

Einsatzlehre

Grundlagen
für Studium und Praxis

von

Jürgen Zeitner

Begründet von

Hans-Werner Kuhleber

Unter Mitarbeit von

Jörg Dietermann



VERLAG DEUTSCHE POLIZEILITERATUR GMBH
Buchvertrieb

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.

3. Auflage 2021

© VERLAG DEUTSCHE POLIZEILITERATUR GMBH Buchvertrieb, Hilden/Rhld., 2021

Alle Rechte vorbehalten

Satz: VDP GMBH Buchvertrieb, Hilden

Druck und Bindung: Griebisch & Rochol, Hamm

Printed in Germany

ISBN 978-3-8011-0876-2

Vorwort zur 3. Auflage

Die Neuauflage dieses Fachbuches orientiert sich an dem Ziel, insbesondere Studierenden den Zugang zu diesem Fach zu erleichtern und sich das notwendige Grundwissen für die Praxis, aber auch für die Bewältigung von Prüfungsleistungen in den Studiengängen der Polizei anzueignen. Den inhaltlichen Mittelpunkt bilden weiterhin das Einsatzmodell nach dem Leitfaden 371 und die Instrumente der Einsatzlehre nach der PDV 100. Beide Quellen sind mittlerweile weitgehend als Verschlussachen eingestuft, was durch entsprechende Verweise berücksichtigt wird. Es empfiehlt sich daher, beide Quellen griffbereit zu haben, um deren Inhalte unmittelbar in Beziehung setzen zu können. Besonders relevant ist diese Empfehlung für die beiden neu aufgenommenen Kapitel „Versammlungen, Veranstaltungen, Ansammlungen“ (12.1) und „Lebensbedrohliche Einsatzlagen“ (12.2), für deren Verständnis die parallele Lektüre der Polizeidienstvorschriften passagenweise zwingend ist. Beide Abschnitte sollen den fachlichen Zugang zu diesen komplexen Einsatzlagen vereinfachen. Die Grundlagen für die Einordnung dieser Lagen und die daraus resultierenden taktischen Konsequenzen in der Anfangsphase dieser Einsätze bilden daher den Kern dieser beiden Kapitel.

Oktober 2020

Jürgen Zeitner

1 Die Polizei im Staat

1.1 Historische Entwicklung der Polizei

Die Polizei der Gegenwart wird von der Öffentlichkeit auf verschiedene Weisen wahrgenommen: als uniformierte Polizisten auf Streife, als ermittelnde Kriminalbeamte in öffentlichkeitswirksamen Kriminalfällen oder beim Einsatz bei Großveranstaltungen und Demonstrationen. Seit dem Mittelalter wurden unter dem Begriff „Policey“ u. a. Gesetze zur Ordnung des Gemeinwesens verstanden.¹ Als eigenständige Organisation hat sich die Polizei in Deutschland jedoch erst im 18. und 19. Jahrhundert herausgebildet. Umfasste der Begriff „Policey“ in den preußischen Staaten zuvor die gesamte innere Verwaltung mit Ausnahme des Kriegswesens, setzte in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts eine Reduzierung auf Sicherheits- und Ordnungsaufgaben ein.² Fortgesetzt wurde diese „Entpolizeilichung“ der öffentlichen Verwaltung durch die sogenannten Kreuzbergurteile des Preußischen Oberverwaltungsgerichts. Darin wurde eine Verordnung des Berliner Polizeipräsidenten für unwirksam erklärt, die es Grundstückseigentümern untersagte, Gebäude über eine bestimmte Höhe zu errichten, um den Blick auf das Kreuzbergdenkmal freizuhalten. Damit war erstmalig eine justizielle Aufgabenbegrenzung der Polizei vorgenommen worden,³ die auch ohne Weiteres Eingang in die Verwaltungspraxis der Polizeibehörden fand.⁴

Insgesamt waren polizeiliche Aufgaben im 19. Jahrhundert unterschiedlich organisiert, ein einheitliches institutionelles Polizeiverständnis bestand nicht. Dies war auch Folge der kleinstaatlichen Gliederung Deutschlands. Polizeiaufgaben wurden nebeneinander von staatlichen und kommunalen Institutionen wahrgenommen. In Garnisonsstädten wurde die Polizeigewalt in der Regel durch das Militär repräsentiert, während in einigen wenigen Städten staatliche Polizeipräsidien oder -direktionen eingerichtet wurden. Auf dem Lande wurde dagegen die Polizeigewalt noch von den Gutsherren ausgeübt.⁵

Bei der Gründung des **Kaiserreichs** 1871 blieb die Struktur der Polizei erhalten und die Polizeigewalt verblieb bei den einzelnen Ländern. Die deutsche Gesellschaft war in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts durch einen deutlichen Bevölkerungsanstieg und eine zunehmende Industrialisierung geprägt. In der Folge bildeten sich städtische Ballungsräume und die damit verbundenen sozialen Probleme (Entstehung des Proletariats, enorme soziale Ungleichgewichte) hatten auch Auswirkungen auf die Kriminalitätsentwicklung und die wahrgenom-

1 Studien zur Historie der Policey und Policeywissenschaft sind auf der Website des Max-Planck-Instituts für europäische Rechtswissenschaft recherchierbar, URL: http://www.rg.mpg.de/de/publikationen/policy_und_policeywissenschaft, letzter Zugriff: 20.05.2019.

