

# Bürgerrechte & Polizei

Cilip 132  
Juli 2023

## Polizei und Protest

Förderung deutscher Sicherheitsforschung  
Verfassungsgericht zu Palantir

## Impressum

### **Bürgerrechte & Polizei/CILIP**

Herausgeber und Verlag: Institut für Bürgerrechte & öffentliche Sicherheit e.V., c/o Juristische Fakultät, Humboldt-Universität zu Berlin, Unter den Linden 6, 10099 Berlin

Druck: trigger.medien.gmbh, Berlin

V.i.S.d.P.: Norbert Pütter

Redaktion, Gestaltung + Satz: Dirk Burczyk, Benjamin Derin, Tom Jennissen, Sonja John, Marius Kühne, Jenny Künkel, Christian Meyer, Matthias Monroy, Marie-Theres Piening, Norbert Pütter, Stephanie Schmidt, Christian Schröder, Eric Töpfer, Friederike Wegner, Louisa Zech

Titelbild: EndeGelände am 30. November 2019 im Tagebau Schleenhain (Tim Wagner)

Alle Rechte bei den Autor\*innen

### **Zitiervorschlag: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 132 (Juli 2023)**

**ISSN 0932-5409**

**Redaktion & Vertrieb: CILIP c/o Juristische Fakultät · Humboldt-Universität zu Berlin · Unter den Linden 6 · 10099 Berlin · [www.cilip.de](http://www.cilip.de)  
[info@cilip.de](mailto:info@cilip.de) (Redaktion) · [vertrieb@cilip.de](mailto:vertrieb@cilip.de) (Vertrieb)**

Bankverbindung: Institut für Bürgerrechte & öffentliche Sicherheit e.V.  
IBAN DE22 3702 0500 0003 0564 00 · SWIFT- / BIC-Code: BFSWDE33XXX  
Bank für Sozialwirtschaft

Preise:

Personen: Einzelpreis: 10,- Euro · Jahresabo (3 Hefte): 25,- Euro

Institutionen: Einzelpreis: 15,- Euro · Jahresabo: 45,- Euro

Jahresabo zum Soli-Preis: 30,- Euro · Großer Soli-Preis: 50,- Euro

Alle Preise inkl. Porto im Inland · Auslandsporto pro Heft: 3,70 Euro

Neu abgeschlossene Abonnements sind mit Frist von vier Wochen kündbar.

## Inhalt

### **Schwerpunkt: Polizei und Protest**

- 3 Protest als Polizei-Problem**  
*Norbert Pütter*
- 18 Enactment als Polizeitraining**  
*Andrea Kretschmann*
- 27 Policing von Emotionen in Menschenmengen**  
*Stephanie Schmidt*
- 39 Polizei als Protestakteurin**  
*Daniela Hunold*
- 46 Polizieren indigener Proteste**  
*Sonja John*
- 56 40 Jahre Demobeobachtung**  
*Tina Keller, Elke Steven*
- 66 Pressearbeit mit Begleitschutz**  
*Interview mit Klemens Köhler*
- Außerhalb des Schwerpunkts*
- 76 Polizei in der Forschungsförderung**  
*Norbert Pütter*
- 86 Polizeiliches Data-Mining**  
*Dirk Burczyk*
- 94 Inland aktuell**
- 98 Meldungen aus Europa**
- 102 Literatur**
- 111 Mitarbeiter\*innen dieser Ausgabe**

## **Redaktionsmitteilung**

*Klimawandel, Aufstieg der Rechten, Machtkonzentrationen im Finanzmarktkapitalismus – viele Aspekte der „multiplen Krise“ spitzen sich gegenwärtig zu und sind daher zunehmend umkämpft. Entsprechend deutlich zeigt ein Blick auf das Gewaltmonopol im Jahr 2023, wie die Polizei die herrschende Ordnung nicht nur absichert, sondern, wenn nötig, auch gegen Protest durchsetzt. In Lützerath etwa räumten im Januar über 3.000 Beamt\*innen ein Dorf für einen börsennotierten Energieversorger. Die dabei eingesetzte Gewalt galt teils als unverhältnismäßig und mithin rechtswidrig. Auch in Leipzig, wo die Stadt im Juni Demonstrationen gegen die Verurteilung einer militanten Antifaschistin verboten hatte, dürften Bundes- und Landespolizei den legalen Rahmen überschritten haben: Sie riefen die Bahn zur Meldung „linker“ Anreisender auf und kesselten selbst Minderjährige stundenlang ein.*

*Die Polizei setzt beim Protest Policing jedoch nicht nur herrschende Interessen mit Gewalt durch, sondern agiert auch als politische Akteurin: Seit sie in Sozialen Medien aktiv ist, kommentiert sie etwa – entgegen dem Neutralitätsgebot – das Demonstrationsgeschehen simultan und beeinflusst damit nicht nur den Protest selbst, sondern zunehmend auch dessen öffentliche Wahrnehmung. Das Heft gibt Einblick in solche Rollen der Polizei sowie in die konkrete Praxis des Protest Policing. Themen sind Institutionenausbau, koloniale Kontinuitäten, Effekte der Digitalisierung, affektive Techniken und die Frage, ob es ein überproportional repressives Polizieren linker Proteste gibt.*

\*\*\*

*Wie Straf- und Kontrollinstitutionen Herrschaftsverhältnisse stützen und formen, untersucht auch unsere nächste Ausgabe, die Kapitalismus intersektional betrachtet. Denn z. B. polizeiliche Zwangsräumungen sichern Eigentum ab, betreffen aber zugleich häufig Arme, Migrantisierte und Ältere. Im Gefängnis sitzen oft arme People of Color, die dadurch noch tiefer in Armut geraten. Sicherheit als Marktprodukt konsumieren im neoliberalen Kapitalismus zunehmend auch Privathaushalte, die als ‚dual earner‘ Kinderüberwachung digital organisieren. (Jenny Künkel)*

# Protest als Polizei-Problem

## Gewährung und Beschädigung eines Grundrechts

von Norbert Pütter

Demonstrationen und politische Aktionen im öffentlichen Raum führen regelmäßig zu Polizeieinsätzen. Gemäß der herrschenden Rechtslehre hat die Polizei das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit zu schützen, Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren und Straftaten zu verfolgen. Aus diesen unterschiedlichen Zielen resultieren erhebliche polizeiliche Spielräume, die über Formen, Wirkungen und Folgen des Protests entscheiden können. Am Beispiel einiger Großereignisse wird dargestellt, wie die Polizei, eingebunden in politische Prozesse und strafrechtlichen Sanktionsdrohungen, die Versammlungsfreiheit zurechtstutzt.

Zu Recht ist die Brokdorf-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts von 1985 als Zäsur in der polizeilichen Positionierung gegenüber Demonstrationen gewürdigt worden.<sup>1</sup> Denn die vorherigen Wahrnehmungen und daraus resultierende Einsatzformen standen in der Kontinuität obrigkeitsstaatlicher Aufstandsbekämpfung: Demonstrationen wurden als „Aufzüge“ im öffentlichen Raum betrachtet, deren Grenze zum staats- und sicherheitsgefährdenden Aufstand fließend war. Aus dieser Perspektive entstand eine Strategie, die 1967 vom Berliner Polizeipräsidenten Duensing mit dem berühmten Vergleich charakterisiert wurde: „Nehmen wir die Demonstranten als Leberwurst, dann müssen wir in die Mitte hineinstecken, damit sie an den Enden auseinanderplatzt.“<sup>2</sup> Selbst innerpolizeilich war ein solches Vorgehen seit den 1960er Jahren zunehmend umstritten, aber erst das Verfassungsgericht verhalf der Lehre von der Demonstrationsfreundlichkeit der Polizei zum Durchbruch.

---

1 Winter, M.: Politikum Polizei. Macht und Funktion der Polizei in der Bundesrepublik Deutschland, Halle 1997, S. 204ff. [www.hof.uni-halle.de/mar-win/Winter\\_Martin\\_Politikum\\_Polizei\\_1998.pdf](http://www.hof.uni-halle.de/mar-win/Winter_Martin_Politikum_Polizei_1998.pdf)

2 zit. n. Steinborn, N./ Krüger, H.: Die Berliner Polizei 1945-1992, Berlin 1993, S. 183

Denn „Brokdorf“ machte mit dieser Lehre von der quasi militärischen Aufstandsbekämpfung staatsoffiziell Schluss. Das Verfassungsgericht stärkte die Bedeutung von Art. 8 Grundgesetz. Die Versammlungsfreiheit gehöre „zu den unentbehrlichen Funktionselementen eines demokratischen Gemeinwesens“. „Veranstaltungen unter freiem Himmel“ könnten „nur unter strikter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit“ und nur „zum Schutz gleichwertiger Rechtsgüter“ verboten oder aufgelöst werden. Die staatlichen Behörden hätten „versammlungsfreundlich zu verfahren“, ihre Erfahrungen mit friedlichen Großdemonstrationen seien zu beachten, und je besser die Kooperation zwischen Veranstaltenden und Behörden sei, desto höher sei die Schwelle für behördliches Eingreifen. Sofern nicht zu befürchten sei, dass die Demonstration im Ganzen unfriedlich werde, sei deren Verbot nur zulässig, wenn alle Mittel ausgeschöpft worden seien, den „friedlichen Demonstranten eine Grundrechtsverwirklichung (zu) ermöglichen“.<sup>3</sup> Aus dem Beschluss folgten einige Anforderungen für die Polizei: Erstens die Gewährleistung der Versammlungsfreiheit als primäre Verpflichtung. Zweitens das Kooperationsgebot für Polizei und für die Veranstaltenden. Drittens das Gebot, zwischen friedlichen und unfriedlichen Demonstrierenden zu differenzieren. Insgesamt resultierte aus diesen Vorgaben eine Strategie der polizeilichen Deeskalation.

So zutreffend der Paradigmenwechsel von der Aufstandsbekämpfung zur Grundrechtsgewährung unter der Maßgabe der „Deeskalation“ war, so wenig sagt die neue Perspektive über die polizeiliche Praxis im konkreten Fall aus. In der zentralen Polizeidienstvorschrift (PDV) 100 („Taktik und Einsatz der Polizei“) wird Deeskalation definiert als

„Strategische Leitlinie in konfliktträchtigen Einsatzlagen mit der Zielsetzung, drohende oder bestehende Konfrontationen so zu verhindern oder zu reduzieren, dass eine nachhaltige Befriedung der Lage möglich wird, insbesondere durch zielgruppenorientierte Abschwächung der Gewaltbereitschaft.“

Im Kommentar zur PDV 100 wird ausgeführt, was „Deeskalation“ polizeilich bedeuten kann. Unterschieden wird zwischen einer „offensiven“ und einer „defensiven“ Umsetzung des Deeskalationsgrundsatzes. Udo Behrendes fasst die Ausführungen folgendermaßen zusammen:

---

3 Bundesverfassungsgericht: Beschluss vom 14.5.1985, Az.: 1 BvR 233, 341/81, [www.uni-trier.de/fileadmin/fb5/prof/OEF003/Alexandra\\_Seuser/BVerfGE\\_69\\_\\_315ff.-\\_Brokdorf-Beschluss.pdf](http://www.uni-trier.de/fileadmin/fb5/prof/OEF003/Alexandra_Seuser/BVerfGE_69__315ff.-_Brokdorf-Beschluss.pdf)

„Unter ‚offensivem Vorgehen‘ werden unter anderem ‚starker und offener Kräfteansatz, Ausschöpfung verfügbarer Führungs- und Einsatzmittel, demonstratives Zeigen personeller Überlegenheit, Durchführung intensiver Vorkontrollen mit starken Kräften und das Vorsehen einschließender Begleitung bzw. Einschließung‘ aufgeführt.

‚Defensives Vorgehen‘ wird mit folgenden Aspekten beschrieben: ‚eher zurückhaltendes Agieren, schwacher oder verdeckter Kräfteansatz, Verzicht auf demonstratives Zeigen von Kräften und Führungs- und Einsatzmitteln, Zurückhaltung insbesondere bei Bewaffnung und Ausstattung‘.“<sup>4</sup>

Deeskalation, so schlussfolgert Behrendes, ist nach „polizeilicher Interpretation mehr oder weniger beliebig auszulegen und zu nutzen“. Diese „Beliebigkeit“ führe zu einer faktischen „Entwertung des Deeskalationsprinzips“. Denn die Konfliktreduzierung als Ziel schließt keineswegs aus, dass in deren Namen massiv Polizei(gewalt) eingesetzt wird.

Der Brokdorf-Beschluss hat nicht nur zu einer neuen Legitimation polizeilicher Einsatzkonzepte geführt, noch wichtiger scheint, dass er die Differenzierung polizeilicher Strategien gegenüber Demonstrationen vorangetrieben hat. Verbot und Auflösung bleiben als Optionen vorhanden – wenn auch als ultima ratio deklariert –, sie werden jedoch begleitet von einer Reihe unterschiedlicher Instrumente, die im Namen der Versammlungsfreiheit eingesetzt werden, sie aber in Wirklichkeit in unterschiedlicher Art und Weise bedrohen. Im Folgenden wird dieses polizeiliche Repertoire nun an wenigen herausragenden Beispielen illustriert.

## Die Lage

In liberalen Gesellschaften, die diese Bezeichnung verdienen, sind Demonstrationen, als die öffentliche und ggf. massenhafte Bekundung des eigenen Willens, eine Selbstverständlichkeit. Das gilt auch für die Polizei. „Versammlungen unter freiem Himmel“ sind der Versammlungsbehörde „anzuzeigen“, d. h. sie bedürfen keiner Genehmigung, können aber mit Auflagen versehen oder wegen der Gefährdung anderer Rechtsgüter verboten werden. Hier – wie bei den polizeilichen Einsatzstrategien – ist die Feststellung und Bewertung der „Lage“ ausschlaggebend.

Eine an den Umgang mit Fußballfans erinnernde Dreiteilung wird mitunter auch auf die erwarteten Demonstrierenden angewendet, indem

---

<sup>4</sup> Behrendes, U.: Erfahrungswissen Deeskalation, in: Bürger, B. (Hg.): Die Rolle der Polizei bei Versammlungen, Wiesbaden 2022, S. 207-240 (232). Sowohl die PDV 100 wie der Kommentar sind als Verschlussachen – Nur für den Dienstgebrauch (VS – NfD) klassifiziert und damit der Öffentlichkeit im Original nicht zugänglich.

unterschieden wird zwischen (gewaltbereiten) „Aktivist\*innen“, „zielorientierten Protesten“ (ggf. durch zivilen Ungehorsam) und „erlebnisorientierten“ „Individuen“.<sup>5</sup> Häufig werden nicht einzelne Personen, sondern Szenen und Themen für die Lageeinschätzung bewertet. In rechtlicher Perspektive ergibt sich der Grad der prognostizierten Gefährlichkeit aus der erwarteten Verletzung bestimmter Rechtsgüter, wie Gewalt gegen Personen oder Sachen, oder der Gefährdung von öffentlicher Sicherheit oder Ordnung. Je nach Anlass bzw. Demo- oder Protestszene werden Informationen unterschiedlichster Quellen zusammengefügt: harte (strafrechtliche) und weiche Polizeidaten (= solche aus polizeilichen Erfahrungen), Selbstdarstellungen der Demonstrierenden, öffentliche Berichterstattungen oder „Erkenntnisse“ der „Ämter für Verfassungsschutz“ ...<sup>6</sup>

Auch wenn die Quellen und Verfahren sich von Fall zu Fall unterscheiden, so gibt es doch Hinweise auf eher traditionelle Gefahrenfortschreibungen.<sup>7</sup> Dass jungen Männern in schwarzen Kapuzenpullovern eine größere Gefährlichkeit zugeschrieben wird als biedereren Bürger\*innen, mag erklären, warum die Polizei letzteren gegenüber mitunter so hilflos wirkte (z. B. beim Sturm auf die Reichstagstreppe im Jahr 2022 oder bei den „Montagsspaziergängen“ der Corona-Opposition).<sup>8</sup> Am Beispiel Leipzigs ist gezeigt worden, wie unterschiedlich mit Protesten aus der „linken Szene“ und solchen der „Corona-Leugner“ umgegangen wurde.<sup>9</sup> Hier paarte sich die Fixierung am linken Feindbild mit dem politischen Unwillen, die Gefährdungen im vermeintlich bürgerlichen Lager wahrzunehmen.

Aus den versammlungsrechtlichen und polizeilichen Lagebildern resultieren unterschiedliche Einsatzkonzepte. Sie reichen von erwartbar friedlichen über mögliche bis zu mit Sicherheit anzunehmende gewalthafte Demonstrationen. Wird das Demonstrationsgeschehen insgesamt betrachtet, so lassen sich drei Typen oder Muster erkennen:

---

5 Bürger, B.: Die Rolle der Polizei bei Versammlungen, in: ders. (Hg.): Die Rolle der Polizei bei Versammlungen, Wiesbaden 2022, S. 3-40 (14)

6 s. hierzu Winter a.a.O. (Fn. 1), S. 253ff.

7 s. a. den Beitrag von Andrea Kretschmann in diesem Heft; Daniela Hunold problematisiert in ihrem Beitrag in diesem Heft dies unter dem Gesichtspunkt der Selektivität polizeilichen Handelns

8 s. Schmidt, S.: Policing des Anscheins: Polizei und „Querdenken“-Proteste (14.02.2022), [www.dasbulletin.ch/post/policing-des-anscheins-polizei-und--die-querdenken-proteste](http://www.dasbulletin.ch/post/policing-des-anscheins-polizei-und--die-querdenken-proteste)

9 Reudenbach, A.: Zweierlei Maß? – Eine Analyse des polizeilichen Umgangs mit politischem Protest in der Corona-Pandemie in Leipzig, [www.grundrechtkomitee.de/fileadmin/user\\_upload/ZweierleiMass.pdf](http://www.grundrechtkomitee.de/fileadmin/user_upload/ZweierleiMass.pdf)

- Die klassische Demonstration als öffentlicher Zug, der mit einer Kundgebung beendet wird, auf der das zentrale Anliegen als Botschaft an die Öffentlichkeit formuliert wird, das die Teilnehmenden bereits mit Transparenten, Plakaten, Sprechchören etc. zum Ausdruck gebracht haben. Das ist der Regelfall deutscher Demonstrationen; dem Muster folgen die 1. Mai-Kundgebungen der Gewerkschaften ebenso wie Fridays For Future oder die größten Demonstrationen, wie die der Friedensbewegung im Bonner Hofgarten 1981 oder der antirassistischen „unteilbar“-Demo im Herbst 2018 in Berlin. Bei diesem Typus wirkte die Polizei in aller Regel als eine grundrechtsfreundliche Serviceagentur mit: Die Route wird festgelegt und ggf. kleinere Auflagen erlassen. Ansonsten besteht die Tätigkeit der Polizei in der Verkehrslenkung und in geringer Präsenz, wie sie je nach Größe und Bedeutung auch für anderer Großveranstaltungen gewährleistet würde.
- In den letzten Jahren hat sich ein Muster entwickelt, das darauf ausgelegt ist, die Demonstrierenden zu neutralisieren. Insbesondere im Umgang mit Gegenveranstaltungen zu konkreten Ereignissen ist dies zu beobachten. Bei den großen „Gipfeltreffen“ führender Politiker\*innen aus den Industrieländern bzw. der Europäischen Union in Deutschland (G8 in Heiligendamm (2007), G20 in Hamburg (2017) oder G7 in Elmau (2022)) war dies zu beobachten: Per polizeilicher Allgemeinverfügung werden die Demonstrierenden aus der Hör- und Sichtweite ihrer Adressat\*innen ferngehalten. Ähnliches lässt sich in jüngerer Zeit durch die vollständige und dichte Begleitung von Demonstrationszügen durch Polizist\*innen beobachten: Hier trennt der „Wanderkessel“ sichtbar und martialisch zwischen der sonstigen Öffentlichkeit und den Demonstrierenden. Er unterstellt damit deren potenzielle Gefährlichkeit und neutralisiert damit ihr Anliegen in doppelter Weise.<sup>10</sup>
- Wenn das Neutralisieren nicht gelingt oder bei Anlässen bzw. Milieus von Demonstrierenden, wo das Lagebild hohe Risiken prognostiziert, kommt das gesamte Repertoire des fortgeschrittenen „protest policing“ zum Zuge. Wie nachfolgend dargestellt, reicht das von der bloßen Demonstration polizeilicher Machtmittel bis zu deren Einsatz.

---

<sup>10</sup> Emma Sammet hat dieses Vorgehen jüngst als „deeskalative‘ Einhegung“ bezeichnet: Warum der 1. Mai keine „taktische Meisterleistung“ der Polizei war, in: [www.verfassungsblog.de/versammlungskontrolle-und-versammlungsfreiheit](http://www.verfassungsblog.de/versammlungskontrolle-und-versammlungsfreiheit)

Abhängig von der Lageeinschätzung und abhängig von den politisch-polizeilichen Prioritäten sind die Grenzen zwischen diesen Mustern fließend und betreffen ggf. unterschiedliche Blöcke einer Versammlung in unterschiedlicher Härte. Dabei wird der polizeiliche Spielraum insgesamt begrenzt (oder geöffnet) von den rechtlichen Vorgaben, den (öffentlich geäußerten) Erwartungen der politischen Klasse und der strafrechtlichen Aufarbeitung der Geschehnisse. Zur Erzielung des gewünschten Härtegrads kann sich die Polizei eines breiten Repertoires an Instrumenten bedienen, die sich auf vier Handlungsebenen beziehen: (1) versammlungsrechtliche Auflagen und Verbote, (2) Maßnahmen im Vorfeld von Versammlungen, (3) Verhalten während des Ereignisses und (4) „ereignisbegleitende“ Öffentlichkeitsarbeit.

## **Auflagen und Verbote**

Mit der Ausnahme von „Spontanversammlungen“ sind Versammlungen unter freiem Himmel der Versammlungsbehörde „anzuzeigen“. Das folgt dem Wortlaut aus Art. 8 GG, führt aber faktisch zu einem Genehmigungsvorbehalt.<sup>11</sup> Denn die Polizeibehörde kann zum Schutz anderer Rechtsgüter (die „gleichwertig“ mit dem der Versammlungsfreiheit sind) Auflagen erlassen oder die Demonstration insgesamt untersagen. Die Entscheidungen der Versammlungsbehörde können verwaltungsgerichtlich angefochten werden – was relativ häufig geschieht und ggf. durch alle Instanzen führen kann.

Sicher wären die Praxis der Auflagen und ihre gerichtliche Bewertung eine gründlichere Betrachtung wert.<sup>12</sup> An dieser Stelle soll nur auf zwei Aspekte hingewiesen werden, die eine polizeiliche Unterhöhnung des Versammlungsrechts besonders deutlich zeigen: Der erste bezieht sich auf die großen demonstrationsfreien Räume, die durch polizeiliche Allgemeinverfügungen und Aufenthaltsverbote etabliert werden. Beim Hamburger G20-Gipfel 2017 wurden Demonstrationen in einem 38 Quadratkilometer großen Gebiet in der Innenstadt untersagt.<sup>13</sup> In Heiligendamm

---

11 Busch, H.: Per Gesetz gegen ein Grundrecht, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 72 (2/2002), S. 12-17 (12)

12 Die Chancen gerichtlicher Kontrollen werden durch die ggw. laufenden Novellierungen der Landesversammlungsgesetze verringert, die die rechtlichen Handlungsspielräume der Behörden erweitern, s. hierzu: Kühne, M.: Umkämpftes Demonstrationsrecht, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 131 (März 2023), S. 88-95.

13 Busch, H.; Monroy, M.: Keine Polizeigewalt?, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 113 (September 2017), S. 79-90 (81)

2007 (G8) wie in Elmau 2022 (G7) wurde das Tagungsgelände weiträumig durch Zäune geschützt. Versammlungsorte und -routen wurden nur außerhalb der Hör- und Sichtweite vom Gipfelgeschehen zugelassen oder sie wurden auf Abstand gehalten von den Orten, die zentral für das Anliegen sind. In die „Schutzzonen“ einzudringen, um die Adressat\*innen des Protest sinnlich erreichen zu können, bedeutet, gegen die polizei- oder versammlungsrechtlichen Auflagen zu verstoßen und löst die polizeiliche Abwehr aus. Demonstrierende stehen hier vor der Alternative, weitab vom Geschehen das eigene Anliegen zu artikulieren oder die Konfrontation mit der Polizei zu riskieren und – wenn das Katz-und-Maus-Spiel nicht gelingt – in die Gewalt- und Kriminalisierungsfälle zu laufen.<sup>14</sup>

Der zweite Aspekt bezieht sich auf die versammlungsrechtlichen Auseinandersetzungen. Mehrfach ist in den vergangenen Jahren auf das offenkundig absichtliche Spielen auf Zeit der Versammlungsbehörde hingewiesen worden: Deren Auflagen oder auch deren Entgegnungen vor dem Verwaltungsgericht kommen so spät, dass nur noch gerichtliche Eilverfahren möglich sind, die eine eigenständige Prüfung der Gerichte nicht zulassen, so dass sie der polizeilichen Gefahrenprognose nichts entgegenzusetzen können.<sup>15</sup> Mitunter kommen Entscheidungen der Gerichte so spät, dass das Ereignis längst vorbei und die Rechtswidrigkeit der polizeilichen Maßnahmen belanglos ist.<sup>16</sup>

## Vorfeld-Maßnahmen

Jenseits der versammlungsrechtlichen „Engführung“ aus polizeilicher Perspektive problematisch erscheinender Versammlungen, kann auf verschiedenen Wegen versucht werden, bestimmte Personen fernzuhalten und/oder ihnen die Wahrnehmung ihres Demonstrationsrechts zu erschweren. Die Palette der zur Verfügung stehenden Instrumente ist groß;

---

14 für Heiligendamm s. Steven, E.: Demonstrationen trotz polizeilicher Eingriffe, in: Republikanischer Anwältinnen- und Anwälteverein (Hg.): Feindbild Demonstrant, Berlin, Hamburg 2008, S. 67-71; für Lützerath s. Komitee für Grundrechte und Demokratie: Entscheidung für Gewalt. Bericht über die Demonstrationsbeobachtung rund um die Räumung von Lützerath, Januar 2023, [www.grundrechtekomitee.de/fileadmin/user\\_upload/Entscheidung\\_fuer\\_Gewalt\\_Bericht\\_Demobeobachtung\\_Luetzerath\\_2023.pdf](http://www.grundrechtekomitee.de/fileadmin/user_upload/Entscheidung_fuer_Gewalt_Bericht_Demobeobachtung_Luetzerath_2023.pdf)

15 für Lützerath s. Komitee a.a.O. (Fn. 14), S. 15; für Elmau s. Komitee für Grundrechte und Demokratie: G7 2022. Versammlungsfreiheit wird zur Farce, Köln 2023, S. 17

16 für G20 in Hamburg etwa der Konflikt um das Protestcamp auf Entenwerder; die Rechtswidrigkeit wurde gerichtlich erst 2022 festgestellt, s. Komitee für Grundrechte und Demokratie: Geschichte der Eskalation eines einwöchigen Protestgeschehens, S. 9, [www.grundrechtekomitee.de/fileadmin/user\\_upload/Publikationen/G20\\_Protest.pdf](http://www.grundrechtekomitee.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/G20_Protest.pdf)

sie reicht von Durchsuchungen an den Herkunftsorten von vermutlich Demonstrierenden über die Einreiseverweigerung bei internationalen Protestereignissen bis zu „Gefährderansprachen“ und Kontrollen auf den Anreisewegen – auf Bahnhöfen, Autobahnraststätten, Zufahrtswegen zum Zielort.

Zum präventiven Repertoire gehört auch der Unterbindungsgewahrsam, dem die Aktionen der „Letzten Generation“ eine neue Popularität beschert haben: Um Wiederholungstaten zu vermeiden, kann die Polizei Personen in Gewahrsam nehmen, wobei die zulässige Höchstdauer in den Bundesländern sehr unterschiedlich festgelegt ist. Die Freiheitsentziehung ist beim Unterbindungsgewahrsam nicht Folge einer strafbaren Handlung, sondern der polizeilichen Vermutung, dass die betreffende Person eine solche begehen wird.<sup>17</sup>

## **Einsatzgeschehen**

Die dritte Einflussebene bezieht sich auf das konkrete Einsatzgeschehen. Sie beginnt bei der Festlegung der Einsatzziele, wird konkretisiert in einzelne Strategien und materialisiert sich schließlich im Umfang und in der Art des eingesetzten Personals, der Ausrüstung und Bewaffnung. Die Ziele variieren selbstredend von Anlass zu Anlass. Bedeutsam ist hier, dass mitunter bereits auf dieser Ebene Einsatzschwellen festgelegt werden, etwa wenn das Betreten eines Gebietes verhindert oder bei Verstößen gegen Auflagen oder bei Vermummung unmittelbar interveniert werden soll. Im Hinblick auf den strategischen Ansatz existiert eine „defensive“ Variante, bei der Einsatzkräfte und -mittel als Kräfte für den „Ernstfall“ in der Nähe, aber nicht wahrnehmbar für die Demonstrierenden bereitgehalten werden. Oder diese Kräfte werden demonstrativ, aber zunächst passiv eingesetzt („Showing Force“). Mit dieser Strategie der Abschreckung soll die polizeiliche Übermacht sinnlich erfahrbar werden und dadurch disziplinierend wirken. Im Beitrag von Stephanie Schmidt in diesem Heft wird gezeigt, dass die Beeinflussung der Demo-„Atmosphäre“ mittlerweile integrierter Bestandteil von „protest policing“ ist. Dabei kann die Strategie der Einschüchterung qua Inszenierung verschiedene Instrumente einsetzen:

---

<sup>17</sup> zum Unterbindungsgewahrsam s. Busl, A.: Der „Gefährder“ im Polizeirecht, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 127 (Dezember 2021), S. 53-63 (59-61)

- Die schiere Übermacht an uniformiertem Personal. Beim G20 in Hamburg waren über 31.000 Polizist\*innen im Einsatz.<sup>18</sup> In Heiligendamm waren „nur“ 17.800 Polizist\*innen eingesetzt, allerdings von 1.100 Bundeswehrangehörigen in Amtshilfe verstärkt.
- Die martialische Ausrüstung des eingesetzten Personals: Einsatzanzug, Schutzbekleidung samt Helm und Schutzschild, Pistole, Schlagstock, mitunter berittene Polizei.
- Die eingesetzten Transport- und Hilfsmittel: Wasserwerfer, Tränengas, besonders geschützte Fahrzeuge, gut sichtbare Videokameras.
- In Heiligendamm wurden im Rahmen der Amtshilfe auch Tornados und gepanzerte Fahrzeuge der Bundeswehr eingesetzt.<sup>19</sup>

Es fällt schwer, diesen Aufmarsch der Staatsgewalt als „versammlungs-freundlich“ zu betrachten. Offenkundig ist vielmehr, dass durch dieses Aufgebot zumindest eine beklemmende Stimmung geschaffen wird.

Zwischen dem Zeigen des eigenen Gewaltpotenzials und dessen Einsatz ist mitunter nur ein kleiner Schritt. Insbesondere ist strittig, welchen Anteil die sichtbare Demonstration polizeilicher Übermacht und Gewalthaftigkeit auf die Gewaltdynamik hat: Muss die Polizei gewalthaft eingreifen, weil aus der Versammlung/ dem Demonstrationszug schützenswerte Rechtsgüter angegriffen werden, oder heizt das „Showing Force“ die Atmosphäre so auf, dass sie die Schwelle zur Gewalt deutlich absenkt?

Im Ernstfall steht der Polizei ein breites Arsenal der Gewaltanwendung und der Hilfsmittel physischer Gewalt zur Verfügung. Auch hier sollen nur zwei Aspekte erwähnt werden: die taktische Aufstellung und die materielle Ausstattung. In historischer Perspektive waren die Ausstattung und Bewaffnung der deutschen Polizeien durch die Entmilitarisierung geprägt.<sup>20</sup> In den letzten Jahrzehnten ist aber eine deutliche Aufrüstung zur Bewältigung von „zivilen Einsatzlagen“ zu beobachten. Der häufige Einsatz von Spezialeinsatzkommandos (SEKs) mit entsprechender Ausrüstung und Bewaffnung kann als Indiz für diese Entwicklung gelten.<sup>21</sup>

---

18 Bürgerschaft Hamburg Drs. 21/14350 v. 20.9.2018

19 s. Bürgerrechte & Polizei/CILIP 88 (3/2007), S. 81f.; der Einsatz des Tornadojets wurde im September 2021 (!) als rechtswidrig bezeichnet, s. Bürgerrechte & Polizei/CILIP 127 (Dezember 2021), S. 115

20 Werkentin, F.: Die Restauration der deutschen Polizei, Frankfurt, New York 1984, S. 185ff.

21 Kirsch, M.: Militarisierung des Protest Policing, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 114 (November 2017), S. 78-83

Im Hinblick auf das taktische Vorgehen reicht die polizeiliche Spanne von den „Kommunikations“-Beamt\*innen, die häufig in bemerkenswert freundlicher, wenngleich bewaffneter Weise auftreten,<sup>22</sup> bis zu den Beweissicherungs- und Festnahmeeinheiten (BFE) und andere polizeilichen Spezialeinheiten, die für die handfesten Einsätze stehen.<sup>23</sup> Die BFE sind Resultat des rechtlichen Gebots, zwischen Störenden/Straftäter\*innen und friedlich Demonstrierenden polizeilich zu unterscheiden. Denn sie sollen die Zielpersonen festnehmen oder – sofern das nicht möglich ist – die Beweise sichern, so dass im Nachgang Strafverfolgung möglich wird. Der Verstoß gegen Auflagen, die Strafbarkeit des Landfriedensbruchs und die Verstöße gegen das Vermummungsverbot sind regelmäßig die in Rede stehenden Anlasstaten. Dabei gerät die polizeiliche Strafverfolgungspflicht häufig in Konflikt mit der polizeilichen Aufgabe der Gefahrenabwehr: Kommt die Einsatzleitung zu der Auffassung, dass ein unmittelbares Einschreiten (etwa die Festnahme vermummter Personen) zu eskalierenden Protesten führen würde, dann kann der Eingriff auf später oder dank Beweissicherung auf die strafrechtliche Ahndung verschoben werden.<sup>24</sup> Dies bedeutet im Ergebnis, dass es für das polizeiliche Einschreiten bei Demonstrationen keinen rechtlichen Automatismus gibt, sondern es vielmehr von polizeilichen Einschätzungen und Kalkülen abhängt.

Mit der eigenen Wo\*manpower im Rücken, kann die Polizei dieses Ermessen zur Erreichung ihrer Ziele nutzen. Es liegt bei ihr zu entscheiden, ob gegen vermummte Personen eingeschritten wird oder ob sie beim Verlassen von Demonstrationsrouten interveniert oder eine Versammlung zwecks Identitätsüberprüfung für Stunden einkesselt. Damit schafft die Polizei oftmals selbst die Gelegenheiten, die den Ausbruch von Gewalt befördern: Beim Hamburger G20-Gipfel eskalierte die Lage vollends, nachdem die Polizei versucht hatte, den als „potentiell gewalttätig eingeschätzten Teil vom friedlichen Teil der Demonstration“ zu trennen. Der Sonderausschuss der Hamburger Bürgerschaft räumte später ein: Diese

---

22 Komitee für Grundrechte und Demokratie: Versammlungsfreiheit wird zur Farce. Demonstrationsbeobachtung vom 24. bis 27. Juni 2022 in München und Garmisch-Partenkirchen zum G7, Köln 2022, S. 19, [www.grundrechtekomitee.de/fileadmin/user\\_upload/G7\\_Elmau-Grundrechtekomitee.pdf](http://www.grundrechtekomitee.de/fileadmin/user_upload/G7_Elmau-Grundrechtekomitee.pdf)

23 exemplarisch: Mundt, A.: „Gewaltsam, ziellos, einschüchternd“. Die polizeilichen Festnahmeeinheiten bei den G8-Protesten, in: Republikanischer Anwältinnen- und Anwälteverein a.a.O. (Fn. 14), S. 73-78

24 Bürger a.a.O. (Fn. 5), S. 29

„in dieser Form und Größenordnung bundesweit bislang noch nie angewandte Vorgehensweise gelang nicht, aufgrund einer Fehleinschätzung zur Örtlichkeit und vermeintlich unbeteiligter Personen“.<sup>25</sup> Ähnliche Zuspitzungen der Lage durch die polizeilichen Strategien lassen sich bei vielen Ereignissen beobachten. Regelmäßig steht dann die Frage im Raum, ob die Lage nicht besser hätte bewältigt werden können, wenn auf den massiven/gewalttätige Polizeieinsatz verzichtet worden wäre.

Es bleibt Spekulation, ob Absicht oder Unfähigkeit zu diesen Entscheidungen führten. Im Ergebnis schuf das polizeiliche Vorgehen die Gelegenheiten zur Gewaltausübung – und zwar auf beiden Seiten.<sup>26</sup> Auf diesen Zusammenhang hinzuweisen, verkennt nicht, dass es Demonstrierende gibt, die die polizeiliche Kampfpose als Einladung zum Ausleben ihrer eigenen Gewaltphantasien nutzen. Je mehr eine aufgeklärte und versammlungsfreundliche Polizei dies in Rechnung stellt, desto flexibler und zurückhaltender müsste sie mit ihrem Gewaltpotenzial verfahren. Zu häufig ist jedoch das Gegenteil der Fall: Mit dem massiven Polizeieinsatz geraten die Ereignisse erst recht außer Kontrolle. Sachschäden und Verletzte auf beiden Seiten sind die Folge. Nicht zufällig betreffen die meisten Meldungen zu als unrechtmäßig empfundener Polizeigewalt die Einsätze bei Demonstrationen.<sup>27</sup> Spätestens mit den Eskalationen haben die Demonstrierenden verloren: Beklemmung und Angst (etwa im Kessel), Polizeigewalt, strafrechtliche Verfolgung, körperliche Gewalt werden begleitet von der öffentlichen Resonanz, die das eigentliche Anliegen ganz hinter den Bildern von Gewalt und Randalen zurücktreten lässt.

