

Das Recht der inneren und äußeren Sicherheit

---

Band 7

# Sicherheit am Bahnhof

Überwachungsmaßnahmen zur Abwehr  
terroristischer Anschläge

Von

Elisa Stettner



Duncker & Humblot · Berlin

ELISA STETTNER

Sicherheit am Bahnhof

# Das Recht der inneren und äußeren Sicherheit

Herausgegeben von Prof. Dr. Dr. Markus Thiel, Köln

Band 7

# Sicherheit am Bahnhof

Überwachungsmaßnahmen zur Abwehr  
terroristischer Anschläge

Von

Elisa Stettner



Duncker & Humblot · Berlin

Die Fakultät für Wirtschafts- und Organisationswissenschaften  
der Universität der Bundeswehr München hat diese Arbeit  
im Jahre 2016 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

Alle Rechte vorbehalten  
© 2017 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Druck: buchbücher.de gmbh, Birkach  
Printed in Germany

ISSN 2199-3475  
ISBN 978-3-428-15157-8 (Print)  
ISBN 978-3-428-55157-6 (E-Book)  
ISBN 978-3-428-85157-7 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

## Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im November 2016 von der Fakultät für Wirtschafts- und Organisationswissenschaften der Universität der Bundeswehr München als Dissertation angenommen. Für die Veröffentlichung wurden Rechtsprechung und Literatur bis zum Februar 2016 berücksichtigt.

Besonderer Dank gebührt meinem Doktorvater Herrn Prof. Dr. Helge Rosen-Stadtfeld für die hervorragende Betreuung und die wertvollen Anregungen, die er mir in intensiven Gesprächen gegeben hat. Durch seinen Rat hat er maßgeblich zum Gelingen dieser Arbeit beigetragen. Frau Prof. Dr. Kathrin Groh danke ich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Dank schulde ich auch Herrn Prof. Dr. Stefan Pickl, der mich in das vom Bundesministerium für Bildung und Forschung geförderte Projekt RIKOV aufgenommen und mir hierdurch ermöglicht hat, auch praktische Erfahrungen zu meinem Dissertationsthema zu sammeln. Ich danke Herrn Prof. Dr. Dr. Markus Thiel und dem Verlag Duncker & Humblot für die Aufnahme der Abhandlung in die Schriftenreihe „Das Recht der inneren und äußeren Sicherheit“.

Besonders möchte ich mich bei Herrn Dr. Manuel Jäger für die gemeinsame Dissertationszeit bedanken, in der er mich mit ausführlichen Diskussionen, stetiger Motivation und technischen Hilfestellungen immer unterstützt hat. Zuletzt möchte ich meinen Eltern meinen großen Dank aussprechen, die mir allzeit mit Rat und Tat zur Seite standen und diese Dissertation erst ermöglicht haben. Ihnen ist diese Arbeit gewidmet.

München, im Februar 2017

*Elisa Stettner*



# Inhaltsverzeichnis

## *1. Kapitel*

<b>Die Sicherung schienengebundenen Verkehrs – Grundlagen</b>	19
A. Einleitung .....	19
B. Realbereich – Technik als Sicherheitsgewähr und Freiheitsgefährdung .....	22
I. Freiheit und Sicherheit .....	22
II. Technische Möglichkeiten und ihr Gefährdungspotential .....	24
C. Bund oder Länder – Die Zuständigkeitsverteilung bei der Abwehr der Gefahren des Terrorismus im Bereich des schienengebundenen Verkehrs .....	26
I. Zuständigkeit für Eisenbahnen und Gefahrenabwehr .....	26
1. Gefahrenabwehr und Gefahrenvorsorge .....	26
2. Allgemeine Zuständigkeiten .....	27
II. Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus .....	28
1. Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG .....	28
2. § 4a Abs. 1 BKAG .....	30
III. Eisenbahnen des Bundes .....	31
1. Historie der Eisenbahnen des Bundes .....	31
2. Zuständigkeit für die Abwehr von terroristischen Angriffen bei Eisenbahnen des Bundes .....	32
a) Abgrenzung der Zuständigkeit von Bund und Ländern im Rahmen der Gefahrenabwehr .....	32
aa) Wortlaut und Systematik .....	32
bb) Historische Auslegung .....	32
cc) Zuständigkeit kraft Sachzusammenhangs oder Annexes .....	34
dd) Eisenbahnen des Bundes .....	36
b) Abgrenzung der Zuständigkeitsbereiche von Bundespolizei als Bahnpolizei und Eisenbahn-Bundesamt .....	37
aa) Allgemeine Aufgabendarstellung .....	37
bb) Abgrenzung nach Gefahren/Vergleich mit Luftsicherheit .....	38
(1) Systematische und historische Vergleichbarkeit von Luftsicherheitsrecht und Eisenbahnsicherheitsrecht .....	40
(2) Wortlaut .....	40
(3) Gesetzesbegründung .....	41
(4) Anordnung von Maßnahmen .....	41
cc) Zuständigkeit bei Dauermaßnahmen .....	43