2 Dams 2009, S. 122.

3 Preußisches Oberverwaltungsgericht, vom 10.06.1880 und 14.06.1882, in: DVBl. 100, S. 216 ff.

4 Vgl. Mußgnug, in: DVBl. 1985, S. 1342.

5 Dams 2009, S. 122.

menen Ordnungsstörungen. Die öffentliche Forderung nach mehr Polizei führte zu einer Aufstockung des Personals: Zwischen 1872 und 1913 verfünffachten sich dementsprechend die Ausgaben für die Polizei. Diese Rahmenbedingungen führten auch zu einer Ausdifferenzierung der Polizeiorganisation und zu Bestrebungen, die Polizei zu professionalisieren, deren Personal lange Zeit nur eine militärische Vorbildung hatte. Die Einrichtung von polizeilichen Ausbildungseinrichtungen (1901 die erste in Düsseldorf) zu Beginn des 20. Jahrhunderts waren das Ergebnis dieser Bemühungen.⁶

In der **Weimarer Republik** kam es zu tief greifenden Reformen in der Polizei. Zunächst wurde die im Kaiserreich begonnene Verstaatlichung von Polizeibehörden fortgesetzt.⁷ Die uniformierte Polizei hieß nunmehr Schutzpolizei und war in der Organisation und in der Besetzung der Führungspositionen weiterhin militärisch geprägt. Mit den Namen der preußischen Innenminister *Severing* und *Grzesinski* sind aber auch Bemühungen um eine Professionalisierung, Zivilisierung und Modernisierung der Polizei verbunden. So hat der Werbeslogan „Die Polizei – Dein Freund und Helfer“ seinen Ursprung in der Weimarer Republik. Allerdings griff die Polizei in Krisensituationen, die den Einsatz von geschlossenen Kräften erforderten, immer wieder auf militärische Einsatzkonzepte zurück. Ein Beispiel dafür sind massive Auseinandersetzungen zwischen Anhängern der Kommunistischen Partei Deutschlands mit der Polizei, die zu tagelangen Straßenkämpfen in Berlin führten und die als „Berliner Blutmai 1929“ in die Geschichte eingingen.⁸

Nach der Machtergreifung durch die **Nationalsozialisten** im Jahr 1933 konzentrierte sich das Regime sofort darauf, die Herrschaft über den Polizeiapparat zur Sicherung ihres Machtanspruchs zu erlangen. Göring wechselte insbesondere eine Vielzahl von Polizeipräsidenten und Führungskräften aus. In der Masse versahen jedoch die gleichen Beamten ihren Dienst in der Diktatur, die vorher der demokratischen Republik gedient hatten. Die Polizeihöhe wurde nach und nach von den Ländern auf das Reich übertragen und zentralisiert. Eine eigenständige Organisation bildete nun die politische Polizei, die zur Geheimen Staatspolizei (Gestapo) umgebildet wurde, wobei das zusätzliche Personal zu einem hohen Anteil aus der Kriminalpolizei rekrutiert wurde.

Die Schutzpolizei erfuhr hingegen eine Schwächung durch den Personalbedarf des Militärs ab 1935/36. Da die Schutzpolizisten überwiegend über eine militärische Vorbildung verfügten, diente die Schutzpolizei als willkommenes Rekrutierungspotenzial der neu gegründeten Wehrmacht. Im Zweiten Weltkrieg war die Polizei an zahlreichen Verbrechen beteiligt: In den Polizeibataillonen war sie in Form von geschlossenen Einheiten hinter der Front eingesetzt und dabei an viel-

6 Ebenda, S. 123.

7 Ebenda, S. 125.

8 Ebenda, S. 125 f.

fachen Kriegsverbrechen an der Zivilbevölkerung beteiligt. Auch die Durchführung von Deportationen und die Bewachung von Gettos waren zum Teil Aufgabe der Schutzpolizei.⁹ Die Rolle der uniformierten Polizei im Nationalsozialismus ist im Nachkriegsdeutschland über lange Zeit unreflektiert geblieben. In den letzten Jahren ist sie jedoch zum Gegenstand der Forschung geworden, an der sich die Polizei aktiv beteiligt.¹⁰

Nach dem **Zweiten Weltkrieg** entwickelte sich die Polizei in den westlichen Besatzungszonen sehr unterschiedlich. Gemeinsam war der Entwicklung jedoch, dass die Polizeihochheit wieder auf die Länder übertragen wurde. Die Zuständigkeit der Länder hat seit 1949 durch das Grundgesetz auch Verfassungsrang. Gleichzeitig fand eine „Entpolizeilichung“ der Gefahrenabwehr statt, d. h. eine Reduzierung der Polizei auf die unmittelbare Gefahrenabwehr in subsidiärer Zuständigkeit. Solche Entwicklungstendenzen waren allerdings in Deutschland schon im 19. Jahrhundert zu beobachten¹¹ und „konnten als ein Aspekt der erwünschten 'Demokratisierung' empfunden werden“¹². Konsens bestand seitens der westlichen Alliierten auch, ein Trennungsgebot zwischen Polizei und Geheimdiensten durchzusetzen.¹³

