



EXPERTEN-KOMMISSION

Verantwortung der Polizei in einer pluralistischen Gesellschaft

Die gute Arbeit der Polizeibeamten stärken,
Fehlverhalten frühzeitig erkennen und ahnden

ABSCHLUSSBERICHT



EXPERTEN-KOMMISSION

Verantwortung der Polizei in einer pluralistischen Gesellschaft

Die gute Arbeit der Polizeibeamten stärken,
Fehlverhalten frühzeitig erkennen und ahnden

ABSCHLUSSBERICHT

IMPRESSUM

Herausgeber

Prof. Dr. Dres. h.c. Angelika Nußberger
Vorsitzende der Experten-Kommission

Gestaltung, Layout und Druck

Grütmacher GmbH – Agentur für Digital- und Printmedien
Rudolfstraße 13 – 17
60327 Frankfurt am Main

Internetabruf

<https://innen.hessen.de/>

Bildnachweis:

Adobe Stock

VORWORT

Die Gesellschaft muss auf die Polizei, auf jede einzelne Polizistin und jeden einzelnen Polizisten, vertrauen können. Wer auch immer um Hilfe ruft, muss sicher sein, dass diejenigen, die kommen, für die freiheitliche demokratische Grundordnung einstehen. Vertrauen ist schwer zu gewinnen und schnell wieder verloren. Wird Vertrauen enttäuscht, und sei es nur in wenigen, aber für alle sichtbaren Fällen, gilt es alles zu tun, um es wiederherzustellen und zu stärken.

Vor diesem Hintergrund sind Skandale, die die Polizei betreffen, sehr ernst zu nehmen. Wenn in polizeilichen Informationssystemen die persönlichen Daten von engagierten Personen des öffentlichen Lebens abgefragt werden, wenn diese nahezu gleichzeitig mit „NSU.2.0“ unterzeichnete Schreiben erhalten und mit Bedrohungen und Beleidigungen konfrontiert werden, mit denen ihre Würde als Mensch und zum Teil auch als Frau missachtet wird, wenn bei den Ermittlungen zu diesen Vorfällen private Chatverläufe von Polizeibeamt:innen mit rechtsextremistischen, rassistischen, antisemitischen und menschenverachtenden Inhalten auftauchen, ist dies nicht nur alarmierend, sondern schlicht untragbar und erfordert eine unmittelbare Reaktion von denjenigen, die für Polizei und Staat verantwortlich sind.

Nach der Festnahme eines dringend Tatverdächtigen nach fast zweijährigen intensiven Ermittlungen ist zu vermuten, dass der Verfasser der Drohschreiben nicht, wie befürchtet, Polizeiangehöriger ist, auch wenn noch nicht klar ist, ob es Verbindungen und Unterstützungshandlungen gegeben haben könnte.¹

In jedem Fall relativiert das Ermittlungsergebnis zu den Drohschreiben nicht die mit den Chatverläufen² und den unberechtigten Datenabfragen ans Licht gekommenen, in Einzelbereichen vorhandenen strukturellen Probleme in der

hessischen Polizei und die Notwendigkeit, sich damit auseinanderzusetzen. Es darf in einem demokratischen Rechtsstaat kein Zweifel daran aufkommen, dass die Polizei ihre Aufgaben ausschließlich im Sinne der vom Grundgesetz geschaffenen Ordnung erfüllt und den Herausforderungen einer pluralistischen Gesellschaft gerecht wird.

Nur auf einzelne konkrete Vorfälle zu reagieren, kann nicht genügen. Vielmehr sind umfassende Reformen für die Organisation Polizei notwendig, die es ermöglichen, Fehlentwicklungen systematisch zu erkennen, sie zu verhindern und ihnen für die Zukunft vorzubeugen.

Dies ist eine Aufgabe, die die Polizei und die für sie Verantwortung Tragenden nicht alleine bewältigen können, sondern für die sie Unterstützung sowohl aus der Politik als auch aus der Zivilgesellschaft und aus der Wissenschaft benötigen.

Zu diesem Zweck wurde am 18. August 2020 vom Hessischen Minister des Innern und für Sport Peter Beuth die unabhängige Experten-Kommission zur „Verantwortung der Polizei in einer pluralistischen Gesellschaft – Die gute Arbeit der Polizeibeamten stärken, Fehlverhalten frühzeitig erkennen und ahnden“ eingesetzt.

Die Kommission legt hiermit ihren Abschlussbericht vor.

Wiesbaden, den 7. Juni 2021

Angelika Nußberger
Vorsitzende der Expertenkommission

¹ Gemeinsame Pressemitteilung der Staatsanwaltschaft Frankfurt am Main und des Hessischen Landeskriminalamtes vom 04.05.2021.

² Nach dem Ende der Arbeit der Kommission (letzte Sitzung am 07.06.2021) wurde bekannt, dass das Hessische Landeskriminalamt seit 21. April 2021 gegen 19 aktive Polizeibeamte des Spezialeinsatzkommandos (SEK) Frankfurt am Main und einen ehemaligen Polizisten wegen Chats mit volksverhetzenden Inhalten und wegen der Verwendung verfassungswidriger Symbole ermittelt (Gemeinsame Pressemitteilung der Staatsanwaltschaft Frankfurt am Main und des Hessischen Landeskriminalamtes vom 09.06.2021); die Ermittlungen wurden in der Folge ausgeweitet. Das SEK Frankfurt am Main wurde am 10.06.2021 aufgelöst. Diese Sachverhalte konnten in dem Bericht nicht mehr berücksichtigt werden, bestätigen aber einmal mehr die Dringlichkeit von Reformen.

INHALTSVERZEICHNIS

A	ZUSAMMENFASSUNG	11
B	EINORDNUNG DER ARBEIT DER EXPERTEN-KOMMISSION	13
I.	Anlass der Einsetzung	13
II.	Auftrag der Experten-Kommission	16
III.	Mitglieder der Experten-Kommission	18
IV.	Ausstattung der Experten-Kommission	19
V.	Befugnisse der Experten-Kommission	20
VI.	Arbeitsweise der Experten-Kommission	20
VII.	Definitionen/Begrifflichkeiten/Vorklärungen	22
C	ZEHN EMPFEHLUNGEN AN DIE HESSISCHE POLIZEI — EIN DEKALOG	25
I.	Haltung zeigen – Werte leben	25
	1. Das Thema „Leitbild“ im Licht des Ausgangssachverhalts	25
	2. Definition von Leitbild	25
	3. Ausarbeitung eines Leitbilds der Polizei Hessen in den 90er Jahren	25
	4. Empfehlungen der Kommission	27
II.	Den Staat und seine Organe vor Rechtsextremismus schützen	29
	1. Das Thema „Rechtsextremismus“ im Licht des Ausgangssachverhalts	29
	2. Rechtsextremismus in der Polizei im gesellschaftlichen Kontext	29
	3. Rechtsextremismus in der Polizei im Kontext polizeilicher Alltagserfahrungen	31
	4. Tendenzen zur Relativierung des Phänomens	32
	5. Diskriminierende Haltungen im Innenbereich der Polizei	32
	6. Rechtliche Regelungen	33
	7. Bereits etablierte Maßnahmen der hessischen Polizei	35
	8. Fehlen der Berücksichtigung der „tätigen Reue“ bei der Aufdeckung, Aufklärung und Verfolgung von Dienstvergehen	38
	9. Empfehlungen der Kommission	39

III. Stärkung der lernenden Organisation – Offenheit für Kritik	47
1. Das Thema „Lernende Organisation“ im Licht des Ausgangssachverhalts	47
2. Die Polizei als „Lernende Organisation“	47
3. „Fehlerkultur“ in der Polizei	48
4. Status quo der Fortbildung	49
5. Empfehlungen der Kommission	49
IV. Übergang zwischen Studium und Berufsalltag – den „Praxisschock“ abmildern	51
1. Das Thema „Praxisschock“ im Licht des Ausgangssachverhalts	51
2. Potenziell negative Konsequenzen des Praxisschocks	51
3. Empfehlungen der Kommission	53
V. Stärkung des ersten Führungsamtes	55
1. Das Thema „Erstes Führungsamt“ im Licht des Ausgangssachverhalts	55
2. Stellung der Inhaber:innen des ersten Führungsamtes innerhalb der Polizei	55
3. Die Rolle der Dienstgruppenleiter:innen im Licht der Vorfälle	56
4. Empfehlungen der Kommission	58
VI. Opferperspektive ist auch Polizeiperspektive	60
1. Das Thema „Opferschutz“ im Licht des Ausgangssachverhalts	60
2. Sichtweise von Betroffenen der Vorfälle auf das Handeln der Polizei	60
3. Pflicht zur Information der von unberechtigten Datenabfragen Betroffenen	61
4. Kommunikation zwischen Polizei und Betroffenen	62
5. Opferschutzmaßnahmen bei der Polizei	64
6. Das Thema „Opferschutz“ in Aus- und Fortbildung	65
7. Kontaktstellen für Betroffene und Qualitätsmanagement	66
8. Finanzielle Unterstützung der Betroffenen	66
9. Empfehlungen der Kommission	67
VII. Kommunikative Transparenz – Chance statt Risiko	69
1. Das Thema „Kommunikation“ im Licht des Ausgangssachverhalts	69
2. Bedeutung der Kommunikation für die Arbeit der Polizei	69
3. Pressearbeit des HMdIS	70
4. Kommunikation der Polizei mit der Öffentlichkeit über digitale Kanäle	72
5. Interne Kommunikation	73
6. Rechtliche Regelungen zum Verhältnis Justiz – Polizei – Öffentlichkeit	77
7. Empfehlungen der Kommission	79

VIII. Zielgenauigkeit und Nachhaltigkeit bei Maßnahmen des Datenschutzes	82
1. Das Thema „Datenschutz“ im Licht des Ausgangssachverhaltes	82
2. Datenabfragen und Datenschutz in der polizeilichen Arbeit	82
3. Rechtliche Regelungen	82
4. Bewertung der sachgegenständlichen Vorgänge	83
5. Maßnahmen des technischen Datenschutzes	85
6. Organisatorischer Datenschutz	90
7. Empfehlungen der Kommission	93
IX. Klare Zuständigkeiten – Unabhängige Kontrolle	95
1. Das Thema „Zuständigkeiten und unabhängige Kontrolle“ im Lichte des Ausgangssachverhalts	95
2. Polizeiliches Handeln in der ersten Ermittlungsphase	95
3. Polizeiliches Handeln in der zweiten Ermittlungsphase	98
4. Polizeiliches Handeln in der dritten Ermittlungsphase	98
5. Einschätzung der Zuständigkeitsregelungen	99
6. Unabhängige Kontrolle der Tätigkeit der Polizei	100
7. Empfehlungen der Kommission	102
X. Selbstidentifikation der Polizei als Garantin einer pluralistischen Gesellschaft	103
1. Das Thema „Polizei und pluralistische Gesellschaft“ im Lichte des Ausgangssachverhaltes	103
2. Pluralismus innerhalb der Polizei als Desiderat	103
3. Reaktionen und Ansätze für Veränderungen	104
4. Empfehlungen der Kommission	105
D VERZEICHNISSE	107
I. Abkürzungsverzeichnis	107
II. Literaturverzeichnis	108
E ANHANG	111
I. Angehörte	111
II. Ausführungen zu den Definitionen der Kommission	113
III. Leitbild der Hessischen Polizei (1998)	127

A ZUSAMMENFASSUNG

Aufgabe der Kommission „Verantwortung der Polizei in einer pluralistischen Gesellschaft“ war es, nach unberechtigten Datenabfragen aus hessischen Polizeicomputern, Drohschreiben mit dem Kürzel „NSU 2.0“, die damit im Zusammenhang zu stehen schienen, und Chats von Polizeibediensteten mit rechtsextremistischen, rassistischen, antisemitischen und menschenverachtenden Inhalten mögliche strukturelle Probleme in der hessischen Polizei zu untersuchen. Dabei galt es zu prüfen, ob die nach den Vorfällen eingeleiteten – oftmals noch in der Planungsphase oder der Frühphase der Umsetzung befindlichen – Reformmaßnahmen in die richtige Richtung gingen, und darüber hinausgehende Verbesserungsvorschläge zu machen.

Die Kommission war aus Vertreter:innen aus der Wissenschaft, der Zivilgesellschaft sowie aus der Polizei und dem Verfassungsschutz zusammengesetzt, um die Perspektive „von außen“ auf die Probleme mit der Perspektive „von innen“ abzugleichen und auf dieser Grundlage eine differenzierte Analyse zu erstellen.

Die Schlussfolgerungen und Empfehlungen der Kommission bauen auf der Sichtung und Auswertung von rechtlichen Regelungen und polizeiinternen Dokumenten sowie auf der Anhörung von mehr als 70 Personen auf. Angehört wurden die von unberechtigten Datenabfragen und zugleich von den Drohschreiben Betroffenen, zwei der in die Chats involvierten Polizeibediensteten, Angehörige aus gesellschaftlichen Minderheitengruppen, die den Schutz der Polizei in besonderer Weise benötigen, Expert:innen zu Fragen von Rechtsextremismus, Journalist:innen sowie auch Polizeianwärt:innen, Verantwortungsträger:innen und Mitarbeiter:innen der hessischen Polizei.

Aus der Sicht der Kommission muss auf die Aufdeckung der die Grundwerte der freiheitlichen demokratischen Grundordnung negierenden Chats eine konsequente und eindeutige Antwort erfolgen. Diese muss ein klares „Nicht weiter so!“ markieren.

Reformen wurden in verschiedenen Schüben seit 2018 angestoßen. Dennoch besteht noch erheblicher Reformbedarf. Er betrifft Teilbereiche der Organisation wie den Datenschutz, aber auch die Polizei als Ganze, wenn es etwa um den Aufbau einer Fehlerkultur oder die Entwicklung eines nachhaltigen Fortbildungskonzepts zur Vorbereitung auf Führungssämter geht. Oftmals wird das Richtige gemacht, aber falsch kommuniziert, so insbesondere etwa beim Umgang mit den von den Drohschreiben Betroffenen, die sich trotz kostenintensiver und aufwändiger Maßnahmen nicht gut betreut fühlten. Die Ahndung von auch grobem Fehlverhalten von Polizeiangehörigen bleibt wegen der Parallelität von Straf- und Disziplinarverfahren langwierig und schwierig und entfaltet oftmals auch nicht in ausreichendem Umfang eine generalpräventive Wirkung.

Reformen zur Sensibilisierung im Bereich des Datenschutzes wurden zögerlich angegangen; die in das Hessische Datenschutz- und Informationsfreiheitsgesetz (HDSIG) umgesetzten Vorschriften der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) wurden nicht adäquat in die Praxis implementiert, für wichtige Aspekte wie sogenannte Drittabfragen für andere Behörden gab es kein klares Konzept. Viele Probleme wurden aber auch erkannt und es wurde Abhilfe geschaffen. Ein deutliches Mehr an Sicherheit im Datenschutz wird erreicht werden, wenn für alle Polizeivollzugsbediensteten eine eindeutige Identifizierung über biometrische Daten oder einen persönlichen Token ermöglicht wird.

Insgesamt sind aus der Sicht der Kommission in manchen Bereichen einfach und schnell Verbesserungen der gegenwärtigen Situation möglich; in anderen Bereichen sind grundlegende Neuansätze erforderlich. Diese müssen aber in Angriff genommen werden, damit die hessische Polizei den Herausforderungen in einer pluralistischen Gesellschaft gerecht werden kann.

Die Kommission hat eine Vielzahl von Empfehlungen für die weitere Arbeit der Polizei ausgearbeitet. Folgende zehn Empfehlungen sind von besonderer Bedeutung:

- Die Kommission empfiehlt, dass sich die hessische Polizei erneut mit dem Thema Leitbild befasst. Um negativen Entwicklungen wie in der Vergangenheit vorzubeugen, gilt aber der Grundsatz: „Wenn, dann richtig“.
- Die Überprüfung der Anwärter:innen für den Polizeidienst sollte umfassender ausgestaltet werden und auch eine obligatorische Abfrage im Verfassungsschutzverbund sowie eine Untersuchung des Verhaltens in sozialen Medien umfassen, um sicherzustellen, dass niemand mit einer der freiheitlichen demokratischen Grundordnung gegenüber feindlichen Einstellung in den Polizeidienst aufgenommen wird.
- Die Sensibilisierung gegen Rechtsextremismus muss auch im polizeilichen Alltag Berücksichtigung finden und Gegenstand von Fortbildungen sein. Zusätzlich sollen Extremismusbeauftragte eingesetzt werden.
- Aus Sicht der Kommission ist Aus- und Fortbildung der Dreh- und Angelpunkt zum Aufbau und zur Stärkung einer resilienten, lernenden Organisation. Die Kommission empfiehlt, dafür die notwendigen Ressourcen bereitzustellen.
- Die Kommission empfiehlt, die langfristige Personalentwicklung zu optimieren und dabei insbesondere auch das erste Führungsamt einzubeziehen. Dabei gilt es einen systematischen Ansatz zum Erkennen zukünftiger Führungskräfte zu entwickeln.
- Die Kommission empfiehlt, ein umfassendes Konzept zum Umgang mit Betroffenen von Rechtsextremismus und gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit zu erarbeiten (Fallmanagement).
- Die Kommission empfiehlt eine grundsätzlich proaktive Öffentlichkeitsarbeit, die auch über Fehlverhalten und Organisationskrisen offen kommuniziert.
- Das Konzept zu Sensibilisierungsmaßnahmen zum Datenschutz muss überarbeitet werden. Das Thema Datenschutz muss in Aus- und Fortbildung nachhaltig aufgegriffen werden.
- Die Zuständigkeit innerhalb der Polizei für Fälle polizeilichen Fehlverhaltens ist so zu regeln, dass sie einerseits effizient ist und eine kompetente Bearbeitung sichert, andererseits nach außen hin deutlich macht, dass die Untersuchung vollkommen unabhängig und unparteiisch erfolgt.
- Es wird empfohlen, einen Organisationsentwicklungsprozess anzustoßen, der das Ziel hat, die hessische Polizei divers und offen zu gestalten.

B EINORDNUNG DER ARBEIT DER EXPERTEN-KOMMISSION

I. ANLASS DER EINSETZUNG

In den Jahren von 2018 bis 2020 ereignete sich in Hessen eine Reihe von Vorfällen, die für die Öffentlichkeit den Eindruck nahelegten, es könne in der hessischen Polizei ein „rechtsextremistisches Netzwerk“ geben, das in der Polizei vorhandenes Wissen zur Vorbereitung und Ausführung von gegen politische Gegner:innen gerichtete Straftaten nutzt. Konkret ging es um die nachfolgend beschriebenen Sachverhalte:

Als am 2. August 2018 Rechtsanwältin Seda Basay-Yildiz ein erstes mit „NSU 2.0“ unterzeichnetes Drohschreiben erhielt, stellte sich heraus, dass nur einige Stunden zuvor ihre persönlichen Daten unberechtigt an einem Polizeicomputer im 1. Polizeirevier in Frankfurt am Main abgefragt worden waren. Auch zwischen den beiden späteren unberechtigten Datenabfragen in Hessen (Idil Baydar und Janine Wissler) und den ihnen übersandten Drohnachrichten bestand ein enger zeitlicher Zusammenhang.

Die große Mehrzahl der Drohmails sind mit „NSU 2.0“ als Absender versehen, manche mit „Der Führer“, „Heil Hitler!“ und „SS-Obersturmbannführer“. Sie beziehen sich damit auf den Nationalsozialismus, seinen Führerkult, auf die kriegsverbrecherische Organisation der sogenannten Schutzstaffel SS und auf die terroristische Organisation des sogenannten Nationalsozialistischen Untergrunds.

Die Inhalte der Drohmails sind Beleidigungen und Ankündigungen, die Adressatinnen und ihre Familienangehörigen zu ermorden. Der:die Verfasser:in suggeriert durch Sprache sowie Duktus dabei auch eine Behördennähe und lässt zudem erkennen, dass er oder sie über Adressen und Mobiltelefonnummern der Adressatinnen verfügt. Mindestens eine Drohmail ist einem Urteil des sogenannten Volksgerichtshofs mit seiner ideologisch-nationalsozialistisch verhetzenden Sprache nachgebildet und bedroht die Adressatin mit dem Tod.

Die ermittelnden Behörden prüften eine Vielzahl von Hypothesen, insbesondere auch, ob ein:e Polizeiangehörige:r Urheber:in der Drohschreiben sein könnte. Dies gab dem Fall eine besondere Brisanz.

Allerdings kam es am 3. Mai 2021 in Berlin durch Beamte:innen des Hessischen Landeskriminalamtes (HLKA) zur Festnahme des mutmaßlichen Verfassers der Drohschreiben im Ermittlungskomplex „NSU 2.0“. Bei dem Festgenommenen handelt es sich um einen 53 Jahre alten erwerbslosen Mann deutscher Staatsangehörigkeit aus Berlin, der bereits in der Vergangenheit wegen zahlreicher – unter anderem auch rechtsmotivierter – Straftaten rechtskräftig verurteilt worden war. Wie der Tatverdächtige in den Besitz der (möglicherweise) polizeilichen Daten kam, ist noch immer Gegenstand der Ermittlungen.

Der Ermittlungskomplex „unberechtigte Datenabfragen“ wurde von einem weiteren Ermittlungskomplex zu potenziell rechtsextremistischen Einstellungen von Polizeibediensteten überlagert, da auf dem Mobiltelefon der Polizeibeamtin, deren persönliche Kennung bei der Abfrage der Daten von Seda Basay-Yildiz verwendet worden war, Chats mit rechtsextremistischen, rassistischen, antisemitischen und menschenverachtenden Inhalten gefunden wurden. An diesen Chats, die bis heute Gegenstand polizeilicher und staatsanwaltlicher Ermittlungen sind, hatten seit Jahren fast ausschließlich Polizeibedienstete teilgenommen. Mit wenigen Ausnahmen sind die Ermittlungen zu diesem Sachverhaltskomplex noch nicht abgeschlossen.

Gegenstand der polizeilichen Ermittlungen sind über 60 beschlagnahmte Mobiltelefone (Stand Februar 2021) und darauf insgesamt knapp 14.000 gespeicherte Chats oder Chatgruppen mit insgesamt 2,7 Millionen Chatnachrichten. Beispielsweise wurden auf einem Mobiltelefon 2.500 Videos, 95.000 Bilder, 700 Chats mit 211.000 Chatnachrichten gefunden. Bei 47 Chatgruppen wurden strafrechtlich relevante Inhalte festgestellt. Bei diesen variierte die Zahl der Teilnehmenden zwischen drei und 136, wobei nicht alle Teil-

nehmenden Polizeibedienstete³ waren. Betroffen sind fast einhundert Polizeibedienstete fast aller hessischen Polizeibehörden. Einige dieser Chats waren seit 2014 aktiv.

Der Kommission wurde im Rahmen eines Vortrags Bildmaterial aus den Chats als Verschlussache gezeigt.

In abstrahierter Form lassen sich die Chatinhalte in folgender Form zusammenfassen:

- Menschen mit Behinderungen werden beleidigt und herabgewürdigt.
- Menschen mit schwarzer Hautfarbe werden als minderwertig und wertlos dargestellt und rassistisch beleidigt.
- Der Tod von Menschen auf der Flucht wird als wünschenswert dargestellt, wobei Vernichtungsphantasien ausgelebt werden.
- Der Nationalsozialismus wird als Terrorherrschaft gutgeheißen und verherrlicht. Der faschistische Massenmord, insbesondere an Millionen von Jüd:innen, wird einerseits negiert, andererseits als gerechtfertigt und nachahmenswert dargestellt.
- Es werden verschiedene Ausdrucksformen des Antisemitismus – von denunziatorischer Verachtung bis zur Auslöschung – verwendet.
- Immer wieder scheint ein eliminatorischer Frauenhass auf, verbunden mit gewaltsexuellen Perversionen.
- Die Sprache ist durchweg roh und gehässig und gegenüber dem Leid von Menschen völlig empathielos.

Die Bilder, die die Kommission gesehen hat und die zum Teil auch im Internet verfügbar sind, sind trotz gleicher Tendenz graduell unterschiedlich; manche sind grenzwertig, andere eindeutig menschenverachtend. Bei den die Menschenwürde negierenden Bildern werden etwa positiv konnotierte Wörter wie „Herberge“ mit dem Vernichtungslager Auschwitz oder „jüdisches Familienfoto“ mit Symbolen für Auslöschung und Vernichtung (zum Beispiel Asche, Schlote) bildlich oder sprachlich kombiniert. Hunger, Tod und Leid überlagern sich mit Vernichtungs- und pornographischen Sexualfantasien und werden mit Lach-Emojis kommentiert.

Für diesen Bericht scheint der Kommission diese Darstellung ausreichend, aber auch zwingend notwendig. Die volle Schwere der Vorwürfe wird aber erst offenkundig, sobald das Bildmaterial bekannt wird. Die Mitglieder der Kommission haben intensiv diskutiert, ob es deswegen erforderlich ist, die Öffentlichkeit über den Inhalt der Bilder zu informieren oder ob die damit verbundene Verbreitung der Inhalte, selbst wenn sie zu Aufklärungszwecken erfolgt und selbst wenn einzelne der Bilder im Internet aufzufinden sind, die Stigmatisierung der Opfer fortschreibt. Die Kommission war sich aber einig, dass jedenfalls die Polizeiangehörigen im Sinne einer umfassenden Information wissen sollten, welche Bilder ihre Kolleg:innen sich gegenseitig über Jahre per WhatsApp geschickt haben.

Die Analyse der Entstehung und Entwicklung der Chats zeigt, dass für das aktive Hochladen und Verbreiten der Einträge nur einige wenige Chatteilnehmer:innen verantwortlich waren. Doch haben die meisten die Inhalte wahrgenommen, blieben aber still und taten nicht das, was von ihnen zu erwarten gewesen wäre, nämlich die Inhalte zur Anzeige zu bringen und offenzulegen. Nur vereinzelt und auch erst in jüngerer Zeit geht das Bekanntwerden extremistischer und rassistischer Kommunikation (auch außerhalb von Chats) auf – zumindest teilweise anonyme – Mitteilungen aus der Polizei selbst zurück.

³ Der Begriff „Polizeibedienstete“ wird hier als Oberbegriff für Polizeibeamt:innen, Anwärter:innen und Angestellte bei der Polizei verwendet.

Auch haben die Auswertungen bisher nicht ergeben, dass es Widerspruch innerhalb der Chatgruppen zu den eingestellten Chatinhalten gegeben hätte. Vereinzelt sind Austritte aus den Chatgruppen wegen des Wechsels der Dienststelle und aus anderen Gründen vorgekommen, nach bisher vorliegenden Informationen jedoch nicht wegen der Chatinhalte selbst.

In Bezug auf die Chatgruppen ist der Kommission kein Fall einer Meldung an einen Dienstvorgesetzten oder an den Ansprechpartner der Polizei (AdP) oder einer Unterrichtung der Öffentlichkeit bekanntgeworden.

Die dargestellten Chatverläufe sind im Zusammenhang mit einer allgemeinen Zunahme der Aufdeckung von Vorfällen in der Polizei zu sehen, bei denen eine rechtsextreme Gesinnung offenbar wurde und die zu disziplinar- und strafrechtlichen Verfahren geführt haben. So wurden im Zeitraum vom 1. Januar 2015 bis zum Stichtag 30. April 2021 in der hessischen Polizei insgesamt 93 Disziplinarverfahren, beamtenrechtliche Entlassungsverfahren oder arbeitsrechtliche Maßnahmen aufgrund des Verdachts einer möglichen rechten Gesinnung bei hessischen Polizeibediensteten initiiert.⁴

Auch nach den sachgegenständlichen Datenabfragen gab es ähnliche Vorfälle. Insgesamt wurden für den Zeitraum vom 1. Januar 2020 bis 31. Dezember 2020 30 Verdachtsfälle unzulässiger Datenabfragen in den Polizeibehörden gemeldet (2018: 31 Fälle, 2019: 35 Fälle, 2020: 30 Fälle).

Nicht aufklärbar war für die Kommission, ob die Daten der Sängerin Helene Fischer nach einem Konzert in Frankfurt am Main im Jahr 2018 tatsächlich 83 Mal von Polizeicomputern abgefragt wurden. Nach Aussage des ehemaligen Landespolizeipräsidenten Udo Münch war ihm diese Information vom Hessischen Polizeipräsidium für Technik (HPT) übermittelt und von ihm deshalb im Innenausschuss am 9. Mai 2019 erwähnt worden. Eine Überprüfung dieser Information war nicht möglich, allerdings ist sie bisher auch dem Landtag und der Öffentlichkeit gegenüber nicht offiziell zurückgenommen worden.

Die Probleme in der Polizei sind nicht auf Hessen beschränkt. Kurz nach den Vorfällen in Hessen wurden auch in anderen Bundesländern Chatverläufe von Polizeibediensteten mit rechtsextremistischen und menschenverachtenden Inhalten bekannt. Beispielhaft sei hierfür genannt:

- Entlassung von sieben Anwärter:innen der Polizei Baden-Württemberg wegen des Austausches diskriminierender, unter anderem antisemitischer und frauenfeindlicher Bilder in einer Chatgruppe.
- Einleitung von Straf- und Disziplinarverfahren gegen etwa 40 Mitarbeiter:innen der Polizei München wegen Verbreitung diskriminierender, insbesondere antisemitischer und volksverhetzender Inhalte in einer Chatgruppe.
- Ermittlungen gegen mehr als 20 Bedienstete der Berliner Polizei wegen des Verdachts der Verbreitung diskriminierender, unter anderem rassistischer Inhalte in einer Chatgruppe.
- Ermittlungen gegen mehr als 154 Polizeibedienstete aus Nordrhein-Westfalen, die in mindestens fünf WhatsApp-Chatgruppen diskriminierende, unter anderem rechtsextreme Inhalte geteilt haben sollen.
- Ermittlungen gegen vier Polizeibedienstete aus Osnabrück wegen des Verdachts, rechtsextreme Inhalte über Messengerdienste geteilt zu haben.

Im Sommer 2020 fielen die konkreten Vorfälle in Hessen in eine Zeit, in der die Haltung gegenüber der Polizei aufgrund allgemeiner Entwicklungen in Staat und Gesellschaft zunehmend kritischer wurde. Nach dem gewaltsamen Tod des Afroamerikaners George Floyd am 25. Mai 2020 in Minneapolis, der aufgrund von Misshandlungen durch die Polizei bei einer Festnahme umgekommen war, fanden Demonstrationen gegen rassistisch motivierte Polizeigewalt mit dem Slogan „I can't breathe“ nicht nur in den USA, sondern auch in deutschen Großstädten statt (zum Beispiel in Berlin am 1. Juni 2020, in Köln am 6. Juni 2020 und in Frankfurt am Main am 7. Juni 2020).

⁴ Zu den Details der Disziplinarverfahren siehe A VI. Informationserhebung.

Im Juni und Juli 2020 führten in Stuttgart (20./21. Juni) und Frankfurt (19. Juli) gewaltsame Konfrontationen zwischen der Polizei und Jugendlichen sowie jungen Erwachsenen, von denen viele einen Migrationshintergrund hatten, zu kontroversen Diskussionen über den Umgang mit Gewalt und Fragen der Diskriminierung.

Das Land Hessen hat aufgrund der konkreten Fälle Maßnahmen auf verschiedenen Ebenen ergriffen. Zum einen wurde die Ermittlungsarbeit organisatorisch gestärkt, zum anderen wurden allgemeine Reformen in der Polizei angestoßen.

So wurde am 14. Dezember 2018 im HLKA im Rahmen der Besonderen Aufbauorganisation (BAO) Winter die Arbeitsgruppe (AG) 21 eingerichtet. Sie führte umfangreiche Ermittlungen zum Tatkomplex der Drohschreiben und zum Tatkomplex der Chatgruppen von Polizeibediensteten mit verfassungs- oder fremdenfeindlichen Inhalten durch. Am 13. Juli 2020 wurde im HLKA zusätzlich die AG 211 eingerichtet. Die Ermittlungen zum Tatkomplex der sachgegenständlichen Drohschreiben wurden von der AG 21 in die AG 211 überführt, ein Sonderermittler wurde beauftragt.

Daneben wurden allgemeine Maßnahmen zur Stärkung der Resilienz der Polizei gegen Rechtsextremismus ergriffen, die insbesondere auch Aus- und Fortbildung und Führungskultur betrafen. Gleichzeitig erfolgten auch eine Sensibilisierung für die Bedeutung des Datenschutzes und die Einleitung grundlegender Reformen.

II. AUFTRAG DER EXPERTEN-KOMMISSION

Vor dem Hintergrund der die Öffentlichkeit verunsichernden Vorfälle war es die Aufgabe der Kommission, „Vorschläge zu erarbeiten, wie Fehlverhalten Einzelner innerhalb der hessischen Polizei frühzeitig erkannt und geahndet werden kann, Impulse für einen erneuten Leitbildprozess zu geben, die bereits ergriffenen Maßnahmen innerhalb der hessischen Polizei zu evaluieren und Empfehlungen für deren Weiterentwicklungen sowie weitere notwendige Maßnahmen auszusprechen“.

Folgende konkrete Fragen und Einzelaufträge waren dabei der Kommission vorgegeben:

1. Analyse und gegebenenfalls Verbesserungsvorschläge zur Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden in Hessen.
2. Erarbeitung von Vorschlägen zur Unterrichtung der Öffentlichkeit in geeigneter Form über Ermittlungen von hoher gesellschaftlicher Relevanz. Es gehört zur Notwendigkeit sicherheitsbehördlichen Handelns, dass bestimmte Ermittlungsschritte zunächst nicht öffentlich dargestellt und kommuniziert werden können, um deren Erfolg nicht zu gefährden. Die Polizei arbeitet daher täglich einerseits in einem Spannungsfeld zwischen öffentlichem Wirken in unserer Gesellschaft, verbunden mit transparenter Kommunikation über ihr Handeln, und notwendigem Schutz operativer Maßnahmen und laufender Strafverfahren andererseits. Die Experten-Kommission wurde gebeten, Empfehlungen auszusprechen, wie die Polizei größtmögliche Transparenz über ihr Handeln herstellen kann, ohne Strafverfahren zu gefährden. Zugleich sollte sich die Experten-Kommission mit der internen Kommunikation der Polizei befassen, damit Neuerungen, aber auch Teilhabe an Modernisierungsschritten bestmöglich innerhalb der Polizei transportiert werden können.
3. Nach Bekanntwerden erster Verdachtsmomente auf rechtsradikale Einstellungen wurden Maßnahmen innerhalb der hessischen Polizei initiiert. Auszugsweise seien hier die (wissenschaftliche) Einstellungsanalyse, Stärkung der interkulturellen Kompetenz, Sensibilisierungen von Mitarbeiter:innen und Führungskräften, Präventionsangebote und die Erweiterung von Berichts- und Kontrollpflichten genannt. Zudem wurde eine Information zum Selbstverständnis gegeben, welche auch Aussagen zu Wohlverhaltenspflichten, Hilfestellung zum Erkennen von Fehlverhalten und angemessene Reaktionsmöglichkeiten und Ansprechpartner:innen benennt. Diese Maßnahmen wurden aktuell nochmals erweitert. Alle bereits ergriffenen Maßnahmen sollen evaluiert und durch die Einbeziehung von externem Sachverstand weiterentwickelt und ergänzt werden. Geprüft werden soll auch, inwieweit die Perspektive der Opfer bei den Reformmaßnahmen ausreichend berücksichtigt wurde oder in Zukunft besser berücksichtigt werden kann.

4. Das Leitbild der hessischen Polizei soll allen Organisationsmitgliedern eine einheitliche Orientierung geben und die Identifikation mit der Organisation unterstützen. Die Bedingungen polizeilicher Arbeit haben sich in den vergangenen Jahren deutlich verändert. Nicht nur technische und organisatorische Fortschritte, auch gesellschaftliche Veränderungen wie verstärkte Migration, ein sich wandelndes Bild des Zusammenspiels von Staat und Gesellschaft und damit einhergehend die zunehmende Polarisierung der politischen Lager prägen den polizeilichen Alltag. Die Kommission soll - nach einer Bestandsaufnahme - eine Empfehlung zum Prozess für ein neues Leitbild innerhalb der Polizei abgeben. Dabei sollen auch die Auswirkungen auf die Organisation (der hessischen Polizei), die Motivation der Beschäftigten sowie interne und externe Veränderungen untersucht werden. Das bestehende Leitbild der Polizei (1998) wird auf den Prüfstand gestellt. Das Leitbild soll auch dazu dienen, in den weiteren Dialog mit den Beschäftigten einzutreten, denn das neue Leitbild muss Resultat eines gemeinsamen demokratischen Verständigungsprozesses über die Grundlagen des Verhaltens sein. Die Kommission soll zudem Empfehlungen zur Umsetzung oder Implementation des Leitbildes in prozesshafte und andauernde Formen aussprechen.
5. Im Hinblick auf die Aus- und Fortbildung der Polizist:innen prüft die Kommission die Curricula und trägt mit Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Lehrinhalte an der Hessischen Hochschule für Polizei und Verwaltung (HfPV) sowie der Fortbildungsangebote der Polizeiakademie Hessen (HPA) bei. Im Mittelpunkt steht hierbei zum einen die Stärkung der Resilienz gegen Extremismus und die Früherkennung von extremistischen Inhalten, zum anderen das Schärfen der Grundrechtssensibilität von polizeilichem Handeln und die Bedeutung hiervon für Opfer und Täter:innen.
6. Die Arbeit der Polizei beruht unabdingbar auf Vertrauen in die Organisation, die Aus- und Fortbildung und die Vorgesetzten, aber vor allem in die Kollegen und Kolleginnen, denen man bei gefährlichen Einsätzen das eigene Leben anvertraut. Falsch verstandener Korpsgeist, der das Melden und frühzeitige Entgegenwirken auf Fehlverhalten Einzelner verhindert, schadet jedoch der Integrität der Polizei. Die Kommission soll Empfeh-

lungen aussprechen, um einen positiven Gemeinschaftsinn innerhalb der Polizei zu fördern und individuellem Fehlverhalten frühzeitig entgegenzutreten zu können und so das Vertrauen in die Polizei zu stärken oder, soweit es verlorengegangen ist, wiederherzustellen.

Die vorgegebenen Themen überschneiden sich teilweise, insbesondere da die Evaluation bereits ergriffener Maßnahmen auch Einzelthemen wie Aus- und Fortbildung oder Prävention und Ahndung betrifft. Zugleich sind aber weitere Themen wie Datenschutz und Datensicherheit von besonderer Bedeutung.

Die Kommission bildete Arbeitsgruppen mit den folgenden Schwerpunkten:

- Aus- und Fortbildung,
- Ahndung von Fehlverhalten,
- Leitbild,
- Öffentlichkeitsarbeit,
- Führungskultur,
- Opferschutz,
- Datenschutz und -sicherheit.

Die vorgegebenen Fragestellungen sind klar eingegrenzt und auf die Situation der Polizei in Hessen nach den unberechtigten Datenabfragen, den Drohschreiben und der Aufdeckung von Chatverläufen in der Polizei mit menschenverachtenden, rassistischen, antisemitischen und rechtsextremen Inhalten bezogen. Aufgrund des engen thematischen Zuschnitts wird in diesem Bericht weder das Thema „Polizeigewalt“ noch das Thema „racial profiling“ ausdrücklich und gesondert behandelt, auch wenn es zwischen diesen und den der Kommission aufgegebenen Themen zwangsläufig Berührungspunkte gibt und sowohl Polizeigewalt als auch „racial profiling“ bei vielen Anhörungen von Betroffenen wie auch wissenschaftlichen Expert:innen zur Sprache gebracht wurde. Klarzustellen ist auch, dass der vorliegende Bericht nicht eine im politischen Raum vielfach geforderte umfassende, wissenschaftlich durchgeführte und unabhängige Studie zu Rechtsextremismus und Rassismus in der Polizei darstellt. Vielmehr geht es vorliegend um Antworten auf die konkreten, von den Auftraggebern gestellten Fragen.

Gegenwärtig gibt es eine Vielzahl ähnlicher Studien und Untersuchungen zur Polizei sowohl auf Landes- wie auch auf Bundesebene. Teilweise sind sie bereits fertiggestellt, teilweise noch in Bearbeitung. Zu verweisen ist insbesondere auf den Lagebericht des Bundesamts für Verfassungsschutz⁵ und auf die vom Bundesministerium des Innern in Auftrag gegebene Studie zur Motivation, Einstellung und Gewalterfahrungen im Alltag von Polizeivollzugsbeamten (Prof. Anja Schiemann), auf den Forschungsbericht 2020 „Polizeiliche Alltagserfahrungen – Herausforderungen und Erfordernisse einer lernenden Organisation“ des Hessischen Informations- und Kompetenzzentrums gegen Extremismus (HKE), auf die Forschungsprojekte UMFELDER 1 und UMFELDER 2 bei der Polizei Nordrhein-Westfalen sowie das Forschungsprojekt „Polizeiliche Gewaltanwendungen aus Sicht der Betroffenen“ (Prof. Tobias Singelstein).

III. MITGLIEDER DER EXPERTEN-KOMMISSION

Vorsitz

- Prof. Dr. Dres. h.c. Angelika Nußberger, Professorin für Verfassungsrecht an der Universität zu Köln und ehemalige Vizepräsidentin des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte

Stellvertretender Vorsitz

- Jerzy Montag, Rechtsanwalt, Richter am Bayerischen Verfassungsgerichtshof und ehemaliger Bundestagsabgeordneter

Mitglieder der Kommission

- Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Hansjörg Albrecht, ehemaliger Direktor des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Strafrecht
- Dr. Reiner Becker, Leiter des Demokratiezentrum Hessen, Universität Marburg
- Werner D'Inka, Journalist und ehemaliger Herausgeber der Frankfurter Allgemeinen Zeitung
- Michael Niemeier, Vizepräsident beim Bundesamt für Verfassungsschutz
- Jens Mohrherr, Hauptpersonalrat der Hessischen Polizei⁶
- Prof. Dr. Michael Ronellenfitsch, Hessischer Beauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit⁷
- Prof. Dr. Beate Rudolf, Direktorin des Deutschen Instituts für Menschenrechte⁸
- Harald Schneider, Integritätsbeauftragter der hessischen Polizei
- Roland Ullmann, Landespolizeipräsident Hessen
- Prof. Dr. Rolf van Dick, Professor für Sozialpsychologie an der Universität Frankfurt
- Anna-Lena von Hodenberg, Geschäftsführerin von HateAid⁹

⁵ Bundesamt für Verfassungsschutz: Rechtsextremisten in Sicherheitsbehörden. Lagebericht. Köln 2020.

⁶ Hauptpersonalrat der Polizei bis Mai 2021, danach Vorsitzender der Gewerkschaft der Polizei Hessen.

⁷ Hessischer Beauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit bis Februar 2021.

⁸ Mitglied der Kommission bis zum 25.03.2021.

⁹ Mitglied der Kommission bis zum 25.03.2021.

Strukturelle Besonderheit und Selbstverständnis der Kommissionsarbeit

Mit Blick auf die Zusammensetzung der Kommission ist hervorzuheben, dass sehr bewusst Expertenwissen „von innen“ mit Expertenwissen „von außen“ verbunden wurde. Dahinter stand die Idee, dass die Ergebnisse und Empfehlungen der Kommission auch von denjenigen mitgetragen werden sollen, die für ihre Umsetzung mitverantwortlich sind. Die Mitglieder wurden daher einerseits mit Blick auf ihre (aktuelle) Funktion und andererseits mit Blick auf ihre Erfahrung und ihr Sachwissen ausgewählt. Der mit der Einsetzung der Kommission eingeschlagene Weg war nicht alternativlos. Möglich wäre auch gewesen, wie etwa in Nordrhein-Westfalen¹⁰ eine rein interne Überprüfung anzuordnen oder auch eine Kommission einzusetzen, die eine Evaluation ausschließlich aus der Außensicht durchführt.

Aufgrund der Rahmenbedingungen und der Zielsetzung der Kommission konnte es nicht ihre Aufgabe sein, die Arbeit der Polizei in ihrer Gesamtheit zu evaluieren. Vielmehr bestand, wie die einleitende Schilderung der der Einsetzung zugrundeliegenden Sachverhalte zeigt, Konsens, dass das strafrechtlich relevante und/oder disziplinarrechtlich zu ahnende Verhalten einzelner Polizeibediensteter strukturelle Mängel der Polizei offenbart, die tiefgreifender Reformen bedürfen, und dass dies im Fokus der Kommissionsarbeit stehen musste. Es ging daher nicht um die Frage, ob etwas falsch gelaufen ist – das ist offensichtlich – und auch nicht um die Frage, ob alles wieder gut ist – das ist es offensichtlich nicht. Vielmehr war der Kommission aufgegeben, die strukturellen Mängel offenzulegen, zu prüfen, ob die bereits eingeleiteten – oftmals noch in der Planungsphase oder der Frühphase der Umsetzung befindlichen – Maßnahmen in die richtige Richtung gehen, und darüberhinausgehende Verbesserungsvorschläge zu machen, so dass die Polizei den Herausforderungen in einer pluralistischen Gesellschaft besser gerecht werden kann.

IV. AUSSTATTUNG DER EXPERTEN-KOMMISSION

Personelle Unterstützung

Zur Erfüllung ihres Auftrags erhielt die Kommission eine Geschäftsstelle im Hessischen Ministerium des Innern und für Sport (HMdIS). Die Geschäftsstelle wurde personell mit einem Beamten des höheren Polizeivollzugsdienstes (Leitender Kriminaldirektor, Geschäftsführung), einer Polizeibeamtin des gehobenen Dienstes (Erste Kriminalhauptkommissarin) und einer Verwaltungsbeamtin des höheren Dienstes (Psychologieoberrätin) ausgestattet. Das Team der Geschäftsstelle verfügt – basierend auf ihrer Ausbildung und Berufserfahrung – über fundierte Kenntnisse über die zu untersuchende Organisation und weist zu juristischen, sicherheitsarchitektonischen, personal- und organisationsentwicklungsbezogenen sowie psychologischen Themenfeldern Expertise auf. Für die Dauer der Experten-Kommissionsarbeit waren die Unterstützungskräfte in Vollzeit abgeordnet und unterstanden unmittelbar Staatssekretär Dr. Stefan Heck.

Aus dem Bereich des Landespolizeipräsidiums (LPP) wurde die Kommissionsarbeit vom Abteilungsstab des LPP bei der Beantwortung von Anfragen der Geschäftsstelle sowie bei der Zusammenstellung von Informationsmaterialien unterstützt.

Sachausstattung

Die Geschäftsstelle wurde mit eigenen Räumen ausgestattet, die auch von der Kommissionsleitung genutzt werden konnten. Alle Kommissionsmitglieder erhielten zudem eine eigene IT-Ausstattung, um sensible Daten im gesicherten Datenraum des Ministeriums verarbeiten zu können. Für die Experten-Kommission wurde eine eigene Datenstruktur geschaffen, die für andere Bereiche des Ministeriums nicht zugänglich war.

Aufgaben der Geschäftsstelle

Im Auftrag und in enger Abstimmung mit der Kommission plante und organisierte die Geschäftsstelle die Sitzungen, führte die administrativen Korrespondenzen, forderte für die Kommission benötigte Informationen sowie Unterlagen an und lud Anhörungspersonen ein. Sie arbeitete der Kommissionsleitung zu und stand der Kommission aufgrund der eigenen Expertise beratend zur Verfügung.

¹⁰ Stabstelle „Rechtsextremistische Tendenzen in der Polizei NRW“ (Ministerium des Inneren des Land Landes Nordrhein-Westfalen).

V. BEFUGNISSE DER EXPERTEN-KOMMISSION

Zur Erfüllung ihrer Aufgabe war die Experten-Kommission befugt, uneingeschränkt mit Bediensteten der Polizei zu sprechen und Dienststellen zu besuchen, um sich vor Ort unmittelbar zu informieren. Alle – rechtlich möglichen – Zugänge zu Informationen und Gesprächspartner:innen wurden den Mitgliedern der Kommission gewährt. Die Kommission hatte Zugriff auf alle für die Beratung notwendigen Unterlagen, auch wenn sie VS-ingestuft waren. Die Mitglieder der Experten-Kommission wurden nach dem Verpflichtungsgesetz zur gewissenhaften Erfüllung ihrer Obliegenheiten verpflichtet.

VI. ARBEITSWEISE DER EXPERTEN-KOMMISSION

Allgemeines

Die Kommission arbeitete völlig unabhängig und frei von Weisungen. Dies gilt insbesondere auch für die Mitglieder der Kommission, die im Dienst des Landes Hessen stehen. Die Kommission ist beauftragt, dem Hessischen Minister des Innern und für Sport zu den ihr übertragenen Aufgaben einen Bericht vorzulegen. Dieser soll auch dem Hessischen Landtag und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

Die Kommission gab sich zu Beginn ihrer Tätigkeit eine Geschäftsordnung. Diese regelte die maßgeblichen Rahmenbedingungen der (Zusammen-)Arbeit innerhalb der Kommission. Insbesondere war darin vorgesehen, dass die Kommission bei der Beschlussfassung eine konsensuale Entscheidung anstreben solle, und, soweit dies ausnahmsweise nicht möglich wäre, mit einfacher Stimmenmehrheit der anwesenden Kommissionsmitglieder entscheiden würde; bei Stimmgleichheit würde die Stimme der Vorsitzenden entscheiden. Der Abschlussbericht enthält so weder Abstimmungsergebnisse noch Angaben zum Stimmverhalten der einzelnen Kommissionsmitglieder, könnte aber inhaltlichen Dissens ausweisen.¹¹

Die Sitzungen der Kommission waren nicht öffentlich. Die Kommission tagte in der Phase der Datenerhebung in den Monaten September bis Dezember 2020 in einem zweiwöchigen Turnus, kurzzeitig aufgrund des Lockdowns unterbrochen. Die Sitzungen wurden von der Geschäftsstelle einberufen und von der Vorsitzenden geleitet. Von Januar bis April 2021 wurden die Sitzungen per Videoschaltkonferenz durchgeführt. Im Mai und im Juni 2021 tagte die Kommission wieder in Präsenz.

Die Arbeitsgruppensitzungen erfolgten anlassbezogen und lagen in der Verantwortung der Arbeitsgruppenleitungen. Die Geschäftsstelle war auch für die AGs administrativ tätig.

Der ursprüngliche Zeitplan für die Arbeit der Kommission (von Anfang September 2020 bis Ende Februar 2021) konnte aufgrund der Verzögerungen durch die Corona-Pandemie, aber auch aufgrund der Menge des zu verarbeitenden Materials nicht eingehalten werden. Zwei Mitglieder der Kommission traten vorzeitig zurück, bei zwei Mitgliedern änderten sich während der Kommissionsarbeit die jeweiligen Funktion.¹²

Informationserhebung

Die Schlussfolgerungen und Empfehlungen der Kommission bauen auf der Sichtung und Auswertung von für die Auftragserfüllung relevanten Unterlagen auf, die durch das LPP initial sowie auch auf weitere Nachfrage zur Verfügung gestellt wurden. Zusätzlich wurden mehr als 70 Gesprächspartner:innen in Sitzungen des Plenums, Arbeitsgruppensitzungen und bei Dienststellenbesuchen angehört. Sie wurden über die Geschäftsstelle eingeladen und darüber informiert, dass ihre Aussagen im Bericht der Kommission Verwendung finden würden. Soweit die Kommission einzelne Aussagen bestimmten Personen namentlich zuordnet, sind die entsprechenden Zitate autorisiert.

Hervorzuheben ist, dass die anlassgebenden strafrechtlichen Ermittlungs- und Disziplinarverfahren parallel zur Kommissionsarbeit weitergeführt wurden. Dementsprechend haben sich während der Kommissionsarbeit die Informationsstände fortentwickelt; aufgrund der laufenden Ermittlungen konnten nicht alle Informationen erhoben werden.

¹¹ § 5 der Geschäftsordnung.

¹² Zu den Details vgl. die Anmerkungen zu den Mitgliedern der Experten-Kommission, siehe A III.

Im Überblick:

- Die strafrechtlichen Ermittlungsverfahren gegen die Verfasser und Versender der Drohmails sowie etwaige Helfer sind bisher nicht abgeschlossen. Am 3. Mai 2021 erfolgte die Festnahme eines Tatverdächtigen.
- Die strafrechtlichen Ermittlungsverfahren gegen Polizeivollzugsbedienstete, die Teilnehmer:innen der Chats waren, sind noch nicht abgeschlossen. Wie der Kommission aus der Presse bekannt wurde ist in einem Fall inzwischen Anklage erhoben worden.¹³ Einstellungen von Verfahren sind der Kommission nicht bekannt geworden. Gegen diejenigen Polizeivollzugsbeamten:innen, unter derer persönlicher Kennung unberechtigte Datenabfragen erfolgt sind, sowie gegen weitere Polizeibeamten:innen der gleichen Dienstgruppe wurden Disziplinarverfahren eingeleitet. Diese sind jedoch wegen der vorgegriffenen strafrechtlichen Ermittlungen derzeit ausgesetzt.
- Die Durchführbarkeit von strafrechtlichen Verfahren oder Ordnungswidrigkeitsverfahren gegen bestimmte Polizeibedienstete wegen unberechtigter Abfragen von Daten ist fraglich, weil eine eindeutige Zuordnung einzelner Personen zu einzelnen festgestellten Abfragen bisher nicht möglich war. Außerdem fehlt im hessischen Landesrecht derzeit noch eine Ordnungswidrigkeitsnorm der unberechtigten Datenabfrage ohne Bereicherungsabsicht.
- Wegen des Verdachts von Beamtenpflichtverletzungen aufgrund rechtsextremistischer Gesinnung wurden 93 Disziplinarverfahren eingeleitet. Mit Stand vom 30. April 2021 waren hiervon 39 Verfahren abgeschlossen und 33 ausgesetzt. Bei 21 Verfahren laufen noch disziplinarrechtliche Ermittlungen. Vorläufige Maßnahmen wie das Verbot der Führung der Dienstgeschäfte oder Dienstenthebung wurden ausgesprochen, sind aber in der Mehrzahl der Fälle inzwischen wegen Wegfalls der Voraussetzungen zur Aufrechterhaltung und aus Gründen der Verhältnismäßigkeit wieder aufgehoben worden.

Die Kommission hat in ihrer Informationserhebung grundsätzlich Daten bis zum Stichtag 3. Mai 2021 einbezogen.

Informationsgespräche

Informationsgespräche wurden sowohl in den Plenumsitzungen als auch in den AGs geführt. In den Plenumsitzungen erfolgten Protokollierungen der Gespräche, die im Nachgang der Sitzung mit den Gesprächspartner:innen rückgekoppelt und freigegeben wurden.

Die Kommission hat Betroffene, Vertreter:innen der Zivilgesellschaft und der Wissenschaft sowie Angehörige verschiedener Abteilungen und Dienststellen der Polizei angehört, darunter auch in anonymer Form zwei von den Dienstgeschäften zunächst freigestellte und mittlerweile wieder im Dienst befindliche Beamte, die Teilnehmer einschlägiger Chats waren. Außerdem führte die Kommission einen Informationsaustausch mit der Stabstelle „Rechtsextremistische Tendenzen in der Polizei NRW“ (Ministerium des Inneren des Landes Nordrhein-Westfalen) durch. Eine detaillierte Auflistung aller angehörten Personen ist dem Anhang zu entnehmen.

Zusätzlich konnte die Kommission bei Dienststellenbesuchen und bei der Begleitung von Streifenfahrten Eindrücke sammeln und komplettieren.

Daten und Unterlagen

Die Unterlagen wurden durch das LPP umfassend, schnell und in digitaler Form zur Verfügung gestellt. Zu allen in der Auftragslage benannten Themen wurden ausführliche Berichte, Konzepte, Erlasse, Sachstände und Regelungen an die Kommission übersandt.

Die Anfrage der Kommission zur Vorlage von Beispielen der Drohschreiben des sogenannten NSU 2.0 wurde durch die Staatsanwaltschaft Frankfurt am Main und das Hessische Ministerium der Justiz abschlägig beschieden. Auszugsweise sind Inhalte der einschlägigen Drohmails der Kommission bekanntgeworden, so im Rahmen der Anhörungen sowie als Anhänge zu in anderem Zusammenhang angeforderten Mails.

Ergebnisdarstellung

Die aus den erhobenen Informationen abgeleitete Befunddarstellung wurde durch das LPP, soweit explizit erbeten, in Form einer Überprüfung der Faktenlage begleitet. Ziel war zu

¹³ Frankfurter Rundschau: Anklage gegen vier Polizisten, 26.02.2021.

vermeiden, auf inkorrekt er Datengrundlage Empfehlungen auszusprechen. Die Endergebnisse der Kommissionsarbeit blieben bis zur Übergabe an den Hessischen Minister des Innern und für Sport unter Verschluss.

Die Kommission hat abschließend ihre Ergebnisse zu Befunden, Bewertungen und Empfehlungen in zehn Leitsätzen zusammengefasst:

- (1) Haltung zeigen, Werte leben
- (2) Den Staat und seine Organe vor Rechtsextremismus schützen
- (3) Stärkung der lernenden Organisation – Offenheit für Kritik
- (4) Übergang zwischen Studium und Berufsalltag – den „Praxischock“ abmildern
- (5) Stärkung des ersten Führungsamtes
- (6) Opferperspektive ist auch Polizeiperspektive
- (7) Kommunikative Transparenz – Chance statt Risiko
- (8) Zielgenauigkeit und Nachhaltigkeit bei Maßnahmen des Datenschutzes
- (9) Klare Zuständigkeiten – Unabhängige Kontrolle
- (10) Selbstidentifikation der Polizei als Garantin einer pluralistischen Gesellschaft

VII. DEFINITIONEN/BEGRIFFLICHKEITEN/ VORKLÄRUNGEN

Extremismus/Rechtsextremismus/Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit

In der Beschreibung der Ziele/Aufgaben der Arbeit der Kommission wird zum einen der Begriff „Extremismus“ („Resilienz gegen Extremismus“, „Früherkennung von extremistischen Inhalten“), zum anderen der Begriff „Rechtsextremismus“ („rechtsextremes Netzwerk“) verwendet. Die sachgegenständlichen Chats der Polizeibediensteten zeichnen sich durch „mensenfeindliche“ Inhalte aus.

Daher sollen diese Begriffe einleitend klargestellt werden.

„**Extremismus**“ wird vom Landesamt für Verfassungsschutz Hessen – ebenso wie von den anderen Landesämtern und dem Bundesamt für Verfassungsschutz – wie folgt definiert: „Extremistische Bestrebungen im Sinne des Hessischen Verfassungsschutzgesetzes sind politisch bestimmte ziel- und zweckgerichtete Verhaltensweisen in einem oder für einen Personenzusammenschluss, die auf die Überwindung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung zielen. Nicht extremistisch ist die kritische Auseinandersetzung mit Elementen der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, ohne dass diese Auseinandersetzung das Ziel der Überwindung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung verfolgt“¹⁴.

„**Rechtsextremismus**“ wird in diesem Zusammenhang auf der Einstellungsebene als Muster verstanden, „dessen verbindendes Kennzeichen Ungleichwertigkeitsvorstellungen darstellen“¹⁵, die einerseits auf der politischen Ebene (Befürwortung diktatorischer Regierungsformen, chauvinistische Einstellungen, Verharmlosung oder Rechtfertigung des Nationalsozialismus) und andererseits auf der sozialen Ebene (antisemitische, ausländerfeindliche und sozialdarwinistische Einstellungen) nachzuweisen sind.¹⁶

Der Begriff der „**gruppenbezogenen Menschenfeindlichkeit**“ bezieht sich auf die Abwertung bestimmter gesellschaftlicher Gruppen wie ethnische Minderheiten, Frauen, Homosexuelle, asylsuchende Menschen oder Menschen mit Behinderungen, wobei in der Regel die Abwertung von Menschen der einen Gruppe mit der Abwertung von Menschen von anderen Gruppen zusammenfällt.¹⁷

Die hinter den Chatgruppen stehende Haltung lässt sich aus der Sicht der Kommission am besten mit dem Begriffspaar „Rechtsextremismus in Verbindung mit gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit“ erfassen. Die Idee der Überwindung der freiheitlichen demokratischen Ordnung¹⁸ findet sich vor allem darin, dass einzelnen Gruppen das Existenzrecht

¹⁴ Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (Hrsg.) (2020a): Verfassungsschutz in Hessen. Bericht 2019. Wiesbaden, S. 16.

¹⁵ Decker, O./Kiess, J./Schuler, J./Handke, B./Pickel, G./Brähler, E. (2020): Die Leipziger Autoritarismus Studie 2020: Methode, Ergebnisse und Langzeitverlauf. In: Decker, O./Brähler, E. (Hrsg.): Autoritäre Dynamiken. Alte Ressentiments – neue Radikalität. Gießen, S. 27-88. (S. 32).

¹⁶ Ebenda.

¹⁷ Im Einzelnen vgl. Anhang II., weiterführende Ausführungen.

¹⁸ Die „freiheitlich-demokratischen Grundordnung“ ist weder verfassungsrechtlich noch bundesgesetzlich legaldefiniert. Sie setzt sich wesentlich

abgesprochen und damit jeder freiheitlichen demokratischen Ordnung der Boden entzogen wird¹⁹.

Netzwerk

Auch der Begriff „Netzwerk“ wird in der Aufgabenbeschreibung der Kommission erwähnt („rechtsextremistisches Netzwerk“).

Der Begriff „Netzwerk“ wird in sehr unterschiedlicher Weise verwendet, zum einen umgangssprachlich im Sinn von einer „Gruppe von Menschen, die durch gemeinsame Ansichten, Interessen oder Ähnliches verbunden sind“²⁰, zum anderen als Fachbegriff in der Soziologie und als normativer Begriff im Recht.

In den Sozialwissenschaften werden damit soziale Beziehungsgeflechte erfasst, die bestimmte, konkret definierte Voraussetzungen erfüllen. Insbesondere müssen über Personen, zu denen persönliche Kontakte bestehen, hinaus weitere Personen in ein Austauschverhältnis einbezogen sein.²¹

Mit normativer Bedeutung wird der Begriff in verschiedenen Gesetzen verwendet, so insbesondere im § 3 Rechtsextremismus-Datenschutz-Gesetz.²²

Die sachgegenständlichen straf- und disziplinarrechtlichen Ermittlungsverfahren richten sich aber nach dem Strafgesetzbuch und dem Hessischen Disziplinargesetz (HDG), in denen der Begriff „Netzwerk“ nicht verwendet wird.

Bewertung und Hinleitung

Der Kommission wurde berichtet, dass die bisherigen Auswertungen (Stand zur Anhörung am 23. September 2020) bei den von Ermittlungsverfahren erfassten Polizeibediensteten keine Erkenntnisse über Kontakte zu extremistischen Gruppierungen ergeben haben. Weiterleitungen von Chatinhalten seien erfolgt, wenn zum Beispiel jemand die Dienstgruppe oder das Präsidium gewechselt habe und noch persönliche Kontakte bestanden. Es erfolgten auch in Teilen Weiterleitungen an Externe wie etwa Sportkolleg:innen. Bei den externen Personen gebe es bislang aber keine Hinweise auf eine Zugehörigkeit zu einer extremistischen Gruppierung.

