

Rahmenkonzept über ein Notfall-Alarmsystem für vermisste Kinder



International Centre
FOR MISSING & EXPLOITED CHILDREN

Rahmenkonzept über ein Notfall-Alarmsystem für vermisste Kinder

Copyright © 2016, AMBER Alert Europe and International Centre for Missing & Exploited Children

Über uns

AMBER Alert Europe ist eine internationale Non-Profit-Organisation, die in 17 Ländern vertreten ist und sich aus 22 Mitgliedern der Bereiche Strafverfolgung, Ministerien und NGOs zusammensetzt. Das polizeiliche Netzwerk der Organisation umfasst 35 Experten aus dem Strafverfolgungsbereich aus 12 EU-Ländern. AMBER Alert Europe hat sich der Suche nach und dem Schutz von vermissten Kindern gewidmet. Die Organisation fungiert als Bindeglied zwischen Strafverfolgungsbehörden und Bürgern, wenn die Polizei im Vermisstenfall an eine erfolgreiche Mithilfe durch die Öffentlichkeit glaubt. AMBER Alert Europe bietet Schulungen an und sorgt für eine grenzüberschreitende Koordination von Strafverfolgungsbehörden. Als beratende und erfahrene Instanz bietet sie ihren Mitgliedern und Partnern umfangreiche Unterstützung bei der grenzüberschreitenden Suche nach vermissten Kindern in Europa unter Einbeziehung der Öffentlichkeit an. Weitere Informationen zu AMBER Alert Europe erhalten Sie unter www.amberalert.eu.

Das **International Centre for Missing & Exploited Children (ICMEC)** (Internationales Zentrum für vermisste und ausgebeutete Kinder) engagiert sich weltweit für den Schutz von Kindern vor Entführung, sexuellen Missbrauch und Ausbeutung. Der Hauptsitz des ICMEC befindet sich im US-amerikanischen Alexandria (Virginia) und besitzt regionale Niederlassungen in Brasilien und Singapur. Zusammen mit einem umfassenden Netzwerk von Partnern aus dem öffentlichen und privaten Sektor entwickelt das ICMEC-Team für dieses weltweite Problem maßgeschneiderte Lösungen, die an die örtlichen Gegebenheiten angepasst sind. Weitere Informationen zum ICMEC erhalten Sie unter www.icmec.org.

Rahmenkonzept über ein Notfall- Alarmsystem für vermisste Kinder

Hintergrund

In Großbritannien und den Vereinigten Staaten durchgeführte Untersuchungen haben gezeigt, dass die ersten drei Stunden, nachdem ein Kind verschwunden ist, für eine erfolgreiche Suche entscheidend sind.¹ Das Wissen um die Umstände, die zum Verschwinden des Kindes geführt haben, verbunden mit den angenommenen Risiken oder Gefahren für das Kind, lassen die Chance einer erfolgreichen Suche rapide ansteigen. Aus diesem Grund ist eine gut geplante Vorbereitung für einen solchen Fall für die Strafverfolgungsbehörden wichtig, um schnell und effektiv reagieren zu können.

Ein Notfall-Alarmsystem für vermisste Kinder ist eine von vielen Maßnahmen, die zur erfolgreichen Suche nach vermissten und entführten Kindern beitragen. Der 1996 in den USA gegründete AMBER Alert ist das erste Alarmsystem dieser Art und wurde nach der 9-jährigen Amber Hagerman benannt, die während einer Fahrradfahrt in Arlington (Texas) entführt und anschließend ermordet wurde.² Seitdem haben auch andere Länder ähnliche Alarmsysteme entwickelt, von denen viele ebenfalls AMBER Alert oder anderweitig genannt werden. Bei Alarmsystemen dieser Art handelt es sich um eine freiwillige Partnerschaft zwischen Strafverfolgungsbehörden, Verkehrsbetrieben sowie sozialen Medien/herkömmlichen Medien, NGOs und weiteren Einrichtungen, die im dringenden Vermisstenfall eine entsprechende Bekanntmachung aktivieren bzw. verbreiten können. Ziel ist es, die gesamte Öffentlichkeit einer bestimmten Region auf ein vermisstes Kind aufmerksam zu machen und diesbezüglich Informationen zu geben. Diese können sich erforderlichenfalls auch auf eine erwachsene Person beziehen, mit der das Kind unterwegs ist. Bis heute haben weltweit 24 Länder ein ähnliches Alarmsystem eingeführt, das der schnellstmöglichen Suche nach vermissten und entführten Kindern dient.³

Für die Entwicklung eines Alarmsystems müssen folgende Leitlinien berücksichtigt werden. Diese Auflistung erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit und muss an die lokalen Anforderungen und Gegebenheiten angepasst bzw. erweitert werden. Der mit vermissten Kindern verbundene Problembereich einschließlich einer Prävention sowie der Unterstützung bei der Suche und der Nachsorge ist sehr komplex und facettenreich. Dieses Dokument und das eingesetzte Notfall-Alarmsystem zur Suche nach vermissten Kindern muss in Verbindung mit anderen Protokollen und Prozeduren gehandhabt werden, die auf ein schnelles und sicheres Wiederfinden eines vermissten Kind ausgelegt sind.