Organisatorisch bildete sich in den Ländern gleichermaßen eine Gliederung zwischen der **Schutz- und Kriminalpolizei** heraus, die durch eine Verwaltungsabteilung ergänzt wurde. Zusätzlich wurde die Einrichtung einer Bereitschaftspolizei durch die Alliierten zugelassen, obwohl man der Einrichtung geschlossener Polizeieinheiten zunächst reserviert gegenüberstand.¹⁴ Die Polizeiorganisation war mehrfach in der Nachkriegszeit Gegenstand von Diskussionen und auch Reformen. Die Großstadtpolizei war in Süddeutschland bis in die 70er-Jahre unter kommunaler Verantwortung, die Polizei München wurde erst 1975 verstaatlicht.¹⁵

In den 1970er-Jahren stand die Polizei vor neuen Herausforderungen: **Banküberfälle** mit **Geiselnahmen** und der **Terrorismus** der Roten Armee Fraktion erforderten neue Einsatzkonzepte und führten zur Gründung von **Spezialeinsatzkräften**.

9 Ebenda, S. 128 ff.

10 Vgl. z. B. Buhlan/Jung (Hrsg.): Wessen Freund und wessen Helfer? Die Kölner Polizei im Nationalsozialismus, Köln 2000; Dams/Dönecke/Köhler (Hrsg.): Dienst am Volk? Düsseldorfer Polizisten zwischen Demokratie und Diktatur, Frankfurt a. M. 2007.

11 Dams 2009, S. 22.

12 Boldt und Stolleis 2012, Rn. A 71.

13 Zum Diskurs um das Trennungsgebot in Anbetracht der Bedrohungen durch den internationalen Terrorismus vgl.: Meyer-Wieck, H., 2016. Das Verhältnis zwischen Polizei und Nachrichtendiensten – Der Diskurs um das Trennungsgebot. In: Die Polizei 2006, S. 349 ff.

14 Dams 2008, S. 11.

15 Ebenda, S. 12.



Abb. 1: Spezialeinheit im Training (Quelle: Jochen Tack)

Gleichzeitig zog sich die Polizei aus der Fläche zurück, schloss kleinere Polizeiposten und wurde zusehends zentralisiert. Diese Entwicklung wurde durch eine zunehmende Motorisierung ermöglicht. Bereits Ende der 50er- und während der 60er-Jahre hatte die Einrichtung des motorisierten Funkstreifendienstes zur Zusammenlegung von Wachbereichen geführt.¹⁶ Neue EDV-gestützte Fahndungsmethoden versprachen zudem eine effektivere Polizeiarbeit. Kritisiert wurde an dieser Entwicklung, dass der Polizei damit der unmittelbare Kontakt zur Bevölkerung verloren ging. Der Kontakt zwischen Polizei und Bevölkerung wird aber als eine Voraussetzung für erfolgreiche Polizeiarbeit angesehen, da der überragende Anteil an der Aufklärung von Straftaten auf Anzeigen und Zeugenaussagen der Bevölkerung zurückzuführen ist. Diese Argumente sprechen somit für eine Dezentralisierung der Polizei und mehr Bürgernähe. In den 90er-Jahren wurde diese Diskussion verstärkt unter dem Schlagwort „Community Policing“ geführt.

Die Einführung der **Neuen Steuerungsmodelle** führte seit Anfang/Mitte der 90er-Jahre zu einer stärkeren betriebswirtschaftlichen Orientierung innerhalb der Polizei. Diese Entwicklung, die durchaus moderne, partizipative und mitarbeiterorientierte Ansätze verfolgte, fand ihre Grenzen in der bürokratischen und staatlichen Verankerung der Polizei.

Doch nicht nur auf der organisatorischen Ebene kam es zu Veränderungen, auch das Personal der Polizei wandelte sich: Dabei war der personelle Umbruch nach

¹⁶ Weinbauer 2003, S. 223 ff.

1945 nicht so stark, wie es die alliierten Entnazifizierungsforderungen vermuten lassen.¹⁷ Der Wandel ergab sich erst durch Pensionierungen und Neueinstellungen im Verlauf der 60er- und 70er-Jahre. Flankiert wurde dieser Wechsel in der Personalstruktur durch qualifiziertere Bildungsabschlüsse der neu eingestellten Polizeibeamten. 1960 verfügten noch 79% der Beamten über einen Hauptschulabschluss,¹⁸ heute ist der Beruf des Polizeibeamten in der Regel ein Beruf, der die Fachhochschulreife voraussetzt. In den 80er-Jahren öffnete sich nach der Kriminalpolizei nunmehr auch die Schutzpolizei für die Einstellung von Frauen. Gesellschaftlich war dies ein notwendiger Schritt der Zivilisierung und Modernisierung und qualitativ auf Dauer eine zwingende Notwendigkeit. Die Polizei kann sich in einer Zeit des Wettbewerbs um qualifizierten Nachwuchs nicht leisten, in der Personalgewinnung auf eine leistungsfähige Bevölkerungsgruppe zu verzichten. Wenn auch zum Gleichbehandlungsgrundsatz zwischen Mann und Frau und den daraus resultierenden gleichen Einstellungschancen Einigkeit besteht, so sind die damit verbundenen kulturellen und strukturellen Veränderungen immer noch nicht abgeschlossen. Frauen sind z.B. in Führungspositionen immer noch deutlich unterrepräsentiert. Neue Herausforderungen sind mit der Integration von Migranten in die Polizei verbunden, eine vergleichsweise neue und gesellschaftlich notwendige Aufgabe für die Polizei im neuen Jahrtausend.¹⁹



Abb. 2: Die Polizei – Abbild einer modernen Gesellschaft (Quelle: Jochen Tack)

¹⁷ Umfassend: Noethen 2003, z. B. S. 200 ff., 219 ff.