Aufgrund dieses Sachstands kann die Kommission, die weder dazu aufgerufen war noch die Kompetenz hatte, eigenständig zu ermitteln, keine Aussagen zum Bestehen oder Nicht-Bestehen eines Netzwerks (im Sinne der in den erwähnten Gesetzen verwendeten Begriffe oder im Sinne eines soziologischen Befundes) machen. Der Begriff „Netzwerk“ wird daher den weiteren Ausführungen nicht zugrundegelegt. Zugleich wird aber ausdrücklich betont, dass es sich aus Sicht der Kommission weder bei den Chatgruppen noch bei den unberechtigten Datenabfragen um Einzelfälle handelte. Vielmehr sind Muster zu erkennen, die auf strukturelle Probleme schließen lassen.

aus der Geltung der Menschenrechte und der Grundsätze des demokratischen Staatsaufbaus zusammen. Laut Verfassungsrechtsprechung und der Staatspraxis gehören zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung:

- das Recht des Volkes, die Staatsgewalt in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung auszuüben und die Volksvertretung in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl zu wählen,
- die Bindung der Gesetzgebung an die verfassungsmäßige Ordnung und die Bindung der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung an Gesetz und Recht,
- das Recht auf Bildung und Ausübung einer parlamentarischen Opposition,
- die Ablösbarkeit der Regierung und ihre Verantwortlichkeit gegenüber der Volksvertretung,
- die Unabhängigkeit der Gerichte,
- der Ausschluss jeder Gewalt- und Willkürherrschaft,
- die im Grundgesetz konkretisierten Menschenrechte.

¹⁹ Vgl. BVerfGE 144, 20, Leitsatz 3 a: „Ihren Ausgangspunkt findet die freiheitliche demokratische Grundordnung in der Würde des Menschen (Art. 1 Abs. 1 GG). Die Garantie der Menschenwürde umfasst insbesondere die Wahrung personaler Individualität, Identität und Integrität sowie die elementare Rechtsgleichheit.“

²⁰ Definition im Duden.

²¹ Siehe Anhang II, weiterführende Ausführungen.

²² Danach sind zu speichernde Daten auch die „Zugehörigkeit zu rechtsextremistischen Netzwerken und sonstigen rechtsextremistischen Gruppierungen“.

C ZEHN EMPFEHLUNGEN AN DIE HESSISCHE POLIZEI – EIN DEKALOG

I. HALTUNG ZEIGEN – WERTE LEBEN

1. DAS THEMA „LEITBILD“ IM LICHT DES AUSGANGSSACHVERHALTS

Es ist evident, dass Einstellung und Verhalten derer, die an Chatgruppen teilgenommen und Inhalte ausgetauscht haben, die die Achtung der Menschenwürde als gesellschaftlichen Grundwert negieren, mit dem Verständnis von Polizei im Rechtsstaat unvereinbar sind, mehr noch, die Grundfeste des Rechtsstaats erschüttern. Bei den Gesprächen mit jenen, denen in diesem Zusammenhang Fehlverhalten vorgeworfen wurde, fiel eine Relativierung der Bedeutung der Teilnahme an derartigen Chatgruppen auf („nicht so gemeint“; „bin nicht rechtsextrem“; „mit Blick auf die allgemeine Bedrohungssituation und Stress zu verstehen“; „war nur schwarzer Humor oder Satire“). Von daher sieht die Kommission es als einen wesentlichen Baustein der Reform der Polizei an, dass sie über das eigene Selbstverständnis in einer sich ändernden, zunehmend heterogen zusammengesetzten Gesellschaft reflektiert, in der viele eingeübte Routinen nicht mehr selbstverständlich sind.

2. DEFINITION VON LEITBILD

Grundsätzlich versteht man unter einem Leitbild die Selbstbeschreibung einer Organisation, mit der sie ihre *corporate identity* definiert. Damit werden Fragen nach der Identität („Wer sind wir?“), nach den Zielen („Was wollen wir erreichen?“) und nach den Werten („Wie sollen wir uns gegenüber unseren Stakeholdern verhalten?“) gestellt.²³ Leitbilder sind so auf einer Metaebene angeordnet und sollen dabei so konkret wie möglich und dennoch so abstrakt wie nötig formuliert sein.²⁴ Letztlich sind sie erst einmal nichts anderes als „nach außen und innen verkündete Wertekataloge“.²⁵

Für Angehörige der Polizei ist ein Kompass für das alltägliche Handeln, insbesondere in schwierigen Situationen, von großer Bedeutung. Aufgrund ihrer auf dem Gewaltmonopol beruhenden Sonderstellung im Staat sind sie in besonderer Weise gefordert, sich damit auseinanderzusetzen, wofür sie stehen. Polizist:innen brauchen einen Orientierungsrahmen für Werte und Visionen, der klar ist und von niemandem in Frage gestellt wird. Die Arbeit ist anspruchsvoll und schwierig und führt immer wieder zu Grenzerfahrungen. Gerade dafür ist es wichtig, im Wissen um das Warum der Aufgabe und im Blick auf das gemeinsame Ziel motiviert zu sein. Dies fördert nicht nur ein positives Zusammengehörigkeits- und Gemeinschaftsgefühl, sondern ermöglicht es auch, abweichendes Verhalten zu erkennen. Nicht zuletzt kann ein Leitbild gerade auch in der Aus- und Fortbildung ein wichtiges Instrument zur Wertevermittlung sein.

3. AUSARBEITUNG EINES LEITBILDS DER POLIZEI HESSEN IN DEN 90er JAHREN

In Hessen war Mitte der 90er Jahre in einem breiten, partizipativen und inklusiven Prozess ein Leitbild entwickelt worden. Nachdem die Ausarbeitung eines Leitbildes zur politischen Priorität erklärt worden war, wurde dafür im HMdIS ein eigenes Referat geschaffen. Aus den Reihen der Führungskräfte wurde ein Lenkungsgremium zur Vorbereitung eingesetzt, zudem aber auch die Basis intensiv beteiligt. So wurden 18 Moderator:innen für die Durchführung von Leitbild-Workshops ausgebildet, an denen rund 4.600 Beamt:innen teilnahmen. Die dabei zur Aufnahme in ein Leitbild vorgeschlagenen Formulierungen wurden in einer eigens entwickelten Datenbank zusammengeführt und durch Auswertung der einzelnen Vorschläge in einem Clusterverfahren in ein neues Leitbild übernommen. Dieses wurde im November 1998 vom damaligen Staatsminister Gerhard Bökel der Öffentlich-

²³ Ebert H. (2019): Visionen, Leitbilder und Mission Statements als Instrumente der Führungskommunikation. In: Einwiller S., Sackmann S., Zerfuß A. (Hrsg.): Handbuch Mitarbeiterkommunikation. Springer Gabler, Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-23390-7_17-1.

²⁴ Kretzschmar, K. (2021): Implementierung von Unternehmensleitbildern. Theoretische Grundlagen und praktische Gestaltungswerkzeuge. Wiesbaden.

²⁵ Kühl, S. (2017): Leitbilder erarbeiten. Eine kurze organisationstheoretisch informierte Handreichung. Wiesbaden.

keit vorgestellt, 20.000 Mal gedruckt und den Bediensteten der hessischen Polizei überreicht. Zur Implementierung war vorgesehen, dass 1999 das Leitbild bei Führungskräfte-tagungen thematisiert und in eigenen Qualitätszirkeln in den Dienststellen eingeführt werden sollte.

Aus einer Vielzahl von Gründen kamen dieser Einführungsprozess und der angedachte Überprüfungsprozess aber zum Erliegen (Regierungswechsel, Polizeireform 2000/2001 und weitere Umstände).

Obwohl alle Beteiligten die Ausarbeitung „bottom up“ als vorbildhaft empfanden, führte das Scheitern der Implementierung zu einer Diskreditierung des gesamten Projekts („Komm mir bloß nicht damit“, „das Leitbild kannst du in die Tonne kloppen“). In der Gegenwart spielt das Leitbild bei den Mitarbeiter:innen der hessischen Polizei daher faktisch keine Rolle, wird nicht (mehr) wahrgenommen und ist daher auch nicht handlungsleitend oder handlungswirksam.

Der einzige Ort innerhalb der hessischen Polizei, an dem gegenwärtig das Thema Leitbild noch ernsthaft und regelmäßig thematisiert wird, scheint die HfPV zu sein, an der als Wahlpflichtmodul ein Kurs zum Thema „Leitbild“ angeboten wird. Bei der Anhörung von Studierenden ergab sich, dass sie damit eine „Berufsphilosophie“ verknüpften und es zum Anlass nahmen, über das Verhältnis zwischen Polizei-bediensteten und Polizeiführung oder auch über die Wahrnehmung einer aus ihrer Sicht nicht mehr umfassend positiven Einschätzung des Polizeiberufs in der Bevölkerung zu reflektieren.

Die besondere Geschichte des Leitbildprozesses in Hessen gilt es im Auge zu behalten, wenn nun erneut von der Bedeutung eines Leitbildes für die hessische Polizei gesprochen wird.

Grundsätzlich ist der Inhalt des in den 90er Jahren entwickelten Leitbildes weiterhin aktuell und gut, auch wenn Modernisierungsbedarf besteht, etwa im Hinblick auf die Herausforderungen in einer pluralistischen Gesellschaft oder die Bedeutung eines sensiblen Umgangs mit Daten.

Im Gegensatz zu Hessen war die Implementierung eines Leitbilds in Rheinland-Pfalz erfolgreich und kann als „best practice“ angesehen werden. Dort wurde ausgehend von einer Studie „Polizei und Fremde – Fremde in der Polizei“²⁶ zur Überarbeitung des Leitbilds ein ähnlich partizipativer Prozess wie in Hessen angestoßen, bei dem etwa 1.000 Mitarbeiter:innen beteiligt wurden. Das Projekt wurde aber in der Folge nicht *ad acta* gelegt, sondern implementiert. Dafür wurde eine Landesgeschäftsstelle „Leitbild“ geschaffen und es wurden Leitbild-Koordinator:innen in acht Behörden eingesetzt. Eigens ausgebildete Moderator:innen führen regelmäßig Leitbildzirkel in den Dienststellen durch. Die Geschäftsstelle ist mit einem Sachmittelbudget in Höhe von 11.000 Euro jährlich ausgestattet.

²⁶ Liebl, K. (2009). *Polizei und Fremde - Fremde in der Polizei* (Vol. 12). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

4. EMPFEHLUNGEN DER KOMMISSION

In einer Situation des gesellschaftlichen Umbruchs und der Neuorientierung auf der einen Seite sowie auch der Infragestellung traditioneller Rollenverständnisse („Die Polizei - dein Freund und Helfer“) und wiederkehrender Kritik an der Polizeiarbeit auf der anderen Seite kann ein im Konsens entwickeltes und von allen getragenes Leitbild sehr wirksam sein. Allerdings muss es dann als Beschreibung der „corporate identity“ auch ernstgenommen werden.

Die folgenden Empfehlungen der Kommission sind vor diesem Hintergrund zu sehen:

- **Die Kommission empfiehlt, dass sich die hessische Polizei erneut mit dem Thema Leitbild befasst. Um negativen Entwicklungen wie in der Vergangenheit vorzubeugen, gilt aber der Grundsatz: „Wenn, dann richtig.“**

Eine nochmalige Diskreditierung eines derartigen Projekts, weil nur „halbe Sachen“ gemacht werden, wäre sehr nachteilig. Vielmehr muss es eine politische Priorisierung geben. Die Machbarkeit muss untersucht, die Reihenfolge der Umsetzung der Maßnahmen festgelegt und die entsprechenden Ressourcen hierzu müssen bereitgestellt werden. Wenn die Voraussetzungen stimmen und das Projekt gut geplant und umgesetzt wird, kann ein Leitbild nach Überzeugung der Kommission gerade als Gegengewicht zu dem negativ konnotierten Begriff „Korpsgeist“ in positiver Weise identitätsstiftende Wirkung haben.

- **Voraussetzung dafür ist, dass die notwendigen Rahmenbedingungen geschaffen werden. Erforderlich ist eine zentrale, behördenübergreifende Geschäftsstelle, die dabei unterstützt, dass das Leitbild erlebbar und gelebt wird, zugleich aber eine Bürokratisierung des Themas verhindert.**

Eine institutionelle Anbindung des Leitbildprozesses ist von essenzieller Bedeutung, um die Initiative nicht versanden zu lassen; sie muss sichtbar sein und sichtbar bleiben. Die Geschäftsstelle darf sich nicht den Betriebs- und Ablauflogiken einer einzelnen Behörde innerhalb der hessischen Polizei unterordnen müssen und sollte im Innenministerium angesiedelt sein.

Die Geschäftsstelle muss dafür Sorge tragen, dass das Leitbild nicht als etwas verstanden wird, das wie ein ausgefülltes Formular „abgehakt“ werden kann, sondern als etwas, das den polizeilichen Alltag bestimmt. Dafür sind kreative Ideen gefragt, gerade auch mit Blick auf die Verbesserung der internen Kommunikation der Polizei.

- **Weiterhin sollten sukzessive in den einzelnen Präsidien Stellen für „Leitbild-Koordinator:innen“ eingerichtet werden, die für die Implementierung und Pflege des Leitbildes zuständig sind.**

Leitbild-Koordinator:innen könnten darüber hinaus zuständig sein für die Themen Berufsphilosophie und Werte(entwicklung) bei der Polizei. Das Aufgabenprofil dieser Koordinator:innen sollte nicht mit themenfernen Aufgaben ausgefüllt werden.

- **Das bestehende Leitbild der hessischen Polizei sollte reaktiviert, in der Folge aber seine potenzielle Weiterentwicklung Gegenstand von Revisionsworkshops werden.**

Die Kommission hält es nicht für erforderlich, sofort einen erneuten, aufwändigen und breiten partizipativen Prozess für ein neues Leitbild zu initiieren. Stattdessen kann im Rahmen eines Workshops überprüft werden, ob a) das vorhandene Leitbild in bestehender Form gültig ist, b) das bestehende Leitbild zu ergänzen wäre oder c) es besser wäre, das Leitbild in Gänze neu zu formulieren. Aus der Sicht der Kommission sind Elemente, die in ein neues Leitbild aufgenommen werden könnten, die Rolle der Polizei in einer pluralistischen Gesellschaft, die Kommunikation zwischen Polizei und Zivilgesellschaft, der Opferschutz und der Datenschutz. Bei der personellen Zusammensetzung des Workshops sollte zum einen darauf geachtet werden, dass sowohl die verschiedenen Arbeitseinheiten und Hierarchien der hessischen Polizei repräsentiert sind (Bereitschafts-, Kriminal-, Schutzpolizei, Verwaltung, Hochschule), sowie zum anderen die verschiedenen Generationen, junge Beamt:innen und/oder Studierende ebenso wie Beamt:innen, die bereits 1997 aufgeschlossen an dem ersten Leitbildprozess mitgewirkt haben. Die Geschäftsstelle und gegebenenfalls die Leitbild-Koordinator:innen sollten den Revisionsworkshop vorbereiten.

- **Eine zentrale Aufgabe der neuen Geschäftsstelle und der „Leitbild-Koordinator:innen“ sollte darin bestehen, einen Katalog zur regelmäßigen Überprüfung des Leitbildes zu entwickeln.**

Die zentralen Fragen für ein Leitbild sind, was diejenigen, für die es gilt, konkret davon erwarten können, und wie die einzelnen Aussagen des Leitbildes messbar und überprüfbar werden. Dafür ist ein Prüfkatalog vonnöten, der in partizipativer Form erstellt werden kann. Auf der Grundlage der Formulierung konkreter Prüfindikatoren können Maßnahmen entwickelt werden, die es ermöglichen, das Leitbild zum Bestandteil des polizeilichen Alltags zu machen. So können einzelne Aussagen des Leitbildes insbesondere ein Bestandteil einer Strategie für eine (interne) Öffentlichkeitsarbeit werden; einzelne Aussagen können ein Motto für Aktionen oder für Veranstaltungen sein; Aussagen des Leitbildes können auch als Grundlage für die kritische Diskussion mit der Öffentlichkeit dienen.

Anhand der in dem Katalog enthaltenen Indikatoren sollen die Vorgaben des Leitbildes in einem bestimmten Rhythmus zur Überprüfung des Erreichten eingesetzt werden. Es könnte zudem geprüft werden, ob Leitbildzirkel oder ähnliche Formate eingeführt werden können, um in den Dienststellen Themen des Leitbildes mit den Beschäftigten zu erörtern. Diese Idee ist auch im Zusammenhang mit der Selbstreflexion der Polizeibediensteten über ihre Tätigkeit zu sehen, insbesondere derer, die in Brennpunkten eingesetzt sind (dazu unten).

Angeregt wird, dass der Prüfkatalog Indikatoren zu Themen wie „Aus-, Fort-, und Weiterbildung“, „Fehlverhalten“, „Öffentlichkeitsarbeit“ und „Führung“ enthält und dabei auf die von der Kommission abgegebenen Empfehlungen Bezug nimmt.

- **Alle Polizeibediensteten müssen mit dem Leitbild vertraut sein. Leitbildgerechtes Verhalten soll Bestandteil der Beurteilung in der Polizei werden.**

Ausreichend ist nicht, das Leitbild kommentarlos an alle Bediensteten zu versenden. Vielmehr soll dazu eine intensive Kommunikation stattfinden, so dass ihm auch von allen die Bedeutung zuerkannt wird, die es hat. Deshalb ist es sinnvoll, im Bachelor-Studium sowie bei der Führungskräftefortbildung die Themen Leitbild, Berufsphilosophie und Werte zum Pflichtbestandteil zu machen. Im Studium könnte beispielsweise auch eine Übung zur Leitbild-Erstellung angeboten werden.

II. DEN STAAT UND SEINE ORGANE VOR RECHTSEXTREMISMUS SCHÜTZEN

1. DAS THEMA „RECHTSEXTREMISMUS“ IM LICHT DES AUSGANGSSACHVERHALTS

Einleitend wurde dargestellt, dass sich die in den Chatgruppen offenbarten Einstellungen am besten mit den Begriffen „Rechtsextremismus in Verbindung mit gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit“ erfassen lassen. Die Inhalte der Chats zeigen, dass autoritäre, diktatorische Regierungsformen, insbesondere der Nationalsozialismus, befürwortet und unterstützt und gleichzeitig bestimmte Gruppen der Bevölkerung abgewertet, als nicht lebenswert deklariert und zu Gegnern erklärt werden, die es zu vernichten gilt. Diese inhaltliche Perspektive darf nicht kleingeredet oder vernachlässigt werden. Vielmehr gilt es, gerade an diesem Punkt Vorkehrungen zu treffen, um rechtsextremistische Haltungen in der Polizei auszuschließen. Dabei ist auch der gesellschaftliche Kontext in den Blick zu nehmen.

2. RECHTSEXTREMISMUS IN DER POLIZEI IM GESELLSCHAFTLICHEN KONTEXT

Das Erstarken des Rechtsextremismus ist als längerfristiges Phänomen anzusehen, hat sich aber im letzten Jahrzehnt zu einer akuten Bedrohung in und für Deutschland entwickelt. Besonders aufgeschreckt und die existentielle Bedeutung offenbart haben die Mordserie des sogenannten NSU aus einem rechtsextremistischen Umfeld heraus sowie eine Reihe von Ereignissen in jüngster Vergangenheit, so insbesondere der Mord an Dr. Walter Lübcke 2019, der Anschlag in Hanau 2020 mit zehn Todesopfern sowie auch der Anschlag auf die Synagoge in Halle 2019, bei dem zwei Menschen getötet wurden.

Mit dem Einzug der AfD in den Bundestag und Länderparlamente hat auch im politischen Diskurs eine Verschiebung der Grenzen des Sagbaren stattgefunden, die mit einer Ent-

tabuisierung menschenverachtender, rassistischer und völkischer Positionen einherging.

Dies wurde auch in den Anhörungen der Kommission deutlich, bei denen von der Verwendung von menschenfeindlichen Ausdrücken (zum Beispiel „Kanake“ und anderen) sowohl auf Polizeidienststellen wie auch unter Studierenden berichtet und dies mit Unwissenheit und Intoleranz erklärt wurde.

Bei den Anhörungen von Wissenschaftler:innen wurde hervorgehoben, dass rassistische und rechtsextremistische Äußerungen insbesondere in Gruppen getätigt und geduldet werden, die von „klassischen“ Männlichkeitsbildern geprägt sind, die unter schwierigen und fordernden Bedingungen arbeiten, sehr homogen sind und bei denen es eine starke Binnenstruktur, oft mit charismatischem Leiter, gibt. Vieles davon trifft auf die Polizei in besonderem Maße zu und verlangt dementsprechend eine erhöhte Wachsamkeit.

Dies gilt insbesondere insofern, als die Selbstwahrnehmung möglicherweise nicht kritisch genug ist oder, wenn sie es ist, problematische Punkte verdeckt werden. Nach der HKE-Studie²⁷ verorten sich die meisten Polizeibediensteten in der demokratischen Mitte; nur wenige gaben an, sich selbst als ausgeprägt rechts oder links einzustufen. Im Vergleich zur Gesamtbevölkerung sprechen sich nach dieser Studie Polizeibedienstete sogar deutlicher für Demokratie und Toleranz aus als der Bevölkerungsdurchschnitt. Die als ein einzelnes, aber zentrales Kriterium für rechtsextremistische Einstellung genutzte Frage nach der „Übertreibung nationalsozialistischer Verbrechen“ erhält eine Zustimmung von 3,4 %, gegenüber 6,4 % in der deutschen Wohnbevölkerung (Frühjahr 2020). Die eher interpretationsoffene Frage nach einer „Islamisierung Deutschlands“ findet in der hessischen Polizei bei 28 % Zustimmung, in der Bevölkerung bei 36 %.

Dieser Befund ist grundsätzlich positiv und deutet darauf hin, dass die Polizei nicht ein Spiegel der Gesamtbevölkerung ist, sondern vielmehr einen besonders demokratiebefürwortenden Ausschnitt der Gesellschaft repräsentiert.²⁸ Fraglich ist allerdings, ob man sich mit den Ergebnissen

²⁷ Hessisches Informations- und Kompetenzzentrum gegen Extremismus (HKE) im Hessischen Ministerium des Innern und für Sport, Polizeiliche Alltagserfahrungen – Herausforderungen und Erfordernisse einer lernenden Organisation - Forschungsbericht 2020, S. 6 sowie S. 17 ff.

²⁸ An der Befragung haben 4.277 der ca. 17.000 Beschäftigten (ohne Studierende, externe Mitarbeitende, Praktikant:innen etc.) der hessischen

derartiger Befragungen bereits zufriedengeben kann. Die bekanntgewordenen Chatinhalte könnten dafür sprechen, dass Oberfläche und Tiefenstruktur nicht kongruent sind. Wenn Beamt:innen, die an Chats mit menschenverachtenden Inhalten teilnehmen, sich selbst nicht als rechtsextrem wahrnehmen, sich aber zubilligen, auf diese Weise „Dampf abzulassen“, ist anzunehmen, dass sie sich auch bei entsprechenden Befragungen in der gesellschaftlichen Mitte verorten und damit die in den Chats zu Tage kommenden Einstellungen nicht erfasst würden. Zudem ist anzunehmen, dass gerade jene, die sich der extremistischen Szene zuordnen würden, ihre Mitwirkung an der Befragung verweigert haben.

Ein deutliches Beispiel für eine Leugnung oder Relativierung von rechtsextremistischen Einstellungen ist der allerdings nicht Hessen betreffende Kalender der Deutschen Polizeigewerkschaft (Bayern) aus dem Jahr 2012, der rassistische Stereotype als „Witze“ verbreitete und dessen Bedeutung auch auf der Führungsebene der Deutschen Polizeigewerkschaft verharmlost wurde, wie die Bemerkung von Rainer Wendt, dem Bundesvorsitzenden der Deutschen Polizeigewerkschaft, zeigt: „Die Motive sind für viele Kollegen und Kolleginnen unterhaltsam und da wird auch immer wieder herzlich drüber gelacht (...) Rassistisch schätzen das nur Leute ein, die auf der Suche nach Rassismus sind.“²⁹

Bei den Anhörungen wurden Fälle spezifisch rechtsextremistischer, aber auch allgemein menschenverachtender Äußerungen erwähnt, bei denen Dienstaufsicht nicht geübt worden sei, Vorgesetzte nicht eingegriffen hätten und Fehlverhalten nicht konsequent geahndet worden sei; solches Versagen finde sich auf allen Leitungsebenen. Berichtet wurde dies insbesondere auch mit Blick auf die Ausbildung, und zwar gerade von denjenigen Polizeibediensteten, die selbst Minderheitengruppen angehören. Aussagekräftig sind Zitate wie: „Nach 70 Jahren wird man das doch sagen dürfen.“ Eine Studentin berichtete, auf ihre Beschwerde wegen

einer sexistischen Äußerung habe man ihr geantwortet, sie sei vielleicht zu weich für den Beruf. Auch wenn dieser Vorfall nicht das Thema Rechtsextremismus betrifft, veranschaulicht er doch, dass es Fälle gibt, in denen auf evidente Entgleisungen in einer Weise reagiert wird, die eine inakzeptable Grundeinstellung offenbaren.

Zwar ist es richtig, dass Haltungen und Einstellungen, die eine Gefahr für die pluralistische Gesellschaft bedeuten, nicht allein an einzelnen Aussagen festgemacht werden können, sondern im jeweiligen Kontext zu sehen und zu interpretieren sind. In jedem Fall ist es aber wichtig, sich darüber im Klaren zu sein, dass es ein Kontinuum gibt zwischen einzelnen Entgleisungen und massiven Überschreitungen, wie sie die Chatverläufe aufzeigen.

Der Selbstwahrnehmung der großen Mehrzahl der Polizeibediensteten in der Mitte der demokratischen Gesellschaft entspricht, dass das Vertrauen in die Polizei nach wie vor sehr hoch ist. So gaben im Frühjahr 2020 bei einer Befragung 83 % der Befragten an, sie hätten (sehr) großes Vertrauen in die Institution Polizei.³⁰ Allerdings ist es auch Teil der Wirklichkeit, dass insbesondere unter dem Schlagwort des „racial profiling“ eine intensive Debatte über am polizeilichen Handeln ablesbare diskriminierende Einstellungen geführt wird.

Mit „racial profiling“ sind polizeiliche Kontrollen im öffentlichen Raum gemeint, deren Anlass allein (oder hauptsächlich) ein Merkmal (oder eine Kombination von Merkmalen) ist, das die Zugehörigkeit zu einer bestimmten ethnischen Gruppe anzeigt (Hautfarbe, Bekleidung oder andere).

Zu spezifischen und lediglich auf ethnische Kriterien gestützten Kontrollansätzen der Polizei im öffentlichen Raum liegen für Deutschland allerdings nur vereinzelt systematische Beobachtungen vor, die diese These bisher eher nicht bestätigen.³¹ In der Regel wird auf „racial profiling“ auf der

Polizei teilgenommen. Das entspricht 25 %. Dabei zeigte sich, dass ein Tranchen-Versand offenbar fehlerhaft war und insgesamt 2.524 Polizeibeschäftigte nicht an der Befragung teilnehmen konnten, da sie die Aufforderungsmail zur Teilnahme nicht erhalten hatten. Davon waren insbesondere Beschäftigte des Hessischen Bereitschaftspolizeipräsidiums betroffen. Im Forschungsbericht 2020 des HKE wird nach Analyse der Stichprobenezusammensetzung erklärt, dass die Ergebnisse verwertbar und praktische Maßnahmen daraus ableitbar seien, da die Stichprobe die Zusammensetzung der hessischen Polizei insgesamt adäquat spiegele (4.2 Methodisches Vorgehen).

²⁹ <https://www.merkur.de/politik/rassismus-polizei-gewalt-kalender-satirevideo-wirbel-rainer-wendt-jan-boehmermann-zr-90027362.html> – aufgerufen am 26.04.2021.

³⁰ de.statista.com/infografik/20044/vertrauen-in-medien-und-institutionen.

³¹ Ellrich, K. Baier, D.: Gewaltausübung durch Polizeibeamte – Ausmaß und Einflussfaktoren, *Rechtspsychologie* 1 (2015), S. 22-45 (30); Hunold, D. Wegner, M.: Rassismus und Polizei: Zum Stand der Forschung, www.bpd.de/apuz/antirassismus-2020/316766/rassismus-un-polizei-zum-

Grundlage von allerdings trotzdem ernstzunehmender „anekdotischer Evidenz“ geschlossen. Angehörige ethnischer Minoritäten berichten – so auch bei den Anhörungen der Kommission – von häufigen polizeilichen Kontrollen, die sie auf die Hautfarbe oder andere, sichtbare Kennzeichen zurückführen. Um diese Einzelfallberichte solide einordnen und bewerten zu können, wäre es aber erforderlich, konkret zu untersuchen, ob es jeweils einen Anlass für die durchgeführte Kontrolle gab; die Kommission kann dazu keine Angaben machen.

Für die Einschätzung der tatsächlichen Verbreitung rechtsextremistischer Einstellungen in den Sicherheitsbehörden hat ein im September 2020 erschienener Lagebericht des Bundesamts für Verfassungsschutz einen ersten statistischen Anhaltspunkt geschaffen, der auf einer Analyse von Disziplinarverfahren beruht, die wegen rechtsextremistisch motiviertem Verhalten eingeleitet wurden.³² Die Abfrage ergab auf Länderebene 319 Verdachtsfälle, wobei von Hessen 59 Fälle gemeldet wurden.³³ Diese Zahl bezieht sich auf die – zum Teil auch im Zusammenhang mit den sachgegenständlichen Vorfällen – anhängigen Verfahren in Hessen, das heißt auf die aufgedeckten Fälle, und kann somit schon vom methodischen Ansatz her das Dunkelfeld nicht erfassen.

Eine Disziplinarstatistik, wie sie etwa auf Bundesebene und in einigen Bundesländern geführt wird und in der die unterschiedlichen Gründe für die Einleitung disziplinarischer Maßnahmen ausgewiesen werden, existiert in Hessen im Übrigen nicht.

Dies bedeutet, dass der Umfang des Phänomens „Rechtsextremismus in der Polizei“ gegenwärtig nicht datenfundierte eingegrenzt werden kann.

3. RECHTSEXTREMISMUS IN DER POLIZEI IM KONTEXT POLIZEILICHER ALLTAGSERFAHRUNGEN

Antworten auf und Erklärungen für rechtsextremistische Einstellungen bei Polizeibeamt:innen werden im politischen und gesellschaftlichen Diskurs auf sehr verschiedene Weise gegeben, unter anderem:

- Es handele sich um einige „schwarze Schafe“.
- Die Polizei spiegele in ihren Einstellungsmustern die Gesellschaft insgesamt wider.
- Der Polizeiberuf ziehe autoritär strukturierte Personen an.
- Die polizeiliche Arbeit an „Frontlinien gesellschaftlicher Konfliktfelder“ fördere Radikalisierungstendenzen, nicht zuletzt durch das permanente Erleben von Frustration.
- Bereits radikalisierte Personen trügen extremistische Einstellungen in die Polizei und in ihre jeweiligen Dienst- oder Ermittlungsgruppen hinein.
- Die Polizei sei wiederkehrend bei ihrer Arbeit insbesondere in Brennpunktvierteln mit Personen konfrontiert, die sie als fremd- und feindselig wahrnehme, fühle sich beim Umgang mit diesen Menschengruppen überfordert und habe das Gefühl einer schwindenden Selbstwirksamkeit; rechtsextreme Haltungen seien eine Art Kompensation oder Gegenreaktion.

Ursachenforschung ist wichtig, um Präventionsmaßnahmen zu entwickeln. Festzustellen ist allerdings, dass – gerade auch mit Blick auf die sachgegenständlichen Vorfälle in Hessen – die Gefahr besteht, dass Erklärungsversuche als Rechtfertigungen und Entschuldigungen verstanden werden. Gerade

stand-der-forschung ; Oberwitter, D., Schwarzenbach A., Gerstner, D. : Polizei und Jugendliche in multiethnischen Gesellschaften. Ergebnisse der Schulbefragung 2011 „Lebenslagen und Risiken von Jugendlichen“ in Köln und Mannheim; Freiburg 2014 S. 23.

³² Der Bericht umfasst den Zeitraum zwischen dem 1. Januar 2017 und dem 31. März 2020 und bezieht sowohl dienst- als auch arbeitsrechtlichen Maßnahmen und Verfahren ein.

³³ Ob damit tatsächlich ein einigermaßen valides Bild der „wegen des Verdachts von rechtsextremistischen Einstellungen oder Verhaltensweisen eingeleiteten dienst- und arbeitsrechtlichen Maßnahmen oder Verfahren“ hergestellt worden ist, kann nicht beurteilt werden. Denn es wird nicht mitgeteilt, auf welche Informationen in den einzelnen Bundesländern zurückgegriffen wurde und ob dies in systematischer Art und Weise geschah.

Verweise auf Überlastung und Frustration können dazu führen, die Rollen letztlich umzukehren und die Polizeibediensteten, die rechtsextremistische Einstellungen haben und bei Chats Tatverdächtige sind, als „Opfer“ zu sehen.

Von besonderem Interesse für die Arbeit der Kommission waren Erkenntnisse aus der Wissenschaft, wonach Aus- und Fortbildung entscheidend zur Verhinderung der Entstehung rechtsextremistischer Einstellungen beitragen können. So zeigte eine neuere Untersuchung aus Nordrhein-Westfalen über Zusammenhänge zwischen polizeilicher Ausbildung und extremistischen Einstellungen im Längsschnitt eine deutliche Reduzierung von bereits zu Beginn weniger stark ausgeprägten fremdenfeindlichen Einstellungen (im Vergleich zur Bevölkerung insgesamt) bei Polizeischüler:innen, die im Studium auf interkulturelle Kompetenz und Kommunikation konzentrierte Ausbildungsmodule durchlaufen hatten.³⁴ Die Untersuchung zeigt allerdings auch, dass nach einem Jahr in der Praxis fremdenfeindliche Einstellungen wieder zunahmten.³⁵

4. TENDENZEN ZUR RELATIVIERUNG DES PHÄNOMENS

Besorgniserregend sind aus der Sicht der Kommission Tendenzen, die das Phänomen „gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit und Rechtsextremismus“ in der Polizei in seiner Bedeutung relativieren. Dies gilt zum einen für die Aussage, dass es sich nur um „Einzelfälle“ handle, wenn diese zur Selbstberuhigung herangezogen wird, obwohl klar ist, dass Strukturen, die rechtsextremistisches Verhalten regelmäßig zu Tage fördern könnten, fehlen und daher ein größeres Dunkelfeld anzunehmen ist.³⁶ Besorgniserregend sind aber auch die Reaktionen von Vorgesetzten, die auf die Aufdeckung von rechtsextremistischem Fehlverhalten in ihren Teams reagieren müssten, dies aber – so die Aussage des ehemaligen Landespolizeipräsidenten Udo Münch – in eher defensiver Weise tun, so dass der Eindruck entsteht, gerade diese Form des Fehlverhaltens werde falsch eingeschätzt

und bagatellisiert. Ob es sich dabei um Einzelfälle handelt oder ob dies ein allgemein zu beobachtendes Phänomen ist, lässt sich aus der Sicht der Kommission nicht beurteilen, da sie die entsprechenden Akten der zumeist noch nicht abgeschlossenen Disziplinarverfahren nicht auswerten konnte.

Soweit darüber hinaus die Betroffenen der Drohschreiben die Ansicht vertraten, auch die Durchführung der Ermittlungen zu den Vorfällen in Hessen lasse erkennen, dass die Schwere des Fehlverhaltens nicht ernst genommen worden sei, weil involvierte Beamt:innen „nur“ als Zeug:innen geführt würden, beruht dies aus der Sicht der Kommission möglicherweise auf einem Missverständnis. Zwar trifft es zu, dass bei den sachgegenständlichen Fällen in unterschiedlicher Weise reagiert wurde und die Polizeibeamt:innen, gegen die sich die Vorwürfe der unberechtigten Datenabfrage richteten, zum Teil als Beschuldigte, zum Teil als Zeug:innen behandelt wurden. Diese Qualifizierung ist allerdings davon abhängig, ob tatsächlich ein konkreter Tatverdacht gegen eine Person besteht, nicht aber von der Schwere des Tatvorwurfs. Die Qualifizierung als Zeug:in ist für die hiervon Betroffenen zudem nicht unbedingt vorteilhaft, da Zeug:innen, anders als Beschuldigte, zur Aussage im Ermittlungsverfahren verpflichtet sind.

5. DISKRIMINIERENDE HALTUNGEN IM INNENBEREICH DER POLIZEI

Die Abwertung bestimmter Gruppen von Menschen aufgrund diskriminierender Grundeinstellungen lässt sich, wie die Anhörungen ergeben haben, nicht nur gegenüber Dritten, sondern auch im Innenbereich der Polizei feststellen. So sagten Polizeibedienstete mit Migrationshintergrund aus, dass sie innerhalb der Polizei immer wieder mit Diskriminierung und latentem Rassismus konfrontiert seien. Hierzu gehören die Verwendung und Bagatellisierung rassistischer, sexistischer und diskriminierender Begriffe und abwertende Einschätzungen nichtweißer Polizeianwärter:innen in der

³⁴ Krott, N.R., Krott, E., Zeitner, I.: Xenophobic attitudes in German police officers: A longitudinal investigation from professional education to practice. *International Journal of Police Science & Management* 20 (2018), S. 174–184.

³⁵ Krott, E., Krott, N., Zeitner, I.: Umgang mit Fremdheit – Entwicklungen im Längsschnitt der beruflichen Erstsozialisation (UMFELDER). *Die Polizei* 110 (2019), S. 129 – 139.

³⁶ Anzumerken ist etwa, dass in den Anhörungen von Vertreter:innen der Zivilgesellschaft berichtet wurde, dass aus den vergangenen 20 Jahren keine einzige erfolgreiche Dienstaufsichtsbeschwerde bekannt sei.

Ausbildung. Aus ihrer Sicht gibt es innerhalb der Polizei wenig Bewusstsein für diskriminierende Sprache und ihre Auswirkungen.

Bedenklich sind die der Kommission geschilderten Reaktionen von Vorgesetzten, Dozent:innen oder Kolleg:innen. Auf Betroffenheit wegen rassistischer Äußerungen soll mit der Bemerkung reagiert worden sein, derartige Sensibilität lasse sich mit dem Polizeiberuf wohl kaum vereinbaren. Sexistisches Verhalten in der Ausbildung wurde von Dozent:innen als bedauerlich, gleichwohl als etwas Normales in der Polizei eingestuft, an das „man sich eben gewöhnen“ müsse. Kritische Hinweise von Betroffenen auf rassistischen oder diskriminierenden Sprachgebrauch würden nicht als positiv wahrgenommen, sondern als „Sprachpolizei“ stigmatisiert, Diskriminierung sei so für betroffene Polizist:innen zum Teil eine wiederkehrende und stark belastende Erfahrung.

Auch aus der Sicht des Ansprechpartners der Polizei (AdP) liegen die Probleme oftmals bei den Vorgesetzten, die Fehlverhalten wie sexuelle Belästigung zwar als problematisch empfänden, dies aber nicht thematisierten und sanktionierten, sondern oftmals einfach interne niederschwellige Lösungswege suchten. Anstelle konsequenter Ahndung, so der AdP, gebe es nur klärende Gespräche.

Polizeibeamt:innen mit Migrationshintergrund betonten ferner das Fehlen geeigneter Ansprechpartner:innen bei negativen Erfahrungen. Migrationsbeauftragte seien zwar formal zuständig, würden jedoch als Ansprechpartner:innen nach innen für die Themen der Kolleg:innen in der Organisation nicht wahrgenommen. Der AdP wurde als mögliche Ansprechperson in diesem Zusammenhang nicht erwähnt.

6. RECHTLICHE REGELUNGEN

a) *Verfassungs- und Beamtenrecht*

Die Bundesrepublik Deutschland versteht sich als „wehrhafte Demokratie“. Daher gibt es vor allem im Verfassungs-, im Beamten- und im Strafrecht Regelungen, um auf eine Bedrohung der grundgesetzlichen Rechtsordnung insbesondere dann adäquat zu reagieren, wenn sie die Polizei als zentralen Pfeiler des Staates betrifft. Die entsprechenden

Regelungen sind sowohl Teil des Bundes- als auch des Landesrechts.

Beamt:innen, insbesondere Polizeivollzugsbeamt:innen, sind nach Art. 33 Abs. 5 GG zur Verfassungstreue verpflichtet. Nach § 33 Abs. 1 Satz 3 Beamtenstatusgesetz (BeamStG) müssen sie sich durch ihr gesamtes Verhalten zu der freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes bekennen und für deren Erhaltung eintreten. Dem entspricht der Diensteid nach § 47 des Hessischen Beamtengesetzes. Grundsätzlich umfasst die Pflicht zur Verfassungstreue auch den privaten Lebensbereich.

Die Polizeidienstvorschrift (PDV) 100 „Führung und Einsatz der Polizei“ definiert die Rolle und das Selbstverständnis der Polizei im demokratischen Rechtsstaat:

„Die Polizei ist wesentlicher Garant für die Innere Sicherheit und unterliegt insbesondere als Trägerin des Gewaltmonopols einer umfassenden öffentlichen Kontrolle. Ihre Integrität ist unabdingbare Voraussetzung für das Vertrauen des Bürgers in seine Polizei. Sie schützt den Bestand des Staates, seine Funktionsfähigkeit, seine Einrichtungen sowie die Rechtsordnung. Oberstes Gebot polizeilichen Handelns ist die Verpflichtung, die Würde des Menschen zu achten und zu schützen“.

b) *Disziplinarrecht*

Das Disziplinarrecht soll die Beamt:innen zur Einhaltung ihrer beamtenrechtlichen Pflichten nach Maßgabe der §§ 33 ff. BeamStG anhalten und das Interesse des Staates an einer verfassungstreuen Beamtschaft schützen.

Was unter „freiheitlicher demokratischer Grundordnung“ zu verstehen ist, ist allerdings nicht gesetzlich definiert, weder auf Bundes- noch auf Landesebene. In Hessen verweist der auch heute noch gültige „Gemeinsame Runderlaß“ zur Prüfung der Verfassungstreue von Bewerbern für den öffentlichen Dienst vom 9. Juli 1979 auf die bis dahin ergangene Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts³⁷, wonach die freiheitliche demokratische Grundordnung eine Ordnung ist, die unter Ausschluss jeglicher Gewalt- und Willkürherrschaft eine rechtsstaatliche Herrschaftsordnung auf der Grundlage der Selbstbestimmung des Volkes nach dem Wil-

³⁷ BVerfGE 39, 334.

len der jeweiligen Mehrheit und der Freiheit und Gleichheit darstellt. Zu den grundlegenden Prinzipien dieser Ordnung ist insbesondere die Achtung vor den im Grundgesetz konkretisierten Menschenrechten zu rechnen.

In der „Wunsiedel-Entscheidung“ vom 4. November 2009³⁸ hat das Bundesverfassungsgericht ein weiteres entscheidendes Element der freiheitlichen demokratischen Grundordnung herausgearbeitet und dabei auf die Entstehung dieser Ordnung nach Überwindung des Nationalsozialismus verwiesen:

„Das menschenverachtende Regime der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft zwischen den Jahren 1933 und 1945, das über Europa und die Welt in unermesslichem Ausmaß Leid, Tod und Unterdrückung gebracht hat, hat für die verfassungsrechtliche Ordnung der Bundesrepublik Deutschland eine gegenbildlich identitätsprägende Bedeutung, die einzigartig ist. Das Grundgesetz kann weithin geradezu als Gegenentwurf zu dem Totalitarismus des nationalsozialistischen Regimes gedeutet werden und ist von seinem Aufbau bis in viele Details hin darauf ausgerichtet, aus den geschichtlichen Erfahrungen zu lernen und eine Wiederholung solchen Unrechts ein für alle Mal auszuschließen“.

Diese historische Einbettung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung hat bei der Bekämpfung des Rechtsextremismus in der Gesellschaft wie in der Beamtenschaft und insbesondere in der Polizei eine herausragende Bedeutung. Sie dient der Verdeutlichung dessen, was mit den Grundpflichten jede:r Polizeibeamt:in unvereinbar ist und jedenfalls zu disziplinarischen Konsequenzen führen muss.

Das hessische Disziplinarrecht ermöglicht es grundsätzlich, auf disziplinarische Verstöße angemessen, wirksam und abschreckend zu reagieren. Allerdings greift es die mit dem Rechtsextremismus verbundenen Probleme trotz ihrer Bedeutung nicht explizit auf. Weder gibt es Richtlinien bei der Bemessung der in diesen Fällen zu verhängenden Disziplinarmaßnahmen, noch gibt es auf den Rechtsextremismus

bezogene besondere Berichtspflichten. Auch in der Auflistung von Sachverhalten im neu gefassten Erlass³⁹ fehlt eine entsprechende Kategorie, das heißt, es fehlt ein klarer Bezug zu Rechtsextremismus und eine ausdrückliche Benennung von rassistischen, fremdenfeindlichen, antisemitischen und sonstigen menschenfeindlichen Haltungen und Einstellungen.

In der Praxis ist die disziplinarrechtliche Ahndung von Verstößen nicht nur, aber auch im Bereich des Rechtsextremismus vor allem mit Blick auf die lange Dauer der Verfahren problematisch. Dies wurde sowohl bei den Anhörungen der von rechtsextremistischen Drohschreiben Betroffenen wie auch von den Beamten beklagt, die wegen der Teilnahme an den Chats von der Führung der Dienstgeschäfte freigestellt waren.

c) *Strafrecht*

Ein weiterer Regelungsschwerpunkt zum Rechtsextremismus liegt im Strafrecht, das insoweit allerdings keine Sonderregelungen für Beamt:innen vorsieht. Strafrechtliche Konsequenzen für die Verbreitung von rechtsextremistischen Inhalten in Sozialen Medien können insbesondere aus §§ 86, 86a, 130 StGB folgen. Danach stehen das Verbreiten von Propagandamitteln verfassungswidriger Organisationen (§ 86 StGB), das Verwenden von Kennzeichen verfassungswidriger Organisationen (§ 86a StGB) sowie die Volksverhetzung (§ 130 StGB) unter Strafandrohung. Im Vergleich zu anderen Straftaten gehören diese Delikte nicht zu Verbrechen,⁴⁰ aber auch nicht zu den Bagatelldelikten. Gerade in jüngster Zeit wurden in § 46 StGB bei der Strafzumessung die Beweggründe und die Ziele des Täters, besonders auch „rassistische, fremdenfeindliche, antisemitische oder sonstige menschenverachtende“, konkretisiert.⁴¹

Allerdings sind diese Normen auf Vorfälle wie die Chatverläufe nicht unbedingt anwendbar. Strafbar ist nicht eine bestimmte Einstellung, sondern allenfalls die darauf beruhende Äußerung, aber auch nur, soweit sie Außenwirkung hat; Meinungsfreiheit und allgemeines Persönlichkeitsrecht sind hohe verfassungsrechtlich geschützte Güter, die einer Ausdehnung des Strafrechts in diesem Bereich entgegen-

³⁸ BVerfGE 124, 300, 328; zuletzt bestätigt in BVerfGE 144, 20, Rn. 596.

³⁹ Vgl. den Erlass zur „Erweiterung der Berichtspflichten im Disziplinarwesen“. Geschäftszeichen LPP33 Ur-081-01-19/001 vom 09.01.2019.

⁴⁰ Legaldefinition in § 12 StGB.

⁴¹ § 46 Abs. 2 Satz 2 geänd. mWv 1.8.2015 durch G v. 12.6.2015 (BGBl. I S. 925); Abs. 2 Satz 2 geänd. mWv 3.4.2021 durch G v. 30.3.2021 (BGBl. I S. 441, geänd. durch G v. 30.3.2021, BGBl. I S. 448).

stehen. So ist tatbestandliche Voraussetzung für eine Strafbarkeit nach §§ 86 und 86 a StGB das „Verbreiten“ von verbotenen Inhalten und nach § 130 StGB die „Eignung, den öffentlichen Frieden zu stören“. Damit wird vorausgesetzt, dass eine Öffentlichkeit hergestellt wird. Da dies im Falle von geschlossenen Chatgruppen mit wenigen Mitgliedern in der Regel nicht gegeben ist, wird das entsprechende Verhalten nicht oder nur teilweise strafrechtlich erfasst.

7. BEREITS ETABLIERTE MASSNAHMEN DER HESSISCHEN POLIZEI

Aufgrund der sachgegenständlichen Vorfälle, aber auch im Kontext der gesamtgesellschaftlichen Auseinandersetzung mit rechtsextremistischen Haltungen hat die hessische Polizei bereits eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, die sich unterteilen lassen in:

- Maßnahmen im Bereich Eignungsauswahlverfahren sowie Aus- und Fortbildung,
- Einrichtung von Meldestellen und Ansprechpartner:innen,
- Informationsmaßnahmen und Maßnahmen zur Förderung von Geschichtsbewusstsein und Resilienz.

a) *Maßnahmen im Bereich Eignungsauswahlverfahren sowie von Aus- und Fortbildung*

Der Zulassung zum Studium geht eine Auswahl der geeigneten Kandidat:innen voraus. Schon dabei gilt es sicherzustellen, diejenigen herauszufiltern, die keine Gewähr für eine in der freiheitlichen demokratischen Grundordnung fest verankerte Haltung bieten.

Das Eignungsauswahlverfahren für die hessische Polizei ist strukturiert und systematisch und ermöglicht es, ungeeignete Bewerber:innen zu erkennen. Es beinhaltet neben der Feststellung intellektueller und körperlicher Voraussetzungen für den Polizeiberuf auch eine Überprüfung von charakterlichen Elementen. Mit computerbasierten Integritätstests,

Interviews sowie Gruppendiskussionen werden interkulturelle Kompetenz und Demokratieverständnis geprüft. Bei Anhaltspunkten für charakterliche Auffälligkeiten gibt es Fallkonferenzen, bei denen über die Bewerber:innen intensiv diskutiert wird. Das gesamte Verfahren wird regelmäßig evaluiert; dabei wird die Vorhersagequalität der einzelnen Komponenten des Verfahrens für den späteren Erfolg im Beruf überprüft. Aufgrund der sachgegenständlichen Vorfälle wurde noch einmal nachgesteuert, indem der interkulturellen Kompetenz beim Auswahlverfahren eine besondere Bedeutung zuerkannt wurde. Hierzu wurden auch die im Rahmen des Auswahlverfahrens tätigen Bewerber:innen geschult.

Das Einstellungsverfahren erscheint daher insgesamt gut ausgearbeitet und grundsätzlich in der Lage, Bewerber:innen zu erkennen, die aufgrund ihrer rechtsextremistischen Grundeinstellung ungeeignet sind. In geringem Ausmaß (niedriger zweistelliger Bereich im Verhältnis zu etwa 1.000 Neueinstellungen pro Jahr) werden dennoch Personen eingestellt, die aufgrund charakterlicher Ungeeignetheit – damit werden nicht nur Fälle von rechtsextremistischer Einstellung erfasst – nach der Ausbildung nicht in den Polizeidienst übernommen werden.

Allerdings findet bei der Einstellung, anders als in anderen Bundesländern wie etwa Nordrhein-Westfalen,⁴² bislang keine regelmäßige Überprüfung im Nachrichtendienstlichen Informationssystem statt.

In Hessen gilt noch immer ein Erlass aus dem Jahr 1979.⁴³ Danach sollen Anfragen bei den Verfassungsschutzbehörden nicht „routinemäßig“ erfolgen, sondern nur, wenn tatsächliche Anhaltspunkte darauf hindeuten, dass Bewerber:innen die Voraussetzung für die Einstellung in den öffentlichen Dienst nicht erfüllen. Es dürfen nur Tatsachen mitgeteilt werden, die Zweifel an der Verfassungstreue von Bewerber:innen gerichtsverwertbar begründen können. Sonderregelungen für Bewerber:innen zum Polizeivollzugsdienst gibt es nicht.

⁴² § 18 Abs. 4 Datenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen. „Personenbezogene Daten von Bewerberinnen und Bewerbern für 1. den Polizeivollzugsdienst oder 2. ein Arbeits-, Ausbildungs- oder Praktikantenverhältnis in Polizeibehörden dürfen zum Zwecke der Überprüfung der Einstellungsbedingungen an Polizei- und Verfassungsschutzbehörden übermittelt werden.“

⁴³ Gemeinsamer Runderlass des Ministers des Innern, zugleich im Namen des Ministerpräsidenten, der Fachminister und des Direktors des Landespersonalamtes vom 09.07.1979. „Prüfung der Verfassungstreue von Bewerbern für den öffentlichen Dienst.“

Das LPP hat die Kommission unterrichtet, dass bei der Bewertung der charakterlichen Eignung der Bewerber:innen für den gehobenen Polizeivollzugsdienst immer eine „Zuverlässigkeitsprüfung“ auf der Grundlage § 13a Abs. 1 Nr. 1a Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (HSOG) erfolgt, obwohl die Vorschrift ihrem Wortlaut nach eine „Kann-Vorschrift“ ist und die Überschrift zu § 13 a HSOG „Zuverlässigkeitsprüfung zum Schutz staatlicher Einrichtungen und Veranstaltungen“ vermuten ließe, dass damit nur gezielte Einzelüberprüfungen intendiert sind. Bei der Zuverlässigkeitsprüfung findet allerdings eine Überprüfung im Nachrichtendienstlichen Informationssystem gemäß § 13a Abs. 2 Satz 2 HSOG lediglich statt, „soweit dies im Einzelfall erforderlich ist“.

Dazu regelt die Details ein Konzept, welches zuletzt 2019 vom damaligen Landespolizeipräsidenten Udo Münch fortgeschrieben worden ist. Darin wird vorgegeben, dass die Ermessensausübung nach § 13a Abs. 1 S. 1 HSOG für den Bereich der Bewerber:innen für den gehobenen Polizeidienst derart auszuüben ist, dass immer eine Zuverlässigkeitsüberprüfung erfolgt, allerdings ohne auf das Nachrichtendienstliche Informationssystem zurückzugreifen. Insofern bleibt es bei der Überprüfung nach § 13a Abs. 2 Satz 2 HSOG nur, „soweit dies im Einzelfall erforderlich ist“.

Dies bedeutet, dass es in Hessen nach der gegenwärtigen Rechtslage eine Regelüberprüfung zu potenziellen Verbindungen zur rechtsextremistischen Szene angehender Polizeivollzugsbediensteter anhand von Erkenntnissen der Verfassungsschutzbehörden nicht gibt und lediglich eine eng begrenzte Einzelfallprüfung nach gesetzlichen Bestimmungen stattfindet. Wiederholungsüberprüfungen finden ebenfalls nicht statt.

Die Erkenntnisse des Verfassungsschutzverbundes fließen daher – anders als in anderen Bundesländern und beim Bund – bei der Auswahl der Bewerber:innen allenfalls marginal ein.

Das Problem der Informationsgewinnung über möglicherweise problematisches Vorverhalten der Bewerber:innen wird diskutiert. So werden aktuell Konzepte ausgearbeitet, um im Auswahlverfahren auch öffentlich zugängliche Informationen in den Sozialen Medien einbeziehen zu können. Auch die Frage der Überprüfung der Verfassungstreue ist ein Thema.

Daneben gibt es Initiativen zur Gewinnung von Personal mit unterschiedlichem Erfahrungshintergrund. So wurde etwa bei der Ansprache von potenziellen Bewerber:innen mit der Kampagne „Vielfalt ist unsere Stärke“ (2016) versucht, mehr Personen mit Migrationshintergrund anzusprechen.

Soweit das Studium selbst betroffen ist, wurden gleichfalls verschiedene neue Maßnahmen eingeführt. So führt das HKE für die neuen Studierenden der HfPV regelmäßig Orientierungstage zu Werten, Haltung und Beamtenpflichten durch. Außerdem werden Interkulturelle Kompetenz, Demokratieverständnis, Resilienz gegen Extremismus und das Thema beamtenrechtliches Fehlverhalten verstärkt im Studium an der HfPV und in der Fortbildung zum Beispiel durch die HPA behandelt.

b) Einrichtung von Meldestellen und Ansprechpartner:innen

Für die Aufdeckung von Problemen des Rechtsextremismus können Meldestellen hilfreich sein, sei es, um jenen, die in rechtsextremistische Kreise hineingezogen worden sind, einen Rückweg zu verschaffen, sei es, um besorgniserregende Vorfälle zu melden und einer weiteren Bearbeitung zuzuführen.

Bei der hessischen Polizei wurden in der letzten Zeit mehrere Meldestellen eingerichtet und Ansprechpartner:innen benannt, so insbesondere der Integritätsbeauftragte. Das Amt des hierbei auch zu berücksichtigenden AdP besteht bereits seit dem Jahr 2010.

Der AdP soll in Konfliktfällen vermittelnd und unterstützend tätig werden. Er ist der Leitung des Innenministeriums unmittelbar als Stabsfunktion zugeordnet und steht damit außerhalb der polizeilichen Organisation und Strukturen. Die Behandlung der Fälle erfolgt vertraulich; anonyme Meldungen sind möglich. Bei Vorwürfen von Fehlverhalten (vor allem durch Vorgesetzte) soll er das persönliche Gespräch suchen und auf einvernehmliche Lösungen hinwirken. Melden sich Beamt:innen, weil gegen sie wegen Fehlverhaltens ermittelt wird, so soll der AdP sie im Umgang mit der Situation unterstützen, beispielsweise das Verfahren erläutern und über den Verfahrensstand informieren, persönliche Unterstützung leisten, den Beamt:innen aber auch deutlich machen, welchen Schaden für das Vertrauen zur Polizei Fehlverhalten anrichtet. Sind die Betroffenen anwaltlich vertreten, endet die Zuständigkeit des AdP.

In der Praxis des AdP bilden die größte Fallgruppe diejenigen Fälle, bei denen Vorgesetzte mögliches Fehlverhalten nicht ahnden; dies gilt auch für Mobbing. Aktuell behandelt der AdP rund 50 bis 60 Fälle, etwa 20 % davon betreffen in die Chatverläufe involvierte Polizeibedienstete, ein Fall betrifft Datenschutzverstöße.⁴⁴ Der AdP hat bislang aber weder eine Meldung eines Datenschutzverstößes eines:r Kolleg:in durch Polizeibeamt:innen erhalten noch eine Beschwerde über rassistische oder rechtsextremistische Äußerungen von Polizeibediensteten.

Die Handlungsmöglichkeiten des AdP sind in einigen Fällen auch beschränkt, da einvernehmliche Lösungen, gerade in Mobbing-Fällen, oft nicht möglich sind. Dann bleibt zur Konfliktbehandlung nur die Umsetzung der Betroffenen in einen anderen Dienstbereich. Der AdP hat keine spezifischen Befugnisse, um Betroffene vor beruflichen oder sozialen Sanktionen als Folge ihrer Einbindung des AdP zu schützen, auch wenn in der Dienstanweisung für den AdP der hessischen Polizei vom 17. Oktober 2019 ausgeführt wird: „Niemand darf dafür gemäßigelt oder benachteiligt werden, dass er sich an die Ansprechpartnerin oder den Ansprechpartner der hessischen Polizei gewandt hat.“ Bei der Anhörung hat der AdP darauf hingewiesen, dass es vereinzelt Sachverhalte gebe, in die er eingebunden ist, die von Vorgesetzten ohne Rücksicht auf seine Aktivitäten weiterbetrieben würden; hier wäre aus seiner Sicht in diesen Einzelfällen eine Art Vetorecht hilfreich. Nach Einschätzung des AdP ist die Überschneidung seiner Aufgaben mit denjenigen des:der neu geschaffenen Bürger- und Polizeibeauftragten weitgehend unproblematisch, sofern es klare Aufgabenbegrenzungen und einen Austausch in sich überschneidenden Fällen gebe. Auch sei es vorstellbar, dass es möglicherweise Polizeibesetzte gäbe, die sich eher einer nicht an das Innenministerium angebotenen Stelle anvertrauen wollten.

Die erstmalige Bestellung eines Beauftragten des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport für die Integrität der hessischen Polizei (Integritätsbeauftragter) erfolgte mit Vereinbarung des HMdIS zum 1. Juni 2020, zunächst befristet für die Dauer der 20. Legislaturperiode, die am 17. Januar 2024 endet.

Die Tätigkeit wird selbstständig und eigenverantwortlich sowie außerhalb der Behördenstruktur und damit unabhängig durchgeführt. Zur Unterstützung der Aufgabenwahrnehmung wurde eine Geschäftsstelle im HMdIS eingerichtet. Die Tätigkeit ist ausgerichtet an dem Ziel, die Werte und Ideale der hessischen Polizei zu wahren. Zu diesem Zweck ist durch Beratung und Begleitung darauf hinzuwirken, ein einheitliches Werteverständnis in der hessischen Polizei zu verfestigen, eine Vertrauenskultur nach innen und außen zu verankern und die in der Organisation erkannten zusätzlichen Bedarfe zu implementieren.

Insbesondere sind dazu folgende Aufgaben wahrzunehmen:

- Beratung der Organisation bei der Vermittlung und Verfestigung eines einheitlichen Werte- und Demokratieverständnisses, unter anderem auch in der Aus- und Fortbildung,
- Verankerung einer positiven Fehler- und Vertrauenskultur nach innen und außen,
- Unterstützung der Behörden bei der Umsetzung und der Weiterentwicklung von Maßnahmenpaketen gegen von Normen und Wertevorstellungen abweichendem Verhalten,
- allgemeine Beratung beim Umgang mit Fehlverhalten sowie Mitwirkung bei der Festlegung von Standards,
- Beratung und Unterstützung der Behörden bei der allgemeinen Entwicklung von Nachsorgemaßnahmen zur Wiedereingliederung in den Dienst nach Verdachtsfällen und Fehlverhalten,
- bei Einwilligung von Betroffenen, denen Fehlverhalten zur Last gelegt wird oder wurde, Begleitung im Rahmen der Wiedereingliederung in den Dienstbetrieb nach einer Suspendierung oder einem Verbot der Führung der Dienstgeschäfte,
- Beratung der Organisation bei polizeieigenen Organisations- und Personalentwicklungskonzepten und -prozessen,
- Mitwirkung bei der internen und externen Presse- und Öffentlichkeitsarbeit,
- Zusammenarbeit mit internen und externen Institutionen.

⁴⁴ Siehe Anhörung des AdP vom 16.11.2020.

Im Rahmen der Aufgabenwahrnehmung ist von besonderer Bedeutung und gilt neben den konkreten Unterstützungs- und Beratungsbedarfen von Behörden generell:

- In Bezug auf die Vermittlung und Verfestigung von einheitlichen Werten, Normen und Idealen diese stets zu verdeutlichen und hervorzuheben, entsprechende Aus- und Fortbildungsinhalte sowie die aktuellen Maßnahmen im Zusammenhang mit den rechtsextremistischen Verdachtsfällen zu analysieren und, wenn nötig, zu optimieren,
- das „Vorleben / Leben“ dieser Werte, Normen und Ideale im polizeilichen Alltag unter Einbezug des Abgleiches „Theorie und Praxis“ zu stärken,
- Erwartungshaltungen mit Blick auf Verhalten, Auftreten und Rolle im Außen- und Innenverhältnis zu veranschaulichen,
- den internen Umgang zu thematisieren und positiv zu beeinflussen, beginnend mit der Wertschätzung von Person und Arbeit über Umgangsformen und Sprache bis hin zum Führungsverhalten,
- mögliches Fehlverhalten offensiv anzugehen und einer konsequenten Ahndung zuzuführen,
- eine offene und positive Fehlerkultur zu fördern und zu verankern,
- Belastungssituationen jeglicher Art im polizeilichen Alltag als Quelle möglicher Fehlentwicklungen zu identifizieren sowie Möglichkeiten der Gegensteuerung aufzuzeigen und
- dabei eine möglichst hohe Arbeitszufriedenheit zu erhalten oder anzustreben.

c) **Maßnahmen zur Förderung von Geschichtsbewusstsein und Resilienz**

Es wurden sehr unterschiedliche Maßnahmen zur Förderung von Geschichtsbewusstsein und Resilienz gegen Extremismus ergriffen, etwa die Benennung der großen Besprechungsräume im Polizeipräsidium Frankfurt am Main nach „aufrechten Beamten im Nationalsozialismus“ (Ferdinand Mührdel, Otto Kaspar, Christian Fries), die Herausgabe einer Informationsbroschüre zu ihren Lebensgeschichten⁴⁵ sowie

die Organisation einer Ausstellung zu dieser Thematik, daneben auch Besuche in Konzentrationslagern und Gedenkstätten sowie Informations- und Diskussionsveranstaltungen. Der Präsident des Polizeipräsidiums Frankfurt am Main Gerhard Bereswill hat der Kommission dazu einen sehr umfangreichen und vielseitigen Katalog von weiteren Aktivitäten vorgestellt, den die Kommission als beispielgebend ansieht.

