rechtschreibung folgt.

Es ist sicher, dass die „Musterklausuren“ zur Qualität des Studiums ihren Beitrag leisten und viele KäuferInnen finden wird, zumal die zweite Auflage trotz einer erheblichen inhaltlichen Erweiterung im Preis reduziert wurde²⁴! Auch der Verlag scheint mit dem Verkaufserfolg zu rechnen, er verzichtet sogar darauf, auf dem Buchdeckel auf die 2., erheblich überarbeitete und erweiterte²⁵ Neuauflage hinzuweisen.

Mit seinem umfangreichen Apparat: einem ausführlichen Abkürzungsverzeichnis, einer über sieben Seiten²⁶ sich erstreckenden Bibliographie aktueller Literatur zum Einsatzrecht²⁷ und einem durchdachten Sachregister, sind die „Musterklausuren“ nicht nur für Studierende und sonstige Aus- und Fortzubildende der Laufbahnen des Bundesgrenzschutzes geeignet, sondern sind ebenso für die Dozenten und Fachlehrer im Bundesgrenzschutz, die in den unterschiedlichsten Bereichen und Funktionen mit der Vermittlung des Einsatzrechtes befasst sind, sowie auch den vielen Polizeiführern, die in ihrem Berufsalltag regelmäßig mit einsatzrechtlichen Fragestellungen konfrontiert werden, von sehr großem Nutzen.

24 Von 44,80 DM auf 19,90 € (= 38,92 DM)!

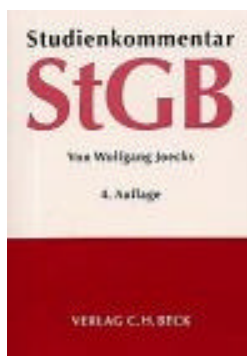
25 Die erhebliche Überarbeitung und Erweiterung ist nicht einmal innen auf der Titelseite aufgeführt.

26 Zwei Seiten mehr als bei der Voraufgabe!

27 Jedoch sind – was allerdings kaum ins Gewicht fällt – nicht alle Bücher in der Literaturliste auf dem bis Oktober 2002 aktuellen Stand: z. B. erschien das Handbuch des Polizeirechts von Lisken/Denninger schon 2001 in der 3. Auflage.



Die Neuauflage überzeugt in vollstem Maße und ist für das Studium an der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Fachbereich Bundesgrenzschutz, als *notwendiges* Spitzenprodukt einzustufen. Es gehört nicht nur in die Hochschulbibliothek, sondern in den privaten Bücherschrank einer jeden Studentin und eines jeden Studenten!



Wolfgang Joecks: Strafgesetzbuch – Studienkommentar, 4. Auflage, München 2003.*
Verlag C. H. Beck oHG, XVI, 832 Seiten, kartoniert,
ISBN: 3-406-502830-0, Preis 29,80 €¹

Die Bedeutung des Faches Strafrecht für Beamte der Polizeien des Bundes und der Länder in den Studiengängen an den jeweiligen Verwaltungsfachhochschulen ist unbestritten. Dies gilt mithin natürlich auch für den Bereich des Bundesgrenzschutzes, dessen Umbenennung in *Bundespolizei* inzwischen nur noch eine Frage der Zeitpunktes ist. Faktisch ist der BGS dies ja bereits - spätestens seit der Aufgabenerweiterung (1992) um die Bereiche *Bahnpolizei* (§ 3 BGS) und *Luftsicherheit* (§ 4 BGS), nämlich eine Sonderpolizei des Bundes². Für die Studierenden im Fachbereich BGS geht es – wie für die Polizei schlechthin – vor allem um die Vorbereitung auf die Aufgaben der Straftatenverhütung und der Straftatenverfolgung. Ohne fundierte Kenntnisse des Strafrechts, sowohl des materiellen wie auch des formellen, lassen sich diese Aufgaben freilich nicht bewältigen. Eine Besonderheit im Studiengang an der FH Bund, Fachbereich Bundesgrenzschutz, besteht dabei allerdings insoweit, als das elementare Fach Strafrecht im sechsmonatigen Grundstudium am Zentralbereich nicht auf dem Studienplan steht – ein Umstand, der bei nächster Überprüfung des Curriculums bedacht sein will. Erwähnt sei in diesem Zusammenhang auch, dass „Strafrecht“ nach der einschlägigen Ausbildungs- und Prüfungsordnung BGS³ kein eigenständiges Prüfungsfach ausmacht, sich „für die Prüfung“ vielmehr als Teilgebiet im Fach „Einsatzrecht“⁴ wiederfindet.

So ist es auch an der Zeit, in dieser Reihe ein Werk aus der *strafrechtlichen* Literatur vorzustellen und zwar den ausdrücklich so bezeichneten „Studienkommentar StGB“ von *Joecks*.⁵ Dass dieses Werk seit dem ersten Erscheinen im Jahre 1999 nun bereits in 4. Auflage (2003) vorliegt, spricht allein schon für sich. Der „Joecks“ hat offensichtlich seinen Platz neben den gängigen oder auch klassischen StGB-Kommentaren gefunden, gerade weil er ein *Studienkommentar* ist. Wie sehr dies auch für den – wie oben angedeutet –

* Die Buchbesprechung ist von Prof. Dr. jur. Erhard Huzel, Dozent des Studienbereichs Rechtswissenschaft der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Fachbereich Bundesgrenzschutz, Lübeck.

1 Erläuterungen zu allen nachfolgend in der Rezension auftauchenden Begriffen können nachgelesen werden in: Möllers, Martin H. W. (Hg.): Wörterbuch der Polizei, München 2001. Die Begriffe sind regelmäßig mit weiterführender Literatur ausgestattet.

2 Vgl. Heesen, Dietrich/Hönle, Jürgen/Peilert, Andreas: Bundesgrenzschutzgesetz, VwVG, UzwG, Kommentar, 4. Aufl., Hilden/Rhld. 2002, § 1 Rdnr. 4.

3 Ausbildungs- und Prüfungsordnung für den gehobenen Dienst im Bundesgrenzschutz (APO-gehD i. d. F. vom 25.6.1992 [MBIBGS Nr. 9/92, S. 151]).

4 S. Kastner, Martin: Vom „Eingriffsrecht“ zum „Einsatzrecht“ – kurzer Beitrag zum Hintergrund zweier Polizeifachbegriffe, in: Fortbildung Aktuell (FA) 1998, S. 13; s. a. Ders.: Eingriffsrecht, in: Möllers, Martin H. W. (Hg.), Wörterbuch der Polizei, C. H. Beck, München 2001, S. 440 mit weiterführender Literatur.

5 Prof. Dr. Wolfgang Joecks, Greifswald, ist im Übrigen auch einer der beiden Herausgeber (neben RiBGH Dr. Klaus Miebach, Karlsruhe) des neuen „Münchener Kommentar – StGB“ (in 6 Bänden, rund 11.000 Seiten), C. H. Beck, München, Band 1 (§§ 1–51) und 3 (§§ 185–262) – je 2003.

nicht in die typischen Vorstellungen eines (Polizei-)Fachhochschul-Ausbildung passenden Studiengang am Fachbereich Bundesgrenzschutz gilt, soll hier mit der ausführlicheren Vorstellung gezeigt werden.

Das anzuzeigende Werk versteht sich als Studienkommentar zum Allgemeinen und Besonderen Teil des StGB – zugeschnitten auf die Bedürfnisse der Studierenden. Dabei kombiniert es Lehrbuch, Kommentar und Repetitorium. Der Autor merkt in seinem Vorwort zur ersten Auflage daher auch selbst an, dass das Ergebnis dieses Versuchs schwer verdaulich sein wird, aber auch nicht für den Anfänger gedacht sei. Doch danach mag es dem (dann fortgeschrittenen) Leser helfen, „Komplexität zu reduzieren und sich effizient und zielgerichtet auf das Examen vorzubereiten“.