¹⁸ Haselow/Kissmann 2003, S. 123 ff.

¹⁹ Umfassend: Hunold 2008, s. auch MAGS NRW (Hrsg.) 2017, 5. Umsetzungsbericht zur Landesinitiative. Mehr Migrantinnen und Migranten in den Öffentlichen Dienst – Interkulturelle Öffnung der Landesverwaltung. S. 16. Seit 2010 haben z.B. in NRW mit leichten Schwankungen 11 % der jährlich eingestellten Polizeianwärter und -anwärterinnen einen Migrationshintergrund.

1.2 Europa/Bund/Länder Kompetenzen

1.2.1 Europäisierung der Inneren Sicherheit

Eines der Hauptelemente der Europäisierung ist die Freizügigkeit für die Bürger Europas. Bereits 1985 haben die sogenannten Schengen²⁰-Länder vereinbart, ihre Grenzkontrollen zugunsten von Kontrollen an den Außengrenzen der beteiligten Länder einzustellen.²¹ Dem Abkommen sind im Laufe der Jahre folgende Länder beigetreten:

Land	Wegfall der Grenzkontrollen
Belgien, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Portugal, Spanien	26.03.1995
Österreich	01.12.1997
Dänemark, Finnland, Island, Norwegen, Schweden	01.12.2000
Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn	21.12.2007
Schweiz	12.12.2008 (Luftgrenzen ab 29.03.2009)

Abb. 3: Mitgliedstaaten des Schengen-Raums (sogenannte Vollenwender)

Mit einem Schengen-Visum ist der Aufenthalt für 3 Monate erlaubt, die Binnengrenzkontrollen sind entfallen. Island und Norwegen wenden das Schengener Abkommen aufgrund eines Assoziierungsabkommens mit der Europäischen Union (EU) voll an. In diesen Ländern werden gemeinsame Bestimmungen und Verfahren für Visa, Asylanträge und Grenzkontrollen angewendet. Irland und das Vereinigte Königreich sind nicht Unterzeichner des Schengen-Abkommens, beteiligen sich aber mit Billigung der EU an der verstärkten Zusammenarbeit von Polizei und Justiz in Strafsachen, bei der Drogenbekämpfung und bei dem Schengener Informationssystem (SIS).

Begleitet war die Abschaffung der Binnengrenzkontrollen in der Anfangsphase von der Befürchtung, dass damit auch ein Hemmfaktor für die internationale Kriminalitätsentwicklung verloren gehen könnte. Um diese Sicherheitsinteressen

²⁰ Benannt nach dem Ort des Abkommens, Schengen in Luxemburg.

²¹ Schengener Abkommen zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen vom 14.06.1985 (GMBI.1986, S. 79 ff.).

zu berücksichtigen, wurden Ausgleichsmaßnahmen beschlossen. Damit sollte die innere Sicherheit der Mitgliedstaaten gewährleistet werden. Zu diesen Ausgleichsmaßnahmen zählt die Verbesserung der polizeilichen Zusammenarbeit.

Ausgleichsmaßnahmen der polizeilichen Zusammenarbeit sind insbesondere

- die grenzüberschreitende Nacheile,
- das grenzüberschreitende Observationsrecht,
- die polizeiliche Rechtshilfe,
- die polizeiliche Informationshilfe²²

U.a. das **Schengener Durchführungsübereinkommen**²³ und bilaterale Ergänzungsverträge enthalten für die polizeiliche Zusammenarbeit die entsprechenden Rechtsgrundlagen.²⁴ Auf Grundlage solcher bilateraler Ergänzungsverträge sind zwischen den einzelnen Vertragsländern gemeinsame Dienststellen und Verbindungsstellen eingerichtet worden. Ein Beispiel dafür ist die Verbindungsstelle EPICC in Kerkrade, in der belgische, deutsche und niederländische Polizeikräfte u.a. die Ersuchen um polizeiliche Informationshilfe zwischen den Partnerstaaten unterstützen.

Ein wichtiges Hilfsmittel der polizeilichen Zusammenarbeit ist das **Schengener Informationssystem (SIS)**. Auf dieses Fahndungssystem haben die Schengen-Länder Zugriff. Die Eingabe und Pflege des Datenbestandes obliegt der ausschreibenden Stelle nach dem jeweiligen nationalen Recht. Zuständig für diese Aufgabe ist in Deutschland das Bundeskriminalamt. Ergänzt wird das SIS durch Recherche- und Analysesysteme (Europol-Datenbanken) sowie durch EU-Datenbanken der Migrationsverwaltung (Fingerabdrucksystem Eurodac und das Visa-Informationssystem VIS).²⁵

Im **Prümer Vertrag**²⁶ wurde der

- automatisierte Austausch von DNA-Daten, Fingerabdruckdaten und Daten aus Kraftfahrzeugregistern zwischen den Staaten und

22 s. dazu Aden 2018, IV. 3., Rn. 230 ff.