c)	Verhältnis der Bundespolizei zur Landespolizei .....	44
aa)	Bahnanlagen der Eisenbahnen des Bundes .....	44
bb)	Rechtsgutsbezogene Gefahren .....	45
(1)	Betrieb .....	46
(2)	Benutzer .....	46
(3)	Bahnanlagen .....	47
cc)	Stellungnahme .....	47
d)	Zusammenfassung .....	50
e)	Zuständigkeit aufgrund der Eigentümerstellung .....	51
D.	Schutzpflichten des Staates .....	53
I.	Die verfassungsrechtliche Sicherungsverpflichtung des Staates .....	53
1.	Begründung der Schutzpflichten durch das Bundesverfassungsgericht .....	53
2.	Inhalt der Schutzpflicht .....	54
a)	Grundlagen .....	54
b)	Reichweite der Schutzpflicht .....	55
3.	Aktivierung der Schutzpflicht .....	55
a)	Allgemeine Voraussetzungen .....	55
b)	Schutzpflichtenaktivierung hinsichtlich terroristischer Angriffe auf Bahnhöfe .....	57
II.	Grenzen der Schutzpflichten .....	57
1.	Recht auf informationelle Selbstbestimmung .....	57
a)	Herleitung .....	57
b)	Schutzbereich .....	58
2.	Recht am eigenen Bild .....	60
3.	Recht am eigenen Wort .....	61
4.	Menschenwürde .....	62
5.	Allgemeines Persönlichkeitsrecht .....	63
6.	Gleichheitssatz .....	63
7.	Freizügigkeit .....	64
8.	Allgemeine Handlungsfreiheit .....	64
 <i>2. Kapitel</i> <b>Sicherungskomplexe</b>		
A.	Abwägungsmaterial .....	66
I.	Art der Daten und Persönlichkeitsrelevanz .....	66
II.	Zweck .....	67
III.	Sphärentheorie .....	67
IV.	Heimlichkeit der Maßnahme .....	68
V.	Anlasslosigkeit und Streubreite .....	69
VI.	Automatisierte Datenverarbeitung .....	70

VII. Drohende Nachteile und Folgeeingriffe .....	71
VIII. Verfahrensrechtliche Ausgestaltung .....	71
IX. Abschreckungs- und Einschüchterungseffekt .....	72
B. Videüberwachung .....	74
I. Klassische Videüberwachung .....	75
1. Eingriff .....	76
a) Übersichtsaufnahmen .....	76
aa) Meinungsstand .....	76
bb) Stellungnahme .....	77
b) Eingriff durch reine Beobachtung und durch Beobachtung mit Speicherung .....	79
c) Kein Eingriff aufgrund öffentlichen Raums oder kraft Einwilligung? .....	80
d) Kein Eingriff bei sofortiger Löschung? .....	80
2. Rechtsgrundlage .....	81
a) Vorschriften zur polizeilichen Videüberwachung .....	82
aa) Bund .....	82
bb) Bayern .....	83
cc) Nordrhein-Westfalen .....	84
(1) Überwachung gefährlicher Orte .....	84
(2) Überwachung gefährdeter Orte .....	85
(3) Überwachung gefährdeter Orte als Minus? .....	87
dd) Hamburg .....	88
(1) Überwachung gefährdeter Orte .....	88
(2) Für die Gefahr verantwortliche Personen .....	88
b) Bestimmtheitsgebot .....	90
aa) Eingriffsintensität .....	90
(1) Persönlichkeitsrelevanz .....	90
(2) Streubreite und Anlasslosigkeit .....	90
(3) Speicherung .....	91
bb) Anforderungen aus dem Bestimmtheitsgrundsatz .....	92
cc) Untersuchung der einzelnen Normen .....	92
(1) Bund .....	92
(2) Bayern .....	94
(3) Hamburg .....	95
c) Verhältnismäßigkeit der Vorschriften .....	95
aa) Eingriffsschwelle .....	96
(1) Abstrakte Gefahr als Eingriffsschwelle .....	97
(2) Gefahrverdacht als Eingriffsschwelle .....	98
(3) Allgemeine Gefahrenlage .....	99
(4) Gefahrenvorsorgespezifische Eingriffsschwelle bei der Überwachung gefährdeter Orte .....	100