Dazu sei gleich vorweg das wohl markanteste Merkmal von *Joecks'* Studienkommentar genannt: Die examensrelevanten Streitfragen werden in der jeweiligen Kommentierung im *Gutachtenstil* behandelt werden. Auch wenn dies von gewohnter Kommentarliteratur abweicht, ist diese Form der Darstellung für den angesprochenen Leserkreis, nämlich vor allem Studierende (sowie Referendare), natürlich goldrichtig. Dies gilt um so mehr, als auch Formulierungsvorschläge gegeben werden. Der Versuch der Kombination verschiedener Genre von Fachliteratur zeigt sich des Weiteren darin, dass – auch für das Repetieren geeignet – „Zusammenfassungen“ gegeben werden.

Zunächst aber gibt der *Autor* in einer Art Gebrauchsanweisung „*Zur Arbeit mit diesem Buch*“ (S. VII f.) einen Leitfaden, der den Aufbau der Kommentierungen darlegt, aber auch das Ziel des Buches vorstellt. Die weiter hier zu findenden Anmerkungen „*Was man wissen muss*“ sind natürlich auf Studenten und Examenkandidaten einer juristischen Fakultät zugeschnitten („Pflichtstoff bundesweit bzw. in den Ländern ...“), können aber un schwer von den Studierenden des Fachbereichs BGS mittels des Studienplans⁶ auf den eigenen Bereich transponiert werden. Diese Grundeinweisung soll dem Studenten die Arbeit mit dem Buch erleichtern und – so das ‚Echo‘ aus deren Kreis – deren Befolgung erleichtert sie auch in der Tat.

Schon auf diesen ersten Seiten wird deutlich, worauf es dem *Autor* ankommt: Der Leser soll Strukturwissen erwerben und festigen. Die „Grammatik“ des StGB, die zentralen Begriffe, d. h. der Allgemeine Teil muss beherrscht werden. Im Besonderen Teil ist zu differenzieren nach Gewichtung der Norm: je größer die Bedeutung im Hinblick auf das Examen („Pflichtstoff bundesweit“), um so wichtiger ist die genaue Kenntnis auch der Details. Dies mag die Studierenden des BGS verwirren, sind doch die Tatbestände der §§ 211, 212 (Mord und Totschlag) nach dem hiesigen Studienplan nur im Überblick zu vermitteln, in der klassischen juristischen Ausbildung indes die Verbrechenstatbestände (Pflichtstoff) schlechthin, also in der Kommentierung den selbst gesetzten Zielen des Buches entsprechend sehr ausführlich dargestellt. Die weitere Anmerkung gilt aber ohne Einschränkung auch für den Leser des BGS: Wer den Allgemeinen Teil und die (für den eigenen Aufga-

6 Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Fachbereich Bundesgrenzschutz (Hg.), Studienplan – Ausbildung für den gehobenen Polizeivollzugsdienst im Bundesgrenzschutz, Stand: März 2002.

benbereich)⁷ wichtigen Vorschriften beherrscht, kann sich den Rest in der Regel durch Nachdenken erschließen. Anzumerken ist hier allerdings, dass – wegen fehlender Examensrelevanz – vom Abdruck bestimmter Normen des Allgemeinen Teils abgesehen wurde: so von §§ 36, 37 (Straflosigkeit parlamentarischer Äußerungen und Berichte), §§ 38 bis 51 sowie §§ 56 bis 76a (Rechtsfolgen der Tat), §§ 77 bis 77e (Strafantrag, Ermächtigung, Strafverlangen) und §§ 78 bis 79b (Verjährung).

Der im Vorwort erläuterte »Versuch« der Kombination aus Lehrbuch, Kommentar und Repetitorium ist – um es vorweg zu nehmen – durchweg sehr gelungen. Durchgängig folgt der Autor seinem gewählten Grundaufbau von *Überblick*, *Erläuterungen*, sodann meist *Allgemeine Lehren* und *Hinweise* sowie abschließend *weiterführende Literatur/Leseempfehlungen*. Dies gilt schon für den Allgemeinen Teil, was diesen sehr übersichtlich gestaltet und auch ein Arbeiten mit den Normen des Besonderen Teils erleichtert. Zudem wird Grundwissen in „Vorbemerkungen“ der einzelnen Normen erläutert – ganz Lehrbuch, auch mit kurzen Beispielen –, bevor die eigentlichen Erläuterungen – nun Kommentar – folgen.

So finden sich in den „Anmerkungen“ zu § 1 „*Keine Strafe ohne Gesetz*“ unter »Konsequenzen des Gesetzlichkeitsprinzips« nicht nur Ausführungen natürlich zu Rückwirkungsverbot, Bestimmtheitsgebot und Verbot des Gewohnheitsrechts (lehrbuchgemäß auch mit *lateinischen termini technici*), sondern unter Analogieverbot auch ein dem Studierenden hilfreicher Überblick über die Auslegungsarten mit Wertung, d. h. Gewichtung zu Gunsten der objektiv-teleologischen Auslegung (nach Sinn und Zweck des Gesetzes). Beispielhaft sei weiter die Darstellung zu § 32 „*Notwehr*“ genannt: In den „Vorbemerkungen“ werden neben »Überblick«, »Allgemeine Fragen« eingehend auch – wie im Lehrbuch – die „Nicht im StGB geregelten strafrechtlichen Erlaubnissätze“ mit Beispielen dargestellt. Auch hier finden sich – wie auch bei den wichtigen Normen des Besonderen Teils – Schemata für den Prüfungsaufbau. Dies ist auch bei nach dem Studienplan und den Aufgabenbereich des BGS wichtigen Tatbeständen wie Diebstahl, Betrug und Urkundenfälschung der Fall, aber auch bei Nötigung, Geiselnahme, Strafvereitelung im Amt. Für den im bahnpolizeilichen Aufgabenbereich des BGS relevanten § 315 erschließt sich das Aufbauschema per Verweis auf den den Tatbestandsmerkmalen nach im Wesentlichen identischen § 315b.

Gerade diese Details prädestinieren diesen Studienkommentar für Studierende in der Examensvorbereitung nicht nur zum *Wissenspauken*, sondern auch gleich für die Anwendung dieses repetierten Wissens. Dass bei weniger examensrelevanten Normen auf die Wiedergabe eines spezifischen Aufbauschemas bewusst verzichtet wurde, der Leser hier also das eingangs unter „Ziel des Buches“ eingeforderte „Nachdenken“ aufbringen muss, ist dabei natürlich kein Manko.

Im Besonderen Teil wird im Übrigen stetig auf den Allgemeinen Teil verwiesen (meist unter „*C. Fragen des Allgemeinen Teils*“), was dessen Bedeutung wie auch die Forderung des *Autors* unterstreicht, nämlich dass der AT beherrscht werden muss. Und: Der Leser muss Strukturwissen erwerben, also werden Bezüge hergestellt, Strukturen aufgezeigt. Mit zunehmender Zahl an neuen (Spezial-)Tatbeständen, gewinnt das Vermögen, solche Struktu-

7 Von den Studierenden verlangt das zunächst einen Blick in den Studienplan (vorige Anm.).



ren zu erkennen und zu beherrschen, an Bedeutung. Ob der Leser/Student dieses Bestreben freilich beherzigt, liegt allein an ihm – die Basis dafür wird ihm hier jedenfalls an die Hand gegeben. Dies ist ein nicht zu unterschätzender Verdienst des Werkes. Daneben bedarf es fast keiner Hervorhebung, dass zu Streitfragen bezüglich einzelner Tatbestandsmerkmale stets eine Festlegung auf eine der vertretenen „Definitionen“ erfolgt, was dem Studenten nicht nur den zu fordernden Meinungsstand zeigt, sondern auch – mit Blick auf die Prüfungsklausuren - eine Argumentationslinie bietet. Dies erleichtert, in Verbindung mit den bereits erwähnten Aufbauschemata, auch schon das Einüben der Fallbearbeitung erheblich. Positiv fällt dabei auch gute Lesbarkeit durch nicht überfrachtete Fachsprache ins Gewicht, was die Verständlichkeit der Materie erhöht.