8. FEHLEN DER BERÜCKSICHTIGUNG DER „TÄTIGEN REUE“ BEI DER AUFDECKUNG, AUFKLÄRUNG UND VERFOLGUNG VON DIENSTVERGEHEN

Bezogen auf die sachgegenständlichen Chats, aber auch auf andere Vorfälle rechtsextremistischen oder menschenfeindlichen Charakters, ist festzuhalten: Es besteht fast durchweg eine Mauer des Schweigens. Das kann an Vielem liegen, an fehlendem Unrechtsbewusstsein, an der Angst, ein „Kameradenverräter“ zu sein und aus der Gemeinschaft ausgestoßen zu werden, oder an einer falsch verstandenen „cop culture“. Es kann aber auch daran liegen, dass – zumindest bei den Mittäter:innen und Mitwisser:innen – jede Offenbarung auch eine disziplinarische Ahndung gegen sich selbst nach sich ziehen kann.

Das hessische Disziplinarrecht enthält in § 16 HDG keine ausdrückliche Regelung, dass bei der Bemessung der angemessenen disziplinarischen Ahndung in Fällen der Mithilfe bei der Aufdeckung, Aufklärung oder Verhinderung dienstrechtsrelevanter Straftaten die Sanktion gemildert werden könnte.

Lediglich in § 84 HDG ist die Möglichkeit einer Milderung (Zahlung von Unterhaltsleistungen trotz Aberkennung der Bezüge) bei Mithilfe zur Aufdeckung oder Verhinderung von Straftaten, insbesondere nach den §§ 331 – 335 StGB über den eigenen Tatbeitrag hinaus, vorgesehen.

Im hamburgischen Disziplinarrecht ist dagegen beispielsweise eine solche Milderungsmöglichkeit vorhanden. Eine derartige Regelung könnte auch ins hessische Disziplinarrecht übernommen werden.

⁴⁵ Becht, L. & Bauer, T. Die Frankfurter Polizei und drei aufrechte Beamte im Nationalsozialismus, Frankfurt 2020.

9. EMPFEHLUNGEN DER KOMMISSION

Die Kommission bewertet die bestehende Rechtslage als grundsätzlich adäquat und die bereits ergriffenen konkreten Maßnahmen als erste Schritte in die richtige Richtung, sieht aber dennoch an verschiedenen Stellen weiteren Handlungsbedarf. Insgesamt geht es darum, Rechtsextremismus als existentielle Gefahr für die freiheitliche demokratische Grundordnung innerhalb der Polizei mehr ins Bewusstsein zu rücken und die im Recht zur Verfügung stehenden Abwehrmechanismen – im Rahmen des rechtsstaatlich Zulässigen – so zu schärfen, dass sie eine effektivere Ahndung und Sanktionierung von Fehlverhalten ermöglichen.

Die folgenden Empfehlungen sind von sehr unterschiedlichem Zuschnitt. Zum Teil sind es konkrete und leicht umzusetzende Empfehlungen, zum Teil sind es Anregungen, bestimmte Änderungen in Gesetze oder untergesetzliche Rechtsvorschriften aufzunehmen, zum Teil sind es Vorschläge, die Einführung bestimmter Maßnahmen zu prüfen.

a) Vorbeugende Maßnahmen im Auswahlverfahren

- **Die Kommission empfiehlt, bei Einstellung in den Polizeivollzugsdienst eine standardisierte Abfrage beim Landesamt für Verfassungsschutz einzuführen, verbunden mit einer Speicherung der Personalstammdaten in den gemeinsamen Dateien nach § 6 Bundesverfassungsschutzgesetz (BVerfSchG). Die Speicherung sollte in einem gesonderten Bereich erfolgen, in dem die gleichen Daten aller nach § 7 Hessisches Sicherheitsüberprüfungs- und Verschlussachengesetz (HSÜVG) überprüften Personen gespeichert sind. Im laufenden Dienstverhält-**

nis sollten entsprechende Überprüfung aber nur anlassbezogen durchgeführt werden.

Auch wenn das Eignungsauswahlverfahren zur hessischen Polizei als im Grunde gut funktionierend angesehen wird, ist es nach Ansicht der Kommission dabei sinnvoll, alle zur Verfügung stehenden Mittel auszuschöpfen, um zu verhindern, dass diejenigen, die bereits vor ihrer Bewerbung bei der Polizei den Verfassungsschutzbehörden mit rechtsextremistischem Verhalten auffallen, in den Polizeidienst übernommen werden, selbst wenn, wie aus Nordrhein-Westfalen berichtet wurde, damit nur sehr wenige Fälle erfasst werden.

In vielen Bundesländern hat die Aufdeckung von verschiedenen Formen von Rechtsextremismus in den Polizeibehörden bereits zu einer (neuen) Debatte über eine Regelüberprüfung der Verfassungstreue von Polizeivollzugsbediensteten bei ihrer Einstellung und auch während ihrer beruflichen Laufbahn auch durch die Verfassungsschutzbehörden geführt.⁴⁶ Regelungen zur Überprüfung von Polizeianwärter:innen bestehen bereits in Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Hamburg; in Bremen, Niedersachsen, Bayern, im Saarland und in Mecklenburg-Vorpommern wird die Einführung einer Regelabfrage geprüft. Auch Brandenburg erwägt die Einführung einer verdachtsunabhängigen Prüfung aller Anwärter:innen für den öffentlichen Dienst.⁴⁷

Die Kommission ist sich der verfassungsrechtlichen Problematik und insbesondere auch der negativen Erfahrungen sehr bewusst, die in den 1970er und 1980er Jahren mit Verfassungstreueprüfungen gemacht wurden.⁴⁸ Allerdings sieht sie die damals praktizierte undifferenzierte Erfassung aller

⁴⁶ Vgl. Niedersächsischer Landtag – 18. Wahlperiode, Drucksache 18/42061 Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung gemäß § 46 Abs. 1 GO LT mit Antwort der Landesregierung, Anfrage der Abgeordneten Dr. Marco Genthe und Dr. Stefan Birkner (FDP), Zuverlässigkeitsüberprüfung für Polizeianwärter?.

⁴⁷ Bericht des Tagesspiegels vom 20.10.2020.

⁴⁸ Die am 18.02.1972 von der Bundesregierung und allen Landesregierungen beschlossene Einführung einer Überprüfung von Bewerbern für den Öffentlichen Dienst auf deren Verfassungstreue sollte bundesweit eine einheitliche Auslegung und Anwendung des damals geltenden § 35 Beamtenrechtsrahmengesetz erreicht werden, wonach sich Beamte durch ihr gesamtes Verhalten zu der freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes zu bekennen und für deren Erhalt einzutreten hatten. Jeder Einzelfall musste für sich geprüft und entschieden werden. Dies hatte zur Folge, dass vor der Einstellung, aber auch zur Überprüfung bestehender Dienstverhältnisse eine Regelanfrage beim Verfassungsschutz durchgeführt wurde. Die Regelungen betrafen alle Beamt:innen sowie Angestellte in Bund und Ländern, wozu neben z.B. Hochschullehrer:innen, Lehrer:innen und Rechtsreferendar:innen wegen der damaligen Staatsbetriebe u.a. auch Postbeamt:innen und -angestellte und alle Mitarbeiter:innen der Deutschen Bundesbahn zählten. Während das Bundesverfassungsgericht 1975 die Regelungen nicht als verfassungswidrig einstufte, erachtete der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte sie für konventionswidrig (EGMR (GK) Vogt v. Deutschland, Urteil vom 26.9.1995, Nr. 17851/91). Die Bundesregierung kündigte den gemeinsamen Erlass auf; Regelanfragen für alle Beamt:innen wurden bis 1991 von allen Bundesländern abgeschafft.

Beamt:innen und die hier vorgeschlagene fokussierte Ausrichtung auf Polizeibeam:tinnen als Träger des staatlichen Gewaltmonopols als grundsätzlich verschieden an. Während im ersten Fall Folge der Verfassungstreueprüfung war, dass all denjenigen, die als „radikal“ erachtet wurden, grundsätzlich der Zugang zum Staatsdienst verwehrt wurde und damit eine nach dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nicht zu rechtfertigende Grundrechtseinschränkung verbunden war, geht es nunmehr ausschließlich um die Polizei und damit um eine kleine Gruppe innerhalb der Beamtenschaft, bei der aufgrund ihrer Rolle in Staat und Gesellschaft und ihrer konkreten Befugnisse zusätzliche Vorsichtsmaßnahmen nicht nur sinnvoll, sondern auch verfassungsrechtlich als Teil der „wehrhaften Demokratie“ zu rechtfertigen sind.

Der Mehrwert einer Abfrage zur Überprüfung der Verfassungstreue – verbunden mit einer Speicherung der Personenstammdaten – besteht über die Ausgrenzung ungeeigneter Bewerber:innen hinaus insbesondere darin, dass damit erreicht werden kann, dass bei in anderem Kontext erfasster rechtsextremistischer Auffälligkeit durch den Verfassungsschutz erkannt wird, dass es sich bei den entsprechenden Personen um Polizeibedienstete handelt.

Die vorgeschlagene Speicherung in einem gesonderten Bereich der gemeinsamen Dateien nach § 6 BVerfSchG, in dem schon jetzt alle Stammdaten von Personen gespeichert werden, die nach § 7 HSÜVG (Ü 1) überprüft werden, sichert einerseits die gespeicherten Daten für den alleinigen Zweck der Verfassungstreueprüfung und ermöglicht andererseits anlassbezogene Überprüfungen im laufenden Dienstverhältnis.

- **Die Überprüfung des Verhaltens der Bewerber:innen in den Sozialen Medien vor ihrer Einstellung wird für grundsätzlich sinnvoll gehalten; dazu sollte ein mit der Verfassung vereinbares Konzept entwickelt werden.**

Auch die Überprüfung des Verhaltens der Bewerber:innen in den Sozialen Medien soll dazu dienen, ungeeignete Bewerber:innen von vorneherein nicht in den Polizeidienst zu übernehmen. Das Land Hessen ist, wie erwähnt, bereits damit befasst, hier ein geeignetes Konzept zu entwickeln, das die Interessen des Staates an für die freiheitliche demokratische Grundordnung einstehende Polizeivollzugsbeamt:innen und die Interessen der Bewerber:innen an einem umfassenden

Schutz ihrer Privatsphäre miteinander in einen schonenden Ausgleich bringt. Die Kommission ist sich dessen bewusst, dass nicht nur die Kompatibilität mit verfassungsrechtlichen Vorgaben fraglich ist, sondern auch die Machbarkeit mit Blick auf möglicherweise notwendige Ressourcen, aber auch mit Blick auf die Schwierigkeiten, die entsprechenden Informationen in den Sozialen Medien überhaupt zu erfassen. Die Empfehlung bezieht sich daher ausdrücklich auf die Prüfung, ob die Einführung einer entsprechenden Überprüfung rechtlich und tatsächlich machbar ist.

b) Sensibilisierung in der Ausbildung

- **Die Kommission empfiehlt, im Rahmen der Ausbildung die Resilienz gegen Rechtsextremismus weitergehend zu stärken.**

Die Kommission verkennt nicht, dass in Hessen bereits gute Schritte zur Verbesserung der Ausbildung zur Stärkung der Resilienz gegen Rechtsextremismus unternommen wurden. Dennoch ist sie der Meinung, dass hier noch weitere Maßnahmen ergriffen werden können.

So sollen „Werte“ und „Erwartungen“, so wie sie insbesondere im (zu überarbeitenden) Leitbild definiert werden, nicht nur Teil des Curriculums sein, sondern als „gelebtes Vorbild“ und Teil einer „begleitenden Sozialisation“ in der Polizeiausbildung verstanden werden. Gerade in diesem Bereich ist die Vermittlung von Wissen notwendigerweise mit praktischen Übungen zu verbinden. Wichtig wäre, bereits im Pflichtteil des Studiums Antirassismustrainings und Konfrontationsübungen vorzusehen und Veranstaltungen zum Thema „Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit“ zu vertiefen.

c) Die Thematik des Rechtsextremismus im polizeilichen Alltag und bei der Fortbildung

- **Die Sensibilisierung für das Thema Rechtsextremismus darf nicht mit der Ausbildung als abgeschlossen angesehen werden, sondern muss auch im polizeilichen Alltag Berücksichtigung finden und Gegenstand von Fortbildungen sein.**

Die Kommission empfiehlt, wie im Einzelnen unter dem Punkt „Lernende Organisation“ dargestellt, ein umfassendes Fortbildungsprogramm aufzusetzen und dabei insbesondere auf

die erste Führungsebene abzustellen. Inhaltlich sind dabei gerade auch die Themen Antidiskriminierung, Antirassismus, Extremismusprävention und Interkulturelle Kompetenz einzustellen. Als Beispiel verweist die Kommission auf die zweitägige, verpflichtende Führungsfortbildung sowie das dazu auch vorhandene e-learning-Programm „Extremismus erkennen“ des Bundesamtes für Verfassungsschutz.

Besonders wichtig ist, im Alltag Radikalisierungstendenzen, fehlgeleitete Einstellungen und rechte Narrative frühzeitig zu erkennen. Dafür müssen alle Führungskräfte über die verschiedenen ideologischen Elemente, Kennzeichen (Symbole und Codes) und Werbungsstrategien des Rechtsextremismus informiert sein. Außerdem geht es um die Vorbereitung für die Diskussion über Themen wie „Welche adäquate Antworten können auf Stammtischparolen gegeben werden?“ oder „Was ist Korpsgeist? Was macht das mit uns? Was sind Vor- und Nachteile?“.

Die Kommission regt in diesem Zusammenhang ein Programm zu Supervision, Intersision und Reflexion an (siehe III. 5.).

Insgesamt soll der Fortbildungskatalog anhand aktueller Fälle von Fehlverhalten regelmäßig evaluiert werden und ein Erfahrungsaustausch stattfinden.

d) Klarstellung und Anpassung des geltenden Rechts

Die rechtlichen Regelungen zum Umgang mit Rechtsextremismus ermöglichen zwar, wie ausgeführt, grundsätzlich adäquate Reaktionen des Staates auf die Bedrohung durch Rechtsextremismus in der Polizei, könnten aber in verschiedener Hinsicht noch deutlicher und zielgenauer formuliert und damit feinmaschiger sein.

- **Die Kommission empfiehlt zu prüfen, inwieweit verschiedene Normen im Beamten- und Disziplinarrecht einer Präzisierung bedürfen. Vorgeschlagen wird**
 - **die Aufnahme der Bestimmung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung als „Gegenkonzept zum Nationalsozialismus“ aus der „Wunsiedel-Entscheidung“ des Bundesverfassungsgerichts in den gemeinsamen Runderlass zur Prüfung der Verfassungstreue von Bewerbern für den öffentlichen Dienst vom 9. Juli 1979 (eventuell im Zuge einer Neufassung des Runderlasses) oder alternativ eine Bundesratsinitiative zur Aufnahme in § 33 BeamStG,**
 - **die Änderung von § 16 Abs. 1 und 2 HDG,**
 - **die Neufassung des Erlasses „Erweiterung der Berichtspflichten im Disziplinarwesen“ und**
 - **die Erstellung einer Liste von Dienstpflichtverletzungen für Vorgesetzte unter Einbeziehung der Kategorie „Rassistische Äußerungen oder Handlungen“.**

Wie erläutert, hat das Bundesverfassungsgericht in der „Wunsiedel-Entscheidung“ im Jahr 2009 die freiheitliche demokratische Grundordnung als Gegenkonzept zum Nationalsozialismus dargestellt. Angesichts der oben beschriebenen Tabubrüche und Verunsicherungen in Staat und Gesellschaft erscheint es sinnvoll, diese Klarstellung auch in bestehende gesetzliche Regelungen aufzunehmen. Zwar ändert sich damit die Rechtslage nicht, da die Bundes- ebenso wie Landesgesetze im Lichte der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auszulegen sind. Allerdings kann es in besonders sensiblen Bereichen – und dazu gehört das Selbstverständnis von Polizeibeamt:innen in der pluralistischen Gesellschaft – hilfreich sein, wenn orientierungsgebende Normen so formuliert werden, dass sie eindeutig sind, im konkreten Fall so, dass sich die historische Verantwortung unmittelbar aus dem Text ergibt.

- **die Änderung von § 16 Abs. 1 und 2 HDG,**
- **die Neufassung des Erlasses „Erweiterung der Berichtspflichten im Disziplinarwesen“ und**
- **die Erstellung einer Liste von Dienstpflichtverletzungen für Vorgesetzte unter Einbeziehung der Kategorie „Rassistische Äußerungen oder Handlungen“.**

Regelungen auf Bundesebene können vom Land Hessen nicht geändert werden. Dennoch kann das Land Hessen dazu initiativ tätig werden. So wird empfohlen, darauf hinzuwirken, dass die „freiheitliche demokratische Grundordnung als Gegenkonzept zum Nationalsozialismus“ als in besonderer Weise identitätsstiftendes Element in das BeamStG aufgenommen wird. Soweit der gemeinsame Runderlass zur Prüfung der Verfassungstreue von Bewerbern für den öffentlichen Dienst vom 9. Juli 1979⁴⁹ betroffen ist, kann das Land Hessen bei einer Neufassung eine entsprechende Änderung unmittelbar vornehmen.

Regelungen auf Bundesebene können vom Land Hessen nicht geändert werden. Dennoch kann das Land Hessen dazu initiativ tätig werden. So wird empfohlen, darauf hinzuwirken, dass die „freiheitliche demokratische Grundordnung als Gegenkonzept zum Nationalsozialismus“ als in besonderer Weise identitätsstiftendes Element in das BeamStG aufgenommen wird. Soweit der gemeinsame Runderlass zur Prüfung der Verfassungstreue von Bewerbern für den öffentlichen Dienst vom 9. Juli 1979⁴⁹ betroffen ist, kann das Land Hessen bei einer Neufassung eine entsprechende Änderung unmittelbar vornehmen.

⁴⁹ Gemeinsamer Runderlass „Prüfung der Verfassungstreue von Bewerbern für den öffentlichen Dienst“ vom 9. Juli 1979 (StAnz. S. 1544).

Das hessische Disziplinarrecht soll es ermöglichen, auf disziplinarische Verstöße angemessen, wirksam und abschreckend zu reagieren. Jedoch gibt insbesondere § 16 Abs.1 und 2 HDG zur Bemessung der Disziplinarmaßnahme dem Dienstvorgesetzten lediglich sehr allgemeine Richtlinien an die Hand. So soll die Disziplinarmaßnahme „nach der Schwere des Dienstvergehens bemessen werden, wobei das Persönlichkeitsbild von Beamt:innen angemessen zu berücksichtigen ist, wie auch der Umfang der Beeinträchtigung des Vertrauens des Dienstherrn“. Genauere Hinweise darauf, welche Handlungen in der Regel als besonders schwerwiegend anzusehen sind, fehlen. Hier wird die Einführung eines Regelbeispiels eines schwerwiegenden Dienstvergehens (§ 16 Abs. 2 neu)⁵⁰ empfohlen. Im Strafgesetzbuch hat die Legislative die Grundsätze der Strafzumessung inzwischen dahingehend konkretisiert, dass „rassistische, fremdenfeindliche, antisemitische oder sonstige menschenverachtende Beweggründe“ bei der Zumessung einer Strafe zu berücksichtigen sind. Eine entsprechende Konkretisierung auch im Disziplinarrecht könnte eine hilfreiche Maßnahme zur Bekämpfung rechtsextremistischer Vorfälle innerhalb der hessischen Polizei sein (§ 16 Abs. 1 neu).⁵¹

Des Weiteren wird angeregt, den Erlass zur „Erweiterung der Berichtspflichten im Disziplinarwesen“⁵² neu zu fassen und dabei mit der Benennung der rassistischen, fremdenfeindlichen, antisemitischen, rechtsextremistischen und sonstigen menschenfeindlichen Haltungen und Einstellungen einen klaren Bezug zum Extremismus zu schaffen. Für Dienstvorgesetzte, die Disziplinarverfahren durchführen müssen, wäre schließlich noch die Erstellung einer Liste von Verletzungen der Dienstpflichten unter Einbezug der Kategorie „Rassistische Äußerungen oder Handlungen“ hilfreich.

- **Es wird empfohlen, alle rechtlichen Möglichkeiten zu prüfen, um die Dauer von Disziplinarverfahren zu verkürzen.**

Wie erwähnt, wurde bei den Anhörungen berichtet und beklagt, dass Disziplinarverfahren, das heißt behördliche Verfahren vor einer verwaltungsgerichtlichen Prüfung, zu lange dauern. Ein entscheidender Grund dafür ist die in § 25 HDG geregelte Aussetzung von disziplinarischen Verfahren beim Zusammentreffen mit strafrechtlichen und anderen Ermittlungen. Gerade die Dauer der staatsanwaltschaftlichen Ermittlungen, die immer auch polizeiliche Ermittlungen sind, ziehen die Disziplinarverfahren in die Länge. Dies liegt sicher auch an der Unterbesetzung der Staatsanwaltschaften, an der immer noch mangelhaften technischen Ausstattung bei Untersuchungen großer Datenmengen und unter Umständen auch an der nicht hinreichenden Fokussierung der Ermittlungen. Aus diesen Erfahrungen heraus sind personelle Verstärkungen und der Einsatz technischer Hilfsmittel (Künstliche Intelligenz) bei Justiz und Polizei dringend geboten.

Die Aussetzung nach § 25 HDG ist indessen nur in den Fällen verpflichtend, in denen im Strafverfahren bereits die öffentliche Klage erhoben worden ist. Wo es sich im Rahmen eigener disziplinarrechtlicher Ermittlungen anbietet, könnten solche theoretisch auch parallel zu strafrechtlichen und anderen Ermittlungen erfolgen. Es würde sich anbieten zu prüfen, ob dies in bestimmten Fällen zu einer Beschleunigung der Verfahren beitragen könnte, etwa dann, wenn keine begründeten Zweifel am Sachverhalt bestehen.

Nach geltendem Disziplinarrecht ist den betroffenen Beamt:innen sowohl zu Beginn der Ermittlungen als auch nochmals vor dem Abschluss der Ermittlungen jeweils eine Frist von einem Monat zur schriftlichen Stellungnahme zu geben. Diese Frist kann zudem noch verlängert werden. Das Grundrecht auf rechtliches Gehör wie auch die Fürsorgepflichten des Dienstherrn gebieten indessen weder zwingend eine zweimalige Anhörung noch eine Frist von jeweils einem Monat. Es ist durchaus denkbar und möglich, das Recht zur Stellungnahme nur einmalig zu gewähren und die Frist zur schriftlichen Stellungnahme vertretbar zu verkürzen. Auch dies könnte zu einer Beschleunigung der Disziplinarverfahren beitragen.

⁵⁰ Textvorschlag: „Ein schweres Dienstvergehen ist insbesondere die Verletzung der Würde der Opfer durch die Rechtfertigung, Billigung oder Verherrlichung der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft.“.

⁵¹ Textvorschlag: „Bei der Zumessung der Disziplinarmaßnahme sind die Beweggründe und die Ziele der Beamtin oder des Beamten, besonders auch rassistische, fremdenfeindliche, antisemitische oder sonstige menschenverachtende Beweggründe zu berücksichtigen sowie die Gesinnung, die aus dem Dienstvergehen spricht und der dabei aufgewendete Wille.“.

⁵² Geschäftszeichen LPP33 Ur-08I-01-19/001 vom 09.01.2019.

Das hessische Disziplinarrecht sieht die Durchführung eines Widerspruchsverfahrens vor (§§ 46 ff. HDG). Im BeamtStG, dort § 54, besteht allerdings eine Länderöffnungsklausel, die es Hessen ermöglichen könnte, das Widerspruchsverfahren abzuschaffen. Auch dies könnte zu einer Verkürzung von Disziplinarverfahren beitragen.

- **Die Kommission empfiehlt die fachliche und politische Prüfung, ob bei der Bemessung einer Disziplinarmaßnahme in § 16 HDG die „tätige Reue“ in Form einer Aufklärungshilfe in § 16 Abs. 1 HDG (wie in § 11 Hamburgisches Disziplinargesetz) eingefügt und in § 84 HDG der Hinweis auf Straftaten nach §§ 84 – 91, § 130 und § 185 iVm § 194 Abs. 1 S. 1 StGB ergänzt werden soll.**

e) *Kommunikation über Fehlverhalten*

In jedem Fall ist und bleibt aber problematisch, dass, soweit strafrechtliche Sanktionen nicht verhängt und nur disziplinarrechtliche Maßnahmen ergriffen werden, für Kolleg:innen ein Unwerturteil zu Fehlverhalten von Beamt:innen eigentlich nur in dem Moment sichtbar ist, in dem die Tatverdächtigen von der Führung der Dienstgeschäfte freigestellt oder vom Dienst suspendiert werden und damit zu einem Zeitpunkt, zu dem die Unschuldsvermutung gilt. Die Verhängung einer disziplinarischen Maßnahme selbst ist nicht öffentlich, es sei denn, es wird von den Betroffenen der Rechtsweg beschritten. Diese Situation ist unbefriedigend. Dies gilt für die Tatverdächtigen, da sie mit der Freistellung vom Dienst und Suspendierung (vorläufige Dienstenthebung) in gewisser Weise von den Kolleg:innen „vorverurteilt“ werden. Auch die Opfer von Polizeiverfehlungen erfahren nichts von der Ahndung der Täter:innen. Schließlich entfällt eine generalpräventive Wirkung der Sanktionen, wenn über im Ergebnis tatsächlich verhängte Sanktionen nichts bekannt wird. Im Rahmen des geltenden Systems wird sich dieses Problem aber nicht lösen lassen. Eine gewisse Abhilfe ließe sich aber dennoch durch mehr Information über Fehlverhalten schaffen (siehe sogleich).

- **Die Kommission empfiehlt, mit der Veröffentlichung von statistischen Daten und anonymisierten inhaltlichen Zusammenfassungen von Disziplinarverfahren sowie mit realistischen Dokumentationen der Vorfälle die General- und Individualprävention zu verbessern.**

Die allgemeinen Persönlichkeitsrechte derer, gegen die Disziplinarmaßnahmen ergriffen worden sind, werden nicht dadurch beeinträchtigt, dass in abstrakter Form Informationen an Polizeiangehörige weitergegeben werden. Aus den entsprechenden – anonymisierten – Daten ließe sich erkennen, wie oft welche Maßnahmen ergriffen worden sind und welches Fehlverhalten zu welchen Sanktionen geführt hat. Die im Augenblick bestehende weitgehende Intransparenz wird von der Kommission als nicht hilfreich angesehen. Gerade in Fällen von auch in der Öffentlichkeit diskutierten „Skandalen“ besteht ein großes und auch berechtigtes Informationsinteresse innerhalb der Polizei. Staatsminister Peter Beuth hat im Innenausschuss auf Anfrage statistische Daten zu anhängigen und abgeschlossenen Verfahren vorgestellt. Entsprechende Informationen könnten auch im Intranet der Polizei fortlaufend bereitgestellt werden.

Auch im Übrigen ist die Kommission der Meinung, dass die Polizeiangehörigen selbst umfassend über in der Öffentlichkeit negativ diskutierte Vorfälle innerhalb der Polizei informiert werden sollen. Spricht man nur abstrakt von „rechtsextremistischen“ oder „menschenverachtenden“ Inhalten der Chats, ist es schwer sich vorzustellen, worum es wirklich geht. Damit kann Verunsicherung entstehen und es können Mutmaßungen aufkommen, es werde bei der Sanktionierung unter- oder übertrieben. Von daher wird empfohlen, bei Vorfällen wie den einleitend geschilderten intern den Tatvorwurf offen und ungeschönt (in Art einer „Schock-Dokumentation“, die auf eine so klare Weise vermittelt, worum es geht, dass keine Zweifel an der Dringlichkeit der Thematik bleiben) zu zeigen, so dass die Dimension der Problematik allen klar wird. Nach dem Kenntnisstand der Kommission wurde eine entsprechend als PowerPoint-Präsentation gefasste Darstellung der konkreten Vorfälle nur ausgewählten Personen auf den Leitungsebenen gezeigt. Eine entsprechende Darstellung wäre aber zur richtigen Einschätzung dessen, was Rechtsextremismus in der Polizei bedeuten kann, für alle wichtig.

Zur Verbesserung der Individualprävention ist zudem zu überlegen, inwieweit bei Fehlverhalten über die bereits bestehenden Angebote hinaus⁵³ auch ein individualisiertes Fortbildungsprogramm zu entwickeln ist. Ein entsprechendes „Konsequenzenmodell“ müsste in ein Gesamtmaßnahmenpaket eingebettet und damit abgestimmt werden. Zudem wäre es permanent fortzuschreiben und zu evaluieren.

Darüber hinaus sollte eine landesweite jährliche Statistik über die Anzahl von Verfahren, deren wesentliche zugrundeliegende Sachverhalte und die gegebenenfalls verhängten Disziplinarmaßnahmen geführt werden. Auf dieser Grundlage könnten und sollten auch Ableitungen für die Inhalte der Aus- und Fortbildung bei Fällen einer statistischen Häufung von Fehlverhalten innerhalb der Polizei getroffen werden.

f) Institutionelle Absicherungen und Maßnahmen zur Aufdeckung von Fehlverhalten

- Die Kommission empfiehlt, Extremismusbeauftragte („Netzwerklotsen“) einzusetzen. Diese können mit den Leitbildkoordinator:innen eng zusammenarbeiten; möglich ist auch, beide Funktionen in Personalunion miteinander zu verbinden. Für die vom Innenministerium Beauftragten – AdP, Integritätsbeauftragte:n, Extremismusbeauftragte:n, Leitbildkoordinator:innen – soll in Abstimmung mit der:dem Bürger- und Polizeibeauftragte:n ein Gesamtkonzept erstellt werden.

Extremismusbeauftragte gibt es in anderen Bundesländern (zum Beispiel Nordrhein-Westfalen), nicht aber in Hessen. Aus der Sicht der Kommission nehmen sie eine wichtige Funktion wahr und sollten in ein Gesamtsystem integriert werden, in dem alle anderen Beauftragten ihren Platz finden. Ihre Aufgaben und Kompetenzen müssen so bestimmt werden, dass ein effizientes Zusammenwirken gewährleistet wird.

Nach dem Modell von Nordrhein-Westfalen, das die Kommission für geeignet hält, sind die behördlichen Extremismusbeauftragten – unabhängig vom Dienstweg – unmittelbare

Ansprechpartner:innen für Hinweise, die Rückschlüsse auf eine extreme Handlung, Tolerierung, Einstellung oder Zugehörigkeit zu rechtsextremen Netzwerken möglich erscheinen lassen. Dazu haben sie ein unmittelbares Vortragsrecht bei der Behördenleitung. Die Aufgabe ist im Nebenamt wahrnehmbar, kann aber auch mit der Aufgabe der Leitbildkoordinator:innen verbunden und dann im Hauptamt ausgeübt werden.

Insbesondere nehmen die Extremismusbeauftragten folgende Aufgaben wahr:

- Entgegennahme von Hinweisen mit Extremismusbezug zu Personen und Sachverhalten,
- unverzügliche Information und Beratung der Behördenleitung,
- Dokumentation im Rahmen der Hinweisaufnahme,
- anonymisierte statistische Erfassung der Hinweise,
- Unterstützung von Beratungs- und Präventionsmaßnahmen,
- Unterstützung von Fortbildungsmaßnahmen.

Über Hinweise, die an anderen Stellen einer Behörde eingehen, sind die Extremismusbeauftragten zu informieren. Die Extremismusbeauftragten werten umfassend unter anderem themenbezogene Berichte und Unterlagen aus, insbesondere des Bundesamtes und der Landesämter für Verfassungsschutz, des Bundeskriminalamtes und der Landeskriminalämter, parlamentarische Befassungen, Berichte von Parlamentarischen Untersuchungsausschüssen und Enquete-Kommissionen sowie wissenschaftliche und andere öffentliche Publikationen. Bei bestätigten Verdachtslagen sind die zuständigen Aufsichtsbehörden unverzüglich über die bestehenden Meldewege zu unterrichten. Im Übrigen sollten die Extremismusbeauftragten auch für Fragen von Aus- und Fortbildung zu Rechtsextremismus Ansprechstelle sein und jährlich von allen Polizeistellen in anonymisierter Form statistische Daten entgegennehmen.

⁵³ Ein individuelles Programm nach Fehlverhalten gibt es bereits in den aktuellen Fällen, in denen Polizeibedienstete vom Dienst freigestellt waren und wieder in den Dienst zurückkehren (u. a. Seminarverpflichtungen, Begleitung durch den Integritätsbeauftragten und in Bezug auf die weitere dienstliche Verwendung etc.).

Des Weiteren empfiehlt die Kommission, die Funktion des Integritätsbeauftragten zu verstetigen und daher zu institutionalisieren.

- **Die Kommission empfiehlt, darüber hinaus zu prüfen, inwieweit die Aufdeckung von Fehlverhalten weiter verbessert werden kann, etwa durch Nutzung der bereits zur Korruptionsbekämpfung bestehenden anonymen innerdienstlichen Beschwerdesysteme.**

Einige Landeskriminalämter haben hierfür beispielsweise eine entsprechende Software (ein sogenanntes BKMS-System) eingerichtet, die eine dauerhafte anonyme Kommunikation mit einer:m Hinweisgeber:in ermöglicht. Eingesetzt wird die Software bislang spezifisch für den Bereich der Korruptionsbekämpfung.

g) Vernetzung mit der Zivilgesellschaft

- **Die Kommission empfiehlt, dass die Polizei mit der Zivilgesellschaft in einen intensiven Dialog tritt und dafür einen ehrenamtlichen Ethikrat initiiert.**

Die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft fördert das Verständnis der Polizei für gesellschaftliche Entwicklungen und kann so zu richtigen Lageeinschätzungen, differenzierterem Auftreten und Kommunizieren beitragen und auf diese Weise Fehlverhalten verhindern und Vertrauen in die Polizei stärken. Dafür muss die Polizei insbesondere auch die Ansichten von Vertreter:innen von Minderheitengruppen zur Kenntnis nehmen; auch deren Perspektive ist wichtig für die Reflektion über die Rolle der Polizei in einer pluralistischen Gesellschaft. Die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft gibt der Polizei zugleich auch die Möglichkeit, ihre eigene Rolle und ihr Aufgabenverständnis zu kommunizieren.

Grundsätzlich bestehen in Hessen strukturell gute Vorbedingungen für den Aufbau von Netzwerken mit der Zivilgesellschaft. Institutionell abgesichert ist dies mit dem HKE und dem Beratungsnetzwerk Hessen; zudem wurden in diesem Zusammenhang jüngst in jedem Polizeipräsidium Politikwissenschaftler:innen eingestellt. Diese Strukturen können

als Scharnier zwischen Zivilgesellschaft und Behörde genutzt werden. Zu prüfen ist, ob über den am 25. November 2020 verabschiedeten Maßnahmenkatalog der Bundesregierung zur Bekämpfung von Rechtsextremismus und Rassismus in diesem Zusammenhang Fördermöglichkeiten bestehen.⁵⁴

h) Untersuchung und Erforschung des Phänomens Rechtsextremismus

- **Es wird empfohlen, die Langzeitstudie durch das HKE für die weitergehende Bearbeitung der Thematik fortzuführen und darüber hinaus spezifische Fragestellungen von externen Wissenschaftler:innen untersuchen zu lassen.**

Die „Hessen-Studie“ sollte in der Form einer web-basierten Befragung als Längsschnittstudie fortgeführt werden. Dabei sollten in den nächsten Wellen verstärkt Items einbezogen werden, die auch in anderen Extremismusstudien genutzt werden, damit extremistische Einstellungsmuster bei einer vergleichenden Einordnung besser durchleuchtet werden. Die geplante Erweiterung der „Hessen-Studie“ auf Studierende ist zu begrüßen, weil damit auch Einstellungs- und Verhaltensänderungen nach dem Übertritt in die Berufspraxis (und dem Eintritt in die „Polizeikultur“) untersucht werden können.

Erweiterungen eines im Zusammenhang mit der „Hessen-Studie“ aufgelegten Forschungsprogrammes wären sinnvoll im Hinblick auf die Untersuchung von:

- Förderung einer kollektiven „Kultur des Hinsehens“,
- Entstehung, Entwicklung von und Ausstieg aus Chat-basierten Kommunikationsstrukturen extremistischer und menschenfeindlicher Inhalte auf der Grundlage bekannter und dokumentierter Chat-Gruppen (möglicherweise in Zusammenarbeit mit Forschungsgruppen aus anderen Bundesländern),
- „racial profiling“,

⁵⁴ Vgl. <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/997532/1819984/4f1f9683cf3faddf90e27f09c692abed/2020-11-25-massnahmen-rechtsex-tremi-data.pdf> [Datum des Zugriffs: 30.05.2021].

- Anlässen von Verfahrenseinleitungen bei polizeilichem Fehlverhalten und ihrer Erledigung auf der Basis von prozessproduzierten (Verfahrens-)Daten mit dem Ziel der Erhöhung von Transparenz.

Schließlich könnte bei begrenztem Einsatz von Ressourcen eine Vertiefung der Untersuchung extremistischer Einstellungen und ihrer Verbreitung durch systematisch angelegte Gruppendiskussionen (mit verschiedenen und unterschiedlich zusammengesetzten Gruppen von Polizeibeamt:innen) erfolgen.

Die Fortführung der „Hessen-Studie“ und Erweiterungen sollten koordiniert mit entsprechenden Forschungsansätzen in anderen Bundesländern (und an der Deutschen Hochschule der Polizei) durchgeführt werden. Die hessischen Untersuchungen sollten wie bisher weiter am HKE (bei Beibehaltung eines wissenschaftlichen Beirats) angesiedelt sein.

III. STÄRKUNG DER LERNENDEN ORGANISATION – OFFENHEIT FÜR KRITIK

1. DAS THEMA „LERNENDE ORGANISATION“ IM LICHT DES AUSGANGSSACHVERHALTS

Die sachgegenständlichen Vorfälle haben Fehlverhalten gezeigt, das wegen der neuen Möglichkeiten digitaler Kommunikation ein Jahrzehnt zuvor noch nicht denkbar gewesen wäre. Dies gilt insbesondere für die Chats, da entsprechende WhatsApp-Gruppen erst Mitte der 2010er Jahre üblich wurden, sich dann aber sehr schnell verbreiteten und zu einer allgemein genutzten Kommunikationsform wurden. Derartige neue technische Möglichkeiten, die von den Polizeibediensteten – ohne dass dies im Detail thematisiert worden wäre –, teils privat, teils dienstlich genutzt wurden, brachten Risiken mit sich, auf die eine Organisation wie die Polizei in adäquater Form reagieren musste.

In ähnlicher Weise gilt dies für die Veränderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts, wobei das Jahr 2015 aufgrund des Umfangs der Zuwanderung eine Zäsur bedeutete. Die Polizei hätte in der Lage sein müssen, gesellschaftlich gravierende Entwicklungen zu erkennen, zu bewerten und die Folgen für das System Polizei zu antizipieren, auch mit Blick auf eine potenzielle Polarisierung.

Dies ist der hessischen Polizei nicht in allen Bereichen gelungen, wie die lange Zeit unentdeckt gebliebenen rassistischen, rechtsextremen, antisemitischen und menschenverachtenden Chatverläufe zeigen. Für Kritik gilt es offen zu sein, aus Fehlern gilt es zu lernen. Vor diesem Hintergrund stellt die Kommission eine Reihe von Empfehlungen unter die Überschrift „Stärkung der lernenden Organisation“.

2. DIE POLIZEI ALS „LERNENDE ORGANISATION“

Im Kern geht es bei der lernenden Organisation um die Befähigung und Ertüchtigung einer Organisation, sich einer sich stetig verändernden Umwelt anpassen zu können.⁵⁵

Dabei sind fünf Dimensionen der Organisationsentwicklung voneinander zu unterscheiden:⁵⁶

- persönliche Kompetenz (Personal Mastery) – die Bereitschaft von Menschen, sich weiterzuentwickeln und umzudenken,
- mentale Modelle – verhaltenswirksame Interpretationen der Wirklichkeit, die in ihrer Gesamtheit das subjektive Weltbild jedes Menschen und jeder Organisation bilden,
- gemeinsame Visionen – „Zukunftsbilder“ der Organisation,
- Team-Lernen – Lernen in Gruppen,
- Systemdenken – Fähigkeit, Abhängigkeiten, Interdependenzen und Strukturen zu erkennen.

Diese abstrakten Dimensionen lassen sich sehr gut auf die verschiedenen Handlungsbereiche einer (Polizei-)Behörde übertragen: Die Dimension „Systemdenken“ umfasst etwa den Anspruch, Entwicklungen innerhalb des Systems der Polizeibehörde mit den gesellschaftspolitischen Umweltbedingungen und -veränderungen zum Gegenstand gemeinsamer Analysen zu machen; die Annahmen im Kontext der Dimension der „persönlichen Kompetenz“ beispielsweise auf alle Ebenen der Aus-, Fort- und Weiterbildung einerseits und der Führung von Mitarbeiter:innen andererseits; die Dimension der „Mentalen Modelle“ ist auch grundlegend für gelingende Formen der Kommunikation innerhalb und außerhalb der Behörde, und die Dimension der „gemeinsamen Vision“ rekurriert schließlich auf die Bedeutung von fixierten Werten, etwa in Form eines Leitbildes.

⁵⁵ Der Begriff der „lernenden Organisation“ wurde vom Organisations- und Systemforscher Peter M. Senge in den 1990er Jahren geprägt und fungiert als eine griffige Metapher für das Arbeits- und Handlungsfeld der Organisationsentwicklung (nach Senge, 1990).

⁵⁶ Pawlowsky, P (2019): Wissensmanagement. Oldenburg.

3. „FEHLERKULTUR“ IN DER POLIZEI

In Bezug auf Fehlervermeidung und Fehlerkultur in Organisationen kann man zwischen „harten“, vorwiegend technischen Lösungen und eher „weichen“ Faktoren unterscheiden. Technische Lösungen dienen der Fehlervermeidung, weiche Faktoren, wie etwa ein wertschätzender Umgang miteinander, fördern eine Kultur und ein Klima, sich offen über Probleme und Fehler auszutauschen. Eine derartige Fehlerkultur wird eher auf Teams als auf ganze Organisationen bezogen. Das bedeutet, dass es um den konkreten Umgang von Mitarbeitenden untereinander und um den Einfluss der Führungskräfte und die Arbeitsgestaltung der konkreten Aufgaben vor Ort geht, bei der Polizei vor allem um die Arbeit in den Dienst- oder Ermittlungsgruppen sowie die Dienstgruppenleitungen und ihre Stellvertretungen.

„Psychological safety“ im Team lässt sich wie folgt definieren: „Die Überzeugung, dass man im Team nicht beschämt, abgewiesen oder bestraft wird, wenn man sich offen äußert“.⁵⁷ Es geht also nicht darum, dass alle nett zueinander sind und sich gegenseitig nur loben. Im Gegenteil, Kritik muss und kann in einem solchen Klima viel offener geäußert werden, Informationen werden geteilt, auch über die Dinge, die nicht optimal gelaufen sind, und es gibt eine Offenheit, aus Fehlern zu lernen und als Team dadurch besser zu werden.

Folgende Faktoren sind in diesem Zusammenhang relevant:⁵⁸

- Persönlichkeit: proaktive Persönlichkeit und hohe Lernorientierung,
- gute Beziehungen zwischen Mitarbeitenden und Führungspersonen,
- ein inklusiver Führungsstil (Betonung und Wertschätzung von Diversität),
- ein transformationaler Führungsstil (Führung mit Vision, Motivation, Kommunikation und Anerkennung individueller Bedürfnisse),

- Interdependenz im Team (wechselseitige Abhängigkeit in der Bearbeitung der Aufgaben),

- gegenseitige Unterstützung im Team.

Eine konstruktive Fehlerkultur ist essenzielle Voraussetzung für eine Polizei in einem demokratischen Rechtsstaat. Nur eine frühzeitige Intervention und Transparenz bei Fehlverhalten beugt einer Eskalation vor und muss ab einer bestimmten Stufe auch zu disziplinarischen und strafrechtlichen Maßnahmen führen. Eine Polizeikultur, die Fehler und Fehlverhalten unter den Tisch kehrt, riskiert die Akzeptanz der Bevölkerung. Der Sachverständige Prof. Hans-Gerd Jaschke betonte bei seiner Anhörung vor der Kommission, dass es einer Verbesserung der Fehlerkultur in der Polizei bedürfe. Man müsse Fehler in der Dienstausbildung „stärker aufgreifen und diskutieren. Fehlentwicklungen müssten direkt angesprochen, reflektiert und bearbeitet werden“. Dieser Ansatz wurde auch von der am Polizeipräsidium Frankfurt am Main eingerichteten AG Fokus als zentral für Verbesserungen der Organisation angesehen. Dies ist ein wichtiger Ansatz, da in der Polizeiforschung allgemein die Beobachtung gemacht wird, dass es in der Polizei an Offenheit für Fehler fehlt.⁵⁹

Aufgrund der besonderen Befugnisse der Polizei (Gewaltmonopol) und des geltenden Legalitätsprinzips greifen bei Fehlern grundsätzlich staatliche Sanktionssysteme ein. Dennoch bleibt auch unter Beachtung dieser besonderen Bedingungen Raum, an einer richtigen Fehlerkultur in der Polizei weiter zu arbeiten. Entscheidende Bedeutung kommt dabei dem (vorbildlichen) Verhalten der Vorgesetzten zu.

Aus der Sicht der Kommission ist die hessische Polizei im Bereich der Aufgabenbewältigung (Einsatz, Strafverfahren, etc.) eine lernende Organisation, in Fragen der Organisationsentwicklung und der Führung fehlen dagegen flächendeckend geeignete Konzepte oder Instrumentarien.

Für die Beobachtung aus der externen Perspektive, wonach es der Polizei schwerfällt, eine adäquate Fehlerkultur zu entwickeln, lassen sich Erklärungsansätze in dem Anspruch finden, der an sie gestellt wird und den sie an sich selbst stellt. Die Polizei ist Garant des Rechtsstaates und sollte daher

⁵⁷ Amy Edmonson Psychological safety and learning behavior in work teams. *Administrative Science Quarterly* (1999), 44, 350– 383.

⁵⁸ Ebenda.

⁵⁹ Vgl. Kai Seidensticker, 2019.

fehlerlos arbeiten. Dabei ist sie oftmals mit schnellen Handlungsbedarfen bei dünner Informationslage in hochdynamischen Geschehnissen konfrontiert, bei denen es fast unvermeidlich ist, dass Fehler gemacht werden. Was für die Polizei als Ganzes gilt, gilt auch für die einzelnen Beamt:innen: Ein ausgeprägtes Interesse an der Abwehr des Vorwurfs rechtswidriger (oder unangemessener) Handlungen resultiert möglicherweise auch aus der Sorge vor Reputationsverlust, Schadensersatzverpflichtungen oder der Konfrontation mit dem Vorwurf eines Amtsdelikts. Dies erschwert die Akzeptanz einer Fehlerkultur.

4. STATUS QUO DER FORTBILDUNG

Die Fortbildung ist im Wesentlichen zentral organisiert. Es gibt ein inhaltlich breites, aber quantitativ deutlich zu geringes Angebot. Veranstaltungen werden auch zu Themen wie Demokratieverständnis, Diversität, Extremismus sowohl intern wie extern angeboten.

Für die Gesamtorganisation Polizei Hessen gibt es ein Hauptsachgebiet an der HPA, das Organisations- und Führungskräfteberatung anbietet, das aber komplett ausgelastet ist.

Die Führungskräftequalifizierung und -weiterbildung wird seit kurzem auch dezentralisiert angeboten und findet nun auch in den Präsidien durch geschulte Multiplikator:innen statt. Das Angebot ist inhaltlich vielfältig, und der Einbezug externer, auch polizeikritischer Trainer:innen ist zu begrüßen. Ein großes Problem ist das quantitativ nicht ausreichende Angebot und die Tatsache, dass Fortbildungen nicht verpflichtend sind. Die weitere Dezentralisierung der Führungskräfteweiterbildung scheint für eine schnellere und zielgenauere Adressierung der Bedarfe sinnvoll. Dies muss aber mit den nötigen Ressourcen in den Dienststellen unterlegt werden.

Eine entscheidende Rolle für das Erkennen und den Umgang mit Fehlverhalten fällt den Dienstgruppenleiter:innen (DGL) oder vergleichbaren ersten Führungsämtern zu; gerade hier sind die bisherigen Angebote aber quantitativ und qualitativ bei weitem nicht ausreichend (dazu im Einzelnen unten).

5. EMPFEHLUNGEN DER KOMMISSION

- **Die Kommission empfiehlt, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass sich die Polizei selbst als lernende Organisation versteht, dabei aber die besondere Rolle der Polizei in Staat und Gesellschaft angemessen zu berücksichtigen.**

Dies bedeutet, dass die Polizei der Gesellschaft signalisieren muss, dass sie, geht es um Grundwerte und Haltung, eine sehr klare Anspruchshaltung hat und kein abweichendes Verhalten toleriert, durch das die Gesellschaft verunsichert werden könnte. Zugleich aber muss sie betonen, dass alltägliches polizeiliches Handeln nicht fehlerfrei sein kann und dafür eine angemessene Fehlerakzeptanz in der Bevölkerung ebenso wie in der Politik bestehen muss. Diese Fehlerakzeptanz kann aber nur entstehen, wenn die Polizei auch ihre internen Mechanismen zur Fehlerbeseitigung im Rahmen einer konstruktiven Fehlerkultur transparent kommuniziert.

Neben der entsprechenden Kommunikation nach außen ist auch eine Kommunikation nach innen erforderlich. So müssen die Mitarbeiter:innen über die allgemeinen Rahmenbedingungen einer lernenden Organisation und auch über die aktuell tatsächlich stattfindenden Organisationsentwicklungsprozesse informiert werden, um unterstützend und positiv daran teilnehmen zu können. Transparenz zu den wichtigen Themen der Gesamtorganisation führt zu einem identitätsstiftenden Wir-Gefühl (Corporate Identity), insbesondere wenn auch Beteiligungsmöglichkeiten eröffnet werden.

Offenheit für Kritik von außen bedeutet auch, Feedback von Zeug:innen und Betroffenen anzunehmen.

- **Aus Sicht der Kommission ist Aus- und Fortbildung der Dreh- und Angelpunkt zum Aufbau und zur Stärkung einer resilienten, lernenden Organisation. Die Kommission empfiehlt, dafür die notwendigen Ressourcen bereitzustellen.**

Notwendig ist eine standardisierte und mit ausreichenden Ressourcen hinterlegte Fortbildungskonzeption, zugleich aber auch eine Verstärkung der dezentralen internen Fortbildung, die flexibel gestaltet sein muss. Wo immer sinnvoll und notwendig, ist eine Beibehaltung und Verstärkung der zentralen Fortbildung umzusetzen. Bestehende Ansätze sollen

konsequent weitergeführt, aber auch evaluiert und geprüft werden. Möglich sind auch e-learning-Anwendungen. Fortbildungswille muss durch die Führungskräfte angemessen berücksichtigt werden, zeitliche Freiräume sind entsprechend einzuplanen. Die Teilnahmebereitschaft der Mitarbeiter:innen an Fortbildungsveranstaltungen muss in standardisierter Form ein Bestandteil der Beurteilung sein. Ratsam ist, auch Personen aus der Zivilgesellschaft in Ausbildung als Dozierende und Gesprächspartner:innen einzubeziehen.

Folgende Themen sind, geht es um Fehlverhalten, essenzielle Bestandteile des Aufbaus einer lernenden Organisation:

- interkulturelle Kompetenz,
- Demokratieverständnis,
- politische Bildung,
- Medienkompetenz,
- Umgang mit schwierigen Gesprächssituationen.

Darüber hinaus ist es notwendig, Methoden zur Vorbereitung auf neue Herausforderungen und Rahmenbedingungen einer sich stetig veränderten Gesellschaft und Umwelt zu schulen. Sinnvoll sind regelmäßige Workshops zum Erfahrungsaustausch innerhalb der Dienststelle. Die Leitbildkoordinator:innen in jeder Behörde könnten in die Organisationsentwicklungsprozesse einbezogen werden und Einsatznachbereitungen begleiten.

- **Die Kommission sieht das dringende Erfordernis, einen ganzheitlichen Organisationsentwicklungsprozess aufzusetzen, der die erforderlichen Rahmenbedingungen für eine lernende Organisation nachhaltig sicherstellt.**

Für diesen Organisationsentwicklungsprozess sind Bedarfserhebung und Zielbeschreibung erforderlich. Hilfreich für die Entwicklung einer Gesamtstrategie ist externe Fachexpertise.

- **Schließlich empfiehlt die Kommission in diesem Zusammenhang regelmäßige Supervision sowie sogenannte Präventionskuren in Ergänzung zu den Angeboten der psychosozialen Unterstützung.**

Supervision soll grundsätzlich konsequent, regelhaft und breit verfügbar sein, auch dezentralisiert, auch als Standard bei kleinen Einsatzanlässen und grundsätzlich in regelhaften Zeitabständen. Für Mitarbeiter:innen, die aufgrund ihres Tätigkeitsfeldes stärker gefährdet sind, besonderen Belastungsmomenten ausgesetzt zu werden und daher potenziell problematische Entwicklungen zu nehmen (etwa Schwerpunktreviere/Innenstadtreviere, Sachbearbeitung Sexualdelikte), soll sie obligatorisch sein. Dafür ist eine umfassende Bedarfserhebung erforderlich.

Die derzeit noch nicht realisierten – aber in Ausschreibung befindlichen – Präventionskuren für besonders belastete Mitarbeiter:innen können hier förderlich wirken, da sie jene, die besonderen Belastungen ausgesetzt sind, stärken sollen, um Leistungsfähigkeit und Motivation zu erhalten.

IV. ÜBERGANG ZWISCHEN STUDIUM UND BERUFSALLTAG – DEN „PRAXISSCHOCK“ ABMILDERN

1. DAS THEMA „PRAXISSCHOCK“ IM LICHT DES AUSGANGSSACHVERHALTS

An den Chats waren Polizeibeamt:innen verschiedenen Alters beteiligt, im Schwerpunkt aber Beamt:innen im Alter von etwa 30 bis 40 Jahren; sie standen nicht am Übergang zwischen Studium und Beruf. Dennoch haben die Anhörungen ergeben, dass dieser Zeitpunkt für die Einstellung zum Beruf und insbesondere auch für die Wirkung der in der Ausbildung vermittelten Werte von zentraler Bedeutung ist. Entsteht der Eindruck, in der Praxis das Erlernte nicht wirklich brauchen zu können, weil ganz andere Rahmenbedingungen gelten, wird die Bedeutung der Investition in die Ausbildung relativiert. Deshalb ist es nach Überzeugung der Kommission von großer Bedeutung, dass der Praxisschock abgemildert wird und die Ausbildungsinhalte, insbesondere Demokratietraining und interkulturelle Kompetenz, auch in der Praxis Wirkung entfalten können.

2. POTENZIELL NEGATIVE KONSEQUENZEN DES PRAXISSCHOCKS

Praxisschock lässt sich als einen schmerzhaft erlebten Kontrast zwischen dem Berufsleben und dem schulischen oder studentischen Leben bezeichnen, den Berufsanfänger:innen häufig erleben.⁶⁰ Probleme, die Berufsanfänger:innen treffen können, sind vor allem:

- Übergang in das Arbeitsleben (etwa durch Fremdbestimmung bei der Zeiteinteilung),
- Umgang mit anderen Personen (formelle Beziehungen anstelle von freundschaftlichen Kontakten),

- Probleme bei der Einarbeitung (durch unzureichende Definition oder zu umfangreiche Arbeitsaufgaben),
- Probleme mit der Qualifikation (zum Beispiel dadurch, dass erlernte Fähigkeiten in der Praxis keine Rolle spielen),
- Probleme mit der Rollenambiguität (unklare Erwartungen von anderen und sich selbst),
- Feedback-Defizit (keine, unzureichende oder späte Rückmeldung über die Arbeitsleistung),
- Entfremdung (fehlende Identifikationsmöglichkeit mit der Arbeit),
- Leistungsdruck.

Mit Praxisschock kann auch eine Form der Frustration oder Resignation nach Eintritt in die praktische Berufstätigkeit bezeichnet werden.⁶¹ Ob diese Frustration zu Desillusionierung führt, hängt davon ab, wie sie bewältigt wird. Wird die Einstellung zu Merkmalen der beruflichen Tätigkeit angepasst oder korrigiert, ist nach dieser Theorie eine negative Beeinflussung nicht zu erwarten. Danach sind vor allem zwei Ursachen für den Praxisschock relevant, nämlich überhöhte Erwartungen sowie unzureichende Vorbereitung auf die Praxis. Dies spielt gerade in helfenden Berufen und auch bei der Polizei eine Rolle, da das Studium nur schwer auf die tatsächliche spätere Berufstätigkeit vorbereiten kann, die durch viele persönliche Interaktionen mit unterschiedlichen Menschen, zum Teil auch in Ausnahmesituationen, gekennzeichnet ist.⁶² Gerade im Polizeiberuf gibt es viele Ereignisse, die im Studium zwar theoretisch besprochen, aber nicht praktisch geübt werden können (so etwa die Konfrontation mit einer Leiche oder Angehörigen bei der Überbringung einer Todesnachricht).⁶³

Je größer der Kontrast zwischen Erwartungen und Realität erlebt wird, desto geringer ist das Commitment und die Bindung an die Organisation.⁶⁴ Studien bei Lehrkräften haben gezeigt, dass der Praxisschock schon relativ früh zum Burnout im Beruf führen kann.⁶⁵

⁶⁰ Neuberger, O. (1994). Personalentwicklung (2. Aufl.). Stuttgart: Enke.

⁶¹ Pfennighaus, D. (2000). Desillusionierung im Beruf. Ein Konstrukt in der Burnout-Forschung. Marburg: Tectum Verlag.

⁶² Scheer, C.A. (2010). Hält die Polizei, was sich Polizisten von ihr versprochen haben? Frankfurt: Verlag für Polizeiwissenschaft.

⁶³ Ebenda.

⁶⁴ Dean, R. A. (1983). Reality shock: The link between socialisation and organisational commitment. *Journal of Management Development*, 2, 55-65.

⁶⁵ Zimmermann, F., & Klusmann, U. (2016). Burnout und Stress beim Übergang in den Lehrerberuf. *Psychologie in Erziehung und Unterricht*, 63(4), 241-243.

Quellen für (falsche) Erwartungen sind:

- gesellschaftliche Stereotype (bei der Polizei zum Beispiel durch Krimis),
- frühe Erfahrungen (etwa Erlebnisse, die man als Kind mit der Polizei gemacht hat),
- Ausbildung (an der HfPV),
- Startphase in der Organisation (in den ersten Wochen auf der Dienststelle).

Auf die ersten beiden Quellen hat die Organisation relativ wenig Einfluss; Ausbildung und die Startphase sind dagegen gut beeinflussbar. Reduzieren lässt sich der Praxischock durch sogenannte realistic job previews, also durch möglichst realistische Einblicke in den Beruf noch vor dem Eintritt in die Organisation.

Auch in den Anhörungen der Kommission wurde auf eine Reihe von Faktoren verwiesen, die die Diskrepanz zwischen theoretischen Studieninhalten eines Bachelor-Studiums und den Alltagsherausforderungen im polizeilichen Einzeldienst erklärbar machen. So werden in der Praxis erste Gewalterfahrungen außerhalb des Schonraums eines Trainings im Studium gemacht. Gilt es, in dynamischen Situationen schnelle Entscheidungen ohne Rückkoppelung zu Streifenführer:innen zu treffen, kann dies hohe persönliche Konsequenzen für Berufsanfänger:innen und auch für Dritte haben. Das Risiko, schadenersatzpflichtig oder eines Amtsdelikts angeklagt zu werden, ist real. Allerdings ist es möglich, Berufsanfänger:innen einerseits auf derartige Situationen mental vorzubereiten, und sie andererseits danach aufzufangen. Geschieht dies nicht, können negative Prozesse in Gang gesetzt werden. So kann ein Gefühl der Unsicherheit entstehen, da das Gelernte scheinbar keine Handlungssicherheit zur Bewältigung der akuten Problemlagen liefert. Dies kann zu vereinfachten schematischen Wahrnehmungen und Handlungen führen und „In Group/Out Group – Effekte“ bestärken. In einer derartigen Situation besteht die Gefahr einer Entwicklung von Vorurteilen, der Entstehung von vorurteilsbehafteten Narrativen und letztlich auch einer Entfremdung von jenen Teilen der Bevölkerung, die man nicht versteht und vor denen man nicht verstanden wird, mit denen man aber beruflich zu tun hat.

Erfolgt keine Rückkoppelung derartiger Erfahrungen, ist es naheliegend, dass unkritisch bestehende Handlungsweisen, Sprache und Einstellungen einer:in älteren Polizeibeamt:in als „role model“ übernommen werden. Dann ist es vom Zufall abhängig, wie „vorbildlich“ das Modell ist. Wahrscheinlich ist in diesem Zustand des Praxischocks eher eine Anpassung an als eine Veränderung des „role models“. Lebt das „role model“ beispielsweise eine diskriminierende oder schlechtestenfalls der freiheitlichen demokratischen Grundordnung ablehnend gegenüberstehende Einstellung vor, ist die Gefahr groß, dass auch Berufsanfänger:innen auf diese Weise „eingenordet“ werden.

Aufgrund der aktuell sehr hohen Anzahl von Einstellungen in der hessischen Polizei gerät die Organisation an ihre Belastungsgrenze. Die Gefahr ist groß, dass die Qualität der Praktika und auch die Betreuung bei den ersten echten Diensten darunter leidet. Die Praxisausbilder:innen müssen mehr Freiräume für die Aufgabenbewältigung, also Entlastung im originären Dienst erhalten. Dies kann nur durch personelle Verstärkungen in den Dienstgruppen erfolgen.

Verstärkt werden die negativen Effekte, wenn auch die Ausbildung unzureichend ist, da zwar fachlich kompetente Lehrbeauftragte eingesetzt werden, diese aber selbst keine ausreichenden Einblicke in die polizeiliche Praxis und die Praxisbedarfe haben; dies wurde bei den Anhörungen mehrfach moniert. Zudem kann ein negativer Faktor der Generationenabstand zwischen Führungskräften und Berufseinsteiger:innen sein, wenn erstere nur noch geringe Sensibilität für einen möglichen Praxischock haben und den eigenen Berufseinstieg eher verklärt sehen.

3. EMPFEHLUNGEN DER KOMMISSION

- **Die Kommission empfiehlt, das Anforderungsprofil und die spezifische Ausbildung der Praxisausbilder:innen zu schärfen.**

So sollen die Praxisausbilder:innen einem bestimmten Eigenschaftsauswahlverfahren unterzogen werden und auch eine spezifische Fortbildung, insbesondere zum Leitbild, erhalten. Die Kommission ist sich der Tatsache bewusst, dass dies ressourcenaufwändig ist.

Die Ausbilder:innen müssen mental auf kritische und belastende Situationen für die Studienabgänger:innen vorbereitet sein, um diese adäquat begleiten zu können. Die Wahrnehmung von Tätigkeiten als Praxisausbilder:innen müssen in standardisierter Form ein Bestandteil der Beurteilung sein.