## Öffentlichkeitsarbeit

Die vierte Ebene polizeilichen Protest-Agierens stellt die Öffentlichkeitsarbeit dar. Sie ist eine kontinuierliche Tätigkeit, die von der Vorbereitungsphase über die Einsatzbegleitung (quasi simultan über die Sozialen Medien) bis zur Nachbereitung reicht. Wird auf der Straße entschieden,

---

25 Bürgerschaft Hamburg Drs. 21/14350 v. 20.9.2018

26 exemplarisch: Malthaner, S.; Teune, S. (Hg.): Eskalation. Dynamiken der Gewalt im Kontext der G8-Proteste in Hamburg 2017, Hamburg, Berlin 2018, insbes. S. 55ff., [https://g20.protestinstitut.eu/wp-content/uploads/2018/09/Eskalation\\_Hamburg2017.pdf](https://g20.protestinstitut.eu/wp-content/uploads/2018/09/Eskalation_Hamburg2017.pdf)

27 Bei 55% der Befragten, die angaben, unrechtmäßige Polizeigewalt erfahren zu haben, geschah dies im Rahmen von Demonstrationen bzw. politischen Aktionen, s. Abdul-Rahman, L. u.a.: Gewalt im Amt. Übermäßige polizeiliche Gewaltanwendung und ihre Aufarbeitung, Frankfurt, New York 2023, S. 44

wer sich physisch durchsetzt – eine „Schlacht“, deren Ergebnis immer schon im Voraus feststeht –, entscheidet die kommunikative Darstellung über die öffentlich-politische Dominanz. Im „Kampf und die Köpfe“ lassen sich drei polizeiliche Strategien feststellen:

- Die aktive Information der Öffentlichkeit über die „Lage“ im Vorfeld von Versammlungen. Besonders prominent ist die Warnung vor bestimmten Gruppen von Gewalttäter\*innen, vor der erwarteten Radikalisierung etc. Damit wird die Öffentlichkeit bereits eingestimmt; zugleich wird der polizeiliche Aufwand legitimiert. Stellen sich die Warnungen als falsch heraus, kann die Friedlichkeit des Protests auf den cleveren Polizeieinsatz zurückgeführt werden. Statt die falsche Lageeinschätzung zuzugestehen, wird die Gewalt-Unterstellung auf diese Weise indirekt bestätigt.
- Während der Ereignisse informiert die Polizei in den Sozialen Medien fast simultan. Mehrfach sind Falschmeldungen auf diesen Kanälen nachgewiesen worden.<sup>28</sup> In den laufenden Ereignissen haben sie das Potenzial die Emotionen und Taten der Beteiligten anzufachen; was freilich auch für die Kommunikation unter den Demonstrierenden gilt.<sup>29</sup>
- Um die eigene Informationsarbeit zu schützen, werden unliebsame Journalist\*innen und Beobachter\*innen vom Geschehen ferngehalten. Betretungsverbote und verweigerte Akkreditierungen erschweren eine unabhängige Berichterstattung. Mit dem Versammlungsrecht gerät auch die Pressefreiheit in die Defensive.<sup>30</sup>

Dass die Darstellungen der Polizei und von Demonstrierenden häufig nicht übereinstimmen, dass Ursachen und Schuld jeweils der anderen Seite zugeschrieben werden, kann nicht verwundern. Dass die Polizei dabei nicht als vermeintlich objektiv Beobachtende, sondern als beteiligte (Konflikt-)Partei tätig wird, widerspricht allerdings dem behaupteten Neutralitätsgebot. Weitaus problematischer und folgenreicher ist, dass

---

28 Rote Hilfe (Hg.): Der G8 2007 in Heiligendamm. Von Armeeeinsatz bis Zensur. Ein ABC der Repression, Göttingen 2007, S. 61; s. a. Donat, U. u.a.: Gipfel der Lügen, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 88 (3/2007), S. 10-17

29 Hartmann, E.; Lang, F.: Protestzwittern. Wie Twitter-Netzwerke zur Eskalation der G20-Proteste im Hamburg 2017 beitragen, in: sozialpolitik.ch 2020, H. 1, [www.sozialpolitik.ch/article/download/3719/3375/5610](http://www.sozialpolitik.ch/article/download/3719/3375/5610)

30 Exemplarisch G20 in Hamburg, s. Komitee a.a.O. (Fn. 16), S. 30. Das Interview mit „Between the Lines“ in diesem Heft weist darauf hin, dass in jüngerer Zeit die Pressefreiheit auch und vermehrt durch rechte und „Anti Corona“-Demonstrierende bedroht wird – und auf diese Bedrohung nicht polizeilich, sondern zivilgesellschaftlich reagiert wird.

Falschinformationen in die Welt gesetzt werden, die das laufende Geschehen eskalieren und dass der Zugang von Journalist\*innen polizeilich reguliert wird. Damit wird das Ungleichgewicht zwischen staatlich-polizeilicher Öffentlichkeit und zivilgesellschaftlicher Gegenöffentlichkeit erheblich verschärft.

## **Politische Vorgaben – repressiver Verbund**

Dass die Polizei auf der Seite des Staates, des geltenden Rechts, der bestehenden gesellschaftlichen Ordnung steht, das ist ihr Zweck als Institution. Ohne diesen Zweck und damit die Institution infrage zu stellen (worauf an dieser Stelle bewusst verzichtet wird), legt bereits eine weniger grundsätzliche Perspektive den Hinweis nahe, dass der Bezug auf die Rechtsordnung oder auf die Verfassung nicht identisch ist mit den Entscheidungen und Vorgaben der aktuell Regierenden. Offenkundig ist, dass die Polizei eingesetzt wird, um bestimmte politische Entscheidungen gegen Widerstand durchzusetzen. Mögen die Entscheidungen sich früher (wie bei den Atomkraftwerken und -anlagen in Whyll, Kalkar, Wackersdorf) oder später („friedliche“ Nutzung der Atomenergie, Hausbesetzungen) als unsinnig erweisen. Noch offensichtlicher ist diese Politikabhängigkeit der Polizei bei konkreten Einzelentscheidungen, sei es einen „Gipfel“ mitten in Hamburg zu veranstalten oder das Dorf Lützerath für den Kohleabbau zu einem bestimmten Zeitpunkt zu räumen. Die politischen Vorgaben – auch wenn es nur Erwartungshaltungen sein sollten – präformieren den polizeilichen Ansatz. Denn das, was die Polizei tut, ergibt sich keineswegs eindeutig aus den rechtlichen Vorgaben – wie gerne unterstellt wird. Vielmehr bleibt es immer eine Frage des Ermessens, ob in der jeweiligen Lage die Strafverfolgung oder die Gewährleistung von Sicherheit dominiert. Dass das politische Gerede, der Rechtsstaat dürfe sich von den Gewalttäter\*innen nicht auf der Nase herumtanzen lassen, er müsse deshalb mit unmittelbarer Härte reagieren, nicht zu einer ernstgemeinten Deeskalation passt, scheint die politisch Verantwortlichen nicht zu stören. Dabei zeigen sich mitunter deutliche Differenzen zwischen den politischen Dramatisierungen und polizeilicher Praxis. Während etwa die Politik unisono nicht müde wird, die Gemeingefährlichkeit der Proteste der „Letzten Generation“ zu betonen, handeln die Einsatzkräfte sehr unterschiedlich: Teilweise agieren sie ausgesprochen professionell, etwa indem sie die „Klima-Kleber“ vorsichtig vom Straßenbelag lösen und sie vor der

Selbstjustiz v. a. der männlichen Autofahrenden schützen. Teilweise räumen sie mit Schmerzgriffen und roher physischer Gewalt.<sup>31</sup>

Geformt durch die politischen Vorgaben, wird das polizeiliche Vorgehen durch die strafrechtliche Nachbereitung unterstützt. Im Umgang mit sozialem Protest scheint der Glaube an die Präventivwirkung des Strafen besonders wirkmächtig zu sein. Das Strafen beginnt im Polizeieinsatz – vom Unterbindungsgewahrsam über die körperliche Gewalt bis zu den Gewahrsamnahmen während des Einsatzes. Es findet seine Fortsetzung in der nachfolgenden Strafverfolgung. In der Vergangenheit entpuppten sich die Strafandrohungen als Einschüchterungsinstrumente, die der juristischen Prüfung nicht standhielten.<sup>32</sup> Mittlerweile zeichnet sich die Justiz durch besondere Härte aus: Nach dem G20-Gipfel in Hamburg wurden 3.600 Strafverfahren eingeleitet, eine Sonderkommission mit 160 Polizeibeamt\*innen wurde gebildet, mit 200 Razzien und mehreren Öffentlichkeitsfahndungen wurde nach Tatverdächtigen gefahndet. Während einige drastische Haftstrafen verhängt wurden, war auch fünf Jahre nach den Ereignissen die Strafverfolgung nicht beendet.<sup>33</sup> Darauf, dass die Justiz die Zügel anzieht, deutet auch das Urteil des Amtsgericht Berlin-Tiergarten hin, das eine „Klima-Kleberin“ zu einer viermonatigen Haftstrafe ohne Bewährung verurteilte.<sup>34</sup> Die jüngsten Ermittlungen und Razzien gegen die „Letzte Generation“ wegen des Verdachts auf Bildung oder Unterstützung einer kriminellen Vereinigung zeigt, dass (zumindest die bayerische) Justiz bereit ist, die Möglichkeiten der Strafverfolgung maximal auszuschöpfen.<sup>35</sup> Ob harte Einsätze, polizeiliche Freiheitsbeschränkungen und symbolisch aufgeladenes hartes Strafen dem Gebot der „Demonstrationsfreundlichkeit“ entsprechen, darf bezweifelt werden.

---

31 exemplarisch: die Eingangssequenz der MDR-Dokumentation „Inside Letzte Generation“, [www.youtube.com/watch?v=M6N8YelMK74](http://www.youtube.com/watch?v=M6N8YelMK74)

32 s. unsere zusammenfassende Meldung zum G8-Gipfen in Heiligendamm: von 1.600 Ermittlungsverfahren gegen Demonstrierende führten weniger als 3% zu einer Verurteilung; auch von den 1.000 Gewahrsamnahmen wurden nur wenige gerichtlich bestätigt: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 90 (H. 2/2008), S. 80f.

33 Fünf Jahre danach: Justiz findet immer noch kein Ende, [www.abendblatt.de](http://www.abendblatt.de) v. 2.7.2022

34 Nach Klebeaktion an Gemälde: Haftstrafen für Klimaschützerin, [www.sueddeutsche.de](http://www.sueddeutsche.de) v. 26.4.23

35 Razzia bei Mitgliedern der „Letzten Generation“, [sueddeutsche.de](http://sueddeutsche.de) v. 24.5.2023. Wie mit Mitteln des Strafrechts versucht wird, politische Anliegen mundtot zu machen, lässt sich auch anderswo beobachten, wie Sonja John in ihrem Beitrag in diesem Heft zum Umgang mit Protesten indigener Gruppen in Kanada zeigt.

## Wirkungen

Die Wirkungen der polizeilichen Einsätze gegenüber politischen Kundgebungen im öffentlichen Raum sind vielfältig. Im Hinblick auf die Bedeutung, die dem Versammlungsrecht in demokratisch verfassten Staaten zukommen soll, sind drei Wirkungen besonders bedeutsam:

Erstens ist auf die negativen Wirkungen auf Demonstrierende und potenziell Demonstrierende hinzuweisen. Je nach Anlass ist die Polizei demonstrationsfreundlich oder demonstrationsfeindlich. Prognostiziert sie ein Vorhaben als gefährlich, dann wird es zu einer hochschwelligten und risikobehafteten Angelegenheit – das reicht von der Verrufserklärung im Voraus (Demonstrierende als potenzielle Gewalttätige) bis zur harten Strafverfolgung im Nachspiel. Selbst wenn alles das ausbleibt: Die Teilnahme an einem in polizeilicher Umschließung laufenden Demonstrationsszug löst eher Beklemmung als demokratisches Selbstbewusstsein aus. Statt einer reichen Kultur der öffentlichen Auseinandersetzung führt eine solche Strategie zum Rückzug ins Private oder – seltener – zu radikaleren Formen, der eigenen Sichtweise Geltung zu verschaffen.

Zweitens sind polizeiliche Strategien geeignet, die Anliegen des Protests in den Hintergrund zu drängen. Vor allem der Weg über die kalkulierte Gewalteskalation führt dazu, dass nicht nur das Anliegen der Demonstrierenden desavouiert wird, sondern dass die Öffentlichkeit vorrangig über die Gewalt diskutiert.

Drittens – und das gilt für die gelungenen Formen deeskalierender Polizeieinsätze – werden friedlich „polizierte“ Demonstrationen zu einem alltäglichen Ereignis, das politisch nichts in Bewegung setzt. Ein gutes „Management“ von politischen Willensbildungen im öffentlichen Raum begrenzt deren Folgen. Sei es, dass der gesellschaftliche Alltag möglichst wenig beeinträchtigt wird, sei es, dass alles so friedlich und ordentlich abläuft, dass die politisch verantwortlichen Adressat\*innen die Botschaften wortreich ignorieren können.

Tina Keller und Elke Steven weisen in ihrem Beitrag in diesem Heft darauf hin, dass sich nicht allein das „protest policing“ deutlich gewandelt hat, sondern ebenso die Anlässe, Strategien und Formen des Protests selbst. In dieser Feststellung liegt die bürgerrechtliche Perspektive: Wenn Demonstrationen und politische Aktionen Teil einer demokratischen Kultur bleiben wollen, müssen sie weiterhin nach neuen Wegen suchen, die polizeilichen Deformationen ihres Protests zu überwinden.

# Enactment als Polizeitraining<sup>1</sup>

## Über die sinnliche Vermittlung von Protest Policing

von Andrea Kretschmann

In den letzten 50 Jahren hat sich das Training für *public order policing* – darunter für solches im Bereich ‚Protest‘ – weltweit in erheblichem Maße professionalisiert. Dabei prägen *enactments* möglicher Einsatzlagen die Übungen dergestalt, dass in eigens gebauten städtischen Attrappen mögliche Einsatzlagen simuliert werden. Aufgrund ihres besonders sinnlichen Charakters hat diese Vermittlung von *protest policing* eine hohe sozial konstitutive Durchschlagskraft. Dies wird dann zum Problem, wenn – wie es bei der derzeit dominanten Ausrichtung der Trainings den Anschein hat –, Demonstrationen weniger als Wahrnehmung von Bürgerrechten betrachtet, sondern als gefährliche Ordnungsstörungen eingestuft werden.

*Enactments* prägen zunehmend das Training von *public order*-Lagen weltweit. Darunter verstanden werden Praktiken des Nachahmens, des Vorschreibens, der Mimesis als Rekonstruktion von Vergangenen und als Präskription des möglicherweise Kommenden. Gemeint sind erlebte Einsatzlagen, ebenso wie antizipierte. In den Übungen trainieren die Polizeien unter kontrollierten Bedingungen, was real geschehen soll. In immer mehr Ländern, auch den hier betrachteten europäischen Ländern mit einem besonderen Fokus auf Deutschland, hat sich diese Art des Trainings inzwischen professionalisiert dahingehend, dass eigens gebaute städtische Nachbildungen das Üben komplexer Lagen auch in großen Gruppen und unter maximaler Eskalation des Geschehens erlauben. Die seitens der Polizeien gebauten städtischen Anlagen auf Schulungsgeländen für *public order*-Situationen dienen neben dem *policing* von Fußballspielen und anderen Großereignissen zentral dem Training für das *policing*

---

<sup>1</sup> größere Teile dieses Beitrags erschienen bereits in Kretschmann, A.: *Protest policing* in der Ausbildung: Was vermitteln simulative Trainings?, in: format magazine 2022, No. 12, S. 42-47

von Protest. Die Polizeien entwickeln hierfür möglichst realitätsgetreue Szenarien, die sie unter umfangreichem Material- und Personeneinsatz umsetzen. In verteilten Rollen übernimmt eine Gruppe von Polizist\*innen die Rolle der Demonstrierenden. Die übrigen nehmen den Polizeieinsatz vor. Mit manchmal hunderten Polizist\*innen werden Proteste simuliert. In aller Regel sind diese von schweren Ausschreitungen gekennzeichnet: der Bewurf der Polizei durch Flaschen oder Molotowcocktails, das Anzünden von Autos oder der Bau von Barrikaden gehören etwa zum Repertoire. Der Einsatz theatraler Mittel soll ein Training unter möglichst authentischen Bedingungen gewährleisten.

Die *enactments* sind zumeist nach innen gerichtet<sup>2</sup> und dienen neben der Ausbildung (in Deutschland: der Bereitschaftspolizeien des Bundes und der Länder) der Vereinheitlichung der Praktiken und der Innovation qua Experimentation. Sie ergänzen und diversifizieren andere Formen simulativer Trainings in der Polizeiarbeit, wie sie in Form des kognitiv erdachten Szenarios, des Rollenspiels oder der Computersimulation auftreten. Dabei bemühen sich die Polizeien (von virtual reality-Trainings einmal abgesehen<sup>3</sup>) um eine vergleichsweise realitätsgetreue Ausgestaltung – mit der Konsequenz, dass sie, was sie nur zu polizieren meinen, in besonderem Maße sinnlich herstellen.

## Entwicklung von *enactments* im Training ab den 1960ern

Es ist eine relativ neue Entwicklung, dass für *public order*-Lagen überhaupt trainiert wird. In vielen europäischen Ländern gehört ein diesbezügliches Training seit den 1980er Jahren zum Ausbildungsrepertoire. Bis in die 1960er Jahre hinein war dies jedoch nur vereinzelt vorgesehen, weil *protest policing* im Sinne der Strategie einer *escalated force*<sup>4</sup> im Problemfall gleichbedeutend mit dem Auseinandertreiben der Menge war. Angewendet

---

2 s. jedoch einige vorrangig auf ihre Öffentlichkeitswirksamkeit ausgerichtete Trainings wie in Österreich und – die wohl bislang größte Simulation mit 12.000 Polizist\*innen – in China, [www.dw.com/de/österreichische-polizisten-und-soldaten-trainieren-abwehr-von-flüchtlingen/a-44396634](http://www.dw.com/de/österreichische-polizisten-und-soldaten-trainieren-abwehr-von-flüchtlingen/a-44396634) und [www.globaltimes.cn/content/1160484.shtml](http://www.globaltimes.cn/content/1160484.shtml)

3 z. B. von der Burg, L; Eberau, J.; Janssen, J.: Virtual Reality Trainings bei Polizeibehörden, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 131 (März 2023), S. 76-87

4 McPhail, C.; Schweingruber, D.; McCarty J.: Policing Protest in the United States. 1960–1995, in: della Porta, D.; Reiter, H. (Hg.): Policing Protest: The Control of Mass Demonstrations in Western Democracies, Minneapolis 1998, S. 49-69

wurden im *protest policing* Praktiken, die für den Umgang mit Protest nicht spezifisch waren. Mit der Erweiterung des Demokratieverständnisses der europäischen Gesellschaften ab den 1960er Jahren verlor das bisherige polizeiliche Vorgehen jedoch an Legitimität. Insgesamt standen die Polizeien durch ein als brutal und unverhältnismäßig erlebtes Vorgehen öffentlich in der Kritik. Innerhalb der Polizeien stieß dies eine Phase offener Reflexion über Einsatzphilosophien im *protest policing* an,<sup>5</sup> die in vielen Ländern den Ausschlag für einen Ausbau polizeilicher Trainingsinfrastruktur in Form artifizierlicher Städte gab.

Im deutschen Kontext gehören derartig aufwändige Simulationstrainings, anders als etwa in Frankreich, England und Nordirland, bis heute kaum zur polizeilichen Praxis; auch wenn große Unterschiede von Bundesland zu Bundesland bestehen. Zwar führte – wie in Frankreich – der „protest-cycle“<sup>6</sup> von 1967 bis 1969 angesichts einer Akzeptanz- und Imagekrise der Polizeien zu Reformen im Bereich des *protest policing*.<sup>7</sup> In Deutschland resultierten diese Entwicklungen jedoch zunächst nicht im Bau von Schulungszentren mit einem eigens gebauten Areal für Trainings qua *enactments*, auch wenn paramilitärische Übungsszenarien des Bundesgrenzschutzes, der Vorläuferorganisation der Bundesbereitschaftspolizei, bereits in den 1950er Jahren Praxis waren.<sup>8</sup>

Heute verfügt die Landespolizei in Nordrhein-Westfalen – wahrscheinlich als einzige Länderpolizei<sup>9</sup> – über eigens gebaute städtische Anlagen für das Training von *protest policing* ihrer Bereitschaftspolizei.<sup>10</sup> Die

---

5 für Frankreich vgl. Berlière, J.-M.; Lévy, R.: Histoire des polices en France. De l'Ancien Régime à nos jours, Paris 2011, S. 242

6 Protestzyklen beziehen sich auf das konjunkturelle Ansteigen und Abfallen der Aktivitäten sozialer Bewegungen, vgl. Tarrow, S.: Power in Movement: Collective Action, Social Movements and Politics, Cambridge 1998

7 Weinbauer, K.: Innere Unruhe. Studentenproteste und die Krise der westdeutschen Schutzpolizei in den sechziger Jahren, in: Fürmetz, G.; Reinke H.; Weinbauer K. (Hg.): Nachkriegspolizei. Sicherheit und Ordnung in Ost- und Westdeutschland 1945-1969, Hamburg 2001, S. 303-325 (303)

8 Werkentin, F.: Die Restauration der deutschen Polizei. Innere Rüstung von 1945 bis zur Notstandsgesetzgebung, Frankfurt/Main 1984, S. 211-219

9 Wann die ersten simulativen Anlagen in Deutschland entstehen, ist nicht bekannt. Im Gegensatz zu Ländern wie Frankreich und England, die ihre Trainings und Trainingsstätten inzwischen öffentlichkeitswirksam präsentieren, finden die Trainings der Bereitschaftspolizeien der Länder und des Bundes verdeckt statt.

10 Informationsfilm des Landesamts für Ausbildung, Fortbildung und Personalangelegenheiten (LAFP) der Polizei NRW v. 20.6.2020, <https://lafp.polizei.nrw/artikel/so-arbeitet-das-lafp-nrw-informationsfilm-stellt-die-landesoberbehoerde-vor>

Polizei Niedersachsen hingegen trainiert zumeist nicht in dafür nachgebauten Städten, sondern – und auch dies mit größerem Aufwand nur für Führungspositionen wie Gruppenführer\*innen – in einer Polizeiliegenschaft.<sup>11</sup> Die Räume des Trainings und jene Bereiche, in denen die Verwaltungs-, Übernachtungs- und Schulungsräume untergebracht sind, sind damit nicht – wie anderswo – voneinander getrennt. Trainiert wird auf dem gesamten Gelände der Liegenschaft, deren Gebäude jeweils temporär umdefiniert und in der Folge „umgenutzt“ werden. Anders als etwa in England und Frankreich kann daher nicht in Innenräumen geübt werden, und es dürfen keine Beschädigungen an Häusern vorkommen. Nur gelegentlich werden verlassene Grundstücke oder Militärübungsplätze genutzt, die ähnliche Möglichkeiten wie in den anderen Ländern bieten.

## **Sinnliche Vermittlung von Protest**

Die möglichst realitätsgetreue Ausgestaltung der Trainings qua *enactment* gibt der Vermittlung der Aus- und Fortbildungsinhalte einen besonderen Charakter: Die Trainingsinhalte werden nicht abstrakt vermittelt, sondern sind in die Komplexität des Sozialen eingebettet. Mit dieser Art von Trainings ist intendiert, ein Geschehen möglichst detailreich darzustellen, um potenzielle Proteste auch sinnlich erfahrbar zu machen.

Hierfür herangezogen werden exemplarische, aus Sicht der Polizeien paradigmatische Fälle, die als Szenarios vorab kleinteilig entwickelt und anschließend qua theatraler Mittel aufgeführt werden. In den praktischen Trainings werden für komplexe Übungsszenarios Kulissen angefertigt (in Form städtischer Umgebungen), es werden Verkleidungen (z. B. in Form „szenetypischer Kleidung“ von „Demonstrierenden“) und Requisiten (z. B. Spruchbanner, Pyrotechnik, Plastik- oder Holzpflastersteine) einbezogen. Polizist\*innen, die Demonstrierende spielen, schauspielern – in Form des Rufens von Parolen, des Interagierens mit den Polizeien im Einsatz, des Haltens von Redebeiträgen etc. Es wird zudem in annähernder bis tatsächlicher Echtzeit trainiert. Damit werden in nie dagewesenem Maße sozio-kulturelle Aspekte von Demonstrationen in Übungssituatio-

---

<sup>11</sup> Die Bereitschaftspolizeien führen in der Regel innerhalb ihrer Einheiten mit geringem Aufwand (d. h. ohne aufwändig konzipiertes Szenario, ohne größere requisitäre Ausstattung, ohne derartige Gruppengrößen und lediglich in Form Einzelsequenzen) in ihren Liegenschaften ein wöchentliches Training durch.

nen integriert und die Polizist\*innen mit der Ungeordnetheit, Unübersichtlichkeit und Unwägbarkeit des Sozialen konfrontiert; das ist der Unterschied zum vergleichsweise abstrakten Training im offenen Gelände.

Die Simulationen sollen den Polizist\*innen durch Komplexitätssteigerungen qua sinnlicher Repräsentation von Sozialität den Eindruck eines realen Geschehens vermitteln. Sie werden gezielt eingesetzt, damit diese ihre Emotionen im Einsatz kennen- und kontrollieren lernen. Es soll so gewährleistet werden, dass Einsatzphilosophien mit ihren Techniken und Taktiken auch unter psychologisch erschwerten Bedingungen umgesetzt werden können. Damit werden Bedingungen für eine besonders einprägsame – sinnliche – Wissensvermittlung geschaffen, da die Erfahrungsebene ein intensives Verinnerlichen der Simulationen verspricht. Dieser Aspekt ist besonders hervorzuheben angesichts des Umstandes, dass die Simulationen in den meisten Ländern (jedoch nicht in Deutschland, wenn man vom niedersächsischen Beispiel ausgeht) die ersten „Demonstrationserfahrungen“ der Polizist\*innen darstellen.

## **Soziale Konstruktion durch *enactments***

Die *enactments* geben soziale Realität jedoch nicht einfach wieder, vielmehr werden mit ihnen eigene Wirklichkeiten geschaffen – mit Folgen für die Art und Weise, wie über geeignete Antworten auf Protest im Sinne von *protest policing* nachgedacht wird: Was auf den ersten Blick als annähernd realistische Darstellung von Protesten daherkommt, ist nach soziologischer Betrachtung immer bereits imaginativ angeeignete – und damit „verzerrte“ – Realität.

Für die Simulationen stellen die Polizeien Proteste entlang ihrer je spezifischen, polizeikulturell geprägten Vorstellungen und entlang ihrer organisationalen Erfordernisse nach. Die soziale Wirklichkeit von Demonstrationen fließt daher in die Simulationen in selektiver Form ein. Das bedeutet, dass bestimmte Aspekte von Protesten aufgegriffen und in die Simulationen integriert werden, während andere außen vor gelassen werden. Wiederum andere Inhalte sind gänzlich erfunden, etwa, wenn Phänomene imaginiert werden, die bislang noch nicht eingetreten sind, aber von denen Polizeien glauben, sich auf sie vorbereiten zu müssen (etwa, wie in Frankreich, der Schusswaffengebrauch eines einzelnen Demonstrierenden aus einer Demonstration heraus). Es existieren deshalb in den Simulationen freiwillig wie unfreiwillig immer wieder grobe Abweichungen zum realen Protestgeschehen.

So ist, um an dieser Stelle nur zwei Aspekte für England, Frankreich, Nordirland anzuführen, erstens zu berücksichtigen, dass zumeist keine durchschnittlichen Demonstrationen dargestellt werden: Anstatt dass friedliche, gesetzeskonforme Versammlungen<sup>12</sup> simuliert werden, richtet sich der Fokus der Simulationen fast ausschließlich auf den statistisch kleinsten Teil der Proteste: jene, die eskalativ verlaufen.

Da die Trainings auf alles, auch auf das Schlimmste, vorbereiten sollen, werden die *enactments* stets als *worst case*-Szenarien konzipiert. Im Verlauf der Übungen wird eine kurze, friedliche Eingangsphase schnell von Ausschreitungen abgelöst, die in ihrem Schweregrad kontinuierlich zunehmen. Diese Szenarien münden früh in bürgerkriegsartigen Zuständen. Die Polizist\*innen machen in den Trainings so die Erfahrung, dass jeder Protest eskaliert, auch wenn anfangs deeskalative Maßnahmen eingesetzt wurden, dass jeder Protest gewalttätig ist und dass jeder Protest bürgerkriegsartige Zustände annimmt. Selbst bei den eingangs rechtskonformen Handlungen der Demonstrierenden werden die Gefahr und der Rechtsbruch oft antizipiert – etwa, wenn wie in Frankreich betont wird, dass eine jetzt noch friedlich demonstrierende Person im nächsten Moment gewalttätig werden könne. Stets gefährden und unterminieren Demonstrationen, so die Vermittlung durch die Simulationen weiter, die öffentliche Sicherheit und Ordnung, die in der Folge mittels des größtmöglichen Einsatzes von polizeilicher Zwangsgewalt wiederhergestellt werden muss.

Zweitens wird das politische Spektrum nicht ausgewogen abgebildet. Es werden nahezu ausschließlich Proteste aus dem politisch linken Spektrum dargestellt, wobei diese, auch wenn sie linksliberal sein sollen (etwa, indem Gewerkschaftsproteste simuliert werden), durchweg eine antagonistische Repräsentation erfahren. Ganz gleich, ob das linksradikale oder linksliberale Spektrum aufgerufen wird: In allen Fällen werden Steine und Molotow-Cocktails geworfen, Autos angezündet und es wird die Konfrontation mit der Polizei gesucht. Dies hat zur Folge, dass die Polizist\*innen die Erfahrung von bürgerkriegsähnlichen Zuständen vorrangig mit dem linken Protesten – und hier allen Facetten dieses Spektrums – verknüpfen. Dies lädt zu stereotypisierenden Grenzziehungen mit Blick auf linken Protest ein und prägt darüber hinaus den Blick auf die angemessene polizeiliche Reaktion entsprechender Demonstrationseinsätze.

---

<sup>12</sup> Meyer, David S./Tarrow, S.: A Movement Society, in: dies. (Hg.): The Social Movement Society. Contentious Politics for a New Century, Lanham 1998, S. 1-28 sowie Fillieule, O.; Jobard, F.: The maintenance of order in France. Towards a model of protest policing, in: della Porta, D.; Reiter, H. a.a.O. (Fn. 4), S. 70-90

Bei der Polizei Niedersachsen sind diese Tendenzen zwar erkennbar, aber sie sind eingeschränkt vorhanden. Hier werden zwar auch *worst cases* trainiert und auch hier geht es nahezu ausschließlich um linken Protest. Der Grad der Gewaltanwendung von Protestierenden und Polizei ist zumeist jedoch deutlich reduziert (was auch mit den weniger „geeigneten“ Trainingsanlagen zu tun haben mag). Zudem werden oft und eingehend friedliche Lagen trainiert. Kompetenzen im friedlichen *policing* einer Demonstration werden hier nicht wie in den anderen Ländern vorausgesetzt, sondern es wird davon ausgegangen, dass auch diese erlernt werden müssen. Diese Auffassung deckt sich mit Erkenntnissen, dass das Polizieren von ruhigen Lagen oder die Deeskalation von kritischen Dynamiken durchaus fehleranfällig sein kann.<sup>13</sup>

## Simulation und Versicherheitlichung

Auf die Gefahren einer unzulänglichen Polizeiausbildung ist in der einschlägigen Literatur immer wieder hingewiesen worden: Eine schlechte Kenntnis der Gesetzesinhalte, physische Unzulänglichkeiten oder Unklarheiten über das *Wie* des Umgangs mit einer Situation könnten bei Polizist\*innen schnell zu Überforderungen führen, die eskalatives und/oder unrechtmäßiges Handeln begünstigen. Entlang der rechtlichen Maßgaben agieren könne nur eine Polizei, die auch entsprechend ausgebildet sei. So formuliert Behr: „Es ist mir jedenfalls nicht bekannt, dass gut ausgebildete, wertgeschätzte und gut begleitete Organisationseinheiten zu desaströsen Entgleisungen neigen. Das kennt man im übrigen (sic) auch aus dem Militär: Die schlimmsten Einheiten sind die Reservisten. Am wenigsten gefährdet sind die sog. Elitetruppen, und zwar auch deshalb, weil sie ein gutes Training ... haben.“<sup>14</sup>

In diesem Sinne ist davon auszugehen, dass Simulationstrainings Eskalationen, die durch Überforderungen hervorgerufen werden, verhindern helfen können. So lässt sich erkennen, dass die beschriebene Entwicklung des Trainings im *protest policing* zu seiner Professionalisierung geführt hat. In den letzten Dekaden haben sich auf den nationalen Ebenen sukzessive

---

13 Kretschmann, A.: Les villes artificielles comme espaces de formation de l'ordre politique: l'entraînement aux scénarios apocalyptiques des polices européennes, in: Carnets de géographes 15, 2021, <https://journals.openedition.org/cdg/7154>

14 Behr, R.: Polizeikultur. Routinen – Rituale – Reflexionen. Bausteine zu einer Theorie der Praxis der Polizei, Wiesbaden 2006, S. 66

Leitbilder und Mindeststandards vereinheitlicht und es sind *best practices* entwickelt worden. Todesfälle bei Demonstrationen sind in Europa in diesem Zuge zu äußerst seltenen Erscheinungen geworden und Demonstrationen konnten sich als Form der politischen Partizipation weiterentwickeln und verbreitern.<sup>15</sup>

Zugleich ist jedoch anzunehmen, dass die Simulationen in ihrer derzeit vorherrschenden Form bei den Polizist\*innen zur Ausbildung eines „Gefahrensinns“<sup>16</sup> beitragen, der den Sicherheitsgedanken im *protest policing* stärkt, zu Ungunsten eines *policings*, das die Versammlungsfreiheit in den Vordergrund stellt. In ihrer derzeitigen Beschaffenheit stützen die Simulationen mithin gegenwärtige kriminalpolitische Entwicklungen einer Versicherheitlichung<sup>17</sup> von Protest. Mit Letztgenanntem ist die sukzessiv größere Gewichtung von Protest als Unterminierung der Sicherheit und Ordnung gemeint, der entsprechend intensiv zu polizieren ist.

Zwar sind gegenwärtig dialogische, de-eskalative und non-konfrontative Doktrinen dominant. Andererseits werden an Proteste, die aufgrund von Prognosen als riskant bzw. gefährlich eingestuft werden, seit der letzten Dekade andere Maßstäbe<sup>18</sup> – jene der *strategic incapacitation*<sup>19</sup> – angelegt: Dialogische Formate werden bei diesen von vornherein stark eingeschränkt und die Schwellen für ein eskalatives und konfrontatives Vorgehen gesenkt. Polizeiliche Zwangsgewalt wird nicht mehr nur als letztes Mittel, sondern mitunter auch taktisch eingesetzt. Proteste werden entlang präventiver Erwägungen gänzlich verboten oder müssen aus Sicherheitserwägungen weitab des Protestanlasses oder unter zahlreichen Auflagen stattfinden. In jüngster Zeit ist zudem im Sinne eines trickle-down-Effekts eine Ausweitung dessen zu verzeichnen, was polizeilicherseits als

---

15 Kretschmann, A.; Legnaro, A.: Politiken der Dominanz: Das Polizieren von Protest in Deutschland, in: Fillieule, O.; Jobard, F.: Politiken der Un-Ordnung. Das Polizieren von Protest in Frankreich, Wiesbaden (im Erscheinen)

16 Engell, L.; Siegert, B.; Vogl, J. (Hg.): Gefahrensinn, München 2009

17 Buzan, B.; Weaver, O.; Wilde, J. de: Security. A New Framework for Analysis, Boulder 1998

18 Joyce, P.; Wain, N.: Public Order Policing, Protest, and Political Violence, Basingstoke, New York 2014, S. 274 sowie Descoulx, G.; Fillieule, O.; Viot, P.: Changement de tableau. Le maintien de l'ordre public en Europe, entre poussée de l'histoire réelle et différenciation, Tagungsbeitrag, 6. Kongress Associations Francophones de Science Politique 2015, [www.academia.edu/15924052](http://www.academia.edu/15924052)

19 Gillham, P.F.: Securitizing America: Strategic Incapacitation and the Policing of Protest Since the 11 September 2001 Terrorist Attacks, in: Sociology Compass 2011, H. 7, S. 636-652

riskanter bzw. gefährlicher Protest eingestuft wird, sodass Einschränkungen von Protest, wie sie bislang nur für die letztgenannten Proteste galten, mitunter auf friedliche Proteste übertragen werden.

Die *enactments* stützen diese Tendenz: Weil sie fast ausschließlich die in seltenen Fällen vorkommenden Eskalationslagen darstellen und erfahrbar machen, vermögen sie zur Wahrnehmung der Gefährlichkeit von Protest und somit der Notwendigkeit eines „harten“ *protest policing* im Sinne einer *strategic incapacitation* beizutragen. Daran ändern auch Unterschiede zwischen den Polizeien der einzelnen Länder nichts, wie sie aus unterschiedlichen organisationalen Strukturiertheiten der Polizeien, polizeikulturellen Selbstverständnissen oder Ausrichtungen des *protest policing* hervorgehen: Obwohl sich in den Simulationen durchaus Unterschiede erkennen lassen, geht es bei allen um den maximalen Einsatz von Zwangsgewalt als Reaktion auf einen Protest, der bürgerkriegsähnliche Zustände heraufbeschwört. Die Simulationen der Polizeien haben so in der Konsequenz Auswirkungen auf die Versicherheitlichung politischer Teilhabe und werfen insofern demokratiepolitische Fragen auf.

Einzig bei der Polizei Niedersachsen scheinen Hinweise auch auf Simulationen anderer Art gegeben zu sein – mit entsprechenden Effekten auf die Einsatzphilosophie. So etwa, wenn sie Einsatzlagen vorbereitet, bei denen über Stunden bzw. über den gesamten Einsatz hinweg kein Eingreifen nötig ist, oder wenn sie Kleingruppentrainings durchführt, in denen allein die Kommunikation mit den Demonstrierenden im Vordergrund steht, so dass de-eskalative Ansätze unterhalb der Schwelle des Einsatzes von Zwangsgewalt gestärkt werden.

Es ist nur folgerichtig, dass sich die Polizei Niedersachsen unter den deutschen Polizeien informell einen Namen als so genannte „Friedenshundertschaft“ gemacht hat. Dennoch ist auch bei der Polizei Niedersachsen eine große Distanz zur politischen Form Protest erkennbar, ebenso wie linke Protestierende mitunter sichtbar das tradierte Feindbild oder „den Gegner“ ausmachen. Dies kommt in teils stereotypen Vorstellungen von Protest und Protestierenden zum Ausdruck, ebenso wie radikalem linken Protest eine deutlich geringere Legitimität zuerkannt wird.

Dies zeigt: Während Simulationen entlang von *worst case*-Szenarien eine Dringlichkeit formulieren, die es notwendig erscheinen lassen, Demonstrationen in erster Linie als gefährlich einzustufen, ermöglicht es ein stärker am Normalfall von Demonstrationen orientiertes Training, Protest als Grundrechtsausübung von Bürger\*innen zu verstehen – mit entsprechenden Konsequenzen für reale Polizeieinsätze.

# Affektive Atmosphären

## Zum Policing von Emotionen in Menschenmengen<sup>1</sup>

von Stephanie Schmidt

Die Einschätzung von Stimmung und Atmosphären spielt im polizeilichen Umgang mit Menschenmengen eine zentrale Rolle. Die Polizei geht davon aus, dass bestimmte Stimmungen affektive Dynamiken begünstigen, die zu gewalttätigen Auseinandersetzungen führen. Sie nutzt daher bestimmte Techniken, um Stimmungen und affektive Atmosphären zu schaffen, zu verwalten oder zu verändern. Anhand von Beispielen aus einer ethnografischen Forschung widmet sich der Text diesen atmosphärischen Techniken und dem Policing von Emotionen in Menschenmengen.