23 Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14.06.1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen vom 19.06.1990 in der gemäß Ratsbeschluss zur Bestimmungen des Schengen-Besitzstandes ... vom 20.05.1999 (ABl. EG L 176 vom 10.07.1999, S. 1 ff.) im ABl. EG L 239 vom 22.09.2000, S. 19 ff. veröffentlichten Fassung, zuletzt geändert durch VO (EU) Nr. 265/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25.03.2010 (ABl. EU L 85 S. 1).

24 Zu den einzelnen Rechtsgrundlagen der Nachteile und Observation vgl.: Aden 2018, VI. 4. und 5. sowie zur Rechtshilfe V. 1.

25 Ebenda, IV. 1 a-c.

26 Vertrag zwischen dem Königreich Belgien, der Bundesrepublik Deutschland, dem Königreich Spanien, der Französischen Republik, dem Großherzogtum Luxemburg, dem Königreich der Niederlande und der Republik Österreich über die Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus, der grenzüberschreitenden Kriminalität und der illegalen Migration vom 27.05.2005 (in Prüm/Eifel).

- Informationsaustausch über terroristische Gefährder und Hooligans und verschiedene Formen der operativen polizeilichen Zusammenarbeit wie etwa gemeinsame Streifen und polizeiliche Hilfeleistung bei Unglücksfällen und Großereignissen

vereinbart.

Der Vertrag enthält darüber hinaus umfangreiche Datenschutzbestimmungen, die insbesondere den automatisierten Datenaustausch betreffen.

In der Folge sind sieben weitere EU-Staaten dem Prümer Vertrag beigetreten. 2008 wurde der Vertrag in Europäisches Recht überführt.²⁷

Das **Europäische Polizeiamt (Europol)**²⁸ dient der Unterstützung der zuständigen Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und wurde erst 2009 „finanzierte Stelle“ der EU.²⁹ Es besitzt damit Rechts- und Geschäftsfähigkeit. Der Einrichtungsbeschluss ersetzt das Europol-Übereinkommen von 1995. Europol fungiert in erster Linie als Kriminalpolizeiliche Zentralstelle Europas, soll u.a. die Kriminalitätsbekämpfung der Mitgliedstaaten durch Informationsaustausch unterstützen und das Europol-Informationssystem unterhalten. Europol unterstützt gemeinsame Ermittlungsgruppen der Mitgliederstaaten, wobei das Europol-Personal nach Maßgabe der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten mitwirken kann. Seit 2016 hat Europol die Zuständigkeit, die Prävention und die Bekämpfung von Terrorismus und schwerer Kriminalität zu unterstützen und zu verstärken.³⁰ Als Aufgaben sind dabei die Informationsverarbeitung und der -austausch sowie die Koordinierung von Ermittlungen und operativen Maßnahmen übertragen. Zu Zwangsmaßnahmen ist Europol weiterhin nicht berechtigt.³¹

Der Europäische Haftbefehl vereinfacht und beschleunigt die Auslieferung von Straftätern.³² Für die Rechtshilfe liegen mit den Richtlinien für den Verkehr mit dem Ausland in strafrechtlichen Angelegenheiten (RiVAsT) wichtige Durchführungsvorschriften vor, die u.a. auch Musterformulare und vorgefertigte Textbausteine enthalten. Im Zusammenhang mit Ad-hoc-Einsatzlagen des Wachdienstes dürfte auch die Möglichkeit zur polizeilichen Festnahme (Ersuchen um Auslieferung)³³ künftig an Bedeutung gewinnen.

27 Beschluss 2008/615/JI des Rates vom 23.06.2008 zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität. In Deutschland umgesetzt durch: Gesetz zur Umsetzung des Beschlusses des Rates 2008/615/JI vom 23.06.2008 zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität, in Kraft gesetzt am 05.08.2009.

28 Ausführlich zur Entwicklung von Europol: Aden 2018, III.

29 Beschluss des Rates vom 06.04.2009 zur Errichtung des Europäischen Polizeiamts (Europol) (2009/371/JI).

30 Art. 3 der Verordnung (EU) 2016/794 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2016 ausführlich: Aden, H. 2018, III.1. Rn. 104 ff.

32 Für die Auslieferung an die Mitgliedstaaten der Europäischen Union vgl. §§ 80 ff. IRG i.d.F. der Bekanntmachung vom 27.06.1994 (BGBl. I S. 1537), zuletzt geändert durch Gesetz vom 10.12.2019 (BGBl. I S. 2128).