Inhaltlich ist das Buch auf dem Stand von November 2002, damit sind bereits die Änderungen des StGB gegen Ende der 14. Legislaturperiode berücksichtigt (u. a. 34. StrafRÄndG vom 22.8.2002 [BGBl. 2002 I, S. 3390] – Einführung des § 129b „*Kriminelle und terroristische Vereinigungen im Ausland; Erweiterter Verfall und Einziehung*“).

Insgesamt lässt sich konstatieren: Das Werk ist zweifelsohne eine Bereicherung der strafrechtlichen Literatur, die Konzeption als Studienkommentar ist rundum gelungen. Damit ist der *Joecks* auch für den Studiengang am Fachbereich BGS sehr gut geeignet – und im Hinblick auf den Preis wohl unschlagbar, also unbedingt empfehlenswert.



Rolf Schmidt: Grundrechte. 4. Auflage, Grasberg bei Bremen 2003.*

Verlag Rolf Schmidt GmbH, 452 Seiten, kartoniert, ISBN 3-934053-31-9, Preis: 18,50 €¹

Wer sonst sollte sich in besonderer Weise der Grundrechte annehmen, wenn nicht die Polizei? Gerade sie ist der Teil der staatlichen Gewalt, der in seiner alltäglichen Arbeit mit dem Gebrauch von Schusswaffen und anderen Mitteln des unmittelbaren Zwangs sowie durch Festnahmen, Sicherstellungen, Platzverweisungen in die besonders hochwertigen Grundrechte des Lebens, der körperlichen Unversehrtheit, der Freiheit der Person, der Versammlungsfreiheit oder der Unverletzlichkeit der Wohnung eingreifen (können bzw. müssen). Diesem Umstand entsprechend wird den Grundrechten auch in der Ausbildung – vor allem im Studium – bei der Bundespolizei erhebliche Aufmerksamkeit gewidmet. Die Grundrechte werden beim Bundesgrenzschutz nicht nur als notwendiger Teil des Einsatzrechts behandelt und sind hier im Studienbereich Rechtswissenschaft fest verankert, sondern ihnen ist eine eigenständige Fachlehre im Studienbereich Gesellschaftswissenschaften gewidmet; in jedem Studienabschnitt werden die angehenden Polizeikommissarinnen und -kommissare mit der Natur und Funktion der Grundrechte, ihrer Bedeutung für die Menschen und ihrer gesellschaftlichen Ordnungsfunktion konfrontiert. Etwa ein Drittel des Gesamtstundenkontingents des Studienbereichs Gesellschaftswissenschaften entfällt allein auf die Thematik Grundrechte. Konsequenter Weise gehören Grundrechte auch zum Prüfungspflichtteil für Leistungsnachweise sowie schriftlicher und mündlicher Laufbahnprüfung.

Für die Studentinnen und Studenten ist es deshalb wichtig, ein Lehrbuch an die Hand zu bekommen, das, ohne auf Wesentliches zu verzichten, dennoch kompakt ist und in seiner Aufbereitung die lernpsychologischen Bedingungen möglichst optimal berücksichtigt.

Es sei vorab verraten: Das vorliegende Buch von Rolf Schmidt, Jurist mit wissenschaftlicher Universitätserfahrung, erfüllt genau diese geforderten Voraussetzungen! Hier macht es sich in besonders erfolgreicher Weise bemerkbar, dass der Verfasser sich ausschließlich und hauptamtlich mit der Erstellung von Lehrbüchern befasst und seit Jahren an einer stetigen Verbesserung ihrer Inhalte bis hin zur Perfektion arbeitet. Dieses Ziel zeigt im Ergebnis auch das hier vorgestellte Buch über die Grundrechte.

Das Buch gliedert sich in drei Teile: Der erste behandelt ausführlich die allgemeinen Grundrechtslehren mit der Stellung der Grundrechte in der Rechtsordnung und ihren Funktionen. Der zweite – und größte – Teil beinhaltet die einzelnen Grundrechte: den Schutz der Menschenwürde (Art. 1 I GG), die freie Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 I GG), das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 II 1 GG), die Freiheit der Person (Art. 2 II 2, Art. 104 GG), das Gleichheitsgebot (Art. 3, 6 V, 33 I-III GG), die Religions-, Wel-

* Die Buchbesprechung ist erstellt von Prof. Dr. Martin H. W. Möllers, Dozent und Fachkoordinator des Studienbereichs Gesellschaftswissenschaften an der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Fachbereich Bundesgrenzschutz, Lübeck.

¹ Erläuterungen zu allen nachfolgend in der Rezension auftauchenden Begriffen können nachgelesen werden in: Möllers, Martin H. W. (Hg.): Wörterbuch der Polizei, München 2001. Die Begriffe sind regelmäßig mit weiterführender Literatur ausgestattet.



tanschauungs- und Gewissensfreiheit (Art. 4, 12a II, 140 GG i.V.m. Art. 136 I, III u. IV, Art. 137 II, III u. VII WRV), die Meinungs-, Informations-, Presse-, Rundfunk- und Filmberichterstattungsfreiheit (Art. 5 I u. II GG), die Kunst- und Wissenschaftsfreiheit (Art. 5 III GG), den Schutz von Ehe und Familie (Art. 6 GG), die schulbezogenen Grundrechte und die Privatschulfreiheit (Art. 7 GG), die Versammlungsfreiheit (Art. 8 GG), die Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit (Art. 9 GG), das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis (Art. 10 GG), die Freizügigkeit (Art. 11 GG), die Berufsfreiheit (Art. 12 GG), die Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 GG), die Eigentumsgarantie (Art. 14 GG) sowie den Schutz vor Ausbürgerung und Auslieferung; das Asylrecht (Art. 16, 16a GG). Der dritte Teil beschäftigt sich ausführlich mit der rechtlichen Behandlung von Verfassungsbeschwerden.

Die hier vorgestellte 4. Auflage ist hochaktuell und berücksichtigt die stetige Rechtsentwicklung im Bereich der Grundrechte. Eingearbeitet sind nicht nur eine vertiefte Auseinandersetzung mit der *Europäischen Grundrechtscharta* und deren Einfluss auf die Grundrechte des Grundgesetzes², sondern insbesondere die jüngst ergangenen, wichtigen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts und der Verwaltungsgerichte, „die sich unter anderem mit

- dem Grundrecht auf Religionsfreiheit (Tragen eines Kopftuches im Unterricht durch eine Lehrerin, Anwendung allgemeiner Gesetze i.S.d. Art. 136 I WRV als Schranke der Religionsfreiheit am Beispiel des Cannabiskonsums und des Schächtens von Tieren),
- dem Versammlungsrecht (Begriff der Versammlung, Versammlungsverbote wegen Gefährdung der öffentlichen Ordnung),
- dem Grundrecht der Berufsfreiheit (Werbeverbote und -einschränkungen für Rechtsanwälte, Ärzte und Tierärzte sowie für Kapitalgesellschaften, die von diesem Personenkreis betrieben werden – „Zahnklinik GmbH“),
- der Grundrechtsdogmatik bei Informationseingriffen der Bundesregierung (Jugendsekten, Glykolwein) sowie
- der Vereinbarkeit des Lebenspartnerschaftsgesetzes mit Art. 76 ff., 14 I, 6 I und 3 I GG

befassen.³“

Mit der Konzeption seines Buches hat sich der Verfasser zum Ziel gesetzt, „verständlich und anschaulich zu sein, ohne die Komplexität des Stoffes zu verbergen oder in unzulässiger Weise zu vereinfachen.“⁴ Dieses Ziel wird schon dadurch erreicht, dass Schmidt in höchstem Maße die lernpsychologischen Voraussetzungen seiner potenziellen Leserschaft berücksichtigt:

Seine grundsätzliche Idee, mit diesem und den anderen vorliegenden Studienbüchern⁵ Arbeitsmittel zu schaffen, die sich durch die konsequent klausuraufbauorientierte Aufbereitung des examensrelevanten Stoffes als ideales Instrument zum Lernen und zur Examensvorbereitung zu empfehlen, zeigt zwar, dass Schmidt zunächst Studierende ansprechen will, die

2 Bereits die dritte Auflage hat dies berücksichtigt! Vgl. Rolf Schmidt: Vorwort, S. V der 3. Aufl.

3 Vgl. Vorwort, S. V der 4. Aufl. sowie <http://www.verlag-rolf-schmidt.de/seiten/grundrechte.htm>.

4 S. Vorwort, ebd.

5 Vgl. dazu die Liste auf seiner Homepage: <http://www.verlag-rolf-schmidt.de>.

sich in der Examensvorbereitung befinden. Da aber keinerlei Vorkenntnisse vorausgesetzt werden und den Büchern eine klare und verständliche Sprache zugrunde liegt, eignen sie sich in gleichem Maße auch für Studienanfänger und Studierende mittleren Semesters. Dies gilt ebenso für Studentinnen und Studentinnen und Studenten, die an einer Polizeifachhochschule studieren.

Im Einzelnen ist über den leseleichten Sprachstil hinaus zu erwähnen, dass bei der Erläuterung eines jeden einzelnen Grundrechts zunächst ein Überblick darüber gegeben wird, welchen Zweck das Grundrecht verfolgt und welches Rechtsgut es schützt. Denn nur wer den Zweck der Grundrechte und die Reichweite des jeweiligen Schutzbereichs kennt, ist in der Lage, Spannungsverhältnisse zu erkennen, Streitstände einzuordnen und eine eigene Argumentation zu formulieren.

An den Überblick schließt sich eine kommentierte Gliederung an, die jeweils den Schutzbereich des Grundrechts, den Eingriff in den Schutzbereich und die verfassungsrechtliche Rechtfertigung beinhaltet. Dadurch wird nicht nur der mögliche Aufbau einer Grundrechtsprüfung gezeigt, sondern auch eine Kurzerläuterung aller Definitionen und – wie in der Jurisprudenz als Teil der pluralistischen Gesellschaft üblich – unterschiedlicher Auffassungen und Streitstände. Gerade dieses Aufbauschema eignet sich somit als Repetitorium und ist deshalb „Lernunterlage für das Kurzzeitgedächtnis im unmittelbaren Vorfeld einer Klausur“⁶.

Dem jeweiligen Aufbauschema folgt die Erläuterung des entsprechenden Grundrechts. Dabei arbeitet Schmidt erfreulicherweise mit einer Fülle von Fallbeispielen, die sich bei den sog. polizeirelevanten Grundrechten auch auf entsprechende polizeiliche Lagen beziehen. Hier hat sich der Verfasser zusätzlich die Mühe gemacht, die jeweils genauen Rechtsgrundlagen für die Bundes- und die Länderpolizeien sowie des „Musterentwurfs eines einheitlichen Polizeigesetzes (MEPolG)⁷“ herauszusuchen und aufzuschreiben⁸. Hier liegt eine von vielen Stärken des Buchs, die für die Polizeivollzugsbeamten des Bundesgrenzschutzes eine besondere Bedeutung haben, weil sie als Bundespolizeibeamte auch Ländergesetze im Arbeitsalltag berücksichtigen müssen. Erwähnung verdienen auch die immens vielen Belege aus Literatur und Rechtsprechung; alle Urteile des Bundesverfassungsgerichts zu den Grundrechtseingriffen sind verarbeitet und werden aktuell zitiert. Besonders einschlägige Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, wie z. B. „Brokdorf-Beschluss“ und „Volkszählungs-Urteil“, werden namentlich mit Fundstelle aufgeführt, sodass es dem Leser leicht fällt, diese im Original nachzulesen. Ergänzt werden die Ausführungen durch Prüfungsschemata, einprägsame Lerndefinitionen und Klausurhinweise, die jeweils optisch besonders hervorgehoben sind und das Lernen deutlich erleichtern.

In ausführlicher Begründung und Abwägung aller Argumente nimmt der Verfasser nach der Streitdarstellung einen eigenen Standpunkt ein, sofern die gegenübergestellten Auffassungen zu unterschiedlichen Ergebnissen führen und der Streit daher entschieden werden muss. Es

6 Vgl. Vorwort, S. V der 4. Aufl. sowie <http://www.verlag-rolf-schmidt.de/seiten/grundrechte.htm>.

7 Vgl. dazu Kaster, Martin: Strafverfolgungskompetenzen des BGS – Zur Problematik der Abgrenzung zwischen Bundes- und Landeszuständigkeiten. In: Möllers, M. H. W./van Ooyen, R. C./Spohrer, H.-T. (Hg.), Die Polizei des Bundes in der rechtsstaatlichen pluralistischen Demokratie, Opladen 2003, S. 115 ff.

8 Vgl. zum Beispiel die Rechtsgrundlagen zur „polizeilichen Ingewahrsamnahme“ beim Grundrecht „Freiheit der Person“.



bleibt aber dem Leser überlassen, sich für eine andere Lösung zu entscheiden. Denn Argumente dafür sind der dargestellten Gegenauffassung hinreichend zu entnehmen.

Zur Konkretisierung und Veranschaulichung beinhaltet das Buch zahlreiche Beispielfälle mit Lösungsvorschlägen im Gutachtenstil. Durch Zusammenfassungen, Prüfungsschemata, hervorgehobene Lerndefinitionen und Klausurhinweise werden das Lernen und die Examensvorbereitung deutlich erleichtert.

Als nachteilig muss empfunden werden, dass Rolf Schmidt es vielen seiner juristischen Kollegen gleich tut und sich immer noch der inzwischen veralteten Rechtschreibung bedient. Dies ist angesichts der vielen Konvertierungsprogramme, die es zu den verschiedenen Textsoftwareprogrammen gibt, auch unverständlich. Dagegen sind als positiv das vorangestellte Abkürzungsverzeichnis und die weit gefächerte einschlägige Literaturliste zu bemerken. Mit Hilfe des sehr ausführlichen Inhaltsverzeichnisses mit mehr als neun Seiten sowie dem zweiseitigen Sachregister am Ende des Buchs lassen sich alle konkreten Problemstellungen rund um die Grundrechte schnell und sicher finden.

Dieses Lehrbuch zu den Grundrechten ist – gerade auch angesichts seines vergleichsweise geringen Kaufpreises⁹ – im Gesamturteil als Spitzenprodukt einzustufen, das für das Studium an der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Fachbereich Bundesgrenzschutz, *notwendiges* Arbeitsmittel ist. Es gehört nicht nur in die Hochschulbibliothek, sondern in den privaten Bücherschrank einer jeden Studentin und eines jeden Studenten!

9 Für den es bei Sammelbestellungen direkt beim Verlag nochmals Rabatte gibt!



Rolf Schmidt: Staatsorganisationsrecht. 3. Auflage, Grasberg bei Bremen 2003.*

Verlag Rolf Schmidt GmbH, 408 Seiten, kartoniert, ISBN 3-934053-30-0, Preis: 18,50 €¹

Das Staatsorganisationsrecht gehört bei der Polizei notwendigerweise zur Ausbildung, weil es nicht zuletzt auch die Grundlagen für das Polizei- und Ordnungsrecht gibt. Bei der Bundespolizei, dem Bundesgrenzschutz, sind ihm im Rahmen von Staats- und Verfassungsrecht nach dem aktuellen Studienplan für den Vorbereitungsdienst im gehobenen Polizeivollzugsdienst nennenswerte Lehrkontingente zugeordnet, sodass es auch Gegenstand von Leistungsnachweisen und Laufbahnprüfungen ist. Für die Studentinnen und Studenten an der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Fachbereich Bundesgrenzschutz, ist das Staatsorganisationsrecht allerdings „nur“ ein Teil eines sehr vielfältigen Fächerkanons, sodass es deshalb für sie wichtig ist, ein Lehrbuch an die Hand zu bekommen, das kompakt – ohne auf Wesentliches zu verzichten – die Inhalte aufbereitet und sich so zur Vorbereitung bestens geeignet.