Einrichtung eines Notfall-Alarmsystems zur Suche nach vermissten Kindern

Für die effiziente Funktion und den Erfolg eines Notfall-Alarmsystems zur Suche nach vermissten Kindern ist ein bestimmter Alarmierungsprozess erforderlich. Die Alarme müssen als spezifisch für diesen Zweck betrachtet werden und dürfen ausschließlich im allerhöchsten Ernstfall ausgegeben

¹ Washington State Attorney General's Office, *Case Management for Missing Children Homicide Investigation* (2006) 7 und 13, unter <http://www.atg.wa.gov/child-abduction-murder-research> (Stand vom 3. April 2016) (vorliegend beim International Centre for Missing & Exploited Children).

² National Center for Missing & Exploited Children, AMBER Alert Program, unter <http://www.missingkids.com/amber> (Stand vom 9. Juni 2016).

³ Neben den Vereinigten Staaten haben auch Australien, Belgien, Bulgarien, Kanada, Zypern, die Tschechische Republik, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Jamaika, Luxemburg, Mexiko, Malaysia, die Niederlande, Polen, Portugal, Rumänien, die Slowakei, Südkorea, Spanien, die Schweiz und das Vereinigte Königreich ein derartiges Notfall-Alarmsystem zur Suche nach vermissten Kindern eingeführt.

werden, um die Öffentlichkeit nicht zu desensibilisieren. Darüber hinaus muss der Alarmierungsprozess ausreichend gut verstanden werden, robust genug und in der Lage sein, sowohl große als auch kleine Ermittlungsvorgänge handhaben zu können.

Bei der Einführung eines solchen Alarmsystems können die Länder von einem disziplinenübergreifenden Ansatz profitieren, an dem neben den Strafverfolgungsinstanzen auch Nachrichtenübermittlungsdienste und andere relevante Institutionen (wie etwa NGOs) beteiligt sind. Jede einzelne dieser Institutionen verfügt über Ressourcen, die einer erfolgreichen Verbreitung des Alarms förderlich sind. Es ist entscheidend, dass sich jede Institution über ihren Verantwortungsbereich im Klaren sein muss und wie am besten mit allen anderen beteiligten Parteien zusammengearbeitet werden kann. So entscheidet beispielsweise die Strafverfolgungsbehörde, wann ein Alarm ausgegeben wird und welche Informationen an die Öffentlichkeit gegeben werden. Die NGOs wiederum leisten Unterstützung bei der Weiterverbreitung (Weiterleitung an Partner, Postings auf deren Websites), während die Nachrichtenübermittlungspartner sich auf eine schnellstmögliche Verbreitung des Alarms an eine so breit wie notwendige Öffentlichkeit konzentrieren. Ein disziplinenübergreifendes Team trifft sich hierbei in regelmäßigen Abständen, um das System und die entsprechende Aufgabenverteilung zu begutachten.

1. Kriterien für den Start eines Vermisstenalarms

Jedes Alarmsystem besitzt je nach Kontext und lokalen Erfordernissen seine ganz eigenen Kriterien für einen Alarm. Zu den wichtigsten Kriterien gehören jedoch folgende Punkte:

- a. Das Kind ist noch keine 18 Jahre alt;
- b. Es liegen Informationen vor, die auf eine unmittelbare Gefährdung von Leib oder Leben des Kindes hinweisen; und
- c. Die Informationen sind ausreichend, um die Polizei bei der Suche nach dem vermissten Kind zu unterstützen.

Die Kriterien müssen einfach und eindeutig sein, um Missverständnisse weitestgehend auszuschließen. Dabei müssen für die Suche nach dem vermissten Kind immer auch andere Ressourcen hinzugezogen werden können, sollten die Alarmkriterien einmal nicht zutreffen.⁴ Alle beteiligten Parteien müssen mit allen zur Verfügung stehenden Ressourcen vertraut sein. Sie müssen im Einzelfall über deren Einsatz entscheiden können und ggf. erläutern, warum ein Alarm ausgegeben wurde bzw. warum nicht und welche Alternativmaßnahme stattdessen angewendet werden können.