- **Besonders wichtig ist, dass Räume für Reflexion, Intervention und kollegiale Beratung geschaffen werden.**

Grundsätzlich sind die aufnehmenden Dienststellen dafür zu sensibilisieren, welche besonderen Bedürfnisse junge und unerfahrene Kolleg:innen in ihren ersten Dienstjahren aufweisen. Organisatorische Rahmenbedingungen (unter anderem Räumlichkeiten, operative Entlastung) bei den aufnehmenden Dienststellen müssen standardisiert sein und auf die gestiegene Zahl der Absolventen angepasst werden. Im Hinblick auf inhaltliche Elemente ist insbesondere Wert zu legen auf den leitbildorientierten Wertekodex, auf Sprachregeln und auf eine Kultur der Offenheit.

- **Die Kommission rät, ein abgestimmtes Konzept von Intervention und Mentoring zu entwickeln. Beim Mentoring sind verschiedene Formen denkbar, insbesondere auch ein Stufenkonzept bei der Einführung. Die entsprechenden Bedarfe sind zu prüfen.**

Als wirkungsvolle Instrumente zur Unterstützung im Übergang von Studium zum Beruf wurden vor allem Mentoring und Intervention identifiziert, da damit die Verarbeitung von Einsatzerfahrungen ermöglicht, der sogenannte Praxischock gemildert und letztendlich auch ein potenzielles Abgleiten in eine den Rechtsstaat ablehnende Haltung sowie eine damit verbundene Radikalisierung verhindert werden kann. Dabei soll die Reflexion mit Dialogpartner:innen

gerade auch um kritische Fragen gehen, wie etwa die Frage nach der Änderung des eigenen Menschenbildes aufgrund neuer Erfahrungen oder die Änderung der Sensibilität für sprachliche Umgangsformen.

Schlechtestenfalls erhalten Polizeibedienstete erst Jahre nach dem Ende ihrer Ausbildung die erste Fortbildung oder Praxisreflexion. Dies sieht die Kommission als deutlich zu spät an. Empfehlenswert ist, dass Polizeibedienstete in den ersten zwei Jahren nach dem Ende des Studiums zu Veranstaltungen, bei denen der berufliche Alltag reflektiert wird, an die Hochschule zurückkehren, wobei dies auch auf freiwilliger Basis und ohne großen verwaltungsmäßigen Aufwand organisiert werden kann.

Mit Blick auf die große Zahl an Berufsanfänger:innen, die die hessische Polizei in den nächsten Jahren zu integrieren hat, kann ein Mentoring-System, bei dem für jede:n Einzelne:n ein:e Mentor:in individuell ausgesucht und deren Tätigkeit fortlaufend evaluiert wird, möglicherweise aus Kapazitäts Gesichtspunkten nicht schnell implementiert werden; dies wäre aus Sicht der Kommission vom Land Hessen zu prüfen. Aber auch wenn ein umfassendes System nicht *ad hoc* aufbaubar ist, so könnte Mentoring auch im Rahmen eines Stufenkonzepts eingeführt werden, das mit einem:einer persönlichen Ansprechpartner:in („einer Telefonnummer“) beim Berufsanfang beginnt und das nach und nach erweitert und professionalisiert wird.

- **Die Kommission empfiehlt, im Studium besser auf den Praxischock vorzubereiten.**

Während, wie dargestellt, ein Praxischock in mancherlei Hinsicht nicht völlig zu verhindern ist, wohl aber die Effekte abzumildern sind, sollten beim Studium in jedem Fall die Möglichkeiten genutzt werden, um gut auf die Praxis vorzubereiten. Dafür wäre es sinnvoll, die Anzahl der hauptamtlichen Dozent:innen mit Polizeibezug zu erhöhen. Inhaltlich wäre es empfehlenswert, bereits im Studium die Polizeistudie des HKE im Hinblick auf mögliche Belastungsfelder des polizeilichen Alltags zu reflektieren. Auch sollten das Curriculum angepasst und die Inhalte der Konzeption Wirksames Auftreten und Kommunizieren im Streifendienst (WAKIS) intensiver diskutiert und geübt werden, um die Entscheidungsfindung in kritischen Situationen zu erleichtern.

Als sehr hilfreich und unkompliziert erscheint auch ein Tutoriensystem während des Studiums, bei dem ältere Studierende sich der Belange jüngerer Studierender annehmen. Nach den Aussagen bei den Anhörungen existiert dies bereits in gewissem Umfang. Ein Tutoriensystem muss an allen Standorten ermöglicht werden.

V. STÄRKUNG DES ERSTEN FÜHRUNGSAMTES

1. DAS THEMA „ERSTES FÜHRUNGSAMT“ IM LICHT DES AUSGANGSSACHVERHALTS

Bei den Anhörungen der Führungskräfte der hessischen Polizei⁶⁶ wie auch von Prof. Tobias Singelstein⁶⁷ wurde immer wieder thematisiert, es sei völlig unverständlich, dass alle betroffenen DGL ausgesagt hätten, weder von den Inhalten der Chatgruppen noch von den rechtsextremistischen, antisemitischen oder menschenfeindlichen Einstellungen derer gewusst zu haben, für die sie Verantwortung zu tragen hatten. Dies sei deshalb kaum vorstellbar, da die DGL tagtäglich mit ihren Teams zusammenarbeiteten und die Stärken und Schwächen jedes und jeder Einzelnen kannten und auch kennen mussten, um die Erfüllung der polizeilichen Aufgaben sicherzustellen.

Auch wenn in den sachgegenständlichen Straf- und Disziplinarverfahren, soweit der Kommission bekannt, festgestellt wurde, dass keine:r der Teilnehmer:innen an den Chats im Dienst negativ aufgefallen war, dass einige sogar als Leistungsträger:innen galten, so teilt die Kommission doch die bei den Anhörungen vertretene Ansicht, dass die DGL beim Aufdecken von Fehlverhalten eine Schlüsselstellung einnehmen. Die DGL sind die einzigen, die „nah dran“ sind. Eine grundlegende Verbesserung der Situation hat an dieser Führungsebene anzusetzen. Gleichwohl sind dadurch die weiteren Führungsebenen nicht aus ihrer Verantwortung entlassen – das Gegenteil ist der Fall. Sie sind verantwortlich dafür, für die erste Führungsebene die Rahmenbedingungen zu schaffen, damit diese ihre herausragende Aufgabe auch gut bewältigen kann.

Dies gilt auch für die Fälle der unerlaubten Datenabfragen. Auch dabei geht es darum, wie Regeln vor Ort gelebt und umgesetzt werden; ein laxer Umgang mit Daten und Pass-

wörtern geht in der Regel auf den:die jeweils unmittelbare:n Vorgesetzte:n zurück.

Vor diesem Hintergrund hält es die Kommission für essenziell, ein besonderes Augenmerk auf „das Funktionieren“ der ersten Führungsebene und damit auf die DGL zu richten.

2. STELLUNG DER INHABER:INNEN DES ERSTEN FÜHRUNGSAMTES INNERHALB DER POLIZEI

Aktuell gibt es ca. 1.300 DGL oder vergleichbare erste Führungssämter⁶⁸ (im Folgenden DGL) in den sieben Flächenpräsidien und dem Hessischen Bereitschaftspolizeipräsidium.

DGL sind in besonderem Maße gefordert, unterschiedliche Rollen – Vertrauensperson und Vorgesetzte:r – miteinander zu vereinbaren. Unterstützt werden die DGL in ihrer Führungsaufgabe vor Ort durch die mittlere Führungsebene die Dienststellen-, Einheits- und Hauptsachgebietsleitungen.

Die Funktion DGL ist das erste Führungsamt, welches in den sachgegenständlichen Verfahren eine bedeutsame Rolle spielt. Die Erkenntnisquellen der DGL sind vielfältig, auch wenn in der Regel keine unmittelbare eigene Wahrnehmung von Äußerungen und Verhalten der Kolleg:innen im Einsatz möglich ist. Zu diesen Erkenntnisquellen gehören Dienstbesprechungen, alltägliche Gespräche auf der Dienststelle, Chatgruppen (die Kommunikationsraum für normales Dienstgruppen-Leben sind), Personalgespräche, Mitteilungen von Mitarbeiter:innen, auch etwaige Beschwerden und Berichte von zivilgesellschaftlichen Organisationen. Die erste Führungsebene sollte damit grundsätzlich in der Lage sein, Fehlverhalten wahrzunehmen, die Atmosphäre auf einer Dienststelle einzuschätzen und frühzeitig problematischen Entwicklungen gegenzusteuern.

Für die Streifenbeamt:innen sind die DGL die unmittelbaren Ansprechpartner:innen. Ab Berufsbeginn ist die Erfahrung mit denjenigen, die die erste Führungsebene repräsentie-

⁶⁶ Vgl. z.B. das Protokoll der Anhörung von Sabine Thureau, der Präsidentin des HLKA (2. November 2020): „Sie könne nicht verstehen, wie einer:m Dienstgruppenleiter:in oder Kolleg:innen ein solches Verhalten und eine solche Einstellung verborgen geblieben sein sollte. Sie erklärt, dass Dienstgruppen zusammen durch Situationen gehen, bei denen es um Leben und Tod gehe. Hierbei würde man sich gegenseitig intensiv kennenlernen. Nach ihrer Auffassung blieben bestimmte Einstellungen im alltäglichen Dienst nicht verborgen.“

⁶⁷ Anhörung am 30.11.

⁶⁸ z.B. Ermittlungsgruppenleiter:innen, Hauptsachgebietsleiter:innen, Gruppenführer:innen.

ren, entscheidend für die Haltung zu Vorgesetzten und das Vertrauen in sie. Insbesondere bei Meldungen von Fehlverhalten innerhalb des Teams ist wichtig, wie professionell mit solchen Hinweisen umgegangen wird. Bei den Anhörungen wurde darauf hingewiesen, dass all diejenigen, die Fehlverhalten melden (insbesondere jene auf den unteren Stufen der polizeilichen Hierarchie), von den jeweiligen Vorgesetzten Unterstützung brauchen.

3. DIE ROLLE DER DIENSTGRUPPENLEITER:INNEN IM LICHT DER VORFÄLLE

Nach Ansicht der Kommission kann in den sachgegenständlichen Verfahren davon ausgegangen werden, dass die jeweils zuständigen DGL rechtsextremistische und gewaltverherrlichende Äußerungen in Chatgruppen teilweise über Jahre (in einigen Fällen seit 2015) nicht kannten, nicht entdeckten oder aber tolerierten und dass in einem Fall ein DGL auch selbst an den entsprechenden Chats beteiligt war.

Bei Datenabfragen scheint, zumindest teilweise, die Praxis, Praktikabilität höher als Datensicherheit zu werten, nicht hinterfragt und auch dann nicht geändert worden zu sein, als aufgrund der sachgegenständlichen Vorgänge das Thema auf der obersten Leitungsebene aufgegriffen wurde und strengere Vorgaben gemacht wurden.

In den Anhörungen wurde eine Vielzahl von Gründen für die Defizite bei der Prävention von Fehlverhalten und bei der Kontrolle der Teams durch die DGL in den aufgedeckten Fällen genannt:⁶⁹

Überforderung und Zeitmangel

Ein wichtiger Faktor sei die zeitliche Überlastung der DGL, da sie sehr vielfältige Aufgaben hätten. Im Mittelpunkt stehe die operative Führung; daneben seien sie für Dienstaufsicht, Fachaufsicht, Dienstplanung und für die Erfüllung einer Vielzahl von Verwaltungsaufgaben, außerdem auch noch für den Dienstunterricht für junge Kolleg:innen verantwortlich. Daher hätten DGL kaum Zeitfenster, um sich mit der Dienstgruppe und anderen DGL auszutauschen. Dies gelte

insbesondere in den Brennpunktrevieren. Eine Einsatznachbereitung in Bezug auf leitbildkonformes Handeln und das Erkennen psychosozialer Belastungsmomente der Mitarbeiter:innen sei kaum möglich. Belastend sei auch die Vielzahl von gesetzlichen und untergesetzlichen Regelungen, die man kennen müsse; zudem müsse man sich auch noch mit den jeweiligen Einsatzkonzeptionen auseinandersetzen.

Fehlende Kenntnisse und falsche Empathie

Wird die Meldung von Fehlverhalten unterlassen, so könne dies auch schlicht darauf beruhen, dass bestimmte Handlungen nicht als Fehlverhalten erkannt oder uminterpretiert würden. In den Anhörungen wurde beispielsweise deutlich, dass Fehlverhalten oft beschönigt wird („derber Witz“, „Der Kollege musste mal Dampf ablassen, meint es aber gar nicht so“). Ein anderer Abwehrmechanismus sei, zu leugnen, dass die Äußerung die innere Haltung der Kolleg:innen widerspiegele („Der ist doch kein Rechtsextremist“). Oder aber es werde versucht, den wahrgenommenen Konflikt zwischen dem eigenen positiven Bild von Kolleg:innen mit dem damit eigentlich unvereinbaren Sprechen oder Handeln in Übereinstimmung zu bringen, und damit Letzteres einfach auszublenken („Der ist doch ein guter Kollege“). Dazu könne auch fehlendes Vertrauen in die Vorgesetzten oder die Organisation als Ganzes kommen.

Dass Meldungen von Fehlverhalten unterbleiben, könne auch damit zusammenhängen, dass die Konsequenzen einer Verdachtsmeldung oder einer Kritik für die Meldenden kaum einschätzbar seien, da die Gerüchtelage laute, beim geringsten Tatverdacht werde massiv reagiert, es werde „mit Kanonen auf Spatzen geschossen“. Außerdem wolle man nicht die Ursache dafür sein, dass Kolleg:innen ihre Stellung verlieren und stigmatisiert werden.

Dass DGL in ihren Teams nicht auf Meldungen dringen, lässt sich unter Umständen auch mit dem „Korpsgeist“ in der Polizei erklären. Es sei menschlich, „den Partner, der mein Leben schützt, auch mal zu schützen“. Insoweit bestehe eine gegenseitige Abhängigkeit: Da Fehlverhalten in krisenhaften Alltagssituationen schnell passiere, habe jeder Grund, auf die Diskretion der anderen zu vertrauen. DGL könnten kein

⁶⁹ Vgl. das Protokoll der Anhörung von Polizeipräsident Gerhard Bereswill (05.10.2020): Es sei von „einem multifaktoriellen Ursachenbündel mit vermutlich unterschiedlichsten Ausprägungen bei jedem Einzelnen auszugehen“.

Interesse daran haben, das Grundvertrauen innerhalb des Teams zu schwächen.

Viele Gründe, warum Meldungen nicht erfolgten, seien auch von den DGL nicht individuell beeinflussbar. Dies gelte insbesondere in Fällen, in denen Meldungen von Fehlverhalten deshalb unterbleiben, weil diejenigen, die entsprechende Informationen haben, selbst involviert seien und die dienstrechtlichen und strafrechtlichen Konsequenzen fürchteten.

Verheimlichung der Einstellungen

Auch wenn die Vertreter:innen der Polizeispitze bei den Anhörungen, wie ausgeführt, betont haben, es sei nicht zu verstehen, dass die DGL der betroffenen Dienstgruppen nichts von den Chats und den Einstellungen derer, die dort aktiv waren, bemerkt hätten, ist doch auch nicht auszuschließen, dass das Verhalten tatsächlich nach außen hin nicht erkennbar war. Dies ändert aber nichts an dem Befund, dass die DGL am nächsten dran sind und, wann immer eine Aufdeckung möglich ist, dies über sie laufen müsste.

Mangelnde Vorbereitung auf die Funktion als Dienstgruppenleiter:innen

Wenn die DGL es – zumindest in den sachgegenständlichen Fällen – nicht vermocht haben, Fehlverhalten frühzeitig aufzudecken, so ist aus der Sicht der Kommission der entscheidende Grund dafür darin zu sehen, dass sie für diese Aufgabe nicht ausreichend vorbereitet waren. Ein Seismograph für Fehlverhalten zu sein ist eine hohe Erwartungshaltung. DGL haben oft einen „Kaminaufstieg“ aus der Dienstgruppe hinter sich; aus Kolleg:innen werden Mitarbeiter:innen. Fehlverhalten in einer derartigen Beziehung anzusprechen ist besonders schwierig. Auf eine derartige „Sandwichposition“, Teil der Mannschaft und Vorgesetzte:r zu sein, muss man besonders gut vorbereitet sein, und dies gerade dann, wenn zusätzlich eine Vielzahl von operativen Aufgaben zu erledigen ist. An dieser Vorbereitung, so die Erkenntnis der Kommission, fehlt es. Die Vorbereitung der DGL auf die Übernahme von großer Verantwortung in der hessischen Polizei ist gegenwärtig unzureichend und stark verbesserungsbedürftig.

Dies liegt ganz grundsätzlich an dem Fehlen einer ausreichend langfristigen Personalplanung. Es gibt keinen systematischen Ansatz, um geeignete Kandidat:innen zu identifizieren und zu fördern. Die Personalfuktuation führt oft zu massivem „Nachrutschen“ aus der Mannschaft. Diejenigen, die befördert werden, haben keine spezifische Vorbereitung auf die Übernahme des ersten Führungsamtes. Die als Mannschaftsmitglied gemachten Fehler fallen ihnen nicht als fehlerhaft auf; gelerntes Organisationswissen wird in der neuen Funktion nicht mehr hinterfragt. Das Leitbild spielt aufgrund der gescheiterten Implementierung in Hessen, wie ausgeführt, keine Rolle.

Anders als bei der früheren dreigeteilten Laufbahn, als es der Regelfall war, bei der Polizei im mittleren Dienst anzufangen und dann über ein Fachhochschulstudium als Führungskraft qualifiziert zu werden, ist bei denjenigen, die aus einem Bachelorstudium in den Polizeidienst eintreten, keine gesonderte Fortbildung mit Bezug zu Führungsaufgaben vorgesehen. Nachwuchskräfte werden aktuell nur aufgrund guter Beurteilungen ausgewählt; dies wird – auch polizeiintern, wie sich bei den Anhörungen gezeigt hat – als nicht adäquat erachtet.

Es ist evident, dass Fortbildung gegenwärtig nicht in ausreichendem Umfang angeboten wird; insbesondere wird sie nicht vor Aufnahme der neuen Führungsverantwortung angeboten, sondern, wenn überhaupt, erst danach. Bezeichnend war die Aussage eines DGL bei der Anhörung, er habe seit 20 Jahren keine Führungsförderung bekommen.

Das neue Instrument einer dezentralen Fortbildung steckt zum Teil noch in den Kinderschuhen und ist nicht ausreichend entwickelt; zweitägige Seminare können die Defizite nicht ausgleichen. Antizipative Vorbereitung auf neue Herausforderungen und Rahmenbedingungen einer sich stetig veränderten Gesellschaft und Umwelt ist damit erst recht nicht möglich.

In den nächsten fünf Jahren werden 300 DGL und rund 100 stellvertretende DGL pensioniert.⁷⁰ Angesichts der Einstellungsinitiative (Einstellungen im Jahr 2019: rund 1.000 neue Beamt:innen, im Schnitt rund 350 Pensionierungen pro Jahr) wird den Führungs- und Ausbildungsfähigkeiten der

⁷⁰ Bericht des LPP vom 30.12.2020 an die Kommission (Jahrgänge 1957 – 1965).

DGL besondere Bedeutung zukommen. Aus Sicht des ehemaligen Landespolizeipräsidenten Udo Münch ist mit der Einstellungsoffensive der letzten Jahre der Einzeldienst bei seinem Ausbildungsauftrag an die Leistungsgrenze geraten, das gesamte System sei hart an der Grenze des Leistbaren. Praxisausbilder:innen (traditionell als „Bärenführer:innen“ bezeichnet), die als erfahrene Kolleg:innen Berufsanfänger:innen unterstützten, gebe es nicht mehr in einer ausreichenden Anzahl.⁷¹

Nicht zuletzt ist auch die fehlende Anbindung der DGL an Führungszirkel der Polizei zu monieren, da sie viel zu wenig Kenntnis von strategischen Behördenthemen haben.

4. EMPFEHLUNGEN DER KOMMISSION

- **Die Kommission empfiehlt, die langfristige Personalentwicklung zu optimieren und dabei insbesondere auch das erste Führungsamt einzubeziehen. Dabei gilt es, einen systematischen Ansatz zur Identifizierung zukünftiger Führungskräfte zu entwickeln.**

Im Einzelnen geht es darum, einen systematisierten Kriterienkatalog zu entwickeln, sich regelmäßig mit dem Stamm der Mitarbeiter:innen zu beschäftigen und Workshops „übergeordneter Führungskräfte mit möglichen Kandidat:innen“ zu veranstalten, so dass sich die Führungskräfte von den Kandidat:innen ein eigenes Bild machen können. Aus Sicht der Kommission wäre ein guter Weg, ein Eignungsauswahlverfahren („Exzellenz-Zentrum“) bereits für das erste Führungsamt zu organisieren, zu dem jene eingeladen werden, die von den Führungskräften dafür vorgeschlagen werden.

- **Die Kommission empfiehlt, niemanden mit einem ersten Führungsamt, insbesondere nicht zur:m DGL zu betrauen, der:die nicht vorab an einer Führungsfortbildung teilgenommen hat.**

Als adäquat erachtet die Kommission eine obligatorische Führungsfortbildung von drei mal zwei, also insgesamt sechs Wochen, die zu absolvieren ist, bevor die Beauftragung in Kraft tritt. Dies würde bedeuten, etwa 80 neue Planstellen zu schaffen, wenn man die Kompensation für die damit ausfallende Arbeitszeit sowie die Arbeitszeit der Ausbilder:innen berücksichtigt. Aus der Sicht der Kommission ist dies eine strukturelle Verbesserung, die nicht an der Ressourcenfrage scheitern darf.

Die Fortbildung selbst muss Theorie und Praxiselemente miteinander verbinden. Sie muss dabei zielgerichtet auf die Bedürfnisse derer zugeschnitten sein, die als DGL die „Sandwichposition“ zwischen Polizeispitze und Basis einnehmen, und sie auf die großen Anforderungen vorbereiten, die damit verbunden sind, gerade auch, wenn es um die Verwirklichung einer guten Fehlerkultur geht. Sinnvoll sind standardisierte Module, die insbesondere Themen wie Leitbild, diskriminierungsfreie Sprache und Fehlerkultur enthalten. Für die DGL müssen Rolle, wertemäßige Verortung und Aufgaben im Rahmen der Fortbildung ganz klar werden. Dabei muss aber auch die Wertschätzung für das erste Führungsamt deutlich werden. Führungskräfte sind dahingehend zu stärken, dass sie sowohl dem Anspruch „Vertrauensperson / vertrauensvoller Umgang“ als auch der Aufgabe „Kontrollinstanz / Dienst- und Fachaufsicht“ gerecht werden können.

- **Die Kommission empfiehlt des Weiteren, ein Rotationssystem einzurichten.**

Das Rotationsmodell soll regelhaft, organisationsangepasst und zielgerichtet sein und insbesondere auch verhindern, dass Einzelne zu lange in Brennpunktvierern bleiben und damit möglicherweise dauerhaft überfordert sind oder abstumpfen. Insbesondere auch für jene, die ein erstes Führungsamt übernehmen, ist es wichtig, dass sie bereits auf mehreren verschiedenen Dienststellen Erfahrungen sammeln konnten.

- **Die Kommission regt an, zur Peer-Group-Bildung regelmäßige Workshops zum Erfahrungsaustausch der DGL untereinander zu organisieren. Dabei soll es zusätzlich auch ein Zeitfenster mit der Behördenleitung geben.**

⁷¹ Anhörung des ehemaligen Landespolizeipräsidenten Udo Münch in der Sitzung am 16.11.2020.

- **Wichtig ist zudem, (Zeit-)Räume für Führungsarbeit und Reflexion zu schaffen und damit eine Nachbereitung der Schicht zu ermöglichen. Auch dies liegt im Verantwortungsbereich der DGL. Dafür sind eine operative Entlastung sowie eine entsprechende Vorbereitung in der Fortbildung notwendig.**
- **Auch wenn die Kommission den eindeutigen Schwerpunkt auf das erste Führungsamt legt, so dürfen alle anderen Führungsebenen, im Besonderen die mittlere Führungsebene, bei der Implementierungsphase nicht vergessen werden, da auch die Dienststellenleiter:innen eine wichtige Verantwortung in der Umsetzung einer guten Führungskultur tragen.**

Erforderliche und notwendige personelle Unterstützungen sind den DGL, je nach Größe der Dienstgruppe, dauerhaft beizustellen. Aus Sicht der Kommission müssen die personellen Mehrbedarfe identifiziert werden, um die damit verbundene einwandfreie Aufgabenbewältigung sicherzustellen.

Die Anhörungen sowohl der Expert:innen als auch der Polizeiangehörigen machten deutlich, dass es Räume braucht, um die Verarbeitung von Einsatzerfahrungen zu ermöglichen und damit unter Umständen einer Radikalisierung vorzubeugen, die aus dem Alleingelassensein mit existenziellen Erfahrungen herrührt. Wichtig sei hierbei, dass die Nutzung solcher Kommunikationsräume nicht als individuelle Schwäche fehlverstanden werden darf.

Vorgesetzte haben hier eine wichtige Vorbildfunktion. Es ist Kernbestand des Berufs „Polizist:in“, sich regelmäßig mit dem im Dienst Erlebten auseinanderzusetzen. Dienststellen müssen bei der Dienstplanung berücksichtigen, dass Kommunikation über das Erlebte auch nachweislich stattfinden kann. Gute Erfahrungen wurden von der Nutzung der Frühbesprechung berichtet. Sie wurde als wichtiger Raum für die regelmäßige Reflexion des beruflichen Alltags angesehen. Als gute institutionalisierte Praxis wurde aus der Schweiz berichtet, dass dort regelmäßige Selbstberichte intern diskutiert würden. Eine Reflexion der beruflichen Praxis könne auch durch „Intervision“ erfolgen, das heißt mit Beteiligung einer kompetenten und reflektierten Person aus der Praxis. Gerade nach besonders belastenden Einsatzsituationen müsse professionelle Supervision aber obligatorisch sein; die in solchen Fällen obligatorisch angebotene psychosoziale Unterstützung sei wichtig, ersetze Supervision aber nicht.

VI. OPFERPERSPEKTIVE IST AUCH POLIZEIPERSPEKTIVE

1. DAS THEMA „OPFERSCHUTZ“ IM LICHT DES AUSGANGSSACHVERHALTS

Während es bei den rassistischen, antisemitischen und menschenverachtenden Chats keine individuell identifizierbaren Opfer gibt, sondern vielmehr ganze Gruppen der Bevölkerung betroffen sind, richten sich die Drohschreiben konkret gegen eine Reihe von Personen des öffentlichen Lebens, insbesondere gegen drei in Recht, Kultur und Politik aktive Frauen, Seda Basay-Yildiz, Idil Baydar und Janine Wissler. Bei ihnen wurden zudem persönliche Daten aus Polizeicomputern unberechtigt abgefragt.

Die drei Fälle zeichnen sich nicht nur dadurch aus, dass trotz Festnahme eines Verdächtigen immer noch nicht feststeht, ob die Straftaten mit polizeilichem Fehlverhalten im Zusammenhang stehen, sondern auch dadurch, dass die drei Betroffenen sich von der Polizei – in unterschiedlichem Maße – schlecht betreut fühlten. Außerdem wurden diese Fälle intensiv von der Presse begleitet und so in die Öffentlichkeit getragen.

Aus diesem Grund hat es die Kommission für unabdingbar gehalten, auch den Umgang der Polizei mit Opfern von – hier ideologisch motivierten – Straftaten in den Blick zu nehmen. Da es sich bei den Drohschreiben um über einen längeren Zeitraum fortgesetzte Straftaten handelt, spielt auch die zeitliche Perspektive eine Rolle.

2. SICHTWEISE VON BETROFFENEN DER VORFÄLLE AUF DAS HANDELN DER POLIZEI

Die Kommission hat die erwähnten drei Betroffenen der Drohschreiben und Datenabfragen angehört, um sich ein Bild zu machen, wie sie sich bei diesen Vorfällen von der hessischen Polizei betreut fühlten und wie sie die Polizeiarbeit insgesamt einschätzten.

Seda Basay-Yildiz und Idil Baydar bewerteten die Kommunikation mit der Polizei nach den Drohschreiben und insbe-

sondere nach der Aufdeckung der Abfrage ihrer Meldedaten von Polizeicomputern als mangelhaft. Sie fühlten sich nicht ernst genommen, unzureichend informiert und nicht wirklich betreut.

Idil Baydar schilderte, dass sie sich nicht mehr neutral behandelt gefühlt habe, nachdem sie die Polizei in einer Talkshow öffentlich kritisiert habe. So sei sie in Gesprächen mit Beamten tendenziell schuldzuweisend auf ihren polizei-kritischen Facebookpost hingewiesen worden. Das gesamte Vorgehen und die Art der Kommunikation hätten ihr Vertrauen in die Polizei erschüttert. Sie habe sich von Anfang an eine feste Ansprechperson gewünscht, aber nie gewusst, an wen konkret sie sich hätte wenden können. Die polizeilichen Informationen seien für sie schwer nachvollziehbar gewesen; in knappem Amtsdeutsch gehaltene E-Mails mitten in der Nacht zu ihrer Gefährdungslage hätten eher zur Verunsicherung als zur Beruhigung beigetragen. Eine Entschuldigung für den unbefugten Abruf der Meldedaten sei ausgeblieben.

Auch Seda Basay-Yildiz beurteilte die Kommunikation der Polizei als „katastrophal“ und kritisierte, dass sie nach Bekanntwerden von Ermittlungen gegen Beamten im 1. Frankfurter Revier wegen der Abfrage ihrer Daten hierzu keinerlei Informationen erhalten habe. Auch eine feste Ansprechperson habe ihr gefehlt. Die Gefährdungslage sei für sie nicht nachvollziehbar kommuniziert worden. Zu den Todesdrohungen gegen ihre Tochter und weitere Familienangehörige habe es keine angemessene Beratung gegeben. Vielmehr sei sie mit den Sorgen um die Sicherheit ihrer Tochter, ihrer Eltern und ihrer weiteren Familie völlig alleingelassen worden. Die Situation habe sich erst gebessert, als die Ermittlungen an das HLKA abgegeben worden seien und sie eine feste Ansprechperson zur Verfügung gestellt bekommen habe.

Bei der Sachverhaltsdarstellung gibt es für die Kommission insofern einen unaufklärbaren Widerspruch, als Seda Basay-Yildiz moniert, man habe sie mit ihren Fragen nach Schutz und Sicherheit alleingelassen, während das LPP angibt, dass am 6. und 7. August 2018 Schutzmaßnahmen an der Wohnanschrift, der Kanzlei und der Kita-Adresse besprochen und empfohlen worden seien und die Polizei auch danach fortlaufend mit Seda Basay-Yildiz in Kontakt gewesen sei.

Aus Sicht von Seda Basay-Yildiz und Idil Baydar wären die Ermittlungen der Polizei ohne die nachhaltige Presseberichterstattung noch weniger vorangetrieben worden. Seda Basay-Yildiz sprach davon, dass sie sich nach anfänglicher Zurückhaltung gezwungen gesehen habe, die Presse einzuschalten, um durch Berichterstattung und Öffentlichkeit einen gewissen Schutz zu bekommen.

Am 4. November 2020 (und damit nach ihrer Anhörung vor der Kommission) informierte Seda Basay-Yildiz den Sonderermittler der AG 211 und die Kommission über ihr Unverständnis angesichts polizeilicher Ermittlungen in ihrer ehemaligen Nachbarschaft. Diese hätten, so die Erklärung der Polizei, zum Ziel gehabt, mögliche Motive für die Drohschreiben in ihrem persönlichen Umfeld auszuforschen.

Nachdem sie an ihrer Wohnung aufgrund der fortdauernden Bedrohung bauliche Sicherungsmaßnahmen hatte vornehmen lassen, wandte sie sich mit einem Schreiben an das Innenministerium, um einen Anspruch aus Amtshaftung geltend zu machen. Daraufhin erhielt sie am 14. Februar 2021 ein Antwortschreiben des LPP, in dem Bedauern darüber ausgesprochen wurde, dass sie sich weiterhin „bedroht fühle“. Aus ihrer Sicht sei diese Formulierung nur so zu verstehen, dass die Bedrohungssituation für die Polizei eine nur subjektive Empfindung sei. Aus der Perspektive der Polizei dagegen wird argumentiert, die ebenfalls in dem Schreiben enthaltene Feststellung, dass sie als „gefährdet mit flankierenden Schutzmaßnahmen“ eingestuft werde, mache deutlich, dass die Polizei von einer objektiv vorhandenen Bedrohungslage ausgehe. Nur wenige Tage später, am 19. Februar 2021, also am Jahrestag des Anschlags in Hanau, sei, so Seda Basay-Yildiz, im Netz zum Mord an ihr aufgerufen worden. Ihre gesperrte Privatadresse sei in diesem Zusammenhang ebenso veröffentlicht worden, wie die auf dem Polizeirevier Frankfurt am Main im August 2018 abgerufenen Namen und Geburtsdaten aller Familienmitglieder.⁷²

Janine Wissler gab an, über die Abfrage ihrer Daten sei sie durch die Polizei, wenn auch sehr verspätet und nach zuvor gegenteiliger Auskunft, informiert worden. Man habe sie gebeten, darüber Stillschweigen zu bewahren; daran habe sie sich auch gehalten. Allerdings sei sie dann durch einen Journalisten mit der Information konfrontiert worden, dass der ehemalige Landespolizeipräsident in einem Hintergrundgespräch gegenüber der Presse offenbart habe, dass ihre Meldedaten abgefragt worden seien; der ehemalige Landespolizeipräsident Udo Münch hat vor der Kommission den Vorfall bestätigt und bedauert.⁷³

Aus Sicht der Kommission zeigen diese Sachverhalte eine Reihe von Problemen auf. Zum einen wird die Frage aufgeworfen, inwieweit für die Polizei eine Rechtspflicht bestand, die von den unberechtigten Datenabfragen Betroffenen zu informieren. Zum anderen geht es um die Bewertung der Kommunikation zwischen der Polizei und den Betroffenen über den gesamten Ermittlungszeitraum und die damit verbundene Frage, ob die Defizite bei der Kommunikation ein singuläres oder ein allgemeines Problem sind. Dies führt weiter zur Untersuchung des Aus- und Fortbildungsprogramms zum Thema Opferschutz. Und schließlich steht noch die Frage nach finanziellen Entschädigungen im Raum.

3. PFLICHT ZUR INFORMATION DER VON UNBERECHTIGTEN DATENABFRAGEN BETROFFENEN

Seda Basay-Yildiz, Idil Baydar und Janine Wissler haben alle gleichermaßen moniert, dass sie nicht oder nur mit beträchtlicher Verspätung oder auf dem Umweg über die Medien über die unberechtigten Abfragen ihrer Daten (und zum Teil auch der Daten ihrer Familienangehörigen) informiert worden seien.

Aus der Sicht der Kommission entsprach hier das Vorgehen der Polizei in der Tat nicht den gesetzlichen Vorgaben. Grundsätzlich besteht die Pflicht, die Betroffenen nach § 61 Abs. 1 Satz 1 HDSIG⁷⁴ unverzüglich über eine unberechtigte

⁷² E-Mail von Seda Başay-Yildiz vom 15.03.2021 an die Kommission.

⁷³ Vgl. die Aussage von Janine Wissler vor der Kommission am 16.11.2020.

⁷⁴ Das Hessische Datenschutz- und Informationsfreiheitsgesetz (HDSIG) setzt die Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr um.

Datenabfrage zu informieren, wenn ein hohes Risiko besteht – und das ist im gegenwärtigen Fall anzunehmen. Allerdings kann die Benachrichtigung aufgeschoben, eingeschränkt oder unterlassen werden, wenn dies für die Durchführung von Ermittlungen erforderlich ist (§ 51 Abs. 2 Nr. 1 a HDSIG / § 61 Abs. 1 S. 1, Abs. 5 i. V. m. § 59 Abs. 2 HDSIG). In diesem Fall schreibt das Gesetz eine Interessenabwägung vor; den Ermittlungsinteressen wird nicht schematisch der Vorrang eingeräumt. Für die Kommission ist nicht zu erkennen, dass eine solche Interessenabwägung tatsächlich vorgenommen wurde. Für die Betroffenen ging es nicht nur um informationelle Selbstbestimmung, sondern vor allem um Informationen, die hilfreich gewesen wären, um ihre eigene konkrete Gefährdung besser einschätzen zu können. Sie hatten mehrfach nachgefragt, ob entsprechende Datenabfragen stattgefunden hätten; insbesondere Seda Basay-Yildiz hatte von Anfang an einen entsprechenden Verdacht geäußert. Aus Sicht der Kommission ist schwer nachzuvollziehen, inwiefern die Ermittlungen konkret hätten gefährdet werden können, hätte man die Betroffenen über die sie betreffenden Datenabfragen informiert. Selbst wenn dies unmittelbar nach der Aufdeckung noch eine relevante Vorsichtsmaßnahme sein konnte, konnte dieses Interesse mit weiterem Zeitablauf kaum das Interesse der Betroffenen daran überwiegen, die Hintergründe ihrer Bedrohungssituation zu verstehen.

Die Handhabung, die sich im vorliegenden Fall zeigt, könnte deshalb nahelegen, dass den Ermittlungsinteressen gegenüber dem Opferschutz ein absoluter Vorrang eingeräumt wurde.

Aus Sicht der Kommission ist davon auszugehen, dass Ermittlungen durch undichte Stellen und durch an die Presse durchgestochene Informationen⁷⁵ wesentlich intensiver als durch eine vertrauliche Information der Betroffenen beeinträchtigt werden, da die entsprechenden Vorgänge damit in der Öffentlichkeit bekannt werden. Dies bedeutet für Betroffene einen doppelten Vertrauensverlust – sie bekommen die Informationen, die sie erkennbar brauchen, nicht. Gleichzeitig aber gelangen eben jene Informationen an die Presse, so dass offensichtlich wird, dass von der Polizei selbst Geheimhaltung nicht gewährleistet werden kann.

4. KOMMUNIKATION ZWISCHEN POLIZEI UND BETROFFENEN

Die Schilderungen von Seda Basay-Yildiz, Idil Baydar und Janine Wissler zeigen, dass die Kommunikation zwischen Polizei und Betroffenen nicht gut funktionierte. Dies bedeutet nicht, dass die Polizei nicht ernsthaft bemüht gewesen wäre, sich um die Belange der Frauen zu kümmern, die sich einer ernstzunehmenden Bedrohung ausgesetzt sahen. Aber sie wählte entweder die falschen Mittel oder sie erklärte ihre Mittel nicht ausreichend. Exemplarisch lässt sich dies an einer (kostenintensiven) Betreuung rund um die Uhr ablesen. So richtete die Polizei einen Bereitschaftsdienst ein, der auch nachts, wenn Bedrohungsschreiben eingingen, die aktuelle Gefährdungssituation untersuchen sollte. Allerdings informierte sie die Betroffenen nicht oder zumindest nicht ausreichend über diese Maßnahme. Für die Betroffenen waren daher Informationen, die sie zu Drohschreiben mitten in der Nacht oder am frühen Morgen – wenige Stunden nach Eingang der jeweiligen Drohmail – bekamen, Hinweise auf eine automatisierte, unpersönliche „Abarbeitung“ der Fälle, dies umso mehr, als die entsprechenden E-Mails sehr kurz und in einem vergleichsweise bürokratischen Ton gehalten waren. Damit wurde im Ergebnis statt einer Beruhigung („Da kümmert sich auch nachts jemand um uns“) eine große Verunsicherung erreicht, da die so kurzfristig verschickten Einschätzungen schlicht nicht glaubwürdig erschienen und die Betroffenen sich einer nicht kalkulierbaren Gefahr gegenüber erst recht alleingelassen fühlten.

Mit diesem Vorgehen wurden so einerseits beträchtliche Mittel eingesetzt, andererseits aber statt eines Vertrauensgewinns ein Vertrauensverlust bewirkt. Mit einführend erklärenden Worten hätte hier viel erreicht werden können.

Dies gilt auch für das offensichtliche Missverständnis des Hinweises auf die allgemeine Notrufnummer 110. Dies wurde von den Betroffenen mehrfach als Beispiel dafür angeführt, dass die Polizei die Situation der Betroffenen nicht ernst nehme und dass ihr nicht mehr einfallende, als pauschale Tipps zu geben. Allerdings ist in einer akuten Notsituation niemand so schnell erreichbar wie die Einsatzsachbearbeiter:innen auf den Leitstellen der Polizei über die Nummer 110; die

⁷⁵ Der Artikel in der Frankfurter Neuen Presse vom 15.12.2018, mit dem die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit auf die Vorfälle gelenkt wurde, beruhte auf zu diesem Zeitpunkt nicht offiziell zugänglichen Informationen, die die Zeitung aus unbekannter Quelle erhalten hatte.

Information war so im Grunde völlig korrekt. Nur scheint die Kommunikation auch hier in einer Weise geführt worden zu sein, dass sie von den Betroffenen, die sich in einer andauernden Gefährdungslage befanden und dementsprechend eine besonders sensible Art der Ansprache benötigten, missverstanden wurde.

Das dritte Beispiel, an dem das „Aneinander-vorbei-Kommunizieren“ deutlich wird, sind die im November bei den ehemaligen Nachbarn von Seda Basay-Yildiz durchgeführten Befragungen. Darüber war Seda Basay-Yildiz wohl Monate zuvor informiert worden, aber in einer Art, die ihr die Notwendigkeit dieser Maßnahme offenbar nicht verständlich machen konnte. Die konkrete Maßnahme selbst wurde dann ohne Vorwarnung und ohne Erklärung durchgeführt. Dass Seda Basay-Yildiz davon über die Nachbar:innen erfahren und es als gegen sie gerichtete Maßnahme verstehen würde, war vorhersehbar. Dabei handelte es sich nach Angaben der Polizei um nichts anderes als um eine Routine-Ermittlungshandlung.

Als negativ für die Kommunikation erwies sich auch, dass die Ansprechpersonen der Betroffenen mehrfach wechselten und es zunächst keine Telefonnummer einer Vertrauensperson gab.⁷⁶ Als Seda Basay-Yildiz eine entsprechende Ansprechperson zugeordnet wurde, verbesserte sich für sie die Situation maßgeblich. Wenn man immer wieder neuen Personen die eigene Gefährdungslage und die Vorgeschichte erklären muss, ist es sehr verständlich, dass man sich nicht gut aufgehoben fühlt und auch die Reaktion der Polizeibediensteten als empathielos und ohne echtes Verständnis für die eigene Betroffenheit empfindet.

Die Schwierigkeiten mit Blick auf gegenseitige Erwartungen und Kommunikation sind besonders offensichtlich, wenn, wie in den sachgegenständlichen Fällen, Fehlverhalten der Polizei involviert ist. Denn dann ist das Misstrauen, die andere Seite wolle möglicherweise gar nicht aufklären, sondern vertuschen, noch viel größer. Wird in einer derartigen Situation Information verweigert (wie bei den unberechtigten Datenabfragen), wird die Kommunikation auf eine Weise gestört, die auch die Wiederherstellung eines Vertrauensverhältnisses zu einem späteren Zeitpunkt erschwert. Greifen

mit den Medien noch weitere Akteure ein, wird die Situation noch schwieriger, weil nunmehr – zumindest zum Teil – über die Bande gespielt und unmittelbare und direkte Kommunikation durch Kommunikation über Dritte ersetzt wird.

Dass es in einer derartig verfahrenen Situation doch noch möglich war, Vertrauen zumindest teilweise wiederherzustellen, war im Fall von Seda Basay-Yildiz wohl zum einen mit der Abgabe der Behandlung ihres Falles vom Polizeipräsidium Frankfurt am Main an das HLKA und damit mit einem gewissen Neubeginn, zum anderen mit dem persönlichen Eingreifen der Präsidentin des HLKA, Sabine Thureau, verbunden, die sich mit Seda Basay-Yildiz zum Gespräch traf. Das Gespräch gesucht hat auch Ministerpräsident Volker Bouffier. Der Austausch mit Staatsminister Peter Beuth beschränkte sich auf einen Briefwechsel, initiiert von Seda Basay-Yildiz, die sich darüber beschwerte, dass der Minister nach ihrer Auffassung im Innenausschuss unzutreffende Angaben gemacht hatte; in seiner Reaktion auf dieses Schreiben betonte der Minister, wie sehr er die Vorfälle bedauere. Zu einem persönlichen Kontakt kam es nicht. Der Sonderermittler und Leiter der AG 211 gab bei der Befragung an, dass er sich entschlossen habe, mit den Betroffenen keinen persönlichen Kontakt aufzunehmen.

Insgesamt wurde moniert, dass die Information der Betroffenen durch die Polizei nicht umfassend genug gewesen sei und Gefährdungslage und Schutzmaßnahmen nicht in einem Grundsatzgespräch mit den jeweils für die Polizei Verantwortlichen nachvollziehbar erklärt worden seien. Ursächlich hierfür könnte eine fehlende Kompetenz sein, das Ergebnis der Gefährdungsbewertung an die (externen) Geschädigten sachgerecht weiterzugeben; Gefährdungsbewertungen sind ein Prognoseprozess, das heißt: eine Risikoeinschätzung. Hier könnte die Sorge überwogen haben, sich den Betroffenen gegenüber festzulegen, wenn sich die Einschätzung dann doch als unzutreffend erweise.

Ein zweiter Schwerpunkt der Kritik ist, dass die Polizei nicht empathisch genug sei, die individuelle Belastung durch Bedrohung nur selten anerkenne und die Wirkung polizeilicher Maßnahmen auf Betroffene nicht ausreichend reflektiere.

⁷⁶ Dies ergibt sich aus den Anhörungen der Betroffenen Idil Baydar vom 05.10.2020, Seda Basay-Yildiz vom 20.10.2020 und Janine Wissler vom 16.11.2020.

Nach Ansicht der Kommission lässt sich aus diesen Beobachtungen schlussfolgern, dass im konkreten Fall die Kommunikation zwischen Betroffenen und Polizei nicht so funktioniert hat, dass sich die Betroffenen in guten Händen hätten fühlen können, obwohl viele derer, die mit dem Fall beschäftigt waren, sich darum bemüht hatten, sensibel damit umzugehen.

Das grundlegende Problem war, dass die aus der inneren Polizeilogik diktierte Vorgehensweise nicht aus der Perspektive der Betroffenen rückgespiegelt wurde. Im Sinne einer guten Fehlerkultur lassen sich daraus wichtige Ableitungen ziehen, die Aus- und Fortbildung im Bereich Opferschutz, die Organisation des Opferschutzes und die Kommunikationsmodelle der Polizei betreffen.

Hier hat die Polizei aber nicht nur in Hessen Defizite. Denn auch der Zwischenbericht der Berliner „Kommission Neukölln“ konstatiert: „Durch die als mangelhaft empfundene Kommunikation hätten sich die Betroffenen alleingelassen gefühlt. Eine mangelnde oder mangelhafte Kommunikation wird von den Gesprächspartnern sämtlichen Gliederungseinheiten und Hierarchieebenen der Polizei (...) zugeschrieben.“⁷⁷

5. OPFERSCHUTZMASSNAHMEN BEI DER POLIZEI

Aus den Anhörungen ging hervor, dass zwar in allen Flächenpräsidien Opferschutzbeauftragte und Opferschutzkoordinator:innen eingesetzt seien, diese aber die Aufgaben des Opferschutzes nicht mit der gebotenen Effektivität wahrnehmen könnten, da sie neben Opferschutz vor allem Aufgaben der allgemeinen Prävention und der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit zu erfüllen hätten.

Des Weiteren ergaben die Anhörungen, dass vielen Beamt:innen nicht bewusst sei, dass Opferschutz grundsätzlich von jeder:m einzelnen Beamt:in mitbedacht werden müsse und somit nicht allein in der Verantwortlichkeit der Opferschutzbeauftragten stehe, deren Fokus eher in der Beratung und

Schulung der Beamt:innen liegen solle. Es wurde unter anderem von Hilflosigkeit, aber teilweise auch von Ablehnung der Verantwortung für einen angemessenen Umgang mit von Gewalttaten traumatisierten Betroffenen berichtet. Außerdem fehle grundlegendes Wissen zu Opferrechten, insbesondere zur Belehrung von Opfern, etwa über die Möglichkeit, nach § 68 Abs. 2 und 3 StPO Angaben zu Wohnort und Identität zu beschränken. Dies sei gerade für die von rassistischer und rechtsextremer Bedrohung und Gewalt Betroffenen von großer Bedeutung. Im Bereich „Häusliche Gewalt“ hätten spezielle Schulungen dagegen bereits zu wesentlichen Fortschritten geführt.

Im hessischen Koalitionsvertrag vom 20. Dezember 2018 ist der Opferschutz explizit als ein Teil der Aufgabe der Polizei festgelegt.⁷⁸ Insbesondere werden die Intensivierung der Zusammenarbeit mit Opferschutzverbänden und die Verbesserung des Opferschutzangebots thematisiert.

Die Anhörungen verwiesen insoweit auf bereits seit langer Zeit etablierte Kooperationen mit Opferberatungsstellen, aber auch auf neue Initiativen wie jene des Polizeipräsidiums Frankfurt am Main, das im Rahmen der AG Fokus Kontakte und Austausch mit Betroffenenorganisationen und Betroffenenengruppen gefördert hat. Darüber hinaus werde zusammen mit der Deutschen Gesellschaft für Demokratiepädagogik ein Workshop-Modul entwickelt, das sich an den Menschenrechten als Basis für Interaktionen zwischen Polizei und Gesellschaft orientiere. Hieraus leiteten sich auch Ansätze für diskriminierungsfreie Sprache und Verhalten ab.

Auf der anderen Seite beklagte aber beispielsweise die Opferberatungsstelle Response, dass wegen ihrer geringen Kapazitäten nur eine begrenzte Zusammenarbeit möglich sei.

⁷⁷ Senatsverwaltung für Inneres und Sport, Senatsverwaltung für Justiz, Verbraucherschutz und Antidiskriminierung: Kommission zur Überprüfung der bisherigen Ermittlungsmaßnahmen zur Aufklärung der rechtsmotivierten Straftatenserie in Neukölln; Zwischenbericht, Februar 2021, S. 18.

⁷⁸ Koalitionsvertrag zwischen CDU Hessen und BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN Hessen für die 20. Legislaturperiode „Aufbruch im Wandel durch Haltung, Orientierung und Zusammenhalt“, Zeile 2602 ff.

6. DAS THEMA „OPFERSCHUTZ“ IN AUS- UND FORTBILDUNG

Das Thema „Opferschutz“ ist, wie sich aus den Modulbüchern der HfPV ergibt, im Rahmen der Ausbildung relevant und wird zum Beispiel in den folgenden Modulen aufgegriffen:

- S 2.4.5 Grundlagentraining Praktischer Polizeidienst Teilmodul Praktische Kriminalistik I (Erster Angriff: Entgegennahme polizeilich relevanter Sachverhalte/Anzeigenaufnahme),
- S 2.4.6 Grundlagentraining Praktischer Polizeidienst Teilmodul Praktische Kriminalistik II (Erster Angriff: Sicherungs- und Auswertungsangriff),
- S 3.3 Kriminalität und Gesellschaft,
- S 4.1 Besondere Einsatzlagen I,
- S 4.3 Ermittlungsverfahren, Teilmodul 2 – Phänomenologie, Forensik und Recht.

Im Studium werden so beispielsweise Lehr- und Trainingseinheiten zu psychologischen Modellen der Kommunikation und zur Bedeutung von Emotionen und Menschenwürde angeboten. In der Ausbildung geht es auch um die Kommunikation mit Opfern und um die Sensibilisierung für Diskriminierung und Rassismus. Im Schwerpunkt werden solche Inhalte allerdings lediglich über Wahlpflichtmodule vermittelt.

Der Themenbereich „Opfer und Opferschutz im digitalen Raum“ ist ein fester Bestandteil im Modul „Computer- und Internetkriminalität“. Wie ausführlich das Thema behandelt wird, sei, so das Ergebnis der Anhörungen, jedoch abhängig von den Dozierenden. Im neuen Studiengang „Cyberkriminalistik“ sei eine Vertiefung zu diesem Thema umgesetzt worden und als Grundlage für alle Studiengänge vorgesehen.

Der Zentrale Polizeipsychologische Dienst der Hessischen Polizei (ZPD) berichtete von Schulungen der Polizeibedienten zu Bedürfnissen von Betroffenen im Rahmen des Gefährdungslagenmanagements. Ein offizieller Leitfaden für den kommunikativen Umgang mit Betroffenen in Gefährdungslagen für die polizeiliche Praxis stehe allerdings nicht zur Verfügung. Der Leiter des ZPD räumte in seiner Anhörung ein, es gebe in spezifischen Konstellationen wie beim

sogenannten NSU 2.0, bei denen die Betroffenen über einen langen Zeitraum mit den Beamt:innen in Kontakt stünden, noch Verbesserungsbedarf. Zudem seien die angebotenen Fortbildungen (auch im Gefährdungslagenmanagement) nicht obligatorisch. Im Übrigen erführen im Rahmen der Fort- und Weiterbildung aktuelle soziale Probleme und sensible Themen wie Viktimisierung im Cyberraum, Rechtsextremismus, Antisemitismus oder Frauenfeindlichkeit keine regelmäßige Behandlung.

Das Thema „Kommunikation mit Betroffenen nach polizeilichem Fehlverhalten“, das insbesondere in den sachgegenständlichen Vorfällen relevant ist, wird nach dem Ergebnis der Anhörungen weder in der Ausbildung noch in Fortbildungen aufgegriffen. Es fehle außerdem auch an Sensibilisierung für eine angemessene Kommunikation mit Personen, die bereits Erfahrungen mit Diskriminierung ausgesetzt worden seien.

Aus Lehrplan und Anhörungen ergibt sich daher, dass – sieht man von einzelnen Lücken und der teils fehlenden verpflichtenden Teilnahme ab – das Thema Opferschutz in der Ausbildung grundsätzlich ausreichend berücksichtigt wird. Allerdings machen die Anhörungen deutlich, dass die Ausbildungsinhalte in der Praxis keine oder keine angemessene Resonanz finden. Erklärt wird dies damit, dass Opferschutz von den Führungskräften nicht ausreichend vorgelebt oder gar vernachlässigt werde, so dass man dazu verleitet sein könne, den Opferschutz als eher nebensächlich wahrzunehmen.

Die damit im Zusammenhang stehenden Defizite im Opferschutz sind mit Blick auf die fehlenden Fortbildungen und Supervisionen für Führungskräfte und Polizeibeamt:innen zu erklären. Bedingt durch den Personalmangel des ZPD kann keine durchgehende Versorgung der Polizeibeamt:innen im Bereich Supervision sichergestellt werden. Regelmäßige dezentrale Fortbildungsangebote sind jedoch auch deshalb von entscheidender Bedeutung, da der Polizeialltag zu einer Abstumpfung gegenüber der Opferperspektive führen und sich hieraus ein unangemessener Umgang mit Betroffenen entwickeln und verstärken kann. Derzeit ist das Angebot an Fortbildungen zum Opferschutz jedoch nicht nur quantitativ, sondern auch qualitativ defizitär, weshalb sensible gesellschaftliche Themen wie Rassismus, Diskriminierung oder Übergriffe im Cyberraum nur unregelmäßig behandelt werden. Dies wiederum mag dazu führen, dass Beamt:innen nicht angemessen auf entsprechende Situationen reagieren.

Zu begrüßen ist aber, dass im Bereich Gefährdungslagenmanagement die Fortbildung in den letzten Jahren priorisiert und aufgestockt wurde und einen unmittelbar positiven Effekt hatte. So habe eine interne Schulung im Polizeipräsidium Frankfurt am Main zum Thema „Bearbeitung von Hochrisikofällen“ zu einer stärkeren Einbeziehung des Gefährdungslagenmanagements in von Unsicherheit geprägten Einzelfällen geführt und eine adäquatere Fallbeurteilung nach sich gezogen. Die Schulung sei in einem Gesamtkonzept von Beginn an flächendeckend umgesetzt worden. Mit Blick auf diese positiven Ergebnisse ist bedauerlich, dass das Angebot in der Regel erst sehr spät in der Laufbahn der Polizeibediensteten wahrgenommen wird.

Desiderat bleibt eine nachhaltige Fortbildung im Bereich Gefährdungslagenmanagement, Opferschutz, Kommunikation mit Betroffenen und damit auch zu den Themenfeldern der Diskriminierung und gruppenbezogenen Menschenfeindlichkeit. Gerade eine diskriminierungsfreie Sprache ist für einen vertrauensvollen Umgang mit Betroffenen von großer Bedeutung.

7. KONTAKTSTELLEN FÜR BETROFFENE UND QUALITÄTSMANAGEMENT

Der Leiter des ZPD stellte in seiner Anhörung dar, dass es derzeit keine systematische Möglichkeit für Betroffene gebe, polizeiliche Maßnahmen zu bewerten und Rückmeldung dazu zu geben. Dies gilt vor allem für Beschwerden über polizeiliches Fehlverhalten. Zwar stellten alle Polizeipräsidien ein Kontaktformular zur Verfügung, das von allen genutzt werden könne. Hierbei handele es sich aber nicht um eine systematische Vorgehensweise und der Umgang mit dem Rücklauf sei nicht landesweit standardisiert.

8. FINANZIELLE UNTERSTÜTZUNG DER BETROFFENEN

Idil Baydar und Seda Basay-Yildiz sahen sich nach dem Bekanntwerden der Drohschreiben mit finanziellen Belastungen konfrontiert. Idil Baydar gab an, dass es für sie als Künstlerin schwieriger sei, Aufträge zu bekommen, wenn dies mit einem Sicherheitsrisiko für die Veranstalter verbunden sein könnte. Seda Basay-Yildiz berichtete von dem Verlust der Möglichkeit, mit anderen zusammenzuarbeiten und von der Polizei empfohlenen kostenintensiven Sicherheitsmaßnahmen an ihrer Wohnung. Die Rechnungen habe sie im Dezember 2020 an den hessischen Innenminister weitergeleitet. Das LPP habe eine Erstattung der Kosten abgelehnt, da die unberechtigten Datenabfragen nicht in Ausübung hoheitlicher Tätigkeit getätigt worden seien und es deshalb keine Rechtsgrundlage für eine Schadensersatzleistung gebe.

In Betracht kommt die Amtshaftung nach § 839 BGB i. V. m. Art. 34 GG, wobei die Klärung eines eventuell bestehenden Anspruchs im Streitfall den Gerichten obliegt. Das Opferentschädigungsgesetz sieht nach der gegenwärtigen Fassung für vergleichbare Fälle keine Entschädigung für die Durchführung von Schutzmaßnahmen vor. Auch die derzeit in der Regel noch nicht gesetzlich normierten Praktiken von Opfer- und Zeugenschutzprogrammen sind nicht auf die vorliegende Fallgestaltung zugeschnitten und dürften in diesem Bereich auch nicht erfolgsversprechend sein.

Über die Kostenübernahme der baulichen Sicherungsmaßnahmen von Seda Basay-Yildiz muss vor Gericht entschieden werden, wenn sich zwischen den sich widersprechenden Positionen nicht auf andere Weise ein Ausgleich finden lässt. Deshalb fühlt sich die Kommission nicht dazu berufen, hierzu eine Stellungnahme abzugeben.

9. EMPFEHLUNGEN DER KOMMISSION

- **Die Kommission empfiehlt, ein umfassendes Konzept zum Umgang mit Betroffenen von Rechtsextremismus und gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit zu erarbeiten (Fallmanagement). Insbesondere gilt es den Betroffenen bei anhaltenden und erheblichen Gefährdungslagen, die auf der Grundlage einer polizeilichen Gefährdungsanalyse festgestellt werden, eine persönliche Ansprechperson zuzuordnen.**

Aus der Sicht der Kommission wären viele nachteilige Entwicklungen in den zur Untersuchung stehenden Fällen vermeidbar gewesen, hätte man den Betroffenen von Anfang eine ständige Ansprechperson zur Seite gestellt, und nicht erst wie bei Seda Basay-Yildiz nach der Abgabe der Ermittlungen an das HLKA. Dann wäre es auch möglich gewesen, die einzelnen Ermittlungsschritte und Sicherungsmaßnahmen, soweit notwendig, besser zu konzipieren und die Perspektive der Polizei fortlaufend zu erklären. Die Kommission ist davon überzeugt, dass sachliche Information und Aufklärung der Betroffenen zu mehr Vertrauen und damit einer effizienteren Zusammenarbeit führt, die Gefährdungslage verringern hilft und verhindert, dass alternative Lösungswege – etwa über die Kommunikation mit der Presse oder Aussetzung von Belohnungen durch Betroffene – gesucht werden, die in der Regel für keinen der Beteiligten von Vorteil sind.

In den entsprechenden Fällen sollte darüber hinaus obligatorisch geprüft werden, ob die Einschaltung von Opferenschutzbeauftragten sinnvoll ist. Letztere sollten ihre Aufgabe im Haupt- und nicht im Nebenamt wahrnehmen.

Bei besonders gelagerten Fällen kann es des Weiteren empfehlenswert sein, dass die Polizeiführung sich in die Kommunikation einschaltet. Die Kommission geht nicht davon aus, dass sich derartige Fälle katalogartig erfassen lassen. Vielmehr geht es hier um situatives Gespür mit Blick auf die Brisanz eines Falles und die Frage, wann eine Sachverhaltsgestaltung über das polizeiliche Alltagsgeschäft hinausgeht. Im vorliegenden Fall hat sich erwiesen, dass das persönliche Eingreifen der Präsidentin des HLKA hilfreich war.

- **Darüber hinaus ist eine Konzeption zum Umgang mit Opfern bei polizeilichem Fehlverhalten erforderlich.**

Die sachgegenständlichen Fälle haben gezeigt, dass die Nicht-Kommunikation von der Polizei zuzurechnenden Fehlern (die unberechtigte Abfrage der Daten) zu Misstrauen geführt hat. Erwartungshaltung bei den Opfern war, dass sich „die Polizei“ – wer auch immer für sie steht –, entschuldigen müsse.

Für die Kommunikation in derartigen Fällen sollte eine „best practice“ ausgearbeitet werden. In jedem Fall sollte die Kommunikation zumindest über die nächsthöhere Hierarchieebene laufen, in Fällen, die die Bevölkerung besonders verunsichern und das Bild der Polizei in der Öffentlichkeit zu gefährden geeignet sind, über die Polizeispitze.

- **Für die Ermessensentscheidung nach § 61 HDSIG über die Mitteilung einer unbefugten Datenabfrage durch die Polizei an die Betroffenen sollten Zuständigkeit und Verfahren geklärt und auch entschieden werden, in welchen Zeitabständen entsprechende Entscheidungen überprüft werden.**
- **Das Gefährdungslagenmanagement sollte weiter professionalisiert werden.**

Vorgeschlagen wird die Einrichtung und nachhaltige Ausstattung eines Kompetenzzentrums zum Ausbau eines qualifizierten und professionellen Gefährdungslagenmanagements. Teilkomponenten dieses Kompetenzzentrums sollten unter anderem sein:

- eine umfassende Fortbildungskonzeption zum Gefährdungslagenmanagement für die hessische Polizei, auch zur Betreuung von Betroffenen,
- eine weitere wissenschaftliche und praktische Fundierung von genutzten Bewertungsmethoden und Instrumenten,
- eine verstetigte Unterstützungsleistung zur Beratung von Polizeibeamt:innen in Gefährdungslagen.

Ferner regt die Kommission an zu prüfen, ob die Einführung eines Vier-Augen-Prinzips bei der Gefährdungseinschätzung von Fällen mit rechtsextremem, rassistischem und menschenfeindlichem Hintergrund sinnvoll sein könnte.