Häufig machen die Studentinnen und Studenten die Erfahrung, dass das Staatsrecht nicht immer leicht zugänglich ist, insbesondere bereitet die Umsetzung staatsrechtlicher Kenntnisse in die konkrete Fallbearbeitung oder bei der Beurteilung der Lage Schwierigkeiten. Aus dieser Erfahrung ergibt sich, dass die Seminararbeit allein, die gerade im Staatsorganisationsrecht häufig – vom Dozenten ungewollt – mangels Vorkenntnisse der Studierenden zu großen Teilen in den Vorlesungsstil übergeht, nicht ausreicht. Vielmehr muss – im Übrigen ganz im Sinne der biologischen Lernvoraussetzungen, die ja die Verwendung mehrerer Eingangskanäle zur Wissensaufnahme in das Gehirn fordern – das Basiswissen zum Staatsorganisationsrecht durch Anwendung unterschiedlicher Lerntechniken erarbeitet werden.

Soweit dieses über das eine Medium „Buch“ möglich ist, werden in dem vorliegenden Werk von Rolf Schmidt² tatsächlich unterschiedliche Lerntechniken angewendet. Denn auch diesem Werk kommt es zu Gute, dass der Verfasser sich ausschließlich und hauptamtlich mit der Erstellung von Lehrbüchern befasst und seit Jahren an einer stetigen Verbesserung ihrer Inhalte bis hin zur Perfektion arbeitet.

Soweit dieses über das eine Medium „Buch“ möglich ist, werden in dem vorliegenden Werk von Rolf Schmidt² tatsächlich unterschiedliche Lerntechniken angewendet. Denn auch diesem Werk kommt es zu Gute, dass der Verfasser sich ausschließlich und hauptamtlich mit der Erstellung von Lehrbüchern befasst und seit Jahren an einer stetigen Verbesserung ihrer Inhalte bis hin zur Perfektion arbeitet.

Das Buch gliedert sich in acht Kapitel: Das erste behandelt das Grundgesetz als die Verfassung Deutschlands, ordnet das Verfassungsrecht ein und zeigt die historischen Grundlagen des Grundgesetzes auf. Das zweite Kapitel beschäftigt sich mit den Grundbegriffen des allgemeinen Staatsrechts, insbesondere mit der „Drei-Elemente-Lehre“. Das dritte Kapitel beinhaltet die Staatsformmerkmale und Staatszielbestimmungen, nämlich Republik, Bundesstaat, Parlamentarische Demokratie, Rechtsstaat und Gewaltenteilung, Sozialstaatsprinzip sowie dem Umweltschutz als Staatsziel. Das vierte Kapitel widmet sich den politischen

* Die Buchbesprechung ist erstellt von Prof. Dr. Martin H. W. Möllers, Fachkoordinator des Studienbereichs Gesellschaftswissenschaften an der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Fachbereich Bundesgrenzschutz, Lübeck.

1 Erläuterungen zu allen nachfolgend in der Rezension auftauchenden Begriffen können nachgelesen werden in: Möllers, Martin H. W. (Hg.): Wörterbuch der Polizei, München 2001. Die Begriffe sind regelmäßig mit weiterführender Literatur ausgestattet.

2 Näheres zu seiner Person s. o. zum Studienbuch „Grundrechte“.



Parteien und geht dabei auf die Funktion der Parteien in der parlamentarischen Demokratie, die Chancengleichheit der politischen Parteien, die Parteienfinanzierung und das Verbot verfassungswidriger Parteien nach Art. 21 II GG ein³. Das fünfte Kapitel behandelt die obersten Verfassungsorgane (Staatsorgane): Bundestag, Bundesrat, Gemeinsamer Ausschuss, Bundesregierung und Bundeskanzler, Bundespräsident und Bundesverfassungsgericht einschließlich aller verfassungsrechtlichen Verfahrensarten. Das sechste Kapitel nimmt sich dem Gesetzgebungsverfahren an mit der Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen, dem Gesetzgebungsverfahren nach den Art. 76 ff. GG sowie verfassungsändernden Gesetzen und bespricht ausführlich außerdem den Erlass von Rechtsverordnungen. Das siebte Kapitel behandelt ausschließlich die Ausführung der Gesetze durch die Verwaltung, im achten Kapitel wird schließlich noch die Finanzverfassung mit Ausgabenlast (Art. 104a GG) und Steuergesetzgebungskompetenzen (Art. 105 GG) besprochen.

Die hier vorgestellte 3. Auflage ist hochaktuell und berücksichtigt dabei die zügige Rechtsentwicklung im Bereich des Staatsrechts. Noch stärker als in der Voraufgabe wurde vor allem das Recht der Europäischen Union und dessen Einfluss auf die nationale Rechtsordnung berücksichtigt. Auf nationaler Ebene sind nicht nur die neuesten Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, sondern auch die Aufnahme der Staatszielbestimmung Tierschutz in die Verfassung eingearbeitet worden. Denn künftig wird die Staatszielbestimmung Tierschutz nicht mehr zwingend hinter der vorbehaltlos gewährten Wissenschafts-, Kunst- und Religionsfreiheit zurücktreten. Dies hat zur Folge, dass zum Beispiel das Schächten – anders als noch durch das Bundesverfassungsgericht festgestellt⁴ – nicht mehr so umfangreich möglich sein wird. Außerdem berücksichtigt das Lehrbuch die umfangreichen Änderungen des Parteiengesetzes.

Auch dieses Studienbuch folgt dem Konzept aller Lehrbücher des Verfassers⁵ und erreicht mühelos das gesetzte Ziel, verständlich und anschaulich zu sein, ohne die Komplexität des Stoffes zu verbergen oder in unzulässiger Weise zu vereinfachen. Wie oben im Einzelnen schon aufgeschlüsselt, befasst sich das Lehrbuch über das deutsche Staatsorganisationsrecht inhaltlich mit den obersten Staatsorganen und ihren Funktionen, dem Verhältnis von Bund und Ländern sowie mit sonstigen grundlegenden Aspekten des Staatsrechts, insbesondere dem Rechtsstaats- und dem Demokratieprinzip. Im Zentrum der didaktischen Aufbereitung steht hier die Methodik der Falllösung. Der Leser wird systematisch durch

- die Grundbegriffe des allgemeinen Staatsrechts,
- die Staatsformmerkmale und Staatsziele,
- die Stellung der politischen Parteien zwischen Staat und Gesellschaft,
- die obersten Verfassungsorgane einschließlich des Bundesverfassungsgerichts,

3 Angesichts des NPD-Verbotsverfahrens ein aktuelles Thema: vgl. dazu van Ooyen, Robert Chr./Möllers, Martin H. W. (Hg.): Die Öffentliche Sicherheit auf dem Prüfstand: 11. September und NPD-Verbot, Frankfurt am Main 2002 sowie Bull, Hans Peter: Ende eines verfehlten Verfahrens oder Niederlage der abwehrbereiten Demokratie? Zur Einstellung des NPD-Verbotverfahrens durch das Bundesverfassungsgericht. In: Möllers, Martin H. W./van Ooyen, Robert Chr. (Hg.), Jahrbuch Öffentliche Sicherheit 2002/2003, Frankfurt am Main 2003 (i. E.).

4 Vgl. BVerfGE 104, 337 ff.

5 S. dazu im Einzelnen die vorherigen Ausführungen zum Studienbuch „Grundrechte“.

- das Gesetzgebungsverfahren, den Verwaltungsaufbau und die Ausführung der Gesetze durch die Verwaltung
- sowie die Finanzverfassung geführt.