2. Entscheidungsfindungsprozess

Um einen zu häufigen oder zu seltenen Einsatz des Alarmsystems auszuschließen, muss eine befugte Person der Strafverfolgungsbehörde bestimmt werden, die einen Alarm auslösen darf. Hierfür kommt vorzugsweise eine Person in Frage, die sich auf Vermisstenfälle spezialisiert hat. Diese Person muss frühzeitigst über ein vermisstes Kind und über die damit verbundenen genaueren Umstände informiert werden. Idealerweise verfügt die verantwortliche Person über Erfahrungen in der Beurteilung eines Suchgebiets, sie kann Hinweisen Prioritäten zuweisen und bezüglich der Ermittlungen schnelle Entscheidungen treffen. Die verantwortliche Person muss für den Beschluss über die Ausgabe eines Alarms die Antworten auf folgende Fragen beurteilen:

⁴ Beispielsweise bieten sich folgende andere Ressourcen an: Benachrichtigung aller inländischen Strafverfolgungsbehörden über den Vermisstenfall; Erstellung eines Suchposters für die allgemeine Verbreitung; usw.

- a. Welche Risiken bestehen für das Kind?
- b. Sind die zu veröffentlichenden Informationen ausreichend, um das Kind und/oder die relevante erwachsene Person zu identifizieren?
- c. Berichten die Medien bereits über den Vermisstenfall? Falls ja, welche Wirkung hat in dem Fall ein Vermisstenalarm?

Wurde die Ausgabe eines Alarms beschlossen, dann müssen alle inländischen Strafverfolgungsbehörden und alle Mitglieder des disziplinenübergreifenden Teams über den Alarm informiert werden. Sie müssen Anweisungen erhalten, wer im Falle von Anfragen durch die Öffentlichkeit oder der Medien zu kontaktieren ist, um Konfusionen zu vermeiden und um sicherzustellen, dass die verfügbaren Informationen so schnell wie möglich an die Strafverfolgungsinstanzen und an die Verbreitungspartner weitergeleitet werden. Die Benachrichtigungsplanung muss nach Absprache mit dem disziplinenübergreifenden Team getroffen und in regelmäßigen Abständen getestet werden, um deren Wirksamkeit sicherzustellen.

3. Risikoeinschätzung

Eine große Rolle bei der Entscheidung, ob ein Vermisstenalarm ausgegeben wird oder nicht, spielt das damit verbundene Risiko für das vermisste Kind. Hierfür muss ein effektiver Risikobewertungs- oder Entscheidungsprozess vorliegen, der sich rasch umsetzen lässt. Die Bewertung erfolgt von einem vorab festgelegten Ausschuss oder von einer auf Vermisstenfälle spezialisierten Person.

Darüber hinaus wird empfohlen, während der Ermittlungen diese Bewertung einer ständigen Überprüfung zu unterziehen, da sich das Risiko für das Kind je nach veränderter Sachlage ändern kann.

4. Rufnummer für Hinweise

Der Öffentlichkeit ist während des Vermisstenalarms eine eindeutige Rufnummer für relevante Hinweise zum Vermisstenfall zur Verfügung zu stellen. Diese Rufnummer muss zweckgebunden sein und darf auch nach Ende des Alarms nicht verändert werden, damit die Öffentlichkeit diese Rufnummer mit einem Vermisstenalarm assoziiert.

Diese Rufnummer kann von der nationalen Notrufnummer abweichen, damit die Rufannehmer die übermittelten Informationen unterscheiden und dem Vermisstenalarm Priorität zuweisen können. Um sicherzustellen, dass die der nationalen Notrufnummer oder der eindeutigen Rufnummer für Vermisstenalarme übermittelten Informationen schnell an das interdisziplinäre Ermittlungsteam weitergeleitet werden, müssen auf nationaler Ebene entsprechende Planungen vorliegen.

5. Rufannahmekapazitäten

Ein Vermisstenalarm führt sehr wahrscheinlich zu einem hohen Aufkommen von Anrufen aus der Öffentlichkeit. Das Aufkommen wird von Land zu Land unterschiedlich hoch ausfallen und hängt von der öffentlichen Einschätzung des Risikos für das vermisste Kind und dem wahrgenommenen Grad des Ernst der Lage ab. Das Rufannahmesystem muss ausreichend robust und von genügend Personal besetzt sein, um alle Anrufe entgegenzunehmen und priorisieren zu können. Wie bereits oben erwähnt, kann neben der nationalen Notrufnummer die Implementierung eines separaten Rufannahmesystems erwogen werden. Falls möglich, sollte das Rufannahmesystem bei Überlastung eine Weiterleitungsfunktion besitzen, damit keine Anrufe verloren gehen.