33 Vgl. RiVAsT, Nr. 86 ff. i.d.F. der Bekanntmachung vom 23.12.2016 (BAnz AT 12.10.2017 B1).

Die **Europäisierung der inneren Sicherheit** in den ersten Entwicklungsstufen ist kritisiert worden, da zunächst keine Verfahren der parlamentarisch-demokratischen und gerichtlichen Kontrolle als Äquivalent vorhanden waren.³⁴ Der Maastrichter Vertrag³⁵ erklärte die Bereiche Asylpolitik, Kontrolle der Außengrenzen und Einwanderungspolitik zum „Gemeinsamen Interesse“. Fragen der inneren Sicherheit verblieben allein in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Erst mit dem **Amsterdamer Vertrag**³⁶ beschlossen die Staats- und Regierungschefs, den Aufbau des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts voranzubringen. Darin wurde durch die Europäische Union vereinbart, „den Bürgern [...] mehr Sicherheit zu bieten, indem sie ein gemeinsames Vorgehen der Mitgliedstaaten im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen entwickelt sowie Rassismus und Fremdenfeindlichkeit verhütet und bekämpft“.³⁷ Mit der Unterzeichnung des Vertrags von Amsterdam wurde diese zwischenstaatliche Zusammenarbeit in den Rechtsrahmen der EU einbezogen.

Im **Haager Programm**³⁸ wurden dann Leitlinien für eine grundrechtskonforme Asylpolitik, Zuwanderungsregulierung und Kontrolle der Außengrenzen, die Bekämpfung des internationalen Verbrechens und des Terrorismus sowie Fortschritte bei der gegenseitigen Anerkennung von Gerichtsentscheidungen in Zivil- und Strafsachen beschlossen. Die Europäisierung wird damit in ihrer Entwicklung zunehmend transparent. Kritisiert wird allerdings, dass es vielfache von Einzelstaaten gewünschte Sonderregelungen gibt. Positiv ausgedrückt ermöglicht das Staaten, die eine weitergehende Integration und Zusammenarbeit wünschen, diese auch auszubauen. Es führt aber auch zu äußerst detaillierten Sonderregelungen, die sich entsprechend kompliziert lesen, umfangreiche vertragsrechtliche Kenntnisse voraussetzen und „die Möglichkeit einer transparenten und partizipationsfähigen Verfassungsgebung in der EU in immer weitere Ferne rücken lässt“.³⁹

1.2.2 Bund-/Länderkompetenzen

Verfassungsrechtlich ist die Gesetzgebungs- von der Verwaltungskompetenz zu unterscheiden. Grundaussage des Grundgesetzes (GG) ist, dass die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder ist, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt.⁴⁰ Das Recht der Gesetzgebung ist den Ländern gemäß Art. 70 (1) GG übertragen, wenn das Grundgesetz dem Bund keine ausdrücklichen Gesetzgebungs-

34 Lange et al. 1999, I.1.

35 EU-Amtsblatt Nr. C 191 vom 29.07.1992.

36 EU-Amtsblatt Nr. C 340/1 vom 10.11.1997.

37 Ebenda, Art. K.1.

38 EU-Amtsblatt Nr. C 236 vom 24.09.2005.

39 Lange et al. 1999, I.2.

40 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.05.1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15.11.2019 (BGBl. I S. 1546).

befugnisse überträgt. Dieses Regel-Ausnahme-Verhältnis gilt gleichermaßen für die Verwaltungskompetenzen. Gemäß Art. 83 GG führen die Länder auch die Bundesgesetze als eigene Sache aus, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt.

Die **gesetzgeberischen** und **exekutiven Kompetenzen** für polizeiliche Angelegenheiten überlässt das Grundgesetz im Großen und Ganzen den **Ländern**. Ausnahmen von diesem Grundsatz sind gesetzgeberisch durch Art. 73 (1)

- Nr. 5 (Grenzschutz),
- Nr. 6 (Luftverkehr),
- Nr. 6a (Verkehr von Eisenbahnen)⁴¹,
- Nr. 9a (Abwehr von Gefahren durch den internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalamt, BKA),
- Nr. 10 GG (kriminalpolizeiliche Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern, BKA)

regelt.

Die Verwaltungskompetenz ist dem Bund gemäß Art. 87 (1) Satz 2 GG lediglich für die Bundespolizei⁴² und das Bundeskriminalamt übertragen.⁴³

Diese Verfassungslage führt somit zu dem Grundsatz: „**Polizei ist Ländersache!**“ Dies wird durch das Bundesverfassungsgericht eindrücklich unterstrichen, indem es dem Bundesgesetzgeber vorgibt: „Der Bundesgrenzschutz darf nicht zu einer allgemeinen, mit den Landespolizeien konkurrierenden Bundespolizei ausgebaut werden und damit sein Gepräge als Polizei mit begrenzten Aufgaben verlieren.“⁴⁴

Für die Hauptaufgabengebiete der Gefahrenabwehr und der Strafverfolgung gilt: Das Gesetzgebungsrecht für das allgemeine Polizeirecht obliegt den Ländern, weil im Grundgesetz eine Zuweisung dafür an den Bund nicht vorhanden ist. Für das Aufgabengebiet der Strafverfolgung besteht gemäß Art. 74 (1) Nr. 1 GG eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz, von dem der Bund z.B. mit dem Strafgesetzbuch und der Strafprozessordnung in weiten Bereichen Gebrauch gemacht hat. Zuständig für die Strafverfolgung ist den verfassungsrechtlichen Regelungen entsprechend aber grundsätzlich die Länderpolizei.⁴⁵

41 Überwiegender Eigentümer der Eisenbahn ist der Bund, daraus ergibt sich die ungeschriebene Gesetzgebungskompetenz für die Wahrnehmung bahnpolizeilicher Aufgaben, die „luftpolizeiliche“ Gesetzgebungskompetenz ergibt sich aus dem Sachzusammenhang, s. dazu BVerfGE 97, 198, 218 ff.