Jedem Kapitel sind zunächst wichtige Entscheidungen der obersten Gerichte, insbesondere des Bundesverfassungsgerichts vorangestellt. Streitstände werden so aufbereitet, wie sie auch in einer Klausur aufzubereiten sind. Soweit die gegenübergestellten Auffassungen zu unterschiedlichen Ergebnissen führen und der Streit daher entschieden werden muss, nimmt der Verfasser unmittelbar im Anschluss an die Streitdarstellung einen eigenen Standpunkt ein, ohne dabei – wie es gelegentlich in professoralen Werken zu finden ist – andere oder sogar die herrschende Meinung in Fußnoten zu verbannen. Die umfanglich vorgebrachten Argumente erlauben es aber dem Leser, sich für eine andere Lösung zu entscheiden. Zur Konkretisierung und Veranschaulichung beinhaltet das Buch zahlreiche Beispielfälle mit Lösungsvorschlägen im Gutachtenstil. Auch hier wird das Lernen durch Zusammenfassungen, Prüfungsschemata, hervorgehobene Lerndefinitionen und Klausurhinweise deutlich erleichtert.

Das Lehrbuch geht weit über das Basiswissen zum Staatsorganisationsrecht hinaus und belegt alle Problemlagen oder nur Definitionen mit Fundstellen aus der aktuellen Rechtsprechung. Außerdem ist in besonders umfangreicher Weise weiterführende Literatur verarbeitet. Die optisch betonten Kurzdefinitionen lassen das Werk außerdem auch als Repetitorium nutzen. Studierende, die mehr über die Abstraktionsebene lernen, werden durchgängig zusätzlich mit veranschaulichenden Übersichten bedient. Außerdem „lebt“ das Lehrbuch von den vielen Fällen, die überwiegend der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entlehnt sind. Sehr erfreulich ist, dass zu diesen Beispielfällen auch „Musterlösungen“ geliefert werden. So kann auch die fortgeschrittene Studentin und der fortgeschrittene Student, die vor der Laufbahnprüfung in der Regel immer noch von Zweifeln geplagt werden, durch Lesen der Lösungen ihre eigenen Ergebnisse bestätigt sehen! Misslich empfinde ich es für ein „Lehrbuch“ aber auch hier, dass der Verfasser immer noch an der alten Rechtschreibung hängt.

Das Studienbuch ist auch konkret als Nachschlagewerk zu verwenden. Dafür sorgen einerseits am Ende das Sachregister, andererseits – und vor allem – das ausführliche Inhaltsverzeichnis, das bereits die einschlägigen Stichworte enthält. Sehr angenehm und hilfreich ist die aufgeführte umfangliche Bibliographie zum Studium des Staatsrechts, das noch etwas brauchbarer wäre, wenn es aufgegliedert würde in *Kommentare zum Grundgesetz, Handbücher, Lehrbücher und Grundrisse, Fall- und Entscheidungssammlungen, Repetitorien* sowie *sonstige Beiträge*. Positiv ist hier aber zu bemerken, dass Schmidt sich nicht auf die bei Juristen in der Regel üblichen „Literaturverstümmelungen“ beschränkt, sondern informativ neben dem Titel auch die Vornamen der AutorInnen sowie Auflage und Erscheinungsjahr aufführt. Bei den vielen verarbeiteten Fällen wäre vielleicht ein Fallregister wünschenswert⁶.

6 Dann müssten die Beispielfälle allerdings mit einer einschlägigen Überschrift versehen werden.



In der Gesamtbewertung ist festzuhalten, dass dieses Lehrbuch von Rolf Schmidt – ebenso wie seine anderen Studienbücher⁷ – dem Konzept folgt, ein Lehrbuch an die Hand zu geben, das, ohne auf Wesentliches zu verzichten, dennoch kompakt ist und in seiner Aufbereitung die lernpsychologischen Bedingungen möglichst optimal berücksichtigt. Es ist

- am Klausuraufbau orientiert,
- enthält den gesamten für den Studienverlauf und seinen erfolgreichen Abschluss notwendigen Wissensstoff,
- setzt keinerlei Vorkenntnisse voraus,
- verwendet eine klare und verständliche Sprache,
- ermöglicht eine zügige Einarbeitung in die Materie und
- ist daher gleichermaßen für Studienanfänger und Prüfungskandidaten geeignet.

Studentinnen und Studenten, die an einer Polizeifachhochschule studieren, deren Studium also eine sehr breit gestreute Fächerpalette umfasst, werden – insbesondere in Anbetracht des vergleichsweise günstigen Preises⁸ – bestens bedient. Das Studienbuch zum Staatsorganisationsrecht eignet sich sowohl der Erarbeitung als auch der mühelosen Wiederholung des Lehrstoffes. Auch dieses Lehrbuch von Rolf Schmidt ist ein Spitzenprodukt, das für das Studium an der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Fachbereich Bundesgrenzschutz, als *notwendiges* Arbeitsmittel einzustufen ist. Es gehört also nicht nur in die Hochschulbibliothek, sondern in den privaten Bücherschrank einer jeden Studentin und eines jeden Studenten!

7 Vgl. dazu die Liste auf seiner Homepage: <http://www.verlag-rolf-schmidt.de>.

8 Für den es bei Sammelbestellungen direkt beim Verlag nochmals Rabatte gibt!

RECHTSBIBLIOGRAFIE DES KUSELIT VERLAGS

Im Mai 1998 ging der Kuselit Verlag mit der ersten Auflage der vorlagsübergreifenden Rechtsbibliographie auf CD-ROM an den Markt. Dieses Recherche-Instrument wurde aus der wissenschaftlichen Praxis heraus mit dem Anspruch konzipiert, preiswert, verlagsunabhängig und alle Rechtsgebiete umfassend, die am Markt und in Bibliotheken verfügbare juristische Literatur zu spiegeln. Kernbereich der bibliographischen Auswertung ist das unselbstständige Schrifttum (durchschnittlicher Dokumentationszeitraum ab 1990). 560 juristische, wirtschafts- und steuerrechtliche Fachzeitschriften wurden hierfür kontinuierlich ausgewertet. Auch Sammelwerke und Jahrbücher finden Aufnahme. Ein Festschriftenregister ab 1949 mit mehr als 40.000 Einträgen und praxisrelevante Monographien runden das Spektrum ab. Regelmäßig werden auch Zeitschriften-Altbestände bis zu ihrem Ersterscheinen zurückverfolgt.

Mittlerweile ist die 30. Auflage (1/2003) der CD-ROM mit 1,06 Mio. zitierfähiger Quellenachweise erschienen. Der aktuelle Dokumentationsstand kann unter der Adresse <http://www.kuselit.de> als PDF-Datei (ca 260 KB) abgerufen werden. Wer sich einen schnellen Überblick über die aktuell erscheinenden Fachzeitschriften verschaffen möchte, kann den Zeitschriften-Inhalts-Dienst (ZID) abonnieren. Dank der guten Zusammenarbeit mit zahlreichen renommierten Fachverlagen bietet der ZID eine direkte Informationsbrücke zum interessierten Fachpublikum. Der zweimal wöchentlich per eMail versandte Newsletter enthält pro Sendung zwischen 30 und 60 Zeitschriften-Inhaltsverzeichnisse (ca. 1.000 Fundstellen / Lieferungen), die im html- oder pdf-Format abgerufen werden können. Dieser Service ist kostenlos.

Kuselit-R ist zu beziehen über alle Fachbuchhandlungen oder direkt beim Verlag. Die Datenbank kann auch unter der Adresse <http://www.mein-bibliothekar.de> online abonniert werden.