- **Um der Bedeutung des Opferschutzes sowie des verantwortlichen Umgangs mit Betroffenen im polizeilichen Alltag zu entsprechen, werden ein verpflichtendes Modul in der Ausbildung und regelmäßige (dezentrale) Fortbildungsveranstaltungen für die Führungs- und Sachbearbeiterebene empfohlen.**

Zur Verbesserung des Zeugenschutzes ermöglicht § 68 Abs. 2 und 3 StPO in bestimmten Fällen, nur eingeschränkte Angaben zur Person und Wohnanschrift zu machen. Über die Anwendung dieser Regel entscheidet die Staatsanwaltschaft nach §163 Abs. 4 Nr. 2 StPO. Vorgeschlagen wird zu prüfen, ob es sinnvoll sein könnte, in Nr. 65 der Richtlinie für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren (RiStBV) auch auf §163 Abs. 4 Nr. 2 StPO zu verweisen, um entsprechende Belehrungen aktenkundig zu machen. Durch Schulungen und Praxishinweise sollten die entsprechenden Regelungen der PDV 100 2.2.5. i.V.m. den RiStBV Nr. 15(5), 86(2), 234(1) in die polizeiliche Praxis einfließen und damit auch gelebt werden.

Ein regelmäßiger Austausch zwischen Opferschutzbeauftragten, Führungskräften der Polizei und Opferberatungsstellen wird angeregt.

- **Im Umgang mit Beschwerden von Betroffenen über polizeiliches (Fehl-)Verhalten wird eine systematische Vorgehensweise in Form eines landesweit standardisierten Beschwerdemanagements innerhalb der Polizeibehörden empfohlen.⁷⁹**

Sinnvoll wäre, zur Verbesserung der Kommunikation eine Feedback-Möglichkeit für diejenigen einzurichten, die als Betroffene mit der Polizeiarbeit in Berührung gekommen sind. Ein entsprechendes „Tool“ sollte unkompliziert und unbürokratisch sein und dazu anregen, es auch mit kritischen, aber weiterführenden Kommentaren zu nutzen.

In Bezug auf den Opferschutz nach Innen wäre zu überlegen, ob das Team des AdP, das bereits in jüngster Zeit um eine speziell für Fragen der sexuellen Diskriminierung zuständige Beamtin ergänzt wurde, mit dem Ziel der Bearbeitung des Themas ethnische Diskriminierung personell erweitert werden kann. Dies müsste dann allerdings polizeiintern auf eine Weise kommuniziert werden, dass die damit sich eröffnenden Möglichkeiten auch wahrgenommen werden.

⁷⁹ Zu niederschweligen Beschwerdemöglichkeiten siehe unten IX, 6.

VII. KOMMUNIKATIVE TRANSPARENZ – CHANCE STATT RISIKO

1. DAS THEMA „KOMMUNIKATION“ IM LICHT DES AUSGANGSSACHVERHALTS

Die Entdeckung rechtsextremistischer Chatinhalte wurde der Öffentlichkeit am 10. Dezember 2018 durch einen Artikel in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung (FAZ) bekannt.⁸⁰ Einen Tag danach meldete die FAZ, das Polizeipräsidium Frankfurt am Main führe in dieser Sache die Ermittlungen, das HLKA sei weder informiert worden noch eingebunden, obwohl dem HLKA laut einem Erlass „in besonderen Fällen Ermittlungen gegen Amtsträger“ oblägen.⁸¹ Über die Drohmail an Seda Basay-Yildiz vom 2. August 2018 und die unberechtigte Datenabfrage wenige Stunden davor berichtete erstmals die Frankfurter Neue Presse (FNP) am 15. Dezember 2018⁸², etwa ein halbes Jahr, nachdem sie sich ereignet hatten. Die Berichterstattung in diesen Fällen baute auf Informationen auf, die höchstwahrscheinlich durch undichte Stellen bei der Staatsanwaltschaft oder der Polizei an die Presse gelangt waren. Dadurch – und nicht offiziell durch die Ermittlungsbehörden – erfuhr Seda Basay-Yildiz von der Abfrage ihrer Daten an Polizeicomputern.⁸³ All dies geschah, während einerseits die Ermittlungen auf Hochtouren liefen und andererseits die Bedrohungssituation durch weitere Drohschreiben anhielt. Die Presse war damit zu einem wichtigen Akteur geworden, wurde selbst mit weiteren Recherchen aktiv⁸⁴ und auch in den ähnlich gelagerten Fällen von Idil Baydar und Janine Wissler involviert.⁸⁵ Sie wurde ferner von den Betroffenen in gewisser Weise instrumentalisiert, insbesondere wenn sie über strittige Fragen nicht direkt, sondern „über Bande“ (Presse) kommunizierten. Vor diesem Hintergrund hat die Kommission die Frage des Zusammenspiels zwischen Polizei, Presse/Medien und Gesellschaft in diesem konkreten Sachverhalt im Einzelnen untersucht.

⁸⁰ FAZ, „Polizisten wegen rechtsextremer Inhalte im Visier“, 10.12.2018.

⁸¹ FAZ, „Rechtes Gedankengut hat in der Polizei nichts zu suchen“, 11.12.2018.

⁸² FNP, „Drohschreiben vom ‚NSU 2.0‘“, 15.12.2018.

⁸³ Aussage Seda Basay-Yildiz bei der Anhörung vor der Kommission am 20.10.2020.

⁸⁴ Stellvertretend Süddeutsche Zeitung, „Durchsuchen und lavieren“, 20.12.2018.

⁸⁵ Beispielsweise Frankfurter Rundschau, „Wissler erneut bedroht“, 04.07.2020, und Hessenschau, „Daten von Kabarettistin Idil Baydar in Wiesbadener Revier abgerufen“ vom 14.07.2020.

2. BEDEUTUNG DER KOMMUNIKATION FÜR DIE ARBEIT DER POLIZEI

Kommunikation ist nicht nur grundlegende Voraussetzung für effektive Arbeitsabläufe in einer Organisation, Kommunikation gestaltet das Verhältnis zwischen Polizei und Gesellschaft mit.

In den mit „Community Policing“ bezeichneten polizeilichen Strategien wird dies zum Ausdruck gebracht. Dieses Konzept weist darauf hin, dass ein auf Vertrauen gegründetes Verhältnis zwischen Polizei und Gesellschaft erst die Grundlage für eine effektive Erfüllung polizeilicher Aufgaben schafft, was vor allem für die Herstellung von Sicherheit, Sicherheitsgefühl und sozialer Ordnung gilt. Kommunikation dient der Herstellung von Transparenz, die wiederum Vertrauen erzeugt. Zudem werden durch Transparenz und niedrigschwellige Zugang zu Informationen auch wesentliche Voraussetzungen für eine effektive Kontrolle staatlicher Einrichtungen gelegt.

Externe Kommunikation, wie sie hier verstanden wird, betrifft vor allem das Verhältnis von Politik und Polizei zu den Massenmedien (und damit vermittelt zur Öffentlichkeit/Gesellschaft). Das Bild, das sich die Bürger:innen von der Polizei machen, ist neben weit verbreiteten persönlichen Erfahrungen auch geprägt durch die Berichterstattung in Presse, Fernsehen, Radio und in deren Online-Angeboten. Insofern erreicht die tradierte Öffentlichkeitsarbeit trotz zunehmender Bedeutung Sozialer Medien immer noch einen hohen Wirkungsgrad. Zwar ist das Vertrauen in die Polizei in Deutschland seit Jahren unverändert hoch, jedoch haben Vorkommnisse wie die, die zur Einsetzung dieser Expertenkommission führten, Befürchtungen eines massiven Vertrauensverlustes bei bestimmten Gruppen der Bevölkerung mit sich gebracht.

3. PRESSEARBEIT DES HMdIS

Dem HMdIS attestieren die befragten Journalist:innen mit unterschiedlichen Akzentuierungen eine professionelle Öffentlichkeitsarbeit. Anfragen würden prompt, zuverlässig und sachkundig beantwortet. Diese Bewertung ist auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass das HMdIS (wie Länder-Innenministerien generell) nächst der Staatskanzlei das größte Portfolio an Zuständigkeiten zu bearbeiten hat, es reicht von der inneren Sicherheit über die Kommunalaufsicht bis zum Sport und umfasst derzeit auch Teile der Pandemiebekämpfung.

Allerdings wird, ebenfalls unterschiedlich akzentuiert, die Kommunikationspraxis des HMdIS von den befragten Journalist:innen als defensiv und größtenteils reaktiv beschrieben. Das Ministerium neige dazu, nur das zu bestätigen, was ohnehin schon bekannt sei. Eine proaktive Kommunikation über den Themenkomplex des sogenannten NSU 2.0 habe es nicht gegeben. Die Medien und damit die Öffentlichkeit seien über diese Themen und über Fehlverhalten von Polizist:innen jedenfalls nicht durch das HMdIS informiert worden; das Ministerium habe Vorkommnisse erst auf Nachfragen von Medienvertreter:innen bestätigt. Nicht bei allen, aber bei den meisten befragten Berichterstatte:r:innen entstand so der Eindruck, dass dem HMdIS an einer Veröffentlichung nicht gelegen gewesen sei.

Dabei konstatieren die befragten Journalist:innen ein Gefälle in der Kommunikationspraxis zwischen dem Polizeipräsidium Frankfurt am Main und dem HMdIS – bei aller Unterschiedlichkeit der Aufgaben (primär Einsatzkommunikation dort, politische Kommunikation hier). Auch die Experten-Kommission hat in den Anhörungen den Eindruck gewonnen, dass da, wo ein direkter Vergleich möglich ist, Unterschiede in der grundsätzlichen Auffassung von Öffentlichkeitsarbeit bestehen: Das Polizeipräsidium Frankfurt am Main hatte sich nach den ersten Presseberichterstattungen und in der Zeit, als es noch für die Ermittlungen und für die Öffentlichkeitsarbeit in dem hier untersuchten Themenkomplex zuständig war, für ein proaktives Kommunikationskonzept entschieden, in dem Versäumnisse und die daraus resultierenden Konsequenzen offen angesprochen werden sollten, soweit es der rechtliche Rahmen zulässt.

Am 10. Dezember 2018 und in den Tagen danach erschienen erste Presseberichte über die Chatgruppe im 1. Frankfurter Polizeirevier und das Drohschreiben an Seda Basay-Yildiz. Der Frankfurter Polizeipräsident Gerhard Bereswill gab daraufhin zunächst ein Fernseh-Interview und war an den folgenden Tagen im Begriff, die Medien insgesamt ausführlich über den Stand der Dinge zu unterrichten. In einem Telefongespräch zwischen dem Polizeipräsidium Frankfurt am Main und dem HMdIS gewann dann allerdings ein defensives Verständnis von Öffentlichkeitsarbeit die Oberhand, so dass eine geplante Stellungnahme für die „Tagesschau“ kurzfristig abgesagt wurde. Wenige Tage darauf übernahm das HLKA die Ermittlungen.

Am 19. Dezember 2018 führte Staatsminister Peter Beuth in einer Sondersitzung des Innenausschusses des Hessischen Landtags auf Fragen der Abgeordneten aus, dass er seit längerem von den Vorfällen wusste. Von dem mit „NSU 2.0“ unterzeichneten Drohfax an Seda Basay-Yildiz vom 2. August habe er am 6. August und von den rechtsextremistischen Chats am 28. September erfahren. Ebenfalls berichtete der Innenminister auf Befragen über „drei weitere Verfahren mit dem Verdacht rechtsextremistischer Aktivitäten von Polizeibeamtinnen und -beamten“. Er habe den Ausschuss nicht informiert, weil er die laufenden Ermittlungen habe schützen wollen, und Medienberichte könne er „weder bestätigen noch kommentieren“. Abgeordnete bemängelten, „Sie berichten nicht freiwillig, sondern (...) nur dann, wenn es eine Berichterstattung in den Medien gibt“ (Günter Rudolph, SPD), „Ohne diese Berichterstattung in der ‚FAZ‘ wüssten wir heute noch nichts von der Sache“ (Janine Wissler, Die Linke), und fragten, „warum die Gremien des Landtags, der Innenausschuss unter ‚Besondere Vorkommnisse‘ nicht darüber informiert wurden“ (Jürgen Frömmrich, Bündnis 90/Die Grünen).

Aus Sicht der Kommission trafen das HMdIS und die Polizeiführung die falsche Entscheidung, als sie sich zwischen Mitte 2018 und Mitte 2020 dagegen entschieden, die Öffentlichkeit von sich aus über die Vorgänge zu informieren, derentwegen die Kommission eingesetzt wurde. Angesichts der Brisanz der Vorwürfe und der Erkenntnisse hätten diese Vorkommnisse der Öffentlichkeit nach Information des Innenausschusses und in Absprache mit der ermittlungsführenden Staatsanwaltschaft bekanntgemacht werden müssen. Eine proaktiv gestaltete Kommunikation wäre aus Sicht der Kommission aus ebenso prinzipiellen wie pragmatischen Gründen zwin-

gend gewesen: Grundsätzlich wegen der Bedeutung und der Dimension der Ereignisse – der Abschlussbericht der NSU-Untersuchungsausschusses in Hessen lag gerade zwei Monate zurück – und pragmatisch deswegen, weil mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu erwarten war, dass diese Vorkommnisse früher oder später von den Medien aufgedeckt würden. Für diesen vorhersehbaren Fall gab es jedoch offenkundig keine Kommunikationsstrategie. Deswegen sind das Ministerium und die Polizei seitdem in der Defensive.

Diese kommunikative Fehleinschätzung zieht sich in unterschiedlichen Konstellationen durch den gesamten Verlauf des von der Kommission untersuchten Sachverhalts.

Am 14. Juli 2020 trat Landespolizeipräsident Udo Münch zurück, weil er dem Innenminister nicht über die zwei weiteren unerlaubten Polizeicomputer-Abfragen von persönlichen Daten von Idil Baydar und Janine Wissler in zwei Wiesbadener Polizeirevieren berichtet hatte, denen Drohschreiben folgten. Ein erster Pressebericht über den am 10. Februar 2020 erfolgten Abruf der Daten von Janine Wissler erschien am 4. Juli 2020.⁸⁶ Dass schon am 4. März 2019 Daten von Idil Baydar abgerufen worden waren, erwähnte Staatsminister Peter Beuth in seiner Pressekonferenz vom 9. Juli 2020 nicht. Auch damit setzte er sich dem Vorwurf aus, immer nur das mitzuteilen, was schon in der Zeitung stand.⁸⁷

Die befragten Journalist:innen beschreiben die übliche Informationskaskade so: „Anfrage beim HMdIS oder bei der Polizei – Antwort: ‚Da müssen Sie das HLKA fragen‘ – Das HLKA verweist an die Staatsanwaltschaft – Die Staatsanwaltschaft sagt nichts.“ Weil sie diese Form der Medienarbeit als zu eng ansehen, nutzen Journalist:innen informelle Quellen in den Polizeiapparaten, bei durchaus bestehenden Zweifeln an deren Glaubwürdigkeit im Einzelnen. Erst wenn sie auf diesem (Um-)Weg Relevantes erfahren hätten, sagen Journalist:innen, werde es unter Umständen offiziell bestätigt.

In Nordrhein-Westfalen hingegen informierte Innenminister Herbert Reul am 16. September 2020 auf einer Pressekonferenz proaktiv darüber, dass die Behörden gegen 29 Polizist:innen wegen der Verbreitung und des Empfangs rechtsextremistischer Propaganda ermittelten.

Alle befragten Journalist:innen akzeptieren grundsätzlich, dass Ermittlungen in bestimmten Stadien geschützt werden müssen und dass das HMdIS und die Polizei in bestimmten Situationen nicht nur nichts sagen wollen, sondern nichts sagen dürfen, und dass nicht jeder, der nichts sagt, etwas zu verbergen hat. Daraus resultiert ein schwer aufzulösendes Spannungsverhältnis: Ein angemessener Ausgleich zwischen Verschwiegenheitspflicht von Ermittlungsbehörden in laufenden Verfahren einerseits und dem (von Journalist:innen treuhänderisch vertretenen) öffentlichen Interesse an Unterrichtung andererseits lässt sich nicht generell, sondern nur im Einzelfall herstellen, zumal auch Zuständigkeiten zu beachten sind, denn in Ermittlungsverfahren sind die Staatsanwaltschaften für die Öffentlichkeitsarbeit zuständig. Statt zu „mauern“ gäbe es allerdings den Weg, den das Polizeipräsidium Frankfurt am Main vor der Übernahme der Ermittlungen durch das HLKA eingeschlagen hatte: Zwar nicht Ermittlungsdetails zu kommunizieren, aber auch nicht zu schweigen, sondern bei der Information den Schwerpunkt auf die interne Aufarbeitung und die Gegenmaßnahmen zu legen. Diesen Weg ging das HMdIS allerdings in der Regel nicht. Nach der ersten Berichterstattung im Juli 2020 über den Abruf der Daten von Janine Wissler nahm der Pressesprecher des Ministeriums auch nicht zu der Frage Stellung, ob Bedienstete der Wiesbadener Polizei suspendiert oder andere dienstrechtliche Schritte eingeleitet worden seien.

Fazit: In den von der Kommission untersuchten Fällen wurden Verdachtsfälle erst durch Berichterstattung der Medien und auf Nachfragen im Innenausschuss des Landtages öffentlich bekannt. Es ist unklar, ob diese Informationen andernfalls jemals an die Öffentlichkeit gelangt wären. Die Kommission ist aber der Überzeugung, dass die Offenlegung von Verdachtsfällen von Rechtsextremismus, Rassismus und Demokratiefeindlichkeit innerhalb der Polizei und deren Ausmaß im hohen öffentlichen Interesse liegt. Ebenfalls von Interesse sind die Reaktionen auf diese Vorkommnisse und die Konsequenzen daraus.

Die restriktive Öffentlichkeitsarbeit des HMdIS hat nach dem Eindruck der Kommission zu Vertrauensverlust bei Betroffenen und teils zu Befremden innerhalb der Polizei geführt, wie Polizeibedienstete in den Anhörungen mit der Bitte um

⁸⁶ Frankfurter Rundschau Online: „Hessische Linken-Politikerin Janine Wissler wird von Rechtsextremisten bedroht“, 04.07.2020.

⁸⁷ So zum Beispiel in einem FAZ-Interview: „Weitere Kommunikationspanne in der Polizei“, 15.07.2020.

Vertraulichkeit sagten. Das seitens des Ministeriums vorgebrachte Argument, man wolle zuerst den Innenausschuss des Landtages und erst dann die Öffentlichkeit informieren, widerlegt die Bewertung der Kommission nicht, denn auch der Innenausschuss wurde zunächst nicht unterrichtet. Auch hier wurden medienöffentliche Informationen nur widerwillig bestätigt, bisweilen nicht einmal das. Staatsminister Beuth informierte in manchen Fällen vorab die Obleute der Fraktionen, aber nicht in allen, wie Mitglieder des Innenausschusses berichten.

Alles in allem wird die Öffentlichkeitsarbeit des HMdIS zum Themenkomplex des sogenannten NSU 2.0 von den angehörten Journalist:innen als geheimniskrämerisch wahrgenommen und in einem Kontrast beispielsweise zur Kommunikation des Innenministeriums in Nordrhein-Westfalen gesehen. Dort scheint es besser als in Hessen gelungen zu sein, durch eine proaktive Kommunikation sowohl der Öffentlichkeit als auch der Polizeiorganisation selbst ein angemessenes Bild von Art und Dimension von Verfehlungen in der Polizei zu vermitteln und die unzweideutige Haltung der Politik dazu darzustellen.

4. KOMMUNIKATION DER POLIZEI MIT DER ÖFFENTLICHKEIT ÜBER DIGITALE KANÄLE

Die konventionelle Öffentlichkeitsarbeit von Politik und Behörden ist eher reaktiv angelegt und wird in der Regel ausgelöst durch Anfragen oder Erwartungen von Presse, Radio und Fernsehen. Hingegen eröffnen Soziale Medien⁸⁸ immer stärker direkte Kommunikationskanäle zu externen Akteuren, aber insbesondere zur Gesellschaft. Sie schaffen eine Öffentlichkeit, die über die konventionelle Rolle von Presse und Fernsehen hinausgeht. Die Entwicklung von Sozialen Medien hat dann zu einer stärkeren Differenzierung der Öffentlichkeitsarbeit in reaktive, aktive und interaktive Kommunikation geführt, Soziale Medien haben große Spielräume für eine (pro)aktive und interaktive Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit eröffnet.

Für den Auftrag der Kommission haben Soziale Medien aus mehreren Perspektiven Relevanz. Zunächst geht es um die Frage, wie Soziale Medien in Krisensituationen genutzt werden können, auch in Situationen, in denen Fehlverhalten von Polizeibeamt:innen angenommen wird, das schnelle Antworten verlangt. Damit ist vor allem eine proaktive Öffentlichkeitsarbeit angesprochen. Im Übrigen wird die Frage aufgeworfen, wie in präventiver und repressiver Hinsicht auf die private Nutzung Sozialer Medien von Angehörigen der Polizeibehörden vor allem dann reagiert werden kann und soll, wenn sich diese auf den Austausch extremistischer (oder anderweitig problematischer und/oder strafbarer) Inhalte bezieht. Schließlich ist die persönliche – auch frühere – Nutzung Sozialer Medien gegebenenfalls bei Einstellung in den Polizeiberuf, während der Ausbildung und bei Übernahme in Beamtenverhältnisse aufzugreifen.

Das HMdIS unterhält keinen eigenen Social-Media-Kanal, was Pressesprecher Michael Schaich damit begründet, dass die Polizei alltagsrelevante Themen für viele Bürger:innen in den Sozialen Medien mitteile, während das Ministerium die Präsenzen der Landesregierung für eine zielgruppenspezifische Öffentlichkeitsarbeit nutze.

Vorreiter der digitalen Öffentlichkeitsarbeit der Polizei in Hessen ist das Polizeipräsidium Frankfurt am Main, das sich – in Abkehr von den Zeiten einer „stummen Polizei“ – zunächst während der Fußball-Weltmeisterschaft 2006 und dann intensiver im Jahr 2014 für einen eigenen Twitter-Kanal entschied und inzwischen auch über Facebook und Instagram informiert. Eine größere Öffentlichkeit registrierte diese Informationsarbeit der Polizei erstmals 2015 bei der Eröffnung der Europäischen Zentralbank und den teils gewalttätigen Protesten. Unterdessen hat sich die hessische Polizei zum Beispiel auf Twitter gut positioniert. Derzeit hat allein die Frankfurter Polizei hier etwa 268.000 Follower;⁸⁹ demgegenüber kommt die hessische Staatskanzlei lediglich auf deren 22.500.⁹⁰ Die Justiz Hessen (insgesamt) fällt im Übrigen mit 1.500 Followern noch stärker ab.⁹¹ Die Generalstaatsanwaltschaft Frankfurt hat sich mit der Zentralstelle Internetkriminalität auf Twitter angesiedelt, hat aber mit 90 Personen, die

⁸⁸ Unter diesem Begriff werden Informations- und Kommunikationskanäle wie Twitter, Facebook, Instagram, auch YouTube und neuerdings TikTok und Clubhouse zusammengefasst. Die Szene ist in raschem Wandel begriffen.

⁸⁹ twitter.com/Polizei_Ffm.

⁹⁰ twitter.com/RegHessen.

⁹¹ twitter.com/justiz_hessen?lang=de.

folgen, den Durchbruch zur Sichtbarkeit offensichtlich noch nicht geschafft.⁹²

Alle sieben hessischen Flächenpräsidien sind auf den wichtigsten Sozialen Plattformen vertreten; fünf auf Twitter, Facebook und Instagram, das Polizeipräsidium Frankfurt am Main zusätzlich noch auf Giphy. Das Polizeipräsidium Osthessen hat keine Präsenz auf Facebook, das Polizeipräsidium Südhessen keine auf Instagram. Das HLKA ist auf Twitter und Facebook aktiv.

Die Präsenz der Polizei auf Sozialen Medien stellt eine sinnvolle Weiterentwicklung dar und vermag jüngere Menschen anzusprechen. Die Möglichkeit, gerade in kritischen Situationen schnell mit einer eigenen Sichtweise öffentlich zu reagieren und der Polizei „Gesicht und Stimme“ zu geben, ist für die Polizei überaus funktional. Während größerer Einsätze wie Ende 2020 im Dannenröder Forst konnte sie ihre Rolle darstellen und erläutern. In eskalierenden Einsätzen kann sie manchmal einseitigen und das Geschehen nur bruchstückhaft zeigenden Handyvideos eine eigene Sicht entgegensetzen, statt nur aus der Defensive und zeitverzögert zu reagieren.

In Zusammenhang mit Krisenkommunikation über digitale Kanäle wird häufig auf die als sehr erfolgreich eingeschätzte Öffentlichkeitsarbeit der Münchner Polizei anlässlich des Anschlags am Olympiazentrum 2016 verwiesen. In einer Evaluation des Verlaufs und der Inhalte der Kommunikation der Münchner Polizei wurden zentrale Elemente erfolgreicher Nutzung identifiziert.⁹³ Gleiches gilt für die Twitter-Aktivitäten der Frankfurter Polizei während der Ausschreitungen bei der Eröffnung der Europäischen Zentralbank im Frühjahr 2015. Als Beispiel für eine eher misslungene Kommunikation wird demgegenüber, vor allem wegen der Herstellung einer emotional aufgeladenen Situation über Soziale Medien, die Kommunikation der Leipziger Polizei während der Ausschreitungen in Leipzig-Connewitz zum Jahreswechsel 2019/2020 angeführt.

Die Kommission begrüßt, dass alle hessischen Polizeipräsidien seit 2015 eigene Präsenzen auf digitalen Kanälen aufgebaut haben und pflegen.

5. INTERNE KOMMUNIKATION

Einer schnellen und zeitgemäßen internen Kommunikation kommt gerade in Zeiten, in denen eine Organisation unter öffentlichem Druck steht, eine enorme Bedeutung für das Selbstverständnis zu. Dabei hat die interne Kommunikation wiederum drei Dimensionen: (a) die Information von der Spitze zur Basis (Top Down), die darauf zielt, Fakten zu vermitteln, Entscheidungen der Behördenleitung zu erläutern und Sprach- und Handlungsrahmen vorzugeben; (b) die von der Hierarchie unbeeinflusste Artikulation der Beschäftigten nach „oben“ (Bottom Up) und (c) die Kommunikation der Polizeibediensteten untereinander.

Für alle genannten Funktionen hat die hessische Polizei geeignete Instrumente geschaffen. Exemplarisch genannt sei für (a) neben den üblichen Besprechungen, Versammlungen und schriftlichen Mitteilungen und Anweisungen das Intranet, das zentral im HLKA koordiniert wird. Beispiele für (b) sind die erwähnten Institutionen des AdP oder des Integritätsbeauftragten. Darüber hinaus wurde bereits vor einigen Jahren für eine unmittelbare und ebenenübergreifende Kommunikation ein Funktionspostfach eingerichtet, über das der Landespolizeipräsident für jede:n Mitarbeiter:in der hessischen Polizei direkt erreichbar ist. Dieses Postfach kann dazu dienen, Feedback zu geben, auf Missstände hinzuweisen, Kritik oder Lob auszusprechen. Aus der Natur der Sache ergibt sich, dass (c) – die Kommunikation der Polizeibediensteten untereinander – am wenigsten dienstlich strukturiert ist, dabei gewinnen auch hier Soziale Medien und Formen ihrer Nutzung rasch an Bedeutung.

a) Informationsfluss von der Spitze zur Basis (Top down)

Das LPP hat die Kommission informiert, dass die Behördenleitungen regelmäßig Führungsbesprechungen durchführen, bei denen auf allgemeine Probleme wie auch spezielle Vorfälle eingegangen wird. Instrument des gelebten Informationsflusses von der Spitze zur Basis seien Regionalkonferenzen mit den Führungskräften in den Abteilungen und den Direktionen. Diese dienen auch dem Transport wesentlicher

⁹² twitter.com/gsta_ffm_zit.

⁹³ Akkaya, C., Fedorowicz, J., Krmar, H.: Successful Practices for Using Social Media by Police Departments: A Case Study of the Munich Police. In Proceedings of the 27th European Conference on Information Systems (ECIS), Stockholm & Uppsala, Sweden, June 8-14, 2019. ISBN 978-1-7336325-0-8 Research Papers. https://aisel.aisnet.org/ecis2019_rp/18.

Inhalte – wie zum Beispiel der regelmäßigen Sensibilisierung und Information zu den hier gegenständlichen Drohsachverhalten sowie zu den unberechtigten Datenabfragen.

Beunruhigt haben die Kommission aber die übereinstimmenden Aussagen von Polizeibeamt:innen, sie fühlten sich durch die internen Kommunikationsformen über die Vorkommnisse, derentwegen diese Experten-Kommission eingesetzt wurde, nicht oder höchst unzureichend informiert. Das habe innerhalb der Organisation zu Verunsicherung geführt. In einer Anhörung beschrieb eine Polizeibeamtin die Reaktion von Kolleg:innen mit dem Satz: „Wenn das mit den Bildern so schlimm wäre, hätte man es uns doch gesagt – folglich kann es nicht so schlimm sein“.

Im Intranet der hessischen Polizei gab es dazu einen einzigen Beitrag, in dem das Thema „Extremismus – Herausforderung für Führungskraft und Polizei“ kurz aufgegriffen wurde. In einer summarischen, 2:20 Minuten langen Video-Zusammenfassung einer Führungskräfte tagung des höheren Dienstes am 14. März 2019 in Mühlheim sagte Staatsminister Peter Beuth, es habe „einzelne Vorfälle in der hessischen Polizei gegeben, die uns mit großer Sorge erfüllen“, und jede Form „abweichenden Verhaltens von der freiheitlichen demokratischen Grundordnung“ müsse im Keim erstickt werden. Auf die Vorfälle an sich wird in dem Videobeitrag nicht eingegangen.

Nach dem Kenntnisstand der Kommission wurde eine als PowerPoint-Präsentation gefasste Darstellung eines Teils der sachgegenständlichen Chats einem größeren Personenkreis auf den Leitungsebenen gezeigt.

Auf einer der Führungskräfte tagungen wurde ein Flyer „Kein Platz für Extremismus“ angekündigt. Der Flyer wurde im Dezember 2018 vom damaligen Landespolizeipräsidenten Udo Münch zu einem Zeitpunkt herausgegeben, als die Inhalte der Drohschreiben und auch der Chatverläufe der Polizeiführung bekannt, allerdings noch Gegenstand von Ermittlungsverfahren waren. Die Konzeption und inhaltliche Ausformulierung erfolgten im Wesentlichen im Januar und Februar 2019. Auf die konkreten Vorfälle wurde sowohl bei der Führungskräfte tagung als auch im Flyer nicht eingegangen.

Der Transport der Flyer an die Mitarbeiter:innen, die Thematisierung in den Besprechungen sowie im Nachgang durch die Besprechungsteilnehmenden in ihren Dienststellen/-gruppen wurden durch einen Erlass geregelt.⁹⁴ 18.000 Exemplare des Flyers wurden über die Polizeibehörden verteilt. Eine Besprechung des Inhalts auf den Polizeirevieren unter Führung der DGL war angeordnet. So fanden beispielhaft im Polizeipräsidium Westhessen fünf speziell konzipierte Veranstaltungen zum Thema „Herausforderung an Führung in besonderen Situationen“ unter Beteiligung der Behördenleitung und der Abteilungsleitung Einsatz bereits in der ersten Jahreshälfte 2019 statt. Inhalt dieser Veranstaltungen war auch das Erkennen von extremistischen Tendenzen und das Handeln bei Extremismusverdacht sowie Datenschutzaspekte. An diesen Veranstaltungen nahmen 174 Führungskräfte der verschiedenen Führungsebenen teil. Aber weder wurden der Empfang des Flyers noch eine inhaltliche Kenntnisnahme quittiert; eine standardisierte Meinungsabfrage und Auswertung erfolgte nicht.

Auch wenn vorgesehen war, den Flyer in der Behördenleiterbesprechung regelmäßig zu thematisieren und zum Gegenstand von Dienstbesprechungen auf allen Ebenen zu machen, hat doch von drei Polizeiangehörigen, die von der Kommission angehört wurden, nur eine Beamtin erklärt, den Flyer zur Kenntnis genommen zu haben. Die anderen beiden Polizeibeamt:innen kannten den Flyer nicht und haben ihn auf ihren Dienststellen auch nicht gesehen.

Anders als in Nordrhein-Westfalen, wo die direkte und unmittelbare Information und Belehrung aller Polizeiangehörigen über vergleichbare Vorfälle mit Unterschrift bestätigt werden musste, lässt sich nicht feststellen, ob der Flyer überhaupt alle oder doch nur eine große Anzahl von Polizeibeamt:innen erreicht hat und sie den Inhalt zur Kenntnis genommen haben.

Der Versuch, die Polizeibesetzten als ad hoc-Maßnahme mit dem Flyer „Kein Platz für Extremismus – Ein Beitrag zum Selbstverständnis der hessischen Polizei“ zu informieren, war aus der Sicht der Kommission bei weitem nicht ausreichend. Er teilte nach Aussagen in den Anhörungen das Schicksal vieler Flyer: „Ja, habe ich mal gesehen, verschwand aber in der Schublade.“ Abgesehen vom Inhalt bewertet die

⁹⁴ Erlass des LPP vom 03.04.2019 mit Bezugnahme auf die Behördenleiterbesprechung vom 19.03.2019.

Kommission einen Flyer als ungeeignetes, weil unpersönliches und „stumpfes“ Medium, das keine Rückfragen erlaubt, dies auch dann, wenn ein Erlass zur Verteilung ergangen ist. In Nordrhein-Westfalen hingegen widmete die vom Innenministerium herausgegebene Publikation „Streife – Magazin für die Polizei in Nordrhein-Westfalen“ das Heft 01/2021 umfassend dem Thema Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Rechtsextremismus in der Polizei. Zudem sprach der nordrhein-westfälische Innenminister persönlich mit etwa 4.000 Führungskräften der Polizei von den DGL aufwärts.⁹⁵

Aber auch inhaltlich ist der Flyer zu kritisieren. Bedenkt man, dass dieser Flyer bis heute – neben den genannten Besprechungen – die einzige Maßnahme der Polizeiführung war, um alle Polizeiangehörigen in Hessen direkt und unmittelbar über die Vorfälle zu informieren, ihnen die volksverhetzenden, antisemitischen, rassistischen, fremdenfeindlichen und menschenverachtenden Inhalte der Chatinhalte vor Augen zu führen und sie angesichts dieser Inhalte an ihre Dienstpflichten zu erinnern, ist festzustellen, dass die Kommunikation mit den Polizeiangehörigen nicht zum gewünschten Erfolg geführt hat.

Zuallererst ist festzuhalten, dass in dem Flyer die inzwischen bekannt gewordenen Fakten überhaupt nicht angesprochen wurden. Ein Zwischentitel im Flyertext, versehen auch noch mit einem Fragezeichen, lautet:

- „Fehlverhalten im Kollegenkreis?“

An anderer Stelle wird lediglich als Möglichkeit formuliert:

- „Es gibt aber auch Formen von Fehlverhalten im Kreis der Kolleginnen und Kollegen, die einer extremistischen Grundeinstellung entspringen könnten“.

Es blieb der Fantasie der Adressat:innen und den ins Kraut schießenden Gerüchten überlassen, sich vorzustellen, welche „Formen von Fehlverhalten“ gemeint sein könnten, die vielleicht einer „extremistischen Grundeinstellung“ entspringen sein könnten. Die Polizeibeamt:innen wurden nicht konkret und deutlich informiert, sondern Allgemein-floskeln ausgesetzt.

Darüber hinaus bezog der damalige Landespolizeipräsident Udo Münch als Verantwortlicher für den Flyer nicht eindeutig Stellung. Er hätte die ihm bekannten Chatinhalte wie auch Drohfaxe und -mails wenigstens beispielhaft konkret beschreiben oder hieraus auszugsweise zitieren und diese bewertend als volksverhetzend, antisemitisch, rassistisch, fremdenfeindlich und menschenverachtend benennen können.

Der Flyer sollte, so ist zu lesen, „gegen Extremismus jeglicher Form sensibilisieren und (den Polizeibeamt:innen) beim Erkennen helfen“. Wie dieses Erkennen funktionieren soll, wenn den Adressat:innen des Flyers nicht einmal klargemacht werden konnte, was von den Chatteilnehmer:innen gepostet wurde und wie dies von der Polizeiführung bewertet wird, blieb unausgeführt. Selbst der Begriff „Rechtsextremismus“ wird in dem Flyer tunlichst vermieden. Auch wenn, wie die Kommission explizit hervorheben will, bei laufenden Strafverfahren keine Vorverurteilungen vorgenommen werden dürfen, so sieht sie aber doch die Möglichkeit, ohne Verletzung der Rechte der Beschuldigten aufzuklären, worum es in der Sache geht.

Der Flyer „Kein Platz für Extremismus – Ein Beitrag zum Selbstverständnis der hessischen Polizei“ war aus der Sicht der Kommission als Beitrag zur Aufklärung der hessischen Polizeibeamt:innen über rechtsextremistisch zu wertende Vorfälle in ihren Reihen und zur Sensibilisierung gegen Kolleg:innen mit rechtsextremistischen und menschenverachtenden Ansichten ungeeignet.

Mit dem „Kanal 110“ hat das LPP ein Instrument zur internen Kommunikation etabliert, das geeignet erscheint, über aktuelle Themen in einer zeitgemäßen Form zu informieren. Dass die Drohschreiben und die rechtsextremistischen Chatgruppen im Programm des Kanals bisher noch kein Thema waren, ist gewiss ein Manko. Der Verantwortliche für den „Kanal 110“ erläuterte dies in der Anhörung damit, dass der Kanal erst im April 2020 seinen Betrieb aufnahm und das Team (drei Polizeivollzugsbeamt:innen und zwei Mediengestalter:innen) sich erst konstituieren musste.

⁹⁵ Uwe Reichel-Offermann; Gespräch vom 17.03.2021.

b) Informationsaustausch der Polizeiangehörigen untereinander

Sozialen Medien kommt wachsende Bedeutung nicht nur in der externen Kommunikation zu, sondern auch im Austausch innerhalb der Polizeiorganisation. Sie hat hier einerseits potenziell nützliche Funktionen (etwa Abstimmung von Dienstplänen in WhatsApp-Gruppen), andererseits verheerende Erscheinungsformen (das Teilen von als menschenverachtend und demokratiefeindlich zu wertenden Motiven in Chat-Runden). Für die Nutzung von Mobilgeräten und darauf eingerichteten Kommunikationsprogrammen während des Dienstes und für dienstliche Angelegenheiten ist zualtererst entscheidend, ob und inwieweit für diesen Bereich durch Behörden Hard- und Software zur Verfügung gestellt werden kann. Der in Hessen für die polizeiliche Praxis entwickelte Messengerdienst, die sogenannte HePolChat-App, wird kaum genutzt,⁹⁶ weil die App derzeit (wie in anderen Bundesländern) auf eine neue Plattform umgestellt wird. Zudem steht in Hessen derzeit nur jedem/r fünften Polizeibeamt:in ein dienstliches Mobilgerät zur Verfügung. Eine Ausstattung aller hessischen Polizeiangehörigen mit mobilen Kommunikationsgeräten ist bis in zwei Jahren vorgesehen. Erste Schritte, wie die pilotmäßige Ausstattung eines Reviers beim Polizeipräsidium Frankfurt am Main, sind eingeleitet.

Insoweit überrascht nicht, dass das Personal der Sicherheitsbehörden auf private mobile Geräte auch im Rahmen von Dienstgeschäften zurückgreift. Es ist zwar grundsätzlich untersagt, Chat-Programme auf privaten Mobilgeräten für dienstliche Zwecke einzusetzen. Doch ist offensichtlich bekannt, dass jedenfalls zu „dienstnahen“ Themen wie Absprachen zu Dienstzeiten Chat-Gruppen über private Mobilgeräte (und WhatsApp) organisiert werden, über die dann freilich neben dienstlicher Kommunikation auch nicht-dienstliche Kommunikation stattfindet. Ferner werden Chatgruppen, häufig über WhatsApp, während der Ausbildungsphasen an der HfPV organisiert. Offensichtlich geschieht dies eher systematisch.⁹⁷ Dies trägt sicher auch dazu bei, dass sich die Nutzung vor allem von WhatsApp in der polizeilichen Praxis fortsetzt.

c) Regelungen zur Nutzung digitaler Medien für dienstliche Zwecke

Was die Nutzung sozialer Medien durch Polizeibeamt:innen angeht, gelten zunächst Verhaltenspflichten, die sich aus der Beamtenstellung oder anderen Beschäftigungsverhältnissen der öffentlichen Hand ergeben.

Im Jahr 2015 ging das LPP davon aus, die unangemessenen und daher dienstrechtlich zu würdigenden Verhaltensweisen von Polizeibeschäftigten in Sozialen Netzwerken seien stark rückläufig. Deshalb wurde in einem Erlass⁹⁸ angeordnet, die zuvor erstellten detailreichen Regelungen zur persönlichen Darstellung in sozialen Netzwerken nicht mehr zu verwenden. Auch die Notwendigkeit einer jährlichen Unterrichtung über Risiken und mögliche dienstrechtliche Konsequenzen wurde nicht mehr in der früheren detaillierten Form gesehen. Vielmehr wurde es als zielführend und ausreichend erachtet, das private Verhalten in sozialen Netzwerken allgemein unter dem Aspekt der beamtenrechtlichen Grundpflichten gemäß §§ 33 ff. BeamStG zu betrachten.

Auch gegenüber den Studierenden wurde das Thema nur beiläufig zur Sprache gebracht. So erhielten sie zu Beginn der Ausbildung eine erläuterte Präsentation „Belehrungen am Einstellungstag“, in der als Folie 13 unter der Überschrift „Soziale Netzwerke im Internet“ erklärt wird, das Verhalten innerhalb und außerhalb des Dienstes sei „so einzurichten, dass es der Achtung und dem Vertrauen gerecht wird, wie es der Beruf erfordert“. Zusätzlich erfolgt ein Hinweis, dies gelte insbesondere bei einem späteren Verwendungswunsch als „Verdeckter Ermittler, Staatsschutz-Kriminalität, Organisierte Kriminalität“. Es gibt keinerlei Beispiele oder Konkretisierung.

Diese – bisher nicht geänderte – Einschätzung aus dem Jahr 2015 überrascht, nicht zuletzt mit Blick auf den Befund der Kommission, dass es gerade in dieser Zeit war, dass die Chats ihren Anfang nahmen.

Allgemein lässt sich sagen, dass sich spezifisch auf Angehörige der Polizeibehörden zugeschnittene Richtlinien zur nichtdienstlichen Nutzung von sozialen Medien nur langsam

⁹⁶ www.hessenschau.de/gesellschaft/warum-polizisten-trotz-bedenken-bei-whatsapp-chatten,polizei-messenger-whatsapp-100.html.

⁹⁷ Anhörung vom 30.11.2020.

⁹⁸ Erlass LPP 33 HB-08b01-01-15/009.

und in der Regel erst nach konkreten Vorfällen entwickelt haben. So wurde im August 2020 in Berlin diese private Nutzung geregelt: Accounts sollen als privat gekennzeichnet werden. Dienstinterna dürfen nicht veröffentlicht werden und Polizeibeamt:innen sollen sich kritisch mit eingestellten Inhalten befassen. So soll etwa auch darauf geachtet werden, was im Hintergrund von Fotos oder Videos zu sehen ist. Für Einnahmen über private Werbung mit dem jeweiligen Account gelten die Vorschriften für Nebentätigkeiten. Ausgeschlossen ist generell Werbung im „Zusammenhang mit Sucht- und Genussmitteln, Waffen und Uniformen“. Journalistische Anfragen sollen stets mit der Pressestelle abgesprochen werden. Die Regelung entstand nach anhaltenden Diskussionen und Presseberichten über die Präsenz von Berliner Polizist:innen auf Instagram, TikTok oder Twitter und schließlich unter sogenannte InstaCops.⁹⁹ Berlin hat insoweit Regelungen entworfen, die privater Mediennutzung eher neutral gegenüberstehen und grundsätzlich Zurückhaltung und selbstverständlich die Orientierung an den Regeln des Beamtenrechts anmahnen.

Demgegenüber verfolgt Niedersachsen eine andere Strategie. Polizeibeamt:innen wird ein behördlich legitimierter Account auf Sozialen Netzwerken erlaubt, der mit dienstlichen und privaten Inhalten befüllt werden kann. Zugrunde liegt auch dabei die Idee des Community Policing; ferner werden Ziele wie Erweiterung von Öffentlichkeitsarbeit und eine verbesserte Nachwuchsrekrutierung verfolgt. Bei der Präsenz auf Sozialen Medien muss auch Sorge dafür getragen werden, dass der Account rund um die Uhr überwacht wird, damit auf Notrufsituationen, die über den Account angezeigt werden, sofort reagiert werden kann. So entsteht eine hybride Öffentlichkeitsarbeit der Polizei, die einerseits an eine einzelne Person geknüpft wird und über diese Verknüpfung private und polizeiliche Nachrichten vermischen lässt. Andererseits ist dies in eine übergreifende Soziale-Medien-Strategie der Polizei eingebettet.

In Hessen wurde auf diese neuen Herausforderungen noch überhaupt nicht mit einer neuen Regelung reagiert, weder mit Blick auf die rein private Nutzung sozialer Medien noch mit Blick auf mögliche hybride Formen.

6. RECHTLICHE REGELUNGEN ZUM VERHÄLTNIS JUSTIZ – POLIZEI – ÖFFENTLICHKEIT

Das Verhältnis zwischen Justiz, Polizei und Öffentlichkeit/Medien ist in verschiedenen Kontexten geregelt. In den Landespressgesetzen werden aus Art. 5 Abs. 1 Grundgesetz abgeleitete Informationsansprüche der Presse gegenüber Behörden normiert. § 3 des Hessischen Gesetzes über Freiheit und Recht der Presse legt die Pflicht der Behörden fest, der Presse die gewünschten Auskünfte zu erteilen. Eine Verweigerung ist nur bei dem Risiko von Störungen eines Strafverfahrens oder öffentlicher Maßnahmen sowie dann erlaubt, wenn für die Offenlegung personenbezogener Daten kein berechtigtes Interesse besteht.¹⁰⁰

Alle Behörden sind neben dieser reaktiven Öffentlichkeitsarbeit nach überwiegender Meinung auch zu einer proaktiven Öffentlichkeitsarbeit berechtigt, ohne dass es hierzu bisher eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage gäbe.¹⁰¹ Gemäß den Richtlinien über die Mitteilungen der Polizei an die Presse und den Rundfunk vom 9. Februar 2011 unterrichten die Polizeibehörden im Rahmen ihrer Zuständigkeit die Medien eigenverantwortlich über Angelegenheiten der Gefahrenabwehr. Dagegen dürfen sie nicht über grundsätzliche oder politische Fragen kommunizieren. Trotz dieser Beschränkungen ist eine proaktive Öffentlichkeitsarbeit möglich, die zum Ziel hat, Transparenz als Grundlage für eine effektive Kontrolle durch Medien und Öffentlichkeit zu schaffen und für die Unterstützung öffentlicher Funktionen durch die Öffentlichkeit zu werben.

⁹⁹ Sogenannte InstaCops posten neben Bildern und Texten mit erkennbarem Polizeibezug auch private Inhalte.

¹⁰⁰ „§ 3 [Informationsrecht der Presse]. (1) Die Behörden sind verpflichtet, der Presse die gewünschten Auskünfte zu erteilen. Sie können eine Auskunft nur verweigern, 1. soweit durch sie die sachgemäße Durchführung eines straf- oder dienststrafgerichtlichen Verfahrens vereitelt, erschwert, verzögert oder gefährdet werden könnte, 2. soweit Auskünfte über persönliche Angelegenheiten einzelner verlangt werden, an deren öffentlicher Bekanntgabe kein berechtigtes Interesse besteht, und soweit Maßnahmen, die im öffentlichen Interesse liegen, durch ihre vorzeitige öffentliche Erörterung vereitelt, erschwert, verzögert oder gefährdet werden könnten.“

¹⁰¹ Eisele, J.: Strafprozessführung durch Medien: Zur Weitergabe von Informationen durch Verfahrensbeteiligte zum Zwecke der Kriminalberichterstattung. *JuristenZeitung* 69(2014), S. 932-942, S. 937.

Eine Sondersituation ergibt sich in den Fällen strafrechtlicher Ermittlungen, die in der Hand der Staatsanwaltschaft liegen. Die Details der Kommunikationspolitik sind auch insoweit in den erwähnten Richtlinien vom 9. Februar 2011 geregelt. Der Polizei wird hier nur eine unter- und nachgeordnete Rolle zuerkannt.¹⁰² So können die Polizeibehörden etwa bei schwerstkrimineller Auskünfte erteilen, wenn die Staatsanwaltschaft ihnen die Befugnis dazu im Rahmen von Absprachen überträgt oder wenn Pressevertreter:innen unmittelbar nach Bekanntwerden der Tat am Tatort erscheinen und die:der Staatsanwält:in nicht anwesend und mit seiner:ihrer Ankunft nicht alsbald zu rechnen ist.

Grundsätzlich aber entscheidet die Staatsanwaltschaft über den Umfang und die Ausrichtung der Öffentlichkeitsarbeit. Ausgangspunkt der restriktiven Regelungen ist dabei, dass das Ermittlungsverfahren grundsätzlich nichtöffentlich ist und dass Öffentlichkeit (allerdings im Sinne der Öffentlichkeit der Verhandlungen vor Gericht) erst nach Eröffnung der Hauptverhandlung hergestellt werden muss.

§ 475 Abs. 4 Fall 2 i. V. m. Abs. 1 StPO regelt die Akteneinsicht für Privatpersonen, die möglich ist, wenn ein berechtigtes Interesse dargelegt wird. Dies kann als eine Rechtsgrundlage für die Erteilung von Informationen auch an die Presse gesehen werden.¹⁰³ Allerdings sind nach § 475 Abs. 1 S. 2 StPO Auskünfte zu versagen, wenn hiervon Betroffene ein schutzwürdiges Interesse an der Versagung haben.

Im Übrigen ist nach Nr. 23 RiStBV „bei der Unterrichtung der Öffentlichkeit mit Presse, Hörfunk und Fernsehen unter Berücksichtigung ihrer besonderen Aufgaben und ihrer Bedeutung für die öffentliche Meinungsbildung zusammenzuarbeiten“. Diese Unterrichtung darf weder den Untersuchungszweck gefährden noch dem Ergebnis der Hauptverhandlung vorgreifen; der Anspruch der Beschuldigten auf ein faires Verfahren darf nicht beeinträchtigt werden. Auch ist im Einzelfall zu prüfen, ob das Interesse der Öffentlichkeit an einer vollständigen Berichterstattung gegenüber den

Persönlichkeitsrechten der Beschuldigten oder anderer Beteiligter, insbesondere auch der Verletzten, überwiegt. Eine unnötige Bloßstellung dieser Person ist zu vermeiden.

¹⁰² Vgl. Hessisches Ministerium des Inneren und für Sport: Richtlinien über Mitteilungen der Polizei an die Presse und den Rundfunk (2011): veröffentlicht im Staatsanzeiger für das Land Hessen, 14.11.2011, S. 502 f. Dort heißt es in Ziffer 2.3.1.: „In Ermittlungsverfahren, die wegen der Art oder des Umfangs der Beschuldigung (zum Beispiel umfangreiche Wirtschaftsstrafsachen, Staatsschutzstrafsachen, bedeutende Umweltschutzstrafsachen), wegen der Persönlichkeit oder der Stellung eines Beteiligten (zum Beispiel Straftaten von Personen, die im politischen Leben stehen, oder von leitenden Amtsträgern im öffentlichen Dienst) oder aus anderen Gründen von besonderer Bedeutung sind, obliegt die Unterrichtung der Medien grundsätzlich der Staatsanwaltschaft.“

¹⁰³ Neuling, C.-A.: Strafjustiz und Medien – mediale Öffentlichkeit oder „justizielle Schweigepflicht“ im Ermittlungsverfahren? Onlinezeitschrift für Höchstgerichtliche Rechtsprechung im Strafrecht 7(2006), S. 94-102, S. 98.

7. EMPFEHLUNGEN DER KOMMISSION

■ Die Kommission empfiehlt eine grundsätzlich proaktive Öffentlichkeitsarbeit, die auch über Fehlverhalten und Organisationskrisen offen kommuniziert.

Eine offensive statt wie bisher nur reaktive und defensive Kommunikationsstrategie wäre geeignet, das HMdIS und die Polizei „vor die Lage zu bringen“, sie würde zudem die Bedeutung undichter Stellen relativieren. Neben Pressemitteilungen sollten für die Öffentlichkeitsarbeit des HMdIS auch Hintergrundgespräche „unter Drei“¹⁰⁴ stärker genutzt werden, da sie einen Informationsaustausch ermöglichen, der der Presse eine sachliche und informierte Berichterstattung erlaubt, ohne auf undichte Stellen angewiesen zu sein. Zugleich können Informationen auch geschützt und gesteuert werden, indem klargestellt wird, welche Aussagen vertraulich sind. Entsprechende Gespräche würden sich unmittelbar nach nichtöffentlichen Sitzungen des Innenausschusses anbieten.

Darüber hinaus wird ein jährlicher Bericht für sinnvoll gehalten, der veröffentlicht oder auf einer Pressekonferenz vorgestellt werden kann und der zu Fällen von Extremismus, Demokratiefeindlichkeit, Diskriminierung, Rassismus und anderen schwerwiegenden Verfehlungen in der Polizei Auskunft gibt.

Als Best-Practice-Beispiel kann auf den kommunikativen Umgang des Magazins DER SPIEGEL mit Organisationskrisen und strukturellen Fehlleistungen verwiesen werden.¹⁰⁵

■ Die Kommission empfiehlt, einen ehrenamtlichen Kommunikationsbeirat mit externen Fachleuten zu berufen.

In der digitalen Welt ändert sich die Kommunikation von Organisationen mit der Öffentlichkeit grundlegend. Kritische Presseberichterstattung hat identifizierbare Urheber, die für eine Pressestelle erreichbar sind, hingegen haben

die Empörungswellen in den Sozialen Medien kein adressierbares Zentrum, sie sind amorph. Darauf müssen sich Organisationen jedweder Art einstellen, mit Blick auf das Vertrauen der Bevölkerung auch die Polizei. In der konkreten Einsatzkommunikation gelingt das nach dem Eindruck der Kommission überwiegend gut, weniger allerdings im übergeordneten, auch im politischen Reputationsmanagement der Gesamtorganisation Polizei. Hier kann externer Rat helfen, Wissen über die kommunikative Positionierung großer Organisationen verfügbar zu machen. In den Beirat, der rein konsultativen Charakter hat, sollten je zwei Vertreter:innen aus dem Bereich Corporate Communications und von jenen, die sich für die Arbeit der Polizei aus gesellschaftlicher Perspektive mitverantwortlich fühlen, berufen werden, letzteres auch mit Blick auf eine angemessenere Kommunikation mit Betroffenen. Der Beirat sollte einmal jährlich einen Bericht an Ministerium und/oder Polizeiführung erstatten und kommunikative Strategien vorstellen.

Als Best-Practice-Beispiel für die Einbeziehung von Akteuren der Zivilgesellschaft kann der kontinuierliche und als vertrauensvoll beschriebene Austausch der Nestlé Deutschland AG mit Nicht-Regierungs-Organisationen herangezogen werden. Erwägenswert ist ferner, ob ein solcher Kommunikationsbeirat nicht um den Justizbereich erweitert werden könnte.

■ Es wird empfohlen ein ressortübergreifendes Kommunikationskonzept für „herausragende Ermittlungsverfahren“ zu erarbeiten.

Die hessische Polizei verfügt über eine Konzeption zur Einsatzkommunikation, welche die kommunikative Grundausrichtung, Abläufe, Methoden und Instrumente regelt. Die Kommission empfiehlt, ein entsprechendes Konzept für Ermittlungsverfahren mit besonderer Bedeutung (beispielhaft, wenn die Polizei selbst betroffen ist, wenn gegen Polizeibeamt:innen ermittelt wird) im Zusammenwirken insbesondere mit der Justiz zu entwickeln.

¹⁰⁴ Gemäß Paragraph 16 der Satzung der Bundespressekonferenz wird eine Übereinkunft getroffen, die drei Codes unterscheidet:

- Unter eins – die Information darf bei direkter Nennung des Urhebers wörtlich wiedergegeben werden.
- Unter zwei – die Information und das Umfeld der Quelle dürfen zwar wiedergegeben, aber nicht direkt zitiert werden.
- Unter drei – die Information darf nicht öffentlich verwertet werden. Der Journalist hat sie ausschließlich für seinen eigenen Hintergrund erhalten. Das Gesagte kann aber Anlass für weitere Recherchen sein oder in Artikel und Kommentare des Journalisten indirekt einfließen.

¹⁰⁵ <https://www.spiegel.de/kultur/gesellschaft/fall-claas-relotius-abschlussbericht-der-aufklaerungskommission-a-1269110.html> sowie <https://www.spiegel.de/backstage/spiegel-titel-der-todesschuss-ueber-raf-terrorist-wolfgang-grams-1993-bericht-der-aufklaerungskommission-a-6530a661-83bd-464d-89d1-43c4319055ae>.

Die Zuständigkeiten der Justiz in diesen Verfahren werden von der Kommission nicht verkannt. In Ermittlungsverfahren obliegt die Unterrichtung der Medien grundsätzlich der zuständigen Staatsanwaltschaft, Polizeibehörden erteilen Auskünfte nur nach Absprachen.¹⁰⁶ Ist jedoch die Polizei im besonderen Maße betroffen, da die Ermittlungsverfahren die eigene Organisation betreffen oder die Verfahren geeignet sind, das Vertrauen der Bevölkerung in die Polizei im besonderen Maße zu schädigen, vertritt die Kommission die Ansicht, dass die Polizei durch die Umsetzung einer organisationsbezogenen Krisenkommunikation in die Lage versetzt werden sollte, eigenständig mit der Öffentlichkeit zum Zwecke des Reputationsmanagements zu kommunizieren (siehe auch Best-Practice des Magazins DER SPIEGEL).

Konkrete Kriterien, wann ein Ermittlungsverfahren „herausragend“ oder geeignet ist die Organisation zu schädigen, sollten in diesem Prozess ressortübergreifend entwickelt werden.

- **Für die interne Kommunikation wird empfohlen, schneller, entschlossener und offener über Themen zu kommunizieren, die das Grundverständnis der Polizei berühren.**

Als beispielgebend wird insoweit die Kommunikationsstrategie von NRW-Innenminister Herbert Reul angesehen ebenso wie die Veröffentlichung des Magazins „Streife“ mit einem dem Problem des Rechtsextremismus gewidmeten Heft. Gut wäre bei derart gravierenden und wichtigen Vorfällen wie dem sogenannten NSU 2.0 eine „Schock-Dokumentation“, die den Polizeibediensteten auf eine so klare Weise vermittelt, worum es geht, dass keine Zweifel an der Dringlichkeit der Thematik bleiben.

Die interne Kommunikation, wie sie im Intranet und über den „Kanal 110“ stattfindet, kann zusätzlich auch eine Ratgeberfunktion wahrnehmen und über relevante Fragen wie die Dauer eines Disziplinarverfahrens, die Dauer der Ermittlungen in Fällen wie NSU 2.0 informieren und sich auch mit Fragen wie „Was ist Rechtsextremismus?“ auseinandersetzen.

Zu prüfen wäre, ob die Zusammenführung aller Zuständigkeiten für die interne Kommunikation in einer Dienststelle sinnvoll sein könnte. Auch die Einrichtung einer interaktiven Kommentarfunktion beim „Kanal 110“ kann die interne Kommunikation intensivieren.

- **Zudem wird empfohlen, die Dienststellen vor Ort in besonderen Krisen- und Konfliktsituationen bei der Kommunikation mit der Öffentlichkeit effektiv zu unterstützen.**

Der Mangel an klarer interner Kommunikation insbesondere in Organisation Krisen führt nach Einschätzung der Kommission zu einer Desinformiertheit auf breiter Ebene innerhalb der Polizei. Im konkreten Kontakt mit Bürger:innen, die die Vorwürflagen aufgreifen, führt diese Desinformiertheit zu Handlungsunsicherheit, was darauf entgegnet werden kann und darf. Solche kommunikativen Konfliktsituationen können dann durch die damit konfrontierten Polizist:innen kaum aufgelöst werden. Kommunikative Leitlinien der Polizeiführung müssen hier einen Rahmen bilden, um situativ auf spontane Einwände reagieren zu können.

In Frankfurt und in Wiesbaden wurden Polizist:innen auf der Straße mit Sätzen wie „Ihr kommt wohl vom Nazi-Revier“ drangsaliert – hier bräuchte es eine interne Kommunikation und Unterstützungsleistungen, die Polizist:innen souverän darauf reagieren lässt.

Wiederkehrende kommunikative Problemstellungen könnten in das Konzept WAKIS und spezifische Fortbildungsveranstaltungen aufgenommen werden.

- **Die Kommission regt die fachliche und politische Prüfung des Bedarfs eines Landesgesetzes zur Öffentlichkeitsarbeit von (Polizei-)Behörden auf Social-Media-Kanälen an.**

¹⁰⁶ Hessisches Ministerium des Inneren und für den Sport: Richtlinie über Mitteilung der Polizei an die Presse und den Rundfunk, 2011.

Ein solches Landesgesetz könnte Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Nutzung Sozialer Medien durch öffentliche Stellen ausräumen, wie sie zum Beispiel der baden-württembergische Landesdatenschutzbeauftragte Anfang 2020 unter Berufung auf Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs und des Bundesverwaltungsgerichts geäußert hat.¹⁰⁷

- **Schließlich wird mit Nachdruck empfohlen, eine Richtlinie zur privaten Nutzung von sozialen Medien durch Polizeibeamt:innen zu entwickeln und Studierende nicht nur zu Beginn des Studiums, sondern fortlaufend für die Bedeutung dieser Thematik der Medienkompetenz zu sensibilisieren.**

¹⁰⁷ www.baden-wuerttemberg.datenschutz.de/lfdi-stellt-wesentliche-anforderungen-an-die-behoerdliche-nutzung-sozialer-netzwerke-klar/. Eine Richtlinie zur Nutzung von sozialen Netzwerken durch öffentliche Stellen stellt nunmehr die Anforderungen klar (www.baden-wuerttemberg.datenschutz.de/wp-content/uploads/2019/12/Richtlinie-zur-Nutzung-sozialer-Netzwerke-durch-öff.-Stellen.pdf); vergleichbar Der Landesbeauftragte für den Datenschutz Rheinland-Pfalz: Handlungsrahmen für die Nutzung von „Social Media“ durch öffentliche Stellen vom 6. 3. 2020, www.datenschutz.rlp.de/fileadmin/lfdi/Dokumente/Handlungsrahmen_Soziale_Medien_20200306.pdf) Schon 2015 hatten Rechtswissenschaftler der Goethe-Universität Zweifel an der Rechtmäßigkeit des Twitterns der Frankfurter Polizei formuliert: Die Polizei greife damit vor allem bei Demonstrationen in Grundrechte ein, ohne dass es dafür eine gesetzliche Grundlage gebe. Die brauche es aber gar nicht, erwiderte das Innenministerium, denn es handle sich um „schlichtes Verwaltungshandeln“. Denise Peikert: Jurist hält Polizei-Twitter für rechtswidrig. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 11.7.2015, S. 34.