bb) Allgemeine Verhältnismäßigkeitsprüfung .....	101
(1) Legitimer Zweck .....	101
(a) Ziel .....	101
(b) Gefahrenvorsorge als legitimes Ziel .....	101
(aa) Fehlen einer konkreten Gefahr und eines Störers .....	101
(bb) Verstoß gegen Unschuldsvermutung .....	103
(2) Geeignetheit .....	104
(3) Erforderlichkeit .....	105
(4) Angemessenheit .....	105
(a) Videoüberwachung .....	106
(b) Speicherdauer .....	108
3. Rechtfertigung der Videoüberwachung zur Verhinderung terroristischer Angriffe .....	108
a) Lageprognose .....	109
aa) Tatsachen .....	109
bb) Prognoseentscheidung .....	110
(1) Wahrscheinlichkeitsgrad .....	110
(2) Überwachung an gefährdeten Orten gegen terroristische Anschläge .....	111
b) Verhältnismäßigkeit der Einzelmaßnahme .....	112
aa) Legitimes Ziel .....	112
bb) Geeignetheit .....	112
cc) Erforderlichkeit .....	113
dd) Angemessenheit .....	113
II. Automatisierte Kennzeichenerfassung .....	115
1. Eingriff .....	116
a) Nicht-Treffer .....	116
aa) Recht auf informationelle Selbstbestimmung .....	116
bb) Allgemeines Persönlichkeitsrecht .....	118
b) Treffer und Fehllarm .....	118
c) Eingriffsintensität .....	120
aa) Anlasslosigkeit und Streubreite .....	121
bb) Automatisierte Datenverarbeitung und Persönlichkeitsrelevanz der Daten .....	121
cc) Heimlichkeit .....	122
dd) Zweck und Folgemaßnahmen .....	123
2. Rechtsgrundlage .....	123
a) Bund .....	124
b) Zuständigkeit der Länder .....	124
c) Bayern .....	126
aa) Bestimmtheitsgebot .....	127

bb)	Verhältnismäßigkeit .....	131
(1)	Legitimer Zweck .....	131
(2)	Geeignetheit .....	131
(3)	Erforderlichkeit .....	131
(4)	Angemessenheit .....	132
d)	Nordrhein-Westfalen .....	134
e)	Hamburg .....	134
aa)	Trennung von Erfassung und Abgleich .....	134
bb)	Bestimmtheit und Verhältnismäßigkeit .....	136
3.	Rechtfertigung .....	137
a)	Legitimer Zweck .....	138
b)	Geeignetheit .....	138
c)	Erforderlichkeit .....	138
d)	Angemessenheit .....	138
III.	Intelligente Videoüberwachung .....	139
1.	Gesichtserkennung .....	140
a)	Menschenwürde .....	141
aa)	Besondere Art der Datenerhebung .....	142
bb)	Besondere Art der Daten .....	142
cc)	Verletzung der Menschenwürde .....	143
(1)	Art der Daten und der Erhebung .....	143
(2)	Umfassende Katalogisierung der Persönlichkeit .....	145
b)	Recht auf informationelle Selbstbestimmung .....	146
aa)	Additiver Grundrechtseingriff? .....	146
bb)	Nicht-Treffer und allgemeines Persönlichkeitsrecht .....	147
cc)	Treffer und Fehlalarm .....	148
dd)	Rechtfertigung .....	148
(1)	Legitimer Zweck .....	148
(2)	Geeignetheit .....	148
(3)	Erforderlichkeit .....	149
(4)	Angemessenheit .....	149
(a)	Eingriffsintensität .....	150
(aa)	Automatisierte Datenverarbeitung und Persönlichkeitsrelevanz der Daten .....	150
(bb)	Anlasslosigkeit und Streubreite .....	151
(b)	Abwägung .....	151
2.	Mustererkennung mit Personenbezug .....	153
a)	Menschenwürde .....	154
aa)	Art der Detektion durch Algorithmen .....	154
bb)	Rückschlüsse auf die Persönlichkeit und Erstellung von Persönlichkeitsprofilen .....	155