Leichtes Nieseln, strömender Regen, strahlende Sonne, glühende Hitze, starker Wind oder nur ein lauer Windstoß – aus Sicht von Polizist\*innen sind Witterungsbedingungen Kontextfaktoren, die ihre Arbeit erleichtern oder erschweren. Und das nicht nur, weil z. B. das Tragen von und das taktische Bewegen in Einsatzkleidung und kompletter Schutzausstattung den Bereitschaftspolizist\*innen bei 30 Grad durchaus lästiger ist als an einem lauen Herbsttag. Wetterbedingungen werden auch als Faktoren verstanden, die einen Einfluss auf die Stimmung von z. B. Fußballfans oder Demonstrierenden haben und damit auf die affektiven Dynamiken im Einsatz wirken können. Sie bilden daher einen, wenn auch zumeist informellen, Aspekt in der polizeilichen Einschätzung eines Einsatzes. So blickte z. B. der Leiter einer Hundertschaft, in Vorbereitung auf den unmittelbar bevorstehenden Einsatz zu einem Fußballspiel, zum regnerischen Himmel empor und befand Regen schließlich als eine grundsätzlich

---

<sup>1</sup> Der Artikel basiert auf ethnografischen Forschungen, die ich im Rahmen meiner Dissertation in der deutschen Polizei durchgeführt habe und die 2022 im Transcript-Verlag unter dem Titel „Affekt und Polizei. Eine Ethnografie der Wut in der exekutiven Gewaltarbeit“ veröffentlicht wurden. Die verwendeten Auszüge aus Interviews und Feldprotokollen wurden anonymisiert.

sehr gute Situation, „weil dann die Leute tendenziell keinen Ärger machen.“

Das Interessante dabei sind aber weniger die meteorologischen Fähigkeiten der Polizei, als vielmehr der Fokus, auf dem ihre Beobachtungen liegen: nämlich auf dem Einfluss von Wetter und Witterung auf die Stimmungslage der Personen. Im Kontext des sogenannten Crowd Managements spielen Stimmungen, Atmosphären und affektive Dynamiken immer wieder eine Rolle.<sup>2</sup> Anders als im Streifendienst, bei dem die Emotionalität, also z. B. aggressives Verhalten, einzelner Akteur\*innen für die Polizist\*innen relevant wird, richtet sich das Interesse der Bereitschaftspolizei vor allem auf die (potenzielle) Emotionalität von Menschenmengen. Witterungsverhältnisse bilden in diesem Kontext nur einen kleinen Faktor, durch den Polizist\*innen versuchen, die erwartbare Stimmung von Mengen zu erfassen. Andere Faktoren sind z. B. das Ergebnis eines Fußballspiels (Wird das Spiel gewonnen oder verloren? Geht es um den Auf- oder Abstieg des Vereins?) oder die politische Rahmung einer Veranstaltung. Handelt es sich z. B. um eine Gegenveranstaltung zu einem neonazistischen Aufmarsch, wird die Stimmung in der Regel als aggressiver eingeschätzt, als dies bei einer Kundgebung für einen „bunten Kiez“ der Fall ist.

Die polizeiliche Einschätzung von Stimmung, Atmosphären und potenziellen affektiven Dynamiken prägt zugleich Polizeistrategien. Das zeigen die Analysen des Forschers Illan Rua Wall, der systematisch Handbücher und Schulungsmaterial der britischen Polizei zum Umgang mit Versammlungen auf atmosphärische Erkenntnisse hin untersucht hat. Dabei entwickelt er den Begriff der „atmotechnics“, um polizeiliche Techniken zu beschreiben, die dazu dienen, *affektive Atmosphären* zu schaffen, zu verwalten oder zu verändern.<sup>3</sup> In diesem Sinne können räumliche Begrenzungen, z. B. durch Gitter oder eine enge polizeiliche Seitenbegleitung, aber auch eine sichtbare Präsenz polizeilicher Ausstattung als Maßnahmen gelten, die auch einer Einhegung und Begrenzung von Affekten dienen sollen. Denn sie zielen darauf ab, konfliktreiche Dynamiken zu vermeiden oder frühzeitig zu stoppen. Der vorliegende Text betrachtet einige dieser

---

2 vgl. dazu Rua Wall, I.: Policing Atmospheres: Crowds, Protest and ‚Atmotechnics‘, in: Theory, Culture & Society 2019, H. 4, S. 143-162 und in Bezug auf polizeiliche Trainings auch Kretschmann, A.: Simulative Souveränität. Eine Soziologie politischer Ordnungsbildung, Konstanz 2023

3 Rua Wall a.a.O. (Fn. 2), S. 5

atmosphärischen Techniken genauer und widmet sich dem Polizieren von Emotionen im Kontext von Demonstrationen und Fußballspielen.

## Affektive Atmosphären

Ebenso wie der *Affekt* gehören die Begriffe *Stimmung* und *Atmosphäre* zum Begriffsfeld der Emotionen. Als *Affekt* werden in der Regel starke und oft kurze emotionale Regungen verstanden, die beinahe reflexartig ausgelöst werden.<sup>4</sup> Diese erlebte Handlungsmacht des Affekts wird in Bezeichnungen, dass sie „über einen kommen“ oder man von ihnen „überwältigt wurde“ sprachlich sichtbar gemacht. Daher sind Affekte häufig Gegenstand erzieherischer Arbeit, die eine gesellschaftlich angemessene Emotionskontrolle vermittelt. Die so erlebte Autonomie des Affekts wird auch in den Theorien der *affective studies*<sup>5</sup> aufgegriffen, wo Affekte als etwas begriffen werden, das zwischen Körpern zirkuliert und jene Körper ebenso affiziert werden, wie sie auch andere affizieren: „Affekte können verknüpft sein und sind verknüpft mit Dingen, Menschen, Ideen, Wahrnehmungen, Beziehungen, Aktivitäten, Ambitionen und unzähligen anderen Dingen.“<sup>6</sup> In diesem Sinne können in Mengen subjektübergreifende affektive Stimmungen oder Atmosphären entstehen. Der Begriff der *Stimmung* bezeichnet ein eher ungerichtetes emotionales Erleben, das sich in Zustandsbeschreibungen wie „sich behaglich fühlen“ oder „in ausgelassener Stimmung sein“ ausdrückt und als eher langanhaltend und weniger intensiv erlebt wird.<sup>7</sup> Der Begriff der *Atmosphäre* weitet den Blick vom emotionalen Erleben hin zum dem das Subjekt umgebenden Raum.<sup>8</sup> Im Alltagserleben haben Menschen in der Regel eine ganz gute Vorstellung davon,

---

4 zur kulturhistorischen Entwicklung der Begriffe siehe Scheer, M.: Topografie Topographien des Gefühls, in: Frevert, U. u.a. (Hg.): Gefühlswissen. Eine lexikalische Spurensuche in der Moderne, Frankfurt/Main 2011, S. 41-64.

5 vgl. Ahmed, S.: Kollektive Gefühle oder die Eindrücke, die andere hinterlassen, in: Baier, A. u.a. (Hg.): Affekt und Geschlecht. Eine einführende Anthologie, Wien 2014, S. 183-214; Massumi, B.: Politics of affect, Cambridge 2016

6 Sedgwick, E.: Touching feeling. Affect, pedagogy, performativity, Durham 2003, S.19

7 Dabei können Emotionen wie Wut oder Angst ebenso einen Affekt prägen, wie Teil länger anhaltender schlechter Stimmung sein, vgl. Scheer, M.: Affekt, in: Hinrichsen, J. u.a. (Hg.): Katastrophen/Kultur. Beiträge zu einer interdisziplinären Begriffswerkstatt, Tübingen 2020, S. 49-64.

8 Böhme, G.: Atmosphäre. Essays zur Neuen Ästhetik, Frankfurt/Main 1995 sowie Reckwitz, A.: Affektive Räume. Eine praxeologische Perspektive, in: Mixa, E.; Vogl, P. (Hg.): E-motions, Wien 2012, S. 23-44

was Atmosphären sind. Sie sprechen dann z. B. von einer gemütlichen Atmosphäre Daheim oder einer glückvollen Atmosphäre beim Wandern auf der Alm.<sup>9</sup>

Wissenschaftlich stellen sich beim Umgang mit Atmosphären jedoch verschiedene Schwierigkeiten hinsichtlich der „Unbeschreiblichkeit“ von Atmosphären, denn diese entfalten sich oft hintergründig und sind nicht zuletzt „unbewusst, nicht kognitiv, nicht sprachlich, nicht kohärent, nicht rational und nicht vorherbestimmt“.<sup>10</sup> Für den Philosophen Gernot Böhme, der sich dem Begriff der Atmosphäre genauer gewidmet hat, ist dies gar grundlegend:

„Man weiß nicht recht, soll man sie den Objekten oder Umgebungen, von denen sie ausgehen, zuschreiben oder den Subjekten, die sie erfahren. Man weiß auch nicht so recht, wo sie sind. Sie scheinen gewissermaßen nebelhaft den Raum mit einem Gefühlston zu erfüllen.“<sup>11</sup>

Für Böhme bilden Atmosphären so vor allem eine Verbindung zwischen Räumen und dem menschlichen Fühlen.<sup>12</sup> Damit impliziert er eine *agency*, die Atmosphären auf Menschen haben, während Subjekte zugleich als passive Objekte erscheinen, auf die Atmosphären einwirken. Doch Atmosphären wirken nicht nur auf passive Körper, sondern können auch (aktiv) hergestellt werden. Denn Affekte zirkulieren nicht bloß zwischen Körpern und verteilen sich diffus zu einer gemeinsamen oder zu verschiedenen sich überlagernden Atmosphären. Sie sind, im Anschluss an die Kulturwissenschaftlerin Monique Scheer, auch im Kontext einer Emotionspraxis zu verstehen, die mit anderen Praktiken in Verbindung steht.<sup>13</sup> Das heißt: Auch wenn Atmosphären als Phänomen selbst schwer fassbar sein können, existieren Techniken, die auf die Herstellung, Beeinflussung oder das Verhindern bestimmter Atmosphären zielen und die einer empirischen Analyse zugänglich sind. So zeigte beispielsweise die Forschung von Chris Hudson über das ION Orchard, ein Einkaufszentrum in Singapur, dass durch räumliche Eingriffe und multisensorische Einflüsse, also

---

9 vgl. Schmidt-Lauber, B.: Gemütlichkeit. Eine kulturwissenschaftliche Annäherung, Frankfurt/Main 2003 sowie Weith, C.: Alb-Glück. Zur Kulturtechnik der Naturerfahrung, Tübingen 2014

10 Gould, D.: Moving Politics, Chicago 2008, S. 23

11 Böhme a.a.O. (Fn. 8), S. 22

12 zur Kritik daran und einer Erweiterung des Atmosphärenkonzepts u.a. als Interaktion von Affekt und Raum siehe Löw, M.: Raumsoziologie, Frankfurt/Main 2001

13 z. B. Scheer a.a.O. (Fn. 7)

durch z. B. Design, Beleuchtung, Musik oder Gerüche, Atmosphären gestaltet werden, die (im Falle von Einkaufszentren) auf das Kaufverhalten von Menschen wirken sollen.<sup>14</sup>

Auch im Kontext der Polizei und deren *Protest Policing* werden Techniken eingesetzt, die auf eine Beeinflussung von Verhaltensweisen und zugleich (oder gar zuvorderst) auf die Stimmungen von Menschenmengen zielen. Polizei versucht, affektiven Dynamiken von Situationen zu kontrollieren und so eine Kontrolle über die Bewegungen der Menschen zu erhalten und insbesondere kollektive Aggressivitäten oder Gewalthandlungen einzuhegen.

### **Die Leute bei „guter Laune halten“**

„Die Stimmung ist immer ganz wichtig“, erklärt eine leitende Beamtin, die als zivile Beobachterin bei verschiedenen Demonstrationen unterwegs ist und deren Aufgabe es ist, die Gefahrenlage der Demonstration und polizeilicher Maßnahmen einzuschätzen. Auch in der Polizeilichen Dienstvorschrift PDV 100 wird die Stimmung der Demonstration als ein Bewertungskriterium in der Einschätzung der sogenannten „Lage“ genannt. Dabei geht es nicht nur um die Stimmung sogenannter „Störer“,<sup>15</sup> sondern auch um die allgemeine Stimmung der Menge, die aus Sicht der Polizei durch Einzelne „angeheizt“ werden und zu gewalttätigen Dynamiken führen kann. So führt ein Polizeibeamter beispielhaft für den Fußball aus, es gelte, die Personen „bei guter Laune zu halten“, denn, so formuliert es auch ein polizeiliches Lehrbuch, „eine friedliche, fröhliche und entspannte Atmosphäre (kann) aggressive (Personen) davon abhalten, gewalttätig zu werden“.<sup>16</sup>

Beim Polizieren von Menschenmengen finden sich daher Techniken, die *präventiv* affektive Atmosphären schaffen und der Polizei den Umgang mit größeren Menschenmengen erleichtern sollen. Für ein bestimmtes Maß an Wohlgefühl in der Gruppe zu sorgen, erscheint den Polizist\*innen

---

14 Hudson, C.: ION Orchard: Atmosphere and consumption in Singapore, in: *Visual Communication* 2015, H. 3, S. 289-308

15 zur Kritik des Begriffs: Ullrich, P.: „Normalbürger“ versus „Krawalltouristen“. Polizeiliche Kategorisierung von Demonstrationen zwischen Recht und Soziologischem Ermessen, in: Liebl, K. (Hg.): *Empirische Polizeiforschung XX. Polizei und Minderheiten*, Frankfurt/Main 2017, S. 61–97

16 Hücker, F.: *Rhetorische Deeskalation. Stress- und Konfliktmanagement im Polizeieinsatz*, Stuttgart 2005, S. 103

als eine sinnvolle Möglichkeit, Aggressivität in der Gruppe vorzubeugen und so gruppendynamische Entwicklung hin zu einem antagonistischen Verhältnis zur Polizei zu verhindern. Nach Rua Wall sind diese Praktiken Teil einer „strategic facilitation“<sup>17</sup> – also einer polizeilichen Strategie, die darauf gerichtet ist, friedliches Verhalten der Menge zu erleichtern, indem sie vertrauensvolle Atmosphären zwischen Akteur\*innen und der Polizei schafft.<sup>18</sup> Sie sind Teil von Einsatzphilosophien, die (vor allem im Bereich Protest) auf dialogische, deeskalative und nicht konfrontative Taktiken setzen.<sup>19</sup>

„Unter den Stichworten ‚Dialog‘ und ‚no surprise‘ ist das policing an Absprachen und Kompromissen zwischen Polizei und Protestierenden sowie an der Vorhersehbarkeit der Handlungen aller Parteien ausgerichtet. Delinquenzen werden individuell anstatt dem gesamten Protest zugerechnet. Polizeiliche Machtdemonstrationen werden vermieden.“<sup>20</sup>

Neben einem zurückhaltenden Einsatz von Polizeikräften und Technik (in Anzahl und Ausrüstung) wird bei einer solchen Strategie vor allem Wert auf Kommunikationstechniken gelegt. In der Praxis kann dies durchaus subtil geschehen, wie bei einem Einsatz im Bereich Fußball, bei dem die Ansprache von Fans im Heimdialekt der Mannschaft durchgeführt wird, denn – so ein Beamter während meiner Beobachtung – „das wirke deeskalierend“. Aber auch der Einsatz sogenannter Kommunikationsteams bei Demonstrationen spielt dabei eine zentrale Rolle. Kommunikationsteams sind Teil einer rhetorischen Deeskalationsstrategie<sup>21</sup> und damit ein polizeiliches Mittel, das der emotionalen Beruhigung dienen und auf eine vertrauliche Atmosphäre zwischen Polizei und den entsprechenden Akteur\*innen hinwirken soll. Die Teams kommunizieren dabei vor allem gerichtet auf die nicht-polizeilichen Akteur\*innen. Sie sollen polizeiliche Maßnahmen erklären und beruhigend auf Personen einwirken. So erklärt ein Kommunikationsbeamter aus Hamburg:

---

17 Gillham, P.: *Securitizing America: Strategic Incapacitation and the Policing of Protest Since the 11 September 2001 Terrorist Attacks*, in: *Sociology Compass* 2011, H. 7, S.636-652

18 Rua Wall a.a.O. (Fn. 2), S. 9

19 Kretschmann, A.; Legnaro, A.: *Politiken der Dominanz: Das Polizieren von Protest in Deutschland*, in: Fillieule, O.; Jobard F.: *Politiken der Un-Ordnung. Das Polizieren von Protest in Frankreich*, Wiesbaden, im Erscheinen

20 Kretschmann a.a.O. (Fn. 2), S. 32

21 vgl. Hücker a.a.O. (Fn. 16), S. 54

„Wir kommunizieren die Entscheidungen, sorgen für Transparenz und Erklärung. Und (wir) versuchen natürlich durch unser Auftreten – das deeskalierend ist – dann für Friedlichkeit zu sorgen, bei dem einen oder anderen, der sich vielleicht über irgendwas aufregt. Und (wir) versuchen, den in seinen Emotionen runterzufahren, so gut es möglich ist.“

Damit sind sie Teil einer institutionalisierten Emotionsarbeit, die auf die Emotionalität einzelner Akteur\*innen wie auch auf die Stimmung nicht-polizeilicher Gruppen regulierend wirken soll und damit auch das Selbst-polizieren fördert.<sup>22</sup>

Es ist jedoch nicht nur ihre Aufgabe, sprachlich zu kommunizieren, sondern auch durch ihr Aussehen (sie sind z. B. in der Regel ohne Helm und ohne Schlagschutz unterwegs) und ihr Verhalten auf die Atmosphäre zu wirken: „Der Polizeibeamte versucht die Stimmung wahrzunehmen und zu schaffen.“<sup>23</sup> Damit folgt die Arbeit von Kommunikationsbeam\*innen u. a. einem in der PDV 100 festgehaltenen Einsatzgrundsatz, ein „kommunikatives Beeinflussen gruppenspezifischer Vorgänge ... anzustreben“.<sup>24</sup> Mittels beruhigender Ansprache und einem deeskalierenden Ton in der Kommunikation (*tone setting*) soll so eine konfliktreiche Atmosphäre vermieden werden, wie auch ein leitender Beamter aus Hamburg erklärt:

„Kommunikationsbeamte sind dazu da, (bei) Ottonormalbürger oder so, bei noch ansprechbaren Menschen dafür zu sorgen, dass die sich alle wieder runterfahren und sich nicht immer gleich hauen.“

In diesem Sinne kann die Arbeit von Kommunikationsbeam\*innen als ein kommunikatives wie affektives Polizieren verstanden werden. Zugleich erhalten die Beam\*innen durch das Gespräch auch einen Eindruck davon, wie sich die emotionalen Dynamiken der Gruppen gestalten und inwiefern diese Dynamiken für die polizeilichen Handlungen relevant werden können.

---

22 vgl. Rua Wall a.a.O. (Fn. 2), S. 10. Die Arbeit der Kommunikationsteams wird in der Polizei nicht von jedem geschätzt. So bezeichnete ein leitender Einsatzbeamte des G20 in Hamburg 2017 die Kommunikationsteams despektierlich als „Schnacksheriffs“. Eingesetzte Kommunikationsteams kritisierten zudem, dass sie ihre „eigentliche“ Arbeit nicht machen konnten, weil sie der Öffentlichkeitsarbeit zugeordnet waren, statt wie sonst der Einsatzleitung unterstellt zu sein. Sie waren also eher im peripheren Einsatzgeschehen unterwegs und haben Bürger\*innen bspw. über die Sonderrechtszonen informiert. Man habe sie dort als Aushängeschild einer nach außen kommunizierten Deeskalationsstrategie genutzt.

23 Rua Wall a.a.O. (Fn. 2), S. 11

24 PDV 100, S. 89. Die aktuelle PDV 100 ist öffentlich leider nicht zugänglich. Zitiert wird hier aus einer Version von 2004.

„(Wir) würden dann auch rückspiegeln an den Polizeiführer, wie jetzt noch die Zusammensetzung dieser Demonstration ist, ob das noch eine führbare, händelbare, deeskalierende Möglichkeit gibt oder nicht. Aus unserer Sicht, aus unserer fachlichen Sicht (der) Deeskalation.“

Kommunikationsbeamte\*innen zeigen sich damit zum einen als Emotionsarbeiter\*innen, die auf mögliche Aggressivität einzelner Personen wie auch auf die Stimmung der Gruppe regulierend wirken (sollen), um damit die Atmosphäre im Geschehen positiv zu beeinflussen. Zum anderen fungieren sie als taktische „Stimmungsleser\*innen“, die aufkommende aggressive oder sonstige „negative“ Stimmungen erkennen und an die Einsatzführung kommunizieren sollen.<sup>25</sup> Diese Einschätzungen können dann die Grundlage für weitere polizeiliche Maßnahmen und auch intervenierende Affektpraktiken bilden.

## **Affektive Interventionen**

„Gruppen verhalten sich wie Flüssigkeiten“, erklärte mir ein leitender Einsatzbeamter mit Blick auf seine Kolleg\*innen, die gerade dabei waren, mit Gittern verschiedene Schleusen für die erwarteten Fußballfans zu bauen. Sie stellten die Schleusen anfangs enger, dann weiter auslaufend, sodass sich die Kraft der Gruppe verliere und die Energie auslaufe. Es gehe darum, erklärte der Beamte weiter, die räumlichen Gegebenheiten bestmöglich zu nutzen. Sie versuchten, im Rahmen der polizeilichen Möglichkeiten, durch Ketten, Gitter oder das Abstellen von Fahrzeugen, räumlich so einzugreifen, dass affektive Dynamiken bereits im Vorfeld begrenzt würden und beispielsweise ein Stürmen der Schleusen durch Fans verhindert werde.

Was der Einsatzbeamte hier für den Umgang mit Fußballfans ausführt, lässt sich auch im Bereich des *Protest Policing* finden. Der Aufbau räumlicher Begrenzungen ist dabei erstmal nur eine Technik polizeilicher Raumgestaltung, um Bewegungen einzelner Personen wie von Gruppen besser kontrollieren zu können. Die Veränderung von Räumen ist also noch nicht per se eine Atmosphärentechnik. Sie kann aber ein Faktor in einer Vielzahl von Faktoren sein, die eine bestimmte, der Polizei nützliche Atmosphäre erzeugen sollen. Dies geschieht beispielsweise im Kontext einer Demonstration polizeilicher Stärke und technischer Übermacht, wie

---

25 Rua Wall a.a.O. (Fn. 2), S. 11

sie in der Literatur bereits vielfach beschrieben wurde.<sup>26</sup> Die Inszenierung polizeilicher Übermacht soll eine defensive und zurückhaltende Atmosphäre kreieren und damit Personen von einem möglichen Gewalthandeln abhalten.<sup>27</sup> Neben sichtbar abgestellten polizeilichen Fahrzeugen, wie Wasserwerfern oder Räumpanzern, sowie der Aufstellung einer hohen Anzahl von Einsatzkräften werden auch sensorische Einflüsse wie z. B. Lichtquellen eingesetzt. Dies geschah beispielsweise bei einer Demonstration in Thüringen, bei der die Polizei ein Räumfahrzeug vor der Menge aufstellte und diese durch das Licht auf dem Fahrzeug belendete. Es handelt sich dabei um eine Technik, die auf die Atmosphäre in der sich sammelnden Menschengruppe zielt, um die von der Polizei dort vermutete „kippende Stimmung“ mittels einer polizeilich geschaffenen Nichtsichtbarkeit und Unklarheit der Situation unter Kontrolle zu halten.<sup>28</sup>

Die Grundlage eines solchen Policing bilden in der Polizei verbreitete traditionelle Vorstellungen einer *crowd psychology*, durch die das Verhalten von Menschenmengen dualistisch konzeptualisiert wird: Zwar werden Menschenmengen als generell heterogen angesehen, zugleich werden sie aber, wie Staller u. a. ausführen, entlang zweier zentraler Kategorien charakterisiert: „Eine asoziale und gewalttätige Minderheit, die die potenzielle Unachtsamkeit der ansonsten friedlichen Mehrheit ausnutzen könnte“.<sup>29</sup> Im Arbeitsalltag wird die hier bezeichnete „friedliche Mehrheit“ nochmal unterteilt in die sogenannten per se friedlichen Guten sowie die eher affektiven, situativ gewalttätigen Personen.<sup>30</sup> Diese unterscheiden sich im Wesentlichen dadurch, als wie affektiv und beeinflussbar

---

26 vgl. Applegate, R.: *Riot Control: Material and Techniques*, Pennsylvania 1969, S. 36, zit. nach Rua Wall a.a.O (Fn. 2), Malthaner, S.; Teune, S. (Hg.): *Eskalation: G20 in Hamburg, Protest und Gewalt*, Hamburg 2023

27 Eine hohe Polizeipräsenz kann als Provokation wahrgenommen werden, vor allem dann, wenn sie als ungerechtfertigt verstanden wird. Eine hohe Polizeipräsenz impliziert zugleich, dass den nichtpolizeilichen Akteur\*innen ein hohes oder erhöhtes Gefährlichkeitspotenzial zugeschrieben wird. Eine Zuschreibung, die durchaus zu Empörung oder Wut führen und offensiv zurückgewiesen werden kann.

28 Schmidt, S.: *Protest-Raum. Die Strukturierung des öffentlichen Raumes bei Straßenprotesten am Beispiel des 9. November 2016 in Jena*, in: Amadeu Antonio Stiftung (Hg.): *Wissen schafft Demokratie: Schriftenreihe des Instituts für Demokratie und Zivilgesellschaft* 2017, H. 1, S. 220-237 (228)

29 Staller, M. u.a.: *Protest Policing, Massenunglücke, Pandemie und Fußball. Vom Umgang mit Menschenmengen*, in: ders. (Hg.): *Handbuch Polizeipsychologie. Wissenschaftliche Perspektiven und praktische Anwendungen*, Wiesbaden 2023, S. 619-638 (622)

30 Winter, M: *Politikum Polizei. Macht und Funktion der Polizei in der Bundesrepublik Deutschland*, Münster 1998, S. 344

sie gelten, und wie wahrscheinlich es gilt, dass sie sich im Rahmen affektiver Dynamiken von der „gewalttätigen Minderheit“ affizieren lassen.<sup>31</sup> Durch diese Sicht einer immer ähnlichen und dualistischen Zusammensetzung von Menschenmengen als „heterogen, aber kaperbar durch eine gewalttätige Minderheit“<sup>32</sup> findet eine Homogenisierung eigentlich heterogener Mengen statt, bei der davon ausgegangen wird, dass Mengen *an sich* (unabhängig von ihrer tatsächlichen Zusammensetzung) stets ähnlichen Mechanismen folgen. Daraus ergibt sich, nach Staller u. a., eine polizeiliche Einschätzung von Mengen als unbeständig und potenziell eskalativ.

„In dieser klassischen Theorie können ‚hetzende‘ Menschen den ‚Mob‘ zu Gewalt anstacheln, was in Konsequenz dazu führt, dass dem zugeschriebenen Mob mit Zwang begegnet werden muss, da sonst die Gesellschaft dem Chaos überlassen wäre. Diese theoretische Perspektive ist hochproblematisch, da es ihr zum einen an Erklärungskraft mangelt (empirische Befunde sprechen dagegen) – und zum anderen zu problematischen polizeilichen Strategien und Taktiken führt, wievielfach (sic) beobachtet werden können.“<sup>33</sup>

Wird eine Menge als nicht mehr ansprechbar durch die Polizei (beispielsweise durch die Kommunikationsbeamt\*innen) und die affektiven Dynamiken in Menschenmengen als unkontrollierbar und entsprechend kritisch eingeschätzt, interveniert die Polizei, mit dem Ziel, die gesamte Menschenmenge zu zerstreuen oder von einem Platz zu entfernen.<sup>34</sup> Ein Beispiel dafür sind die sogenannten „Sprinträumungen“, bei denen – plötzlich und für die Akteur\*innen häufig überraschend – Polizist\*innen in einem hohen Tempo keilförmig oder in Form einer Linie auf die zu zerstreuende Menschenmenge zusprinten, wie es ein leitender Beamte für den G20-Einsatz beispielhaft ausführt:

„Also, normalerweise ... wenn wir räumen und jetzt langsam, relativ langsam vorgehen mit der Polizeikette. Und in dem Fall waren die Störer nicht direkt vor uns ... sondern zum Teil 20, 30, 50 Meter weg. Und insofern habe ich von Anfang an angeordnet, dass wir im Laufschrift, heißt im Sprint, räumen. Also wirklich auf die losstürmen, dass die hier weg sind. Und sie dann auch wirklich im dem Tempo vor uns her treiben. Entweder weichen die aus oder wir sorgen dafür, dass dann die wegkommen, um die Situation zu beenden.“

---

31 vgl. dazu Schmidt, S.: Affekt und Polizei. Eine Ethnografie der Wut in der exekutiven Gewaltarbeit, Bielefeld 2022

32 Staller u.a. a.a.O. (Fn. 29), S. 622

33 ebd., S. 623.

34 Applegate a.a.O. (Fn. 26), S. 7

Dabei handelt es sich um eine Praxis, die in der Regel zu Fluchtdynamiken bei nicht-polizeilichen Akteur\*innen führt, zugleich aber mit einem hohen Verletzungsrisiko für beide Seiten verbunden ist.

Die polizeiliche Intervention richtet sich vornehmlich daran, die vorhandene emotional strukturierte Gruppendynamik zu unterbrechen und so Kontrolle über Körper und Raum wiederzuerlangen.<sup>35</sup> Zugleich werden solche Räumungen aber von sensorischen Praktiken begleitet, durch die ihrerseits affektive Atmosphären produziert werden. Denn die Polizist\*innen bewegen sich während des Räumens nicht nur unterschiedlich: gemeinsam, schnell und explosiv (wie bei den erwähnten Sprinträumungen), um Mengen zu zerstreuen oder langsam und bedrohlich, um Mengen zurückzudrängen. Ihre Handlungen sind überdies oft begleitet von einem unbestimmten Schreien (z. B. „Arrrrghh“ oder „Auf sie!“) oder einem direkten Anschreien von Personen, durch die Räumungen etwas archaisch-martialisches erhalten. Auch bei dem langsamer durchgeführten Zurückdrängen von Personen rufen Polizist\*innen den ihnen Gegenüberstehenden teilweise zu, dass sie weggehen oder sich „verpissen“ sollen. Dabei schubsen oder drängen sie Personen körperlich zurück, hantieren vor den Personen mit ihren Einsatzstöcken oder schlagen mit diesen auch auf die Menge. Damit intervenieren sie nicht lediglich in Dynamiken von Gruppen, sondern produzieren zugleich affektive Atmosphären mit einem Bedrohungs- und Gewaltcharakter.

## Schluss

Das polizeiliche Affektmanagement der Bereitschaftspolizeien zielt vor allem auf das, was sie als Stimmung der Masse bezeichnen und was ihnen als eine Gruppenemotion erscheint. Durch Umgestaltung des Raums sowie eine strategische Inszenierung von polizeilichem Personal und Technik versuchen sie die Emotionalität von Massen zu verwalten. Mittels Atmotechniken intervenieren sie in affektive Dynamiken oder versuchen, diese bereits präventiv zu modellieren. Doch auch, wenn Atmosphären produziert werden können, bedeutet das nicht, dass diese „automatisch auf jeden wirken und schon gar nicht in der gleichen Weise“.<sup>36</sup> Zudem wirken die produzierten affektiven Dynamiken und Atmosphären auch

---

<sup>35</sup> Rua Wall a.a.O. (Fn. 2), S. 13

<sup>36</sup> Scheer, M.: Emotionspraktiken: Wie man über das Tun an die Gefühle herankommt, in: Beitzl, M.; Schneider, I. (Hg.): Emotional turn?! Europäisch-ethnologische Zugänge zu Gefühlen & Gefühlswelten, Wien 2016, S. 15-36 (17)

auf die Polizist\*innen. Durch das gemeinsame Sprinten, das gemeinsame Schreien aber auch die gemeinsamen Gewalthandlungen werden Atmosphären produziert, die einen emotional mobilisierenden Effekt haben und gemeinsame wie übergreifende affektive Dynamiken schaffen, die auf die Polizist\*innen wirken und von der sich diese affizieren lassen (können). Collins zeigt, dass solche affektiven Verflechtungen auch Einfluss auf das (situative) Normen- und Werteverständnis haben und zu sogenannten moralischen Auszeiten führen können.<sup>37</sup> Dies kann den Einsatz von Gewalt, der über den legalen Auftrag des Gewaltmonopols hinausgeht, fördern.

---

<sup>37</sup> Collins, R.: *Dynamik der Gewalt. Eine mikrosoziologische Theorie*, Hamburg 2011, S. 372

# Die Polizei als Protestakteurin

## Der Einfluss der Polizei auf Versammlungen

von Daniela Hunold

Der öffentliche Diskurs prägt die Art und Weise, wie soziale Bewegungen und politische Akteur\*innen ihre Fähigkeiten und Ressourcen mobilisieren, um politische Ziele und Veränderungen zu verfolgen und herbeizuführen. Protest Policing nimmt direkten Einfluss auf diesen Diskurs sowie auf den Verlauf von Protesten. Es stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, inwiefern die polizeiliche Bearbeitung von Protest Ungleichbehandlungen produziert und wofür diese zurückzuführen sind, da Versammlungen essenziell für eine lebendige Demokratie sind und besonderen Schutz bedürfen.

Proteste stellen eine Ausprägung sozialer Bewegungen dar, indem sie als mehr oder weniger zielgerichtetes kollektives Handeln betrachtet werden können. Sie gelten als „gemeinsame, kollektive Handlung von Individuen, die darauf gerichtet ist, ein (politisches) Ziel durch Einflussnahme auf die Willensbildung zu erreichen“.<sup>1</sup> Welche Formen und welches Ausmaß der Veränderungen erreicht werden sollen, ist hierbei höchst unterschiedlich. Wissenschaftler\*innen sind sich jedoch darin einig, dass eine soziale Bewegung immer zum Ziel hat, eine Änderung in der Welt, in der wir leben, hervorzurufen. Ganz konkret sind soziale Bewegungen als Herausforderer\*innen oder Verteidiger\*innen der bestehenden institutionellen Autorität zu betrachten, indem sie politische, staatliche, religiöse oder kulturelle herrschende Ordnungen hinterfragen oder verteidigen können.<sup>2</sup> Somit sind sie Ausdruck von Unbehagen, Kritik oder Veränderungswillen in Bezug auf bereits etablierte Systeme oder Ordnungen, welche von mächtigen Gruppen durchgesetzt werden sollen.

Insbesondere für institutionell oder politisch schwach repräsentierte Teile der Bevölkerung bedeuten Proteste eine Möglichkeit der Äußerung.

---

1 Opp, K. D.: Theories of Political Protest and Social Movements, Oxfordshire 2009, S. 33

2 Snow, D. A. u.a.: The Blackwell Companion to Social Movements, Oxford 2018, S. 7

Dies gilt insbesondere in Verbindung mit Themen, welche lediglich spezifische soziale Gruppen betreffen oder im öffentlichen Bewusstsein (noch) nicht verankert sind. Für letzteres können die Proteste der Letzten Generation als Beispiel angeführt werden. Das Thema Klimawandel und seine Folgen sind schon seit Jahrzehnten im öffentlichen Diskurs präsent, bisherige Protestformen konnten jedoch kaum Verhaltensänderungen der Bevölkerung erwirken und noch viel weniger Änderung in der Politik. Innerhalb eines demokratischen Willensbildungsprozesses verkörpert der Protest dann eine notwendige Form politischer Kommunikation, wenn institutionelle Kanäle durch eine fehlende parlamentarische Lobby oder mediale Resonanz verstellt sind. So können Proteste als Seismograph für das Ausmaß einer Krise verstanden werden. Eine Krise lässt sich unter Rückgriff auf das Hegemoniekonzept von Gramsci beschreiben, demzufolge die Herrschaft immer dann gesichert ist, wenn über sie ein politischer und zivilgesellschaftlicher Konsens hergestellt werden könne – eine Krise komme im Phänomen des Wegbrechens dieses Konsenses zum Ausdruck. Weiter lasse sich eine brüchige Hegemonie daran ablesen, dass Konsens mittels Zwangs als autoritäre Praxis kompensiert werden solle.<sup>3</sup>

## **Protest Policing im Kontext staatlichen Handelns**

Politische Gelegenheitsstrukturen beeinflussen das Entstehen von Protest.<sup>4</sup> Demnach kann davon ausgegangen werden, dass soziale Bewegungen dann entstehen, wenn politische Systeme weder völlig autoritär noch völlig offen für alle gesellschaftlichen Anliegen sind. In diesem Fall sind Protestaktionen einerseits notwendig, andererseits aber auch erfolgversprechend, um die gewünschten politischen Veränderungen zu erreichen.<sup>5</sup> In diesem Zusammenhang kann die polizeiliche Kontrolle von Protest als ein Indiz für autoritäre oder liberale Tendenzen von Regimen gesehen werden.<sup>6</sup> Unter Protest Policing ist die Art und Weise zu verstehen, wie die Polizei und die Strafverfolgungsbehörden mit Protesten umgehen.