VIII. ZIELGENAUIGKEIT UND NACHHALTIGKEIT BEI MASSNAHMEN DES DATENSCHUTZES

1. DAS THEMA „DATENSCHUTZ“ IM LICHT DES AUSGANGSSACHVERHALTES

Persönliche Daten wurden zum Nachteil von Idil Baydar, Seda Basay-Yildiz und Janine Wissler über Polizeicomputer abgefragt. Wer diese Abfragen tatsächlich durchgeführt hat, konnte in keinem der Fälle (bis jetzt) geklärt werden, da die persönlichen Passwörter, unter denen die Abfragen erfolgten, von allen Angehörigen der Dienstgruppen, in denen die Abfragen stattfanden, verwendet wurden – ein Verhalten, das zum Zeitpunkt der Abfragen vorschriftswidrig war, aber üblich zu sein schien und von den Vorgesetzten, soweit bekannt, nicht beanstandet wurde. Diskutiert wird auch eine Abfrage auf telefonischem Wege, wobei Polizeibeamt:innen möglicherweise über die Berechtigung des Anrufers getäuscht worden sind. Die unberechtigten Datenabfragen standen wie bereits ausgeführt in unmittelbarem zeitlichem Zusammenhang mit der Versendung der Drohschreiben.

Aufgrund dieser Zusammenhänge stand das Thema Datenschutz im Zentrum der Arbeit der Kommission.

2. DATENABFRAGEN UND DATENSCHUTZ IN DER POLIZEILICHEN ARBEIT

Datenabfragen in polizeilichen und anderen Auskunftssystemen gehören zum Polizeialltag. Sie betreffen einen kleinen Ausschnitt der seit Jahrzehnten politische und rechtliche Auseinandersetzungen auslösenden Frage nach der Umsetzung des Datenschutzes in polizeilichen Informationssystemen. Abfrage und Nutzung von Daten sind in der Regel rechtmäßig und notwendige Grundlage effektiver polizeilicher Gefahrenabwehr und strafprozessualer Ermittlungen. Kommt es allerdings zu unberechtigten Abfragen, hat dies für Polizeiangehörige, Betroffene, die Polizei als Institution

und schließlich für die Gesellschaft insgesamt gravierende Folgen. Ziel eines Datenschutzkonzeptes für die Polizei muss es sein, unberechtigte Datenabfragen effektiv zu verhindern und, wenn sie dennoch erfolgen, aufzuklären und zu sanktionieren.

Dies gelingt einerseits mit einer eindeutigen Identifikation der Abfragenden durch technische Maßnahmen. Die Beweiskette, die eine Abfrage mit einer abfragenden Person verbindet, muss lückenlos sein. Andererseits hilft die Möglichkeit einer eindeutigen Identifikation wenig, wenn unberechtigte Datenabfragen überhaupt nicht aufgedeckt werden. Es muss deshalb sichergestellt sein, dass Kontrollen effektiv und effizient sind und dies den Polizeiangehörigen auch bewusst ist. Werden Grenzen überschritten, müssen Verstöße verfolgt und konsequent sanktioniert werden. Es darf nicht der Eindruck entstehen, dass es sich hier um Bagatellprobleme handele. Denn gerade die Polizei steht in einer besonderen Verantwortung bei der Nutzung von Informationssystemen.

Nur bei Befolgung dieser Grundsätze kann ein wirksames Datenschutzkonzept in der hessischen Polizei implementiert werden und zu dem Ziel beitragen, Fälle wie die im Zusammenhang mit den Ermittlungen zu den Drohschreiben des sogenannten NSU 2.0 bekannt gewordenen Abfragen zu verhindern.

3. RECHTLICHE REGELUNGEN

Die datenschutzrechtlichen Rahmenbedingungen für die polizeiliche Datenverarbeitung sind durch die Richtlinie (EU) 2016/680 „zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr“ neu geordnet worden.¹⁰⁸ Die Richtlinie ergänzt die Datenschutzgrundverordnung, die auf Datenverarbeitung durch Polizei und Strafverfolgung keine Anwendung findet.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Borell, A., Schindler, S.: Polizei und Datenschutz. Vorgaben der neuen JI-RL für technische und organisatorische Maßnahmen zur Gewährleistung datenschutzkonformer polizeilicher Datenverarbeitung. In: Geihs, D. et al. (Hrsg.): Informatik 2019. Bonn 2019, S. 393 – 406.

¹⁰⁹ Vgl. Art. 2 Abs. 2 d) DSGVO; eine genaue Abgrenzung der Regelungsbereiche der Datenschutz-Grundverordnung und der Richtlinie (EU) 2016/680 ist schwierig. Dabei gilt als umstritten, ob die Richtlinie nur auf Maßnahmen, die auf Straftaten bezogen sind, anwendbar ist oder darüber hinaus die gesamte Gefahrenabwehr umfasst. Im Übrigen ist wegen bekannter Differenzen zum Begriff der Straftat innerhalb der

Das HDSIG wurde 2018 neu gefasst und an die europäischen Vorgaben angepasst. Die Richtlinie wurde vollständig und der deutschen Übersetzung entsprechend übernommen.¹¹⁰

In § 40 HDSIG hat der hessische Gesetzgeber klargestellt, dass der die Richtlinie für Polizei und Ordnungsbehörden wiedergebende Teil des Datenschutzgesetzes „für die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die für die Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung, Verfolgung oder Ahndung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten, einschließlich des Schutzes vor und der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit, zuständigen öffentlichen Stellen“ gilt. Im Übrigen werden durch § 40 HDSIG auch die „Verantwortlichen“ im Sinne des HDSIG festgelegt. Öffentliche Stellen, die zum Zwecke der Erfüllung der Aufgaben der Strafverfolgung und Gefahrenabwehr personenbezogener Daten verarbeiten, gelten als Verantwortliche.

Im HDSIG sind allgemeine Pflichten bei der Verarbeitung von Daten durch Polizei und Justiz, Pflichten im Zusammenhang mit der Kooperation mit Datenschutzbehörden sowie Pflichten von Polizeibehörden im Falle von Datenschutzverletzungen festgelegt.¹¹¹ Das HDSIG enthält auch Straf- und Ordnungswidrigkeitentatbestände (§ 37, 38 HDSIG, wobei in § 79 HDSIG für die polizeilichen Aufgaben nur ein Verweis auf § 37 HDSIG erfolgt).

Auch das StGB hält für den Fall der Verletzung des Datenheimnisses Strafandrohungen vor: § 203 Abs. 2 StGB (Geheimnisverletzung eines Amtsträgers), § 353b StGB (Verletzung des Dienstheimnisses).

Nach §§ 5 ff. HDSIG sind Datenschutzbeauftragte in öffentlichen Stellen einzusetzen. Bei der Polizei wurden dafür behördliche Datenschutzbeauftragte (bDSB) ernannt, die diese Aufgabe in der Regel im Nebenamt wahrnehmen. Der:Die Hessische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit (HBDI), dessen:deren Aufgabe und Stellung in §§ 8 ff. HDSIG geregelt sind, ist als oberste Landesbehörde organisiert und verfügt über etwa 50 Mitarbeiter:innen.

4. BEWERTUNG DER SACHGEGENSTÄNDLICHEN VORGÄNGE

Gemäß § 60 Abs. 1 HDSIG ist der:die HBDI von Verstößen gegen den Datenschutz innerhalb von 72 Stunden zu informieren. Die unberechtigten Datenabfragen von Seda Basay-Yildiz, Idil Baydar und Janine Wissler stellten solche Verstöße dar. Die Verantwortlichen nach § 40 HDSIG waren daher verpflichtet, den HBDI alsbald nach Feststellung der unberechtigten Datenabfragen zu informieren. In den Anhörungen präzisierten die Fachreferent:innen des HBDI, dass eine Meldung schon erfolgen müsse, wenn eine hohe Wahrscheinlichkeit bestehe, dass es sich um eine unberechtigte Datenabfrage handele. Unterbleibe diese, ist nach § 60 Abs. 1 S. 2 HDSIG für die Verzögerung eine Begründung vorzulegen.

Den gesetzlichen Vorgaben wurde in keinem der drei Fälle entsprochen. Über die unberechtigten Datenabfragen im Fall Seda Basay-Yildiz am 2. August 2018 wurde der HBDI überhaupt nicht informiert; erst zwei Jahre später, nachdem der Vorgang längst von der Presse veröffentlicht worden war, wurde das unberechtigte Abfragen der Daten telefonisch thematisiert; insofern verzichtete der HBDI dann auf eine offizielle Meldung.

Eine Begründung für das Unterlassen der Meldung wurde dem HBDI am 15. Dezember 2020 und damit mehr als zwei Jahre nach dem Abfragen der Daten durch das LPP vorgelegt. Das LPP gab an, man habe den Kreis der über die Abfrage Informierten mit Rücksicht auf die strafrechtlichen Ermittlungen bis zum Abschluss der Ermittlungen kleinhalten wollen. Weiterhin gab das LPP an, dass es in der Fachaufsichtsbehörde zu diesem Zeitpunkt Unsicherheiten darüber gab, ob in diesem Fall die Voraussetzungen für eine Meldung vorgelegen hätten und wie der genaue Verfahrensablauf auszusehen habe.

Über die unberechtigte Datenabfrage im Falle von Idil Baydar, die am 4. März 2019 erfolgte, wurde der HBDI am 14. Juli 2020 durch das Polizeipräsidium Westhessen infor-

EU zweifelhaft, ob sich die Richtlinie auch auf die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten erstreckt; zur Abgrenzung vgl. 28. Tätigkeitsbericht Datenschutz des Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit 2019. Hamburg 2020, S. 23; aus schleswig-holsteiner Sicht vgl. www.datenschutzzentrum.de/tb/tb36/kap02.html.

¹¹⁰ Hessisches Gesetz zur Anpassung des Hessischen Datenschutzrechts an die Verordnung (EU) Nr. 2016/679 und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) Nr. 2016/680 und zur Informationsfreiheit vom 3. Mai 2018.

¹¹¹ Zusammenfassend Borell, A., Schindler, S.: Polizei und Datenschutz. Vorgaben der neuen JI-RL für technische und organisatorische Maßnahmen zur Gewährleistung datenschutzkonformer polizeilicher Datenverarbeitung. In: Geihs, D. et al. (Hrsg.): Informatik 2019. Bonn 2019, S. 393 – 406.

miert. Die Information erfolgte also 16 Monate und 10 Tage nach der unberechtigten Datenabfrage. Das LPP begründete die Verzögerung wie bei der nichterfolgten Meldung im Falle Seda Basay-Yildiz. Die rechtswidrige Abfrage wurde durch den HBDI drei Monate und sechs Tage nach Kenntnis am 20. Oktober 2020 offiziell beanstandet.

Im Fall der unberechtigten Datenabfrage Janine Wissler am 10. Februar 2020 wurde der HBDI gleichfalls am 14. Juli 2020 durch das Polizeipräsidium Westhessen informiert. Die Information erfolgte somit fünf Monate und vier Tage nach der unberechtigten Datenabfrage. Auch hier begründete das LPP die Verzögerung wie bei der nichterfolgten Meldung im Falle Seda Basay-Yildiz und Idil Baydar. Die rechtswidrigen Abfragen wurden durch den HBDI drei Monate und sechs Tage später am 20. Oktober 2020 offiziell beanstandet.

Die Unsicherheiten bezüglich der genauen Voraussetzungen für eine Meldung von unberechtigten Datenabfragen, mit denen das LPP die Verzögerung in den Fällen Idil Baydar und Janine Wissler und das Ausbleiben im Falle Seda Basay-Yildiz begründete, wurden laut LPP bisher noch nicht abschließend ausgeräumt. Zwar sei am 8. Dezember 2020 - damit 28 Monate und sechs Tage nach der ersten unberechtigten Datenabfrage - für die gesamte hessische Polizei ein Verfahren für Meldungen zwischen dem HBDI und den Polizeibehörden festgelegt worden. Das LPP weist allerdings darauf hin, dass bisher noch keine abschließende Abstimmung mit der Staatsanwaltschaft zu diesem Verfahren erfolgt sei. Diese sei aber nötig, da die Staatsanwaltschaft als Herrin des Ermittlungsverfahrens auch über die Übermittlung von Daten aus laufenden Strafverfahren an andere Behörden zu entscheiden habe.

Das bedeutet, dass, obwohl Hessen die europäischen Vorgaben zum Datenschutz zeitnah und vollständig im HDSIG umgesetzt hat, die hessische Polizei in den dieser Kommission zugrundeliegenden Fällen gegen die Pflicht zur Information des HBDI verstoßen hat:

- Die Meldung erfolgte entweder nicht oder erst mit sehr großer Verzögerung.
- Eine Begründung für die verspätete Meldung/Nichtmeldung wurde nicht proaktiv gegeben, sondern, wenn überhaupt, erst nach Beanstandung.
- Die dafür gegebenen Gründe finden im Gesetz keine Stütze. Mit der Argumentation, zum Zeitpunkt der Vorfälle sei nicht abschließend geklärt gewesen, inwieweit die Meldepflicht bereits durch die Kenntnis des Verdachts des Eintritts einer Verletzung ausgelöst werde oder ob eine Erhärtung oder Feststellung des Verdachts erforderlich sei, werden offensichtlich die Maßstäbe eines Strafverfahrens angelegt. Dafür gibt es aber im HDSIG keinen Anhaltspunkt;¹¹² eine Prüfung eines Verdachtsgrades ist nicht vorgesehen. Auch findet sich in § 60 HDSIG keine Einschränkung, nach der der Kreis der Informierten möglichst klein gehalten werden sollte, um das Ermittlungsverfahren nicht zu gefährden.¹¹³

Eine Meldung der unberechtigten Abfragen von Seda Basay-Yildiz, Idil Baydar und Janine Wissler hätte nach § 60 HDSIG folgende Informationen enthalten müssen:

- Eine Verletzung des Schutzes personenbezogener Daten durch Abfrage aus dem Melderegister hat stattgefunden,
- eine Person ist dadurch betroffen,
- ein Datensatz wurde abgefragt,
- eine Beschreibung der potenziellen Folgen der Datenschutzverletzung,

¹¹² In § 59 Abs. 1 S. 2, auf den § 60 Abs. 1 S. 3 HDSIG verweist, heißt es zur Prüfung des Eintritts der Verletzung: „Eintrittswahrscheinlichkeit und Schwere der Verletzung sollen nach der Art, dem Umfang und den Zwecken der Verarbeitung bestimmt und anhand einer objektiven Beurteilung der Höhe des Risikos festgestellt werden.“

¹¹³ Eine Unterlassung der Benachrichtigung von Betroffenen kann nur in Ausnahmefällen mit Strafverfolgungsinteressen begründet werden (Art. 31 Abs. 5 i. V. m. Art. 13 Abs. 3 a-d Richtlinie EU 2016/680). Meldungen von Datenschutzverletzungen an Aufsichtsbehörden (Datenschutzbeauftragte) sind dagegen - aus guten Gründen - eben nicht unter einen solchen Vorbehalt gestellt (Art. 30 Richtlinie EU 2016/680 und kein Verweis auf Art. 13 Abs. 3 a-d).

- Hinweis auf bereits ergriffene oder zu ergreifende Maßnahmen,
- die Kontaktdaten der Verantwortlichen.

Der HBDI muss im Rahmen der Meldung nicht zwingend über den Namen der von dem Datenschutzverstoß betroffenen Person informiert werden. Demnach hätte auch eine anonymisierte Meldung der Datenschutzverstöße erfolgen können, wodurch eine Gefährdung für das Ermittlungsverfahren von vornherein auszuschließen gewesen wäre.

Die unbefugten Datenabfragen konnten aufgrund der unterlassenen Meldung auch nicht in den Tätigkeitsbericht des HBDI 2018/2019 aufgenommen werden. Dies ist problematisch, weil der Tätigkeitsbericht die Aufgabe hat, die Verantwortlichen auf die Einhaltung des Datenschutzes hinzuweisen und auf eventuelle Missstände aufmerksam zu machen.

Mag es verständlich sein, dass zum Zeitpunkt der unberechtigten Datenabfrage im Falle von Seda Basay-Yildiz noch Unsicherheiten bezüglich der Umsetzung des neuen HDSIG bestanden, da dieses erst drei Monate zuvor am 25. Mai 2018 in Kraft getreten war, so hätte die unberechtigte Datenabfrage in diesem Fall für das LPP jedoch ein Anlass sein müssen, diese Unsicherheiten im Einvernehmen mit dem HBDI unverzüglich auszuräumen, dies umso mehr als zwischen dem LPP und dem HBDI laut Bericht des Rechtsreferats des LPP an die Experten-Kommission eine enge Zusammenarbeit stattfindet.

Stattdessen hat es 28 Monate und sechs Tage gedauert, eine Abstimmung mit allen beteiligten hessischen Behörden herbeizuführen. Eine Dauer von mehr als zwei Jahren erscheint für die Umsetzung eines neuen Gesetzes in keiner Weise angemessen; zudem steht die Zustimmung der Staatsanwaltschaft zu der Lösung noch immer aus.

Aber auch der HBDI reagierte mit Verspätung. So ist kritisch anzumerken, dass der HBDI nach Kenntnis der ersten unberechtigten Datenabfragen und der ausbleibenden Meldung und Begründung nicht unverzüglich auf das LPP zugegan-

gen ist und die Gründe für die Nichtmeldung erfragt und das Vorgehen der Polizei beanstandet hat. Der HBDI ist für die Durchsetzung des HDSIG und die Ahndung von Verstößen zuständig und verpflichtet, Untersuchungen über die Anwendung der Vorschriften des HDSIG durchzuführen. Weiterhin gehört es zu seinen Aufgaben im Rahmen der Aufsicht, die Verantwortlichen in den Polizeibehörden für die aus dem HDSIG entstehenden Pflichten zu sensibilisieren (§13 Abs. 2 Nr. 4 HDSIG).

In diesem Zusammenhang stellt sich für die Kommission die Frage, ob der HBDI ausreichend personell ausgestattet ist. Zudem ist fraglich, ob die bDSB ausreichend Zeit für ihre Aufgaben zur Verfügung haben. Aus den Anhörungen hat sich ergeben, dass sie in der Regel Aufgaben des internen Datenschutzes neben ihrer regulären Tätigkeit als Polizeibeamt:innen übernehmen. Dies dürfte angesichts der Bedeutung des Datenschutzes gerade für die Polizeibehörden und im Hinblick auf eine zukünftige dichtere Überwachung von Datenabfragen und Kontrolle von Stichproben nicht mehr angemessen sein.

5. MASSNAHMEN DES TECHNISCHEN DATENSCHUTZES

a) *Umgang mit technischem Datenschutz bis zum Bekanntwerden der ersten unberechtigten Datenabfrage*

Die Praxis der Polizei beim technischen Datenschutz lässt sich in drei unterschiedliche Zeiträume untergliedern – die Zeit vor dem Bekanntwerden der ersten unberechtigten Datenabfrage (Fall Basay-Yildiz),¹¹⁴ die Zeit bis zur dritten unberechtigten Abfrage (Fall Wissler)¹¹⁵ und die Zeit danach bis zur Gegenwart.¹¹⁶

Für den ersten Zeitraum ergeben sich aus den Anhörungen und Dokumenten deutliche Hinweise darauf, dass aus pragmatischen Gründen grundlegende Sicherheitsmaßnahmen nicht eingehalten wurden. Insbesondere wurden Passwörter auf Zettel aufgeschrieben, weitergegeben oder an den Dienstrechnern festgeklebt, eine Zwei-Faktor-Authentifizierung fand nicht statt, dieselben Zugangsdaten wurden von ver-

¹¹⁴ Zeitraum vor dem 02.08.2018.

¹¹⁵ Zeitraum vom 02.08.2018 bis zum 10.02.2020 (bekannt geworden am 25.02.2020).

¹¹⁶ Zeitraum ab 25.02.2020.

schiedenen Polizeiangehörigen gleichzeitig genutzt und die Passwortwechsel erfolgten nur alle 42 Tage. Zudem musste weder obligatorisch angegeben werden, welcher Grund für eine Abfrage vorliegt, noch wer die Abfrage veranlasst hat. Die Felder für die entsprechenden Angaben im System wurden erst am 17. Juli 2020 eingeführt.

Der wenig sorgfältige Umgang mit Datenabfragen in diesem Zeitraum betrifft insbesondere auch Drittabfragen sowie telefonisch veranlasste Datenabfragen durch Polizeikräfte oder solche Personen, die sich als Polizeikräfte ausgeben. So gab es keine explizit auf derartige Abfragen ausgerichtete Dienstanweisung, Richtlinie oder ähnliches. Im Handbuch zur IT-Sicherheit fanden sich lediglich allgemeine Regelungen, etwa zum verantwortungsvollen Umgang mit Daten und zur Einhaltung der Gesetze, nicht aber Erläuterungen, welche Sicherheitsvorkehrungen im Einzelnen zu beachten wären, wenn Daten aufgrund von Anfragen von außen abgerufen und herausgegeben werden. In § 22 HDSIG ist geregelt, dass eine Überprüfung der Zuständigkeit des Empfängers und der Schlüssigkeit der Abfrage erforderlich ist. So heißt es auch, der Empfänger habe „der übermittelnden Stelle die für ihre Prüfung erforderlichen Angaben zu machen“ (§ 22 Abs. 4 S. 5 HDSIG). Für die Umsetzung dieser Vorschrift wäre aber eine Checkliste zur konkreten Vorgehensweise erforderlich gewesen. Genau daran aber fehlte es, so dass die Kommission davon ausgeht, dass die Abfragen in der Praxis auf der Basis der jeweiligen persönlichen Einschätzung der Vertrauenswürdigkeit des/der Abfragenden gemacht wurden, ohne dass dazu Protokolle erstellt wurden, anhand derer die einzelnen Vorgänge hätten nachvollziehbar überprüft werden können.

Aus der Sicht der Kommission zeigt dieser Umgang mit Sicherheitsmaßnahmen bei Datenabfragen von Polizeicomputern, dass in der Praxis Benutzerfreundlichkeit Vorrang vor Datenschutz hatte. Das fehlende Datenschutzbewusstsein, insbesondere die Passwortweitergabe und die Möglichkeit nicht überprüfbarer und nicht dokumentierter Drittabfragen und telefonisch veranlasster Datenabfragen von Polizeikräften, hat unter anderem dazu geführt, dass die Ermittlungen zu den unberechtigten Datenabfragen, die im Zusammenhang mit den Drohschreiben des sogenannten NSU 2.0 bekannt wurden, erfolglos blieben und diese Datenabfragen bisher nicht auf eine konkrete Person zurückgeführt werden konnten.

b) Maßnahmen nach Bekanntwerden der ersten unberechtigten Datenabfrage

Erst das Bekanntwerden der unberechtigten Datenabfrage der Meldedaten von Seda Basay-Yildiz an einem Polizeicomputer im 1. Revier in Frankfurt am Main durch Presseberichte im Dezember 2018 löste behördenintern und auf der Führungsebene gezielte Maßnahmen im Bereich Datenschutz aus:

- Am 21. Januar 2019 beauftragte der damalige Landespolizeipräsident Udo Münch zunächst das HPT, einen Zwischenbericht zur umfassenden Betrachtung der Thematik „Nutzung IT-Systeme und Nutzung dienstlicher Daten zu dienstlichen Zwecken“ zu verfassen. Auftrag des LPP war es, mögliche Lücken hinsichtlich des allgemeinen Datenschutzes zu identifizieren und mögliche fachliche, organisatorische und technische Empfehlungen auszusprechen.
- Am 15. Februar 2019 fand eine Besprechung zwischen dem damaligen Landespolizeivizepräsidenten, dem Rechtsreferat des LPP, dem HPT und den bDSB unter anderem zur Fortschreibung der Neuausrichtung und Fixierung weiterer Entwicklungsschritte im Bereich Datenschutz statt. Diese sollten sukzessive umgesetzt werden. Ein aus anderen Gründen zum Abteilungsstab des LPP abgeordneter Mitarbeiter wurde mit der Organisation und Koordinierung der Umsetzung der Maßnahmen in den einzelnen Behörden betraut.
- Im Mai 2019 endete die Abordnung dieses Koordinators. Die Aufgabe der Organisation und des Controllings der Umsetzung der Maßnahmen im Bereich Datenschutz wurde daraufhin zwar offiziell im Abteilungsstab des LPP fortgeführt; es wurde aber keine Person bestimmt, die dafür ausdrücklich zuständig gewesen wäre. Faktisch fand laut HPT deshalb eine zentrale Koordinierung der Maßnahmen nicht mehr statt. Spätestens ab diesem Zeitpunkt sei jede Behörde in der Umsetzung der Maßnahmen auf sich selbst gestellt gewesen. Das LPP weist in diesem Zusammenhang allerdings darauf hin, dass die Aufgaben der „Bündelungsinstanz“ nur der ersten Strukturierung dienen. Es gehöre nicht zu den Aufgaben des Abteilungsstabes, die Dienst- und Fachaufsicht auszuüben, da dies die Aufgabe der Fachreferate und des HPT sei. In einer Stellungnahme aus dem Polizeiprä-

sidium Westhessen wird angegeben, dass zusätzlich zu den Begehungen des bDSB im Jahr 2019 insgesamt 833 Maßnahmen zur Sensibilisierung und Schulung im Sinne des Datenschutzes in allen Abteilungen und Direktionen dokumentiert wurden (zum Beispiel im Rahmen von Dienstbesprechungen, Dienstunterricht, interner Aus- und Fortbildung, Personalversammlungen, Kontrollen durch Organisationsleitungen, so auch Stichprobenkontrollen von Bilddateien, Anmeldesituationen an Standardarbeitsplätzen in Wachbereichen).

- Am 9. Mai 2019 gab das HMdIS in einer Pressemitteilung bekannt, bestehende Kontrollmechanismen und die Sensibilität im Umgang mit personenbezogenen Daten weiter gestärkt und insbesondere die Führungsebene erneut zu Achtsamkeit hinsichtlich Fehlverhaltens aufgefordert zu haben. Die Kommission kann nicht beurteilen, welche Fortschritte damit tatsächlich erreicht waren. Aus den Anhörungen ging aber hervor, dass
 - die nicht ausreichende Koordinierung der einheitlichen Umsetzung der Maßnahmen in den einzelnen Behörden entgegenstand,
 - auch wenn Kontrollmaßnahmen ergriffen worden waren, diese (noch) nicht die erhoffte Wirkung zeigten,
 - davon auszugehen ist, dass die Maßnahmen insgesamt nicht ausreichend implementiert wurden oder schon vom Ansatz her nicht ausreichend waren.

Diese Einschätzung wird aus der Sicht der Kommission auch dadurch unterstützt, dass es am 10. Februar 2020 erneut zu einer unberechtigten, im Zusammenhang mit den Drohschreiben des NSU 2.0 stehenden Datenabfrage von einem hessischen Polizeicomputer kommen konnte (Fall Janine Wissler), bei der die eindeutige Zuordnung der Abfrage zum Nutzer nicht möglich war.

Zudem ist für die Kommission völlig unverständlich, wieso der vom ehemaligen Landespolizeipräsidenten Udo Münch im Innenausschuss des Landtags am 9. Mai 2019 vorgetragene Information,¹¹⁷ die Daten der Sängerin Helene Fischer seien nach einem Konzert im Jahr 2018 83 Mal von Polizeicomputern abgerufen worden, nie nachgegangen wurde.

Es wäre zu erwarten gewesen, dass derartige Vorfälle sehr ernst genommen und im Einzelnen untersucht werden und dass, wenn nötig, Disziplinarverfahren eingeleitet werden. Auch hätte die Analyse eines derartigen Vorgangs die Praxis im Umgang mit Datenabfragen offenlegen können. Aber es erfolgte überhaupt keine Reaktion von Seiten der Polizei, keine Untersuchung, aber auch kein Dementi der Information. Dies hat zur Folge, dass die entsprechende Information weiter in der Öffentlichkeit zirkuliert und die Polizei in Misskredit bringt.

Dieses Beispiel zeigt aus der Sicht der Kommission sehr deutlich die – auch zu diesem Zeitpunkt noch immer – fehlende Sensibilität für die Bedeutung des Vorwurfs, Daten seien aus Polizeicomputern unberechtigt abgefragt worden.

c) Maßnahmen nach Bekanntwerden der erneuten unberechtigten Datenabfrage

Am 13. Juli 2020, nach dem Rücktritt des damaligen Landespolizeipräsidenten Udo Münch, verfasste das HPT einen Bericht, um auf das Vollzugsdefizit der empfohlenen technischen und organisatorischen Maßnahmen hinzuweisen. Darin merkte es – anlässlich der unberechtigten Datenabfragen in Wiesbaden (Fall Janine Wissler) – an, dass es „bis in die jüngste Vergangenheit“ einen in der Polizei gewünschten Vorrang der Benutzerfreundlichkeit vor dem Datenschutz gegeben habe. Das Bewusstsein für den Datenschutz und das Informationssicherheitsmanagement lasse „auf allen Hierarchieebenen der Polizei zu wünschen übrig“ und sei „verbesserungswürdig“; vorrangiges Ziel müsse es sein, ein neues Bewusstsein zu implementieren. Diese Sichtweise wurde auch bei den Anhörungen vom HPT bestätigt.

Daraufhin wurde am 24. Juli 2020 vom neu eingesetzten Landespolizeipräsidenten Roland Ullmann das Projekt „Sichere Daten Hessen“ unter Leitung der Vize-Präsidentin des Hessischen Bereitschaftspolizeipräsidiums Kathrin Rahn zur ganzheitlichen Implementierung von Maßnahmen zur Verbesserung des Datenschutzes mit den Teilprojekten:

- „Organisatorischer Datenschutz“: u.a. Evaluation, Überarbeitung und Vereinheitlichung von organisatorischen Regelungen, u.a. zu den Themen behördlicher Daten-

¹¹⁷ Siehe oben B, I.

schutz, Nutzung der Auskunftssysteme, Berechtigungsmanagement und Kontrollsysteme,

- „Technischer Datenschutz“: u.a. Entwicklung weiterer technischer Sicherheitsmechanismen; Vorbereitung und Durchführung Pilot Biometrie,
- „Interne Kommunikation“: u.a. Kommunikation der Maßnahmen und Einzelthemen mit dem Ziel, das Thema „Datenschutz“ im Bewusstsein der Angehörigen der hessischen Polizei zu implementieren,
- „Recht / Aus- und Fortbildung“: u.a. Befassung mit diversen (datenschutz-)rechtlichen Fragestellungen; Aus- und Fortbildung

und einer Resonanzgruppe zur Prüfung der Maßnahmen hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die polizeiliche Arbeit eingerichtet. Das Projekt wird durch einen Lenkungsausschuss unter Leitung des Landespolizeipräsidenten Roland Ullmann gesteuert.

Ein Teil der vom HPT genannten Maßnahmen hinsichtlich des technischen Datenschutzes wurde nun mit Nachdruck im Rahmen des Projektes Sichere Daten in grundsätzlich allen Polizeibehörden umgesetzt. Folgende Maßnahmen wurden im Sommer 2020 getroffen:

- Die Anzahl der Rechner im Wachbereich der Reviere und Stationen wurde erhöht.
- An den Rechnern im 1. Polizeirevier in Frankfurt am Main wurde bereits 2019 ein schneller Benutzerwechsel eingerichtet; ein Modell, das dann auf alle Wachbereiche ausgeweitet wurde.
- Es wurde eingeführt, dass eine Bildschirmsperre nach drei anstelle von 15 Minuten ausgelöst wird.
- Alle Passwörter wurden zurückgesetzt. Sie sind nunmehr obligatorisch alle drei Wochen zu wechseln und können erst nach dem siebten Wechsel wieder benutzt werden.
- Alle Polizeiangehörigen wurden durch die Vorgesetzten belehrt und mussten eine schriftliche Verpflichtung zur Geheimhaltung der Anmeldedaten unterschreiben.

- Bei Abfragen in polizeilichen Auskunftssystemen (POLAS) müssen nunmehr immer Veranlasser und Abfragegrund im System angegeben werden.
- Test und Prüfung der Deaktivierung des Single-Sign-On-Verfahrens wurden sichergestellt. Damit benötigen die Polizeiangehörigen seit dem 31. August 2020 neben den Zugangsdaten für die Windows-Anmeldung gesonderte Zugangsdaten, um sich in das POLAS anmelden zu können.
- Für die Auskunftssysteme wurde ein Abmeldebutton eingerichtet.
- Bei der zusätzlich zur Protokollierung eingerichteten technischen Zufallsprotokollierung von POLAS-Anwendungen erfolgt bei jeder 50. Abfrage die Aufforderung, Veranlasser und Abfragegrund erneut in Freitextfelder einzutragen. Erst nach Ausfüllung kann die Abfrage erfolgen.
- Die Daten der POLAS-Zufallsprotokollierung werden gesondert gespeichert und in regelmäßigen Abständen an die bDSB übermittelt.
- Einmal pro Monat werden alle Abfragen im Zentralen Verkehrsinformationssystem und im Einwohnermeldeauskunftssystem eines zufällig ausgewählten Tages den bDSB zur Verfügung gestellt.

Auch Regeln zu externen Drittabfragen und telefonisch veranlassten Datenabfragen durch Polizeikräfte wurden nunmehr festgelegt. Externe Drittabfragen anderer Behörden werden grundsätzlich nur noch über den schriftlichen Meldeweg in Form einer E-Mail oder Posteingang beantwortet, sodass eine Legitimation erfolgen kann. Die konkrete Abfrage wird über die Abfragemaske, in der Veranlasser und Abfragegrund anzugeben sind, abgearbeitet und das Ergebnis schriftlich mitgeteilt. Diese schriftlichen Anfragen werden in einem Vorgangsbearbeitungsprogramm ergänzend dokumentiert.

In Ausnahmefällen, ausschließlich für Ad-hoc-Maßnahmen, kann eine Abfrage allerdings auch telefonisch erfolgen. Aber auch hier sind bei der Abfrage die entsprechenden Pflichtfelder auszufüllen. Die Legitimation der anderen Behörde erfolgt bei außerhessischen Polizeibehörden über ein festgelegtes Kennwort oder schriftlich per Mail/Fax, durch

Übermittlung der Rufnummer oder mittels Rückruf. Auch hier wird der Vorgang schriftlich dokumentiert. Erfolgt eine Drittabfrage polizeintern über Funk oder Telefon, sind in dem vorhandenen Pflichtfeld „Veranlasser“ der Name, persönliche Kennung oder der Funkrufname des/der Anfragenden einzugeben.

Im August 2020 wurde zudem das im HPT angesiedelte Innovations- und Entwicklungszentrum INNOVATION HUB 110 eröffnet, das zur Weiterentwicklung der Digitalstrategie der hessischen Polizei beitragen soll. Aufgrund der Vorfälle im Zusammenhang mit dem sogenannten NSU 2.0 wurde auch hier dem Thema „Sichere Daten“ Priorität eingeräumt. Ziel des INNOVATION HUB 110 ist eine biometrische Absicherung sämtlicher polizeilicher Abfragen. Für Abfragen auf dem Revier soll künftig eine Abfrage-App eingesetzt werden, die direkte und biometrisch gesicherte Abfragen auch aus dem Außendienst möglich macht. Seit dem 8. März 2021 läuft insoweit ein Pilot-Projekt beim Polizeipräsidium Frankfurt am Main.

In einem weiteren Pilot-Projekt bei der Polizeistation Rüsselsheim werden zudem seit August 2020¹¹⁸ Handvenen-Scanner als biometrisches Verfahren zur Authentifizierung bei Abfragen in polizeilichen Abfragesystemen auf der Dienststelle getestet.

Die folgenden weiteren Maßnahmen sollen umgesetzt werden:

- Hinterlegung einer Personenliste mit Personen des öffentlichen Lebens und Personen mit Sperrvermerken im Einwohnermeldesystem; Übermittlung der personenbezogenen Daten abhängig von Vieraugenprinzip und Prüfung des Anlasses,
- Aufnahme des Themas „Datenabfragen, Missbrauch dienstlicher Erkenntnisse sowie Demokratieverständnis“ als fester Bestandteil in die Curricula.

Nach Einführung dieser technischen Maßnahmen ist aus der Sicht der Kommission – auch im Vergleich mit Datenschutzmaßnahmen in großen Unternehmen – mit Blick auf die Technik bei der hessischen Polizei ein solider Datenschutzstandard geschaffen worden.

Dies bedeutet aber, dass die Polizei vor den unberechtigten Abfragen und bis zum Juli 2020 trotz ihrer besonderen Verantwortung keine angemessenen Standards hinsichtlich des Datenschutzes aufwies. Hier hätten innerhalb der hessischen Polizei früher Anpassungen an aktuelle technische Standards erfolgen müssen, da unsichere Passwörter eines der größten IT-Sicherheitsdefizite darstellen. Die Kommission schließt sich insoweit der Bewertung des HPT an, dass technische Datenschutzbestimmungen in der Praxis der Benutzerfreundlichkeit untergeordnet wurden.

Aus Sicht der Kommission zeigen die nunmehr ergriffenen Maßnahmen, dass ein Potenzial dafür vorhanden war, die Schwachstellen zu identifizieren und zu beheben, dass aber verschiedene Faktoren wie Zuständigkeits- und Kommunikationsprobleme, andere Priorisierungen und Sorge vor einer Behinderung der operativen Arbeit ein schnelles und effizientes Handeln verhinderten. Die erste unberechtigte Abfrage aus dem sachgegenständlichen Kontext datiert zurück zum August 2018; bereits im Januar 2019 hatte das HPT umfangreiche Empfehlungen vorgelegt. Und doch wurden, ungeachtet eines ersten Maßnahmenkatalogs, die relevanten technischen Maßnahmen erst ab Juli 2020 mit Einrichtung des Projekts „Sichere Daten Hessen“ mit Nachdruck implementiert. Erst der Druck von Presse und Öffentlichkeit scheint zu einem Umdenken geführt zu haben.

Die gegenwärtige Praxis zeigt aus der Sicht der Kommission, dass auch trotz der höheren Datenschutzstandards die Benutzerfreundlichkeit der Abfragesysteme noch in ausreichendem Umfang gewährleistet werden kann.

¹¹⁸ Protokoll der Innenausschusssitzung vom 21.07.2020, S. 8.

6. ORGANISATORISCHER DATENSCHUTZ

Ein effektiver und effizienter Datenschutz darf nicht nur aus technischen Maßnahmen bestehen, sondern muss von organisatorischen Vorkehrungen begleitet werden. So gilt es, Datenschutz als eine wichtige und selbstverständliche Komponente im polizeilichen Alltag zu etablieren und die Implementierung der angeordneten Maßnahmen im Alltag zu überwachen.

a) *Sensibilisierung für die Bedeutung des Datenschutzes*

Bei den Anhörungen wurde beim Thema Sensibilisierung für Datenschutz auf die verstärkte Aufnahme der Thematik in die Ausbildung, (wiederkehrende) Schulungen der Führungskräfte, Kontrolle und Sanktionierung als wesentliche Faktoren verwiesen.

Zur Stärkung des Bewusstseins für Datenschutz bei Polizeiangehörigen und als Reaktion auf die unbefugten Datenabfragen wurden folgende, auch im Zwischenbericht des HPT 2019¹¹⁹ enthaltene Maßnahmen ergriffen:

- Die Anzahl der Belehrungen zur IT-Sicherheit und zum Datenschutz wurde auf vier pro Jahr erhöht.
- Auf der POLAS-Startseite wurde ein Text eingefügt, der bei jeder Abfrage daran erinnert, dass polizeiliche Auskunftssysteme ausschließlich zu dienstlichen Recherchezwecken genutzt werden dürfen und dass die Nichtbeachtung dieser Vorschrift Sanktionen nach sich ziehen kann. Der Hinweistext lautet: „Hinweis an alle Anwender/innen: Polizeiliche Auskunftssysteme dürfen ausschließlich zu dienstlichen Recherchezwecken genutzt werden. Zuwiderhandlungen können disziplinar- oder arbeits- und ggf. strafrechtliche Konsequenzen nach sich ziehen.“

Das HPT empfahl in demselben Bericht außerdem ein effektives, durch das LPP und die Polizeibehörden zu entwickelndes und auf verschiedene Zielgruppen zugeschnittenes Schulungskonzept. Aus den Anhörungen ergab sich jedoch, dass die Schulungen in der Regel über Belehrungen stattfänden und der Inhalt aufgrund fehlender Lehrmaterialien schwer

nachvollziehbar sei. So wurde berichtet, häufig bestünden die Belehrungen nur darin, bestimmte Formulare zu unterschreiben, ohne dass sichergestellt werde, dass der Inhalt wirklich wahrgenommen und in seiner Bedeutung verstanden worden sei. Die Potenziale der internen Kommunikation, wie beispielsweise der „Kanal 110“ oder das Intranet würden bisher nicht ausgeschöpft.

Jedenfalls sei trotz der Belehrungen, so wurde in den Anhörungen ausgeführt, noch immer ein fehlendes Bewusstsein für Informationssicherheit und Datenschutz bei den Polizeiangehörigen festzustellen und deswegen die Implementierung weiterer Sensibilisierungsmaßnahmen nach wie vor wichtig, insbesondere auch auf der Führungsebene (vor allem der DGL). Unklar sei für viele auch, an wen man sich, gegebenenfalls auch anonym, bei Datenschutzverstößen wenden könne. Nur eine Person habe sich wegen eines von ihr selbst begangenen Datenschutzverstoßes an den AdP gewandt. Fehlverhalten in Form von Datenschutzverstößen von Kolleg:innen wurde dem AdP noch nie gemeldet.

b) *Sanktionen*

Ein effektiver Datenschutz ist von Sanktionsnormen abhängig, die nachvollziehbare und klare Verbote enthalten und für Verstöße schuldangemessene Sanktionen vorsehen. Für unbefugte Datenabfragen in der Polizei und durch Polizeiangehörige können prinzipiell Straftat- und Ordnungswidrigkeitentatbestände in Betracht kommen, die Kriminalstrafen oder Geldbußen vorsehen. Nach §§ 37, 79 HDSIG wird mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft, wer personenbezogene Daten, die nicht allgemein zugänglich sind,

- ohne hierzu berechtigt zu sein, verarbeitet oder durch unrichtige Angaben erschleicht, und
- hierbei gegen Entgelt oder in der Absicht handelt, sich oder einen anderen zu bereichern oder einen anderen zu schädigen.

¹¹⁹ HPT: Zwischenbericht zur umfassenden Betrachtung zur Thematik „Nutzung IT-Systeme und Nutzung dienstlicher Daten zu dienstlichen Zwecken“ im Zusammenhang mit den Vorfällen im PP Frankfurt, Auftrag LPP Udo Münch, 31.02.2019.

Danach würden allerdings die unberechtigten Abfragen der personenbezogenen Daten in den Fällen, die Gegenstand der Untersuchungen der Kommission sind, nicht unter den Straftatbestand des HDSIG fallen. Die Abfragen stellen zwar Datenverarbeitungsvorgänge dar, allerdings dürften Bereicherungs- oder Schädigungsabsicht entweder nicht vorliegen oder nicht nachweisbar sein.

Da § 79 HDSIG im Zusammenhang mit § 40 HDSIG (Datenverarbeitung im Polizeibereich) auf § 37 HDSIG (Straftatbestand), jedoch nicht auf § 38 HDSIG (Ordnungswidrigkeit) verweist, sieht das HDSIG für schlichte Datenschutzverletzungen im Bereich polizeilicher Datenverarbeitung ohne Bereicherungs- oder Schädigungsabsicht keine besonderen Ordnungswidrigkeitentatbestände vor.¹²⁰

Der HDBI berichtete für das Jahr 2019 von einem Bußgeld in Höhe von 150 Euro, das für die unbefugte Abfrage von (gesperrten) Meldedaten gegen eine Mitarbeiterin eines Ordnungsamts verhängt und auf die DSGVO gestützt wurde (Art. 83 Abs. 5 a i. V. m. Art. 5 Abs. 1 b DSGVO).¹²¹ Offensichtlich sind weitere Ordnungswidrigkeitenverfahren wegen unberechtigter Datenabfragen im Polizeibereich durch den HDBI bis Anfang März 2021 eingeleitet und teilweise mit der Verhängung von Bußgeldern abgeschlossen worden. Dies ergibt sich jedenfalls aus der Antwort des Polizeipräsidiums Westhessen auf einen Fragenkatalog der Kommission vom 9. März 2021.¹²² Insoweit wird allerdings eine Sanktionsvorschrift der DSGVO zur Anwendung gebracht in Fällen, für die diese Norm offensichtlich nicht gedacht ist. Denn Art. 83 Abs. 5 a DSGVO droht in Verbindung mit Verstößen gegen Art. 5 Abs. 1 b DSGVO eine Geldbuße in Höhe von bis zu 10 Millionen Euro an. Es handelt sich um eine Sanktionsnorm, die grundsätzlich auf Unternehmen zugeschnitten ist.

Wird wegen unberechtigter Datenabfragen rechtskräftig eine Kriminalstrafe oder ein Bußgeld verhängt, dann schließt § 17 HDG die Disziplinarmaßnahmen eines Verweises und einer Geldbuße zwar aus und stellt die Kürzung von Dienstbezügen unter Beschränkungen. Doch bleiben die Entfernung aus dem Beamtenverhältnis (§ 13 HDG), die Zurückstufung (§ 12 HDG) und die Kürzung der Dienstbezüge (§ 11 HDG) grundsätzlich möglich, wenn dies zusätzlich erforderlich ist, um die:den Beamt:in zur Pflichterfüllung anzuhalten,. Insoweit entstehen bei unbefugten Datenabfragen über ein Bußgeld wegen einer Ordnungswidrigkeit hinaus doch erhebliche disziplinarrechtliche Risiken. Rechtswidrige Datenabfragen können, so die beständige Verwaltungsgerichtsrechtsprechung, zur Einleitung von Disziplinarverfahren mit dem Ziel der Entlassung aus dem Beamtenverhältnis führen. Denn bereits eine Anzahl von 50 privat motivierten unbefugten Datenabfragen eines Polizeibeamten auf Probe (die nicht weitergegeben worden und nur aus Neugier auf Familienangehörige, Bekannte und Kollegen bezogen waren) stellen nach der Auffassung des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen eine ausreichende Begründung für eine Entlassung in der Probezeit dar. Damit sei eine hinreichende Tatsachengrundlage für die Annahme ernstlicher Zweifel an der charakterlichen Eignung für das Amt eines Polizeikommissars geschaffen worden.¹²³ Im Übrigen verringert, so das nordrhein-westfälische Gericht, eine Desensibilisierung durch häufiges Abfragen von Daten in der alltäglichen Praxis nicht das Gewicht von entsprechendem Fehlverhalten. Durch den Umstand, dass dienstältere Kolleg:innen den „sorglosen Umgang“ mit „Abfragen“ im Polizeialltag vorgelebt hätten, werde das Gewicht des Fehlverhaltens nicht relativiert.¹²⁴ Ob diese Erwägungen auf Lebenszeitbeamt:innen übertragbar sind, ist bisher gerichtlich nicht entschieden worden.

¹²⁰ Der Wortlaut des § 40 HDSIG ließe sich allerdings auch so auslegen, dass unberechtigte Datenabfragen nicht „zum Zwecke der Erfüllung der Aufgaben der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung, Verfolgung oder Ahndung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten erfolgen“ (§ 40 Abs. 1 S. 2 HDSIG) und damit die Vorschriften §§ 40 ff HDSIG nicht einschlägig sind. Dann wäre die Ordnungswidrigkeitsvorschrift des § 38 HDSIG unmittelbar anzuwenden. Diese Auslegung scheint aber in der Praxis nicht gewählt zu werden, da der HDBI unmittelbar auf die DSGVO zurückgreift.

¹²¹ Hessischer Beauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit: Achtundvierzigster Tätigkeitsbericht zum Datenschutz und Zweiter Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit. Wiesbaden 2019, S. 129; vergleichbar 35. Datenschutz-Tätigkeitsbericht des Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Baden-Württemberg 2019. Stuttgart 2020, S. 41.

¹²² Polizeipräsidium Westhessen, Fragenkatalog der Experten-Kommission zu Aspekten des Datenschutzes beim Polizeipräsidium Westhessen, Aktenzeichen: 020-2020 | 03-03, 9. März 2021.

¹²³ Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, 6 B 539/19 vom 19.09.2019.

¹²⁴ Ebenda.

Allerdings ist zu bezweifeln, ob diese neue Rechtsprechung den mit Datenabfragen im Alltag betrauten Polizeiangehörigen in Hessen bekannt ist und ob überhaupt genaue Kenntnisse über die Sanktionen bestehen.

c) Qualitätsmanagement und Kontrolle

Das HPT hat 2019 in einem Zwischenbericht¹²⁵ bereits Empfehlungen zu Qualitätsmanagement und Kontrolle vorgelegt. Vorgeschlagen werden unter anderem folgende Maßnahmen:

- engere Verzahnung zwischen behördlichem Datenschutz und IT-Sicherheit sowie qualifizierte personelle Verstärkung beider Ämter, um die Sensibilisierungs- und Kontrollmaßnahmen adäquat durchführen zu können,
- Abgleich von Erkenntnissen und Auffälligkeiten bei der internen Prüfung, die als zukünftige Indikatoren dienen können,
- Einrichtung einer zentralen Instanz im LPP, die die Implementierung und Wirksamkeit getroffener Maßnahmen überprüft,
- Einführung von Berichtswesen und Aktionsplänen,
- Erarbeitung von landesweiten Reviews/Audits.

Diese Maßnahmen wurden bis heute – abgesehen von der Einrichtung einer Referentenstelle für das Thema Datenschutz im LPP 2 (Besetzung seit Dezember 2020) – nicht in vollem Umfang und auch nicht landesweit umgesetzt. Hessenweit einheitliche Standards werden aktuell im Rahmen des Projekts „Sichere Daten Hessen“ erarbeitet.

Die Anhörungen haben ergeben, dass der organisatorische Datenschutz aktuell keinen einheitlichen Standards unterliegt, sondern von Präsidium zu Präsidium unterschiedlich gehandhabt wird. So gibt es etwa für anlasslose Kontrollen durch die bDSB keine Vorgaben. Diese führen Kontrollen, Begehungen, Belehrungen nach eigenem Ermessen aus.

Aus Sicht der Kommission steht aber zu befürchten, dass die allgemeine Wahrnehmung innerhalb der Polizei weiterhin sein könnte, es gebe keine engmaschige Kontrolle und damit auch keine effektive Sanktionierung von Fehlverhalten.

Um die Wirksamkeit der technischen und organisatorischen Maßnahmen sicherzustellen, zu überprüfen und gegebenenfalls kontinuierlich anzupassen, ist ein effektives und strukturell verankertes Qualitätsmanagement erforderlich.

Ab dem 12. Februar 2019 wurden bei der Protokollierung der POLAS-Abfragen für jede 200. Abfrage nähere Angaben zur Abfrage gefordert. Die zusätzlichen Angaben zum Anlass der Anfrage können dann im Anschluss durch die bDSBs kontrolliert werden.

Seit dem 17. Juli 2020 wurden die zusätzlichen Angaben auf jede 50. Abfrage erweitert. Detaillierte Angaben können nur dann verhindert werden, wenn man sich aus der Abfragemaske zurückzieht. Dann entstehen in der Protokolldatenbank Leerzeilen, die jedoch auch andere Ursachen haben können. Die Leerzeilen in den protokollierten Datensätzen werden durch das HPT herausgefiltert und den bDSB zur Verfügung gestellt, die die Leerzeilen aber nur quantitativ erfassen können.

Aus Sicht der Kommission sind Zufallskontrollen – wie die Kontrolle jeder 50. Abfrage – zwar grundsätzlich sinnvoll. Allerdings erscheint das gegenwärtige System nur zur Abschreckung und Sensibilisierung geeignet, nicht aber, um tatsächlich unberechtigte Abfragen herauszufiltern.

Zum einen liegt dies daran, dass die mit dem gegenwärtigen System gesammelten Daten aufgrund der begrenzten Kapazitäten bei bDSB und HBDI nicht ausgewertet werden können. Soll jede 50. Anfrage durch die bDSB überprüft werden, dann wären dies etwa 400 bis 600 Abfragen täglich. In den Anhörungen wurde darauf hingewiesen, dass aufgrund der Tätigkeit im Nebenamt (nur etwa 15 bis 20 % der Arbeitszeit stehen für die Aufgaben des behördlichen Datenschutzes zur Verfügung) die Kontrolle von 400 bis 600 Abfragen pro Tag nicht möglich sei.

¹²⁵ HPT: Zwischenbericht zur umfassenden Betrachtung zur Thematik „Nutzung IT-Systeme und Nutzung dienstlicher Daten zu dienstlichen Zwecken“ im Zusammenhang mit den Vorfällen im PP Frankfurt, Auftrag LPP Udo Münch, 31.02.2019.

Um zu erfassen, ob eine Abfrage unberechtigt war, müssten die Eingaben mit den tatsächlichen Vorgängen auf der jeweiligen Dienststelle abgeglichen werden; dies wäre pro Abfrage ein erheblicher Zeitaufwand. Profile/Muster zur Analyse der Daten fehlen. Außerdem ist davon auszugehen, dass aufgrund der hohen Anzahl von Abfragen (durchschnittlich 20.000 bis 30.000 manuelle POLAS-Abfragen pro Tag) und der – vermutlich im Vergleich dazu geringen – Anzahl unberechtigter Abfragen die Wahrscheinlichkeit gegen Null geht, auf diese Weise eine unberechtigte Abfrage herauszufiltern.

Aus der Sicht der Kommission sind die aktuellen Probleme einer fehlenden Qualitätssicherung, einer fehlenden Standardisierung der Überprüfung und fehlender Softwarelösungen sowie die für diese Probleme mitursächliche Personalknappheit gegenwärtig noch ungelöst, auch wenn schon Schritte zur Lösung eingeleitet wurden.

7. EMPFEHLUNGEN DER KOMMISSION

- **Die Kommission empfiehlt, die Maßnahmen des technischen Datenschutzes weiter zu entwickeln und ihre umfassende Implementierung sicherzustellen.**

Von zentraler Bedeutung ist eine eindeutige Identifizierung des:derjenigen, der:die eine Datenabfrage durchgeführt hat. Eine Zwei-Wege-Authentifizierung muss für POLAS-Abfragen sichergestellt sein, wobei ein PIN-Generator über ein dienstliches Smartphone, einen persönlichen Token zur zusätzlichen Authentifizierung oder ein biometrisches Verfahren in Betracht kämen; was am besten geeignet ist, gilt es zu prüfen.

Sinnvoll wäre auch, zu den schon gegenwärtig erforderlichen Angaben zur Begründung der Abfrage unter „sonstige Anlässe“ einen Freitext vorzusehen, bei dem eine spezifische Begründung eingefügt werden muss und so den Verweis auf „sonstige Anlässe“ nicht ausreichen zu lassen.

- **Es wird empfohlen, allen Polizeivollzugsbeamt:innen ein mobiles Endgerät zur Verfügung zu stellen und einen polizeieigenen Messengerdienst einzurichten.**

Aus der Sicht der Kommission können damit auch die Probleme, die bei telefonisch veranlassten Datenabfragen durch Polizeikräfte entstehen, gelöst werden; daher ist die Umsetzung sehr schnell zu ermöglichen. Bei externen Drittfragen soll ausschließlich das Schriftverfahren eingehalten werden.

- **Zur Umsetzung von § 60 HDSIG muss eine standardisierte und transparente Vorgehensweise festgelegt werden.**

Insbesondere muss festgelegt werden, dass für die Meldung der unberechtigten Datenabfrage innerhalb von 72 Stunden (oder für die Begründung, warum eine entsprechende Meldung ausnahmsweise nicht erforderlich ist) die Behördenleitung verantwortlich ist und wie, soweit erforderlich, hier Staatsanwaltschaft und Polizei miteinander zusammenarbeiten. Intern müssen die Meldungen auf dem Dienstweg an Behördenleiter:innen erfolgen. Entsprechende Regelungen müssen an alle Polizeipräsidien kommuniziert werden. Soweit noch Fragen offen sind, sind sie zügig mit dem HBDI zu klären. Der HBDI hat fehlende Meldungen oder nicht ausreichende Begründungen unmittelbar zu rügen.

- **Das Konzept zu Sensibilisierungsmaßnahmen zum Datenschutz muss überarbeitet werden. Das Thema Datenschutz muss in Aus- und Fortbildung nachhaltig aufgegriffen werden.**

Sinnvoll ist, dass die:der HBDI insofern klare Vorgaben macht. Zudem sollte sie:er die vorhandenen Informationsmaterialien auf ihre Praxistauglichkeit überprüfen und gegebenenfalls überarbeiten und ergänzen.

Soweit die Fortbildung betroffen ist, sollte sie entweder dezentral oder zentral webbasiert sein, interaktiv, praxisnah, zielgruppenorientiert und mit Abschlusstest, obligatorisch einmal im Jahr. Auch die Behördenleitungen sind mit Blick auf die Regelungen im HDSIG zu sensibilisieren. Das Thema ist auf dem „Kanal 110“ in geeigneter Form aufzugreifen.

- **Die Inzidenz und Art von unberechtigten Datenabfragen muss tragfähig abgeschätzt werden, um die Sinnhaftigkeit von Stichprobenkontrollen beurteilen zu können und auf dieser Grundlage über das weitere Vorgehen zu entscheiden.**

In diesem Zusammenhang gilt es Suchroutinen, Muster und valide Kriterien für die automatisierte Analyse zu entwickeln. Zugleich gilt es zu prüfen, ob eine auf Künstliche Intelligenz gestützte Auswertung für die Datenabfragen möglich ist. Querschnittanalysen für einen bestimmten Zeitraum können sehr aufwändig sein, unter Umständen aber langfristig Zeit und Kosten sparen. Konkrete Empfehlungen kann die Kommission insoweit nicht aussprechen. In jedem Fall ist bei der Auswertung eine qualitative Betrachtung der zufallsprotokollierten Daten erforderlich.

- **Es wird empfohlen, analog zum Bayerischen Datenschutzgesetz oder durch Änderung des § 79 HDSIG einen Ordnungswidrigkeitentatbestand für das unberechtigte Abfragen von Daten einzuführen.**

Nach Art. 23 BayDSG kann mit Geldbuße bis zu 30.000 Euro belegt werden, „wer personenbezogene Daten, die durch eine öffentliche Stelle verarbeitet werden und nicht offenkundig sind, unbefugt speichert, verändert oder übermittelt, zum Abruf mittels automatisierten Verfahrens bereithält oder abrufen oder sich oder einem anderen aus Dateien verschafft oder durch unrichtige Angaben erschleicht“. Dabei wird keine Bereicherungs- oder Schädigungsabsicht vorausgesetzt und damit bei Übernahme in das HDSIG die im hessischen Recht möglicherweise bestehende Lücke geschlossen. Alternativ kann auch in § 79 HDSIG (Straf- und Bußgeldvorschriften) die entsprechende Anwendung der Bußgeldvorschrift nach § 38 HDSIG eingefügt werden.

- **Es wird empfohlen, das bereits bestehende anonyme Hinweisgebersystem systematisch auszugestalten und zu pflegen.**

Nach geltendem Recht sind interne vertrauliche Mitteilungen zu Datenschutzverletzungen an die Verantwortlichen gemäß § 72 HDSIG zulässig; die Verantwortlichen haben zu ermöglichen, dass ihnen entsprechende Mitteilungen zugeleitet werden. Interne (auch vertrauliche) Mitteilungen zu Datenschutzverletzungen sind auch an die bDSB außerhalb des

Dienstwegs nach § 6 Abs. 4 HDSIG zulässig. Schließlich sind externe (auch vertrauliche) Mitteilungen zu Datenschutzverletzungen nach § 17 HDSIG an den HBDI möglich; dies schließt ein Benachteiligungsverbot ein. Die Implementierung dieses Hinweisgebersystems könnte sich an Compliance-Systemen der Wirtschaft und an durch die Polizei implementierten Hinweisgebersystemen für Korruption orientieren. Über die Nutzung dieser Möglichkeiten wäre regelmäßig zu informieren.

- **Es wird empfohlen, für die Kontrolle der Einhaltung der Datenschutzbestimmungen die geeigneten Rahmenbedingungen zu schaffen.**

Empfohlen wird, hauptamtliche bDSB und IT-Sicherheitsbeauftragte einzusetzen und quartalsmäßig einen Austausch der bDSB und IT-Sicherheitsbeauftragten mit Rückkopplung zum LPP zu organisieren. Je nach Beschäftigtenzahl der Behörde ist eine:iner oder mehrere Datenschutzbeauftragte:r für diese Tätigkeit freizustellen. Für deren Arbeit gilt es behördenübergreifende Standards auszuarbeiten.

Es ist notwendig, dass das LPP die Bündelungsfunktion für alle Maßnahmen zum Datenschutz übernimmt. Es muss zentral dafür verantwortlich sein, Maßnahmen zu standardisieren, zu kontrollieren und anzupassen sowie die Behördenleitungen zu sensibilisieren, und Ansprechpartner bei Fragen oder Problemen sein.

Des Weiteren wird empfohlen, das Projekt „Sichere Daten Hessen“ im Rahmen eines Strategiezentriums fortzuführen.

IX. KLARE ZUSTÄNDIGKEITEN – UNABHÄNGIGE KONTROLLE

1. DAS THEMA „ZUSTÄNDIGKEITEN UND UNABHÄNGIGE KONTROLLE“ IM LICHT DES AUSGANGSSACHVERHALTS

In der medialen Berichterstattung über die Ermittlungen zu den unberechtigten Datenabfragen und den Chats wurde der Eindruck vermittelt, Polizeiangehörige hätten gegen ihre eigenen Kolleg:innen ermittelt und die Ermittlungen seien nicht koordiniert und effektiv gewesen.¹²⁶ Deshalb hat die Kommission die Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden in den verschiedenen Phasen der Ermittlungen von August 2018 bis zur Gegenwart untersucht.

2. POLIZEILICHES HANDELN IN DER ERSTEN ERMITTLUNGSPHASE¹²⁷

Nach dem Eingang des Drohfaxes bei Seda Basay-Yildiz am 2. August 2018 und einer entsprechenden Strafanzeige übernahm die Inspektion „Staatsschutz“ des Polizeipräsidiums Frankfurt am Main die Ermittlungen. Zu dem Zeitpunkt bestand noch kein Anhaltspunkt für den Verdacht auf polizeiliches Fehlverhalten.

Das Polizeipräsidium Frankfurt am Main war nach § 94 HSOG örtlich zuständig, die Zuständigkeit der Staatsschutzinspektion ergab sich aus internen Zuständigkeitsregelungen aufgrund des ideologisch konnotierten Inhalts des Drohschreibens. Die Staatsschutzinspektion war präventiv (Verhinderung des Eintritts eines weiteren Schadens zum Nachteil von Seda Basay-Yildiz) und repressiv (Verfolgung einer potenziellen Straftat nach § 241 StGB) tätig. Bei der Gefährdungslagebewertung wurden mehrere Dienststellen, auch eine Abteilung aus dem HLKA, einbezogen.

Eine der Ermittlungsmaßnahmen in den ersten Wochen nach dem Vorfall war eine Logbandauswertung, aus der sich ergab, dass die Daten von Seda Basay-Yildiz am 1. Polizeirevier des Polizeipräsidiums Frankfurt am Main nur einige

Stunden vor der Absendung des Drohschreibens abgefragt worden waren. Damit stand die Frage eines Zusammenhangs zwischen Drohschreiben und unberechtigter Datenabfrage von einem Polizeicomputer und damit polizeiliches Fehlverhalten im Raum. Die Zuständigkeit der Staatsschutzinspektion beim Polizeipräsidium Frankfurt am Main blieb auch nach dieser Änderung der Ausgangssachlage aufgrund des Sachzusammenhangs mit politisch motivierter Kriminalität bestehen.

Wenige Tage nach der Protokollauswertung der Datenabfrage wurde das Ermittlungsverfahren der für den gesamten Sachverhalt (Drohschreiben und unberechtigte Datenabfrage) zuständigen Staatsanwaltschaft Frankfurt am Main bekannt gegeben.

Nahezu gleichzeitig dazu wurde gegen die Beamtin, mit deren persönlicher Kennung die Daten abgerufen worden waren, ein Disziplinarverfahren wegen Verdachts von Dienstvergehen eingeleitet.