Beim Einsatz von sozialen Medien für die Verbreitung eines Vermisstenalarms ist der Einsatz eines entsprechenden Werkzeugs erforderlich, das bei der Überwachung der Webseiten des Mediums unterstützt und das die dort auflaufenden Hinweise mit Prioritäten versehen kann.

6. Bewertung von Hinweisen

Alle Anrufe bzw. Hinweise müssen ungeachtet ihrer Anzahl nach ihrer Relevanz zur Suche nach dem vermissten Kind und der von der Strafverfolgungsinstanz zu erwartenden Reaktion bewertet werden. Einigen Hinweisen muss sofort nachgegangen werden, während andere Anrufe weiterer Informationen bedürfen, um deren Relevanz für die Ermittlung zu bestimmen. Alle mit jedem Anruf ergriffenen Maßnahmen sind in ein einziges System einzugeben, das der Nachverfolgung dient und aus dem hervorgeht, welche investigativen Maßnahmen noch offen sind.

7. Zusammenarbeit mit und Koordination von Medien sowie anderen Nachrichtenkanälen

Bei der Errichtung eines solchen Alarmsystems ist eine frühzeitige Zusammenarbeit mit den Medien erforderlich, bei der über die Aufgabe, Ausführung und den Grund des Alarmsystems informiert wird und welchen Beitrag die Medien bei der Suche nach einem vermissten Kind leisten können. Die Medien können die Öffentlichkeit über den Umgang mit dem Alarmsystem informieren.

Neben einer Übermittlung über traditionelle Mediendienste ist für Vermisstenalarms auch auf soziale Medien, das Internet, Apps, digitale Anzeigetafeln (z. B. in Verkehrsmitteln und entlang Autobahnen) etc. zurückzugreifen. Fällt einer der genannten Nachrichtenkanäle aus, stehen immer noch die anderen Systeme für die Informationsübermittlung zur Verfügung. Dies sorgt für eine größere Erreichbarkeit und Zuverlässigkeit. Die vorhandenen Nachrichtenkanäle müssen regelmäßig auf deren Funktion überprüft werden und ob die Vorkehrungen auf dem neuesten Stand sind. Darüber hinaus sind neue Technologien zu begutachten, die bei der Weiterleitung von Vermisstenalarms hilfreich sein können.

Zum Alarmzeitpunkt ist eine Koordination mit den Medien erforderlich, um diese bei der Veröffentlichung der Alarmnachricht zu unterstützen und um die Öffentlichkeit zur Mithilfe bei der Suche nach dem vermissten Kind aufzufordern. Sobald der Vermisstenalarm aufgehoben wurde, sind zusätzliche Kommunikationsmaßnahmen erforderlich, damit die Öffentlichkeit nicht mehr länger nach dem vermissten Kind sucht und über das Ergebnis des Alarms informiert wird.

8. Veröffentlichungsmethoden

Um doppelte Datenerfassung und Verwirrung zu vermeiden, müssen die Vermisstenalarms so effizient wie möglich vollzogen werden. Fortgeschrittene Systeme ermöglichen:

- Eindeutige Datenerfassung aus einer Hand;
- Standardisiertes Messaging;
- Auswahl der zu verwendenden Nachrichtenkanäle; und
- Geografische Einschränkung / Ausweitung der Veröffentlichung.

9. Alarmnachricht

Die Alarmnachricht muss so kurz und präzise wie möglich formuliert sein. Die Öffentlichkeit muss in der Lage sein, die Nachricht innerhalb von nur wenigen Sekunden lesen zu können. Die Nachricht sollte idealerweise folgende Informationen enthalten (falls verfügbar):

- a. Name des vermissten Kinds;
- b. Alter des Kinds;

- c. Wo wurde das Kind zuletzt gesehen;
- d. Welche Kleidung hat das Kind zuletzt getragen;
- e. Befindet sich das Kind in Begleitung einer erwachsenen Person / Beschreibung der erwachsenen Person; und
- f. Beschreibung eines möglichen Fahrzeugs.