---

3 Kretschmann, A.: Katalysator Wirtschaftskrise? Zum Wandel von Protest Policing in Europa, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 106 (Oktober 2014), S. 52-58 (52)

4 Kitschelt, H.: Political Opportunity Structures and Political Protest, in: British Journal of Political Science 1986, H. 1, S. 57-85

5 Sander, H.: Ende Gelände: Anti-Kohle-Proteste in Deutschland, in: Forschungsjournal Soziale Bewegungen 2017, H. 1, S. 26-36 (31)

6 della Porta, D.; Reiter, H. (Hg.): Policing Protest, Minneapolis 1998

Dabei ist der Begriff eine neutrale Bezeichnung für das, was Demonstrierende gewöhnlich als „Repression“ im Sinne eines „Law and Order“-Staats bezeichnen.<sup>7</sup>

Insgesamt ist weltweit ein Trend zu kleiner werdenden Räumen bei Demonstrationen zu beobachten: Der Raum für den Ausdruck von Protesten und die Ausübung von Grundrechten wird eingeschränkt, und Bürger\*innen werden zunehmend in ihren Möglichkeiten beschränkt, öffentlichen Unmut und politischen Widerstand zum Ausdruck zu bringen. Sowohl autokratische als auch demokratische Regime scheinen Aktivismus und Proteste zunehmend zu stigmatisieren oder zu unterdrücken.<sup>8</sup> Dies gilt insbesondere für Gipfelproteste oder Proteste, die einem „linksextremen Milieu“ zugeschrieben werden, wie jüngst an den Einschränkungen der Versammlungsfreiheit in Leipzig am 3. Juni 2023 zu beobachten war. In der Literatur wird das Polizieren von Gipfelprotesten als neue Form eskalierender Gewalt beschrieben, die polizeilichen Strategien der Militarisierung beinhaltet.<sup>9</sup> Wie Polizei sich ausrüstet, ist für den Umgang mit der Versammlungsfreiheit insofern relevant, als bereits hier ein Eingriff in die innere Versammlungsfreiheit erfolgen kann, wenn Ausrüstung und Wahl der eingesetzten Einheiten eine abschreckende oder eine die Proteste delegitimierende Wirkung entfalten. So signalisiert auch die Verwendung von Technik wie Wasserwerfern, Räumfahrzeugen etc. eine geringe Toleranz gegenüber Protestierendengruppen. Sie können als non-verbale Signale betrachtet werden.<sup>10</sup>

## **Protest Policing und öffentlicher Diskurs**

Darüber hinaus hat Protest Policing Auswirkungen auf den öffentlichen Diskurs über Proteste und Protestierende und damit auf deren wahrge-

---

7 della Porta, D.; Fillieule, O.: Policing Social Protest, in: Snow u.a. a.a.O. (Fn. 2), S. 217-241 (217)

8 Kocyba, P.; Lewicki, A.: Shrinking Spaces für die Zivilgesellschaft, in: *Forschungsjournal Soziale Bewegungen* 2020, H. 3, S. 561-570 (562)

9 Gillham, P.: Securitizing America, in: *Sociology Compass* 2011 H. 5, S. 636-652; Wood, L. J.: *Crisis and Control*, Toronto 2014; Hunold, D. u.a.: Policing der NoG20-Proteste in Hamburg im Juli 2017, in: *Kriminologisches Journal* 2018, H. 1, S. 34-47; Hunold, D.; Wegner, M.: Protest Policing im Wandel?, in: *Kriminalpolitische Zeitschrift* 2018, H. 5, S. 291-299

10 della Porta, D.: Police Knowledge and Protest, in: della Porta; Reiter a.a.O. (Fn. 6), S. 228-252 (250); Hunold u.a. a.a.O. (Fn. 9)

nommene Legitimität. So ist die Polizei durch an die Öffentlichkeit kommunizierte Gefahrenprognosen und die damit verbundene Legitimierung von Maßnahmen und Ausrüstung in der Lage, Proteste zu legitimieren oder zu delegitimieren. Die Ausrichtung des öffentlichen Diskurses über Proteste kann insofern als Gelegenheitsstruktur selbst behandelt werden. So wurden beispielsweise die Fridays for Future in der Presse breit und positiv konnotiert dargestellt und von der Polizei eher tolerant behandelt. Dies wird darauf zurückgeführt, dass es der Bewegung gelang, „Appell und Drohung“ zu verbinden, was in der Bewegungsforschung als vorteilhafte Konstellation der Protestmobilisierung beschrieben wurde.<sup>11</sup> Dagegen ist die Letzte Generation zurzeit mit einer breiten öffentlichen Nicht-Akzeptanz konfrontiert bis hin zu repressivem staatlichem Handeln, welches sich zuletzt in einer staatsanwaltschaftlichen Vorverurteilung als kriminelle Vereinigung verbunden mit einer deutschlandweiten Razzia gegen Angehörige der Protestbewegung zeigte.<sup>12</sup>

## **Polizei als Protestakteurin**

Die Polizei kann vor dem Hintergrund der Wahl ihrer Mittel und öffentlichen Darstellung als an den Protesten beteiligte (Konflikt-)Partei betrachtet werden. Sie verfügt somit über eine in hohem Maße relevante Wirkmacht: In Deutschland ist die Polizei bei Vorliegen entsprechender rechtlicher Voraussetzungen legitimiert, Marschrouten von Protesten festzulegen und Abweichungen von denselben zu unterbinden. Sie legt Auflagen fest, etwa über die Länge und Höhe von Transparenten, und ahndet Ordnungswidrigkeiten und Straftaten im Kontext von Versammlungsgeschehen. Im Vorfeld von Demonstrationen tritt die Polizei als Verhandlungspartnerin mit den Anmelde\*r\*innen von Protesten auf. Im Nachgang ist sie, im Falle des Verdachts einer Straftat, Zeugin in den Strafverfahren. Ihre jeweiligen, auf nachrichtendienstlichen ebenso wie eigenen Erkenntnissen beruhenden Gefahrenprognosen prägen nicht nur die behördliche, sondern auch die öffentliche Wahrnehmung von Protesten, noch bevor diese tatsächlich stattgefunden haben. So lässt sich ein allgemeiner Trend beobachten, in dem Polizei zunehmend als Akteurin der öffentlichen Mei-

---

11 Turner, R. H.: The Public Perception of Protest, in: American Sociological Review 1969, H. 6, S. 815-831 (822ff.)

12 Der Rechtsstaat packt die Brechstange aus, [www.spiegel.de](http://www.spiegel.de) v. 25.5.2023

nungsbildung auftritt, verstärkt u. a. durch die Nutzung von Social Media.<sup>13</sup> Im Zuge der polizeilichen Öffentlichkeitsarbeit im Rahmen des G20-Gipfels in Hamburg konnte die Einflussnahme der Polizei auf den öffentlichen Diskurs um das Protestgeschehen durch ihre Pressearbeit und das damit aufgeworfene Bedrohungsszenario nachgezeichnet werden.<sup>14</sup>

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie Polizei auch schon im Vorfeld konkret auf Proteste einwirkt, diese steuert, einhegt oder gewähren lässt und inwiefern sich in diesem Zusammenhang selektives Polizeihandeln beobachten lässt. Diese Frage erscheint vor dem Hintergrund des in Deutschland im Grundgesetz verankerten Versammlungsrechts sowie der Diagnose um kleiner werdende Räume im Rahmen von sozialen Bewegungen äußerst relevant. Der Eindruck, dass eine Polizei auf die politische Zugehörigkeit oder das Engagement der Demonstrant\*innen reagiert, ist intuitiv beunruhigend und lässt Zweifel an der Bereitschaft der Polizei aufkommen, das Recht auf Protest im gesamten politischen Spektrum auf faire und unparteiische Weise zu wahren.<sup>15</sup>

## **Selektivität im Protest Policing?**

Um der Frage der Ungleichbehandlung von Versammlungen durch Protest Policing nachzugehen, richtet die entsprechende Forschung den Blick u. a. auf die Anwendung des Ermessensspielraumes der Polizei bei der Bearbeitung von Protesten. Ermessen meint hier die polizeiliche Praxis unabhängig des rechtlichen Ermessens. Das soziologische Ermessen – ein Begriff der durch die ethnografische Polizeiforschung in den siebziger Jahren geprägt wurde – umfasst die gesamte Bandbreite an tatsächlich umsetzbaren Handlungsoptionen der Polizei, die sich strukturell daraus ergibt, dass universalistische Rechtsnormen situativ unbestimmt sind, keine konkreten Handlungsanweisungen enthalten und eine situationsbezogene Interpretation erfordern.<sup>16</sup> In diesem Zusammenhang haben Donatella della Porta und Olivier Fillieule verschiedene Dimensionen polizeilicher Performanz im Zusammenhang mit Protesten formuliert. Diese

---

13 Wegner, M. u.a.: Die Polizei als ‚Influencerin‘?, in: Hunold, D.; Ruch, A. (Hg.): Polizeiarbeit zwischen Praxishandeln und Rechtsordnung, Wiesbaden 2020, S. 39-73

14 u.a. Hunold, D. u.a. a.a.O. (Fn. 9)

15 Smith, W.: The Politics of Protest Policing, in: The Harvard Review of Philosophy 2021, S. 125-142

16 Ullrich, P.: Videoüberwachung von Demonstrationen und die Definitionsmacht der Polizei, in: Österreichische Zeitschrift für Soziologie 2018, H. 3, S. 323-346

reichen von brutal versus nachlässig in Bezug auf die Anwendung von Gewalt über repressiv versus tolerant in Bezug auf das Ausmaß der Verbote im Zusammenhang mit dem Protesthandeln bis hin zu legal versus illegal hinsichtlich der Einhaltung geltender Gesetze durch die Polizei.<sup>17</sup> Allein die Feststellung soziologischen Ermessenshandelns im Zusammenhang mit der Bearbeitung von Protesten lässt jedoch nicht zwingend auf eine Selektivität im Sinne einer Ungleichbehandlung bei der Ausübung des Versammlungsrechts schließen. Smith diskutiert im Zusammenhang mit der Selektivität von Protest Policing die Gebote der Neutralität und Unparteilichkeit. Dementsprechend formuliert er als Bedingungen, dass operative Maßnahmen, die einer Protestpartei helfen oder sie behindern könnten, und öffentliche Stellungnahmen zum jeweiligen Konflikt, welche eine Parteilichkeit anzeigen, zu unterlassen sind. Zudem dürfe es keine willkürliche Diskriminierung seitens der Polizeikräfte bei der Durchsetzung einschlägiger gesetzlicher Vorschriften oder beim Dialog und der Verhandlung mit Protestgruppen (vor, während oder nach einer Protestveranstaltung) und keine Ungleichbehandlung bei der Einflussnahme auf den Protest geben.<sup>18</sup>

Ein Spannungsverhältnis ergibt sich hier, indem die Öffentlichkeit in bestimmten Kontexten erwartet, dass die Polizei nicht neutral auftritt, z. B. im Zusammenhang mit Black-Lives-Matter-Protesten, bei denen es am Rande von Demonstration in Texas, USA, im Jahr 2020 zu einem Kniefall von Polizist\*innen kam. Dieser sollte nicht nur Vergebung erbitten, er war ebenso ein Versuch, eine soziale Ordnung wiederherzustellen, in der die Polizei, mit bürgerlichem Vertrauen bedacht, für Sicherheit sorgen soll.<sup>19</sup> Grundsätzlich stellt sich also die Frage, inwiefern Polizei in der Behandlung von Protesten, Neutralität und Unparteilichkeit wahren kann.

Dies rückt Fragen danach in den Vordergrund, inwiefern die Polizei nach einer institutionellen Logik an einer (Be-)Wertung von Protestierendengruppen nach bestimmten zugeschriebenen Merkmalen beteiligt ist und darauf aufbauend Maßnahmen trifft, die in der Ausübung der Versammlungsfreiheit einschränkend wirken. Dementsprechend muss unabhängig davon, welche mehr oder weniger objektivierbare Bedrohung der öffentlichen Ordnung von einer Protestgruppe ausgeht, betrachtet werden, wel-

---

17 della Porta; Fillieule a.a.O. (Fn. 7), S. 218

18 Smith a.a.O. (Fn. 15)

19 ebd.

che Illegitimität oder Legitimität Polizeiorganisationen im Zusammenhang mit Protesten konstruieren, die aus institutioneller Perspektive funktionell erscheinen. Vor diesem Hintergrund sind die sozialen Prozesse sowie Ausprägungen von polizeilichen Deutungsmustern und Konstruktionen zu verschiedenen Protestierendengruppen relevant. Donatella della Porta und Herbert Reiter sprechen in diesem Zusammenhang vom Wissenskorpus.<sup>20</sup> Demnach ist das polizeiliche Wissen konstitutiv für die Praxis des Protest Policing. So bilden u. a. Gefährdungseinschätzungen im Kontext der Gefahrenabwehr die Grundlage polizeilichen Handelns und formen della Porta zufolge den Wissenskorpus, der die von den Behörden über die Zeit entwickelten Stereotypen über Störungen und ungeordnetes Verhalten widerspiegelt.

Wesentlich für die Konstitution polizeilichen Wissens sind Narrative, die für den Polizeiberuf alltagsplausible Bedeutungen transportieren, die Komplexität polizeilicher Arbeit reduzieren und Handlungsrouninen bieten können. Vorwiegend werden in Narrativen Merkmale angesprochen, die Vorstellungen von deviantem Verhalten betreffen und dadurch Handlungen legitimieren. Die so entstandenen Legitimierungsmythen stellen eine wesentliche kommunikative Strategie im Polizeialltag dar.<sup>21</sup> Zur Analyse von polizeilichen Ungleichbehandlungen sind also die polizeiliche Praxis im Rahmen von konkreten Protestereignissen, die gesetzlichen und politischen Bedingungen öffentlicher Ordnung, die Konflikthistorie zwischen Protestierendengruppen und der Polizei sowie die innerpolizeilichen Wissensbestände und Narrative, welche das polizeiliche Handeln nach außen und innen legitimieren, zu betrachten.<sup>22</sup> Ungleichbehandlung kann sich in diesem Zusammenhang u. a. als unverhältnismäßige Anwendung von Gewalt, in Form generalisierender Gefahrenprognosen sowie selektiven Festnahmen oder Inhaftierungen gegen bestimmte Gruppen aufgrund von sozialen und zugeschriebenen Merkmalen äußern.

---

20 della Porta; Reiter a.a.O. (Fn. 6), S. 23

21 Waddington, P. A. J.: Cop Culture, in: Newburn, T.; Peay, Jill (Hg.): Policing. Politics, Culture and Control, Oxford, Portland 2012, S. 89-110 (100); Brauer, E. u.a.: Die Konstruktion von Räumen im Kontext von Sicherheit, in: dies. (Hg.): Raum. Stadt. Institution, Wiesbaden, im Erscheinen; Behr, R.: Verdacht und Vorurteil, in: Howe, C.; Ostermeier, L. (Hg.): Polizei und Gesellschaft, Wiesbaden 2019, S. 17-45; Dangelmaier, T.: „Den richtigen Riecher haben“, in: Kriminologisches Journal 2021, H. 4, S. 359-382; Brodeur, J.-P.; Dupont, B.: Knowledge Workers or “Knowledge” Workers?, in: Policing and Society 2006, H. 1, S. 7-26

22 McPhail, C. u.a.: Policing Protest in the United States: 1960-1995, in: della Porta; Reiter a.a.O. (Fn. 6), S. 49-69; Wood a.a.O. (Fn. 9)

# Das Polizieren indigener Proteste

## Besondere Repression gegen besondere Rechte

von Sonja John

Seit 150 Jahren setzt die kanadische Bundespolizei Interessen der privaten Industrieunternehmen gegen den Widerstand der Bevölkerung durch. In der vergangenen Dekade wurden insbesondere Demonstrationen von Umweltschutzgruppen und First Nations Ziel denklicher Dauerüberwachung. Der Beitrag analysiert neue Observationsmethoden wie die Einrichtung von Zentren für die Kooperation von staatlichen Behörden und Privatunternehmen, gegen die sich Betroffene kaum wehren können.

Zur Geschichte Kanadas gehört maßgeblich die Durchsetzung wirtschaftlicher Interessen gegen den Widerstand der indigenen Bevölkerung. Für diese haben ambitionierte Siedler\*innenprojekte zum Ressourcenabbau stets gravierende Folgen für die Sicherung der eigenen Überlebensgrundlage. Indigene Proteste werden in der Regel als gewalttätig dargestellt und traditionell mit dem primären Mechanismus der Kolonialmacht beantwortet – der Polizei. Entsprechend rabiat wurden bereits frühere Proteste gegen Raubbau poliziert. Die Namen Kanehsatà:ke (Oka), Ts’Peten (Gustafsen-See), Aazhoojena (Ipperwash/Stoney Point) oder auch Kannonhstaton (Kaledonien) bleiben als Beispiele im kollektiven Gedächtnis.

Seit der vergangenen Dekade sind Indigene wieder vielerorts buchstäblich im Weg. Auf Straßen, an Bahnstrecken und Häfen demonstrieren sie gegen umweltschädliche Großprojekte im Energiesektor, die auf ihrem Land gegen ihren Willen umgesetzt werden.<sup>1</sup> Und wie schon in den letzten 150 Jahren ihres Bestehens führt die Royal Canadian Mounted Police (RCMP, Bundespolizei) Einsätze durch, um den Weg für die private Ka-

---

<sup>1</sup> Am 23. Mai 1873 wurde mit der North West Mounted Police der Vorläufer der RCMP gegründet. Seither beteiligt sie sich an der Entfernung der Indigenen von ihrem Land. Auch treffen RCMP-Todesschüsse überproportional Indigene.

pitalakkumulation zu ebnen. Anhand von drei Beispielen wird im Folgenden skizziert, wie die Proteste gegen Umweltzerstörung jeweils als Gefahr für eine „kritische Infrastruktur“, die im nationalen Interesse stehe und daher mit neuartigen Kooperationen zwischen Polizei, Politik und Privatwirtschaft „geschützt“ werden müsse, definiert werden. Im Anschluss an einen Überblick über zentrale Veränderungen der Kontrollorgane werden drei Proteste gegen Ressourcenabbau auf indigenem Land mithilfe von Sekundärliteratur beschrieben: die Wet’suwet’en (British Columbia), die Mik’maq in Elsipogtog (New Brunswick) und die landesweit organisierte und international unterstützte Bewegung Idle No More (zu Deutsch: nicht mehr tatenlos sein). Dabei beziehe ich mich insbesondere auf die umfangreiche Arbeit von Andrew Crosby und Jeffrey Monaghan, die Tausende von Archivdokumenten von Sicherheitsbehörden, die indigene Proteste überwachen, ausgewertet haben.<sup>2</sup> Darauf aufbauend werden die in Kanada neu herausgebildeten Methoden des Protest-Polizierens, die mittlerweile in Verruf gerieten, dargestellt.

## **Private Profite deklariert als nationales Interesse**

Die militärische Logik der Sicherung von Ressourcenzugang für die private Kapitalakkumulation habe sich seit der Gründung des kanadischen Staates in Schüben auf die Polizei übertragen, argumentieren die Kriminalsoziolog\*innen Philip Boyle und Tia Dafnos.<sup>3</sup> Bereits während des Kalten Krieges definierte die RCMP gemeinsam mit der Industrie sogenannte „essentielle Punkte“ (vital points), also (kriegs-)bedeutsame Industrien und Infrastrukturen (z. B. Verkehrswege), die später explizit „kritische Infrastruktur“ genannt wurden, und entwickelte Notfallschutzpläne. Ihnen seien im nationalen Interesse andere Belange (z. B. Umweltschutz oder Souveränitätsrechte der First Nations) unterzuordnen und die Sicherheitskräfte entsprechend zu stärken. In den 1990er Jahren schlüpfte die RCMP, die zuvor im Infrastrukturbereich v. a. beratend und überwachend tätig war, in eine neue Rolle als Vermittler von Sicherheitsinformationen für Infrastrukturnetze. Dies legitimierte zugleich eine Neuorientierung weg von der Abwehr von äußeren Feinden hin zu internen, politisch motivierten Gruppen, die unter dem Stichwort des Terrorismus be-

---

2 Crosby, A.; Monaghan, J.: Policing Indigenous Movements, Winnipeg 2018

3 Boyle, P.; Dafnos, T.: Infrastructures of Pacification, in: Canadian Journal of Law and Society 2019, H. 1, S. 79-98 (87)

kämpft wurden. Nach dem 11. September 2001 ermöglichten dafür zusätzlich bereitgestellte Gelder die Etablierung einer Infrastructure Criminal Intelligence Unit (später National Critical Infrastructure Team, kurz NCIT genannt). Als Teil der Federal Policing Criminal Operations Branch fungiert diese als Netzwerk für die Gewinnung und den Transfer von Informationen speziell zur Abwehr potentieller Infrastrukturbedrohungen.<sup>4</sup> Diese Form von Datenakquise und -austausch wird typischerweise als Staatsdomäne betrachtet. Das NCIT integriert jedoch auch private Sicherheitsakteur\*innen und die Privatwirtschaft in polizeiliche Geheimdienst-einheiten und organisiert die gemeinsame Arbeit an Intelligence-Produkten (v. a. Datenbanken, Newsletter, Berichte). Auch die RCMP beteiligt sich an sektorspezifischen Netzwerktreffen, die Regierungsbeamt\*innen, Eigentümer\*innen und Betreiber\*innen von Infrastrukturen zusammenbringen.

Die skizzierte Integration von Unternehmensakteur\*innen in das NCIT – und umgekehrt – wurde zuerst und in besonderem Ausmaß beim Polizieren indigener Proteste gegen Energieprojekte angewendet. Dabei ist es zwar nicht neu, dass die Sicherheitsbehörden Mitglieder indigener Bewegungen als kriminell und extremistisch einstufen, aber der Kontext des „Kriegs gegen den Terror“ gab den Sicherheitsbehörden eine Vielzahl an Ressourcen und Befugnissen, um ihre Aktivitäten zu intensivieren. Tatsächlich richtete sich die erste Polizeioperation nach dem Anti-Terrorism Act von 2001 in einer gemeinsamen Razzia von RCMP und Canadian Security Intelligence Service (CSIS) gegen indigene Protestierende auf ihrem Land in der Provinz British Columbia. Das flexible Etikett „Extremismus“ im Rahmen der „Krieg gegen den Terror“-Rhetorik wurde dabei von seiner ursprünglichen Assoziation mit militantem islamistischem Fundamentalismus abgekoppelt. An ihre Stelle trat Versorgungssicherheit auf Grundlage des Infrastrukturdispositivs, das Verkehrswege als Objekte der nationalen Sicherheit und der kanadischen Wirtschaft begreift, und damit einen Kontext schafft, in dem indigene Forderungen nach Respektierung ihrer Selbstbestimmung und des Umweltschutzes zu nationalen Sicherheitsbedenken werden. Der Hintergrund ist: Es befinden sich noch viele natürliche Ressourcen auf indigenem Land. Die Geltendmachung ihrer Rechte beschränkt die Akkumulationsmöglichkeiten von Konzernen und wird von ihnen als Gefahr der Versorgung der Bevölkerung präsentiert.

---

<sup>4</sup> ebd., S. 92

Zur Abwehr dieser „Gefahren“ gründete die RCMP 2007 die Aboriginal Joint Intelligence Group mit dem Auftrag, Informationen speziell zu indigenen Protesten zu sammeln und zu verbreiten. Zu den ca. 450 externen Mitwirkenden und Empfängern des wöchentlichen Berichts „Situation“ und des jährlichen Berichts „Communities of Concern“ gehörten CSIS, andere Regierungsabteilungen und Strafverfolgungsbehörden sowie private Partner\*innen im Energiesektor. Ein zentraler Fokus war Widerstand gegen Energieprojekte durch Blockaden der sogenannten kritischen Infrastrukturen.<sup>5</sup> Die Aboriginal Joint Intelligence Group wurde zwar 2009 aufgelöst, doch die Zuständigkeit ging auf das Critical Infrastructure Intelligence Team (CIIT) über. Für die Überwachung und Verfolgung der Proteste gegen Pipelines stimmte sich das CIIT auch mit dem Aboriginal Policing Services und der Aboriginal Intelligence Group des RCMP ab. Der Informationsaustausch wurde zudem dadurch befördert, dass ehemalige Polizist\*innen, die bei Energieunternehmen anheuerteten, eine hochrangige Sicherheitseinstufung erhielten. Dies ermöglichte einen intensiven Austausch von Sicherheitsinformationen in beide Richtungen, bei dem Unternehmen die Informationen, die sie über Pipeline-Gegner\*innen gesammelt hatten, mit Strafverfolgungsbehörden legal teilen konnten. Zudem entwickelte das NCIT mit dem Suspicious Incident Reporting-System (SIR) eine Online-Informationenplattform, die auch private Abonnent\*innen mit Sicherheitsfreigabe in das Berichtswesen über verdächtige Vorfälle einband: Im Juli 2015 hatten 140 Privatunternehmen vollen Zugang zum Senden und Empfangen von SIR-Informationen.

Zusätzlich zu den nationalen Veränderungen der Sicherheitsbehörden richtete die Bundesregierung in Alberta 2012 eine RCMP-Einheit zur Terrorismusbekämpfung und zum Schutze der Energieindustrie mit dem Namen Integrated National Security Enforcement Team ein.<sup>6</sup> In British Columbia widmete die unter der RCMP gebildete „E“-Division Aboriginal Policing Services ihre monatlichen Geheimdienstberichte (in den Jahren 2010 und 2011 unter dem Titel „Aboriginal Issues Bulletin“) der Verfolgung von Protesten gegen Pipelines.

Insgesamt fand also ein massiver Umbau der kanadischen Sicherheitsbehörden zwecks Kontrolle indigener Proteste gegen Ressourcenabbau

---

5 Dafnos, T.: First Nations in the Crosshairs, 2015, <https://canadiandimension.com/articles/view/first-nations-in-the-crosshairs>

6 Crosby; Monaghan a.a.O (Fn. 2), S. 75

statt. Im Zuge dessen wurden auch Private in die Überwachung eingebunden. Die daraus resultierenden Konsequenzen für Indigene zeige ich im Folgenden anhand von drei Beispielen. Das erste Beispiel – gegenwärtige Blockaden von Pipelines im Gebiet der Wet’suwet’en – zeigt die Bedeutung indigener Souveränitätsrechte in Kanada.

## **Verstöße gegen indigene Souveränitätsrechte**

Die Wet’suwet’en, eine First Nation in British Columbia, lehnen die geplanten Enbridge Northern Gateway- und TC Energy Coastal-Pipelines zum Transport von Schiefergas durch ihr Territorium ab, da schon Lecks älterer Rohöl-Pipelines Umweltschäden auf ihrem Land verursacht haben. Die Ablehnung ist rechtlich gestützt: Im größten Teil von British Columbia haben indigene Gruppen wie die Wet’suwet’en ihre Landtitel nie an die Krone abgetreten.<sup>7</sup> In anderen Teilen verpflichten immerhin internationale Verträge die Regierung, ihrer Verantwortung gegenüber den First Nations nachzukommen. Das heißt, nach nationalem und internationalem Recht ist die Siedler\*innenregierung in ihrem Treuhandverhältnis verpflichtet, die freie, vorherige und informierte Zustimmung der indigenen Völker einzuholen, wenn Entscheidungen ihre Rechte berühren.<sup>8</sup> Dies findet allerdings keinesfalls immer statt. In den letzten Jahren meldete der Sonderberichterstatter für die Rechte indigener Völker mehrfach Beschwerden von First Nations, dass die kanadische Regierung die Beteiligung Indigener z. B. bezüglich großer Entwicklungsprojekte auf ihrem Land oder Rechtsvorschriften, die sie betreffen, einschränkt oder umgeht.<sup>9</sup> Die Regierung unterstützt private Energieunternehmen, die u. a. Rodungen, Fracking-Projekte oder Pipelines auf indigenem Land voranbringen, denen die betroffene Bevölkerung nicht zugestimmt hat. In den letzten zehn Jahren blockierten First Nations daher wiederholt Eisenbahnlinien, Brücken und Autobahnen, um gewaltfrei die Respektierung ihrer Selbstbestimmung einzufordern, nachdem demokratische Prozesse erfolglos blieben und verbale Proteste ignoriert wurden.

---

7 vgl. Supreme Court of Canada: Delgamuukw vs. British Columbia 1997/3 SCR 1010/23799 v. 11.12.1997, Rn. 122, <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/1569/index.do>

8 vgl. United National Declarations of the Rights of Indigenous Peoples 2007; diese wurde 2007 mit einem Abstimmungsverhältnis von 143 gegen 4 verabschiedet. Nur die Siedler\*innennationen USA, Kanada, Australien und Neuseeland unterschrieben erst vier Jahre später.

9 UNHRC-Drs. A/HRC/27/52/Add.2 v. 4.7.2014, S. 13

Als die geplante Gateway-Pipeline durch das Gebiet von Wet'suwet'en Protest auslöste, wurde sie als kritische Infrastruktur charakterisiert. Damit konnten riesige Summen für den Krieg gegen den Terror umgewidmet und gegen Demonstrierende eingesetzt werden. So arbeiteten im Jahr 2010 das NCIT und mehrere RCMP-Abteilungen direkt mit den CSIS und Enbridge Security zusammen, um Maßnahmen gegen den Widerstand gegen die Northern Gateway-Pipeline zu koordinieren. Indigene Demonstrierende verkündeten, dass sie jegliches Vertrauen in die Regierung, ihr treuhänderisch verwaltetes Land sorgsam zu behandeln, verloren hätten, und dass sie genötigt werden, selbst zu handeln, um Wasser, Land und Tiere vor den umweltzerstörenden Entwicklungsprojekten zu retten.<sup>10</sup> Mitglieder der Protestbewegung stoppten wiederholt Arbeiter\*innen des Energieunternehmens, die trotz der blockierten Brücke versuchten, auf Wet'suwet'en-Territorium zu arbeiten, und eskortierten sie friedlich von ihrem Land. Die Maßnahmen zur Durchsetzung ihrer eigenen Gesetze und die Einschränkung des Zugangs der Industrie zum Territorium wurden vom Sicherheitsapparat als nationale Sicherheitsbedrohung für die Energieambitionen Kanadas dargestellt. 2017 wurde die militarisierte RCMP-Einheit Community-Industry Response Group (C-IRG) gegründet, um den Bau der Coastal Gaslink-Pipeline und die Erweiterungsprojekte der Trans Mountain-Pipeline trotz breiter öffentlicher Opposition und indigener Zuständigkeit zu unterstützen. Seitdem wird C-IRG in der gesamten Provinz eingesetzt, um Ressourcenabbauprojekte vor Widerstand zu schützen und einstweilige Verfügungen von Unternehmen durchzusetzen.

## **Gewalt? Wer, wie, was?**

In Elsipogtog (New Brunswick) lehnten die Mi'kmaq Fracking-Vorhaben auf ihrem Territorium entschieden ab und verweigerten ihre Zustimmung. Sie blockierten und sabotierten wiederholt die Geophonausrüstung, störten den Betriebsablauf und beschlagnahmten einen Firmenlastwagen. Wie in anderen Gegenden beauftragten Industrie und Politik Polizei zur Sicherung der Unternehmung. Obwohl seitens der Protestierenden keine Gewalt gegen Menschen ausgeübt wurde und keine Gefahr für Leben bestand, wurden sie als gewalttätig und extremistisch etikettiert, woraufhin die RCMP bei ihren paramilitärischen Einsätzen Tränengas,

---

<sup>10</sup> Howe, M.: Debriefing Elsipogtog, Halifax und Winnipeg 2015, S. 134

Pfefferspray und Gummigeschosse verwendete und Demonstrierende verhaftete. Bei einem Einsatz erlitten zwei Mi'kmaw-Frauen Körperverletzungen; einem Mann wurde mehrmals mit einem Sturmgewehr auf den Kopf geschlagen.<sup>11</sup> Obwohl nur die RCMP Gewalt gegen Menschen verübt, sind es die Demonstrierenden, die beständig nicht nur als widerspenstig, sondern auch als gewalttätig bezeichnet werden. Ein Protestierender fasst zusammen: „Blockaden sind nicht gewalttätig, die Polizei ist gewalttätig“.<sup>12</sup>

Gewalt gegen indigenen Widerstand gegen den Ressourcenabbau auf ihrem Land tritt in unterschiedlichen Formen auf. Es beginnt mit der Bezeichnung eines friedlichen Protests als indigener Extremismus. Diese epistemische Gewalt in den Erzählungen von indigenen Extremist\*innen als nationale Bedrohung der kritischen Infrastruktur legte den Grundstein für eine „fusionierte“ Überwachung aller organisierten indigenen Aktivitäten, die zu Kriminalisierung, weiterer Überwachung (Overpolicing), Polizeirazzien, mitunter Polizeigewalt und Verhaftungen führt. Als Mi'kmaw in Elsipogtog beispielsweise 2013 die tägliche Explorationsarbeit blockierten, erwirkte das Unternehmen eine einstweilige Verfügung, die es Demonstrierenden untersagte, Arbeitsutensilien zu zerstören. Zuvor hatte RCMP bereits klare Kontaktprotokolle entwickelt, um eine zeitnahe und intensive Kommunikation zwischen Explorationsunternehmen und der RCMP sicherzustellen. Das Fracking-Unternehmen und die Provinz erwirkten einstweilige Verfügungen zur Schaffung einer „Arbeitssicherheitszone“ für die Schiefergasexploration, und die RCMP als primärer Durchsetzungsmechanismus der Erdölagenda verstärkte ihre Präsenz.

Von der Industrie beantragte einstweilige Verfügungen gegen indigene Proteste wurden in diesem Fall, so wie auch sonst fast immer, gewährt, und die RCMP bemühte sich sofort um deren Durchsetzung, u. a. durch Festnahmen von politischen Vertreter\*innen.<sup>13</sup> Einstweilige Verfügungen der Mi'kmaw zur Einstellung seismischer Tests mit Berufung auf historische Verträge und Souveränitätsrechte wurden hingegen von der Industrie als angeblich verfassungswidrig ignoriert und von kanadischen Gerichten abgelehnt.<sup>14</sup> Die Gewalt der Enteignung von Land und Ressourcen spielt also keine Rolle. Für die Industrie und die Polizei bezieht sich

---

11 Crosby; Monaghan a.a.O (Fn. 2), S. 146, 161

12 zitiert in ebd., S. 169f.

13 ebd., S. 162

14 vgl. Elsipogtog gegen New Brunswick 2013

der Begriff „Gewalt“ auf Störungen, die die Rohstoffindustrie daran hindern, ihre Arbeit auszuführen, unabhängig davon, ob es zu körperlicher Gewalt kommt oder nicht. Demgegenüber bleibt der Einsatz von Polizeigewalt gegen indigene Blockaden eine allgegenwärtige Realität für First Nations, die ihre Souveränitätsrechte und ihr Land schützen wollen.

## **Koordinierte Dauerüberwachung von Idle No More**

Um Proteste gegen Ressourcenabbau auf der Basis bestehender Umweltschutzgesetze und indigener Souveränitätsrechte von vornherein zu vereiteln, brachte die damalige Regierung den Gesetzentwurf C-45 ins Parlament ein. Indigenen Frauen entging dies nicht; sie gründeten 2012 die Bewegung Idle No More, um zu verdeutlichen, dass sie diese Entrechtung nicht hinnehmen. Sie organisierten Veranstaltungen an Häfen, Fährterminals, Flughäfen, Autobahnen, Eisenbahnen und in Einkaufszentren.<sup>15</sup> Angesichts der betroffenen zentralen Infrastrukturen wurden die Aktivist\*innen als nationale Sicherheitsbedrohung eingestuft und extensiv beobachtet, obwohl es keine Hinweise auf erhebliche tatsächliche oder potenzielle Bedrohungen für die öffentliche Sicherheit gab.

Bereits im Jahr 2010 hatte Widerstand am Barrier Lake (Québec) gegen die Abholzung von Wäldern zur Entwicklung eines Hotspot-Meldesystems und zur Verschmelzung von Polizei- und Geheimdienstressourcen zwecks Kontrolle indigener Proteste geführt. Die Überwachung von Idle No More übertraf möglicherweise alle anderen Observationen sozialer Bewegungen in Kanada.<sup>16</sup> Um die polizeilichen Bemühungen gegen Idle No More zu koordinieren, nutzten die Bundesbehörden die oben erwähnte argumentative Verknüpfung des Schutzes von kritischer Infrastruktur und nationaler Sicherheit, um dauerhaft eine zentrale Koordinierungsstelle zum Polizieren indigener Proteste (das sogenannte „central fusion center for Native problems“) einzurichten.<sup>17</sup> Diese Koordinierungsstelle umfasste Dutzende von Polizeibehörden und lokale bis zu nationale Sicherheitsbehörden. Ihr Ziel war es, Geheimdienstkapazitäten mit zahlreichen anderen Einheiten, die indigenes Leben bereits überwachen, zu verknüpfen. In Reaktion auf Idle No More-Proteste wurde u. a. die Datenbank des Project SITKA (Serious Criminality Associated to Large Public Order Events with National Implications) erstellt, die zum Zwecke der

---

15 John, S.: Idle No More, in: *Femina Politica* 2014, H. 1, S. 89-102

16 Crosby; Monaghan a.a.O (Fn. 2), S. 95

17 ebd., S. 166

Prävention und intensiven Beobachtung mit Namen potentieller Staftäter\*innen gefüttert wird. SITKA kartografiert somit indigenen Aktivismus und ermittelt Einsatzgebiete für gezielte Polizeiinterventionen, die prominente Aktivist\*innen stören und/oder kriminalisieren. Der Projektbericht beschreibt dies als integrierten Ansatz, der Überwachung, Geheimdienstdatenbanken, institutionelle Partnerschaften und Energieunternehmen kombiniert, um potenziellen Bedrohungen im „Krieg gegen den Terror“ vorzubeugen oder sie zu unterbinden.<sup>18</sup> Letztendlich bedeutet die Überwachung Indigener jedoch Community Profiling.

Im Zusammenhang mit der Überwachung indigener Proteste ist die Massenspeicherung von Informationen und die Katalogisierung von Daten in Polizei- und Sicherheitsdatenbanken sowie der Austausch dieser Informationen mit Polizeibehörden und der Energieindustrie zu einer Routinefunktion der täglichen Polizeiarbeit geworden. Diese Tätigkeiten führt die RCMP durch, ohne die untersuchten Personen zu benachrichtigen und ohne Hinweis darauf, wann Verdächtige nicht mehr Gegenstand von Ermittlungen sind. Es fehlt an wirkungsvollen Police-Accountability-Mechanismen, um diese Überwachung zu stoppen oder anzufechten.<sup>19</sup>

Trotz der Überwachungsressourcen, die der Verhinderung potenzieller Verbrechen – oder von Terrorismus – gewidmet sind, erkennt keiner der daraus resultierenden zahlreichen öffentlichen Berichte eine spezifische Bedrohung.<sup>20</sup> Dennoch fördert eine intensive Überwachung bekanntermaßen eine gefährliche Kultur des Misstrauens und erzeugt zyklische Muster der (Un-)Sicherheit. Overpolicing kann die Wahrnehmung realen Kriminalitätsvorkommens verzerren und somit im Zirkelschluss die Praxis des Overpolicings rechtfertigen und intensivieren. Der Fall der Überwachung der indigenen Idle No More-Proteste ist insofern bedeutsam, als Overpolicing hier besonders deutlich mit einer massiven Ausweitung und Vernetzung geheimdienstlicher Aktivitäten einherging.

---

18 RCMP National Intelligence Coordination Centre: Project SITKA: serious criminality associated to large public order events with national implications, Ottawa 2015

19 ebd., S. 192

20 Civilian Review and Complaints Commission for the RCMP: Public interest investigation into the events and the actions of the RCMP members involved in the National Energy Board hearings in British Columbia, Ottawa 2020

## Proteste als Dauernotfall?

Indem der Sicherheitsstaat die First Nations, die ihr Land schützen, als feindliche, gewalttätige und illegitime Bedrohung gegen kanadische Energieinteressen konstruiert, zementiert er die scheinbar notwendige Intensivierung von Überwachung und Polizeiarbeit. In deren Folge wurden geheimdienstliche Überwachung und die Einbindung Privater in die Informationsbeschaffung zunächst als Notfallmechanismus eingeführt bzw. ausgeweitet, jedoch sodann verstetigt. Ein prominentes Beispiel ist die Gründung der Community-Industry Response Group (C-IRG) 2017 in Reaktion auf die beschriebenen Konflikte auf dem Wet'suwet'en-Territorium. Die neue Einheit soll die strategische Aufsicht über Gefährdungen der Energiebranche und damit verbundene Fragen der öffentlichen Ordnung, der nationalen Sicherheit und der Kriminalität gewährleisten. RCMP-Mitglieder, die in militaristischen C-IRG-Einheiten beschäftigt sind, werden entlang von Befehlssystemen eingesetzt, die eine zweckmäßige Mobilisierung ermöglichen, unabhängig vom Provinzstandort oder dem industriellen Kontext, in dem sie reagieren. C-IRG ist nach der Logik des Gold-Silber-Bronze-Systems als Befehlskettenstruktur gegliedert, um die Polizeiarbeit als integrierte Reaktion effizient zu koordinieren. Bei dieser Divisionskommandostruktur handelt es sich in der Regel um eine vorübergehende Notfallmaßnahme zur Bewältigung einzigartiger Vorfälle. Jedoch verwendet C-IRG diese dauerhaft, da potenzielle Störungen (z. B. Proteste) bei Energieprojekten, die sich über viele Jahre oder sogar Jahrzehnte erstrecken, als kritische-Infrastruktur-Gefährdung behandelt werden. So ist aus dem Notfall eine dauerhafte Überwachung geworden.