42 1992 sind der Bundespolizei durch das Aufgabenübertragungsgesetz die Aufgaben der Sicherheit des Flug- und Bahnverkehrs übertragen worden, die verfassungsrechtliche Zulässigkeit dieser Aufgabenübertragung wurde durch das Bundesverfassungsgericht bestätigt (BVerfGE 97, 198).

43 Ausführlich zur verfassungsrechtlichen Ausgangslage und zu weiteren Bundesbehörden mit Aufgaben der Gefahrenabwehr: Gade und Kieler 2008, III.

44 BVerfGE 97, 198, 2. Leitsatz.

45 Die Strafverfolgungsaufgaben der Bundespolizei sind abschließend in § 12 BPolG benannt; darüber hinaus kann sie nur im Rahmen der Eilfallzuständigkeit tätig werden, d.h. sie kann unaufschiebbare Maßnahmen treffen und den Fall dann an die Länderpolizei abgeben.

1.3 Aufgaben der Polizei

Die Aufgaben der Polizei ergeben sich aus Recht und Gesetz. Diese verfassungsrechtliche Aussage greift auch die PDV 100 auf und verweist auf die gesetzlichen Aufgabenzuweisungen an die Polizei.⁴⁶ Der materielle Polizeibegriff, der alle mit der Gefahrenabwehr zusammenhängenden Tätigkeiten umfasst, ist abzugrenzen von der Polizei im formellen Sinne.⁴⁷ Im materiellen Sinne werden polizeiliche (d.h. Gefahren abwehrende) Aufgaben z.B. auch durch kommunale Ordnungsämter wahrgenommen. Die PDV 100 ist allerdings ausschließlich an die Behörden des Polizeivollzugsdienstes als Polizei im formellen Sinne gerichtet. Polizeidienstvorschriften werden durch den jeweiligen Landes- bzw. Bundesminister durch Erlass in Kraft gesetzt, so u.a. auch durch den Bundesfinanzminister für die mit Polizeivollzugsaufgaben betrauten Zollfahndungsämter und das Zollkriminalamt.⁴⁸

Gesetzliche Aufgabenzuweisungen sind in jeder Lagebeurteilung im Lagefeld Auftrag (s. dazu 6.2) zu prüfen. Diese sind in den Polizeigesetzen der Länder geregelt und umfassen im Wesentlichen:

– **Die Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung**⁴⁹

Für den Polizeivollzugsdienst ist dies eine subsidiäre Aufgabe, d.h., es werden nur unaufschiebbare Maßnahmen der Gefahrenabwehr getroffen.⁵⁰ Diese Begrenzung des Polizeivollzugsdienstes auf die Eilfallzuständigkeit entspricht der Entwicklung des bürgerlich-liberalen Rechtsstaates seit Mitte des 19. Jahrhunderts (vgl. oben 1.1).

– **Die Verhütung von Straftaten und vorbeugende Bekämpfung von Straftaten sowie die Vorbereitung auf Gefahrenfälle**

Die Subsidiaritätsregel gilt hier nicht, der Polizeivollzugsdienst nimmt diese Aufgaben in originärer Zuständigkeit wahr. Handlungen, die Tatbestände des Strafrechts erfüllen, bedrohen immer die Unverletzlichkeit der Rechtsordnung als Schutzgut der öffentlichen Sicherheit.

Die Aufgabenfelder der Gefahrenvorsorge und der vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten bleiben in ihrer Eingrenzung in der Literatur umstritten. „Die Tätigkeit allgemeiner Gefahrenverhütung (-vorbeugung) [...] wird weder durch eine konkrete Gefahr noch durch einen typisierten abstrakten Gefahrentatbestand situativ eingegrenzt.“⁵¹ Ihre Relevanz finden diese Zuständigkeiten insbesondere in der vorsorglichen Erhebung von Daten zur Gefahrenabwehr sowie verdachts-

46 PDV 100, Nr. 1.2.

47 Thiel 2020, RdNr. 7 ff.

48 Deren Zuständigkeit zur Verfolgung von Steuerstraftaten ergibt sich aus § 386 AO.

49 Nordrhein-Westfalen hat 2009 die öffentliche Ordnung als Schutzgut wieder in das Polizeigesetz aufgenommen; Bremen und Schleswig-Holstein beschränken sich in ihren Polizeigesetzen auf die öffentliche Sicherheit.

50 Vgl. z.B. § 1 (1), Satz 3 PolG NRW i.d.F. der Bekanntmachung vom 25.07.2003 (GV. NRW. S. 441), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19.12.2019 (GV. NRW. S. 995).