b)	Recht auf informationelle Selbstbestimmung .....	156
aa)	Nicht-Treffer und allgemeines Persönlichkeitsrecht .....	156
bb)	Treffer und Fehlalarm .....	157
cc)	Rechtfertigung .....	157
(1)	Legitimer Zweck .....	157
(2)	Geeignetheit .....	157
(3)	Erforderlichkeit .....	158
(4)	Angemessenheit .....	158
(a)	Eingriffsintensität .....	158
(aa)	Streubreite und Anlasslosigkeit .....	158
(bb)	Einsatz automatisierter Datenverarbeitungsprogramme und Persönlichkeitsrelevanz der Daten ..	159
(b)	Abwägung .....	160
c)	Gleichheitssatz .....	161
aa)	Allgemein .....	162
bb)	Detektion von auffälligem Verhalten .....	162
(1)	Ungleichbehandlung .....	162
(2)	Rechtfertigung .....	164
cc)	Detektion von Merkmalen mit Bezug zu Art. 3 Abs. 3 GG ....	167
(1)	Verhältnis zwischen Merkmal und Benachteiligung .....	167
(a)	Finalität .....	167
(b)	Begründungsverbot .....	168
(c)	Anknüpfungsverbot .....	168
(2)	Ergebnis .....	169
dd)	Detektion von Merkmalen ohne Bezug zu Art. 3 Abs. 3 GG ..	169
3.	Mustererkennung ohne Personenbezug – Detektion von zurückgelassenem Gepäck .....	170
4.	Rechtsgrundlage für Gesichts- und Mustererkennung .....	171
a)	Bestehendes Recht .....	171
aa)	Befugnis zur Identitätsfeststellung .....	171
bb)	Rasterfahndung .....	172
cc)	Klassische Videoüberwachung .....	174
dd)	Notwendigkeit einer einheitlichen Rechtsgrundlage? .....	176
b)	Neu zu schaffende Rechtsgrundlage .....	177
aa)	Rasterfahndung .....	177
(1)	Repressive Rasterfahndung .....	177
(2)	Präventive Rasterfahndung .....	178
bb)	Materielle Voraussetzungen für die Rechtsgrundlage .....	178
(1)	Eingriffsschwelle .....	179
(a)	Konkrete Gefahr .....	179
(b)	Gefahrenvorsorge .....	179

(aa) Tatsachen, die die Annahme rechtfertigen .....	180
(bb) Schutz hochrangiger Rechtsgüter und Begrenzung auf schwerwiegende Straftaten .....	180
(2) Bestimmtheit .....	181
(a) Zweck .....	181
(b) Löschpflicht .....	182
(c) Hinweispflicht .....	182
cc) Organisatorische und verfahrensrechtliche Voraussetzungen ..	182
(1) Richter- oder Behördenleitervorbehalt .....	183
(2) Beteiligung des Datenschutzbeauftragten und Evaluations- pflicht .....	184
(3) Befristung .....	184
c) Vorschlag zur Formulierung .....	185
IV. Videodrohnen .....	186
1. Sicherheits- und datenschutzrechtliche Aspekte .....	186
a) Eingriff .....	186
aa) Verdeckter Einsatz .....	186
bb) Flexiblerer Einsatz .....	188
b) Rechtsgrundlage .....	188
c) Verhältnismäßigkeit .....	189
2. Luftrechtliche Aspekte .....	189
C. Detektoren .....	190
I. Körperscanner .....	191
1. Eingriff .....	192
a) Menschenwürde .....	192
aa) Abbildung des nackten Körpers .....	193
bb) Art der Datenerhebung .....	193
b) Recht auf körperliche Unversehrtheit .....	195
c) Religionsfreiheit .....	196
d) Allgemeines Persönlichkeitsrecht .....	196
e) Recht auf informationelle Selbstbestimmung .....	196
aa) Erhebung von Körperdaten .....	196
bb) Detektion von Gegenständen oder Substanzen .....	197
f) Eingriffsintensität .....	198
aa) Sphäre und Art der Daten .....	198
bb) Anlasslosigkeit und Streubreite .....	198
2. Rechtsgrundlage .....	198
a) Generalklausel .....	199
b) Durchsuchung von Personen .....	199
aa) Durchleuchten nach § 5 Abs. 1 LuftSiG .....	200
bb) Körperscanner als Weiterentwicklung .....	201

cc) Bestimmtheitsgebot .....	202
3. Rechtfertigung .....	203
a) Legitimer Zweck .....	203
b) Geeignetheit .....	203
c) Erforderlichkeit .....	203
d) Angemessenheit .....	204
4. Vorschlag zur Formulierung der Rechtsgrundlage .....	206
II. Abstandsfähige Detektoren .....	206
1. Funktionsweise .....	206
2. Detektion von gefährlichen Substanzen .....	207
a) Eingriff .....	207
b) Rechtfertigung .....	208
c) Rechtsgrundlage .....	209
3. Detektion von vermehrter Schweißbildung und erhöhter Körpertemperatur .....	209
a) Eingriff .....	210
b) Rechtfertigung .....	210
D. Kumulation von Sicherheitsmaßnahmen .....	212
I. Definition .....	213
II. Kriterien zur Bestimmung einer vertikalen Kumulation .....	213
III. Verhältnismäßigkeitsprüfung .....	214