Damit gilt insgesamt: Die Überwachung indigener Gruppen und politischer Bewegungen ist nicht neu. Die Thematisierung der kritischen Infrastruktur als eine Frage der nationalen Sicherheit zur Legitimierung der Beseitigung von Akkumulationshemmnissen und die zeitliche Ausdehnung der polizeilichen Interventionen nehmen jedoch neue Ausmaße an. Die Kategorisierung und Einordnung innerstaatlicher, friedlicher Beschwerdegruppen als Bedrohungen für die nationale Sicherheit verwischen die Grenzen zwischen Protest und Terrorismus sowie zwischen Gewalt und Gewaltlosigkeit. Auch deswegen wird nun die Auflösung der RCMP-Einheit C-IRG gefordert.<sup>21</sup>

---

21 vgl. [www.abolishcirg.org](http://www.abolishcirg.org)

# 40 Jahre Demobeobachtung

## Bestandsaufnahme einer radikal-demokratischen Praxis

von Tina Keller und Elke Steven

Das Grundrechtekomitee hat schon kurz nach seiner Gründung das Instrument der Demonstrationsbeobachtung zum Schutz des fundamentalen Grundrechts auf Versammlungsfreiheit etabliert. Eine genaue Beobachtung der vielfältigen Ereignisse ist die Grundlage für deren Einordnung in die politische Vorgeschichte und die Bewertung, basierend auf einem prinzipiellen Grundrechts- und Demokratieverständnis. Nach über 40 Jahren stellen wir die Erfahrungen auf den Prüfstand und kommen zu dem Ergebnis, dass es als radikal-demokratisches Werkzeug zur Verteidigung der Versammlungsfreiheit weiterhin notwendig bleibt.

Öffentliche Versammlungen sind sowohl Ausdruck als auch unmittelbares Werkzeug gelebter Demokratie. Das Grund- und Menschenrecht, demonstrieren zu können, gehört zu den wenigen im Grundgesetz garantierten Möglichkeiten, sich unmittelbar direkt öffentlich zu äußern. Die Demonstrierenden bestimmen selbst, wie sie thematisch und formal die Öffentlichkeit erreichen wollen. Dieses Grundrecht auf Versammlungsfreiheit (Artikel 8 Grundgesetz) zu schützen und unverkürzt zu bewahren, ist ein wesentliches Ziel der Demonstrationsbeobachtungen, die das Komitee für Grundrechte und Demokratie seit 1981 organisiert. Ihre Wirkungsweise wollen wir mit diesem Artikel reflektieren.

Demonstrationsbeobachtungen sollen den oft einseitigen Darstellungen von Polizei und Politik eine möglichst detaillierte Beobachtung gegenüberstellen. Dass dies nötig ist, zeigt sich immer wieder. „Polizeigewalt hat es nicht gegeben“,<sup>1</sup> behauptete der damalige erste Oberbürgermeister von Hamburg, Olaf Scholz, als die Vorwürfe seitens vieler Demonstrierender anlässlich der Polizeieinsätze während des G20-Gipfels in

---

1 Reality-Check zu G20-Polizeigewalt, [www.taz.de](http://www.taz.de) v. 19.7.2017

Hamburg 2017 massiv wurden. Viele der Leser\*innen werden die Bilder von damals noch im Kopf haben – aus dem Fernsehen oder weil sie selbst vor Ort waren. Im Vorfeld zu den Protesten gegen den G7-Gipfel fünf Jahre später in Elmau begründete der bayerische Innenminister Herrmann anstehende Grenzkontrollen wie folgt: „Die weltpolitische Lage hat sich im Vergleich zu damals (Bezugnahme auf den G7 in Elmau 2015, Anm. d. Autorinnen) leider weiter verschärft. Insoweit müssen wir beispielsweise auch mit einem größeren Potential von Chaoten rechnen, die aus dem Ausland einreisen wollen, nur um im Umfeld des Gipfels Randalen zu veranstalten.“<sup>2</sup>

Dies sind nur zwei Beispiele dafür, wie die offizielle Politik versucht, vor oder nach einem Protestgeschehen die öffentliche Wahrnehmung zu beeinflussen. Sowohl die Vorabkriminalisierung von Demonstrierenden, die den späteren polizeilichen Einsatz von Gewalt legitimieren soll, als auch die Leugnung von Fakten sind durchaus typisch. Aus diesem Grund beginnt für uns die Beobachtung eines Protestgeschehen schon vor den eigentlichen Demonstrationen, indem wir die Äußerungen von Politik und Polizei sowie die mediale Berichterstattung im Vorfeld analysieren.

Mit unseren möglichst detaillierten Beobachtungen während der Demonstrationen und einem daraus entstehenden sachlichen Bericht, der die vielfältigen Formen des Demonstrierens aufzeigt und das Geschehen in einen Gesamtzusammenhang einordnet, stellen wir der politischen, aber auch der medialen Berichterstattung Fakten entgegen. Unsere Interpretationsbasis ergibt sich dabei nicht aus den Versammlungsgesetzen, sondern aus einer radikal-demokratischen Interpretation des Grundrechts auf Versammlungsfreiheit

## **40 Jahre Demobeobachtung in einer sich verändernden politischen Landschaft**

Am 28. Februar 1981 organisierte das Komitee für Grundrechte und Demokratie die erste Demonstrationsbeobachtung anlässlich der verbotenen Demonstration gegen die Nutzung der Atomenergie rund um Brokdorf. Der juristische Streit um diese Demonstration führte 1985 zu der bis

---

<sup>2</sup> Grenzkontrollen zum G7-Gipfel 2022. Wo wird kontrolliert? [www.augsburger-allgemeine.de](http://www.augsburger-allgemeine.de) v. 14.6.2022

heute bedeutenden sogenannten Brokdorf-Entscheidung<sup>3</sup> des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG). Seither haben sich die Verhältnisse in vielerlei Hinsicht verändert. Im Verlauf der letzten vier Jahrzehnte hat sich die Wahrnehmung des Grundrechts gewandelt. Für die meisten Personen der BRD war es bis Mitte der 1970er Jahre noch längst nicht selbstverständlich, sich an Demonstrationen, gar an zivilem Ungehorsam zu beteiligen. Die Wahrnehmung des Grundrechts ist danach immer selbstverständlicher geworden, Menschen vertreten ihre Interessen auch auf der Straße, um Aufmerksamkeit auf Probleme zu lenken und Druck auf die Politik auszuüben. Zugleich haben Demonstrierende die Ausdrucksformen des Protestes ausdifferenziert. Sie haben Möglichkeiten entwickelt, auch Polizeiabsperungen zu umgehen, Blockaden zu organisieren, Situationen theatralisch zu ironisieren, um Spannungen abzubauen. Nicht zuletzt die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, insbesondere der bereits erwähnte Brokdorf-Beschluss (1985), haben diesen selbstbewussten Umgang gefördert und eine Grundlage dafür geschaffen, Demonstrationen als „Zeichen der Freiheit, Unabhängigkeit und Mündigkeit des selbstbewussten Bürgers“<sup>4</sup> zu verstehen. Die Feststellung „Versammlungen enthalten ein Stück ursprünglich-ungebändigter unmittelbarer Demokratie, das geeignet ist, den politischen Betrieb vor Erstarrung in geschäftiger Routine zu bewahren“,<sup>5</sup> ist heute zumindest in der Theorie akzeptiert.

Mit der Wahrnehmung des Grundrechts auf Versammlungsfreiheit ist häufig eine Infragestellung des (durch Regierungen mit geformten und aufrechterhaltenen) Status quo verbunden. Folglich müssen „die Herrschenden“ versuchen, diese Äußerungsform andauernd zu beschneiden. Sie tun dies auch durch neue Gesetze. Die Einführung landesspezifischer, zumeist immer restriktiverer Versammlungsgesetze ist Ausdruck dessen. Ebenso dienen erweiterte Polizeigesetze häufig diesem Ziel. Mit immer weitgreifenderen Methoden wird in das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit eingegriffen und es werden diejenigen mindestens abgeschreckt, wenn nicht gar kriminalisiert, die an Demonstrationen teilnehmen: Verbote von Camps und anderen Unterbringungsmöglichkeiten, Demonstrationsverbote, Speicherung von Daten in der Datei „Gewalttäter Links“ des

---

3 Bundesverfassungsgericht: Beschluss vom 14.5.1985, Az.: 1 BvR 233, 341/81, [www.uni-trier.de/fileadmin/fb5/prof/OEF003/Alexandra\\_Seuser/BVerfGE\\_69\\_315ff.-\\_Brokdorf-Beschluss.pdf](http://www.uni-trier.de/fileadmin/fb5/prof/OEF003/Alexandra_Seuser/BVerfGE_69_315ff.-_Brokdorf-Beschluss.pdf)

4 ebd., Rn. 62

5 ebd., Rn. 67

Bundeskriminalamts allein aufgrund des polizeilichen Verdachts, Ausreise- und Einreiseverbote bei europäischen/internationalen Protesten, polizeiliche Meldeauflagen. Auch das bis heute heftig umstrittene Vermummungsverbot ist nach Protesten gegen die Startbahn West eingeführt worden und hat im Laufe der Zeit eher Verschärfungen erfahren.

Zudem gehen viele neue Versammlungsgesetze einen großen Schritt weiter in Richtung Abschreckung vor der Wahrnehmung des Grundrechts. Wer Demonstrationen anmeldet bzw. diese leitet, geht immer häufiger schwer kalkulierbare Risiken ein. Für die Nichteinhaltung verhängter Auflagen, Abweichungen von der Demoroute oder das Verknotten von Transparenten werden Verfahren gegen Leiter\*innen wegen Verstoßes gegen das Versammlungsgesetz eingeleitet. Hinzu kommt, dass sich auch die technische Ausstattung, das Arsenal an polizeilichen Waffen und an polizeilicher Schutzausrüstung völlig verändert hat. Zudem haben die Möglichkeiten der visuellen Überwachung deutlich zugenommen.

Die zu beobachtenden Einsatztaktiken der Polizei unterliegen einem stetigen Wandel. Während „früher“ gegen ganze Demonstrationen eingeschritten wurde, wird heute häufig gegen einzelne Demonstrationsteilnehmer\*innen oder „Demoblöcke“ vorgegangen. Die Beweissicherungs- und Festnahme-Einheiten (BFE) haben zum Ziel und behaupten, sie könnten „Straftäter“ festnehmen, deren Straftaten sie zweifelsfrei beweisen könnten. In der jeweiligen Situation entzieht sich das Vorgehen dieser Einheiten jeder öffentlichen Überprüfung – sowohl durch das machtvolle und gewalthaltige Vorgehen als auch durch die Individualisierung der Schuldzuschreibung. Immer wieder werden kleinere Anlässe, die eher Ordnungswidrigkeiten innerhalb einer Demonstration darstellen, genutzt, um friedliche Protestzüge zu eskalieren und Einzelpersonen zu kriminalisieren. So wurde in Kassel auf Demonstrierende mitten in der Fußgänger\*innenzone eingepöbeln, nachdem zwei Rauchtöpfe gezündet wurden. Ebenfalls in Kassel wurden nach dem Ende einer Demonstration zwei Personen verfolgt und rausgezogen – eine Eskalation in einer absolut ruhigen und übersichtlichen Lage, in der die Abreise stattfand.

Heute kann die Polizei noch leichter über die sozialen Medien unmittelbar Einfluss auf das demonstrative Geschehen nehmen und damit und mit den Polizeiberichten die mediale Berichterstattung beeinflussen. Selbst wesentlich falsche Berichte, etwa über die Zahl schwer verletzter Polizeibeamt\*innen, dienen dazu, den Protest zu kompromittieren. Auf der anderen Seite haben auch die Demonstrierenden neue Wege gefunden, sich ihr Recht auf Demonstration mittels neuer Aktionsformen und

Organisierung zu bewahren und durchzusetzen. Zudem haben sie neue Möglichkeiten der Kommunikation untereinander und der öffentlichen Berichterstattung über die Ereignisse. Sie können selbst schnell und unkompliziert Fotos und Videos erzeugen und damit Einfluss auf die mediale Berichterstattung nehmen oder diese über soziale Medien in Teilen sogar selbst gestalten.

Diese Geschichte der selbstbewussten Wahrnehmung des Grundrechts auf Versammlungsfreiheit hat gleichzeitig zu Ausdifferenzierungen in der Begleitung des Protestes geführt. Mehr Unterstützung wurde notwendig, nicht weniger. Schon Mitte der 1990er Jahre haben bspw. Pastor\*innen im Wendland den Protest seelsorgerisch begleitet und sich um eine Vermittlung zwischen Polizei und Demonstrierenden bemüht. Der „Ermittlungsausschuss“, der vor allem rechtliche Hilfe für Leute organisierte, die in Gewahrsam genommen oder festgenommen wurden, merkte, dass diese Arbeit im Hintergrund kaum noch ausreichte. Versammlungen bedurften der juristischen Hilfe vor Ort. So begannen Rechtsanwält\*innen die Demonstrationen zu begleiten, Verhandlungen bei polizeilichen Einkesselungen und Ingewahrsamnahmen zu führen, Anmelder\*innen von Demonstrationen in der Durchsetzung ihrer Rechte zu unterstützen und für die Möglichkeiten von Camps zu streiten. Abgeordnete aus den Landesparlamenten und dem Bundestag nehmen inzwischen oft als parlamentarische Beobachter\*innen teil. Ihre anderen rechtlichen Bedingungen als „Volksvertreter\*innen“ schaffen ihnen Raum für Beobachtung und mögliche Eingriffe. Sie können ihre Erkenntnisse in die parlamentarische Arbeit einbringen und etwa durch Kleine oder Große Anfragen zur Klärung von Sachverhalten beitragen.

Diese Ausdifferenzierungen ergänzen sich und können sich gegenseitig bereichern. Denn wer die rechtlichen Interessen einzelner Demonstrierender vertritt, kann nicht gleichzeitig das gesamte Geschehen und die polizeiliche Strategie beobachten. Wer den Umgang mit dem Recht auf Versammlungsfreiheit beobachten will, kann nicht gleichzeitig das Recht einzelner Demonstrierender einklagen.

## **Von Elmau bis Lützerath – Demonstrationsbeobachtungen der letzten beiden Jahre**

Im Jahr 2022 nahmen wir – nach einer Pause seit dem G20-Gipfel in Hamburg – das Instrument der Demonstrationsbeobachtungen wieder auf. Ins-

gesamt haben wir drei Beobachtungen organisiert: anlässlich des G7-Gipfels in Elmau im Juni 2022, anlässlich der Proteste von „Rheinmetall Entwaffnen“ im September 2022 in Kassel und anlässlich der Räumung von Lützerath im Januar 2023.

Bei den Protesten gegen den G7-Gipfel auf Schloss Elmau waren wir mit acht Demonstrationsbeobachter\*innen vom 24. bis 27. Juni 2022 in München und rund um Garmisch-Partenkirchen. Wie bei einem Gipfel der sieben größten Industrienationen der Welt zu erwarten, sahen sich Protestierende und Anwohner\*innen einem militärisch anmutenden, polizeilichen Ausnahmezustand ausgesetzt. Laut Polizeiangaben waren 18.000 Polizist\*innen im Einsatz; nahezu jede Art Einsatzfahrzeug konnte beobachtet werden. Auf allen Zufahrten gab es polizeilich betriebene Checkpoints, an denen alle Vorbeifahrenden einer Sichtkontrolle unterzogen, vereinzelt angehalten, zum Teil für weitergehende Kontrollen heraus gewunken wurden. Zudem waren Zugstrecken teilweise gesperrt und alle möglichen Ankunftsbahnhöfe rund um die Uhr mit Polizei besetzt. Auch wurden Grenzkontrollen für diese Zeit eingeführt. Es gab zwei Sicherheitszonen rund um den Tagungsort, welche nur mit Akkreditierung zu passieren waren und die u.a. durch einen 16 km langen Zaun abgeriegelt wurden. Im Olympia Skistadion wurde ein Containerdorf als Sammelstelle für Ingewahrsamnahmen aufgebaut.

Insgesamt begleiteten wir fünf Demonstrationen und wurden dabei Zeug\*innen eines seitens der Behörden stark eingehetzten Protestgeschehens mit minimierter Autonomie für die Ausgestaltung durch Anmelde\*innen oder Teilnehmende. So konnten Versammlungen zwar stattfinden, wurden allerdings durch Auflagen und Kontrollen stark reguliert und eingeschränkt. Demonstrierende, aber auch die interessierte Öffentlichkeit wurden durch massive Polizeipräsenz, mehrreihige Polizeibegleitung im Spalier sowie Zugangs- und Personenkontrollen eingeschüchtert. Ein öffentlichkeitswirksames Vorbringen der Protestinhalte war so kaum möglich. Besonders junge Menschen, nach unserer Einschätzung viele unter 18 Jahren, waren überdurchschnittlich oft von Polizeimaßnahmen betroffen.

Gipfeltreffen finden inzwischen seit mehreren Jahren stark abgeschottet statt. Protest gegen das Gipfeltreffen auf Schloss Elmau war dementsprechend nicht in unmittelbarer Nähe des Ortes des Geschehens erlaubt – eine in sich bereits völlig undemokratische Maßnahme, die inzwischen zur Regel geworden scheint. Als einzige „Ausnahme“ durften einmalig 50

Personen für 30 Minuten am 27. Juni in Sichtweite des Tagungsortes protestieren – unter strengsten Auflagen: Alle 50 Teilnehmenden mussten sich im Vorfeld namentlich anmelden sowie Taschenkontrollen und Leibesvisitationen über sich ergehen lassen. Die An- und Abreise wurde engmaschig durch die Polizei begleitet. Gipfel der Einhegung war, dass sie sich auf ein kleines Areal beschränken sollten, um eine etwaige Evakuierung nicht zu behindern – auf einem viele Hektar großen, leeren Gelände. Dass das BVerfG mit seiner Entscheidung vom 27.6.2022 den zugewiesenen Versammlungsort in 520 Meter Entfernung zum Tagungshotel noch als in „Hör- und Sichtweite“ wertete,<sup>6</sup> bewerteten wir in unserem Abschlussbericht mit dem Titel „Versammlungsfreiheit wird zur Farce“<sup>7</sup> als versammlungsrechtlich höchst problematisch.

Bei der Beobachtung anlässlich der Proteste von „Rheinmetall Entwaffnen“ waren Protestort und -zeit frei gewählt und ohne äußeren Anlass. Wir waren vom 1. bis 3. September 2022 mit vier Beobachter\*innen in Kassel und haben vier Versammlungen beobachtet. Eine Herausforderung für die Beobachtung war, dass es zu einigen spontanen und nicht angekündigten Versammlungen gekommen ist, sodass wir bei einigen Situationen zeitverzögert oder gar nicht zugegen waren. Aber spontane Aktionen sind Teil einer gelebten Ausübung des Versammlungsrechts, welche wir sehr begrüßen.

In unserem Abschlussbericht mit dem Titel „Polizei.Macht.Eskalation“<sup>8</sup> beschreiben wir u. a. unsere Beobachtung, dass das Verhalten der Polizei mehr von der jeweiligen Einsatzstrategie und der Art der bereitgestellten Einheiten der Polizei beeinflusst war als vom Verhalten der Demonstrierenden. Mindestens eine kurzfristig angemeldete Demonstration wurde nur von wenigen Polizist\*innen durch eine belebte Straße begleitet, obwohl vereinzelt Rauchtöpfe gezündet wurden und Personen auch sogenannte Vermummung trugen. Andere Demonstrationen, die ein ähnliches Bild zeigten, wurden massiv von der Polizei in ihrer Versammlungsfreiheit eingeschränkt, auch mit Gewaltmitteln. Bei der Hauptdemonstration, die lange im Vorfeld angemeldet war, beobachteten wir ein beachtliches

---

6 Bundesverfassungsgericht: Beschluss vom 27.6.2022, Az.: 1 BvQ 45/22, [www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2022/06/qk20220627\\_1bvq004522.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2022/06/qk20220627_1bvq004522.html)

7 Grundrechtekomitee: Versammlungsfreiheit wird zur Farce v. 29.7.2022, [www.grundrechtekomitee.de/details/versammlungsfreiheit-wird-zur-farce](http://www.grundrechtekomitee.de/details/versammlungsfreiheit-wird-zur-farce)

8 Grundrechtekomitee: Polizei.Macht.Eskalation. v. 10.10.2022, [www.grundrechtekomitee.de/details/polizeimachteskalation-bericht-zur-demonstrationsbeobachtung-der-aktionstage-von-rheinmetall-entwaffnen-in-kassel](http://www.grundrechtekomitee.de/details/polizeimachteskalation-bericht-zur-demonstrationsbeobachtung-der-aktionstage-von-rheinmetall-entwaffnen-in-kassel)

Aufgebot an BFEs, die die Demonstration die ganze Zeit begleiteten und von Beginn an abfilmten. Der Demonstrationzug war laut und kämpferisch, aber zu keiner Zeit eskalierend oder bedrohlich. Vermutlich als Reaktion auf das Abbrennen einzelner Rauchtöpfe eskalierte die Polizei inmitten der Fußgängerzone und schlug mit rund 15 behelmtten Beamt\*innen mittels Schlagstöcken auf Demonstrierende ein. Nachdem die Abschlusskundgebung beendet war und die Teilnehmenden abreisten, wurden zwei Personen brutal festgenommen, einer von ihnen gegen einen Polizeiwagen geschubst, ein weiterer durch eine Einkaufspassage gejagt – ein gewaltvolles Vorgehen in einer vollkommen überschaubaren Situation. Es erhärtete sich der Eindruck, dass die vielen BFE-Einheiten zum Schluss ganz unabhängig von einer objektiven Notwendigkeit meinten das machen zu müssen, wozu sie ausgebildet sind: Personen festnehmen.

Bei der Beobachtung rund um die Räumung von Lützerath war der äußere Anlass eindeutig gegeben. Wir beobachteten vom 11. bis 22. Januar 2023 mit insgesamt 14 Beobachter\*innen. Besondere Herausforderungen waren hier für uns die Größe des Areals, die Vielzahl an parallel stattfindenden Versammlungen sowie die Länge der Beobachtung. Wir waren sowohl bei der Räumung in Lützerath zugegen als auch bei den Versammlungen, die in der Nähe stattfanden. Dabei haben wir eine lebensbedrohliche Räumung beobachten müssen. Tag und Nacht wurde gearbeitet, was eine Belastung für alle Beteiligten war. Die zentrale Versorgungsinfrastruktur wurde zerstört, Demosanitäter\*innen weggeschickt. Zudem wurden in unmittelbarer Nähe zu noch besetzten (Baum-)Häusern von RWE Rodungs- und Abrissarbeiten durchgeführt, was die Personen in den besetzten Strukturen massiv gefährdete.

Mit einer Allgemeinverfügung wurde das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit (mal wieder) massiv eingeschränkt. Der Aufenthalt und das Betreten von Lützerath wurde verboten und somit auch das Recht auf freie Ortswahl für Versammlungen außer Kraft gesetzt. In der Praxis wurden auch Versammlungen außerhalb Lützeraths in ihrer Ausgestaltung hinsichtlich der Route massiv eingeschränkt. Hinzu kamen Verletzungen der Pressefreiheit und der freien Religionsausübung sowie ein enormes Ausmaß an Polizeigewalt – vor allem gegen unangemeldete Versammlungen, die immer wieder versuchten, sich Lützerath zu nähern. In mehreren Fällen wurden Journalist\*innen weggeschubst. Auch kann die Akkreditierung als Einschränkung gewertet werden. Die freie Religionsausübung wurde gestört, indem Andachten an der „Eibenkapelle“ in Lützerath ver-

hindert und in einem Fall durch tätliche Angriffe der Polizei auch gewalt-  
sam angegangen wurden. Nachdem die Gebetsgruppe im Anschluss zur  
Mahnwache in Holzweiler zurückgekehrt war, wurde der im Rollstuhl sit-  
zende Priester von der Polizei gekesselt und mit einer Anzeige wegen Ver-  
stoßes gegen das Versammlungsgesetz NRW konfrontiert. All diese Be-  
obachtungen haben wir in unserem Bericht „Entscheidung für Gewalt“  
festgehalten, welchen wir am 15. März 2023 – dem „Tag gegen Polizeige-  
walt“ – veröffentlicht haben.<sup>9</sup>

Obwohl die Grundgegebenheiten der Beobachtungen sehr verschie-  
den waren, haben wir neben daraus folgenden Unterschieden auch Gemein-  
samkeiten bzgl. der Polizeieinsätze beobachten können: Immer wie-  
der wurden die geringsten vermeintlichen Vergehen dazu genutzt, De-  
monstrationszüge aufzuhalten oder brutal in sie hineinzuprügeln, vorgeb-  
lich um Einzelpersonen herauszulösen und festzunehmen. Häufig konn-  
ten wir beobachten, dass – unverhältnismäßige – polizeiliche Maßnahmen  
zum Ausgangspunkt für Konflikte und Eskalationen im Versammlungsgeschehen wurden. Das Aufgebot an Polizei, ihre Ausrüstung und ihr Auf-  
treten wirkten auf Teilnehmende wie Außenstehende einschüchternd und  
abschreckend. Politische Botschaften konnten der Öffentlichkeit nur  
schwer kommuniziert werden, weil die Polizei die Demonstrationen im  
engen Spalier begleitete. Der rechtliche Rahmen wurde von Versamm-  
lungsbehörden ausgereizt und das Recht auf Protest in „Hör- und Sicht-  
weite“ teilweise ins Absurde getrieben. Bei spontanen Versammlungen in  
Form von Sitzblockaden hielten sich Beamt\*innen nicht immer an das Ge-  
bot der Wahl des mildesten Mittels, also das Wegtragen der Demonstrie-  
renden, sondern gingen schlagend oder mit Schmerzgriffen gegen diese  
vor.

## **Potenziale und Grenzen von Beobachtungen**

Wie bereits zu Beginn dargestellt, liegt die Stärke der Demobeobachtun-  
gen im genauen Hinsehen und Dokumentieren. Die Beobachter\*innen  
sind dabei außenstehend und nicht Teil der Versammlung.

Im zusammenfassenden, sachlichen Bericht, der sowohl die vielen Fa-  
cetten aus der Beobachtung zusammenfasst als auch die Einordnung in  
die öffentliche Wahrnehmung ermöglicht, erkennen wir viel Potenzial.

---

<sup>9</sup> [www.grundrechtekomitee.de/fileadmin/user\\_upload/  
Entscheidung\\_fuer\\_Gewalt\\_Bericht\\_Demobeobachtung\\_Luetzerath\\_2023.pdf](http://www.grundrechtekomitee.de/fileadmin/user_upload/Entscheidung_fuer_Gewalt_Bericht_Demobeobachtung_Luetzerath_2023.pdf)

Bereits unsere Ankündigung einer Beobachtung erregt mitunter Aufmerksamkeit bei den Versammlungs- und Polizeibehörden, welche sie eventuell schon darauf besinnen lassen, das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit ernst(er) zu nehmen. Zudem bieten wir denen, die ihrem Grundrecht auf Versammlungsfreiheit nachgehen wollen, durch unsere Anwesenheit auch während der Demonstrationen einen gewissen Schutz. Und natürlich werten wir unsere Veröffentlichungen im Nachgang einer Beobachtung als zentralen Bestandteil einer fundierten Gegendarstellung zu Polizeiberichten. Zwar wäre es oft wünschenswert, diese könnten noch schneller erfolgen, aber das Zusammenführen der vielen Berichte von verschiedenen Orten braucht Zeit. Das hat zur Folge, dass wir keine schnelle Kommentierung aller Vorfälle liefern und während einer Beobachtung nur eingeschränkt soziale Medien nutzen können, auch wenn wir sehen, dass für eine Darstellung jenseits von Polizei und Politik schnell veröffentlichte Fotos und Videos, die Demonstrierende oder zufällig Anwesende erstellen, hilfreich sein können. Auch kommentieren wir nur in Ausnahmefällen bereits während einer Beobachtung, das was geschieht.

Es ist wichtig, die Ausgestaltung der Demonstrationsbeobachtungen immer wieder auf sich verändernde Entwicklungen anzupassen. Dass es als radikal-demokratisches Werkzeug zur Verteidigung der Versammlungsfreiheit weiterhin notwendig bleibt, steht für uns – auch nach dieser Bestandsaufnahme – außer Frage.

# Begleitschutz für Journalist\*innen

## Wenn Pressearbeit ohne Schutz nicht möglich ist

Interview mit der Initiative Between the Lines<sup>1</sup>

Laut dem Europäischen Zentrum für Presse- und Medienfreiheit gelten Demonstrationen als der gefährlichste Arbeitsplatz für Medienschaffende – 80 Prozent der Angriffe auf Journalist\*innen ereignen sich dort, 60 Prozent davon auf Versammlungen mit Bezug zu Corona, besonders häufig in Sachsen.<sup>2</sup> Die Angriffe stehen im Kontext einer Radikalisierung in der Abneigung von Presse sowie einer Normalisierung pressefeindlicher Erzählungen in der breiten Gesellschaft. Zum Schutz werden Medienschaffende bei ihrer Arbeit zunehmend durch Sicherheitspersonal begleitet. Im Interview mit Stephanie Schmidt berichtet die ehrenamtliche Begleitschutzinitiative Between the Lines von ihrer Arbeit und ihren Erfahrungen mit Angriffen auf Journalist\*innen.

*Ihr seid eine Initiative, die seit 2021 Journalist\*innen auf Demonstrationen - vor allem im Sachsen - begleitet, um den dortigen Schutz der Medienschaffenden zu gewährleisten. Wie kam es zur Gründung von Between the Lines?*  
Wir wurden in einem Bekanntenkreis darauf aufmerksam, dass Angriffe auf Pressevertreter\*innen sich verstetigen. Konkret: Diese Entwicklung wurde von rechtsgerichteten, verschwörungsideologischen und meist coronamaßnahmenbezogenen Versammlungen angetrieben und fand lange fast exklusiv dort statt. Auch die Intensität und der Personenkreis, aus dem heraus Angriffe stattfanden, erweiterten sich. Wo vorher eher Männer bis 40 übergriffig wurden und mal in eine Kamera griffen oder Pressevertreter\*innen beleidigten, nahmen wir immer öfter auch Angriffe

---

1 Das Interview erfolgte mit Klemens Köhler, einem der Mitgründer\*innen und Sprecher\*innen von Between the Lines.

2 Europäisches Zentrum für Presse- und Medienfreiheit (ECPMF): Feindbild Journalist:in. Berufsrisiko Nähe v. 23.3.2023, [www.ecpmf.eu/wp-content/uploads/2023/03/Feindbild-Journalistin-7-Berufsrisiko-Nahe.pdf](http://www.ecpmf.eu/wp-content/uploads/2023/03/Feindbild-Journalistin-7-Berufsrisiko-Nahe.pdf)

wahr, die Verletzungen in Kauf nahmen. Ältere Frauen ramnten mit Wucht Fahrräder in Reporter\*innen. Eine Entsolidarisierung mit Angreifenden auf Versammlungen fand nicht mehr statt.

Lange blieben die Angriffe unter der Eingriffsschwelle der Polizei – bzw. die Eingriffsschwelle der Polizei zu hoch darüber. Wir dachten, dass wir in diesen Momenten zwischen Angreifer\*innen und Presse stehen können. Entweder, um den kleinen Rempler ganz zu verhindern oder bei anhaltenden Angriffsversuchen so lange die Presse abzuschirmen, bis die Polizei vor Ort ist. Wir haben also im Bekanntenkreis angefangen, uns Gedanken über die Voraussetzungen und die Ziele eines zivilgesellschaftlichen Schutzes der Pressefreiheit zu machen. Dann haben wir lokale Journalist\*innen angesprochen und diese teilweise begleitet. Als sich abzeichnete, dass unsere Präsenz eine positive Wirkung hat und immer mehr Anfragen von Journalist\*innen kamen, haben wir eine etwas festere Organisation aufgebaut und angefangen, weitere Freiwillige anzuwerben. Kurz darauf kippte die Stimmung in Sachsen aber völlig.

***Die Pressefreiheit in Deutschland steht unter Druck. Laut einem Bericht von "Reporter ohne Grenzen" (RSF) zur Pressefreiheit ist Deutschland im Ranking fünf Plätze nach unten gerutscht. Die Sicherheitslage für Journalist\*innen hat sich in den letzten Jahren also zunehmend verschlechtert. Seht Ihr eure Arbeit in diesem Kontext?***

Bis 2014 waren Pressevertreter\*innen im Versammlungskontext vor allem durch organisierte Neonazigruppen und Anti-Antifa-Aktivitäten gefährdet. Ihnen wurde im Privatleben aufgelauert und oft endeten Angriffe im Krankenhaus. Danach „demokratisierte“ sich der Hass auf Medien auch durch die ...GIDA-Bewegung. Dort sahen sich autoritäre, verrohte Bürger\*innen falsch dargestellt.

Der nächste Sprung war die Demokratisierung der Gewalt. Also dass große Teile von Versammlungen nicht nur „Lügenpresse“ rufen, sondern auch körperlich übergriffig werden. Das ist ziemlich klar ein „Querdenken“-Phänomen, das natürlich von rechtsradikalen, verschwörungsideologischen Kreisen vorangetrieben wurde, aber auch bei zahlreichen Teilnehmer\*innen verding. Die Grenzen zivilisierten Miteinanders zu überschreiten, gemeinsam Pressevertreter\*innen anzugehen, ist das Niveau seit 2021, und das erstreckt sich über ganz Deutschland.

***Wieso habt ihr euch ausgerechnet in Sachsen gegründet? Gibt es dort eine spezifische Gefährdung von Journalist\*innen?***

Einen besonderen Kipppunkt gab es in Sachsen, als dort im Dezember 2021 Demonstrationen fast komplett verboten wurden. Damals gingen in Sachsen jeden Montag Zehntausende gegen Coronamaßnahmen auf die Straße. In jedem noch so kleinen Städtchen waren es Hunderte. Das wurde verboten. Die Leute kamen trotzdem, die Polizei konnte das in der Fläche nicht verhindern – beides war unserer Meinung nach vorher absolut absehbar. Teilweise wurde die Polizei gezielt angegriffen. Der psychologische Effekt auf die Sammlungsteilnehmer\*innen war, dass sie auf der „anderen Seite“ standen sowieso Gesetzesbrecher oder „Widerständler“ waren. Und das zerstörte jede vorhandene Hemmung auch für Angriffe auf Pressevertreter\*innen. Das ist ein spezifisches sächsisches Phänomen, das man an den Zahlen von RSF sehen kann, das wir aber auch genauso wahrnehmen, wenn wir außerhalb von Sachsen begleiten. Oder wenn auswärtige Gruppen in Sachsen unterwegs sind. Allgemein verbreiten sich diese Angriffs- und Verhaltensweisen langsam auch auf andere „Szenen“. Between The Lines ist eine zivilgesellschaftliche Antwort darauf. Deswegen haben wir uns gegründet.

***Als Reaktion auf die zunehmenden Angriffe auf Journalist\*innen empfiehlt der Schutzkodex für Medienhäuser bei verschiedenen Veranstaltung die Begleitung durch Sicherheitspersonal. Wer nimmt eure Arbeit vor allem in Anspruch?***

Wir begleiten Freie Journalist\*innen. Das heißt Menschen ohne Redaktionsvertrag, aber mit bundeseinheitlichem Presseausweis. Besonders oft sind das Protestberichterstatte\*r\*innen, die wegen ihres Profils auch in der rechten Szene bekannt sind und die immer wieder und gezielt angegriffen werden. Aber grundsätzlich kann uns jede\*r freie Journalist\*in anfragen. Üblicherweise gibt es von uns dann eine Risikoanalyse und ein Begleiteteam aus zwei Freiwilligen. Das Ganze ist komplett ehrenamtlich und für die Journalist\*innen kostenlos. Wir begleiten dort, wo wenig Polizei ist, in den 30 Sekunden, wo kein anderer Schutz da ist, und die Menschen, die keine anderen Ressourcen haben. Das sind Freie Journalist\*innen, die über gefährliche Menschen und Organisationen recherchieren.

***Wieso arbeitet ihr ehrenamtlich und nicht bspw. als Angestellte bspw. in einer Sicherheitsfirma?***

Zum einen ist uns wichtig, dieses Engagement allen möglich zu machen, die Hürden niedrig zu halten. Zum anderen würde ein kommerzielles Angebot an ganz andere gewerberechtliche Bedingungen geknüpft sein, die

letztendlich die Datensicherheit und die physische Sicherheit der freiwilligen Begleiter\*innen inakzeptabel reduzieren würde. Aufwand, Risiken und Nutzen stünden da in keinem Verhältnis. Persönliche Risiken versuchen wir durch solidarischen Umgang mit gemeinsamen und individuellen Ressourcen auszugleichen. Mit rechtlichen oder anderen Folgen der Begleittätigkeit wird niemand allein gelassen.

### ***Wie gestaltet sich eure Arbeit?***

Alles läuft ehrenamtlich. Es gibt wenig Struktur: Ein Orga-Team für die Hintergrundarbeit, einen Twitteraccount, ein Spendenkonto. Die Struktur soll vor allem dazu dienen, die Begleiter\*innen möglichst weit zu entlasten, damit wir so viele Begleitungen wie möglich machen können. Gleichzeitig haben wir einen großen Anspruch an unsere Professionalität. Nichts wäre unangenehmer, als wenn wir Fehler machen und dann die Arbeit von Journalist\*innen schwieriger wird, etwa weil wir provozieren statt zu deeskalieren, oder wenn unsere Gefahreneinschätzung, auf die sich die Journalist\*innen ja verlassen, falsch wäre.

### ***Was genau macht ihr in einer Begleitung?***

Eine Begleitung beginnt meistens etwas vor der Versammlung oder Veranstaltung. Zuerst wird vorbereitet: Wie ist die Gefahrenlage, gibt es Besonderheiten – entweder bei der Versammlung und den Teilnehmer\*innen oder bei den Pressevertreter\*innen –, wie sieht es vor Ort aus, brauchen wir bestimmte Ausrüstung, wie funktionieren An- und Abreise, welches Verhalten und welche Präsenz können wir von der Polizei erwarten? Diese Informationen werden gesammelt und mit allen Beteiligten geteilt, um Unklarheiten, abweichende Einschätzungen und Störgefühle auszuräumen.

Vor Ort treffen wir uns mit der Schutzperson und besprechen das genaue Vorgehen: Wie sichtbar sollen die Begleiter\*innen sein, wie viel Input wollen die Schutzpersonen, wer hat den Hut für bestimmte Entscheidungen auf, welchen Umgang mit Bildmaterial wollen die Menschen vor Ort, wie wird mit Strafverfolgungswünschen umgegangen? Es gibt für diese Vorgespräche auch Checklisten. Auch für die Begleitung selbst gibt es ein paar Handlungsempfehlungen. Das reicht von: Wer reagiert wie bei kontaktsuchenden Teilnehmer\*innen? Und geht letztendlich bis hin zu Notwehr und Nothilfe. Oft besteht der größte „Service“ darin, dass wir auf sich anbahnende Gefahren im Auge behalten und die Journalist\*innen darauf aufmerksam machen.

### ***Wo liegen die Grenzen von dem was ihr gewährleisten könnt?***

Die Grenzen unserer Begleiteams liegen bei der persönlichen Belastbarkeit. Grundsätzlich kann jede\*r immer ein Abbruchsignal geben, wenn die persönlichen Grenzen erreicht werden. Also Begleiter\*innen und Schutzpersonen. Das ist das übergeordnete Solidaritätsprinzip, und daran müssen sich Schutzpersonen auch halten. Es gibt auch harte Abbruchkriterien, die wir mit den Journalist\*innen besprechen.