Wenige Tage später ergab sich aufgrund von Erkenntnissen aus einer Wohnungsdurchsuchung bei der beschuldigten Beamtin, bei der auch ihr Mobiltelefon sichergestellt und ausgewertet wurde, der Verdacht einer Straftat (inkriminierte Chat-Inhalte) gegen sie und weitere Beamt:innen des 1. Polizeireviers des Polizeipräsidiums Frankfurt am Main. In der Folge wurden der Staatsanwaltschaft Frankfurt am Main von Amts wegen Strafanzeigen wegen des Verdachts der Volksverhetzung und des Verwendens von Kennzeichen verfassungswidriger Organisationen (§§ 86 a und 130 StGB) vorgelegt, weitere Disziplinarverfahren eingeleitet und aufgrund der laufenden strafrechtlichen Verfahren ausgesetzt.

Die strafrechtlichen Ermittlungen wurden weiterhin bei der Staatsschutzinspektion des Polizeipräsidiums Frankfurt am Main geführt.

Aus der Außensicht war die fortgesetzte Zuständigkeit des Polizeipräsidiums Frankfurt am Main nach Bekanntwerden von Anhaltspunkten für Fehlverhalten von Beamt:innen des Präsidiums problematisch, da der Eindruck entstehen konnte und entstand, das Polizeipräsidium Frankfurt am

¹²⁶ Vgl. zuletzt FAZ vom 5.3.2021.

¹²⁷ Zeitraum vom 02.08.2018 bis zum 14.12.2018.

Main ermittle gegen sich selbst und damit werde gegen den Grundsatz der unabhängigen Ermittlung bei polizeilichem Fehlverhalten verstoßen.

Dieser Grundsatz ist nicht explizit im hessischen Polizeigesetz festgelegt, ergibt sich aber aus dem Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit.¹²⁸

Zudem gibt es dazu – zumindest bei polizeilichem Fehlverhalten wie „racial profiling“ oder unberechtigtem tödlichen Schusswaffeneinsatz – besondere Standards des europäischen und internationalen Rechts. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zu Fällen von zum Tode oder zu schweren Körperverletzungen führender Polizeigewalt müssen die Ermittlungen hierarchisch und institutionell unabhängig sein; zudem muss auch die tatsächliche Unabhängigkeit der Ermittlungsbehörden gewährleistet sein.¹²⁹ Hierarchisch unabhängig bedeutet, dass diejenigen, die ermitteln, denjenigen, gegen die ermittelt wird, nicht hierarchisch unter- oder übergeordnet sein dürfen. Institutionell unabhängig bedeutet, dass sie nicht

derselben Einheit angehören dürfen. In Bezug auf die tatsächliche Unabhängigkeit muss sichergestellt sein, dass nicht trotz rechtlicher Unabhängigkeit *de facto* Abhängigkeitsverhältnisse bestehen. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) fordert aber nicht ein bestimmtes Modell zur Organisation der Ermittlungen (zum Beispiel das sogenannte dänische Modell¹³⁰). So ist nach seiner Rechtsprechung, auch wenn keine absolute Unabhängigkeit gewährleistet wird, kein Konventionsverstoß zu monieren, wenn die für die Ermittlung Verantwortlichen „ausreichend unabhängig sind von den Personen und Strukturen, deren Verantwortung mit Wahrscheinlichkeit betroffen ist“.¹³¹ Über das Maß und die Art der jeweiligen Abhängigkeiten gilt es im Einzelfall zu entscheiden.¹³²

In Fällen „rassistisch motivierten Fehlverhaltens der Polizei“ empfiehlt die European Commission against Racism and Intolerance ein von Polizei und Strafverfolgungsbehörden unabhängiges Gremium zur Untersuchung von konkreten Fällen, ohne dass aber in der Empfehlung die hoheitlichen Ermittlungsbefugnisse spezifiziert würden.¹³³ Eine ähnliche

¹²⁸ BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 26. Juni 2014, - 2 BvR 2699/10 - :unter Bezugnahme auf einen auf Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 3 GG sowie Art. 3 Abs. 1 GG gestützten Anspruch beim tödlichen Schusswaffengebrauch der Polizei gegen einen nahen Angehörigen: „Ein Anspruch auf eine effektive Strafverfolgung kann auch dort in Betracht kommen, wo der Vorwurf im Raum steht, dass Amtsträger bei Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben Straftaten begangen haben, weil ein Verzicht auf eine effektive Verfolgung solcher Taten zu einer Erschütterung des Vertrauens in die Integrität staatlichen Handelns führen kann. In diesen Fällen muss bereits der Anschein vermieden werden, dass gegen Amtswalter des Staates weniger effektiv ermittelt wird oder dass insoweit erhöhte Anforderungen an eine Anklageerhebung gestellt werden.“ In diesem Zusammenhang fordert das Bundesverfassungsgericht unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des EGMR, dass die Ermittlungen „prompt, umfassend, unvoreingenommen und gründlich“ sind.

¹²⁹ Vgl. EGMR Ramsahai u.a. v. die Niederlande (GK), Urteil vom 15.5.2007 Nr. 52391/99, § 325: „... for the investigation to be “effective” in this sense it may generally be regarded as necessary for the persons responsible for it and carrying it out to be independent from those implicated in the events. This means not only a lack of hierarchical or institutional connection but also a practical independence (...). What is at stake here is nothing less than public confidence in the State’s monopoly on the use of force“.

¹³⁰ Vgl. dazu das so genannte „dänische Modell“. Die dänischen Debatten führten 2011 zur Einführung einer Unabhängigen Polizeikommission für Beschwerden gegen die Polizei (Den Uafhængige Politiklagemyndighed oder Independent Police Complaints Authority). Die Behörde ist zuständig für Ermittlungen und Untersuchungen von Straftaten, die durch Angehörige der dänischen Polizei begangen werden, sowie für polizeiliche Verfehlungen unterhalb dieser Schwelle. Die Zielsetzungen betreffen die Herstellung von Rechtssicherheit, die Stärkung von Vertrauen in die Polizei, schnelle und objektive Entscheidungen, die Schaffung eines einfachen Zugangs für Betroffene und die Kooperation mit ähnlichen Behörden in europäischen Ländern. Eine Evaluation des dänischen Beschwerdesystems zeigt, dass die meisten Anzeigen/Beschwerden als unbegründet zurückgewiesen werden. Insoweit ergeben sich also keine Unterschiede im Vergleich zu dem früher angewendeten Verfahren. Die Evaluation zeigt auch, dass die Beschwerdeführer überwiegend mit den Erfahrungen unzufrieden sind. Nach wie vor gehen die meisten Beschwerdeführer davon aus, dass die Polizei bevorzugt wird. Auch insoweit hat die Neuordnung des Beschwerdeverfahrens keinen Mehrwert mit sich gebracht. vgl. Holmberg, L.: In service of the truth? An evaluation of the Danish Independent Police Complaints Authority. European Journal of Criminology 16(2019), S. 592–611.

¹³¹ EGMR Mustafa Tunç and Fecire Tunç v. Türkei (GK), Urteil vom 14.4.2015, Nr. 24014/05, § 223.

¹³² Vgl. EGMR Hentschel and Stark v. Deutschland, Urteil vom 9.11.2017, Nr. 47274/15 47274/15 zu Ermittlungen der Münchner Polizei bei Polizeigewalt, bei der zwei verschiedene Einheiten mit gemeinsamer hierarchischer Spitze tätig wurden: „While the Court considers it desirable that investigations into the use of force by the police, if possible, be conducted by independent and detached units (see, for example, Oğur v. Turkey [GC], no. 21594/93, § 91, ECHR 1999III and Eremiášová and Pechová, ...), it finds no sufficient hierarchical, institutional or practical connection between the investigating division and the riot control unit which, by itself, would render the investigation unreliable or ineffective.“

¹³³ ECRI, General Policy Recommendation No. 11, 2007 On Combating Racism and Racial Discrimination in Policing; ECRI recommends to the Governments of Member States “ To provide for a body, independent of the police and prosecution authorities, entrusted with the investigation of alleged cases of racial discrimination and racially-motivated misconduct by the police“.

Forderung erheben der UN-Anti-Folter-Ausschuss und der UN-Menschenrechtsausschuss mit Blick auf die Untersuchung von Polizeigewalt.¹³⁴

Diese Standards betreffen aber nicht Sachverhalte wie unberechtigte Datenabfragen oder die Verwendung verfassungswidriger Symbole. Dennoch stellt sich die Frage, ob die Polizei richtig aufgestellt ist, um die Unabhängigkeit von Ermittlungen in Fällen von polizeilichem Fehlverhalten zu garantieren und auch nach außen zu dokumentieren, so dass das Vertrauen der Betroffenen nicht in Frage gestellt wird.

Im Fall der hessischen Sicherheitsbehörden sind im Hinblick auf die untersuchten Sachverhalte mehrere Gesichtspunkte bei der Analyse der Unabhängigkeit der Ermittlungen relevant.

In jedem hessischen Polizeipräsidium gibt es eine Untergliederung in die Abteilungen „Einsatz“, „Verwaltung“ und „Zentrale Dienste“. Nicht dem Bereich „Einsatz“, sondern der „Verwaltung“ zugeordnet ist eine Dienststelle für interne Ermittlungen wegen polizeilichem Fehlverhalten. Zudem gibt es im HLKA eine Abteilung, die sich in diesem Zusammenhang (polizeilichem Fehlverhalten) mit schwerer Kriminalität befasst. In der Zeit vom 2. August bis zum 14. Dezember 2018 war diese Abteilung bei den Ermittlungen nicht eingeschaltet. Eingeschaltet war die Staatsanwaltschaft, die dem Justizministerium untersteht und daher gegenüber den von der Untersuchung Betroffenen institutionell unabhängig ist. Dennoch führten Beamt:innen des Polizeipräsidioms Frankfurt am Main die Ermittlungen vor Ort.

Es trifft daher zu, dass sowohl diejenigen, die vom 2. August bis zum 14. Dezember 2018 ermittelten (Inspektion Staatsschutz), als auch diejenigen, gegen die ermittelt wurde (Beamte des 1. Reviers des Polizeipräsidioms Frankfurt am Main), dem Polizeipräsidenten von Frankfurt und in letzter Instanz dem Landespolizeipräsidenten und dem HMdIS hierarchisch untergeordnet sind. Eine Verklammerung erfolgt,

soweit das Polizeipräsidium Frankfurt am Main betroffen ist, nicht nur über die oberste Spitze; vielmehr geht es um ein- und dasselbe Polizeipräsidium.

Allerdings handelt es sich bei der Inspektion Staatsschutz um eine vom 1. Revier des Polizeipräsidioms Frankfurt am Main getrennte Einheit einer insgesamt großen Organisation (Polizeipräsidium Frankfurt am Main mit ungefähr 4.000 Mitarbeiter:innen; Polizei Hessen mit insgesamt 20.000 Mitarbeiter:innen¹³⁵), die beruflich nicht unmittelbar zusammenarbeiten und bei denen *a priori* auch nicht davon auszugehen ist, dass sie sich persönlich näher kennen. Zudem wurden die Ermittlungen ab dem Zeitpunkt der Information der Staatsanwaltschaft von dieser auch faktisch geleitet.

Dennoch stellt die Kommission fest, dass, um die Unabhängigkeit der Ermittlungen auch nach außen hin zu dokumentieren und keinen falschen Eindruck aufkommen zu lassen, bereits zu dem Zeitpunkt, zu dem klar wurde, dass polizeiliches Fehlverhalten im Spiel sein könnte, das in besonderer Weise geeignet ist, Misstrauen gegen die Polizei in der Bevölkerung zu begründen, eine Abgabe an das HLKA nötig gewesen wäre, da dieses organisatorisch als eine der vier zentral zuständigen Behörden von den bereichszuständigen Polizeibehörden organisatorisch klar getrennt ist. Dies war nach Aussage des ehemaligen Landespolizeipräsidenten Münch – neben der besonderen Dimension des Falles – auch der Grund für die Abgabe des Verfahrens an das HLKA am 14. Dezember 2018; es entspreche dem Grundsatz der Transparenz, dass eine betroffene Behörde nicht gegen sich selbst ermittle. Aus Sicht der Kommission war der Zeitpunkt der Zuständigkeitsabgabe zu spät.

Die Kommission stellt allerdings fest, dass dazu keine expliziten Regelungen vorhanden sind. Es gibt nur Handlungsleitlinien für Maßnahmen nach Einsätzen mit gravierenden Folgen, insbesondere nach einem Schusswaffengebrauch, die hier nicht einschlägig sind. Auch die § 6 HSOG-DVO enthält dazu keine Regelung.

¹³⁴ UN-Anti-Folter-Ausschuss (Committee against Torture CAT), Abschließende Bemerkungen zum 6. Staatenbericht Deutschlands, CAT/C/DEU/CO/6 (2019), 39, UN-Menschenrechtsausschuss (Human Rights Committee), Abschließende Bemerkungen zum 6. Staatenbericht Deutschlands, CCPR/C/DEU/CO/6 (2012), para. 10; wörtlich heißt es in dem erstgenannten auf potenzielle Polizeigewalt bezogenen Bericht: „Der Vertragsstaat wird ermuntert, auf Bundes- und Länderebene unabhängige Stellen einzurichten, die für die Untersuchung aller Beschwerden wegen polizeilichen Fehlverhaltens zuständig sind, und sicherzustellen, dass den Beschwerden unverzüglich und gründlich nachgegangen wird.“

¹³⁵ Ca. 17.000 Angehörige und ca. 3.000 Studierende.

Außerdem ist kein Verfahren festgelegt, um die tatsächliche Unabhängigkeit und Unvoreingenommenheit der Angehörigen der unterschiedlichen Dienststellen sicherzustellen, die ermitteln und gegen die ermittelt wird. Insbesondere gibt es keine Befangenheitsprüfung der beteiligten Beamt:innen. Vielmehr wird es lediglich als Ausfluss der allgemeinen beamtenrechtlichen Pflichten angesehen, dass beteiligte Beamt:innen auf potenzielle Gründe für ihre fehlende Unabhängigkeit im Einzelfall hinweisen. Weder erfolgt ein entsprechender Hinweis noch eine standardisierte Abfrage.

3. POLIZEILICHES HANDELN IN DER ZWEITEN ERMITTLUNGSPHASE¹³⁶

Am 14. Dezember 2018 erging die Anordnung des Landespolizeipräsidenten, die Ermittlungen vom Polizeipräsidium Frankfurt am Main an das HLKA abzugeben – drei Tage, nachdem in der FAZ ein Bericht veröffentlicht worden war, in dem das Thema Zuständigkeit aufgegriffen wurde.¹³⁷

Mit der Anordnung vom 14. Dezember 2018 wurde im HLKA die BAO Winter mit der AG 21 eingerichtet, bei der die weitere Untersuchung zu den Chatverläufen und Drohschreiben zusammengefasst wurde. Unterstützung erhielt die AG 21 von den bis dato ermittlungsführenden Dienststellen; bei der Bearbeitung der Disziplinarverfahren durch die AG 21 blieb die Dienstvorgesetzeneigenschaft der personalführenden Behörde unberührt. Einbezogen war nun auch die für interne Untersuchungen zuständige Stelle am HLKA. Auch die Öffentlichkeitsarbeit war bei der BAO Winter angesiedelt. Soweit die Arbeit repressiv war, unterstand die BAO Winter den Weisungen der Staatsanwaltschaft, die insofern auch das Letztentscheidungsrecht mit Blick auf die Herausgabe von Informationen hatte.

Der Erlass des LPP vom 14. Dezember 2018 wurde durch zwei Erlasse vom 20. Dezember 2018 und vom 13. Februar 2019 ergänzt. Klargestellt wurde, dass die Klammer der repressiven und präventiven Tätigkeit das „rechte Gedankengut“ war.

Die Abgabe der Ermittlungen an das HLKA ist nach § 92 Abs. 2 HSOG jederzeit möglich; besondere Voraussetzungen sind dazu weder im Gesetz noch in der ergänzenden Verordnung normiert.

Zumindest aus der Außensicht war der unmittelbare Anlass für die Übertragung der Ermittlungen die kritische Berichterstattung in der Presse, auch wenn dies durch den ehemaligen Landespolizeipräsidenten Münch nicht bestätigt wurde.

Grundsätzlich erscheint es sachgerecht, derartige Ermittlungen gegen Fehlverhalten der Polizei, das in besonderer Weise geeignet ist, Misstrauen gegen die Polizei in der Bevölkerung zu begründen, mit besonderer Transparenz und zentralisiert zu führen. Vor diesem Hintergrund stellt sich, wie zuvor ausgeführt, die Frage, warum die Entscheidung zur Abgabe an das HLKA nicht schon früher getroffen wurde, nachdem mit der Logbandauswertung der potenzielle Zusammenhang zwischen Bedrohungssituation und unberechtigter Datenabfrage offensichtlich war.

Die Tatsache, dass in die Organisation der Polizei eingebundene Ermittler gegen Angehörige eben dieser Organisation ermitteln, stellt sich in der zweiten Ermittlungsphase in gleicher Weise wie in der ersten Ermittlungsphase. Allerdings ist das HLKA organisatorisch getrennt vom Polizeipräsidium Frankfurt am Main. Dies scheint die Außenwahrnehmung verändert zu haben. Aber auch das HLKA und die örtlichen Polizeistellen unterstehen letztlich dem LPP und damit einer gemeinsamen obersten Instanz.

4. POLIZEILICHES HANDELN IN DER DRITTEN ERMITTLUNGSPHASE¹³⁸

Am 9. Juli 2020 und damit unmittelbar im Zusammenhang mit extensiver kritischer Medienberichterstattung und dem Bekanntwerden weiterer Drohschreiben wurde durch den damaligen Landespolizeipräsidenten Udo Münch ein sogenannter Sonderermittler eingesetzt. Nunmehr wurden die Ermittlungen zwischen Chatverfahren und Drohschreiben wiederum getrennt; der Sonderermittler war nur für die

¹³⁶ Zeitraum vom 14.12.2018 bis zum 09.07.2020.

¹³⁷ FAZ, „Rechtes Gedankengut hat in Polizei nichts zu suchen“, 11.12.2018.

¹³⁸ Zeitraum vom 09.07.2020 bis zur Gegenwart.

Drohschreiben, allerdings sowohl für das Gefährdungsmanagement wie auch für die strafrechtlichen Ermittlungen zuständig. Bei Letzteren wäre er eigentlich ebenfalls der Staatsanwaltschaft unterstellt, ohne dass der beauftragte Beamte allerdings wegen seines Dienstranges in eine der von der „Verordnung über die Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft vom 26. September 2011 für Hessen“ vorgesehenen Kategorien von Polizeiangehörigen gefallen wäre. Als Direktor der Kriminaldirektion Frankfurt und Beamter des höheren Dienstes nimmt er einen höheren Rang als die dort genannten Hierarchiestufen ein. Der leitende Oberstaatsanwalt der Staatsanwaltschaft Frankfurt am Main Dr. Albrecht Schreiber führte hierzu in seiner Anhörung in der Kommission vom 2. November 2020 aus, dass es einen Sonderermittler in der StPO nicht gebe und er nach dem Gesetz keine Ermittlungsperson sei. Seine Einsetzung sei politisch motiviert gewesen und deshalb bestehe Klärungsbedarf. Die fachliche Zusammenarbeit mit dem Sonderermittler wie auch früher mit dem HLKA sei hervorragend. Im Allgemeinen laufe in der Fachebene in aller Regel die Zusammenarbeit völlig reibungslos, wenn die Verfahren politisch überlagert würden, werde es schwierig.¹³⁹

Mit der Neuordnung der Ermittlungstätigkeit wurde eine AG, bestehend aus mehr als 30 Ermittler:innen geschaffen, der auch die Aufgabe der Betreuung der Betroffenen und die Kommunikation mit den Betroffenen obliegt. Der Leiter der AG ist unmittelbar gegenüber dem LPP berichtspflichtig.

Im HSOG und der vorher genannten Verordnung über die Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft gibt es die Figur des „Sonderermittlers“ nicht; dies scheint eine für die Medienöffentlichkeit gewählte Bezeichnung für eine Funktion zu sein, der keine bestimmten gesetzlichen Befugnisse zugeteilt sind. Aus der Sicht der Kommission war diese Zuständigkeitsänderung in erster Linie mit Blick auf die Außenwirkung erfolgt, ohne dass man die rechtliche Konstruktion durchdacht hätte. Der Sache nach scheint es sich um einen Polizeiführer einer polizeilichen Sonderstruktur zu handeln, wie sie sich im polizeilichen Alltag regelmäßig für besondere Einsatzanlässe oder Ermittlungsverfahren wiederfindet.

Die Zusammenarbeit mit der Staatsanwaltschaft bei der Ermittlungstätigkeit scheint, trotz geäußerter rechtlicher

Bedenken, pragmatisch zu funktionieren. Dennoch erkennt die Kommission hier ein Problem. Grundsätzlich ist die Polizei der Staatsanwaltschaft nicht organisatorisch unterstellt und die Staatsanwaltschaft übt dementsprechend ihr Weisungsrecht in der Regel durch ein Ersuchen an die ermittelnde Polizeidienststelle aus, so dass die fehlende rechtliche Regelung in der Praxis keine größeren Probleme aufzuwerfen scheint. Dennoch können Konfliktfälle auftreten, für die die Unter-Überordnungsverhältnisse nicht klar geregelt sind. Daher empfiehlt die Kommission, eine entsprechend klare Regelung für die Zuständigkeit eines Sonderermittlers im Verhältnis zur Staatsanwaltschaft zu schaffen, so denn eine entsprechende zusätzliche Funktionsbezeichnung für erforderlich gehalten wird.

Aus der Sicht von Seda Basay-Yildiz war die Betreuung in der zweiten Ermittlungsphase besser, als die im HLKA verortete AG 21 für die Ermittlungen zuständig war. Allerdings scheint dieser (subjektive) Eindruck weniger an der organisatorisch-strukturellen Anbindung der polizeilichen Arbeit als an den handelnden Personen gelegen zu haben.

Im Blick auf den Anschein der institutionellen Abhängigkeit gilt das oben Gesagte mit der Maßgabe, dass nach außen hin der dem LPP direkt berichtspflichtige Sonderermittler als von den Dienststellen, gegen die ermittelt wird, weiter entfernt wahrgenommen wird.

5. EINSCHÄTZUNG DER ZUSTÄNDIGKEITSREGELUNGEN

Im vorliegenden Fall ist bei der Analyse und Bewertung der mehrfach geänderten Zuständigkeitszuweisungen das Ineinandergreifen von präventiver und repressiver Polizeitätigkeit, die Parallelität von Disziplinar- und Strafverfahren sowie die Besonderheit einer Selbstbetroffenheit der Polizei zu berücksichtigen. Außerdem handelt es sich um mehrere Sachverhaltskomplexe (Drohschreiben, Chatverläufe, unberechtigte Datenabfragen), die je unterschiedliche Spezialkenntnisse erfordern. Bei derartigen komplexen Sachverhalten müssen nicht nur die mit den Ermittlungen beauftragten Polizeibehörden, sondern auch die politisch verantwortlichen Ministerien, insbesondere auch bei der Kommunikation mit der Öffentlichkeit, kooperieren.

¹³⁹ Vgl. Protokoll Anhörung Dr. Albrecht Schreiber vom 02.11.2020.

Aus der Sicht der Kommission ist es nicht grundsätzlich problematisch, dass die Zuständigkeiten gewechselt haben, da dies aufgrund neuer Erkenntnisse im Verlauf der Ermittlungen erforderlich sein kann. Auch scheinen die jeweils vorhandenen Erkenntnisse, soweit diese Bewertung der Kommission ohne Einblick in die Ermittlungsakten möglich war, immer effektiv in die weitere Arbeit eingebunden worden zu sein. Allerdings legt die zeitliche Abfolge des Gangs der Ermittlungen und der Änderung der Zuständigkeiten nahe, dass das LPP mit der Begründung neuer Zuständigkeiten nicht rechtzeitig auf Sachnotwendigkeiten reagierte, sondern vielmehr gegenüber einer zunehmend kritischen Öffentlichkeit versuchte, „vor die Lage zu kommen“. Kritikwürdig ist insbesondere die verzögerte Abgabe der Ermittlungen an das HLKA.

6. UNABHÄNGIGE KONTROLLE DER TÄTIGKEIT DER POLIZEI

In einem Rechtsstaat wird das Handeln der Polizei rechtlich von der Regierung, vom Parlament und von den Gerichten und gesellschaftlich von der Öffentlichkeit kontrolliert. Allerdings ist es ein Desiderat, Fehlverhalten der Polizei auch unabhängig von Gerichtsverfahren zur Sprache bringen zu können. Öffentlichkeitskontrolle findet vermehrt mit Hilfe einfach herzustellender Bilddokumentationen zu Polizeieinsätzen mit ins Internet gestellten Handy-Aufnahmen statt¹⁴⁰; auch mehrere Vorkommnisse in Hessen in der letzten Zeit wurden auf diese Weise in der Öffentlichkeit bekannt und führten zu politischen Diskussionen.¹⁴¹

Eine derartige Kontrolle kann allerdings nur bei nach außen hin sichtbarem Verhalten von Polizeibediensteten erfolgen und nicht ins Innere der Polizei hineinleuchten. Die Polizei wird weithin als geschlossenes System wahrgenommen,

in dem scheinbar „Korpsgeist“ und strenge hierarchische Regeln Fremd- und auch Selbstkontrolle weitgehend verhindern. Es scheint für Polizeibedienstete schwierig zu sein, Kritik am System und an Kolleg:innen zu üben, da Nachteile für das weitere dienstliche Fortkommen befürchtet werden. Eine besondere Rolle spielt in diesem Zusammenhang die Idee einer Gefahrengemeinschaft unter Kolleg:innen.

Strafrechtliche Ermittlungsvorgänge sind in der Regel nicht öffentlich, Disziplinarvorgänge sind als Personalvorgänge besonders datenrechtlich geschützt. Diese Regelungen sind sinnvoll, erschweren aber die Rahmenbedingungen einer unabhängigen Kontrolle.

Auch für wissenschaftliche Untersuchungen besteht keine besondere Offenheit.¹⁴² So wird beklagt, mit wenigen Ausnahmen gebe es kaum Zugang zum Innenbereich der Polizei und wenig Bereitschaft zur Teilnahme an wissenschaftlichen Untersuchungen.¹⁴³

Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass in den Anhörungen der Wunsch nach einer polizeiunabhängigen Anlaufstelle für Eingaben oder Beschwerden geäußert worden ist, an die sich sowohl Polizeibedienstete selbst als auch Außenstehende wenden können. Eine gesetzliche Regelung des Hinweisgeberschutzes (Whistleblowerschutz) wird auch europarechtlich gefordert und steht vor einer bundesgesetzlichen Regelung.¹⁴⁴ Unter anderem stehen dabei Fragen der Behandlung anonymer Hinweise zur Diskussion wie auch solcher, bei denen Hinweisgeber Vertraulichkeit wünschen oder verlangen.

¹⁴⁰ Die Kommission ist sich dabei der Problematik bewusst, dass dies z. T. auch genutzt wird, um durch bewusst verkürzte Darstellung von Vorfällen ungerechtfertigte Kritik an polizeilichen Maßnahmen zu provozieren. Die Objektivität dieser Form der Öffentlichkeitskontrolle ist daher immer kritisch zu prüfen.

¹⁴¹ Vorfall „Frankfurt-Sachsenhausen“ am 16.08.2020.

¹⁴² Prof. Tobias Singelstein, Anhörung vom 30.11.2020.

¹⁴³ Ausnahme ist die HKE-Studie, die mit den Studierenden der HfPV fortgeführt wird.

¹⁴⁴ Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden;

Artikel 26: Umsetzung und Übergangszeitraum.

(1) Die Mitgliedstaaten setzen die Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft, die erforderlich sind, um dieser Richtlinie bis zum 17. Dezember 2021 nachzukommen.

Gute Beispiele sind insoweit die Regelungen zu den Polizeibeauftragten in Schleswig-Holstein¹⁴⁵ und in Rheinland-Pfalz.¹⁴⁶ Dort sind offene, vertrauliche und anonyme Mitteilungen möglich.

Der Hessische Landtag hat nunmehr ein „Gesetz über die unabhängige Bürger- und Polizeibeauftragte oder den unabhängigen Bürger- und Polizeibeauftragten des Landes Hessen“ verabschiedet¹⁴⁷ und damit eine Institution geschaffen, die im Vorfeld etwaiger staatsanwaltschaftlicher oder disziplinarrechtlicher Ermittlungen tätig werden kann.¹⁴⁸

Die Kommission betrachtet ein derartiges niederschwelliges Angebot, sich mit Eingaben und Beschwerden an eine unabhängige, behörden- und polizeiferne Instanz zu wenden, ohne sogleich staatsanwaltliche oder disziplinarrechtliche Ermittlungen anzustoßen, als einen guten Schritt.

Polizeibeauftragte¹⁴⁹ sollen Bürger:innen beraten und unterstützen und sich mit deren Wünschen, Anliegen und Vorschlägen befassen. Sie sollen auf eine einvernehmliche und zweckmäßige Erledigung der Anliegen und Beschwerden hinwirken. Besonders im Verhältnis zur Polizei unterstützen sie die Bürger:innen im Dialog mit Polizeibehörden und wirken darauf hin, dass bei begründeten Beschwerden geholfen wird.

Polizeibeauftragte haben die Aufgabe, ein partnerschaftliches Verhältnis zwischen Bürgerschaft und Polizeibehörden zu stärken. Hinzu kommt die Befassung mit an sie herangetragenen Vorgängen im innerpolizeilichen Bereich. Dem dient es, dass bei innerpolizeilichen Eingaben die Einhaltung des Dienstwegs entfällt und niemand wegen einer Eingabe an die Polizeibeauftragten dienstlich gemäßregelt werden oder sonstige Nachteile erleiden darf. Die Tätigkeit ist vorrangig auf Kommunikation ausgerichtet und gerade dies ist auch, was die Kommission als bisher defizitär angesehen hat. Insofern bewertet die Kommission diese Neuregelungen als positiv.

Im hessischen Gesetz findet sich aber weder eine allgemeine noch eine spezifizierte Befugnisnorm für die:den Polizeibeauftragten. Lediglich sein:ihr Recht auf Auskunft des Ministeriums ist gesetzlich normiert.¹⁵⁰ Hier bleibt bei der konkreten Umsetzung des Gesetzes abzuwarten, ob sich das Fehlen einer Befugnisnorm negativ auf die Erfüllung der Aufgaben auswirkt.

Die Befassung mit anonymen Eingaben oder Beschwerden durch Polizeibeauftragte ist sinnvoll und erforderlich, wenn sich aus dem Sachvortrag der Eingabe oder Beschwerde detailliert und tatsachengestützt ein hinreichender Anlass zur Sachverhaltsaufklärung ergibt. Für den Wunsch nach Anonymität gibt es viele gewichtige Gründe, etwa den Schutz der eigenen Person, der Familie sowie dritter Personen, die Bürger:innen dazu bewegen, sich lediglich anonym an Behörden oder an die Öffentlichkeit zu wenden. Die Überprüfung und gegebenenfalls Beseitigung nicht unerheblicher Rechtsverletzungen oder eines nicht unerheblichen innerdienstlichen Fehlverhaltens sollte unabhängig davon erfolgen, ob der angezeigte Sachverhalt namentlich oder anonym erfolgt.

Aus Sicht der Kommission ist das Gesetz in dieser Hinsicht widersprüchlich und defizitär und bedarf einer Nachbesserung. Einerseits heißt es in § 19 Abs. 1 Satz 1 des Teils 2 (= Polizeibereich), dass Beschwerden und Eingaben den Namen und die vollständige Anschrift der beschwerdeführenden oder eingebenden Person enthalten müssten. Dies scheint anonyme Eingaben und Beschwerden auszuschließen. Andererseits heißt es in § 20 Abs. 1 Satz 4: „Auch unabhängig von einer Beschwerde oder Eingabe kann die oder der Polizeibeauftragte tätig werden, soweit sie oder er in sonstiger Weise Kenntnis von einem Sachverhalt erhält, der ein Einschreiten (...) zulassen würde.“ Eine Kenntnisnahme „in sonstiger Weise“ ist geradezu beispielhaft ein anonym vorgetragener Sachverhalt, unabhängig davon, ob dieser als „Eingabe oder Beschwerde“ bezeichnet wird oder nicht. Allerdings verweist die Regulierung als Kann-Vorschrift darauf, dass in solchen Fällen die Polizeibeauftragten nach eigenem Ermessen über ihr Tätigwerden entscheiden können.

¹⁴⁵ Gesetz über die Bürgerbeauftragte oder den Bürgerbeauftragten für soziale Angelegenheiten des Landes Schleswig-Holstein und die Beauftragte oder den Beauftragten für die Landespolizei Schleswig-Holstein (Bürger- und Polizeibeauftragtengesetz - BüPolBG) Vom 15. Januar 1992.

¹⁴⁶ Landesgesetz über den Bürgerbeauftragten des Landes Rheinland-Pfalz und den Beauftragten für die Landespolizei Vom 3. Mai 1974.

¹⁴⁷ Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen, 18. Dezember 2020, Nr. 65, S. 910, Gesetz über die unabhängige Bürger- und Polizeibeauftragte oder den unabhängigen Bürger- und Polizeibeauftragten des Landes Hessen). Vom 11. Dezember 2020.

¹⁴⁸ § 3 Abs. 1 Nr. 4 des Gesetzes.

¹⁴⁹ Um der Lesbarkeit des Textes willen wird im Folgenden die Pluralform verwendet.

¹⁵⁰ § 20 Abs. 2 Satz 1 des Gesetzes.

Auch der Hinweisgeberschutz im Gesetz könnte klarer ausgestaltet sein. Im Teil 1 des Gesetzes ist er bei Eingaben von Beschwerden an den Bürgerbeauftragten überhaupt nicht geregelt. Im Teil 2 des Gesetzes sieht § 19 Abs. 1 Satz 3 f. vor, dass vertrauliche Eingaben und Beschwerden an die Polizeibeauftragten zulässig sind und dass die Polizeibeauftragten

in solchen Fällen von der Bekanntgabe des Namens absehen sollen, sofern keine Rechtspflichten entgegenstehen. Für einen Hinweisgeberschutz besser als eine Regelung mit gebundenem Ermessen wäre die Zusicherung der Vertraulichkeit, sofern keine Rechtspflichten entgegenstehen.

7. EMPFEHLUNGEN DER KOMMISSION

- **Es wird empfohlen, in dem „Gesetz über die unabhängige Bürger- und Polizeibeauftragte oder den unabhängigen Bürger- und Polizeibeauftragten des Landes Hessen“ die Lücken und Ungereimtheiten zu beseitigen und insbesondere die Regelung zu anonymen Meldungen und zur Wahrung der Vertraulichkeit klarzustellen.**

Die Behandlung anonymer und vertraulicher Eingaben und Beschwerden sollte klar und eindeutig gemäß europäischen und internationalen Vorgaben geregelt werden. Die Stellung des Polizeibeauftragten und seine Befugnisse sollen in der Praxis der Anwendung des Gesetzes daraufhin überprüft werden, ob damit die Empfehlungen der europäischen und internationalen Menschenrechtsorgane mit Blick auf unabhängige Kontrolle der Polizeiarbeit umgesetzt werden und bei der Bekämpfung von Rechtsextremismus und Rassismus in der Polizei zur Aufdeckung von Fehlverhalten führen. Die Anwendung des Gesetzes soll nach fünf Jahren evaluiert werden, insbesondere auch, um klarzustellen, ob die Regelungen zu den Befugnissen der Polizeibeauftragten ausreichend sind, um die Aufgaben zu erfüllen.

- **Die Zuständigkeit innerhalb der Polizei für Fälle polizeilichen Fehlverhaltens ist so zu regeln, dass sie einerseits effizient ist und kompetente Bearbeitung sichert, andererseits nach außen hin deutlich macht, dass die Untersuchung vollkommen unabhängig und unparteiisch erfolgt.**

Zur Erreichung dieses Ziels empfiehlt die Kommission, geeignete Verfahrensvorschriften (etwa zu einer standardisierten Befangenheitsprüfung) zu erlassen. Für die Abgabe von Fällen an das HLKA sollen (über die Fälle von Schusswaffengebrauch hinaus) klare Handlungsleitlinien bestehen. Werden Zuständigkeiten geändert und neue Funktionen (wie „Sonderermittler“) geschaffen, so soll die gesetzliche Grundlage klar sein.

Bei komplexen Verfahrensgestaltungen im Zusammenhang mit polizeilichem Fehlverhalten ist eine vertrauensvolle Zusammenarbeit nicht nur der operativen Einheiten, sondern auch auf der Ebene der Ministerien von zentraler Bedeutung. Gegenüber der Öffentlichkeit sind die entsprechenden Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten klar zu kommunizieren.

X. SELBSTIDENTIFIKATION DER POLIZEI ALS GARANTIN EINER PLURALISTISCHEN GESELLSCHAFT

1. DAS THEMA „POLIZEI UND PLURALISTISCHE GESELLSCHAFT“ IM LICHT DES AUSGANGSSACHVERHALTES

Die Chatverläufe mit rechtsextremistischen und menschenfeindlichen Inhalten zeigen in überdeutlicher Weise Defizite im Umgang einzelner Polizeiangehöriger mit den mit einer heterogener werdenden Gesellschaft verbundenen (neuen) Herausforderungen. Für das Ansehen der Polizei ist es von entscheidender Bedeutung, ihre Rolle für sich selbst zu definieren und nach außen hin zu dokumentieren, dass sie eine Garantstellung für die pluralistische Gesellschaft einzunehmen bereit ist. Deshalb hat die Kommission diesen Aspekt als Überschrift für ihre Arbeit gewählt.

2. PLURALISMUS INNERHALB DER POLIZEI ALS DESIDERAT

Die Polizei ist im Alltag permanent mit sehr unterschiedlichen Menschengruppen, auch mit sehr unterschiedlichen Menschen mit unterschiedlichen Erfahrungshintergründen, Einstellungen und Sozialisierungen konfrontiert. Dies gilt wohl in der Gegenwart mehr als früher, insbesondere in Städten wie Frankfurt am Main.

Auch die Zusammensetzung der Polizei hat sich in den letzten Jahren signifikant geändert. Gegenwärtig gibt es in der hessischen Polizei 10.798 männliche und 3.978 weibliche Polizeivollzugsbeamt:innen. Bei Einstellung ist der Anteil von Polizeianwärter:innen mit Migrationshintergrund nach Selbstauskunft von 17,1 % im Jahr 2009 auf 21,97 % im Jahr 2020 gestiegen. Der Mikrozensus gibt für Hessen einen Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund von etwa 34 % an.

Allerdings haben die Anhörungen der Polizeibeamt:innen mit Migrationshintergrund gezeigt, dass sich die von der Mehrheit der Polizeiangehörigen geprägte Selbstidentifikation durch die Aufnahme von Personen mit Migrationshintergrund nicht in relevanter Weise geändert hat. Auch sagten Vertreter:innen beispielsweise von sexuellen Minderheiten aus, dass sie sich durch Ausschreibungen der Polizei nicht unmittelbar angesprochen fühlten und dass diese auch nicht gezielt an sie gesteuert würden.¹⁵¹

Potenzielle Konfrontationen zwischen der Polizei und Teilen der Gesellschaft, die sich in der Zusammensetzung der Polizei nicht repräsentiert sehen, werden durch eine sich weiter verstärkende Spaltung der Gesellschaft unterstützt, in der sich gerade auch politische Strömungen, die die Pluralität der Gesellschaft nicht anerkennen und „In-Group-“ versus „Out-Group-Effekte“ verstärken. Damit verbunden ist die gegenseitige Entfremdung von Teilen der Bevölkerung, die Entwicklung von Vorurteilen und die Entstehung von negativ konnotierten Narrativen sowohl von der Polizei als auch von Minderheitengruppen.

In der öffentlichen Wahrnehmung werden Probleme, die es in anderen Ländern mit der Polizei gibt („Black lives matter“), übertragen und führen zu pauschalisierten Vorwürfen; einzelne Gruppen suchen zunehmend die gewaltsame Konfrontation mit der Polizei, nur um in der Diskussion dann darauf zu verweisen, dass das „Zurückschlagen“ der Polizei die negativen Stereotypen bestätige.¹⁵² Auch die Diskussion um „racial profiling“,¹⁵³ so notwendig sie ist, ist geeignet, zu einer Verunsicherung bei der Polizeiarbeit zu führen, da sie auch leicht instrumentalisierbar ist und auch instrumentalisiert wird. Angehörige der Polizei merken, dass polizeiliche Arbeit Akzeptanz und Wirksamkeit verliert,¹⁵⁴ fühlen sich missverstanden, in eine falsche Ecke gestellt, überlastet und damit noch weniger bereit, sich auf eine Gesellschaft, die mit neuen Herausforderungen konfrontiert ist, einzustellen.

¹⁵¹ Günter Dworek, Anhörung vom 07.12.2020.

¹⁵² Vgl. z.B. Frankfurter Rundschau vom 07.06.2020: 8.000 Menschen demonstrieren gegen rassistische Polizeigewalt.

¹⁵³ z.B. European Commission Against Racism and Intolerance (ECRI): Bericht über Deutschland. 6. Prüfungsrunde. Europarat, Straßburg, 17. März 2020, S. 41. Zusammenfassend Bowling, B., Phillips, C.: Disproportionate and Discriminatory: Reviewing the Evidence on Police Stop and Search. *The Modern Law Review* 70(2007), S. 936-961.

¹⁵⁴ Vgl. die HKE-Studie; danach geben ca. 35 % der Befragten an im Bürgerkontakt fehle der Respekt; ca. 42 % bemängeln die unangemessene Umsetzung polizeilicher Arbeit; ca. 53 % haben mehr als 2 körperliche Angriffe erlebt; Nachweis auf die Studie.

3. REAKTIONEN UND ANSÄTZE FÜR VERÄNDERUNGEN

Die hessische Polizei hat die verschiedenen negativen Entwicklungen erkannt und bereits in der Vergangenheit etliche Maßnahmen ergriffen. Dazu gehört insbesondere die Aufnahme von Fächern wie etwa „Interkulturelle Kompetenz“, „Demokratieverständnis“ und „Berufsethik“ in das Aus- und Fortbildungsprogramm, der Einsatz von Migrationsbeauftragten,¹⁵⁵ das Konzept des „Schutzmanns bzw. der Schutzfrau vor Ort“,¹⁵⁶ die Organisation von ersten Runden Tischen mit Vertretern der Zivilgesellschaft¹⁵⁷ sowie eine Einstellungsoffensive von Politik- und Islamwissenschaftlern.¹⁵⁸

Die Kommission sieht diese Maßnahmen als positiv und zielführend an. Allerdings ist dennoch deutlich, dass für eine Selbstidentifikation der Polizei nicht nur als Teil, sondern als Garantin einer pluralistischen Gesellschaft eine Vielzahl weiterer Maßnahmen notwendig ist. Hierfür ist ein ganzheitliches Konzept erforderlich, an dem bereits mit dem Prozess zur Neufassung des Leitbilds gearbeitet werden kann.

¹⁵⁵ Erlass LPP vom 19.07.2009 mit Bezug zur Rahmenkonzeption vom 17.06.2008: (...) Beispielhafte Aufgaben:

- Vertrauensbildende Maßnahmen für den gemeinsamen Dialog zwischen muslimischen Organisationen und Sicherheitsbehörden
- Interne und externe Beratung in Fragen des interkulturellen Dialogs
- Wahrnehmung einsatzbezogener Aufgaben
- Interkulturelle Bildungsarbeit für Polizeibedienstete.

¹⁵⁶ Rahmenkonzeption des HLKA zurzeit in Überarbeitung und Fortschreibung: Der:Die Schutzmann und Schutzfrau vor Ort stellen als besonders geeignete Polizistinnen und Polizisten ein wichtiges Bindeglied auf der Ebene ihrer Dienststelle zu den Kommunen, der Polizeidirektion und dem Stabsbereich E4 der Polizeipräsidien dar. Hierdurch wird die Zusammenarbeit zwischen Polizei, Institutionen, Vereinen und anderen Ämtern und Behörden intensiviert. Durch ihren Einsatz ist eine zusätzliche Erhöhung der kommunikativen Präsenz in ihren zugewiesenen Dienstbereichen und die Stärkung des Vertrauensverhältnisses zur Polizei möglich. Damit soll das Sicherheitsempfinden der Bürgerinnen und Bürger nachhaltig gestärkt werden.

¹⁵⁷ Das HKE offeriert mit der Initiierung, Organisation und Umsetzung von landes- und bundesweiten Vernetzungstreffen, Fachbeiratssitzungen, Arbeitsgruppentreffen und Informationsveranstaltungen die Möglichkeit für alle behördlichen, zivilgesellschaftlichen und kommunalen Akteure und Träger von Maßnahmen und Projekten zur Extremismusprävention zum gegenseitigen Kennenlernen, zum Austausch und zur Vorstellung von best-practise-Ansätzen. Das „beratungsNetzwerk hessen – gemeinsam für Demokratie und gegen Rechtsextremismus“ unterstützt hessenweit kostenlos Schulen, Eltern und Familienangehörige, Kommunen, Vereine sowie andere Hilfesuchende. Es finden turnusmäßig Vernetzungstreffen zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren statt, die vom Demokratiezentrum an der Philipps-Universität Marburg organisiert werden. Sowohl Vertreter aus den Polizeipräsidien (eingestellte Politikwissenschaftler für Extremismusprävention), als auch des HKE, von IKARus und dem ressortübergreifenden Netzwerk gegen Gewalt und dem LfV Hessen nehmen an den Netzwerktreffen teil.

¹⁵⁸ LPP, 04.04.2018, Konzeption: Regionalisierung der Prävention der politisch motivierten Kriminalität (PMK) in der Hessischen Polizei (Pilotphase 2018/2019): Zentrales Ziel der vorliegenden Konzeption ist die Optimierung und Professionalisierung der polizeilichen Bemühungen im Bereich der Prävention von politisch motivierter Kriminalität (PMK) durch eine stärkere Fokussierung auf die regionalen Bedarfe sowie durch das Hinzuziehen von externen akademischen Fachkräften (Politikwissenschaftler/Sozialwissenschaftler sowie Islamwissenschaftler).

4. EMPFEHLUNGEN DER KOMMISSION

- **Es wird empfohlen, einen Organisationsentwicklungsprozess anzustoßen, der das Ziel hat, die hessische Polizei divers und offen zu gestalten.**

Aufgrund des bevorstehenden Generationswechsels wird die Polizei in den nächsten Jahren eine Vielzahl von Neueinstellungen vornehmen. Dazu gilt es mit Hilfe auch externer Expertise und mit langfristiger Vorbereitung ein Konzept zu erstellen, das die Anwerbung von Menschen aus unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen zum Ziel hat. Eine einmalige Werbeaktion kann dafür nicht genügen. Erforderlich ist vielmehr eine Strategie, die die Fragen, wen man wie ansprechen will, sehr bewusst planen muss.

Neben den Neueinstellungen werden auch viele aus der jüngeren Generation in der Hierarchie der Polizei aufrücken. Auch hierbei kann die Förderung von Bewerbungen von Polizeiangehörigen mit Migrationshintergrund angezeigt sein.

Hilfreich könnte auch eine Zielgruppenbefragung der Polizeibediensteten mit Migrationshintergrund sein, mit dem Ziel herauszufinden, wo sie Entwicklungspotentiale sehen, ob sie eine Peer-Group-Bildung für sinnvoll halten oder ob damit die Gefahr des „othering“ verbunden wäre; ob eine institutionalisierte Interessenvertretung wünschenswert sein könnte und wie besondere Voraussetzungen und Bedingungen der Arbeit in der Polizei beim Mentoring berücksichtigt werden könnten.

Dabei ist – wie internationale Beispiele zeigen – nicht davon auszugehen, dass Diversität alleine für die Bewältigung der Herausforderungen ausreicht. Allerdings würde eine fehlende Offenheit – oder auch nur eine nicht kommunizierte Offenheit – für die Aufnahme von Menschen aus verschiedenen Gruppen der Gesellschaft zu einer weiteren Distanz zwischen Polizei und Teilen der Gesellschaft führen, die es unbedingt zu vermeiden gilt.

Erforderlich ist auch eine langfristig angelegte und proaktive Öffentlichkeitsarbeit in diesem Bereich.

- **Sensibilisierung für potenzielle Diskriminierungserfahrungen ist als Daueraufgabe zu verstehen.**

Von zentraler Bedeutung ist, die Bedürfnisse der jeweils anderen zu verstehen. Dies gilt in besonderer Weise für die Polizei. Sie muss verstehen, was es bedeutet, diskriminiert oder wegen gesellschaftlichem Engagement, Herkunft, Geschlecht oder sexueller Orientierung beleidigt zu werden. Von ihr wird erwartet, verständnisvoll zu reagieren und die damit verbundenen Konsequenzen für die Betroffenen, aber auch für die sich mit ihnen identifizierenden Teile der Gesellschaft nachzuvollziehen.

Polizeibeamt:innen müssen deshalb lernen, sowohl auf tradierte Diskriminierung, wie zum Beispiel gegen Juden und Sinti und Roma, wie auch auf Menschenverachtung und Rassismus in zeitgenössischen Formen angemessen und opferzugewandt reagieren zu können.

Wie bereits ausgeführt, ist der Thematik des Zusammenlebens in einer pluralistischen Gesellschaft auch bei Aus- und Fortbildung ein angemessenes Gewicht einzuräumen.

D VERZEICHNISSE

I. ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AG	Arbeitsgruppe
AdP	Ansprechpartner der Polizei
bDSB	behördliche Datenschutzbeauftragte
BKMS	Business Keeper Monitoring System
BVerfSchG	Bundesverfassungsschutzgesetz
BAO	Besonderen Aufbauorganisation
BeamtStG	Beamtenstatusgesetz
DGL	Dienstgruppenleiter:innen
DSGVO	Datenschutzgrundverordnung
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FNP	Frankfurter Neue Presse
HBDI	Hessischer Beauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit
HDG	Hessisches Disziplinalgesetz
HDSIG	Hessisches Datenschutz- und Informationsfreiheitsgesetz
HfPV	Hessische Hochschule für Polizei und Verwaltung
HKE	Hessisches Informations- und Kompetenzzentrum gegen Extremismus
HLKA	Hessisches Landeskriminalamt
HMdIS	Hessisches Ministerium des Innern und für Sport
HPA	Polizeiakademie Hessen
HPT	Hessisches Polizeipräsidium für Technik
HSOG	Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung
HSÜVG	Hessisches Sicherheitsüberprüfungs- und Verschlusssachengesetz
LPP	Landespolizeipräsidium
PDV	Polizeidienstvorschrift
POLAS	Polizeiliche Auskunftssysteme
RiStBV	Richtlinie für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren
SEK	Spezialeinsatzkommando
VS	Verschlusssache
WAKiS	Wirksames Auftreten und Kommunizieren im Streifendienst
ZPD	Zentraler Polizeipsychologischer Dienst der Hessischen Polizei

I. LITERATURVERZEICHNIS

- Angermund, F., Löffler, A.: Daten von Kabarettistin Idil Baydar in Wiesbadener Revier abgerufen, in: hessenschau, 14.07.2020 [online]. <https://www.hessenschau.de/politik/droh-mails-im-nsu-20-stil-daten-von-kabarettistin-idil-baydar-in-wiesbadener-revier-abgerufen,drohmails-idil-baydar-100.html> [28.05.2021]
- Abba, F.: Länder planen Regelabfragen beim Verfassungsschutz, in: Tagesspiegel, 20.10.2020, [online]. <https://www.tagesspiegel.de/politik/schaerfere-kontrollen-von-polizeianwaertern-laender-planen-regelabfragen-beim-verfassungsschutz/26291474.html> [11.05.2021]
- Becht, L., Bauer, T.: Die Frankfurter Polizei und drei aufrechte Beamte im Nationalsozialismus. Frankfurt am Main, Henrich Druck und Medien GmbH, 2020
- Bocksch, R.: Wem vertrauen die Deutschen? In: Statista Infografiken. [online] <https://de.statista.com/infografik/20044/vertrauen-in-medien-und-institutionen/> [30. 04.2021]
- Borell, A., Schindler, S.: Polizei und Datenschutz. Vorgaben der neuen JI-RL für technische und organisatorische Maßnahmen zur Gewährleistung datenschutzkonformer polizeilicher Datenverarbeitung. In: David, K., Geihs, K., Lange, M. & Stumme, G. (Hrsg.), Informatik 2019: 50 Jahre Gesellschaft für Informatik, 2019, S. 393 – 406
- Bowling, B., Phillips, C.: Disproportionate and Discriminatory: Reviewing the Evidence on Police Stop and Search, in: Modern Law Review, Bd. 70, Nr. 6, 2007, S. 936-961
- Bundesamt für Verfassungsschutz: Rechtsextremisten in Sicherheitsbehörden. Lagebericht., Köln, 2020
- CDU Hessen und BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN, Koalitionsvertrag für die 20. Legislaturperiode „Aufbruch im Wandel durch Haltung, Orientierung und Zusammenhalt“, Zeile 2602 ff., 2019, [online] <https://www.gruene-hessen.de/regierung/files/2019/02/Koa-Vertrag-final-WEB-2.pdf>
- Datenschutz-Tätigkeitsbericht des Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Baden-Württemberg 2019. Stuttgart, 2020, S. 41
- Dean, R. A.: Reality Shock: The Link Between Socialisation and Organisational Commitment, in: Journal of Management Development, Bd. 2, Nr. 3, 1983, S. 55-65
- Decker, O., Kiess, J., Schuler, J., Handke, B., Pickel, G., Brähler, E.: Die Leipziger Autoritarismus Studie 2020: Methode, Ergebnisse und Langzeitverlauf. In: Decker, O., Brähler, E. (Hrsg.): Autoritäre Dynamiken. Alte Ressentiments – neue Radikalität. Psychosozial Verlag, Gießen, 2020, S. 27-88
- Dudenredaktion (Hrsg.) (o.J.). Netzwerk. Duden online. Abgerufen von <https://www.duden.de/rechtschreibung/Netzwerk>
- Ebert H. (2019): Visionen, Leitbilder und Mission Statements als Instrumente der Führungskommunikation. In: Einwiller S., Sackmann S., Zerfaß A. (Hrsg.): Handbuch Mitarbeiterkommunikation. Springer Gabler, Wiesbaden, 2019, S. 1-16
- Edmonson, A.: Psychological safety and learning behavior in work teams. in: Administrative Science Quarterly, 44 Jg., Nr. 2 1999, S. 350 - 383
- Eisele, J.: Strafprozessführung durch Medien: Zur Weitergabe von Informationen durch Verfahrensbeteiligte zum Zwecke der Kriminalberichterstattung. in: JuristenZeitung, Bd. 69, Nr. 14, 2014, S. 932-942
- European Commission Against Racism and Intolerance (2020): Bericht über Deutschland. 6. Prüfungsrunde. Europarat, Straßburg, 17. März 2020, S. 41
- Generalstaatsanwaltschaft Frankfurt am Main – ZIT (o.D.) Tweets [Twitter Profil]. Twitter. Abgerufen am 11.05.2021 https://twitter.com/gsta_ffm_zit?lang=de
- Gräber, D.: Drohschreiben vom „NSU 2.0“, in: Frankfurter Neue Presse, 15.12.2018 [online]. <https://www.fnp.de/frankfurt/drohschreiben-nsu-20-eine-anwaeltin-wird-rechtsradikalen-bedroht-spur-fuehrt-polizeiwache-10870863.html> [10.06.2021]
- Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit: 28. Tätigkeitsbericht Datenschutz. 2019, 2020, S. 20 ff.

- Hessischer Beauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit: Achtundvierzigster Tätigkeitsbericht zum Datenschutz und Zweiter Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit. Wiesbaden, 2019, S. 129
- Hessisches Ministerium der Justiz (o.D.). [Twitter Profil]. Twitter. Abgerufen am 11.05.2021 https://twitter.com/justiz_hessen?lang=de
- Hessisches Informations- und Kompetenzzentrum gegen Extremismus (HKE) im Hessischen Ministerium des Innern und für Sport: Polizeiliche Alltagserfahrungen – Herausforderungen und Erfordernisse einer lernenden Organisation – Forschungsbericht 2020. Wiesbaden, 2020
- Hetrodt, E.: Weitere Kommunikationspanne in der Polizei; in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 15.07.2020 [online]. <https://www.faz.net/aktuell/rhein-main/beuth-zu-droh-mail-affaere-weitere-kommunikationspanne-in-der-hessischen-polizei-16860964.html> [11.06.2021]
- Höll, S.: Durchsuchen und lavieren, in: Süddeutsche Zeitung, 20.12.2018 [online]. <https://www.sueddeutsche.de/politik/polizei-hessen-1.4260171?reduced=true> [10.06.2021]
- Iskandar, K.: Polizisten wegen rechtsextremer Inhalte im Visier, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10.12.2018 [online]. <https://www.faz.net/aktuell/rhein-main/frankfurt/f-a-z-exklusiv-polizisten-wegen-rechtsextremer-inhalte-im-visier-15933546.html> [10.06.2021]
- Iskandar, K.: Rechtes Gedankengut hat in der Polizei nichts zu suchen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 11.12.2018 [online]. <https://www.faz.net/aktuell/rhein-main/aufklaerung-gefordert-nach-vorwurfen-gegen-polizisten-15935315.html> [10.06.2021]
- Kretzschmar, K.: Implementierung von Unternehmensleitbildern. Theoretische Grundlagen und praktische Gestaltungswerkzeuge. Springer Gabler, Wiesbaden, 2021
- Krott, N.R., Krott, E., Zeitner, I.: Xenophobic attitudes in German police officers, in: International Journal of Police Science & Management, Bd. 20, Nr. 3, 2018, S. 174–184
- Krott, E., Krott, N., Zeitner, I.: Umgang mit Fremdheit – Entwicklungen im Längsschnitt der beruflichen Erstsozialisation (UMFELDER). In: Die Polizei 110, Bd. 5, 2019, S. 129 – 139
- Kühl, S.: Leitbilder erarbeiten. Eine kurze organisationstheoretisch informierte Handreichung. Springer-Gabler, Wiesbaden, 2017
- Liebl, K.: Polizei Und Fremde-Fremde in Der Polizei. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2009
- Neuberger, O.: Personalentwicklung (Band 2). De Gruyter Oldenbourg, München, 1994
- Neuling, C.-A.: Strafjustiz und Medien – mediale Öffentlichkeit oder „justizielle Schweigepflicht“ im Ermittlungsverfahren? Onlinezeitschrift für Höchstgerichtliche Rechtsprechung im Strafrecht, Nr. 7, 2006, S. 94-102
- Oepke, M.: Rechtsextremismus unter ost- und westdeutschen Jugendlichen. Einflüsse von gesellschaftlichem Wandel, Familie, Freunden und Schule. in: KZfSS Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Bd. 59, Nr. 2, 2007
- Pawlowsky, P.: Wissensmanagement. 1. Aufl., München, De Gruyter Oldenbourg, 2019
- Pfennighaus, D.: Desillusionierung im Beruf. Ein Konstrukt in der Burnout-Forschung. Tectum Verlag, Marburg, 2000
- Polizei Frankfurt am Main (o.D.). Tweets. [Twitter Profil] Twitter abgerufen am 11.05.2021 auf https://twitter.com/Polizei_Ffm?ref_src=twsrc%5Egoogle%7Ctwcamp%5Eserp%7Ctwgr%5Eauthor
- Seidensticker, K.: Fehlerkultur der Polizei. Die Wirkung von Organisationsstruktur und Männlichkeitskonstruktionen auf den Umgang mit Fehlern. in: SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis, Nr. 3, 2019, S. 78 –91, online: http://dx.doi.org/10.7396/2019_3_G

Rassismus in der Polizei? Kalender von 2012 sorgt für mächtig Wirbel. in: <https://www.merkur.de>. 25.08. 2020 [online]. <https://www.merkur.de/politik/rassismus-polizei-gewalt-kalender-satirevideo-wirbel-rainer-wendt-jan-boehmermann-zr-90027362.html>, [26.04.2021]

Scheer, C.A.: Hält die Polizei, was sich Polizisten von ihr versprochen haben? Frankfurt, Verlag für Polizeiwissenschaft, 2010

Senge, P. M.: The Art and Practice of the Learning Organization. New York, Currency Doubleday, 1990

Staatsanwaltschaft Frankfurt am Main und Hessisches Landeskriminalamt: Festnahme des mutmaßlichen Verfassers der Drohschreiben im Ermittlungskomplex „NSU 2.0“. Pressemeldung, 04.05.2021

Staatskanzlei Hessen (o.D.). Tweets. [Twitter Profil]. Twitter abgerufen am 11.05.2021
<https://twitter.com/RegHessen>

Staib, J.: Meine Familie ist zum Abschuss freigegeben, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 05.03.2021 [online]

Thorwarth, K.: 8.000 Menschen demonstrieren gegen rassistische Polizeigewalt, in: Frankfurter Rundschau, 07.06.2020, [online]. <https://www.fr.de/frankfurt/frankfurt-blacklivesmatter-tausende-demonstrieren-gegen-polizeigewalt-zr-13785875.html> [26.05.2021]

Voigts, H.: Anklage gegen vier Polizisten, in: Frankfurter Rundschau, 26.02.2021 [online]

Von Bedenburg, P.: Wissler erneut bedroht, in: Frankfurter Rundschau, 09.07.2020

Von Bedenburg, P.: Hessische Linken-Politikerin Janine Wissler wird von Rechtsextremisten bedroht, in: Frankfurter Rundschau, 04.07.2021 [online]. <https://www.fr.de/rhein-main/hessische-linken-politikerin-janine-wissler-rechtsextreme-drohungen-nsu-13821532.html>, [11.06.2021]

Zimmermann, F., & Klusmann, U.: Burnout und Stress beim Übergang in den Lehrerberuf, in: Psychologie in Erziehung und Unterricht, Bd 63, Nr. 4, S. 241-243, 2016

E ANHANG

I. ANGEHÖRTE

- Frank Angermund
(Hessischer Rundfunk)
- Seda Basay-Yildiz
(Geschädigte im Strafverfahren NSU 2.0)
- Idil Baydar
(Geschädigte im Strafverfahren NSU 2.0)
- Norbert Beck
(Polizeipräsidium Frankfurt am Main)
- Jürgen Begere
(Ansprechpartner der hessischen Polizei)
- Prof. Rafael Behr
(Akademie der Polizei Hamburg)
- Gerhard Bereswill
(Polizeipräsidium Frankfurt am Main)
- Dr. Klaus Bott
(Hessisches Ministerium des Innern und für Sport)
- Katrin Brambach
(Polizeiakademie Hessen)
- Nadine Breimer-Haas
(Polizeiakademie Hessen)
- Nicole Broder
(Bildungsstätte Anne Frank, Team Pädagogische Programme und Projekte)
- Dr. Jens Bruhn
(Der Hessische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit)
- Copwatch
- Stefanie Corporan Romero
(Polizeipräsidium Frankfurt am Main)
- Christoph Cuntz
(Wiesbadener Kurier)
- Döndü Dede
(Hessisches Landeskriminalamt)
- Oliver von Dobrowolski
(Berufsvereinigung PolizeiGrün)
- Günter Dvorek
(Lesben- und Schwulenverband Deutschland e.V.)
- Sebastian Fiedler
(Bund Deutscher Kriminalbeamter)
- Giovanni Filpi
(Polizeipräsidium Frankfurt am Main)
- Jörg Forthmann
(Faktenkontor)
- Stefan Frutig
(Polizeiakademie Hessen)
- Hartmut Gahmann
(ehemals Nestlé Deutschland AG)
- Andreas Grün
(Gewerkschaft der Polizei)
- Marc Grünbaum
(Jüdische Gemeinde Frankfurt am Main)
- Björn Gutzeit
(Polizeipräsidium Frankfurt am Main)
- Dr. Ewald Hetrodt
(Frankfurter Allgemeine Zeitung)
- Katharina Iskandar
(Frankfurter Allgemeine Zeitung)
- Prof. Hans-Gerd Jaschke
(Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin)
- Roman Jeltsch
(Bildungsstätte Anne Frank, Team Beratung response.)
- Sylvia Jeude
(Polizeipräsidium Westhessen)
- Christa Kaletsch
(Deutschen Gesellschaft für Demokratiepädagogik e.V.)
- Heike Klefner
(Verband Beratungsstellen für Betroffene rechter, rassistischer und antisemitischer Gewalt)
- Dr. Claudia Koch-Arzberger
(ehemals Hessisches Landeskriminalamt)
- Richard-Adrian Künster
(Hessisches Polizeipräsidium für Technik)
- Carina Lerch
(Polizeipräsidium Frankfurt am Main)

- Rainer Linke
(Polizeipräsidium Südhessen)
- Mirriane Mahn
(Initiative Schwarze Menschen in Deutschland e.V.)
- Hanspeter Mener
(Polizeipräsidium Frankfurt am Main)
- Engelbert Mesarec
(Deutsche Polizeigewerkschaft)
- Stefan Müller
(Polizeipräsidium Westhessen)
- Udo Münch
(ehemals Hessisches Ministerium
des Innern und für Sport)
- Linus Neumann
(Chaos Computer Club)
- Simon Neumeyer
(ehemals Studierender der Polizei Sachsen)
- Dagmar Omlor
(Polizeipräsidium Frankfurt am Main)
- Vanessa Pasquariello
(Polizeipräsidium Frankfurt am Main)
- Dirk Peglow
(Bund Deutscher Kriminalbeamter)
- Kathrin Rahn
(Hessisches Bereitschaftspolizeipräsidium)
- Uwe Reichel-Offermann
(Sonderbeauftragter der Polizei Nordrhein-Westfalen)
- Mark Rein
(Polizeipräsidium Südhessen)
- Michael Schaich
(Hessisches Ministerium des Innern und für Sport)
- Barbara Schleicher-Rothmund
(Bürgerbeauftragte und Beauftragte für die Landespolizei
Rheinland-Pfalz)
- Dr. Albrecht Schreiber
(Staatsanwaltschaft Frankfurt am Main)
- Jaqueline Schröder
(Ministerium des Innern und für Sport des Landes
Rheinland-Pfalz)
- Frank Schweitzer
(Hessisches Ministerium des Innern und für Sport)
- Julian Sessoms
(Polizeipräsidium Frankfurt am Main)
- Anja Siller
(Hessisches Polizeipräsidium für Technik)
- Prof. Tobias Singelnstein
(Ruhr-Universität Bochum)
- Stefan Singer
(Polizeiakademie Hessen)
- Daniela Siwiki
(Ansprechpartner der hessischen Polizei)
- Kathrin Stelter
(Polizeipräsidium Südhessen)
- Dirk Stippich
(Hessisches Landeskriminalamt)
- Michael Sturm
(Geschichtsort Villa ten Hompel)
- Katrin Thaler
(Hessisches Ministerium des Innern und für Sport)
- Sabine Thureau
(ehemals Hessisches Landeskriminalamt)
- Dr. Vanessa Thompson
(Initiative Schwarze Menschen in Deutschland e.V.)
- Jennifer Urnauer
(Hessisches Ministerium des Innern und für Sport)
- Pitt von Bebenburg
(Frankfurter Rundschau)
- Ines Walburg
(Der Hessische Beauftragte für Datenschutz und
Informationsfreiheit)
- Stefan Weigel
(DER SPIEGEL)
- Fabian Wichmann
(EXIT-Deutschland)
- Janine Wissler
(Geschädigte im Strafverfahren NSU 2.0)
- Christian Zimmermann
(Hessisches Ministerium des Innern und für Sport)
- Zwei Polizeibeamte, die Fehlverhalten gezeigt haben
(anonyme Anhörung)
- Zwei Studiengruppensprecher:innen
(Hessische Hochschule für Polizei und Verwaltung)

II. AUSFÜHRUNGEN ZU DEN DEFINITIONEN DER KOMMISSION

ZUR DEFINITION VON RECHTSEXTREMISMUS UND GRUPPENBEZOGENER MENSCHENFEINDLICHKEIT

Wer nach einer einheitlichen sozialwissenschaftlichen Definition des Begriffs „Rechtsextremismus“ sucht, wird nicht fündig werden. Schon in den 1990er und 2000er Jahren haben verschiedene Autor:innen konstatiert, dass in der Begriffsbestimmung und im einhergehenden Gegenstandsbereich eine gewisse Unübersichtlichkeit besteht¹⁵⁹ und der Rechtsextremismusbegriff zu den amorphsten Termini der Sozialwissenschaften gehört.¹⁶⁰ Alleine das Wort „extrem“ impliziert ein problematisches analytisches Konzept, wenn man den Begriff auf den Seziertisch legt: Abgeleitet aus dem lateinischen Begriff „extremus“, der nicht nur mit „äußerst“ oder „entferntest“ zu übersetzen ist, sondern auch mit der „Gefährlichste“ oder „Schlechteste“, offenbart sich eine normative Wertung. „Extrem“ gilt als sektiererisch, polarisierend, kompromisslos und problematisch, das „Nicht-Extreme“, die „Mitte“, als durchschnittlich, gemäßigt harmonisch und ausgleichend. Die Mitte erscheint als normal und gut, das Extreme als bedrohlich und gefährlich.¹⁶¹ Dass eine solch vermeintlich klare Distinktion zwischen Mitte und Rand problematisch ist, soll der folgende Text zeigen. Dafür werden unterschiedliche sozialwissenschaftliche Definitionen von Rechtsextremismus skizziert und abschließend, mit Blick auf das amtliche Verständnis von Extremismus, diskutiert, welches Begriffsverständnis für die Kommissionsarbeit hilfreich sein könnte.