### 3. Kapitel

<b>Sicherheitsmaßnahmen durch Betreiber</b> .....	217
A. Sicherheitspflichten der Eisenbahnunternehmen .....	217
I. Verkehrssicherungspflichten .....	217
II. Eigensicherungspflicht gegen terroristische Anschläge .....	217
1. Eisenbahnunternehmen als Störer .....	218
2. Bestehende Eigensicherungspflicht im Bereich der Eisenbahnen .....	220
3. Voraussetzungen für die Anordnung einer Eigensicherungspflicht .....	222
a) Kein Verstoß gegen die originäre staatliche Pflicht zur Gefahrenabwehr .....	222
b) Sonstige Zulässigkeitsvoraussetzungen .....	222
B. Freiwillige Sicherheitstätigkeit von Eisenbahnunternehmen .....	224
I. Sicherheitsmonopol des Staates .....	224
II. Grundrechtsbindung .....	225
1. Fraport-Urteil und Literatur .....	225
a) Im Alleineigentum des Staates stehende Unternehmen .....	225
b) Gemischt-wirtschaftliche Unternehmen .....	226
2. Besonderheiten aufgrund spezifischen Eisenbahnverfassungsrechts .....	226

3.	Stellungnahme .....	227
a)	Wortlaut .....	227
b)	Privatwirtschaftliche Tätigkeit .....	228
c)	Handeln unter Wettbewerbsbedingungen .....	230
d)	Trennung von Staat und Unternehmen .....	230
4.	Ergebnis .....	232
III.	Hausrecht .....	233
1.	Allgemeines .....	233
2.	Reichweite des Hausrechts .....	234
a)	Beförderungspflichten .....	234
b)	Öffentlich zugänglicher Ort .....	234
c)	Sonstige Bindungen .....	235
aa)	Vorbehalt des Gesetzes .....	235
bb)	Legitimer Zweck und Verhältnismäßigkeitsgrundsatz .....	235
cc)	Ergebnis .....	236
IV.	Jedermann-Rechte .....	237
1.	Professionelle Nothelfer .....	237
2.	Nothilfefähiges Rechtsgut .....	238
V.	Datenschutzgesetze .....	239
1.	Eisenbahnen des Bundes .....	240
a)	Beherrschung durch den Bund .....	241
b)	Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe .....	242
2.	Sonstige Eisenbahnunternehmen .....	244
C.	Untersuchung einzelner Sicherheitsmaßnahmen .....	245
I.	Klassische Videoüberwachung .....	245
1.	Öffentlich zugänglicher Raum .....	246
2.	Beobachtung .....	246
3.	Optisch-elektronische Einrichtung .....	247
4.	Zweck .....	247
5.	Erforderlichkeit .....	248
6.	Interessenabwägung .....	248
7.	Speicherung .....	249
8.	Offenheit .....	249
II.	Automatisierte Kennzeichenerfassung .....	249
1.	Rechtsgrundlage .....	250
2.	Bestimmtheitsgrundsatz .....	251
3.	Abwägung .....	252
4.	Formelle Voraussetzungen .....	252
III.	Intelligente Videoüberwachung .....	253
1.	Rechtsgrundlage .....	253

2.	Bestimmtheitsgrundsatz .....	254
3.	Formelle Voraussetzungen .....	255
	a) Meldepflicht .....	255
	b) Vorabkontrolle .....	255
	c) Sonstiges .....	256
IV.	Videodrohnen .....	257
V.	Körperscanner .....	258
	1. Notwendigkeit einer Einwilligung des Betroffenen .....	258
	2. Voraussetzungen für eine wirksame Einwilligung .....	258
	3. Zulässigkeit des Einsatzes an Bahnhöfen .....	259
	a) Beförderungspflicht .....	259
	b) Legitimer Zweck und Verhältnismäßigkeit .....	260
VI.	Abstandsfähige Detektoren .....	261
	1. Detektion von gefährlichen Substanzen .....	261
	2. Detektion von Körperfunktionen .....	262
	3. Verhältnismäßigkeit .....	262