### ***Seid Ihr besonders geschult?***

Es gibt keine IHK-Schulung, keinen Sachkundeschein, keine Kampfsporttrainings, sondern auf unsere Tätigkeit angepasste und ständig mit aktuellen Erfahrungen ergänzte Trainings. Damit wir auf hohem Niveau arbeiten können – also bei dem Aggressionspotenzial soweit handlungssicher bleiben, dass alle sicher wieder rauskommen –, bereiten wir uns aber natürlich vor: Neue Bewerber\*innen werden unverbindlich kennengelernt. Wir reden offen darüber, was passieren kann, was schon passiert ist, welches Verhalten wir in bestimmten Situationen erwarten, die nicht alltäglich sind. Haben wir gemeinsam den Eindruck, dass der\*die Bewerber\*in passt, geht es weiter: Verpflichtend ist ein Workshop zum Umgang mit „Standardsituationen“. Danach gehen die Neuen als zusätzliche Person mit einem erfahrenen Zweierteam zu einer Versammlung mit geringem Gefahrenpotenzial. Dort übt man nochmal Bewegungen ein, zeigt das Timing, Körpersprache, Umgang mit der Polizei: Standardprozeduren.

Nach Begleitungen und auch zwischendurch versuchen wir, gemeinsam die individuellen Bedürfnisse anzuschauen. Jede\*r soll nur in Situationen geraten, in denen er oder sie sich im Team auch handlungssicher fühlt. Unsere Gesamtbilanz ist selbst bei Eskalationen sehr gut: Es wurde noch keine Begleiter\*in und keine Schutzperson verletzt. Das kann man auch ein bisschen für sich sprechen lassen.

### ***Eigentlich ist die Polizei dafür verantwortlich, die journalistische Arbeit auf Demonstrationen zu gewährleisten. Wieso braucht es euch da überhaupt?***

Unserem Verständnis nach soll die Rolle der Polizei für Versammlungen und Journalist\*innen so gering wie möglich sein. Denn die Polizei greift in Grundrechte ein. Journalist\*innen wollen selten eng begleitet werden, weil sie sich dadurch beobachtet fühlen. Polizeieskorten durch Versammlungen schüchtern eventuell Teilnehmer\*innen ein. Also rein praktisch

kann die Polizei nicht präventiv alle Grundrechte von Pressevertreter\*innen schützen, wenn auf Versammlungen einzelne oder viele gewaltbereit sind, wobei nicht erkennbar ist, wer das ist.

Manchen Journalist\*innen ist es auch einfach unangenehm, nah an der Polizei zu arbeiten oder fern der Versammlung. Manchmal müssen selbst wir so begleiten. Dann kann man sich stundenlang nicht mehr als einen Meter von Polizeikräften entfernen, ohne dass es zu körperlichen Übergriffen kommt. Aber mit Pressefreiheit hat das dann nur noch wenig zu tun. Um das klarzustellen: Da kann die Polizei angesichts der Aggressivität, die sich da unvermittelt Bahn brechen kann, auch nicht mehr erreichen. Das kommt selbst bei Begleitungen vor, wo wir unsere und die Polizei ihr Arbeit eigentlich als optimal wahrnehmen.

### ***Wie sind eure Erfahrungen im Umgang mit der Polizei?***

Wir füllen da eine Lücke. Das sehen auch Polizeidienststellen so, die öfter mit uns in Kontakt sind. Gerade die Polizei Sachsen ist da mit konkreten Ansprechpartner\*innen für Presseschutz, mit einer aktiven Entwicklung von Schutzkonzepten im Vergleich zu anderen Bundesländern relativ weit vorn. Da drängt man auch dem örtlichen Einsatzleiter mal zusätzliche Kräfte für den Presseschutz auf. Im Vergleich zu anderen Bundesländern, wo Schutzkonzepte entweder nicht vorhanden sind oder sich auf „Pressezoos“ beschränken, ist das luxuriös. Anderswo sind vorhandene Konzepte teilweise nur Luftschlösser ohne Ressourcen. Hier hat man sehr gut verstanden, dass Angriffe auf Pressevertreter\*innen der Ausdruck von Radikalisierungsprozessen sind, dass Journalist\*innen gezielt angegriffen werden, egal wie sie sich verhalten oder auftreten.

### ***Dennoch kommt es zu Angriffen.***

Ja, und das zeigt drei Probleme sehr deutlich: Erstens kann auch das beste Einsatzkonzept Angriffe nicht zu 100% verhindern, wenn genug Aggressionspotenzial in der Versammlung vorhanden ist. Das Problem in Sachsen ist die Vielzahl potenzieller Angreifer\*innen und deren geringe Hemmschwelle. Setzt die Polizei unmittelbaren Zwang – also Gewalt – ein, ist das Einsatzkonzept meist schon gescheitert, und wie sich eine Situation weiter entwickelt ist nur begrenzt kontrollierbar.

Zweitens besteht ein Problem bei der Strafverfolgung. Nur die wenigsten Angriffe, Bedrohungen, Nötigungen werden von der Polizei selbstständig zur Anzeige gebracht, die Täter\*innen vor Ort in der Regel

nicht verfolgt. Wir haben einen sehr gut dokumentierten Angriff in Dresden Laubegast erlebt. 13 Tatbeteiligte, massive Gewalt in Form von Tritten, Schlägen, teilweise Schlägen mit Fahrradschlössern. Die sich entfernende Gruppe der Pressevertreter\*innen wurde verfolgt und immer weiter angegriffen. Trotz Notrufen der Journalist\*innen wurden diese von eintreffenden Polizeikräften zuerst selbst als Beschuldigte und ursprüngliche Angreifer\*in geführt und behandelt. Nach über einem Jahr wurde Anklage gegen die tatsächlichen Angreifer erhoben. Allerdings nur gegen vier Personen. Mehrere namentlich bekannte Angreifer wurden ignoriert. Der Tatvorwurf der Staatsanwaltschaft ist Nötigung. So kann man Täter auch ermutigen. Und das sieht man auch, wenn man deren Social Media-Profile anschaut. Gleichzeitig gibt und gab es gravierende Mängel im Zeugenschutz. Also: Wenn man nicht selbst anzeigt, wird oft nicht verfolgt. Wenn man selbst anzeigt, dann landen auch gesperrte Adressen trotz angeordnetem Zeugenschutz in Prozessakten. Bestrafung der Täter\*innen ist ungewiss.

### *Und das dritte Problem?*

Das dritte Problem im Kontext Polizei und Presseschutz sind Einzeldienstbeamte auf Revieren in Vor- und Kleinstädten. Im Frust nennen wir sie dann häufig „Dorfcops“. Wenn sich da ein lokaler Einsatzleiter vor unserem Teamlead aufbaut und erzählt „ich bin hier schon 38 Jahre Polizist“, dann wird die ganze Begleitung Mist. Wir hatten örtliche Einsatzleiter, die zusätzliche Presseschutzbeamte an anderen Stellen eingesetzt oder komplett zurückgehalten haben. Wir hatten Einsatzleiter, die uns nach Angriffen gesagt haben, dass die Bürger hier sowas nicht tun würden. Wir hatten Dorfcops, die sich mit zwei Semestern Jura gebrüstet haben und beständig mit Kriminalisierung von Pressevertreter\*innen und Begleitschutz gedroht haben. Beamte, denen von einer verbalen Todesdrohung samt Hitlergruß berichtet wurde und die dann erstmal zum Täter gehen und freundlich die Hand schütteln. Oder Beamte, die gegenüber Dritten eins-zu-eins die Narrative weitergeben, die in Telegramkanälen der Freien Sachsen gestreut wurden. In einem Fall war das ein Beamter, der am Tag eines Angriffs Einsatzleiter war und später erzählt hat, wie angeblich die Journalisten die organisierten Neonazis angegriffen hätten. Es ist manchmal wild.

Aber um das zusammenzufassen: Unsere Erfahrungen mit Bereitschaftspolizeikräften aus allen Bundesländern sind unproblematisch oder zumindest gut kalkulierbar. Einzeldienstbeamt\*innen sind immer ein

Glücksspiel. Polizeikräfte, die öfter mit uns Kontakt haben, passen ihr Vorgehen an unsere Anwesenheit an. Meist kommt dabei ein besserer Presseschutz raus.

*Bei der Studie durch das Bielefelder „Institut für interdisziplinäre Konflikt- und Gewaltforschung“ (IKG) gaben 82 Prozent der angegriffenen Journalist\*innen an, dass sie vermuten, dass die Angreifenden aus dem politisch rechten Milieu stammen. Wie sind eure Erfahrungen?*

Die meisten Angriffe finden auch unserer Erfahrung nach bei rechtsgerichteten Versammlungen statt. Dabei überschneiden sich zwei Teilnehmer\*innen- und Angreifer\*innentypen: Der erste besteht aus organisierten, gewalterfahrenen Gruppen. Die greifen gezielt, relativ rational an. Die wollen auch keine negativen Konsequenzen spüren und sind bei vorhandenem Begleitschutz oft zurückhaltend, verschieben ihre aggressive Zielsetzung auf eine bessere Gelegenheit. Wenn dann noch Polizei dazukommt, sind sie meist ganz weg. Aber sie verfolgen einen vielleicht zum Auto und schlagen dann dort zu.

Der zweite Typus sind die verrohten, radikalisierten Bürger\*innen mit mehr oder weniger geschlossenem rechten Weltbild. Stumpf ausgedrückt: Der Opa, der sich ungerecht behandelt fühlt; der glaubt, sein Recht selbst durchsetzen zu dürfen und als Mittel den Schlag in die Kamera nutzt. Die machen das teilweise direkt neben der Polizei, sind völlig überrascht und empört, wenn jemand dazwischengeht. Da wird in die Kamera gelangt, mit der Fahnenstange gestoßen, angerempelt, aber steht eine Begleiter\*in dazwischen wird gebrüllt „Fass mich nicht an!“ Völlig verschobenes Anspruchs- und Hegemoniedenken. „Ich bin wer, du bist nichts. Deswegen darf ich alles, und du darfst nicht.“

*Um was für Angriffe geht es da genau?*

Angriffe entwickeln sich selten aus dem luftleeren Raum heraus. Meist müssen die Täter\*innen auch erstmal Mut sammeln oder Wut. Es fängt mit Pöbeleien oder „versehentlichen“ Remplern an und steigert sich über Beleidigungen und Bedrohungen bis hin zu gezielten Angriffen. Dabei werden häufig ähnliche Gründe vorgeschoben: Die Journalist\*innen würden lügen, gehörten zur Antifa, zum Staat, würden für Meinungsmache bezahlt. Solche Sachen.

Um es ganz klar zu sagen: Diese Muster haben sich bei verschwörungsideologischen, rechtsradikalen Versammlungen gebildet und 99%

der Angriffe finden dort statt. Das verbindende Element bei Pressefeindlichkeit ist so gut wie immer offener oder kryptischer Antisemitismus. Der Unterschied ist dann im Wesentlichen, ob man noch als Lügenpresse oder schon als Judenpresse angefeindet wird. Es bricht sich dann oft auch Sexismus Bahn, indem bevorzugt Journalistinnen angegriffen werden, während die Kollegen daneben unbehelligt bleiben. Ein ähnliches Muster gibt es bei anderen marginalisierten Gruppen. Ist jemand jung, nicht-weiß, ohne festen Redaktionsvertrag, steigt die Gefahr der Angriffe für die konkrete Person. Das heißt: Das Feindbild Presse entscheidet, ob es zu Angriffen kommt. Ganz egal wie sich die Betroffenen verhalten. Andere Diskriminierungsmuster entscheiden darüber, wer angegriffen wird.

### ***Gibt es auch davon abweichende Erfahrungen?***

Es gibt in unserem Erfahrungsschatz zwei Muster, die abweichen. Das sind zum einen Fußballhooligans, die einfach jede Kamera als Bedrohung wahrnehmen. Man kann hier anders deeskalieren, weil man nicht der Feind ist, der vernichtet werden muss, wie das bei rechts radikalisierten Menschen immer wieder durchscheint. Außerdem linksradikale, autonome Proteste. Hier ist es meist völlig entspannt für uns. Menschen, die nicht fotografiert werden wollen, kommen ran, sagen das, man unterhält sich, die Situation wird geklärt. Das Potenzial, dass Journalist\*innen hier zusammengeschlagen werden und wirklich verletzt werden sollen, ist gering. Selbst neonazistischen Medienaktivist\*innen wird eher mal die Mütze geklaut, als dass zugeschlagen wird.

Wir wollen das nicht verharmlosen. Aber von autonomen Versammlungen geht in Deutschland keine Gefahr für die Pressefreiheit insgesamt aus. „Ich mache keine Protestberichterstattung mehr“, „ich hab‘ das ganz aufgegeben“, „dorthin fahre ich nicht mehr“ oder „... nicht mehr ohne Begleitschutz“: Diese Sätze hören wir nur in Bezug auf rechte, verschwörungsideologische Versammlungen.

### ***Welche Probleme seht ihr für eure Arbeit und was fordert ihr?***

Das Hauptproblem ist die Aggressionsbereitschaft in immer größeren Kreisen der Bevölkerung. Da braucht es eine gesamtgesellschaftliche Reaktion, statt der Ignoranz gegenüber Kritik und den Hilferufen der Betroffenen, welche ja weit mehr sind als nur die Pressevertreter\*innen. Alles andere, also Sensibilisierung der Polizei, der Schutzkodex, Gefahrentrainings für Journalist\*innen und natürlich auch unsere Initiative, ist nur Symptombehandlung.

### ***Was fordert ihr konkret vom Staat?***

Bei gruppenbezogener Gewalt muss Strafverfolgung viel schneller werden. Beispielweise kommen nach drei Jahren Querdenken erst jetzt viele der Anklagen oder erstinstanzlichen Urteile. Zum einen haben sich die Täter jetzt jahrelang in ihrem Weltbild eingerichtet, sich bewaffnet und in ihren Wohnungen verschanzt. Zum anderen haben sie über Jahre Pressevertreter\*innen und andere angegriffen. Wir treffen die Angreifer von vor zwei Jahren immer noch regelmäßig auf Demonstrationen, wo sie genau so weiter machen. Das hat massive persönliche Konsequenzen. Ob das erzwungene Umzüge sind, psychische und körperliche Verletzungen, man darf das nicht schönreden: Da wurden Existenzen zerstört. Hier ist der Staat gefordert und muss seine Aufgabe in der Repression auch machen. Präventiv ist das oft anders.

In unserer Initiative manifestiert sich der Gedanke, dass es ein latentes Gewaltpotential gibt, und dass dieses auch zivilgesellschaftlich eingedämmt werden kann. Dass es nur wenig Training, Vorbereitung und Organisation bei wenigen Menschen braucht, um Schäden zu verhindern. Kontakt zur Polizei kann helfen. Insbesondere, wenn es phänomenbezogenen Spezialist\*innen und Ansprechpartner\*innen gibt. Nicht nur als Meldestelle, sondern in den Stäben der Polizeibehörden mit der Befugnis und Rückendeckung auch mal nachgeordnete Reviere „gerade zu biegen“, wenn da etwas im Argen liegt. Es braucht das Eingeständnis, dass nicht jeder „Dorfcop“ nach drei Jahren Fachhochschulstudium die Einsatzleitung bei Versammlungen übernehmen und dabei die Feinheiten des Presseschutzes selbst berücksichtigen kann. Polizeibehörden müssen da vor die Lage kommen, sich neu entwickelnde Feindbilder radikalierter Bürger\*innen identifizieren und Ansprechpartner\*innen professionell aufbauen, Präventions- und Schutzkonzepte erarbeiten, bevor sich die Gewalt Bahn bricht.

Unser Ansatz ist aber nicht, mehr Polizei zu fordern: andere Behörden und die Zivilgesellschaft müssen sich da emanzipieren. Gewalt gegen Pressevertreter\*innen ist nur ein Ausdruck gesellschaftlicher Radikalisierung. Wir möchten alle gesellschaftlichen Akteur\*innen ermuntern, Konzepte zum Umgang mit dieser Radikalisierung zu entwickeln; ob mit oder ohne staatliche Stellen. Between the Lines bieten sich gern an, dabei zu unterstützen.

***Danke für das Interview!***

# Die Polizei in der Forschungsförderung

## Polizei im Kontext der „zivilen Sicherheitsforschung“

von Norbert Pütter

Seit 2007 hat das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) 840 Millionen Euro für das Rahmenprogramm „Forschung für die zivile Sicherheit“ ausgegeben. Eine exemplarische Auswertung des Programms zeigt, dass die Polizei in rund einem Drittel der geförderten Projekte präsent ist. Polizeiliche Einrichtungen in Bund und Ländern sind in unterschiedlicher Intensität an Forschungen beteiligt. Dabei liegt der Schwerpunkt in Vorhaben, die den technischen, insbesondere informationstechnischen Fortschritt für die Polizeiarbeit nutzbar machen wollen. Im Zusammenwirken in der Forschung ist ein Geflecht aus Wissenschaft, Polizei und Privatwirtschaft entstanden, das Sicherheit als technokratisch herstellbaren Zustand begreift.

Die öffentliche Forschungsförderung ist aus zwei Gründen von Interesse. Erstens verspricht sie Hinweise darauf, in welchen Bereichen, mit welchen Strategien und Methoden der wissenschaftliche Fortschritt für die innere Sicherheit nutzbar gemacht werden soll. Zweitens erlaubt die Forschungsförderung einen Blick in die Zukunft. Denn zu erwarten ist, dass ein Teil dessen, was heute erforscht wird, bald in der Praxis Anwendung findet. Das gilt insbesondere, seit die Logik der öffentlichen Förderung darin besteht, dass sie „anwendungsorientiert“ angelegt sein soll, was in den meisten Förderrichtlinien dadurch sichergestellt wird, dass die späteren „Anwender“ an den Forschungsvorhaben zu beteiligen sind. Allerdings wird die Hoffnung, über die Forschung in die Zukunft blicken zu können, mehrfach getrübt. Einerseits wird vieles erforscht, das nie Praxisrelevanz erlangen wird. Andererseits werden Innovationen ohne Forschungsförderung von Firmen oder Behörden entwickelt, oder sie werden aus dem Ausland importiert.

Was die Forschung selbst angeht, so findet sie auf verschiedenen Pfaden statt, auf denen unterschiedliche Akteure mit spezifischen Interessen und Ressourcen tätig sind:

- Hochschulen und Forschungsinstitute besitzen eigene Forschungs-etats, über die sie Forschungsvorhaben (allein) finanzieren können.
- Private Unternehmen in bestimmten Branchen unterhalten eigene Forschungsabteilungen, und diese forschen auch ohne öffentliche Unterstützung. Forschung ist ein Element im privatwirtschaftlichen Wettbewerb und fällt schnell in das Feld von „Betriebsgeheimnissen“.
- Die Innenministerien verfügen über Mittel für die „Auftragsforschung“. Gegenüber der „freien“ Forschung hat dieser Weg den Vorteil, dass der Auftraggeber unmittelbarer auf Gegenstand, Fragen, Design und damit auf mögliche Ergebnisse Einfluss nehmen kann. Eine Übersicht über die Indienstnahme der Forschung über Auftragsforschung durch deutsche Sicherheitsbehörden existiert nicht und wäre vermutlich nur sehr aufwändig zu erstellen.
- Die zentralen Polizeibehörden und -einrichtungen haben eigene Forschungskapazitäten. Im Bundeskriminalamt (BKA) findet die kriminologisch-sozialwissenschaftliche Forschung<sup>1</sup> im Kriminalistischen Institut, die naturwissenschaftlich-technische im Kriminaltechnischen Institut statt. Zur technikorientierten Forschung hat die Bundespolizei vor gut einem Jahrzehnt die „Forschungs- und Erprobungsstelle“ an der Bundespolizeiakademie in Lübeck eingerichtet. Geforscht wird auch an der Deutsche Hochschule für Polizei (DHPol)<sup>2</sup> sowie an den polizeilichen Fachhochschulen, die mitunter eigene Forschungsinstitute eingerichtet haben.

Für alle genannten Forschungsakteure stellt die öffentliche Forschungsförderung eine Option dar. Unter der Maßgabe der „Anwendungsorientierung“ ist sie forschungspolitisch als eine Win-Win-Konstellation angelegt: Die (privatwirtschaftlichen oder öffentlichen) Anwender können öffentliche Gelder und wissenschaftliches Knowhow nutzen. Die Forschenden vergrößern ihre Ressourcen (bis zur Koppelung der Hochschullehrer\*innen-Besoldung an die eingeworbenen „Drittmittel“) und erhalten zugleich Zugänge zum Untersuchungsgegenstand. Und schließlich soll

---

1 [www.bka.de/DE/UnsereAufgaben/Forschung/forschung\\_node.html](http://www.bka.de/DE/UnsereAufgaben/Forschung/forschung_node.html)

2 s. den Überblick über die Forschungen mit DHPol-Beteiligung aus dem Jahr 2018 unter: [www.dhpol.de/Forschungsbericht\\_FIN\\_Versand.pdf](http://www.dhpol.de/Forschungsbericht_FIN_Versand.pdf)

die Anwendungsrelevanz gewährleisten, dass die Forschungen gesellschaftlich nützlich sind. Die Nachteile dieser Konstruktion sind offenkundig, denn sie eröffnen den „Anwendern“ direkten Zugang zu Gegenständen, Fragen und Methoden der Forschung; sie zwingt Forschende zur Rücksichtnahme auf die beteiligten Praktiker\*innen; und sie bewirkt, dass gesellschaftlich und politisch starke Interessen die Forschungslandschaft dominieren. Im Feld der inneren Sicherheit reicht dies von den Gewinninteressen privatwirtschaftlicher Anbieter von Gütern und Dienstleistungen über die institutionellen Eigeninteressen der Beteiligten bis zu den Vorstellungen, wie, durch wen und mit welchen Mitteln, welche Art von „Sicherheit“ für wen gewährleistet werden soll.

Im Folgenden kann nur ein Ausschnitt aus der Forschungslandschaft betrachtet werden. Der Artikel beschränkt sich auf die Forschungsförderung durch das einschlägige Rahmenprogramm des Bundes.<sup>3</sup> Durch diesen Zugang können nur jene Forschungsaktivitäten in den Blick kommen, die durch dieses Programm gefördert werden.

## Das Rahmenprogramm

Seit 2007 fördert der Bund durch das Rahmenprogramm „Forschung für die zivile Sicherheit“; „zivil“ verweist darauf, dass es sich explizit nicht um Fragen der äußeren Sicherheit (= Militärforschung), sondern der inneren Sicherheit handelt. Diese Unterscheidung betrifft die Begründungszusammenhänge des Programms, nicht unbedingt seine praktische Bedeutung. Dass insbesondere bei technischen Innovationen „Dual Use-Möglichkeiten“ entstehen, also das Geförderte auch in militärischen Kontexten genutzt werden kann, könne – so die Zwischenevaluation zum Programm – „a priori nicht ausgeschlossen werden“. Weil am Programm auch Unternehmen beteiligt seien, die zugleich zivile und „nicht-zivile Anwendungen“ produzierten, sei eine diesbezügliche Kontrolle „über die Verwertung“ des Geförderten „utopisch“.<sup>4</sup> Darüber hinaus zeigt die Liste der

---

3 Zur Vorgeschichte und 1. Phase des Programms s. Töpfer, E.: Entwicklungsauftrag „Zivile Sicherheit“, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 94 (H. 3/2009), S. 21-27. Ich danke Eric Töpfer für seine hilfreichen Hinweise zu diesem Beitrag.

4 Prognos AG: Zwischenevaluation des Regierungsprogramms „Forschung für die zivile Sicherheit“, Berlin 2012, S. 6, [www.sifo.de/sifo/shareddocs/Downloads/files/endbericht\\_zwischenevaluation\\_-herheitsforschung-barrierefrei.pdf?\\_\\_blob=publication-File&v=1](http://www.sifo.de/sifo/shareddocs/Downloads/files/endbericht_zwischenevaluation_-herheitsforschung-barrierefrei.pdf?__blob=publication-File&v=1). Beispiele für die Beteiligung von Rüstungsfirmen bei Töpfer a.a.O. (Fn. 3), S. 23f.

geförderten Vorhaben, dass sechs Projekte von Einrichtungen der Bundeswehr koordiniert wurden und sie in zehn anderen aktiv und an einem weiteren passiv beteiligt war.<sup>5</sup> Auch deshalb ist die Kennzeichnung „zivil“ etwas irreführend.

Das Rahmenprogramm wurde bisher dreimal mit fünfjähriger Laufzeit aufgelegt. Im Programm formuliert die Bundesregierung Ziele sowie Schwerpunkte im Hinblick auf Themen und Instrumente der Forschung. Diese Grundzüge des Rahmenprogramms werden dann in konkreten „Förderrichtlinien“ umgesetzt, die es Interessierten erlauben, einen Antrag auf finanzielle Förderung ihres Vorhabens zu stellen. Seit 2007 wurden 58 SIFO-Förderrichtlinien erlassen.

Seit Beginn des Programms wurden rund 500 Forschungsprojekte mit ca. 2.000 Teilvorhaben durch SIFO gefördert. Für das zweite Rahmenprogramm (2012-2016) liegt eine Evaluation der Prognos AG vor, der einige Grunddaten entnommen werden können: In diesem Programmabschnitt wurden im Rahmen von 210 Verbund- und 29 Einzelprojekten insgesamt 1.042 Vorhaben gefördert, die mit Ausgaben von 473 Mio. Euro verbunden waren; 84% dieser Kosten (409 Mio. Euro) wurden durch das Rahmenprogramm finanziert. Gemäß der damaligen Programmstruktur unterscheidet die Evaluation sieben thematische Förderbereiche: „Schutz und Rettung“ (250 geförderte Projekte), „Kritische Infrastrukturen“ (245), „Internationale Kooperationen“ (145), „Biologische und chemische Gefahren“ (65), „KMU-Innovativ (themenoffen)“ (KMU = Kleinere und mittlere Unternehmen, d. h. weniger als 250 Beschäftigte und weniger als 50 Mio. Euro Jahresumsatz) (88), „Kriminalitäts-Phänomene“ (40) und „Sonstige Themen“ (209). Den engsten Bezug zur Polizei weisen die Forschungen zu den „Kriminalitäts-Phänomenen“ auf; sie wurden mit knapp 14 Mio. Euro gefördert (zum Vergleich die „Schutz und Rettungs“-Projekte mit über 100 Mio.).<sup>6</sup>

Das gegenwärtig laufende Rahmenprogramm (2018-2023) betrachtet „Sicherheit als Voraussetzung für Freiheit, Lebensqualität und Wohlstand“. Diese sehr allgemeine Perspektive wird konkretisiert durch die

---

5 S. die Auflistung aller geförderter Projekte unter: [www.sifo.de/sifo/de/home/home\\_node.html](http://www.sifo.de/sifo/de/home/home_node.html). Sofern nicht anders angegeben, fußen die nachfolgenden Auswertungen auf den Angaben zu den in dieser Datenbank gelisteten Projekten.

6 Prognos AG: Kurzfassung des Endberichts Evaluation des Rahmenprogramms der Bundesregierung „Forschung für die zivile Sicherheit, Berlin 2017, S. 2, [www.sifo.de/sifo/shareddocs/Downloads/files/kurzfassung-evaluation-forschung-fu-r-die-zivile-sicherheit.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](http://www.sifo.de/sifo/shareddocs/Downloads/files/kurzfassung-evaluation-forschung-fu-r-die-zivile-sicherheit.pdf?__blob=publicationFile&v=1)

Formulierung von zwei „Perspektiven“ (Schutz im alltäglichen Lebensumfeld, aktive Beteiligung der Bürger\*innen), vier „Missionen“ (Resilienz, Innovation, Staat als Sicherheitsgarant, gesamtgesellschaftliche Aufgabe) und zwölf „Zielen“ (von „Sicherheit im Alltag erhöhen“ bis „internationale Wettbewerbsfähigkeit“ verbessern). Thematisch werden drei „Programmsäulen“ vorgegeben: „Schutz und Rettung von Menschen“, „Schutz Kritischer Infrastrukturen“ und „Schutz vor Kriminalität und Terrorismus“. Für jede Säule formuliert das Programm „relevante Forschungsthemen“. Darüber hinaus fördert das Programm Vorhaben in den Bereichen technologische und gesellschaftliche Entwicklungen, internationale Kooperationen und „Strukturbildung, Praxistransfer und Kompetenzaufbau“.<sup>7</sup>

Im Rahmen des Programm 2018-2023 waren bis Januar 2023 insgesamt 20 Förderbekanntmachungen erfolgt; davon die Hälfte bereits für weitere Antragstellungen geschlossen. Die Förderbekanntmachungen selbst geben nur eine grobe Richtung des zu Fördernden vor; es liegt bei den potenziellen Antragsteller\*innen, ob es ihnen gelingt, ihre Interessen oder besonderen Fähigkeiten so zuzuschneiden, dass sie zur Förderbekanntmachung passen. Je weiter die Bekanntmachung, desto vielfältiger sind die geförderten Projekte. Die acht Projekte, die im zum „Schutz vor organisierter Kriminalität“ bewilligt wurden, reichten von Online-Betrug (ABBO) über den Menschenhandel (PRISMA)<sup>8</sup> bis zu Ticketfälschungen (Securestamp). Demgegenüber konzentrierten sich die zehn Projekte zur Terrorismusbekämpfung auf die Abwehr von Drohnen (4 Projekte) und Radikalisierungsprozesse im Internet (3).

## **Bewilligte Projekte**

Die Förderungen in der zivilen Sicherheit, kurz: Sicherheitsforschung, werden auf der Seite [www.sifo.de](http://www.sifo.de) des Bundesministeriums für Bildung und Forschung dokumentiert. Die dort geführte Projektdatenbank listet 478 Vorhaben auf, die durch das Programm seit 2007 gefördert wurden.<sup>9</sup> Die Projekte sind den Bereichen „Schutz und Rettung von Menschen“, (10

---

7 Bundesministerium für Bildung und Forschung: Forschung für die zivile Sicherheit. Rahmenprogramm der Bundesregierung, Bonn 2018, [www.sifo.de/sifo/shareddocs/Downloads/SIFO-Programm.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](http://www.sifo.de/sifo/shareddocs/Downloads/SIFO-Programm.pdf?__blob=publicationFile&v=4)

8 Die Projektnamen werden durch Akronyme abgekürzt, die aus Buchstabenkombinationen des offiziellen Titels gebildet werden. Gerne werden die Akronyme so gewählt, dass sie bereits das Projekt charakterisieren.

9 Die Auswertung wurde Ende Januar 2023 vorgenommen.

Bekanntmachungen/ 81 Förderungen), „Schutz Kritischer Infrastruktur“ (12/100), „Gesellschaft“ (7/65), „Querschnittsthemen und -aktivitäten“ (6 />200) sowie „Schutz vor Kriminalität und Terrorismus“ (7/43) zugeordnet. In letzterem wurden Projekte im Hinblick auf islamistischen Extremismus (2 Projekte), Terrorismus (10), organisierte Kriminalität (12), Wirtschaftskriminalität (7), Biometrie (3) und Mustererkennung (9) gefördert.

Um die Bedeutung der Forschungsförderung für die Polizei bestimmen zu können, wurden 467 Projekten aus der SIFO-Datenbank, für die eine Kurzbeschreibung vorlag, daraufhin ausgewertet, ob die Polizei an den Vorhaben beteiligt war. In den Projekten werden drei Arten von Beteiligung unterschieden: 1. Koordination des Projekts. Das ist die zentrale Stelle des Projekts, das sie in der Regel auch selbst initiiert hat. Sie koordiniert alle Projektaktivitäten und ist selbst forschend beteiligt. 2. Kooperationspartner im Projekt. Das sind die am Vorhaben aktiv beteiligten Einrichtungen, die durch die Projektmittel unterstützt werden. 3. Assoziierte Projektpartner. Diese erhalten keine Mittel aus der Projektförderung, sind aber in unterschiedlichen Formen beteiligt, etwa indem sie beratend mitwirken oder die Vorhaben praktisch unterstützen (z. B. Interviewgenehmigungen oder Aktenauswertungen zusagen). Der Einbezug dieser dritten Gruppe in die Auswertung gewährleistet, dass über die Beteiligten die Polizeirelevanz des Geförderten deutlich werden kann. (Das schließt selbstverständlich nicht aus, dass etwas, das ohne jede polizeiliche Beteiligung entwickelt wurde, zukünftig polizeilich genutzt werden kann.)

### **Projekte mit Beteiligung der Polizei**

478	Gesamtzahl der geförderten Projekte
11	Projekte ohne Kurzvorstellung (= nicht berücksichtigt)
29	Koordination durch die Polizei
55	Polizei als Projektpartner (und nicht als Koordinator)
73	Polizei als assoziierter Partner (und nicht als Projektpartner)

Als „Polizei“ wurden in der Auswertung alle Polizeibehörden und -einrichtungen gezählt, einschließlich der polizeilichen Ausbildungseinrichtungen. Nicht berücksichtigt wurden Innenministerien, Zoll, Staatsanwaltschaften und Verfassungsschutz, die alle nur selten beteiligt sind. In einem Drittel (156 von 467) der geförderten Projekte war die Polizei in mindestens einer der drei Formen beteiligt.

Die unter „Polizei“ zusammengefassten Einrichtungen sind heterogen; sie reichen von den Polizeien des Bundes über die Ausbildungseinrichtungen bis zu lokalen Polizeibehörden. Die nachfolgende Tabelle zeigt, welche „Polizei“ wie häufig in welcher Form an den Projekten beteiligt war.

### **Polizeibehörden, -einrichtungen Art der Beteiligung an Projekten**

	Koord.	Partner	Assozi.
Bundeskriminalamt	5	14	12
Bundespolizei	3	6	5
Deutsche Hochschule der Polizei	2	10	5
Polizeil. Fachhochschulen, Akademien	2	14	6
Landeskriminalämter, -polizei	9	12	33
Polizeipräsidien, -direktionen etc.	7	6	16
Bund Deutscher Kriminalbeamter	1		
Spezialeinsatzkommando (SEK)			1

Für die bundesweiten Einrichtungen weist das BKA die höchste Forschungspräsenz auf. Wie bei der Bundespolizei verteilt sich dies innerhalb der Behörde auf unterschiedliche Organisationseinheiten. Auffallend ist, dass nachgeordnete Landespolizeibehörden fast doppelt so viele Projekte koordinieren wie die Fachhochschulen.

### **Das Förderprofil**

Die Themen der geförderten Projekte mit Polizeibeteiligung ergeben sich zum Teil aus den Förderbekanntmachungen, wenn sie z. B. explizit auf Sicherheit im Luftverkehr, biologische Gefahren, Terrorismus, organisierte oder Wirtschaftskriminalität zielen. Sie werden auch vorgegeben durch die Art der Instrumente, die erforscht werden sollen, z. B. Biometrie, Mustererkennung oder Künstliche Intelligenz. Bereits aus diesen Beispielen sind die sachlichen Überschneidungen ersichtlich, etwa ein terroristischer Anschlag auf den Luftverkehr, der durch das Erkennen verdächtiger Bewegungsmuster im Flughafen verhindert werden soll. Kennzeichnend für das SIFO-Programm sind aber auch die vielen themenoffenen Ausschreibungen, die die Förderung von Projekten erlauben, die sich mit Fußballfans (SiKomFan), dem Betrug in der Pflegeversicherung (Pflege-Forensik), Tötungsdelikten in Partnerschaften (GaTe), der Ausbildung

von Spezialeinheiten mithilfe Virtueller Realität (KITE) oder der Lageerkundung durch Drohnen in geschlossenen Räumen (InLaSeD) beschäftigen. So entsteht ein thematisch weit gefächertes Spektrum geförderter Projekte mit Polizeibeteiligung.

Etwas deutlicher wird das Bild, wenn danach gefragt wird, zu welcher Art polizeilicher Tätigkeiten oder Herausforderungen die Projekte beitragen wollen. Auch wenn die Zuordnung nicht trennscharf erfolgen kann, lassen sich die folgenden Förderschwerpunkte erkennen:

- 31 Projekte (3 von der Polizei koordiniert/ in 8 als Forschungspartner/ in 20 assoziiert dabei) beschäftigen sich mit der „Detektion“, also dem technisch unterstützten Aufdecken von Substanzen (Sprengmittel etc.), als verdächtig definierten Verhaltensweisen oder illegalisierten Personen.
- 30 Projekte (9/11/19) dienen der Herstellung von Lagebildern bzw. der Darstellung von Einsatzsituationen.
- 16 Projekte (6/4/6) beschäftigen sich mit der Unterstützung von Auswertungen und Ermittlungen.
- 9 Projekte (2/4/7) thematisieren Sicherheitsstrategien im öffentlichen städtischen Raum.
- 8 Projekte (2/3/3) gelten Sicherheitsproblemen im Zusammenhang mit Großveranstaltungen.
- 7 Projekte (1/4/2) wollen die Verdachtsschöpfung im Hinblick auf Gefahren oder Kriminalität verbessern.
- 6 Projekte (1/2/3) beschäftigen sich mit Drohnen als Gefahr oder polizeilichem Einsatzmittel.

49 Projekte können diesen Kategorien nicht zugeordnet werden. Mehrheitlich handelt es sich dabei um Aktivitäten im Bereich des Katastrophenschutzes oder der Vernetzung.

Für den Innovationsgehalt der Forschungen ist kennzeichnend, dass der naturwissenschaftlich-technische und der informationstechnologische Fortschritt nutzbar gemacht werden soll.<sup>10</sup> Im Feld der „Detektion“ geht es häufig um das Aufspüren gefährlicher Stoffe; aber auch um das Aufspüren von Personen und das Erkennen gefährlicher Situationen. Die Grenzen zwischen Detektion und „Mustererkennung“ sind fließend. Sie dienen beide der Verdachtsschöpfung im bisher Unverdächtigen. Sie zielen

---

<sup>10</sup> einige SiFo-Projekte im Bereich der Migrationsabwehr sind kurz vorgestellt in: Pütter, N.: Den Fortschritt nutzen. Migrationsabwehr als angewandte Wissenschaft, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 131 (März 2023), S. 27-36

auf visuelle Muster (ADIS), Personen (APFel) oder Situationen (ASEV, CamInSens); auch die Projekte FLORIDA (Auswertung von Videomassendaten) und ERAME (Radikalisierung in Sozialen Medien), X-SONAR (extremistische Bestrebungen in Sozialen Netzwerken) oder PANDORA (extremistische Inhalte im Internet) gehören in diese Kategorie.

Die Potenziale der Digitalisierung sollen darüber hinaus in zweifacher Hinsicht nutzbar gemacht werden: Ein Teil der Projekte will zu einer verbesserten Lagebilderstellung beitragen, indem sie Dunkelfelder erhellen und Modi operandi aufdecken; dieses Ziel verfolgen z. B. die Projekte FINANTIA (Missbrauch von modernen Zahlungssystemen), INSPECT (organisierte Finanzdelikte) oder OK 3.0. Durch eine andere Gruppe von Vorhaben soll die Arbeit der Sicherheitsbehörden verbessert werden, indem nicht neue Daten erhoben, sondern vorhandene effektiver ausgewertet und mit anderen verknüpft werden. Die Projekte LIDARKA (Vernetzung von Daten unterschiedlicher Formate und Systeme) oder PEGASUS (Gewinnung und Analyse heterogener Massedaten) verfolgen dieses Ziel.