1. Das Extremismuskonzept

Das Extremismuskonzept, ursprünglich entwickelt Anfang der 1970er Jahre von Sicherheitsbehörden, impliziert aus einem verfassungsrechtlichen, amtlichen Begriffsverständnis alle Bestrebungen, die sich gegen den demokratischen Verfassungsstaat richten, gleich aus welcher ideologischen Richtung heraus. In der Politikwissenschaft werden insbesondere die Arbeiten von Backes und Jesse in Verbindung mit dem Extremismusbegriff gebracht.¹⁶² „Extremismus“, so eine aktuelle definitorische Annäherung, „ist eine ideologisch – politisch und/oder religiös – begründete Fundamentalopposition im Sinne einer grundsätzlichen Ablehnung der (...) freiheitlich-demokratischen Grundordnung, die den (...) unveräußerlichen Menschenrechten und dem Toleranzgebot verpflichtet ist“.¹⁶³

Das Landesamt für Verfassungsschutz Hessen definiert Extremismus (wie auch die anderen Landesämter und das Bundesamt im Verfassungsschutzverbund) wie folgt: „Extremistische Bestrebungen im Sinne des Hessischen Verfassungsschutzgesetzes sind politisch bestimmte ziel- und zweckgerichtete Verhaltensweisen in einem oder für einen Personenzusammenschluss, die auf die Überwindung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung zielen. Nicht extremistisch ist die kritische Auseinandersetzung mit Elementen der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, ohne dass diese Auseinandersetzung das Ziel der Überwindung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung verfolgt“.¹⁶⁴

¹⁵⁹ Vgl. Becker, R. (2008): Ein normales Familienleben. Interaktion und Kommunikation zwischen „rechten“ Jugendlichen und ihren Eltern. Schwalbach/Ts., S. 86.

¹⁶⁰ Vgl. Winkler, J. R. (2000): Rechtsextremismus: Gegenstand-Erklärungsansätze-Grundprobleme. In: Schubarth, W./Stöss, R. (Hrsg.): Rechtsextremismus in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Bilanz. Bonn, S. 38-68.

¹⁶¹ Vgl. Neugebauer, G. (2000): Extremismus – Rechtsextremismus – Linksextremismus: Einige Anmerkungen zu Begriffen, Forschungskonzepten, Forschungsfragen und Forschungsergebnissen. In: Schubarth, W./Stöss, R. (Hrsg.): Rechtsextremismus in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Bilanz. Bonn, S. 13-37.

¹⁶² Vgl. Backes, U./Jesse, E. (1996): Politischer Extremismus in der Bundesrepublik Deutschland. 4. Auflage. Bonn.

¹⁶³ Kemmesies, U. (2020): Begriffe, theoretische Bezüge und praktische Implikationen. In: Ben Slama, B./Kemmesies, U. (Hrsg.): Handbuch Extremismusprävention. Gesamtgesellschaftlich, phänomenübergreifend. Wiesbaden; S.39.

¹⁶⁴ Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (Hrsg.) (2020a): Verfassungsschutz in Hessen. Bericht 2019. Wiesbaden, S. 16. Zur sog. freiheitlich-demokratischen Grundordnung gehören:

- das Recht des Volkes, die Staatsgewalt in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung auszuüben und die Volksvertretung in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl zu wählen,
- die Bindung der Gesetzgebung an die verfassungsmäßige Ordnung und die Bindung der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung an Gesetz und Recht,
- das Recht auf Bildung und Ausübung einer parlamentarischen Opposition,
- die Ablösbarkeit der Regierung und ihre Verantwortlichkeit gegenüber der Volksvertretung,

Sozialwissenschaftliche Definitionen, die sich von entsprechenden Theorien ableiten, werden zur empirischen Überprüfung ihrer theoretischen Erklärungskraft operationalisiert und z.B. in sog. Einstellungsstudien, und somit auf der Individualebene, untersucht. Auf individueller Ebene im Rahmen der Extremismustheorie lassen sich mit Pfahl-Traughber verschiedene sog. „Denkstrukturen“ identifizieren: „Erstens den exklusiven Erkenntnisanspruch (Glaube an ein höheres Wissen), zweitens den dogmatischen Absolutheitsanspruch (Behauptung der unzweifelbaren Richtigkeit eigener Positionen), drittens das essentialistische Deutungsmonopol (alleinige Erfassung des „wahren Wesens der Dinge), viertens die holistischen Steuerungsabsichten (angestrebte ganzheitliche Kontrolle der Gesellschaft), fünftens das deterministische Geschichtsbild (Wissen um den vorgegebenen historischen Weg), sechstens die identitäre Gesellschaftskonzeption (Forderung nach politischer Homogenität der Gesellschaft), siebtens den dualistischen Rigorismus (Denken in kompromisslosen Gegensatzpaaren wie Gut-Böse) und achtens die fundamentale Verwerfung (und rigorose Verdammung des Bestehenden).“¹⁶⁵ Diese Denkstrukturen entsprechen psychologischen Persönlichkeitsmerkmalen, und die empirische Überprüfung einer solchen Theorie mit Blick auf die politischen Implikationen des Extremismusbegriffs gestaltet sich schwierig, wie es Winkler schon im Jahr 2000 konstatierte: „Zählt man zum Beispiel eine dogmatische Persönlichkeitsstruktur zu den Merkmalen des Extremismusbegriffs, kann sie nicht zugleich zur Erklärung des Extremismus herangezogen werden. Ein Erkenntnisfortschritt ist damit ausgeschlossen.“¹⁶⁶ Diese Schwierigkeit der empirischen Übersetzung des politischen Extremismusbegriffs zeigt sich auch in der Studie des Hessischen Ministerium des Innern und für Sport, „Polizeiliche Alltagserfahrungen – Herausforderungen und Erfordernisse einer lernenden Organisation“, in der zur Messung politischer Einstellungen bei den befragten Polizist:innen eine Skala mit 17 Items des Allensbach-Instituts zur

Messung des Extremismuspotentials in Deutschland übernommen wurde,¹⁶⁷ mit Items, die sowohl zur Messung von links- wie auch von rechtsextremen Einstellungen gedacht sind. Doch wie aussagekräftig sind hierzu die Ergebnisse? Hierzu einige Beispiele: 33,9 % der befragten Polizeibeamten stimmen nicht der Aussage zu, dass Einwanderer das Land bunter und vielfältiger machen, 27,6 % stimmen der Aussage zu, dass die Gefahr besteht, Deutschland werde ein islamisches Land, 44,4 % stimmen nicht der Aussage zu, dass die gesicherte Existenz Israels Teil unserer Staatsräson sei (ein Item zur Messung von Antisemitismus) – diese Ergebnisse ließen einen Rückschluss auf mögliche rechtsextreme Einstellungen zu. Doch gleichzeitig stimmen 28,1 % der Aussage zu, dass der Sozialismus eine gute aber schlecht umgesetzte Idee sei und 38,3 % stimmen der Aussage zu, dass der Kapitalismus Ausbeutung bedeute – zwei Items, die eher auf eine linksextreme Einstellung verweisen könnten.¹⁶⁸

Der Extremismusbegriff markiert insbesondere mit Blick auf die Arbeit der Sicherheitsbehörden eine wichtige Rahmung, denn das verfassungsrechtliche Konzept der freiheitlichen demokratischen Grundordnung bietet ein analytisches Beurteilungsinstrument für die Frage nach strafrechtlichen Handlungsweisen einzelner Personen oder Gruppen. Gleichzeitig gibt dieser allerdings keine Auskunft darüber, welches Wechselverhältnis zwischen der sog. politischen Mitte und dem extremen Rand besteht – wo bieten sich Anknüpfungspunkte, wo finden (zunächst) verfassungskonforme Radikalisierungen ganzer gesellschaftlicher Gruppen statt, die in der Lesart des Extremismuskonzepts fern vom Spektrum des organisierten Extremismus stehen? Stattdessen suggeriert der Extremismusbegriff trennscharfe Demarkationslinien, die – mit Blick auf andere Definitionen des Rechtsextremismus – in dieser Form nicht bestehen. Das folgende Schaubild illustriert die Illusion der Trennschärfe gesellschaftspolitischer Separees:

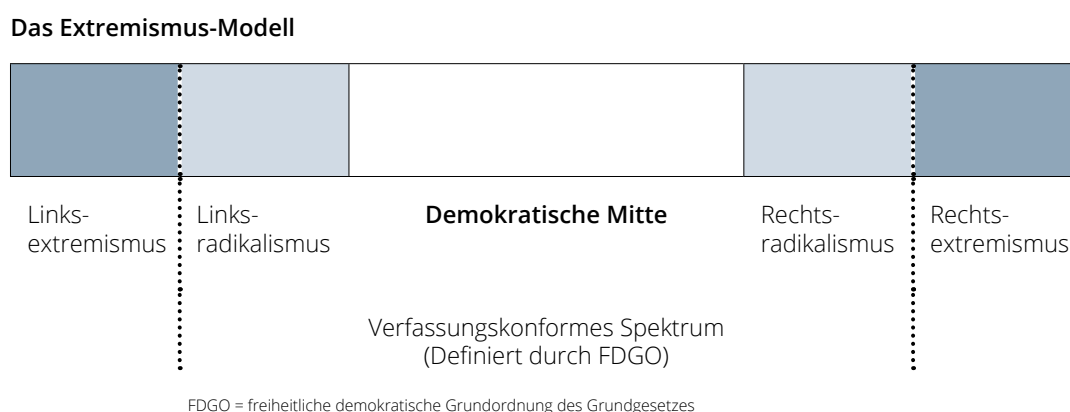
- die Unabhängigkeit der Gerichte,
- der Ausschluss jeder Gewalt- und Willkürherrschaft,
- die im Grundgesetz konkretisierten Menschenrechte.

¹⁶⁵ Pfahl-Traughber, A. (2019): Rechtsextremismus in Deutschland. Eine kritische Bestandsaufnahme. Wiesbaden, S. 19.

¹⁶⁶ Winkler, J. R. (2000): Rechtsextremismus: Gegenstand-Erklärungsansätze-Grundprobleme. In: Schubarth, W./Stöss, R. (Hrsg.): Rechtsextremismus in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Bilanz. Bonn, S. 42.

¹⁶⁷ Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (Hrsg.) (2020b): Polizeiliche Alltagserfahrungen – Herausforderungen und Erfordernisse einer lernenden Organisation. Wiesbaden., S. 13ff.

¹⁶⁸ Ebd. S. 16. Alle Prozentzahlen („stimme eher zu“ und „stimme voll und ganz zu“) werden zusammengefasst.

Abb. 1: Das Extremismusmodell¹⁶⁹

2. Konsensdefinition Rechtsextremismus

Die so genannte Konsensdefinition von Rechtsextremismus wird auf der Einstellungsebene als Muster verstanden, „dessen verbindendes Kennzeichen Ungleichwertigkeitsvorstellungen darstellen“.¹⁷⁰ Eine sog. Konsensusgruppe hat 2001 diese Definition des Rechtsextremismus entwickelt, da das Extremismusmodell bei schon leicht abweichenden Studien mit differenzierteren Fragestellungen keinen theoretischen Rahmen geboten habe.¹⁷¹ Die Konsensdefinition unterscheidet zwei Ebenen mit insg. sechs Dimensionen: Auf politischer Ebene zeichnet sie sich durch die Befürwortung diktatorischer Regierungsformen, chauvinistischer Einstellungen und der Verharmlosung bzw. Rechtfertigung des Nationalsozialismus aus; auf sozialer Ebene durch antisemitische, ausländerfeindliche und sozialdarwinistische Einstellungen. Kritisch sei an dieser Stelle anzumerken, dass in dieser Definition nicht die zentrale Dimension des Rassismus erhoben wird. Auch der Begriff „Ausländerfeindlichkeit“ bzw. „Ausländer“, wie er

in den jeweiligen dazugehörigen Items übertragen wird, ist kritisch zu sehen, denn hierüber werden sehr unterschiedliche Gruppen zu einer homogenen Gruppe („die Ausländer“) konstruiert.

Anhand dieser sechs Dimensionen werden seit 2002 regelmäßig die sog. „Mitte-Studie“ u.a. durch eine Forschungsgruppe der Universität Leipzig erhoben. Dabei diskutieren die Autor:innen immer wieder selbstkritisch die Verwendung des Rechtsextremismusbegriffs, denn „uns ist wichtig, das Bild einer von ‚außen‘ von den ‚extremistischen Rändern‘ in die ‚Mitte‘ kommenden faschistischen oder neonazistischen Bedrohung zurückzuweisen (...).“¹⁷² Statt einer Externalisierung würden sich in der gesellschaftlichen Mitte aktive und gepflegte Ressentiments und autoritäre Wünsche wiederfinden. In der aktuellen repräsentativen Studie (N=2.503) zeigen sich die untersuchten rechtsextremen Einstellungen wie folgt:

¹⁶⁹ Stöss, R. (2010): Rechtsextremismus im Wandel. Berlin, S. 14.

¹⁷⁰ Decker, O./Kiess, J./ Schuler, J./Handke, B./Pickel, G./Brähler, E. (2020): Die Leipziger Autoritarismus Studie 2020: Methode, Ergebnisse und Langzeitverlauf. In: Decker, O./Brähler, E. (Hrsg.): Autoritäre Dynamiken. Alte Ressentiments – neue Radikalität. Gießen, S. 27-88; S. 32.

¹⁷¹ Vgl. <https://www.bpb.de/politik/extremismus/rechtsextremismus/198945/was-ist-rechtsextreme-einstellung-und-woraus-besteht-sie#fr-foot-node9> [18.01.2021].

¹⁷² Decker u.a. (2020), S. 31.

Abb. 2: Geschlossene manifest-rechtsextreme Einstellungen¹⁷³

	Gesamt	Ost (N = 503)	West (N = 2.000)
Neo-NS-Ideologie			
Befürwortung einer rechtsautoritären Diktatur**	3,2	8,8	1,8
Antisemitismus*	3,6	5,4	3,2
Sozialdarwinismus**	2,1	4,0	1,7
Verharmlosung Nationalsozialismus*	2,3	3,6	2,0
Ethnozentrismus			
Chauvinismus**	14,1	21,9	12,1
Ausländerfeindlichkeit**	16,5	27,8	13,7

Angaben in Prozent; Pearsons Chi-Quadrat: **p < .01, *p < .05

Stimmen die Befragten allen 18 Items der untersuchten sechs Dimensionen mit einem mittleren Wert von 3,5 zu (bei einer 5-Skala), sprechen die Autor:innen von einem geschlossenen rechtsextremen Weltbild; in der aktuellen Untersuchung sind dies 9,5 % der Befragten. Einige wenige weitere Ergebnisse zu soziodemografischen Besonderheiten seien an dieser Stelle genannt:

- Personen ohne Abitur weisen eher höhere Zustimmungswerte zu den untersuchten Dimensionen als Personen mit Abitur auf.
- Männer zeigen eher eine geschlossene manifest-rechtsextreme Einstellung als Frauen.
- Der Blick auf die Altersstruktur mit der Unterscheidung nach Ost und West ergibt ein heterogenes Bild: In den Altersgruppen 14–30 und 31–60 Jahre überwiegen höhere Zustimmungen im Osten, in der Alterskohorte ab 61 Jahren hingegen gibt es kaum Unterschiede zwischen Ost und West; in einzelnen Dimensionen (Antisemitismus, Sozialdarwinismus) liegen die Zahlen im Westen etwas höher.
- AfD-Wähler:innen weisen z.T. deutlich höhere Zustimmungswerte zu den sechs Dimensionen auf als Wähler:innen der anderen im Bundestag vertretenen Parteien.

Bei aller Zurückhaltung in der empirischen Aussagekraft von repräsentativen Studien, die komplexe Einstellungsmuster auf wenige messbare Items verkürzen, würde es bedeuten, wenn die Mitarbeiter:innen der (hessischen) Polizei einen Querschnitt der bundesrepublikanischen Gesellschaft darstellten, dass sich bei rund 18.000 Mitarbeiter*innen 1.710 Personen mit einem geschlossenen rechtsextremen Weltbild finden lassen würden! Zugegeben: Eine grobschlächtige Übertragung, die jedoch mögliche Größenordnungen dimensioniert.

3. Das Syndrom „Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit“

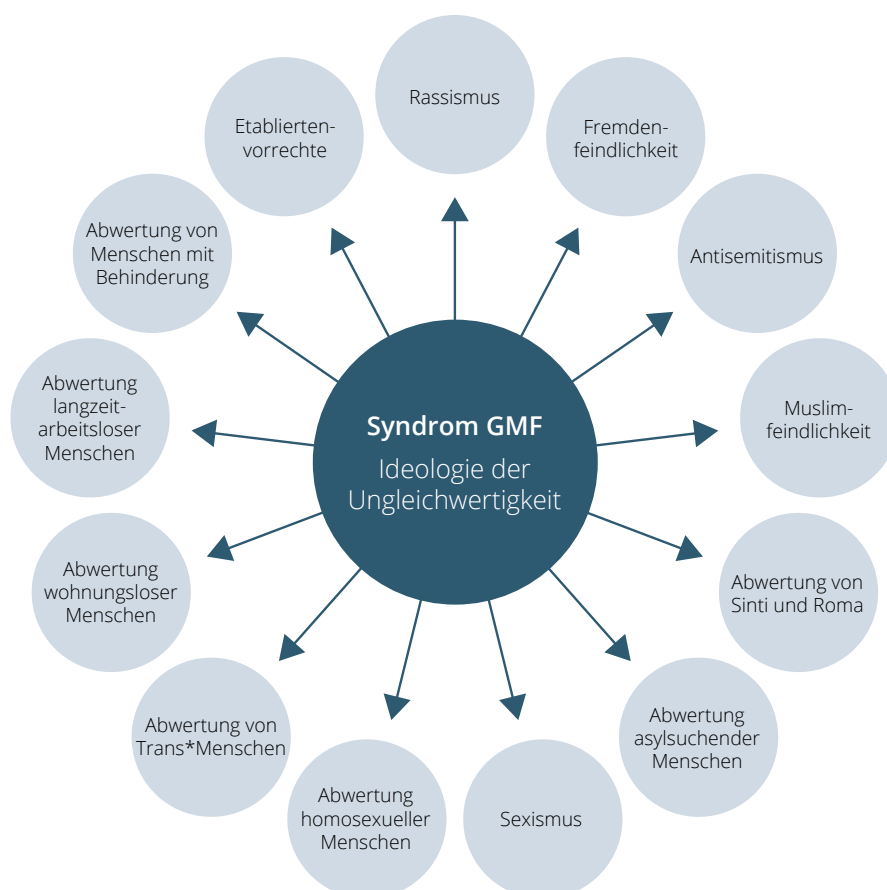
Einen anderen Zugang wählen die Studien zur sog. „Gruppenbezogenen Menschenfeindlichkeit“ (GMF). Im Mittelpunkt dieses Konzepts steht (zunächst) nicht die Untersuchung der Frage nach der Ablehnung oder gar Bekämpfung des demokratischen Verfassungsstaats, wie es im Extremismusmodell, aber auch in der Konsensdefinition anhand der Dimensionen zur „politischen Ebene“ erfolgt. Stattdessen postuliert das Syndrom Gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit „einen Zusammenhang der Abwertung und Ausgrenzung diverser sozialer Gruppen, die über Merkmale wie die ethnische, kulturelle oder soziale Herkunft, Religion, Geschlecht oder sexuelle Orientierung bzw. Identität definiert werden, gespeist aus dem gemeinsamen Kern einer

¹⁷³ Ebd. S. 52.

Ideologie der Ungleichwertigkeit“.¹⁷⁴ Die repräsentativen GMF-Studien wurden zunächst als „Deutsche Zustände“ veröffentlicht und sind bis heute als Forschungskonzept zur

Langzeitbeobachtung angelegt.¹⁷⁵ Zunächst wurden sieben Syndromelemente untersucht, inzwischen liegen für 13 Elemente spezifische theoriegeleitete Messverfahren vor.

Abb. 3: Das Syndrom „Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit“ 2018/2019¹⁷⁶



Ohne an dieser Stelle die Ergebnisse aus der aktuellen Studie zu den 13 Syndromelementen näher vorzustellen, so zeigen die Studien im Jahresverlauf, dass die Abwertung einer einzelnen Gruppe selten singulär ist. Die Analyse ergibt überzufällige signifikante Korrelationen zwischen allen Elementen des GMF-Syndroms: „Wer eine Gruppe abwertet, wertet mit statistisch überzufälliger Wahrscheinlichkeit auch weitere Grup-

pen ab. Besonders enge Korrelationen bestehen zwischen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit sowie der Abwertung homosexueller Menschen. Auch Fremdenfeindlichkeit und Muslimfeindlichkeit sowie die Etabliertenvorrechte sind relativ hoch korreliert: Wer rassistisch eingestellt ist, wertet mit höherer Wahrscheinlichkeit auch als fremd markierte sowie homosexuelle Menschen ab und umgekehrt“.¹⁷⁷

¹⁷⁴ Küpper, B. (2018): Das Syndrom Gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit (GMF). In: Demokratie gegen Menschenfeindlichkeit, Jahrgang 2, Heft 1, S. 25 – 35.

¹⁷⁵ Vgl. Heitmeyer, W. (Hrsg.) (2002-2012): Deutsche Zustände. Folgen 1 – 10. Frankfurt/M.

¹⁷⁶ Zick, A./Berghan, W./Mokros, N. (2019): Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit in Deutschland 2002 – 2018/19. In: Zick, A./Küpper, B./Berghan, W. (Hrsg.): Verlorene Mitte – feindselige Zustände. Rechtsextreme Einstellungen in Deutschland 2018/2019, S. 58.

¹⁷⁷ Ebd. S. 78.

Abb. 4: Zustimmung zu GMF-Elementen, West-Ost¹⁷⁸

	Gesamt (n = 1.890)	West (n = 1.468)	Ost (n = 359)
Rassismus	9,8	8,9	9,4
Fremdenfeindlichkeit*	18,7	17,1	22,3
Antisemitismus – klassisch	5,1	4,9	5,6
Antisemitismus – israelbezogen	23,7	24,1	22,0
Muslimfeindlichkeit**	20,0	18,5	25,2
Abwertung von Sinti und Roma	24,7	23,6	25,5
Abwertung asylsuchender Menschen***	52,9	49,8	63,1
Sexismus	7,9	7,8	7,7
Abwertung homosexueller Menschen	9,6	9,0	8,0
Abwertung von Trans*Menschen	13,0	12,0	12,8
Abwertung wohnungsloser Menschen	12,4	11,5	12,3
Abwertung langzeitarbeitsloser Menschen	51,4	50,9	51,4
Abwertung von Menschen mit Behinderung	1,2	1,2	0,8
Etabliertenvorrechte*	36,8	35,2	42,5

Angaben in Prozent

Legende: * = $p < ,05$; ** = $p < ,01$; *** = $p < ,001$

Die Angaben zur Signifikanz beziehen sich auf Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschen.

Einige wenige weitere Ergebnisse aus der aktuellen Studie zu einzelnen soziodemografischen Besonderheiten seien an dieser Stelle genannt:¹⁷⁹

- Wie in der o.g. „Mitte-Studie“ bestätigen auch die Ergebnisse der aktuellen GMF-Studie den Befund, je höher das formale, also schulische Bildungsniveau ist, desto weniger Befragte stimmen vorurteilsbehafteten Aussagen zu Minderheiten zu.
- Interessanterweise unterscheiden sich im Gegensatz zum Befund der „Mitte-Studie“ Männer und Frauen in ihren negativen Einstellungen gegenüber Gruppen kaum. „Nur“ bei den Elementen Muslimfeindlichkeit, Abwertung von Homosexuellen und Trans*menschen sowie (nur sehr leicht) bei Sexismus zeigen Männer signifikant höhere Zustimmungswerte als Frauen.
- Die Analyse des Zusammenhangs von Zustimmung und Alter zeigt, wie in den „Mitte-Studien“, ein eher differenziertes Bild: Jüngere (16 – 30) zeigen eher eine Abwertung von Wohnungslosen, Trans*menschen und höhere Zustimmung bei Rassismus. Für die übrigen GMF-Elemente zeige sich aber eine wachsende Abwertung mit der Zunahme des Lebensalters.
- Die höchsten Zustimmungswerte zu den GMF-Elementen finden sich bei den potenziellen Wähler:innen der AfD wieder; Zustimmung zum klassischen Antisemitismus wird hingegen mehr von potenziellen Wähler:innen der CDU/CSU und der FDP gezeigt, genauso wie israelbezogener Antisemitismus.

¹⁷⁸ Ebd. S. 86.

¹⁷⁹ Ebd. S. 86.

4. Einstellungen sind nicht gleich Verhalten

Ergebnisse der Einstellungsforschungen lassen noch keinen Schluss zu, ob und wie sich Personen mit einer ausgewiesenen rechtsextremen und/oder menschenverachtenden Haltung verhalten. In seinem sog. „soziologischen Rechtsextremismusbegriff“ unterschied Heitmeyer¹⁸⁰ eine mit verschiedenen Facetten versehene Ideologie der Ungleichwertigkeit auf der Einstellungsebene von der Gewaltakzeptanz in eskalierenden Stufen auf der Verhaltensebene. Rechtsextreme Einstellungen müssen sich jedoch nicht ausschließlich in einem gewaltförmigen Verhalten manifestieren. Stöss, der sich in der Untersuchung von Rechtsextremismus auf die o.g. Konsensdefinition bezieht, nennt als Verhaltensformen des Rechtsextremismus die Dimensionen:

- Protest und Provokation,
- Wahlverhalten,
- Partizipation (an den Angeboten rechtsextremer Gruppierungen, z.B. Konzerte),
- Mitgliedschaft (Partei, Kameradschaft o.ä.),
- Gewalt und Terror.¹⁸¹

Werden die eher jugendkulturellen Dimensionen von Rechtsextremismus mit in Betracht gezogen, so erweitert sich das Verhaltensspektrum um die Bedeutung der Zugehörigkeit zu einer Eigengruppe, der Konsum von Musik und die Zurschaustellung des „rechten“ Habitus (Kleidung, Tätowierungen, Symbole, Codes).¹⁸²

Das perfekte Medium, um niedrigschwellig eine rechtsextreme Einstellung zum Ausdruck zu bringen, sind die Sozialen Medien. Das Posting, betrachtet als eine eigenständige Form einer rechtsextremen Verhaltensweise, dient nicht nur zur Provokation. Vielmehr reihen sich Postings einzelner Personen (z.B. in Form eines Kommentars) in eine Reihe von zahlreichen, sich z.T. überbietenden sog. Meinungsäußerungen von vielen Personen ein. In diesem Kontext sind Soziale Medien dann kein Ort der politischen Diskussion mehr, sondern vielmehr ein Ort der Formierung und Stabilisierung von Deutegemeinschaften in ihren jeweiligen Echokammern.

Die schnelle emotionale Entladung, die wiederum hohe Zustimmung oder ebenso barsche Ablehnung von einzelnen Beiträgen, reproduziert sich in kurzen Sätzen oder durch das Teilen von sog. Memes, die letztlich eine ganze Programmatik bildhaft und dabei zynisch verdichten können. Ob im öffentlichen Raum oder in geschlossenen Chatgruppen „passieren“ solcherlei Äußerungen nicht einfach, sondern sind jeweils das Ergebnis einer bewussten Entscheidung. Finden diese Äußerungen keinen Widerspruch, bieten die digitalen Räume eine Folie zur Bestätigung der eigenen verlautbarten Weltanschauung.

Zwar betont Stöss, dass nur alle o.g. Dimensionen des Rechtsextremismus auf der Einstellungsebene gemeinsam den Rechtsextremismus abbilden: „Es ist unzulässig, nach dem Prinzip pars pro toto von einer einzigen Dimension auf das Gesamtphänomen zu schließen. Dennoch kommt es immer wieder vor, dass fremdenfeindliche Einstellungen oder die Wahl rechtsextremistischer Parteien mit Rechtsextremismus gleichgesetzt wird“.¹⁸³ Betrachten wir an dieser Stelle jedoch „nur“ den Ausschnitt der Inhalte, die in den Chats der hessischen Polizeibeamten bzw. der Anwärter:innen geteilt wurde, offenbart sich ein sehr breites Einstellungsspektrum: Geteilt wurden antisemitische, rassistische/fremdenfeindliche, NS-verharmlosende, sexistische, ableistische und gewaltverherrlichende Memes, die mit Smileys und bestätigenden Sprüche kommentiert wurden. Nicht das einzelne Meme lässt einen Rückschluss auf eine rechtsextreme Einstellung zu – hier könnte dem o.g. Einwand von Stöss zugestimmt werden. Es ist vielmehr die große Zahl der Inhalte, die in hoher Frequenz über einen langen Zeitraum wieder und wieder in die Chats eingestellt wurden und dort ihre positive Kommentierung fanden. Die Hypothese, dass die Urheber:innen dieser Chat-Beiträge eine rechtsextreme und menschenfeindliche Einstellung haben könnten, ist also nicht abwegig.

5. Folgerungen für die Kommissionsarbeit

Die skizzenhafte Erörterung unterschiedlicher Konzepte zu (Rechts)Extremismus und zur Gruppenbezogenen Menschenfeindlichkeit führt zu der abschließenden Frage, mit

¹⁸⁰ Vgl. Heitmeyer, W. (1992): Die Bielefelder Rechtsextremismus-Studie. Weinheim und München.

¹⁸¹ Vgl. Stöss, R. (2010): Rechtsextremismus im Wandel. Berlin, S. 21.

¹⁸² Vgl. Hafenecker, B./Becker, R. (2007): Rechte Jugendcliquen. Zwischen Unauffälligkeit und Provokation. Schwalbach/Ts.

¹⁸³ Stöss (2010), S. 23.

welchem Begriffsverständnis von Rechtsextremismus die Kommission die untersuchten Vorfälle in der hessischen Polizei betrachtet und analysiert:

1. Das politikwissenschaftliche Extremismuskonzept ist wenig geeignet, da es sehr abstrakt und dabei sehr unspezifisch formuliert ist, was sich beispielsweise in der Schwierigkeit einer Operationalisierung zur empirischen Überprüfung seiner Kernaussagen zeigt. Es ist als analytisches Konzept im Sinne eines amtlichen Begriffs dann hilfreich, wenn die (straf)rechtlichen Grenzen im Sinne der Ablehnung einer freiheitlich-demokratischen Grundordnung zu markieren sind. Jedoch zeigen die Anhörungen von Polizeibeamten, die an den Chats teilnahmen, nahezu beispielhaft die Unbrauchbarkeit des Begriffs zur Erfassung einer rechtsextrem orientierten Einstellung: Sie haben die Qualität ihrer Äußerungen im Chat und die dort geteilten Inhalte alleine an der Strafbarkeitsgrenze (mit Betonung der §86a und §130 StGB) gemessen und dabei eine rechtsextreme Einstellung zurückgewiesen.
2. Die sog. Konsensdefinition umfasst in sechs Dimensionen die politische Ebene, die Auskunft über die Einstellung zum politischen System gibt, und die sog. soziale Ebene, in der Gruppenabwertungen in Form von Antisemitismus, Ausländerfeindlichkeit und Sozialdarwinismus abgefragt werden. Im Kern findet sich eine Ideologie der Ungleichwertigkeit von Gruppen, welche ein Bindeglied zwischen den einzelnen Dimensionen darstellt und mit Blick auf NS-Verharmlosung und der „Befürwortung einer autoritären Diktatur“ bietet Autoritarismus einen Begründungszusammenhang für das Postulat der Ungleichwertigkeit von Gruppen.
3. Das Konzept der „Gruppenbezogenen Menschenfeindlichkeit“ untersucht deutlich mehr Dimensionen von gruppenabwertenden Einstellungen und zentriert auf den Verbreitungsgrad von Vorurteilen, ohne sich dabei ausschließlich auf einen -ismus zu verengen. Das Syndrom „Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit“ beruht auf der empirischen Erkenntnis, dass die Abwertung von nur einer Gruppe unwahrscheinlich ist, „sondern häufig Hand in Hand mit der Abwertung vieler anderer sozialer Gruppen geht (...)“¹⁸⁴

Aus dieser kurzen Würdigung der verschiedenen Definitionen einerseits, unter Berücksichtigung des Untersuchungsgegenstandes der Kommission (Chatinhalte, Drohschreiben) andererseits, haben wir es mit Einstellungen und einem einhergehenden Verhalten zu tun, welche der Definition des Rechtsextremismus (im Sinne der Konsensdefinition) und der Gruppenbezogenen Menschenfeindlichkeit entsprechen – davon unberührt bleibt, im Sinne der amtlichen Begriffsbestimmung, die markante Grenze der Strafbarkeit. Die Verwendung der Termini Rechtsextremismus und Gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit bieten der Berichterstattung jedoch Präzision und Tiefenschärfe:

Die Kommission empfiehlt nicht Aus- und Fortbildungsmaßnahmen zum Thema „Extremismus“, sondern zum Thema Rechtsextremismus und Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit.

Die Kommission erkennt in den ihr präsentierten Chatinhalten nicht extremistische, sondern rechtsextremistische und menschenfeindliche Bezüge.

Die Kommission empfiehlt nicht den regelmäßigen Austausch zwischen Polizeibeamten mit Personen, die von Extremismus betroffenen Gruppen angehören, sondern die von Rassismus oder Antisemitismus (als Elemente der Gruppenbezogenen Menschenfeindlichkeit) betroffenen Gruppen angehören.

¹⁸⁴ Küpper (2018), S. 27.

Literatur

- Backes, U./Jesse, E. (1996): Politischer Extremismus in der Bundesrepublik Deutschland. 4. Auflage. Bonn
- Becker, R. (2008): Ein normales Familienleben. Interaktion und Kommunikation zwischen „rechten“ Jugendlichen und ihren Eltern. Schwalbach/Ts.
- Decker, O./Kiess, J./ Schuler, J./Handke, B./Pickel, G./Brähler, E. (2020): Die Leipziger Autoritarismus Studie 2020: Methode, Ergebnisse und Langzeitverlauf. In: Decker, O./Brähler, E. (Hrsg.): Autoritäre Dynamiken. Alte Ressentiments – neue Radikalität. Gießen, S. 27-88
- Hafeneger, B./Becker, R. (2007): Rechte Jugendcliquen. Zwischen Unauffälligkeit und Provokation. Schwalbach/Ts.
- Heitmeyer, W. (Hrsg.) (2002-2012): Deutsche Zustände. Folgen 1 – 10. Frankfurt/M.
- Heitmeyer, W. (1992): Die Bielefelder Rechtsextremismus-Studie. Weinheim und München
- Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (Hrsg.) (2020a): Verfassungsschutz in Hessen. Bericht 2019. Wiesbaden
- Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (Hrsg.) (2020b): Polizeiliche Alltagserfahrungen – Herausforderungen und Erfordernisse einer lernenden Organisation. Wiesbaden
- Kemmesies, U. (2020): Begriffe, theoretische Bezüge und praktische Implikationen. In: Ben Slama, B./Kemmesies, U. (Hrsg.): Handbuch Extremismusprävention. Gesamtgesellschaftlich, phänomenübergreifend. Wiesbaden, S. 33-55
- Küpper, B. (2018): Das Syndrom Gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit (GMF). In: Demokratie gegen Menschenfeindlichkeit, Jahrgang 2, Heft 1, S. 25-35
- Neugebauer, G. (2000): Extremismus – Rechtsextremismus – Linksextremismus: Einige Anmerkungen zu Begriffen, Forschungskonzepten, Forschungsfragen und Forschungsergebnissen. In: Schubarth, W./Stöss, R. (Hrsg.): Rechtsextremismus in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Bilanz. Bonn, S. 13-37
- Pfahl-Traughber, A. (2019): Rechtsextremismus in Deutschland. Eine kritische Bestandsaufnahme. Wiesbaden
- Stöss, R. (2010): Rechtsextremismus im Wandel. Berlin
- Winkler, J. R. (2000): Rechtsextremismus: Gegenstand-Erklärungsansätze-Grundprobleme. In: Schubarth, W./Stöss, R. (Hrsg.): Rechtsextremismus in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Bilanz. Bonn, S. 38-68
- Zick, A./Berghan, W./Mokros, N. (2019): Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit in Deutschland 2002 – 2018/19. In: Zick, A./Küpper, B./Berghan, W. (Hrsg.): Verlorene Mitte – feindselige Zustände. Rechtsextreme Einstellungen in Deutschland 2018/2019, S. 53-116

ZUM SOZIOLOGISCHEN BEGRIFF DER (BEZIEHUNGS) NETZWERKE

Die Drohschreiben unter dem Absender „NSU 2.0“ mit den einhergehenden rechtswidrigen Datenabfragen von Polizeirechnern und die Aufdeckung von Chatgruppen in der hessischen Polizei, in der rechtsextreme und menschenverachtende Bilder geteilt wurden, haben in der Öffentlichkeit dazu geführt, von rechtsextremen Netzwerken innerhalb der hessischen Polizei zu sprechen. Der Begriff „Netzwerke“ findet alltagssprachlich einen sehr regen und dadurch sehr unbestimmten Gebrauch; suggeriert werden hierdurch klandestine Strukturen innerhalb der Polizei. Im Folgenden soll daher der Begriff aus einer soziologischen Perspektive betrachtet werden, um hierdurch eine größere Trennschärfe in der Charakterisierung der bisher bekannten (Chat)Gruppen gewinnen zu können.

1. Zum theoretischen Hintergrund des Netzwerkbegriffs

In der Soziologie wird mit dem Begriff des „sozialen Netzwerks“ eine Sozialstruktur im Sinne von einem sozialen Beziehungsgeflecht betrachtet. Dabei bezieht sich die Netzwerkforschung auf Erkenntnisse der sog. Graphentheorie, aus der Mathematik und der Informatik stammend. Wohlgleich stellen die Untersuchungen von sozialen Beziehungen ein originäres Feld der Soziologie von Anfang an dar. So definierte Simmel Individualität und Persönlichkeit eines Menschen über dessen Mitgliedschaften in verschiedenen sozialen Kreisen – je unabhängiger diese Kreise voneinander sind, desto größer die sog. soziale Bestimmtheit eines Individuums; je konzentrischer, je mehr sich die Mitgliedschaft in einem Kreis die Teilhaberschaft an einem anderen Kreis

automatisch begründet, desto „eingeschränkter“ die individuellen Einstellungsmuster und einhergehende Verhaltensweisen.¹⁸⁵

Die Sozialbeziehungen innerhalb eines Netzwerkes werden als Ressource für individuelles Handeln betrachtet¹⁸⁶ und das persönliche Engagement in der Beziehungspflege dient dem Ziel, Vorteile und Nutzen zu generieren: So werden soziale Beziehungen zum Sozialkapital, da die Einbindung in soziale Netzwerke und das Eingehen sozialer Beziehungen einen Zugriff auf materielle und immaterielle Ressourcen sowie Unterstützungsleistungen anderer Personen möglich macht. Insbesondere die Arbeiten von Bourdieu¹⁸⁷ und Coleman¹⁸⁸ zum Sozialkapital innerhalb von Beziehungsnetzwerken sind dabei zentrale theoretische Folien. Beziehungsnetzwerke sind „nicht gegeben“, sondern das Produkt individueller oder kollektiver Investitionsstrategien, die bewusst oder unbewusst auf die Schaffung von Sozialbeziehungen gerichtet sind, die früher oder später einen unmittelbaren Nutzen versprechen¹⁸⁹. Der Umfang des persönlichen Sozialkapitals ist dabei u.a. von der Ausdehnung des Beziehungsnetzwerks abhängig.¹⁹⁰

Die Pflege des Sozialkapitals ist das zentrale Ziel von Beziehungsnetzwerken als Organisationsstruktur. Innerhalb eines Netzwerkes finden sich keine oder sehr flache (informelle) Hierarchien und zentrale „Währung“ des Netzwerkes zur Legitimation der Mitgliedschaft ist dabei ein gewisses Vertrauensverhältnis. Im Gegensatz zum Netzwerk zeichnet sich eine Organisation durch ein planmäßig geschaffenes, hierarchisches verfasstes, mit Ressourcen ausgestattetes relativ dauerhaftes und strukturiertes Aggregat zur Verwirklichung spezifischer Zwecke aus.¹⁹¹ Innerhalb der Organisation handeln dabei die Personen arbeitsteilig in einem System der Entscheidung und Kontrolle.

¹⁸⁵ Vgl. Simmel, G. (2002): Die Kreuzung sozialer Kreise. In: Ders.: Soziologie. Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung. Gesamtausgabeband 11, Frankfurt/M., S. 456-511.

¹⁸⁶ Vgl. Henning, M. (2010): Soziales Kapital und seine Funktionsweise. In: Stegbauer, C./Häußling, R. (Hrsg.): Handbuch Netzwerkforschung. Wiesbaden, S. 180-189.

¹⁸⁷ Vgl. Bourdieu, P. (1993): Ökonomisches Kapital, kulturelles Kapital, soziales Kapital. In: Kreckel R. (Hrsg.): Soziale Ungleichheiten, Soziale Welt. Sonderband 2, Göttingen, S. 183-198.

¹⁸⁸ Vgl. Coleman, J.S. (1988): Social capital in the creation of human capital. In: American Journal of Sociology, Vol. 94 (Supplement), S. 95-120.

¹⁸⁹ Vgl. Bourdieu (1983), S. 192.

¹⁹⁰ Becker, R. (2008): Ein normales Familienleben. Interaktion und Kommunikation zwischen „rechten“ Jugendlichen und ihren Eltern. Schwalbach/Ts., S. 34.

¹⁹¹ Büschges, G. (2002): Organisationssoziologie. In: Endruweit, G./Trommsdorff, G. (Hrsg.): Wörterbuch der Soziologie. 2. Auflage. Stuttgart, S. 392.

Zentrales Interesse der soziologischen Netzwerkforschung ist „a) die Erfassung der interpersonalen Kontakte eines Individuums und b) seine Einbettung (embeddedness) über diese individuellen Kontakte in seine sozialen Umwelten (z. B. Freundeskreis, Nachbarschaft u. v. a.) und c) in mit diesen sozialen Umwelten verbundenen Institutionen (z. B. Schulen, Unternehmen, Parteien)“.¹⁹²

2. Zum methodologischen Hintergrund

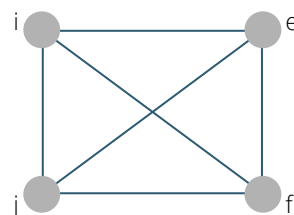
Ein „Netzwerk“ besteht aus der Menge der Verbindungen (Kanten) zwischen einer festgelegten Zahl von Knoten. Knoten können dabei ebenso einzelne Personen, wie auch eine Gruppe oder gar Organisationen sein. Von Interesse in der Analyse eines Netzwerks sind nicht die einzelnen Knoten per se, sondern die Untersuchung der sozialen Beziehungen innerhalb des Netzwerks. Betrachtet wird dabei die Qualität der Beziehungen, sie reicht z.B. von Bekanntschaften, als schwache (*weak ties*), bis zu intimen oder langdauernden Beziehungen, welche als starke Beziehungen (*strong ties*) bezeichnet werden.¹⁹³

Untersucht werden können weiterhin Gesamtnetzwerke oder ego-zentrierte Netzwerke: Bei **Gesamtnetzwerken** werden die Beziehungen von allen Knoten (Mitgliedern) des Netzwerkes miteinander betrachtet, bei einem **Ego-zentrierten Netzwerk** wird die Fragestellung untersucht, mit welchen anderen Mitgliedern eines Netzwerks ein einzelnes Mitglied in Beziehung steht. Zudem stellt sich die Frage nach dem Kriterium der Mitgliedschaft in einem Netzwerk: Wie geschlossen oder offen sind Netzwerke, welche Voraussetzungen bestehen für die Teilhabe und Mitgliedschaft?

Weiterhin ist die **Zentralität** ein wesentliches Kriterium von Netzwerkanalysen: Welche der untersuchten Knoten hat die meisten Verbindungen innerhalb des Netzwerks, welche Knoten weisen weniger Verbindungen auf? Hierüber lassen sich Schlüsselakteure als „Anführer:in“ innerhalb eines Netzwerks definieren, weil sie über die meisten Kontakte verfügen. Schlüsselakteure sind auch sog. „Brückenbauer:in“, weil sie ggf. über eine einzelne, aber zentrale Beziehungen verfügen.

Im Gegensatz zu einem Netzwerk mit seinen strong und weak ties sind die Beziehungen in einer kleinen **Gruppe** von starker persönlicher Natur, z.B. in einer Dienstgruppe eines Polizeireviers:

Abb. 1: Gruppenbeziehungen



In der in Abbildung 1 illustrierten Gruppe kennen sich alle vier Akteure persönlich, jede Person hat zur anderen Person eine Verbindung. Von einem sozialen Beziehungsnetzwerk in einer soziologischen Perspektive kann hier kaum die Rede sein.

Abb. 2: Netzwerkbeziehungen

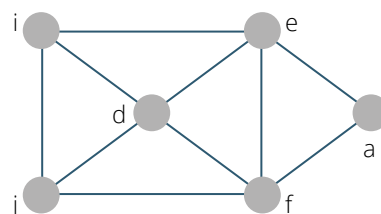


Abbildung 2 illustriert ein kleines Netzwerk, aus sechs Personen bestehend. Im Gegensatz zur o.g. „Gruppe“ haben nicht alle Personen eine Verbindung/Beziehung miteinander; hier verfügt der Knoten/die Person **d** über die meisten Verbindungen und kann als „Anführer:in“ bzw. Schlüsselakteur:in in diesem Netzwerk betrachtet werden; der Knoten/die Person **a** verfügt über die wenigsten Beziehungen.

¹⁹² Pfenning, U. (2019): Soziale Netzwerke. Zur Nicht-Karriere eines sozialrelevanten Konstrukts. In: J. Mayerl et al. (Hrsg.), Einstellungen und Verhalten in der empirischen Sozialforschung, Wiesbaden, S. 209.

¹⁹³ Vgl. Granovetter, M. (1973): The Strength of Weak Ties. American Journal of Sociology 78: S. 1360 – 1380.

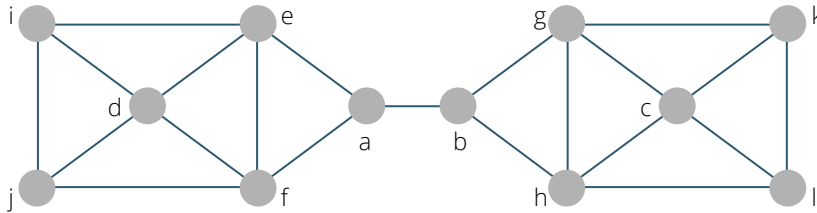
Abb.3: Komplexeres Netzwerk¹⁹⁴

Abbildung 3 zeigt ein komplexeres Netzwerk: neben den beiden Schlüsselakteuren **d** und **c** ist die schwache Verbindung („weak ties“) zwischen **a** und **b** hier von zentraler Bedeutung, da sie ein strukturelles „Loch“ zwischen den beiden Teilnetzwerken überwindet und somit beide als „Brückenbauer:in“ fungieren.

Weiterhin kann der zentrale persönliche Nutzen für ein Mitglied dieses Beispielsnetzwerks zumindest abstrakt exemplarisch verdeutlicht werden: **k** benötigt eine Ressource, über die **i** verfügt – theoretisch kann der Ressourcenaustausch über die Schlüsselakteure und Brückenbauer:innen im Netzwerk hergestellt werden, ohne dass **k** und **i** in direkter Beziehung stehen.

Aus einer netzwerktheoretischen Perspektive ist daher z.B. nicht nachvollziehbar, dass sich in der Aufarbeitung des NSU-Komplexes die Sicherheitsbehörden bzw. die Bundesanwaltschaft in ihrer Analyse auf die Handlungen des Trios allein konzentrierten und dabei den Netzwerkbegriff vermeiden haben. Doch ohne das persönliche Beziehungsnetzwerk innerhalb der rechtsextremen Szene wäre es dem NSU-Trio kaum möglich gewesen, über einen Zeitraum von mehreren Jahren im Verborgenen zu leben und dabei geplant zehn Menschen zu ermorden¹⁹⁵.

3. Folgerungen für die Kommissionsarbeit

Welche Schlussfolgerungen können aus diesen Erörterungen für die Charakterisierung der Vorfälle in Hessen gezogen werden? Aus einer soziologischen Perspektive kann *nach aktuellem Kenntnisstand* nicht von einem Netzwerk ausgegangen werden – hier ist die Einschätzung von Albrecht zu teilen:

„Die bekannt gewordenen Fälle extremistischer Äußerungen in sozialen Medien sprechen wohl eher für lokal begrenzte Eskalation und Dynamik innerhalb von überschaubaren Gruppen und nicht dafür, dass in Hessen „Netzwerke“ des Extremismus entstanden sind. Die Auseinandersetzung über Netzwerke ist wohl nicht dem Netzwerkbegriff geschuldet, der selbstverständlich von der Existenz von sozialen Netzwerken auch innerhalb der Polizei und bei Austausch extremistischer Daten ausgehen lässt, sondern einer Verwendung des Netzwerkbegriffs als Chiffre für die Stärke (oder Schwäche) der Einbettung hessischer Polizisten in rechtsextremistische Organisationen.“¹⁹⁶

Von „Netzwerken“ im engeren, soziologischen Sinne kann unter den folgenden Bedingungen gesprochen werden:

1. In der Chatgruppe sind Mitglieder, die einer eng umfassten Gruppe angehören, in denen sich die Teilnehmer:innen aus ihren alltäglichen beruflichen Kontexten persönlich bekannt sind. Die Chatgruppen wurde von den Mitgliedern einer Dienstgruppe bzw. Studierenden-gruppe für banale dienstliche Belange ebenso genutzt wie für das Teilen von menschenverachtenden Memes. Würden Dritte, außerhalb der persönlichen alltagsberuflichen Kontexte, einer solchen Chatgruppe angehören, so würde diese Struktur einem Netzwerk entsprechen können. In diesem Kontext stellt sich jedoch die schlichte Frage, woher das Datenmaterial, welches über die Chats geteilt wurde, stammt: Wurden die geteilten Memes selbst erstellt, gibt es Hinweise für andere Bezugsquellen? *Offen ist also die Frage, ob die ermittelten Teilnehmer:innen*

¹⁹⁴ Vgl. Fuhse, J. (2014): Netzwerk. In: Endruweit, G./Trommsdorff, G./Burzan, N. (Hrsg.): Wörterbuch der Soziologie. 3. Völlig überarbeitete Auflage. Konstanz und München, S. 336-338.

¹⁹⁵ Vgl. hierzu die kritische Perspektive auf die Arbeit der Sicherheitsbehörden und der Bundesanwaltschaft, NSU-Watch (Hrsg) (2020): „Aufklären und Einmischen. Der NSU-Komplex und der Münchner Prozess. Berlin.

¹⁹⁶ Albrecht, H. (2020): Polizeiliches Fehlverhalten, Vertrauen in die Polizei und unabhängige Beschwerdestellen. Unveröffentlichtes Manuskript.

der bekannten Chatgruppen Kontakte zu Beamten an anderen hessischen Standorten oder in anderen Bundesländern über die Sozialen Medien unterhalten haben.

2. Von einem Netzwerk könnte auch dann die Rede sein, wenn Beamte, die z.B. Mitglied in einer Chatgruppe sind, Kontakte zu Personen außerhalb der Polizei haben, die z.B. der rechtsextremen Szene angehören. Ein aktuell prominentes Beispiel ist hierfür die Preppergruppe „Nordkreuz“¹⁹⁷. Im Rahmen der Anhörung von Dirk Stipich (Leiter Abt. 4 HLKA) am 23.09.2020 verneinte dieser die Frage, ob die Chat-Teilnehmer:innen auch Kontakte zu rechtsextremen Gruppen oder Organisationen hätten; auch Sabine Thureau (ehem. Präsidentin des Hessischen Landeskriminalamtes) hatte keine Kenntnisse darüber, ob die Polizeibeamten aus Kirtorf Kontakte zu dortigen rechtsextremen Aktivisten haben, so ihre Ausführungen im Rahmen der Anhörung vom 02.11.2020.
3. Die Stärke und Bedeutung von soziologischen Beziehungsnetzwerken liegen in den dargestellten „schwachen Beziehungen“ (weak ties). Wenn sich die sozialen Beziehungen nicht mehr ausschließlich aufgrund der persönlichen Bekanntschaft definieren lassen und Informationen und ggf. Ressourcen innerhalb des Netzwerkes mit Dritten geteilt bzw. genutzt werden können, unabhängig von einer persönlichen Bekanntschaft, dann sollte die Architektur der Gruppen mit der bisherigen einhergehenden Einschätzung grundlegend neu bewertet werden.

¹⁹⁷ Vgl. z.B. <https://taz.de/Rechter-Terror-in-Deutschland/!5608261/> [08.01.2021]

Literatur:

Albrecht, H. (2020). Polizeiliches Fehlverhalten, Vertrauen in die Polizei und unabhängige Beschwerdestellen. Unveröffentlichtes Manuskript

Becker, R. (2008): Ein normales Familienleben. Interaktion und Kommunikation zwischen „rechten“ Jugendlichen und ihren Eltern. Schwalbach/Ts.

Bourdieu, P. (1993): Ökonomisches Kapital, kulturelles Kapital, soziales Kapital. In: Kreckel R. (Hrsg.): Soziale Ungleichheiten, Soziale Welt. Sonderband 2, Göttingen, S. 183-198

Büschges, G. (2002): Organisationssoziologie. In: Endruweit, G./Trommsdorff, G. (Hrsg.): Wörterbuch der Soziologie. 2. Auflage. Stuttgart, S. 391-395

Coleman, J.S. (1988): Social capital in the creation of human capital. In: American Journal of Sociology, Vol. 94 (Supplement), S. 95.120

Fuhse, J. (2014): Netzwerk. In: Endruweit, G./Trommsdorff, G./Burzan, N. (Hrsg.): Wörterbuch der Soziologie. 3. Völlig überarbeitete Auflage. Konstanz und München, S. 336-338.

Granovetter, M. (1973): The Strength of Weak Ties. American Journal of Sociology 78: S. 1360 - 1380

Henning, M. (2010): Soziales Kapital und seine Funktionsweise. In: Stegbauer, C./Häußling, R. (Hrsg.): Handbuch Netzwerkforschung. Wiesbaden, S. 180-189

NSU-Watch (Hrsg) (2020): „Aufklären und Einmischen. Der NSU-Komplex und der Münchner Prozess. Berlin

Pfenning, U. (2019): Soziale Netzwerke. Zur Nicht-Karriere eines sozialrelevanten Konstrukts. In: J. Mayerl et al. (Hrsg.), Einstellungen und Verhalten in der empirischen Sozialforschung, Wiesbaden, S. 207-235

Simmel, G. (2002): Die Kreuzung sozialer Kreise. In: Ders.: Soziologie. Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung. Gesamtausgabe band 11, Frankfurt/M., S. 456-511

III. LEITBILD DER HESSISCHEN POLIZEI (1998)

Unser Leitbild haben viele Frauen und Männer aus allen Bereichen der Hessischen Polizei erarbeitet.

Es ist Perspektive und Orientierungsrahmen.

Das Leitbild ist nicht Selbstzweck. Deshalb werden wir es mit Leben erfüllen.

Unsere Arbeit ist Verantwortung.

Wir sind ein unparteiischer Garant für Demokratie und Menschenrechte.

Recht und Gesetz sind Grundlagen unseres Handelns.

Objektivität und gesunder Menschenverstand sind für uns unverzichtbar.

Wir hören zu und begegnen allen mit Höflichkeit und dem Respekt, den auch wir erwarten.

Wir sind offen, verständnisvoll und tolerant.

Wir verhalten uns vorbildlich.

Bürgerinnen und Bürger stehen im Mittelpunkt unserer Arbeit.

Als Partner für Sicherheit sind wir rund um die Uhr ansprechbar.

Wir schaffen Vertrauen und Akzeptanz durch kompetentes Handeln.

Wir achten auf unser Erscheinungsbild.

Wir sind hilfsbereit, freundlich und korrekt.

Wir erklären, was wir tun.

Wir sind ein Team.

Wir setzen uns klare Ziele und erreichen diese gemeinsam.

Wir unterstützen und motivieren uns gegenseitig.

Wir erkennen und respektieren die Wichtigkeit der Aufgaben aller.

Wir sind neuen Ideen gegenüber aufgeschlossen.

Wir sind initiativ und übernehmen Verantwortung.

Aus Fehlern lernen wir.

Mit Offenheit und Ehrlichkeit schaffen wir Vertrauen.

Wir sind ein Team. In Führungsverantwortung sind wir positive Vorbilder.

Wir sind kritikfähig und Neuem gegenüber aufgeschlossen.

Wir sind partnerschaftlich und bereit für offene Gespräche.

Wir machen Entscheidungen transparent.

Wir ermöglichen eigenverantwortliches Handeln und fördern Teamarbeit.

Wichtige Informationen geben wir gezielt weiter.

Wir vertrauen unseren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und erkennen Leistung an.

Wir fördern Stärken und helfen Schwächen abzubauen.

Wir sorgen für ein gutes Betriebsklima und tragen zur Arbeitszufriedenheit bei.

Wir sind ein Team. Wir gestalten mit.

Wir beteiligen uns an der kontinuierlichen Verbesserung der Arbeitsbedingungen.

Unsere Aus- und Weiterbildung entwickeln wir praxisbezogen und zukunftsorientiert.

Wir besetzen Positionen nach Qualifikation.

Sachmittel setzen wir effizient ein.

Wir sind Teil der Gesellschaft.

Wir erkennen frühzeitig Entwicklungen und tragen Vorschläge an die Politik heran.

Wir gehen auf die Medien zu und zeigen Aufgaben, Möglichkeiten und Grenzen unserer polizeilichen Arbeit auf.

Mit anderen Behörden und Institutionen arbeiten wir unvoreingenommen und zielorientiert zusammen.

Wir gehen vorurteilsfrei mit allen gesellschaftlichen Gruppen um.

So wollen wir sein. Das Leitbild ist Zielvorgabe.