#### *4. Kapitel*

	<b>Zusammenarbeit</b> .....	263
A.	Amtshandlungen anderer Polizeibehörden .....	263
B.	Zusammenarbeit zwischen Polizei und Privaten .....	264
I.	Gemeinsame Sicherheitsgewährleistung .....	264
	1. Kooperation mit getrennter Aufgabenwahrnehmung .....	264
	2. Einbeziehung in den staatlichen Aufgabenbereich .....	266
	a) Verwaltungshelfer .....	267
	b) Beleihung .....	268
	c) Hilfspolizeibeamte .....	269
	3. Allgemeine Grundsätze bei einer Zusammenarbeit .....	269
	4. Kooperation von Polizei und Eisenbahnunternehmen .....	270
	a) Abgrenzung der originären Aufgabenbereiche des privaten Sicherheitsdienstes und der Polizei .....	271
	b) Grenzen der Zusammenarbeit .....	272
II.	Datenübermittlung .....	273
	1. Bundespolizeigesetz .....	274
	2. Datenschutzgesetz .....	275
III.	Gemeinsame Datenerhebung .....	277
	1. Gemeinsame Streifengänge .....	277
	a) Verwaltungshilfe .....	278
	aa) Datenerhebung der Polizei im Bereich der Verwaltungshilfe ..	278
	bb) Datenerhebung der Polizei im privaten Sicherheitsbereich ....	279

cc) Datenerhebung im rein polizeilichen Bereich .....	280
dd) Rechtsgrundlage für eine eigenständige Datenerhebung des privaten Sicherheitsdienstes bei gemeinsamen Streifengängen .....	281
(1) Auftragsdatenerhebung .....	281
(2) Datenübermittlung .....	282
(3) Datenerhebung .....	282
b) Kooperation mit getrennten Aufgabenbereichen .....	283
2. Zusammenführende Monitorstationen .....	284
C. Erhebung, Verarbeitung oder Nutzung personenbezogener Daten im Auftrag (Auftragsdatenverarbeitung) .....	285

*5. Kapitel*

<b>Ergebnisse</b> .....	287
-------------------------	-----

<b>Literaturverzeichnis</b> .....	293
-----------------------------------	-----

<b>Sachwortregister</b> .....	309
-------------------------------	-----



## 1. Kapitel

# Die Sicherung schienengebundenen Verkehrs – Grundlagen

## A. Einleitung

Terrorismusgefahr ist allgegenwärtig und unbeherrschbar. Es kann zu jeder Zeit und an jedem Ort eine Bombe gesprengt oder durch sonstige Gewalt eine große Anzahl an Menschen getötet, verletzt oder eine wichtige Einrichtung, ein Gebäude oder eine Versorgungsanlage zerstört werden. Der Angriff in Paris auf das Satire-Magazin Charlie Hebdo Anfang des Jahres 2015, die Anschläge an verschiedenen Orten im 10. und 11. Arrondissement und in der Vorstadt Saint-Denis am 13. 11. 2015 und das Attentat auf ein dänisches Kulturzentrum und eine Synagoge in Kopenhagen am 14. und 15. 2. 2015 machen dies erneut schmerzhaft deutlich. Sie zeigen die Vielfältigkeit und Unberechenbarkeit des Terrorismus und verdeutlichen die Verletzlichkeit moderner Staaten mit ihrem offenen System und ihrem freien Volk.<sup>1</sup> Ziel insbesondere des islamistischen Terrorismus ist, diese freiheitliche Gesellschaft mit ihren demokratischen Werten zu verunsichern und zu zerstören.<sup>2</sup> Gleichzeitig wird die „Ohnmacht“<sup>3</sup> erkennbar, mit der der Staat solchen Angriffen gegenübersteht. Diese hat mehrere Gründe. Zunächst sind die Angriffsziele nur schwer bestimmbar.<sup>4</sup> Denn vor allem der islamische Terrorismus richtet sich gegen die demokratische Freiheit und die westlichen Werte im Allgemeinen, so dass jeder Bürger Opfer eines Anschlags werden kann. Zudem stellen die verschiedenen Anschlagsmöglichkeiten und die Einzeltäter eine besondere Herausforderung beim Kampf gegen den Terrorismus dar, da ein unauffälliges Vorgehen der Täter möglich ist. Terroristische Vereinigungen nutzen „schwer einsehbare[...] und dynamische[...] internationale[...] Organisationsstrukturen“<sup>5</sup>, die wenig greifbar sind und sich ständig verändern. Vor allem lassen sich die oft religiös motivierten Täter wohl weder durch Sicherheitsmaßnahmen noch durch weltliche Gesetze von einem Anschlag abhalten.<sup>6</sup> Insoweit dürfen Strategien und Maßnahmen der Sicherheitsbehörden nicht alleine auf einen Abschreckungseffekt setzen, sondern müssen geplante terroristische Akte tatsächlich verhindern.