Mit dem Förderaufruf zur Künstlichen Intelligenz soll „Big Data“ und Massenauswertungen für Sicherheitsbelange eingesetzt werden. Sechs der 21 nach diesem Aufruf geförderten Projekte weisen einen unmittelbaren Polizei-bezug auf: VIKING will die polizeiliche Infrastruktur verbessern, CrossFace zielt auf verbesserte Gesichtserkennung bei Videoaufnahmen, FAKE-ID soll gefälschte Identitäten aufdecken (so auch das Projekt SpeechTrust+), KISTRA soll durch die Verarbeitung von Massendaten zur Erkennung, Vorbeugung und Verfolgung von „politisch motivierten Straftaten mit Internetbezug“ beitragen und durch das Projekt KriminelleNetzwerke sollen die Ermittlungen der Polizei bei Abrechnungsbetrug und Korruption im Gesundheitswesen unterstützt werden.

Die technokratische Schlagseite der Förderungen zeigt sich auch in den Bereichen, die einen expliziten gesellschaftlichen Bezug versprechen. In der Säule „Gesellschaft“ wurden nach dem Förderaufruf „Fragen der Migration“ sieben Projekte gefördert. Nur an einem Vorhaben ist die Polizei nicht beteiligt. Und nur in zwei Vorhaben geht es nicht um die Aufdeckung, Verhinderung und Verwaltung illegal(isiert)er Migration. Diese Zielsetzung wird auch in anderen Programmsäulen verfolgt.

## **Ein kurzes Fazit**

Der hier gewählte quantitative Zugang zum Zusammenhang von Polizei und staatlicher Forschungsförderung erlaubt nur einen groben Eindruck,

der geprüft werden müsste durch Einbeziehung der Forschungen selbst, ihres Vorgehens, ihre Ergebnisse und Folgen. Nicht in genaueren Augenschein genommen wurden die wenigen Projekte, die sich aus einer sozial- oder rechtswissenschaftlichen Perspektive mit der inneren Sicherheit beschäftigen. Betrachtet wurde auch nicht der Stellenwert, der den sozial- oder rechtswissenschaftlichen Teilprojekten im Kontext größerer Vorhaben zukommt. Beide Elemente der SIFO-Förderung wären einer gesonderten Untersuchung wert. Die hier vorgenommene Auswertung zeigt drei charakteristische Merkmale:

Erstens ist die Institution „Polizei“ nur in einem Drittel der Projekte vertreten, d. h. Sicherheitsforschung ist nicht gleich Polizeiforschung. Allerdings gilt umgekehrt, dass es in SIFO keine Polizeiforschung ohne die Polizei gibt. Die Betonung der Anwendungsorientierung führt fast zwangsläufig dazu, in Fragen mit Polizeibezug die Polizei zu beteiligen. In unterschiedlichen Konstellationen bedeutet dies, dass Forschung zur Verfolgung polizeilicher Zwecke betrieben wird oder dass polizeiliche Interessen im Projekt berücksichtigt werden. Selbst in der geringsten Stufe der Beteiligung als „assoziierter“ Partner ist der Spielraum für die Forschenden begrenzt, sofern sie die Assoziierten nicht verärgern wollen. So entsteht eine Konstellation, in der die Polizei mitbestimmt, wie über sie geforscht wird.

Zweitens zeichnet sich der gesamte Förderkatalog durch eine doppelte Schiefelage aus: Entgegen den Vorgaben im aktuellen Programm („Schutz im alltäglichen Lebensumfeld“, „Sicherheit im Alltag“) liegt sein Schwerpunkt eindeutig in der Abwehr oder dem Umgang mit großen Schadenslagen oder systemischen Bedrohungen. Statt auf sozialen Antworten und gesellschaftliche Veränderungen zielen die Forschungen zum weit überwiegenden Teil auf verbesserte Möglichkeiten des technischen Aufdeckens und der effektiveren Polizierung von Risiken für die „zivile Sicherheit“ – auch dies ein deutlicher Widerspruch zum Rahmenprogramm, das von der „aktiven Beteiligung der Bürger\*innen“ spricht.

Drittens entsteht in der Forschungsförderung ein Geflecht aus polizeilichen Einrichtungen und Dienststellen, Hochschulen und Forschungseinrichtungen sowie privatwirtschaftlichen Unternehmen, die von spezialisierten IT-Anbietern bis zu internationalen (Rüstungs-)Konzernen reichen. Es werden dauerhafte Verbindungen geschaffen, die wiederum rückwirken auf den zugrunde gelegten Sicherheitsbegriff, und die ermöglichen, dass das „Geben und Nehmen“ jenseits der konkreten Zusammenarbeit fortgesetzt wird.

# Getrübter Blick in die Glaskugel

## Polizeiliches Data-Mining muss beschränkt werden

von Dirk Burczyk

Mit seinem Urteil vom 16. Februar 2023 hat das Bundesverfassungsgericht polizeirechtliche Regelungen zur automatisierten Datenauswertung im Grundsatz für zulässig erklärt, ihre Anwendung aber strengeren Kriterien unterworfen. Damit wurden zugleich Leitplanken für eine zukünftige, bundesweite Verwendung von Software für das „predictive policing“ geschaffen. Grundsätzliche Fragen bleiben ungeklärt.

Schon seit über zehn Jahren wird in der Bundesrepublik der Einsatz von algorithmenbasierter Analysesoftware in der Polizei erprobt. Diese soll ihre Arbeit im Bereich der Kriminalitätsprävention und der Strafverfolgung unterstützen. Zu unterscheiden sind dabei zwei grundsätzlich unterschiedliche Ansätze: die allgemein unter dem Begriff „predictive policing“ entwickelten Anwendungen, die unter Auswertung von polizeilichen Falldaten und z. T. mit Hinzuziehung von soziodemografischen, sozialstatistischen und georeferenzierten Daten die Eintrittswahrscheinlichkeit von Wohnungseinbruchsdiebstählen (WED) durch professionell vorgehende Täter\*innen prognostizieren und zur Steuerung des Ressourceneinsatzes bei der Bestreifung herangezogen werden können. Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen setzten dabei ab 2015 das kommerzielle Produkt PRECOBS vom Institut für musterbasierte Prognosetechnik (IfmPt) oder Eigenentwicklungen ein. Der Betrieb wurde in den meisten Ländern wieder eingestellt, weil ein Erfolg nicht nachweisbar war.<sup>1</sup>

Davon zu unterscheiden sind daten- oder algorithmenbasierte Systeme, die die Polizei bei der Analyse von Daten aus der Vorgangs- und Fallbearbeitung unterstützen sollen, um Zusammenhänge zeitlich und

---

1 Egbert, S.; Kornehl, K.: Kommerzielle Software vs. Eigenentwicklung, in: Kriminologisches Journal 2022, H. 2, S. 83-107

räumlich auseinanderliegender Taten oder mögliche Gefahren erkennen zu können. Einzig Sachsen hatte sich entschieden, durch PRECOBS zugleich potenzielle Tatverdächtige in den Prognosegebieten feststellen zu können – um diese bestenfalls auf frischer Tat zu ertappen. Auch dieser Versuch wurde abgebrochen. Die Polizei Hessen wiederum war 2017 die erste, die mit der Analyseplattform hessenDATA ein spezifisches System angeschafft hat. Mit der auf der Anwendung „Gotham“ von Palantir Technologies basierenden Plattform sollten die verschiedenen polizeilichen „Datentöpfe“ (Fall- und Vorgangsbearbeitungssysteme, Datenbanken) mit Daten aus Überwachungsmaßnahmen, datenforensischen Auswertungen von digitalen Asservaten und mit in sozialen Netzwerken erhobene Daten zusammengeführt und automatisiert ausgewertet werden. Die Polizei selbst gibt an, nur durch diese Analyse die islamistisch motivierten Anschlagplanungen eines 17-Jährigen rechtzeitig vereitelt zu haben.<sup>2</sup> Sie verweist auch auf die große Masse an zu bewältigenden Erkenntnismitteilungen und -abfragen anderer Polizeibehörden, die durch händische Abfrage in den unterschiedlichen Datentöpfen gar nicht zu bewältigen seien. Mit der Anwendung könnten nicht nur solche Abfragen einfacher und schneller beantwortet werden, sondern zugleich Verknüpfungen zwischen Täter\*innen in anderen Ländern und polizeibekanntem Personen in Hessen erkannt und daraus Maßnahmen abgeleitet werden. Auch die Auswertung der durch Ermittlungsmaßnahmen beschlagnahmten Datenträger sei nur noch mit automatisierten Verfahren möglich.

Beide genannten Ansätze benutzen lediglich vorgegebene Algorithmen, um unmittelbar oder nach vordefinierten statistischen Wahrscheinlichkeiten Verknüpfungen zu suchen oder herzustellen. Von „starker“, im Sinne selbst lernender „Künstlicher Intelligenz“ sind sie weit entfernt.<sup>3</sup>

## **Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts**

In Hessen wurde 2018 für die Nutzung von hessenDATA eine eigene Rechtsgrundlage geschaffen, der § 25a des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (HSOG). Demnach dürfen die „Polizeibehörden ... in begründeten Einzelfällen gespeicherte personenbezogene Daten mittels einer automatisierten Anwendung zur Datenanalyse weiterverarbeiten zur vorbeugenden Bekämpfung von in §100a Abs. 2 der

---

<sup>2</sup> LT Hessen Drs. 19/6864 v. 3.1.2019, S. 17

<sup>3</sup> vgl. hierzu vertiefend Galla, N.: Künstliche Intelligenz in der Polizeiarbeit: Mythos vom vorhersagbaren Verbrechen, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 121 (April 2020), S. 46-56

Strafprozessordnung genannten Straftaten“. Dies sind jene Straftaten, die den dort geregelten Einsatz von Telekommunikationsüberwachung rechtfertigen. Nach Angaben der Hessischen Staatsregierung in der Anhörung des Bundesverfassungsgerichts macht die Polizei davon „jährlich tausendfach“ Gebrauch. Folgt man den Ausführungen der Polizeizeug\*innen im Parlamentarischen Untersuchungsausschuss des Hessischen Landtags, wird hessenDATA auch schon dann genutzt, wenn andere Polizeibehörden eine Erkenntnisabfrage an das LKA stellen.

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) kommt in seinem Urteil zu dem Ergebnis, dass die hessische Befugnis zur automatisierten Datenverarbeitung eine Verletzung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung darstellt.<sup>4</sup> Gleiches gilt für die wortgleiche Regelung im Hamburgischen Gesetz über die Datenverarbeitung der Polizei (HmbPolDVG). Das hessische Polizeigesetz darf bis zum 30. September dieses Jahres unter den vom Gericht angeordneten Einschränkungen weiter angewendet werden, dann muss eine verfassungskonforme Neufassung in Kraft treten. Das Hamburger Gesetz wurde für nichtig erklärt, da es ohnehin noch keine Anwendung gefunden hat. Die mit hessenDATA vergleichbare und ebenfalls auf „Gotham“ basierende „Verfahrensübergreifende Recherche und Analyseplattform“ (VeRA) des bayerischen LKA hat hingegen noch gar keine Rechtsgrundlage. Die Staatsregierung hat aber mittlerweile eingeräumt, dass eine Rechtsgrundlage geschaffen werden muss.<sup>5</sup> In Nordrhein-Westfalen wird unter dem Namen „Datenbankübergreifende Recherche und Analyse“ (DAR) ebenfalls „Gotham“ eingesetzt. Nach Kritik der Landesdatenschutzbeauftragten wurde mit Gesetz vom 13. April 2022 eine gesetzliche Grundlage geschaffen,<sup>6</sup> die in ihrer Ausgestaltung weitgehend der hessischen entspricht. Auch hiergegen hat die Gesellschaft für Freiheitsrechte Beschwerde beim Bundesverfassungsgericht erhoben, die derzeit noch anhängig ist. In ihrem Jahresbericht 2021 wies die Datenschutzbeauftragte von NRW darauf hin, dass für die automatisierte Auswertung in DAR Daten aus über zehn polizeilichen Datenbanken vollständig gespiegelt und so ein neuer Datenpool geschaffen werde, angereichert durch Daten aus Überwachungsmaßnahmen, bundesweiten polizeilichen Datenbanken und weiteren Registern.<sup>7</sup>

---

4 Bundesverfassungsgericht: Urteil v. 16.2.2023, Az. 1 BvR 1547/19, 1 BvR 2634/20

5 Bay. Landtag, Drs. 18/28381 v. 27.3.2023

6 § 23 Absatz 6 und 7 Polizeigesetz NRW

7 Landesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Nordrhein-Westfalen, 27. Bericht für das Jahr 2021, Düsseldorf 2021, S. 48

## Rechtsstaatliche Einhebungsversuche

Dass die Rechtsgrundlagen der Auswertung in Hamburg und Hessen in ihren aktuellen Fassungen für verfassungswidrig erklärt wurden, bedeutet aber keinesfalls, dass aus Sicht des Gerichts die Zusammenführung aller möglichen Daten generell unzulässig wäre. Der Zweck, für eine wirksamere vorbeugende Bekämpfung von Straftaten von erheblicher Bedeutung auf neue informationstechnische Möglichkeiten zurückzugreifen, sei legitim und der Einsatz dieser Technik angesichts eines hohen Informationsaufkommens in der heutigen Zeit geeignet und erforderlich, so das Gericht. In Fortschreibung seiner Rechtsprechung der letzten Jahre – verwiesen sei zuletzt auf das Urteil zur projektbezogenen Auswertung von Daten aus der „Antiterror-Datei“ (Beschl. v. 10.11.2020, Az. 1 BvR 3214/15) – stellt das Gericht aber klar, dass eine solche Zusammenführung polizeilich bereits bekannter Daten selbst einen Grundrechtseingriff darstellen kann; denn durch die neu erkannte Verknüpfung zweier Daten – etwa, wenn hierdurch Kennverhältnisse zwischen Personen oder Bewegungsprofile einer Person entdeckt werden – entstehe „grundrechtsrelevantes neues Wissen“ (Rn. 49, auch Rn. 67ff.).

Daher sind, um im engeren Sinne über die Verhältnismäßigkeit dieser polizeilichen Datenanalyse urteilen zu können, die vom BVerfG in seinem Urteil zum Bundeskriminalamtsgesetz (BKAG) von 2016 aufgestellten Grundsätze der zweckändernden Datennutzung zu beachten.<sup>8</sup> Das BVerfG hatte damals zur Frage, wie von der Polizei bereits erhobene Daten verfassungskonform zu nutzen sind, zwischen einer „zweckwahrenden“ und einer „zweckändernden“ Weiternutzung unterschieden: erstere meint die Weiternutzung von Daten durch dieselbe Dienststelle für dieselbe Aufgabe und den Schutz derselben Rechtsgüter. Zu einem bereits im Fokus polizeilicher Ermittlungen stehenden Verdächtigen bei einem Wohnungseinbruchsdiebstahl erhobene Daten können ohne weitere Prüfung weiterverwendet werden, wenn es einen weiteren solchen Fall gibt und die Polizei nach den „üblichen Verdächtigen“ schaut. „Zweckändernd“ ist die Nutzung der Daten durch andere Dienststellen, für eine andere Aufgabe oder zum Schutz anderer Rechtsgüter. Hier fordert das BVerfG in seinem BKAG-Urteil, dass dann zu prüfen ist, ob die bereits einmal mit eingriffsintensiven Maßnahmen – Telekommunikationsüberwachung (TKÜ), Observation, Verdeckte Ermittler\*innen – erhobenen personenbezogenen

---

<sup>8</sup> Bundesverfassungsgericht: Urteil v. 20.4.2016, Az. 1 BvR 966/09

Daten auch in dem neuen Fall hätten erhoben werden dürfen. Dies bezeichnet das Gericht als „hypothetische Datenneuerhebung“ (hyDaNe): vereinfacht gesagt dürfen Erkenntnisse aus einer Telefonüberwachung, die der Aufklärung eines Mordverdachts dienen, nicht verwendet werden, um das ordnungswidrige Parken in einer Einfahrt „aufzuklären“, aber als Spurenansatz zu Ermittlungen wegen bandenmäßigen Handels mit Betäubungsmitteln, weil die jeweilige Erhebungsvorschrift sowohl in Mord- als auch in Drogenhandelsdelikten eine TKÜ erlaubt (Rn. 57). Noch strengere Maßstäbe sind in beiden Konstellationen an solche Daten zu stellen, die aus Wohnraumüberwachungen und Online-Durchsuchungen stammen. Zur Verwendung dieser Daten bei der Gefahrenabwehr hat sich das BVerfG leider nicht geäußert. Es ist zu hoffen, dass es dies bei dem Verfahren zur nordrhein-westfälischen Regelung der automatisierten Datenauswertung nachholt.

Es liegt in der Natur der Sache, dass polizeiliche Datensammlungen auch solche eingriffsintensiv erhobenen Daten neben einfachen Registerauskünften anderer Behörden, etwa das Kfz- oder Melderegister, enthalten. Notwendig ist deshalb eine entsprechende Kennzeichnung über die Herkunft der Daten – die wird derzeit zwar in den polizeilichen Informationssystemen implementiert, muss aktuell aber noch im Einzelfall vorgenommen werden.<sup>9</sup> Grundsätzlich ist es technisch möglich, den „hyDaNe“-Grundsatz auch bei automatisierten Datenauswertungen zu beachten. Dies setzt aber eben die (nachträgliche) Kennzeichnung teils Jahrzehnte alter Datensätze voraus. Das BVerfG fordert dafür „normenklare Regelungen, die die Einhaltung des Grundsatzes der Zweckbindung rechtlich und praktisch sichern“ (Rn. 64). Die technisch mögliche Analyse aller möglichen Daten soll rechtlich eingehegt werden.

Das stellt nicht nur den Gesetzgeber vor immense Herausforderungen, es erhöht auch die Komplexität der eingesetzten Software. Denn diese interessiert sich bislang wenig für rechtliche Rahmenbedingungen, sondern in erster Linie für statistische Werte und wahrscheinliche Relationen. Gerade weil diese Software aber so viel kann – jedenfalls potenziell, vielleicht manches auch erst in der Zukunft – geht das BVerfG davon aus, dass allein der Grundsatz der Zweckbindung für eine rechtliche Einhegung nicht hinreichend sein könnte (Rn. 53ff.). Bislang gehe es bei den polizeilichen Datensystemen nur darum, einmal gewonnene Erkenntnisse

---

<sup>9</sup> vgl. Burczyk, D.: Von der Kartei zum „Datenhaus“: Eine kleine Geschichte polizeilicher Datenhaltung, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 121 (April 2020), S. 18ff.

als Spuren- und Ermittlungsansätze in anderen Ermittlungsverfahren zu nutzen. Die automatisierte Auswertung und Analyse gehe aber schon deshalb weiter, weil sie große und komplexe Informationsbestände nutzen könne, neue persönlichkeitsrelevante Informationen generiere, die sonst nicht zugänglich wären, bin hin zur Erstellung von Persönlichkeitsprofilen. Damit die polizeiliche Nutzung von Analysesoftware im engeren Sinne verhältnismäßig sein könne, müsse sehr präzise gesetzlich geregelt werden, was sie zu welchem Zweck darf. Das Gericht gibt hierzu verfassungsrechtliche Grundsätze an die Hand, vermeidet aber ganz ausdrücklich, auch in seinem Maßgabebeschluss zur weiteren Verwendung von HessenDATA, klarere gesetzliche Vorgaben vorzuformulieren. Dies dürfte auch damit zu tun haben, dass das Gericht bezüglich der „hyDaNe“ und der Einhegung gefahrenabwehrrechtlicher Befugnisse die Erfahrung machen musste, dass der Gesetzgeber einfach Sätze aus seinen Urteilen in Gesetze kopiert, ohne sich Gedanken um Gesetzessystematik und Handhabbarkeit zu machen.

So skizziert das BVerfG also lediglich die Pole, zwischen denen sich eine gesetzliche Regelung zu bewegen hat. Vereinfacht gesagt: je mehr das System kann, desto höher muss die Schwelle sein, es einzusetzen. Dabei gilt der Grundsatz: je höher der Gesetzgeber das zu schützende Rechtsgut ansetzt, umso geringer kann die Anforderung an die Eintrittswahrscheinlichkeit der Gefahr sein. Diese Figur ist aus der Rechtsprechung des BVerfG zu gefahrenabwehrrechtlichen Befugnissen im Bereich der Terrorismusbekämpfung bekannt. Begrenzt der Gesetzgeber also den Einsatz auf die Abwehr von Gefahren für Leib und Leben oder den Bestand des Staates, kann er den Einsatz schon zulassen, wenn sich der mögliche Schadenseintritt zeitlich und räumlich noch nicht weiter konkretisieren lässt. Weitet er hingegen den Kreis der zu schützenden Rechtsgüter aus, etwa den Schutz einfacher Sachwerte, muss auch die Gefahr noch weiter konkretisiert sein. Umgekehrt könnte auch eine Regelung den formulierten Anforderungen genügen, die zwar nur eine geringe Schwelle für den Einsatz vorsieht, aber dafür die Analysefähigkeit so einschränkt, dass entweder nur geringfügige Einsichten in das Leben der Betroffenen erlangt werden können oder gar keine personenbezogenen Daten generiert werden, sondern nur solche, die etwa die Eintrittswahrscheinlichkeit von Einbrüchen für einzelne Straßenzüge prognostizieren können.

Diesen Anforderungen genügen die angegriffenen Regelungen in Hessen und Hamburg offensichtlich nicht. Sie ließen die „automatisierte Verarbeitung unbegrenzter Datenbestände mittels rechtlich unbegrenzter

Methoden“ zu (Rn. 149). So sei es möglich, mit einem Klick Profile von Personen, Gruppen oder Milieus zu erstellen oder zahlreiche unbeteiligte Personen polizeilichen Maßnahmen zu unterziehen. Für die verfassungsrechtliche Bewertung sieht es das Gericht als unerheblich an, dass die eingesetzten Systeme dazu technisch noch nicht in der Lage seien.

## **Schlussfolgerungen und Konsequenzen**

Ergebnis des Urteils wird sicherlich nicht der Verzicht auf den Einsatz von Analysesoftware in der Polizei sein. Hierzu formuliert schon das Gericht viel zu offensiv, dass die Polizei die Flut an vorhandenen Daten ohne gar nicht mehr bewältigen kann. Wo in den 80er Jahren des 20. Jahrhunderts bei einer Hausdurchsuchung noch ein Terminkalender mit kryptischen Namenskürzeln und ein paar Briefe beschlagnahmt wurden, zielen heutige Beschlagnahmen geradezu darauf, in möglichst großer Zahl Datenträger zu beschlagnahmen, auszulesen und mit den gewonnenen Daten aus Adressbüchern und Chatverläufen (echte) soziale Netzwerke zu rekonstruieren („netzwerkbezogener Ansatz“). Wo Staatsanwaltschaften in früheren Zeiten aus verfahrensökonomischen Gründen den Kreis der Beschuldigten möglichst auf jene beschränkt hat, bei denen eine erfolgreiche Aburteilung zu erwarten war, wird der Kreis der Beschuldigten nun so weit wie möglich gezogen, um möglichst massenhaft Daten beschlagnahmen, auswerten und so weitere Beteiligte oder Kontaktpersonen identifizieren zu können. Aktuelles Beispiel ist das Verfahren gegen die „Patriotische Union“ um Heinrich XIII. Prinz Reuß.

Fraglich ist aber, wie die vom BVerfG aufgestellten Leitplanken in verständliche gesetzliche Regelungen gegossen werden können, die schließlich für die Behörden auch praktikabel und effektiv sind. Bereits in seinem Urteil zu den im Antiterror-Dateigesetz (ATDG) regulierten „Projektdateien“ hatte sich das BVerfG mit der Frage des „Data-Mining“ beschäftigt<sup>10</sup>. Mit dem § 6a des ATDG wurde die „erweiterte projektbezogene Datennutzung“ zugelassen, bei der es ebenfalls darum ging, die von den teilnehmenden Behörden (Polizei und Verfassungsschutz) in der Antiterror-Datei gespeicherten Daten nach möglichen, noch nicht bekannten, Querverbindungen zu durchsuchen. Hier mussten allerdings noch gezielte Suchanfragen gestellt werden. Das Gericht hatte damals geurteilt, es reiche nicht aus, dass die Suche nach solchen Verbindungen zwischen Daten

---

<sup>10</sup> Beschl. v. 10.11.2020, Az. 1 BvR 3214/15

oder Datensätzen irgendwie im Einzelfall „erforderlich“ sei, es müsste einen tatsächengestützten Verdacht geben, dem mit der Suchanfrage nachzugehen sei.

Von den im Urteil des BVerfG zu hessenDATA aufgestellten Hürden für die Weiternutzung von Daten in polizeilichen Analysesystemen dürften die oben beschriebenen Systeme zur Kriminalitätsprognose nicht betroffen sein. Ziele die Befugnis zur Nutzung von automatisierten Analysesystem lediglich darauf, gefährliche oder gefährdete Orte zu identifizieren, reiche die Einhaltung des Grundsatzes der Zweckbindung bereits aus. Aber auch hier wird es auf den Umfang der Nutzung ankommen. So soll das System SKALA (System zur Kriminalitätsauswertung und Lageantizipation) in Nordrhein-Westfalen, eine Eigenentwicklung auf Basis des Statistikprogramms SPSS-Modeler von IBM und der Geodatenanwendung AcrisGIS, auf deutlich aufkommensintensivere Deliktsbereiche wie Kfz-Diebstahl und Gewerbeeinbrüche, zukünftig auch Raubdelikte, ausgeweitet werden.<sup>11</sup> Zumindest indirekt wird auch eine solche automatisierte Datenauswertung grundrechtsrelevant, wenn die Polizei aufgrund von Prognosen über vermehrte Straßenraubdelikte in den „gefährlichen Orten“ anlasslose Personenkontrollen noch weiter verschärft und dabei gegen bestimmte soziale Gruppen vorgeht. Die von der Polizei Bayern wiederum beschaffte Anwendung „Verfahrensübergreifende Recherche und Analyse“ (VeRA), ebenfalls basierend auf „Gotham“, kann im Rahmen des Digitalisierungsprogramms „P20“ der deutschen Polizeien dem gesamten Verbund zur Verfügung gestellt werden.

Die Bundesregierung hat sich lange zurückhaltend zu der Frage geäußert, ob sie VeRA für das BKA und die Bundespolizei anschaffen wolle - hierzu solle die Rechtsgrundlage dann geschaffen werden, wenn „die technischen und fachlichen Rahmenbedingungen feststehen“.<sup>12</sup> Das Bundesinnenministerium hat Ende Juni angekündigt, lieber auf eine Eigenentwicklung zu setzen. Die Festlegung der gewünschten Funktionalitäten und die Schaffung einer Rechtsgrundlage dafür kann also ganz nach den Wünschen des BKA erfolgen.

---

<sup>11</sup> Egbert; Kornehl a.a.O. (Fn. 1), S. 85f.

<sup>12</sup> BT- Drs. 20/6951 v. 24.5.2023, S. 6

## Inland aktuell

### Zentraldateien der Polizei mit Millionen Datensätzen

Die deutschen Polizeien verfügen über Millionen Datensätze zur Identifizierung von unbekanntem Tatverdächtigen. Im „Automatisierten Fingerabdruck-Identifizierungssystem“ (AFIS) waren mit Stand 8. April 2023 in der Datei „AFIS-P“ 3,4 Millionen Personendatensätze von Tatverdächtigen enthalten, die mit Tatortspuren abgeglichen werden können. Deutlich größer ist die Zahl der in AFIS-A gespeicherten Personendatensätze von 5,6 Millionen. Hier handelt es sich nicht um Tatverdächtige oder Beschuldigte, sondern um schutzsuchende Menschen und solche, die ohne Aufenthaltstitel von der Polizei festgestellt wurden. Sie wird nur übertroffen von der Datei digitaler Lichtbilder DIGIBILI, die 6,7 Millionen Porträtaufnahmen (aus erkennungsdienstlichen Behandlungen) enthält. Die nach Personendatensätzen deutlich größte Zentraldatei ist der „Erkennungsdienst“, wo neben „Hautleistenbildern“ (Fingerabdrücke, Handflächenabdrücke) auch Lichtbilder, Personenbeschreibungen und Handschriftenproben enthalten sind und die 9,8 Mio. Datensätze enthält. Die Datei zur Vorhaltung von DNA-Mustern von Tatverdächtigen und offenen Tatortspuren enthält gut 0,8 Mio. Personendatensätze, die sowohl von den deutschen als auch den europäischen Polizeibehörden zum Abgleich zur Verfügung stehen. Die Fahndungsdateien enthalten 0,85 Mio. Datensätze zur Personenfahndung und 15,5 Mio. zur Sachfahndung.<sup>1</sup>

Eine wesentliche Quelle für polizeiliche Erkenntnisse zu Personen und Taten ist der Kriminalaktennachweis (KNA). Die Zentraldatei hierzu enthält über vier Millionen Datensätze. Einträge in den Verbunddateien des BKA wie bspw. die Datei „Innere Sicherheit“ oder „Gewalttäter Sport“ sind in der Regel mit entsprechenden Kriminalakten hinterlegt, anhand derer die Sachbearbeiter\*innen in den Kommissariaten und die Datenschutzaufsicht prüfen können, ob eine Speicherung in den Zentral- und Verbunddateien erforderlich ist. Im KNA werden auch Personengebundene und Ermittlungsunterstützende Hinweise (PHW bzw. EHW) verge-

---

<sup>1</sup> alle Angaben in BT-Drs. 20/6633 v. 28.4.2023, Anlage 1 ab S. 10

ben. Das können Angaben zu vermuteter Gewalttätigkeit oder Drogenabhängigkeit sein. Derzeit sind über eine Million solcher EHW vergeben, wobei es hier auch Mehrfachzuordnungen geben kann.<sup>2</sup> (Dirk Burczyk)

## **Medienaufsicht unterstützt BKA bei Internetkontrolle**

Am 24. Mai 2023 meldeten die Landesmedienanstalten, dass sie ab sofort enger mit dem Bundeskriminalamt (BKA) zusammenarbeiten, um „Hassrede“ im Internet zu bekämpfen.<sup>3</sup> Dazu sollen Verdachtsfälle an die Zentrale Meldestelle für strafbare Inhalte im Internet beim BKA (ZMI BKA) gemeldet werden. Die 14 Landesmedienanstalten sind zuständig für die Aufsicht über Rundfunk und Telemedien und verfolgen auf Grundlage des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages u. a. Volksverhetzung, Gewaltverherrlichung, NS-Propaganda und Pornographie im Netz. Dafür durchforstet die nordrhein-westfälische Medienanstalt schon seit Mai 2021 mit der „intelligenten“ Software KIVI automatisiert das Internet und meldet verdächtige Inhalte an das BKA. Nachdem der KIVI-Einsatz bereits letztes Jahr auf die anderen Medienanstalten ausgeweitet worden war, ziehen diese nun auch bei der Zusammenarbeit mit dem BKA nach.<sup>4</sup>

Die ZMI BKA existiert seit Februar 2022 und wurde in Reaktion auf das Gesetz zur Bekämpfung von Rechtsextremismus und Hasskriminalität gegründet, das die großen Plattformbetreiber wie Google, Meta oder Twitter dazu verpflichtet, von sich aus Meldung ans BKA zu erstatten, wenn sie von strafbaren Online-Inhalten erfahren. Sie prüft Meldungen, ermittelt ggf. in einem weitgehend automatisierten Verfahren die Bestandsdaten der mutmaßlichen Täter\*innen und gibt die Fälle an die Staatsanwaltschaften in den Ländern ab. Bislang wehren sich die großen Internetplattformen vor Gericht gegen die neue Meldepflicht, so dass bis März 2023 nur etwa 7.500 Meldungen von Staatsanwaltschaften und anderen Stellen eingegangen waren, davon knapp 700 von der Medienaufsicht Nordrhein-Westfalen.<sup>5</sup> Angesichts der Blockade der Internetplattformen ist das BKA offensichtlich bemüht, neue „Kooperationspartner“ zu mobilisieren. (Eric Töpfer)

---

2 ebd., S. 27ff.

3 Bundeskriminalamt und Medienanstalten arbeiten bundesweit im Kampf gegen Hassrede zusammen, Pressemitteilung der Landesanstalt für Medien NRW v. 24.5.2023

4 Medienaufsicht baut Internet-Überwachung aus, in: netzpolitik.org v. 31.5.2023

5 Bislang 7500 Fälle von Hass im Netz geprüft, in: tagesschau.de v. 15.4.2023

## Polizei verstößt regelmäßig gegen Datenschutzrechte

Der oft mangelhafte bis rechtswidrige Umgang der Polizei mit personenbezogenen Daten ist im Jahr 2022 nicht zurückgegangen. Das zeigen die Tätigkeitsberichte mehrerer Landesdatenschutzbehörden.<sup>6</sup> Allein in Sachsen standen nach Angaben der Landesdatenschutzbeauftragten Juliane Hundert „in ca. 75 Prozent der Ordnungswidrigkeitsverfahren Bedienstete der sächsischen Polizei im Verdacht, unbefugt personenbezogene Daten abgerufen und unerlaubt verarbeitet zu haben.“ Diese Fälle sind weder selten noch neu. Nach Angaben des Hamburgischen Datenschutzbeauftragten Thomas Fuchs ist es inzwischen „geübte Praxis ..., ohne weitere Zwischenschritte Ordnungswidrigkeitsverfahren einzuleiten“. Denn die Rechtslage bestimmt, dass Polizist\*innen nur aus dienstlichen Zwecken zur Erfüllung einer konkreten Aufgabe auf die Daten zugreifen dürfen.

Die Datenschutzbeauftragten fanden bei gesetzlich vorgeschriebenen Prüfungen noch mehr Probleme bei der Polizei. So behinderten z. B. „gravierende Mängel bei der Protokollierung der verdeckten Maßnahmen“ die Arbeit der hamburgischen Datenschutzbehörde in einem solchen Ausmaß, dass die Nachvollziehbarkeit der Datenverarbeitung „schlicht nicht vollumfänglich gewährleistet“ werden konnte. Auch haben mehrere deutsche Länderpolizeien Daten falsch gekennzeichnet, unerlaubt weitergegeben oder nicht fristgerecht gelöscht. Betroffenen wurde zudem mehrfach die Auskunft über die zu ihnen gespeicherten Daten verweigert.

Die Mängel gehen so weit, dass die Europäische Kommission bereits 2022 ein förmliches Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland eingeleitet hat.<sup>7</sup> Die Richtlinie für Justiz und Inneres (JI-Richtlinie), deren Vorgaben auch für die Polizei gelten, hätte – anders als die unmittelbar anwendbare DSGVO – schon bis spätestens Mai 2018 in nationales Recht umgesetzt werden müssen. Die Berliner Datenschutzbeauftragte Kamp warnt in ihrem Bericht deswegen: „So droht die Aufsichtsarbeit unserer Behörde stets nur rein politisch verhandelt zu werden, ohne durchsetzbar und justiziabel zu sein.“

(Anna-Lena Schmierer)

---

6 Tätigkeitsberichte der Landesdatenschutzbehörden Sachsen, Hamburg, Berlin, Hessen und Baden-Württemberg für 2023, vgl. <https://netzpolitik.org/2023/taetigkeitsberichte-der-landesdatenschutzbehoerden-viele-verfahren-gegen-die-polizei-wegen-datenschutz-verstoessen>

7 Datenschutz: Kommission fordert von Deutschland ordnungsgemäße Umsetzung der Richtlinie zum Datenschutz bei der Strafverfolgung (Richtlinie (EU) 2016/680), Pressemitteilung der EU-Kommission v. 19.5.2022

## Zwischenbericht zur Polizeistudie MEGAVO veröffentlicht

Nach hitzigen Diskussionen stimmte im Jahr 2020 der damalige Bundesinnenminister Horst Seehofer der Förderung einer Polizeistudie zu. Damals wurde im Kontext der Veröffentlichung rechtsextremer Polizeieightgruppen eine Studie über Rassismus innerhalb der Behörden gefordert. Letztendlich einigte sich die große Koalition darauf, nicht explizit Rassismus, sondern allgemein den Arbeitsalltag deutscher Polizeibeamt\*innen zu untersuchen. Gefördert wurde daraufhin die Studie „Motivation, Einstellung und Gewalt im Alltag von Polizeivollzugsbeamten“ (MEGAVO) unter der Leitung der Strafrechtsprofessorin Anja Schiemann, die nun ihren ersten Zwischenbericht vorlegt.<sup>8</sup>

Im Rahmen der Studie verschickte das Forschungsteam u. a. Fragebögen zum Berufsalltag und den Einstellungen der Polizist\*innen an alle deutschen Polizeibehörden. Hinsichtlich der Einstellungen orientiert sich die Studie an den Fragen der Autoritarismus- bzw. „Mitte“-Studie der Universitäten Leipzig und Bielefeld und vergleicht die Angaben der Polizeibediensteten mit denen der Gesamtbevölkerung. Dabei wurde deutlich, dass Muslimfeindlichkeit und die Abwertung von Wohnungslosen in der Polizei überdurchschnittlich ausgeprägt sind. Auch gaben etwa 20 % der Befragten an, daran zu zweifeln, ob die parlamentarische Demokratie „noch die beste Staatsform“ sei; ähnlich viele stimmten der Aussage zu, Demonstrationen seien oft nur ein „Deckmantel für Menschen, die Krall machen wollen“.

Die MEGAVO-Studie verfügt mit etwa 51.000 ausgefüllten Fragebögen über die wohl größte Stichprobe über die Einstellungen von Polizeibeamt\*innen und birgt somit viel Potential für die Polizeiforschung. Zugleich müssen die Ergebnisse vor dem Hintergrund reflektiert werden, dass die Stichprobe nur einen Rücklauf von 16 % abbildet. Dies belegt einmal mehr den in der Polizei verbreiteten Unwillen, sich der Forschung zu öffnen. Besonders drastisch zeigte sich dieser in den Bundesländern Baden-Württemberg und Hamburg – dort verweigerten die Hauptpersonalräte die Teilnahme an der Studie völlig. (Marius Kühne)

---

<sup>8</sup> Deutsche Hochschule der Polizei: Projekt MEGAVO. Zwischenbericht 2023, Münster 2023, [www.polizeistudie.de/wp-content/uploads/projekt-megavo-zwischenbericht-2023-04-04.pdf](http://www.polizeistudie.de/wp-content/uploads/projekt-megavo-zwischenbericht-2023-04-04.pdf)

## Meldungen aus Europa

### Neue Richtlinie zum polizeilichen Informationsaustausch

Am 11. Juni 2023 trat eine neue Richtlinie über den Informationsaustausch zwischen den Polizei- und Zollbehörden der EU-Mitgliedstaaten in Kraft.<sup>1</sup> Abgelöst wurden damit der 16 Jahre alte Rahmenbeschluss 2006/960/JI („Schwedische Initiative“) sowie Vorschriften des Schengener Durchführungsübereinkommens (SDÜ). Diese hatten – jenseits der Regeln für die großen IT-Systeme der EU – bisher den europarechtlichen Rahmen abgesteckt für grenzüberschreitende Datenübermittlungen zur Verhütung, Aufdeckung und Untersuchung von Straftaten, etwa wenn im Nachklapp zu Treffern bei Abfragen in den DNA-, oder Fingerabdruckdatenbanken anderer Mitgliedstaaten diese um weitere Informationen erachtet wurden. Nach der neuen Richtlinie sollen alle Mitgliedstaaten zentrale Kontaktstellen einrichten, die den Informationsaustausch koordinieren und dafür spezielle Fallbearbeitungssysteme aufsetzen. Nach dem Vorbild der „Schwedischen Initiative“ sollen dringende Ersuchen nach unmittelbar in Polizeidatenbanken verfügbaren Informationen binnen acht Stunden beantwortet werden; für weniger dringende Fälle wird die Frist auf sieben Tage halbiert. Weiterhin soll Europol von allen ausgetauschten Informationen eine Kopie erhalten, wenn es um Straftaten in seinem Zuständigkeitsbereich geht. Nach Kritik des EU-Datenschutzbeauftragten (EDPS) am ursprünglichen Vorschlag der Kommission ist dafür nun wenigstens eine Einzelfallprüfung vorgesehen. Gleichwohl werden Europol's Datenberge deutlich wachsen. Ignoriert wurde die EDPS-Empfehlung, kurze Löschfristen für die Daten im Fallbearbeitungssystem festzulegen. Stattdessen wurde bestimmt, eine Aussonderung der Daten spätestens sechs Monate nach Abschluss eines Informationsaustauschs zu prüfen. Die Mitgliedstaaten haben nun bis zum 12. Dezember 2024 Zeit, die Vorgaben in nationales Recht umzusetzen. (Eric Töpfer)

---

<sup>1</sup> Richtlinie (EU) 2023/977 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Mai 2023 über den Informationsaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2006/960/JI des Rates, Amtsblatt der EU L 134/11 v. 22.5.2023

## Europol kriminalisiert Anti-Frontex-Kampagne

In ihrem jährlichen „Bericht über die Lage und Entwicklung des Terrorismus in der Europäischen Union“ (TE-SAT) listet Europol terroristische Vorfälle in den 27 Mitgliedstaaten und damit im Zusammenhang stehende Verhaftungen.<sup>2</sup> Wie Europol schreibt, erwähnt der Bericht aber auch „gewalttätige extremistische Vorfälle, Handlungen und Aktivitäten“ sowie entsprechende „Netzwerke“. Im aktuellen TE-SAT wird hierzu unter anderem „Abolish Frontex“ genannt. Dieser internationale Zusammenschluss arbeitet zur EU-Migrationsabwehr und besteht derzeit aus 132 Gruppen und Organisationen, darunter aus der Seenotrettung oder Rechtsberatung, sowie der Selbstorganisation von Geflüchteten.