Kuselit Verlag GmbH, Brückenstraße 12 , 66885 Patersbach

Fon: 06381 42942 / Fax: 42943

URL: <http://www.kuselit.de> / Mail: verlag@kuselit.de

Die Bibliothek der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Fachbereich Bundesgrenzschutz, in Lübeck hat die Kuselit-R für den Gebrauch durch die Bibliotheksbenutzer abonniert; vgl. dazu das Stichwort „Kuselit“ im Wörterbuch der Polizei, hrsg. v. Martin H. W. Möllers, Verlag C. H. Beck, München 2001, S. 940 ff. Eine Rezension einer früheren Ausgabe der Kuselit-R ist in Band 5 der ASPiBGS, S. 123 ff. nachzulesen.

Band 1: **Martin H. W. Möllers** (Hg.): Deutsche und Polen, Nachbarn in Europa. Politische und rechtliche Aspekte zu grenzpolizeilichen Einsätzen, 1996. (**vergriffen**)

Robert Chr. van Ooyen: Die deutsch-polnischen Beziehungen: Vom Zweiten Weltkrieg über den Warschauer Vertrag zum Nachbar- und Freundschaftsvertrag von 1991.

Martin H. W. Möllers: Polens Beziehungen zur Europäischen Union.

Hans-Detlef Matzat: Auswirkungen deutsch-polnischer Beziehungen auf grenzpolizeiliche Aufgaben, untersucht an ausgewählten völkerrechtlichen Verträgen.

Hans-Georg Lison / Sven Jahn: Lage der 3. Dienstgruppe der Grenzschutzstelle Sassnitz am 615161095 – Beispiel einer Klausur im Fach Einsatzlehre des Studienbereichs Polizeiführungswissenschaften.

Peter-Michael Kessow: Grenzüberschreitende Gewalt von Fußballanhängern.

Martin Kastner: Rechtliche Grundlagen für das Ergreifen entwichener Gefangener durch den Bundesgrenzschutz (1. Teil).

Martin H. W. Möllers: Wirtschaftskriminalität und illegale Einwanderung – Gegenmaßnahmen in der Praxis. Eine nächtliche Streifenfahrt mit Beamten des BGS an der deutsch-polnischen Grenze.

Band 2: **Dietrich Heesen / Hans-Georg Lison / Martin H. W. Möllers** (Hg.): Der Bundesgrenzschutz im Spannungsfeld gesellschaftlicher Entwicklungen, 1997. (**vergriffen**)

Peter-Michael Kessow: Zielsetzung, Projektverlauf und Entstehungsprozess eines Leitbildes für Zusammenarbeit, Führung und Aufgabenerfüllung im Bundesgrenzschutz.

Dieter Kluge: Qualifikationsanforderungen an Mitarbeiter und Vorgesetzte in Gruppen.

Peter-Michael Kessow: Brennpunkt Hauptbahnhof.

Dietrich Heesen: Schwarz-Rot-Gold – Zur Geschichte der deutschen Flagge.

Martin Kastner: Rechtliche Grundlagen für das Ergreifen entwichener Gefangener durch den Bundesgrenzschutz (2. Teil).

Thomas Kiefer: Der landesrechtliche Lauschangriff auf dem verfassungsrechtlichen Prüfstand.

Georg Mantel / Günter Wieschendorf: Schusswaffe als Drohmittel.

Erhard Huzel: Zur rechtlichen Problematik der Verhütung von Straftaten und der Vorsorge für die künftige Verfolgung von Straftaten – unter besonderer Berücksichtigung der Aufgaben des Bundesgrenzschutzes.

Martin H. W. Möllers: Der Euro – Chancen, Nutzen und Gefahren einer gemeinsamen europäischen Währung.

1 Soweit die Bände nicht vergriffen sind, können sie unter der Bestellanschrift (s.S. 2) kostenlos angefordert werden.



Jürgen Saligmann: Gewaltenteilung – Historie und neuzeitliche Bezüge.

Robert Chr. van Ooyen: Von Nürnberg nach Den Haag: Etappen auf dem Weg zu einem ständigen Internationalen Strafgerichtshof im Spannungsfeld von Politik und Recht (Teil 1).

Ingrid Zellner: Ursachen des Untergangs der Sowjetunion und seine Folgen für den Bundesgrenzschutz.

Thomas Spohrer: Wie kundenfreundlich ist der Bundesgrenzschutz? Ergebnisse einer Passagierbefragung auf dem Frankfurter Flughafen.

Band 3: **Peter-Michael Kessow** (Hg.): Der Bundesgrenzschutz – Besondere Aufgaben und Verwendungen, 1998. (**vergriffen**)

Robert Chr. van Ooyen: Von Nürnberg nach Den Haag: Etappen auf dem Weg zu einem ständigen Internationalen Strafgerichtshof im Spannungsfeld von Politik und Recht (Teil 2).

Boris Stoffel: Nukleartransporte in der Bundesrepublik Deutschland – Stellt der Einsatz von Castor-Behältern eine gesundheitliche Gefahr für die eingesetzten PVB dar?

Jürgen Hoffmann: Entspricht die Energiepolitik der Bundesrepublik Deutschland den gesellschaftlichen und politischen Anforderungen? Welche Rolle spielt die Polizei in diesem Zusammenhang?

Rüdiger Lebkücher: Kfz-Verschiebungen über die Grenze – Lösungsansätze zur Optimierung der Kriminalitätsbekämpfung durch den Bundesgrenzschutz insbesondere zur Qualifizierung der PVB und Problematik der „Erstbearbeitung des Bundesgrenzschutzes“ in Eilzuständigkeit mit anschließender Abgabe an die Landespolizeien.

Martin Arens: Auslandsverwendungen des BGS.

Thomas Hermsen: Die Einbindung des Bundesgrenzschutzes in die Bekämpfung der Geldwäsche.

Marco Kaisen: Verbrechensbekämpfung im BGS: Informationsgewinnung und Recherche eines Ermittlungsbeamten im verdeckten Einsatz.

Klaus-Uwe Gockel: Theorie und Praxis hinsichtlich der Verwirklichung des Opferschutzgedankens nach geltendem Recht.

Michael Mehling: Zusammenarbeit von Staatsanwaltschaft und Bundesgrenzschutz in Theorie und Praxis.

Joachim Gutknecht: Rechtliche Probleme bei Verwendungen des Bundesgrenzschutzes.

Band 4: **Wolfgang Pietzner**: Waffenlehre. 1. Ausgabe: Grundlagen der Systemlehre, 1998. (**vergriffen**)

Martin H. W. Möllers: Vorwort zu den Waffen der Polizei.

Wolfgang Pietzner: Waffenlehre – Grundlagen der Systemlehre.

Band 5: **Martin H. W. Möllers** (Hg.): Veränderungen bei den Vollzugsaufgaben des Bundesgrenzschutzes durch Politik und Recht, 1999. (**vergriffen**)

Fachbereichsrat: Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung – Fachbereich Bundesgrenzschutz – Vorläufige Geschäftsordnung des Fachbereichsrates (GO-FBR-BGS).

Martin Heyne: Urkundendelikte – unter besonderer Berücksichtigung der Aufgaben des Bundesgrenzschutzes.

Heiko Neumann: Sozialer Wandel in Deutschland in den 80er und 90er Jahren: Gibt es einen Zusammenhang zur Entwicklung der Kriminalität?

Georg Müunks: Polizeiliche Maßnahmen bei Leichensachen.

Anke Borsdorff: Bargeldkontrollen und Verdachtsunabhängige Fahndung. Die neuen verdachtslosen Eingriffsbefugnisse für den Bundesgrenzschutz.

Martin H. W. Möllers: Die Funktion der Volkssouveränität im nächsten Jahrtausend.

Robert Chr. van Ooyen: Staat oder Verfassung – politische Einheit oder pluralistische Gesellschaft? Der Begriff des Staatsvolks aus verfassungstheoretischer Sicht.

Martin H. W. Möllers: Rezension: Kuselit-R: Die verlagsübergreifende Bibliografie der wichtigsten juristisch relevanten Periodika.