---

<sup>1</sup> Hoffmann-Riem, ZRP 2002, 497, 498.

<sup>2</sup> Middel, S. 46.

<sup>3</sup> Frenz, DÖV 2015, 305.

<sup>4</sup> Krings, ZRP 2015, 167.

<sup>5</sup> Krings, ZRP 2015, 167.

<sup>6</sup> Middel, S. 360.

Als Reaktion auf die terroristische Gefährdung wurden unter anderem zahlreiche Anti-Terror-Gesetze erlassen.<sup>7</sup> Im April 2015 verabschiedete der Bundestag ein neues Gesetz, das die Ausreise und ihren Versuch unter Strafe stellt, wenn sie dem Ziel dient, terroristische Taten zu begehen oder vorzubereiten (§ 89a Abs. 2a StGB). Terrorverdächtigen kann zudem der Personalausweis entzogen werden (§ 6a PAuswG). Ebenso wurde eine Strafbarkeit der Terrorismusfinanzierung eingeführt (§ 89c StGB).<sup>8</sup> Schon 2004 wurde das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ) eingerichtet. Dieses ist eine Kooperations- und Kommunikationsplattform von 40 nationalen Behörden aus dem Bereich der Inneren Sicherheit.<sup>9</sup> Überdies wurde im Sommer 2015 bei der Bundespolizei eine neue Spezialtruppe gegründet, die Beweissicherungs- und Festnahmeeinheiten (BFE Plus), die die klassische Anti-Terror-Einheit GSG 9 ergänzen und verbessern soll.<sup>10</sup>

Gerade hinsichtlich öffentlicher Verkehrsmittel besteht ein hohes Risiko von terroristischen Anschlägen. Der große Kreis von potentiell Betroffenen macht öffentliche Verkehrsmittel zu einem attraktiven Ziel von Terroristen, wie die Erfahrungen der Vergangenheit zeigen. In Madrid explodierten am 11. 3. 2004 Bomben in Vorortzügen und im Bahnhof Madrid-Atocha. Die Anschläge forderten 191 Tote und 2051 Verletzte. Der öffentliche Nahverkehr Londons wurde am 7. 7. 2005 Ziel islamistischer Selbstmordattentate. Insgesamt starben 56 Personen. Ungefähr 700 Personen wurden verletzt. Im Juli 2006 schlugen in Deutschland Bombenanschläge von islamistischen Terroristen auf Regionalzüge fehl, weil die eingesetzten Kofferbomben aufgrund eines Konstruktionsfehlers nicht explodierten („Kofferbomber von Köln“). Anfang 2015 haben Sicherheitsbehörden Hinweise auf Anschläge auf die Hauptbahnhöfe in Berlin und Dresden erhalten.<sup>11</sup> Der langjährige BKA-Chef Jörg Ziercke sieht die Anschlagsgefahr an Verkehrsknotenpunkte generell am höchsten.<sup>12</sup> So wurden zum Beispiel die Bahnhöfe in München und Pasing in der Silvesternacht 2015 evakuiert, nachdem bei den Sicherheitsbehörden Hinweise auf einen terroristischen Akt eingegangen waren. Ein Anschlag mit Hilfe von Schusswaffen im Thalys-Schnellzug von Amsterdam nach Paris konnte 2015 vereitelt

---

<sup>7</sup> Vgl. zu den Anti-Terror-Paketen I und II *Middel*, S. 209 ff.

<sup>8</sup> Tagesschau v. 23. 4. 2015, „Bundestag ermöglicht Ausweisetzung“ (<https://www.tagesschau.de/inland/bundestag-anti-terror-101.html>).

<sup>9</sup> Bundesamt für Verfassungsschutz, Gemeinsames Terrorismusabwehrzentrum (<https://www.verfassungsschutz.de/de/arbeitsfelder/af-islamismus-und-islamistischer-terrorismus/gemeinsames-terrorismusabwehrzentrum-gtaz>).

<sup>10</sup> *Braun*, SZ.de v. 16. 12. 2015, „Diese Polizisten bilden Deutschlands stille Reserve gegen den Terror“ (<http://www.sueddeutsche.de/politik/bfe-plus-polizisten-bilden-deutschlands-stille-reserve-gegen-den-terror-1.2785715>).

<sup>11</sup> Stern.de v. 17. 1. 2015, „Bahnhöfe und Pegida-Proteste im Visier von Islamisten“, <http://www.stern.de/politik/deutschland/terrorgefahr-in-deutschland--bahnhoefe-in-berlin-und-dresden-und-pegida-demonstrationen-im-visier-von-islamisten-3485448.html>.