Ziel der Alarmnachricht ist es, anhand der darin enthaltenen Informationen die Öffentlichkeit in die Lage zu versetzen, das Kind und/oder die Person zu identifizieren, mit der das Kind unterwegs ist. Um der Öffentlichkeit die Suche zu erleichtern, muss die Nachricht einzigartige Identifizierungsmerkmale enthalten. Ein Foto des Kindes, der Person und/oder des Fahrzeugs, mit der das Kind unterwegs ist, sind hierbei enorm hilfreich.

Die Alarmnachricht muss die für den Vermisstenalarm geschaffene spezielle Rufnummer enthalten. Je nach den Anforderungen des Landes kann eine Zusatzklärung erforderlich sein, in der die Öffentlichkeit dazu aufgefordert wird, im Verdachtsfall weder an das Kind noch an die erwachsene Person heranzutreten, mit der das Kind unterwegs ist, sondern die zuständige Behörde zu informieren.

Der Inhalt der Alarmnachricht muss regelmäßig überprüft und bei Bedarf aktualisiert werden, wenn neue wichtige Informationen vorliegen, die bei der Suche nach dem vermissten Kind unterstützen können. Die Häufigkeit der Aktualisierung des Alarms kann vom individuellen Fall abhängen. Darüber hinaus muss auch eine Deaktivierungsnachricht formuliert werden, mit der die Öffentlichkeit zum Abbruch der Suche aufgefordert und über das Suchergebnis informiert wird.

10. Recht auf Löschung von Daten

Bei den Ermittlungen steht das Interesse des Kindes absolut im Vordergrund. Dies betrifft auch die Entscheidung, ob ein Vermisstenalarm ausgelöst wird oder nicht. Es müssen Vorkehrungen getroffen werden, die eine weitestgehende Entfernung der elektronischen Spuren sicherstellen, die beim Vermisstenalarm und den damit verbundenen Informationen entstanden sind. Eine dauerhafte Präsenz von diesbezüglichen Informationen in einem öffentlichen Forum kann sich nachteilig auf das spätere Leben des Kindes auswirken (z. B. bei Ausbildung, Beruf etc.).

11. Nachsorge

Im Fall einer erfolgreichen Suche müssen für das ehemals vermisste Kind und dessen Familie anschließende Maßnahmen für eine Nachsorge und Unterstützung bereitstehen. Die Art des Vorfalls, den das Kind zum Gegenstand eines Vermisstenalarms gemacht hat und der hohe Grad an Öffentlichkeit, dem es dabei unterworfen war, kann tiefgreifende Auswirkungen auf das Leben des Kindes besitzen. Hier kann die Einbeziehung von NGOs und sozialen Diensten von Vorteil sein.

12. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Die meisten Länder sind über direkte Landesgrenzen miteinander benachbart. Für den Fall eines Länderwechsels des vermissten Kindes müssen vorab mit den Strafverfolgungsbehörden der Nachbarländer geeignete Zusammenarbeits-, Kommunikations- und schriftliche Protokollverfahren festgelegt werden. Wenn das Nachbarland nicht über ein derartiges Alarmsystem verfügt oder der vorliegende Fall sich außerhalb von deren Alarmkriterien befindet, muss auf andere Ressourcen zurückgegriffen werden, die bei der Suche nach dem vermissten Kind unterstützen können.

13. Nachbewertung

Nach Abschluss des Alarms muss eine Nachbewertung bzw. Nachbesprechung erfolgen, um zu verstehen, was während des Alarms und der Ermittlungen erfolgreich war, was nicht und welche Lehren für zukünftige Ereignisse zu ziehen sind. Hierbei sind alle am Vermisstenalarm beteiligten Parteien einzubeziehen (Medien, Verkehrsbetriebe, NGOs, Technologie-Unternehmen usw.), wobei unparteiisch vorzugehen ist, um letztendlich das Alarmsystem stärker und effektiver zu machen.

14. Schulung

Schulungen sind integraler Bestandteil des mit dem Alarmsystem verbundenen Erfolgs. Sie stehen ganz am Anfang der Zusammenarbeit, um alle beteiligten Partner (Strafverfolgungsbehörden, NGOs, Sozialdienste usw.) mit dem Alarmsystem und ihren damit verbundenen Verantwortlichkeiten vertraut zu machen. Ein kontinuierliches Schulungsangebot kann zum Bewusstsein über neue Verbreitungschanäle und neue Planungen / Protokolle beitragen, die zusätzlich für die Schulung neuer Mitarbeiter eingeführt werden. Die Schulungen dienen dem Ziel einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen allen unterschiedlichen Beteiligten und tragen dazu bei, etwaige Unstimmigkeiten über Verantwortlichkeiten zu beseitigen.