Auch eine „No-Border-Bewegung“ wird erwähnt. Deren Anhänger\*innen bezeichnet Europol als „Extremisten“, die „Narrative zur Unterstützung ihrer eigenen Vorstellungen über Migration“ entwickelten. Dabei werde vor allem die Grenzagentur Frontex „als Feindbild gesehen“. Außerdem zählt Europol ein Grenzcamp vom August 2022 in Rotterdam zu den Netzwerken, die linken Terrorismus begünstigen.

In dem Bericht widmet sich Europol auch terroristischen Bedrohungen in den Kategorien rechts, dschihadistisch, ethno-nationalistisch oder separatistisch. In allen Bereichen zählt die Polizeiagentur für 2022 insgesamt 28 abgeschlossene oder gescheiterte Anschläge, viele davon mit Brandsätzen. Unter diesen geplanten oder vollendeten Taten seien 16 dem „linken und anarchistischen Terrorismus“ zuzuordnen, zwei dem dschihadistischen Terrorismus und einer dem Rechtsterrorismus. 2022 seien vier Todesopfer zu beklagen gewesen, von denen zwei auf dschihadistisch motivierte Taten in Belgien und Frankreich sowie zwei auf einen rechtsextremen Terroranschlag in der Slowakei zurückzuführen seien.

Europol recherchiert die Einträge für den TE-SAT nicht selbst. Meldungen dazu kommen aus den EU-Staaten, diese sind auch für die mitunter nicht nachvollziehbare Kategorisierung verantwortlich. Deutsche Stellen halten etwa die Ermordung des Politikers Walter Lübcke und den Angriff auf eine Synagoge in Halle in 2019 nicht für Terrorismus, da es sich in beiden Fällen um einzelne Täter gehandelt habe.<sup>3</sup>

---

2 [www.europol.europa.eu/publication-events/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-2023-te-sat](http://www.europol.europa.eu/publication-events/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-2023-te-sat)

3 [www.europol.europa.eu/publications-events/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-te-sat-2020](http://www.europol.europa.eu/publications-events/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-te-sat-2020)

## Frontex bereitet massenhafte Abschiebungen vor

Frontex soll die EU-Staaten bei „Rückführungen“ und Abschiebungen abgelehnter Asylbewerber\*innen in ihre Herkunftsländer oder auch in Drittstaaten außerhalb Europas stärker unterstützen. Seit ihrer 2019 erneuerten Verordnung hat die Agentur am eigenen Sitz in Warschau ein „Europäisches Rückkehrzentrum“ eingerichtet. Im Corona-Jahr 2020 brachte Frontex rund 12.000 Menschen in Drittstaaten, 2021 bereits 18.000 und im vergangenen Jahr rund 25.000. Die freiwillige Rückkehr ist laut Frontex die „bevorzugte Form“, dies sei aber nur bei 40 Prozent der Betroffenen der Fall.<sup>4</sup> Alle anderen „Rückführungen“ erfolgen unter Zwang. Zwei Drittel der Betroffenen werden mit Linienflügen aus der EU geschafft und ein Drittel mit Charterflügen.<sup>5</sup> Mit Abstand die meisten erfolgen jeweils aus nur einem Mitgliedstaat, in geringerem Umfang auch als „gemeinsame Rückführungen“ aus drei oder mehr Mitgliedstaaten. Möglich sind zudem Sammelflüge, bei denen die Menschen vom Zielland selbst abgeholt werden. Im zweiten Halbjahr 2022 wurden derartige „Rückholflüge“ mithilfe von Deutschland und Frankreich organisiert.

Nicht immer sind die Maßnahmen jedoch erfolgreich. In 1.248 Fällen wurden sie gestoppt, weil es keine Papiere gab, sich die Geflüchteten wehrten, abgetaucht waren, einen Asylantrag gestellt hatten oder an Corona erkrankt waren. Zur Erleichterung der Arbeit des „Rückkehrzentrums“ rekrutiert Frontex „Verbindungsbeamte für Rückkehrfragen“, die in den Zielländern stationiert werden. Außerdem werden „Rückkehrspezialisten“ in die Länder entsandt, um dort bei der Beschaffung von Ausweisen zu helfen und eine „Rückkehr- und Wiedereingliederungsberatung“ durchzuführen.

Frontex will die „gemeinsamen Rückführungen“ zukünftig vermehrt allein organisieren. Dies erfolgte bislang erst in drei Fällen, in denen 2022 und 2023 insgesamt 143 Personen nach Albanien, Nigeria und Bangladesch gebracht wurden. Dieses Jahr soll es mindestens vier weitere Flüge unter alleiniger Verantwortung von Frontex geben, „und zwar zu neuen Zielen“. Die Abschiebeeskorten von Frontex sollen dazu laut dem Halbjahresbericht über gute Kenntnisse von „Kontroll- und Fesselungstechniken“ verfügen.

---

<sup>4</sup> <https://frontex.europa.eu/return-and-reintegration/return-operations/return-operations>

<sup>5</sup> Statewatch: Frontex aided the deportation of almost 25,000 people in 2022, [www.statewatch.de](http://www.statewatch.de) v. 6.9.2023

## Untersuchungsausschuss zu „Pegasus“ endet

Europäische Regierungen setzen Software zum Ausspähen von Telefonen auch gegen Medienschaffende, Anwält\*innen und die Opposition ein. Bekannt wurden Fälle aus Polen, Spanien, Griechenland und Ungarn. So erhalten Behörden Zugriff auf Inhalte und Funktionen eines Mobiltelefons. das Gerät kann so zu einer Wanze umfunktioniert werden.

Wegen der gleichzeitigen Betroffenheit mehrerer EU-Staaten hatte das EU-Parlament einen Untersuchungsausschuss eingerichtet, der im Mai nach 14 Monaten seinen Abschlussbericht beschlossen hat.<sup>6</sup> Darin verurteilt er „aufs Schärfste den Einsatz von Spähsoftware durch die Regierungen der Mitgliedstaaten, Mitglieder von Regierungsbehörden oder staatliche Institutionen zu dem Zweck, Opposition, Kritiker\*innen und die Zivilgesellschaft zu überwachen, zu erpressen, einzuschüchtern, zu manipulieren und zu diskreditieren“. Weitreichendere Forderungen finden sich in den Mitte Juni vorgelegten Empfehlungen zur „Prüfung des Einsatzes von Pegasus und ähnlicher Überwachungs- und Spähsoftware“.<sup>7</sup>

Auslöser für das Einsetzen des Ausschusses waren Medienberichte über die israelische NSO Group, die ihren Trojaner „Pegasus“ an Staaten verkauft, die nachweislich die Menschenrechte verletzen. Neben Kontakten zu repressiven Regierungen in Asien, Afrika und Lateinamerika unterhielt die NSO Group Geschäftsbeziehungen mit zwölf EU-Staaten, darunter Deutschland.

In den Forderungen der Abgeordneten heißt es, dass der mutmaßliche Missbrauch von Spähsoftware von den zuständigen Behörden „umfassend untersucht und unverzüglich aufgeklärt werden“ muss. Europol soll bei Ermittlungen wegen des Verdachts der unrechtmäßigen Verwendung hinzugezogen werden. Beim Export von Trojanern soll die Dual-Use-Verordnung für militärisch und zivil einsetzbare Technik beachtet werden.

Bis Dezember 2023 sollen die EU-Staaten die Forderungen erfüllen und die Kommission dies kontrollieren. Sanktionen für den Fall der Nichterfüllung drohen die Abgeordneten nicht an – hierzu haben sie auch keine Möglichkeit, denn der mit einer Mehrheit von 30 Stimmen, drei Gegenstimmen und vier Enthaltungen beschlossene Bericht ist nicht bindend. (sämtlich: Matthias Monroy)

---

<sup>6</sup> [www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20230505IPR84901/spyware-meps-sound-alarm-on-threat-to-democracy-and-demand-reforms](http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20230505IPR84901/spyware-meps-sound-alarm-on-threat-to-democracy-and-demand-reforms)

<sup>7</sup> Empfehlung P9\_TA(2023)0244 des Europäischen Parlaments v. 15.6.2023, [www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0244\\_DE.pdf](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0244_DE.pdf)

# Literatur

## Zum Schwerpunkt

Wie reagiert die Polizei auf sozialen Protest? Wie kommt sie ihren Aufgaben nach, Sicherheit oder Ordnung – Chiffren für die dominanten Interessen in Ökonomie, Gesellschaft und Politik – zu bewahren? Welchen Einfluss hat die Institution Polizei auf kollektive politische Aktionen, auf deren Verlauf und deren Wirkungen in und für die Öffentlichkeit? Antworten auf diese Fragen sucht CILIP seit seiner Gründung. Die Beschäftigung mit dem, was heute Protest Policing genannt wird, ist deshalb dauerhaft in CILIP präsent; allerdings ist es auch zwei Jahrzehnte her, dass wir zuletzt einen Schwerpunkt diesem Thema widmeten (CILIP 72, H. 2/2002). Die Demonstrationen, Versammlungen, Blockaden und andere Formen des zivilen Ungehorsams – einschließlich der „begleitenden“ Polizeieinsätze – wurden und werden von nachbereitenden Darstellungen und wissenschaftlichen Untersuchungen begleitet. An dieser Stelle sei nur auf die Demonstrationsbeobachtungen des Komitees für Grundrechte und Demokratie ([www.grundrechtekomitee.de](http://www.grundrechtekomitee.de)) hingewiesen, die einen Fundus für alle diejenigen darstellen, die sich ein Bild von konkreten Protestereignissen und den polizeilichen Einsatzstrategien machen wollen. Auf wissenschaftliche Würdigungen des Polizei-Protest-Geschehens wird in den Beiträgen des Schwerpunkts Bezug genommen. An dieser Stelle soll deshalb nur auf zwei Sammelbände und eine umfangreiche Studie zum Thema hingewiesen werden.

**Mecking, Sabine (Hg.):** *Polizei und Protest in der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden (Springer VS) 2020, 229 S., 44,99 Euro*

Der Sammelband präsentiert neben der Einleitung der Herausgeberin acht Aufsätze, die zur Hälfte unter den Überschriften „Wandel in Gesellschaft, Politik und Polizei“ und „Polizeiliches Handeln zwischen Tradition und Reform“ präsentiert werden. Obgleich einige Beiträge – etwa Frank Decker zum Populismus oder Ulrich Jan Schröder zur Entwicklung des Versammlungsrechts – über diese Phasen hinausgehen, liegt der zeitliche Schwerpunkt auf den Verhältnissen in der alten Bundesrepublik von den

1950er bis in die 1980er Jahre. In der Einleitung wird ein kompakter Überblick über die Polizeientwicklung und ihre wissenschaftliche Reflexion gegeben. Der westdeutschen Polizei wird attestiert, dass sie sich „im Laufe der Zeit zu einer modernen rechtsstaatlichen Sicherheitsagentur der Gegenwart (entwickelte), die sich nicht mehr als Obrigkeit, sondern vor allem als partnerschaftliche Dienstleisterin für die Bürgerinnen und Bürger versteht“ (S. 14). Diese Diagnose wird gegen Ende des Beitrags jedoch mit einem Fragezeichen versehen, da die Polizei seit geraumer Zeit „wieder als Garant von ‚Sicherheit‘ in den Fokus“ rücke, wodurch „alle anderen Perspektiven ... überlagert“ würden (S. 24). Insgesamt vermitteln die Beiträge verschiedene Perspektiven auf die mit sozialem Protest verbundenen Herausforderungen für die Polizei und deren gewandelten Antworten. Damit tragen sie auch zum besseren Verständnis der Gegenwart bei und bewahren vor kurzschlüssigen Diagnosen.

**Bürger, Bernd (Hg.):** *Die Rolle der Polizei bei Versammlungen. Theorie und Praxis*, Wiesbaden (Springer Gabler) 2022, 378 S., 49,99 Euro

Wer tiefer in den polizeilichen Diskurs über Protest Policing einsteigen will, sollte sich in diesen von Polizeidirektor Bernd Bürger herausgegebenen Band vertiefen. Die fünfzehn Beiträge sind in vier Teile gruppiert: „Theoretische Grundlagen und Schlussfolgerungen“, „Ethik, Recht und Vorschriften“, „Umsetzung in der Praxis“ und „Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikation“. Bei der Lektüre ist allerdings zu berücksichtigen, dass in der Mehrzahl der Fälle Polizisten über die Polizei schreiben und der Horizont deshalb durchweg auf eine immanente Kritik beschränkt bleibt. Insofern gibt der Band Einblicke in die innerpolizeiliche und polizeinahe Reflexion des Protestgeschehens. Die Gegenstände der Darstellung sind breit angelegt: von den verschiedenen Spannungsverhältnissen, denen sich die Polizei im „Protest Policing“ gegenübersteht (Bürger im Einleitungsbreitrag) über die interaktionistische Perspektive von Gewaltentstehung und -verhinderung (Nassauer) oder einer Ethik der Einsatzkräfte (Schiewek) bis zur Bedeutung des Brokdorf-Beschlusses (Wächtler) oder der „Dialog-Deeskalation-Durchsetzen“-Strategie der österreichischen Bundespolizei (Dudek). In dem „Praxis“-Teil findet sich auch ein Beitrag des Herausgebers zu den Beweissicherungs- und Festnahmeinheiten (BFE). Durchaus überraschend ist hier der Verweis auf die „Bürgerorientierung“ als „Organisationsziel“ der BFEs, das deren Taktik, Personalauswahl, Fortbildung etc. bestimmt. Wer genau liest, wird in dem Band noch mehr Eigentümlichkeiten polizeilicher Selbstwahrnehmung finden.

**Kretschmann, Andrea:** *Simulative Souveränität. Eine Soziologie politischer Ordnungsbildung*, Konstanz University Press 2023, 384 S., 38,00 Euro, [www.wallstein-verlag.de/openaccess/9783835391550-oa.pdf](http://www.wallstein-verlag.de/openaccess/9783835391550-oa.pdf)

In den aufwändigen Arrangements, in denen Polizeien ihr Personal für den Einsatz bei öffentlichen Protesten fortbilden, zeigen sich nicht nur die Bilder/Vorstellungen, die sich die Polizei von ihnen bildet, sondern diese Trainings verändern zugleich die Realität des Protests. Wenn dann noch gezeigt werden kann, dass die Übungsszenarien regelmäßig auf gewalttätige Eskalationen angelegt sind, dann lernen die Polizist\*innen Protestierende als Störer zu bekämpfen statt sie in der Wahrnehmung eines Grundrechts zu schützen. Auch wenn in diesen wenigen Worten das Ergebnis der Untersuchung angedeutet ist, so werden sie dieser umfangreichen, aufwändig entstandenen, kenntnisreichen, differenzierten und reflektierten Untersuchung nicht gerecht. Denn bei Lichte betrachtet, ergeben sich nach 350 dicht beschriebenen – nur durch wenige Fotos aufgelockerte – Textseiten (und vor dem noch dichteren 30-seitigen Literaturverzeichnis) mehr Fragen als Antworten.

Zunächst ist es der Gegenstand der Untersuchung, der neugierig macht: Die Autorin hat vier polizeiliche Liegenschaften in drei Ländern (Frankreich, England, Nordirland und für Deutschland in Niedersachsen) untersucht, in denen Polizist\*innen für den Einsatz bei Demonstrationen und Protesten fortgebildet werden. Bei diesen Liegenschaften handelt es sich um mit Attrappen nachgebildete Straßenzüge und Plätze oder auch nur durch Kennzeichnungen von realen Gebäuden oder Containern zum Stadtraum deklarierte Orte. Die Autorin beschreibt ausführlich, wie es ihr gelungen ist, Zugang zu diesen Orten, die Genehmigung zur teilnehmenden Beobachtung und zu Interviews zu bekommen. Eher am Rande wird erwähnt: die deutsche Bundespolizei zog eine Zusage zurück (S. 69), über die Übungsanlagen in Berlin-Ruhleben und Nordrhein-Westfalen (S. 51) erfahren wir ebenso wenig wie über die Großsimulationen, die in Hundertschaften jährlich stattfinden (S. 53). Bei aller Offenheit wurde der Autorin auch kein Blick in die einschlägigen Polizeidienstvorschriften gewährt (S. 245).

Die Untersuchung ist in acht Kapitel gegliedert: Eingerahmt von der Hinführung zum Thema (Kap. 1), der Vorstellung des Gegenstands und des methodischen Zugangs (Kap. 2) und den interpretativen Würdigungen: „Soziale Grammatik der Simulation“ (Kap. 7) und „Zu einer Theorie der simulativen Souveränität“ (Kap. 8) stehen die vier empirischen Teile, in denen die Räume, die Szenarien, die Darstellungen und die Einsätze

der Simulation untersucht werden. Bereits in dieser Gliederung wird deutlich, dass es der Autorin nicht um einen Ländervergleich geht. Obwohl sie zu Beginn betont, wie wichtig die jeweiligen Kontexte sind, in denen die Trainings stattfinden, werden sie in der theoretisierenden Verallgemeinerung als belanglos (S. 299: „die Differenzen zwischen den Polizeien der Länder ... fallen ... jedoch nicht stark genug ins Gewicht“) abgetan.

Weil die Studie so wenig am Vergleich interessiert ist, wird das je Spezifische der Länder(polizeien) zwar einleitend durchaus benannt, in der weiteren Untersuchung aber nicht eigens thematisiert. Dass die Fortbildungen zwischen 15 Tage (Frankreich) und 1 Tag (Nordirland) dauern (S. 52f.), dass die einzelnen Übungen 4 Stunden (Frankreich), 1,5 Stunden (England, Niedersachsen) oder nur eine halbe Stunde (Nordirland) dauern (S. 167), dass die Skripte in England bis zu 15 Seiten umfassen, in Nordirland auf schriftliche Szenarien ganz verzichtet wird (S. 142f.) – all das soll keine Rolle spielen. Die Konzentration auf die Methode, das inszenierte „enactment“, führt dazu, dass die empirischen Teile streckenweise beliebig wirken, etwa wenn Belege mal durch Interviewäußerungen aus Niedersachsen oder die Beschreibung von Attrappen aus Frankreich oder Beobachtungen in Nordirland erbracht werden. Überhaupt stellt sich mit andauernder Lektüre immer mehr die Frage: Was wird überhaupt trainiert? Was sind die Anlässe, wie gehen die Eskalationen vonstatten? Wie reagieren die Polizist\*innen, was genau sollen sie lernen? Das Buch und einige der Kapitel beginnen mit der Schilderung von Situationen „im Feld“, also das, was die Autorin als teilnehmende Beobachterin erlebte. Die plastischen Darstellungen machen neugierig – aber die Hoffnungen auf eine anschauliche Schilderung werden enttäuscht. Bereits die Phänomene des Protests bleiben unklar: geht es um Versammlungen, Umzüge, Kundgebungen, Blockaden, Riots, Gewalt oder zivilen Ungehorsam (auf S. 74 wird sogar eine Entführung als Teil einer Übung erwähnt)? Dasselbe gilt für die polizeilichen Einsätze: Zwar werden Wasserwerfer und Schlagstock ab und an erwähnt, aber erst auf S. 248f. wird ein wenig anschaulich, was die Polizeien wie mit welchen Mitteln tun (sollen), um ihre Ziele zu erreichen.

Mit der Abstraktheit der Darstellung korrespondieren die weitreichenden Schlussfolgerungen, die die Verfasserin zieht. Ihr Anspruch ist keineswegs bescheiden, denn „besonders instruktiv“ seien „der Forschungsstand der simulationsbezogenen Risiko- und Katastrophenforschung, der unter Rekurs auf Erkenntnisse der Kriminalsoziologie, der

sozialen Bewegungsforschung, der Narratologie, der Raum- und Stadtforschung, der Soziologie des Theaters und des Spiels auf die polizeilichen Simulationen übertragen und angewendet wird.“ (S. 299) Da Andrea Kretschmann aber Aussagen über die Wirklichkeit polizeilicher Einsätze anstrebt, wäre es hilfreich gewesen, auch lerntheoretische Erkenntnisse einzubeziehen (die sie nur am Rande, etwa S. 271, streift). Denn die durchaus offene Frage bleibt, ob die Simulationstrainings tatsächlich handlungsrelevant in der polizeilichen Praxis sind. Müsste dann nicht wenigstens erwähnt werden, wie viele der niedersächsischen Bereitschaftspolizei-Hundertschaftsführer an den Trainings teilnehmen, müsste nicht problematisiert werden, ab welcher Wiederholungsfrequenz die Fortbildungen handlungsleitend werden können, müssten nicht die anderen Bedingungen in Rechnung gestellt werden, die polizeiliches Handeln gegenüber Protestierenden beeinflussen?

Bei der Veröffentlichung handelt es sich um eine Habilitationsschrift. Vielleicht ist diesem Umstand geschuldet, dass sie nicht frei von sprachlichen Hürden ist. Wenn auf S. 37 eine „kreisende Bewegung“ angekündigt wird, „über die die Emergenz der simulativen Souveränität in operationalisierender Weise nachvollzogen wird“, so hätte das vermutlich auch verständlicher formuliert werden können. Freundlicherweise übersetzt die Autorin die vielen französischen Zitate (die englischen bleiben unübersetzt), aber der sprachliche Duktus errichtet Hürden, die keineswegs zwingend erscheinen.

Auf dem Weg zu einer „Kultursoziologie des Staates“ (S. 37) bleiben viele interessante Beobachtungen am Rande liegen: dass in den Inszenierungen kein Perspektivwechsel stattfinden soll (mal Polizist, mal Demonstrant spielen) (S. 227), dass in den Szenarien neue Technologien ausprobiert werden (S. 287) oder dass die Gewalt eines Demonstranten spielenden Polizisten geahndet wird (S. 265f.) ... Und je länger die Argumentation fortschreitet, desto problematischer wird sie: Die kriminalpolitischen Entwicklungen der letzten Jahrzehnte werden zu Beginn des siebten Kapitels kenntnisreich vorgestellt; aber wenig plausibel ist, die simulativen Fortbildungen als deren Folge oder zwangsläufig inhärentes Element zu würdigen. Das gilt auch für die zentrale Schlussfolgerung: Der historische Blick lehrt, dass die Polizeien kein „enactment“ benötigen, um politischen Protest als potenzielle Gefahr wahrzunehmen. Alles andere hieße, den weichgespülten Legitimationen zu viel Glauben zu schenken.

## Neuerscheinungen

**Abdul-Rahman, Laila; Espín Grau, Hannah; Klaus, Luise; Singelstein, Tobias:** *Gewalt im Amt. Übermäßige polizeiliche Gewaltanwendung und ihre Aufarbeitung*, Frankfurt, New York (Campus Verlag) 2023, 495 S., 39,00 Euro, [https://content-select.com/de/portal/media/download\\_oa/9783593454382/?client\\_id=407](https://content-select.com/de/portal/media/download_oa/9783593454382/?client_id=407)

Ehrlich gesagt: Das Überraschende dieser Studie sind nicht ihre Ergebnisse. Oder hätte jemand ernsthaft behaupten wollen, deutsche Polizist\*innen wendeten keine übermäßige Gewalt an, die Opfer ihrer Gewalt seien typischerweise weiße Durchschnittsbürger, die den Angriff auf sie zur Anzeige bringen, welche von den Staatsanwaltschaften unparteiisch aber konsequent verfolgt und von den Gerichten so geahndet werden, wie es bei anderen Täter-Opfer-Konstellationen zu erwarten ist? Das Besondere – und besonders bedrückende – an dieser empirischen Bestandsaufnahme sind die vielen Bestätigungen, die sie liefert: Überrepräsentiert bei den Opfern als unangemessen empfundener Polizeigewalt sind soziale Minderheiten, insbesondere solche, die als randständig (etwa durch ihre politische Überzeugung oder ihre Kleidung) oder ihrem äußerem Erscheinungsbild nach (etwa der Hautfarbe) als ethnisch fremd wahrgenommen werden, die Betroffenen bringen dies nur in seltenen Fällen zur Anzeige, diese Anzeigen werden überdurchschnittlich häufig bereits von den Staatsanwaltschaften eingestellt, deutlich häufiger als bei den korrespondierenden Anzeigen wegen Widerstands gegen Vollstreckungsbeamte, und schließlich führen nur ein kleiner Teil der Anzeigen zu einer gerichtlichen Verurteilung.

Gleichwohl leistet diese Studie mehr, als das zu bestätigen, was bisher plausibel vermutet und in Teilen auch nachgewiesen werden konnte. Denn die Bestandsaufnahme hat nicht nur empirische Daten erhoben, sie hat die einzelnen Aspekte – von den Konstellationen der Gewaltentstehung bis zu den rechtlichen Konsequenzen – insgesamt in Augenschein genommen, und sie hat differenzierte Kriterien der Bewertung (welche Gewalt gilt warum als unangemessen) angelegt und diskutiert. Im Detail kommen deshalb durchaus neue und interessante Erkenntnisse zutage, etwa wenn nur 15% der Opfer die polizeiliche Gewalt auf „illegitime Motive“ zurückführen (S. 223).

Vielleicht ist eines der wichtigsten Ergebnisse, dass diese Untersuchung überhaupt stattfinden konnte. Materiell hat die Deutsche Forschungsgemeinschaft sie möglich gemacht; und letztlich haben nur drei

Bundesländer ihren Beamt\*innen nicht gestattet, sich im Rahmen des Projekts interviewen zu lassen. Die nun vorliegenden Ergebnisse zeigen zudem, dass der zwischenzeitliche Wirbel, den Polizeiangehörige gegen die Untersuchung entfachten, allein jenem Affekt geschuldet war, der in jeder Thematisierung polizeilicher Gewalt einen Angriff auf die Institution sieht.

Dass ihr Projekt vor erheblichen methodischen Problemen stand, betonen die Autor\*innen im methodischen Teil ihres Abschlussberichts, denn angestrebt wurde die Einbeziehung des Dunkelfelds der als übermäßig empfundenen polizeilichen Gewalt sowie die staatlichen Reaktionen auf derartige Praktiken. Umgesetzt wurde das Vorhaben durch einen quantitativen und einen qualitativen Zugang. Die quantitative Erhebung erfolgte anhand eines Online-Fragebogens: Opfer und Zeug\*innen aus ihrer Sicht übermäßiger Gewaltanwendung wurden bundesweit über verschiedene Kanäle zur Beteiligung aufgefordert. Durch dieses Schneeball-Verfahren wurden 3.373 Fragebögen ausgewertet, in denen über als übermäßig empfundene körperliche Gewalt durch Polizist\*innen berichtete wurde. Dabei lag es bei den Befragten, ob sie die erfahrene Gewalt als übermäßig, unverhältnismäßig oder rechtswidrig bewerteten. Im qualitativen Teil wurden 63 Expert\*inneninterviews aus drei Bereichen geführt: 21 Interviews aus der Zivilgesellschaft (Betroffenenvertretung, Beratung, Journalismus), 20 aus der Justiz (Anwält\*innen, Staatsanwälte, Richter\*innen) und 22 aus der Polizei (aufgeteilt aus Beamt\*innen in Führungspositionen, aus dem Vollzugsdienst und solche, die mit internen Ermittlungen betraut sind). Die Verfasser\*innen sind sich bewusst, dass mit diesen Mitteln keine repräsentativen Ergebnisse erzielt werden können. Gleichwohl liefern sie einen in dieser Form noch nicht dagewesenen Einblick in die Wirklichkeit unangemessener Gewaltanwendung durch die Polizeien in Deutschland.

Nach der Einleitung, der Übersicht zum Forschungsstand und der Vorstellung der eigenen Methodik werden die Ergebnisse in den Kapiteln 4 bis 9 dargestellt und gewürdigt. Im Schlusskapitel (Diskussion) werden zunächst die Befunden zusammengefasst, bevor auf den letzten sieben Seiten einige Veränderungen angeregt werden. In dieser kurzen Besprechung können die detaillierten Ergebnisse nicht wiedergegeben werden. Vereinfachend entsteht folgendes Bild: Als unverhältnismäßig empfundene Polizeigewalt findet zu zwei Dritteln im Rahmen von Großveranstaltungen statt. Sie wird besonders häufig von jüngeren Polizist\*innen aus-

geübt, wobei die häufigsten Gewaltformen Schläge, Schubsen und zu hartes Anfassen sind. Knapp 20% der Opfer trugen schwere körperliche Verletzungen davon; weitere 52% wurden leichter verletzt. Nach Angaben der Befragten kam es zur Gewalt in Situationen, in denen sie sich von der Polizei bedroht, gedemütigt, beleidigt oder diskriminiert fühlten. Ob es sich um legitime/legale oder übermäßige, weil nicht erforderliche Gewalt handelt, hängt von den zugrunde gelegten Maßstäben ab. Die Verfasser\*innen unterscheiden zwischen einem rechtlichen, einem gesellschaftlichen und einem polizeilichen Maßstab. In unterschiedlicher Weise würden alle drei Maßstäbe von den interviewten Gruppen zur Bewertung polizeilicher Gewalt herangezogen. Während für die Polizei Strategien der Selbstvergewisserung und Neutralisierung im Anschluss an Gewaltvorfälle beobachtet werden, erstatten nur 9,2% der Opfer Strafanzeige (S. 298). Im Kapitel über die Strafverfolgung polizeilicher Gewalt wird besonders nachdrücklich das Glaubwürdigkeitsgefälle zwischen Polizei(zeug\*innen) und Opfern herausgearbeitet. In nur 2,3% der Fälle aus der Fragebogenbefragung war es zu einer Anklageerhebung gekommen (gegenüber 22% bei allen Strafverfahren im Jahr 2021) (S. 363). Ganz anders bei den Verfahren gegen die Betroffenen von Polizeigewalt: in fast 56% der eingeleiteten Ermittlungsverfahren wurde Anklage erhoben bzw. ein Strafbefehl beantragt (S. 397).

In ihren Schlussfolgerungen suchen die Autor\*innen nach Mitteln gegen die „Dominanz der Polizei“. Diese reichen von der Sensibilisierung der Polizei im Hinblick auf ihre eigene Gewaltfähigkeit bis zur Einrichtung externen Beschwerde- und Kontrollstellen. (alle: Norbert Pütter)

**Steinke, Ronen:** *Verfassungsschutz. Wie der Geheimdienst Politik macht, Berlin, München (Berlin Verlag) 2023, 224 S., 24,00 Euro*

Wie schon im vergangenen Jahr mit seinem Buch „Die neue Klassenjustiz“ unternimmt Ronen Steinke den Versuch, ein Thema aus dem linksliberal-akademischen Diskurs einem breiten Publikum zu vermitteln. Zentraler Punkt ist, wie im Untertitel bereits annonciert, das politische Agieren der „Ämter für Verfassungsschutz“ (VS) – durch diverse Formen der Einschüchterung, durch Aufbausuchen von Gefahren wie durch ihr Verharmlosen, durch die vielen Konsequenzen, die eine Rubrizierung in seinen jährlichen Berichten haben kann. Unter der eingängigen Überschrift „Verfassungsschutz ist Ansichtssache“ stellt er die PDS der 90er Jahre und die Monarchisten dieser Zeit gegenüber: Während die einen vergewärtigen mussten, dass die Hälfte ihrer Bundestagsabgeordneten über

einer Personenakte beim VS verfügten, wurden die anderen nicht mal als beobachtungswürdig angesehen. Immer wieder behandelt er in dieser Perspektive auch die Einstufung der AfD. Seine gut argumentierte These: es ist letztlich hoch problematisch, wenn ein parteipolitisch gefärbter Geheimdienst mit diffusen Begrifflichkeiten und weit reichenden Befugnissen zum Eingriff in die Privatsphäre und in politische Debatten – verdeckt und offen – über die Demokratie wachen soll. Sein Plädoyer: Die Abschaffung eines Geheimdienstes, der sich mit legalen politischen Gruppen beschäftigt, und damit – auch dies arbeitet Steinke gut heraus – eine absolute Sonderrolle in der westlichen Geheimdienstfamilie einnimmt. Bis hin zu der Absurdität, sich „Nachrichtendienst“ rufen zu lassen.

Etwas mehr Struktur hätte „Verfassungsschutz“ dabei gutgetan. Die Herausarbeitung der langen Linien des Verfassungsschutzes und seine tiefe Verankerung im antikommunistischen Gründungskonsens der BRD wird von der Kritik im Detail des geheimdienstlichen Tagesgeschäfts eher unterbrochen als vertieft. Kapitel wie „Einfluss durch V-Leute“, „Einfluss durch Fake-Accounts“, „Einfluss durch Einbrüche“ (gemeint sind Trojaner auf Smartphones) wirken etwas einschubhaft und sind teils schon andernorts veröffentlicht worden. Einfluss auf Polizei und Strafverfolgung findet sich wenigstens an einigen Stellen wie dem eingangs des Buchs dargestellten Anwerbeversuch bei einem 15-jährigen Klimaaktivisten, in anderer Richtung in einem eigenen Kapitel zu NSU und Thüringer Heimatschutz. Wie der Verfassungsschutz seine „Autorität“ gegenüber Ausländerbehörden ausspielt, fehlt hier leider ganz. Noch mehr fehlt eine selbstkritische Auseinandersetzung mit Journalist\*innen als freiwillig Helfenden des Verfassungsschutzes bei seiner Beeinflussung der öffentlichen Debatte. Es ist leider verbreitete Methode bei vielen Behörden und Ministerien, Journalist\*innen vermeintlich in Geheimnisse einzuweihen, die sie dann bestenfalls als Hintergrundwissen verwenden dürfen, ohne dessen Ursprung preiszugeben. In der sehr kritischen Auseinandersetzung mit dem Wirken Hans-Georg Maaßens – eines der engagiertesten Kapitel des Buches – hätte es genau dazu sicherlich Anknüpfungspunkte gegeben. Es ist das eine, wenn ein rechter Provokateur wie Maaßen eine sehr offensive Pressearbeit betreibt, aber es ist das andere, wenn Journalist\*innen das Geraune eines Geheimdienstchefs für relevant halten. Und sei es, weil es im Anschluss an die Pressekonferenz bei Filterkaffee und trockenem Gebäck noch „Hintergrund“ obendrauf gibt. (Dirk Burczyk)

## **Mitarbeiter\*innen dieser Ausgabe**

*Between The Lines*, die Initiative gründete sich im Sommer 2021 um in Sachsen Freie Journalist\*innen auf gefährliche Versammlungen zu begleiten

*Dirk Burczyk*, Berlin, Referent für Innenpolitik der Linksfraktion im Bundestag und Redakteur von *Bürgerrechte & Polizei/CILIP*

*Benjamin Derin*, Berlin, Rechtsanwalt, wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Professur für Kriminologie und Strafrecht an der Goethe-Universität in Frankfurt am Main, Redakteur von *Bürgerrechte & Polizei/CILIP*

*Daniela Hunold*, Berlin, Professorin für Soziologie an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin

*Tom Jennissen*, Berlin, arbeitet als Rechtsanwalt und für die Digitale Gesellschaft, Redakteur von *Bürgerrechte & Polizei/CILIP*

*Sonja John*, Politologin, wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin, Redakteurin von *Bürgerrechte & Polizei/CILIP*

*Tina Keller*, Bonn, ist seit Mai 2022 Projektkoordinatorin für Demonstrationsbeobachtungen beim Komitee für Grundrechte und Demokratie und seit vielen Jahren Teil der Klimagerechtigkeitsbewegung

*Andrea Kretschmann*, Lüneburg, Professorin für Kultursoziologie an der Leuphana Universität Lüneburg und assoziiert am Centre Marc Bloch, Mitherausgeberin des Kriminologischen Journals, der Zeitschrift für Rechtssoziologie und Behemoth

*Marius Kühne*, Bochum, Politik- und Rechtswissenschaftler, wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Ruhr-Universität Bochum, Redakteur von *Bürgerrechte & Polizei/CILIP*

*Jenny Künkel*, Bordeaux, wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Universität Duisburg-Essen, Redakteurin von *Bürgerrechte & Polizei/CILIP*

*Matthias Monroy*, Berlin, Redakteur von *Bürgerrechte & Polizei/CILIP*

*Marie-Theres Piening*, Frankfurt/ Main, wissenschaftliche Mitarbeiterin im DFG-Forschungsprojekt „Police Accountability – Towards International

Standards“ an der Professur für Kriminologie und Strafrecht an der Goethe-Universität in Frankfurt am Main, Redakteurin von Bürgerrechte & Polizei/CILIP

*Norbert Pütter*, Berlin, Politikwissenschaftler, Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP

*Stephanie Schmidt*, Hamburg, Kulturanthropologin in der Kriminologischen Sozialforschung, Redakteurin von Bürgerrechte & Polizei/CILIP

*Anna-Lena Schmierer*, Berlin, freie Journalistin, Studentin für Publizistik und Kommunikationswissenschaft an der FU Berlin

*Elke Steven*, Berlin, Soziologin, war von 1994 bis 2017 Referentin im Komitee für Grundrechte und Demokratie und hat in dieser Zeit die Demonstrationsbeobachtungen organisiert

*Eric Töpfer*, Berlin, Politikwissenschaftler, Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP

*Friederike Wegner*, Berlin, Kulturwissenschaftlerin, Redakteurin von Bürgerrechte & Polizei/CILIP

*Louisa Zech*, Bochum, wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Professur für Kriminologie und Strafrecht an der Goethe-Universität in Frankfurt am Main, Redakteurin von Bürgerrechte & Polizei/CILIP

Für mehr Wissen & Handeln!

**Ihr wisst warum.**



Das  
**Antifaschistische  
Magazin**

[www.der-rechte-rand.de](http://www.der-rechte-rand.de)

**GO FILM  
THE POLICE**





ISSN 0932-5409