<sup>12</sup> *Lutz/Bewarder*, Welt.de v. 7. 12. 2014, „Diese zehn deutschen Bahnhöfe sind terrorgefährdet“ (<http://www.welt.de/politik/deutschland/article135092298/Diese-zehn-deutschen-Bahnhoefe-sind-terrorgefaehrdet.html>).

werden. Vor allem nach dieser Attacke diskutierten EU-Politiker über die Erhöhung der Sicherheitsmaßnahmen im Zugverkehr.<sup>13</sup> In China muss der Passagier im Eisenbahnverkehr bereits ähnliche Sicherheitsmaßnahmen über sich ergehen lassen wie an einem Flughafenterminal.<sup>14</sup>

2014 wurden zehn deutsche Bahnhöfe von der Deutschen Bahn und der Bundespolizei als am stärksten terrorgefährdet eingestuft.<sup>15</sup> Hierzu gehören die Bahnhöfe Mannheim, Bremen, Hamburg, Nürnberg, Essen, Köln, Düsseldorf, Dortmund, Stuttgart und Berlin-Ostkreuz. Diese Bahnhöfe wurden ausgewählt, weil sie Kriminalitätsschwerpunkte sind und die Terrorgefahr potentiell hoch ist.

Trotz der allgemein und gerade in der unmittelbaren Vergangenheit wieder dauerhaft präsenten Terrorgefahr, der enormen Auswirkungen eines Anschlags und der Verwundbarkeit des offenen Systems der Eisenbahnen kann nicht jede Maßnahme zur Erhöhung der Sicherheit ergriffen werden. Auch bei der Verhinderung terroristischer Verbrechen hat der Staat sich auf rechtsstaatliche Mittel zu beschränken.<sup>16</sup> Der freiheitliche und demokratische Verfassungsstaat lebt davon, dass auch in solch schwierigen Situationen die Freiheitsrechte und Werte geachtet werden.<sup>17</sup> Vor allem die Entstehung eines Polizei- oder Überwachungsstaates nach dem Vorbild Georg Orwells 1984 wird im Zusammenhang mit Sicherheitsmaßnahmen im Gefahrenvorfeld und Datenerhebungen oft befürchtet.<sup>18</sup> Dass die Möglichkeiten einer großflächigen Datenerhebung gegeben sind, zeigt der NSA-Skandal, bei dem die USA Millionen Daten deutscher Staatsbürger inklusive der Bundeskanzlerin Angela Merkel persönlich ausgespäht hat.<sup>19</sup> Nach einer Umfrage der Süddeutschen Zeitung erfassen beispielsweise in München jetzt schon mehr als 9.200 Kameras den öffentlichen Raum.<sup>20</sup>

---

<sup>13</sup> SZ.de v. 24. 8. 2015, „Nach vereitelter Thalys-Attacke Debatte über Zug-Sicherheit“ (<http://www.sueddeutsche.de/news/panorama/kriminalitaet-nach-vereitelter-thalys-attaque-debatte-ueber-zug-sicherheit-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-150823-99-07252>).

<sup>14</sup> Behrens, SZ.de v. 24. 8. 2015, „Kontrollwahn ohne Sicherheit“ (<http://www.sueddeutsche.de/wissen/ueberwachung-an-bahnhoefen-kontrollwahn-ohne-sicherheit-1.2620144?reduced=true>).

<sup>15</sup> Lutz/Bewarder, Welt.de v. 7. 12. 2014, „Diese zehn deutschen Bahnhöfe sind terrorgefährdet“ (<http://www.welt.de/politik/deutschland/article135092298/Diese-zehn-deutschen-Bahnhoefe-sind-terrorgefaehrdet.html>).

<sup>16</sup> BVerfG, Beschl. v. 4. 4. 2006 Az. 1 BvR 518/02 Rn. 128.

<sup>17</sup> Bausback, NJW 2006, 1922.

<sup>18</sup> Roggan, NVwZ 2001, 134, 140; Büllesfeld, S. 74; Gaul, S. 223.

<sup>19</sup> Spiegel online v. 26. 10. 2013, „NSA-Überwachung: Merkels Handy steht seit 2002 auf US-Abhörliste“ (<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/nsa-ueberwachung-merkel-steht-seit-2002-auf-us-abhoerliste-a-930193.html>).

<sup>20</sup> Fuchs/Staudinger/Steinberg/Völklein, SZ.de v. 23. 1. 2015, „Stadt der 10000 Augen“ (<http://www.sueddeutsche.de/muenchen/videoueberwachung-in-muenchen-stadt-der-1.2316618>).