Martin H. W. Möllers: Rezension: Anke Borsdorff / Martin Kastner: Musterklausuren – Einsatzrecht für den Bundesgrenzschutz.

Anke Borsdorff: Rezension: Martin Kastner: 'Es waren zwei Königskinder ...'. Ein historischer Kriminalfall im Lichte der modernen Strafrechtswissenschaft. Zur Erbauung des Lesers mit anschaulichen Illustrationen versehen von Rosalie Möllers.

Martin H. W. Möllers: Rezension: Robert Christian van Ooyen: Die schweizerische Neutralität in bewaffneten Konflikten nach 1945.

Band 6: **Robert Chr. van Ooyen / Martin H. W. Möllers** (Hg.): Öffentliche Sicherheit am Ende des 20. Jahrhunderts, 1999/2000.

Robert Chr. van Ooyen / Martin H. W. Möllers: Vom Widerspruch zum Widerstand. Der Versuch des Tyrannenmords vor 55 Jahren.

Josef Rückl: Einflüsse der Medien auf die Entstehung von Gewaltbereitschaft bei Kindern – eine Diskussion.

Martin H. W. Möllers: Bundesgrenzschutz, Bundeskriminalamt, Zoll, Küstenwache und die Polizeien der Länder im Verbund Innere Sicherheit. Eine Politikfeldanalyse.

Gerhard Keller: Der Zerfall Jugoslawiens – Unter besonderer Berücksichtigung der Rolle der Serben und Serbiens.

Kerstin Weber: Möglichkeiten und Grenzen der Entwicklungshilfe als Instrument zur Beruhigung des Nord-Süd-Konflikts.

Robert Chr. van Ooyen: Krieg, Frieden und Grundgesetz – Verfassungspolitische Anmerkungen zur humanitären Intervention.



Detlef Karioth: Absprachen im Strafprozess mit rechtsvergleichendem Blick auf das „plea bargaining“ im anglo-amerikanischen Strafprozess.

Georg Mantel: Versammlungsrechtliche Probleme im bahnpolizeilichen Aufgabenbereich des Bundesgrenzschutzes (Teil 1).

Andreas Peilert: Beamten- und disziplinarrechtliche Probleme in Polizeibehörden.

Thomas Rieger: Sportverhalten und Einstellung zu sportlicher Aktivität von Beamten des Bundesgrenzschutzes.

Erhard Huzel: Rezension: Volker Westphal / Edgar Stoppa: Ausländerrecht für die Polizei. Erläuterungen zum Ausländer- und Asylrecht unter Berücksichtigung des Schengener Durchführungsübereinkommens.

Band 7: **Anke Borsdorff / Martin H. W. Möllers** (Hg.): Der Einfluss internationaler Entwicklung auf die Arbeitsfelder der Polizei, 2001.

Gernot Pieper: Analyse der derzeitigen Entwicklungstendenzen von polizeilichen Schusswaffen.

Werner Kauer: Befugnisse der Polizei.

Thomas Lischke: Rechtliche Aspekte bei der Anwendung der 2. Durchführungsverordnung zur Betriebsordnung für Luftfahrtgerät durch Luftfahrzeugbesatzungen (Hubschrauberbesatzungen).

Michael Grasser: Der Polygraf – Entwicklung, bisherige Anwendung, rechtliche Zulässigkeit und zukünftige Möglichkeiten.

Martin H. W. Möllers: Die Entwicklung einer effektiven internationalen Strafgerichtsbarkeit als Instrument zur Friedenssicherung.

Martin H. W. Möllers: Die Bedeutung des Völkerrechts und seiner höchstrichterlichen Rechtsprechung für die Polizei.

Anke Borsdorff / Carsten Lange: Die EXPO 2000 – Rechtliche Problemkreise für den Bundesgrenzschutz.

Detlef Karioth: Focus USA: Programs for Young People at Risk (deutsch und englisch).

Martin H. W. Möllers: Rezension: Carl Creifelds (Begr.) / Hans Kauffmann (Hrsg.): Rechtswörterbuch.

Martin H. W. Möllers: Rezension: Birgit Laitenberger / Maria Bassier: Wappen und Flaggen der Bundesrepublik Deutschland und ihrer Länder. Allgemeine Einführung in die Staatssymbolik einschließlich Hymnen, Feier- und Gedenktage.

Martin H. W. Möllers: Rezension: Jörn Ipsen: Repetitorium Staatsrecht I (Staatsorganisationsrecht).

Band 8: **Erhard Huzel** (Hg.): Der Bundesgrenzschutz im Verbund der internationalen Sicherheit, 2002.

Gennaro di Bello: Die Carabinieri im System der italienischen Polizei.

Erhard Huzel: Die Polizeisysteme in Spanien und Portugal.

Yvonne Manger: EUROPOL – geschichtliche Entwicklung und kure Darstellung der Organisation.

Judith Mößner: Europol – Gegenwärtiger Stand und zukünftige Aufgaben.

Erhard Huzel: Die Polizei in Japan – ein Überblick.

Hans-Jürgen Opitz: Internationale Verbrechensbekämpfung durch supranationale Organisationen und bilaterale Verträge.

Andreas Peilert: Europol und Eurojust – Zur Neuorganisation der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Europa. Bericht über ein Expertengespräch an der Bundesakademie für Sicherheitspolitik.

Joachim Beimowski: Zusammenarbeit des BGS mit anderen Institutionen. Bericht über ein Wahlpflichtfach.

Erhard Huzel: Rezension: Steffen Richter: Luftsicherheit. Schutz vor Angriffen auf den zivilen Luftverkehr.

Edgar Tomson: Rezension: Martin H. W. Möllers: Wörterbuch der Polizei.

Band 9: **Martin H. W. Möllers** (Hg.): Bundespolizei als Teil der Gesellschaft – Interdependenzen der Aufgabenwahrnehmung, 2003.

Bundesminister Otto Schily: Ansprache aus Anlass der Verabschiedung des Leiters der Grenzschutzschule, Herrn Direktor im BGS Wolfgang Uhlendorff, Fachbereichsleiter des Fachbereichs Bundesgrenzschutzes der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, am 30. April 2003.

Nicole Scholl: Die Abstimmung im Bundesrat zum Zuwanderungsgesetz – ein Verfassungsbruch?

Christian Klein/Olaf Nitsch: Grenzen polizeilicher Möglichkeiten der präventiven und/oder repressiven Bekämpfung von Cyberterrorismus und Internetkriminalität.

Dieter Lindt: Der Verbringungsgefahr als polizeirechtliche Eingriffsmaßnahme.

Martin Kastner: Kronzeugenregelung.

Rosalie Möllers: Chancengleichheit in der Leistungsgesellschaft – eine Ideologie?

Robert Chr. van Ooyen: Internationale Beziehungen und Völkerrecht – Zugleich Rezension zu: Jörg P. Müller / Luzius Wildhaber: Praxis des Völkerrechts, Bern, ³2001 und Peter Fischer / Heribert F. Köck: Allgemeines Völkerrecht, Wien, ⁵2000.

Martin H. W. Möllers: Rezension: Hans Liskén / Erhard Denninger: Handbuch des Polizeirechts, Neuauflage 2001.

Anke Borsdorff: Rezension: Fritz Pätzold u. a.: Kommentar zur Eisenbahnbau- und Betriebsordnung (EBO), Neuauflage 2001.

Martin H. W. Möllers: Rezension: Anke Borsdorff / Martin Kastner: Musterklausuren – Einsatzrecht für den Bundesgrenzschutz, Neuauflage 2003.



In der Reihe ASPiBGS sind bisher erschienen:

Erhard Huzel: Rezension: Wolfgang Joecks: Strafgesetzbuch – Studienkommentar, Neuauflage 2003.

Martin H. W. Möllers: Rezension: Rolf Schmidt: Grundrechte. Neuauflage 2003.

Martin H. W. Möllers: Rezension: Rolf Schmidt: Staatsorganisationsrecht. Neuauflage 2003.