51 Denninger 2012, Rn. D 45.

und ereignisunabhängigen Kontrollen.⁵² Im rechtlichen Sinne ergibt sich damit die Frage, inwieweit die Polizei ihre Zuständigkeiten über Gebühr ausdehnt und aus Managementsicht ist jeweils zu klären, welche Kernaufgaben mit welchen Ressourcenansätzen zu erfüllen sind. Dazu können die Innenministerien entsprechende Standards festlegen oder Zielvereinbarungen treffen, z.B. regelt NRW die Standards der Aufgabenwahrnehmung im Rahmen der Kriminalprävention durch einen Erlass.⁵³

– **Schutz privater Rechte**

Die Aufgabe wird nur dann wahrgenommen, „wenn gerichtlicher Schutz nicht rechtzeitig zu erlangen ist und wenn ohne polizeiliche Hilfe die Verwirklichung des Rechts vereitelt oder wesentlich erschwert werden würde“⁵⁴. Dazu können insbesondere Maßnahmen der Identitätsfeststellung oder die Sicherstellung von Sachen notwendig sein. Ist dies nicht notwendig, z.B. weil die Streitparteien untereinander bekannt sind, verweist die Polizei auf den Rechtsweg.

– **Amts- und Vollzugshilfe**

Die Polizeigesetze greifen damit die in Art. 35 GG normierte Verpflichtung zur Amtshilfe auf. Wird die Polizei ersucht, Maßnahmen anderer Behörden durch die Anwendung unmittelbaren Zwangs durchzusetzen, handelt es sich um einen Fall der Vollzugshilfe im engeren Sinne.⁵⁵ Die Innenministerien der Länder haben spätestens in den 90er-Jahren begonnen, die Vollzugspolizei von sogenannten polizeifremden Aufgaben zu entlasten („Aufgabenkritik“). Die Polizei soll sich auf ihre Kernaufgaben konzentrieren. Daher sollen Amtshilfeleistungen der Polizei grundsätzlich nur ergänzenden Charakter besitzen und dürfen keinesfalls dauerhafter Natur sein, weil sie sonst „...de facto in den Kreis eigener Aufgaben der ersuchten Behörde...“ fallen.⁵⁶

– **Übertragung von Aufgaben durch andere Rechtsvorschriften**

Unter andere Rechtsvorschriften fallen insbesondere die Strafverfolgungsaufgabe der Polizei nach § 163 (1) StPO und die Aufgabe der Ordnungswidrigkeitenverfolgung nach § 53 (1) OWiG. Für die Strafverfolgung hat die Polizei das Legalitätsprinzip⁵⁷ zu beachten, für die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten gilt das Opportunitätsprinzip⁵⁸. Eine weitere Aufgabenzuweisung ergibt sich zur Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung des Straßenverkehrs aus § 44 (2) StVO. Die Länder weisen darüber hinaus der Polizei über landesrecht-

52 Ausführlich ebenda, Rn. D 1–10.

53 RdErl. d. Innenministeriums - 42 - 62.02.01 - Vom 09.05.2019 (MBI. NRW. 2019, S. 181).

54 Vgl. Polizeigesetze der Länder, u.a. Polizeigesetz NRW a.a.O., § 1 (2), Bremer Polizeigesetz a.a.O., § 1 (2).

55 Denninger 2012, Rn. D 218 ff.

56 Ebenda, Rn. D 227, mit Hinweis auf § 4 (2) Nr. 2 VwVfG.

57 Strafprozessordnung i.d.F. der Bekanntmachung vom 07.04.1987 (BGBl. I S. 1074; ber. 1319), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22.4.2020 (BGBl. I S. 840), § 163, „... haben Straftaten zu erforschen ...“

58 § 53 (1) des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten i.d.F. der Bekanntmachung vom 19.02.1987 (BGBl. I S. 602), zuletzt geändert durch Gesetz vom 09.12.2019 (BGBl. I S. 2146), „... haben nach pflichtgemäßem Ermessen Ordnungswidrigkeiten zu erforschen ...“

liche Zuständigkeitsverordnungen Aufgaben zu, beispielsweise auf dem Gebiet des Versammlungsrechts⁵⁹ oder des Jugendschutzes⁶⁰.



Abb. 4: Geschwindigkeitskontrollen zur Verkehrsunfallbekämpfung (Quelle: Jochen Tack)

In **Gemengelagen**⁶¹, in denen strafverfolgende und Gefahren abwehrende Maßnahmen zugleich zu treffen sind, können zwischen diesen Aufgabenfeldern Konkurrenzen entstehen. Dann kann es notwendig sein, einer Aufgabe zunächst Vorrang einzuräumen. Die PDV 100 formuliert dazu den Grundsatz, dass die Gefahrenabwehr der Strafverfolgung vorgeht.⁶²

Beispiel:

Eine Funkstreifenbesatzung beobachtet nachts einen Pkw-Fahrer, der in Schlangenlinien innerorts ohne Licht fährt. Als die Beamten dem Pkw mit dem Ziel folgen, den Fahrer anzuhalten und zu kontrollieren, biegt dieser ab und fährt dabei einen Fußgänger an, der verletzt auf der Straße liegen bleibt. Der Pkw-Fahrer bleibt nicht stehen und flüchtet mit dem Pkw. Der Pkw-Fahrer begeht also schwerwiegende Straftaten (Straßenverkehrsgefährdung, fahrlässige Körperverletzung, Verkehrsunfallflucht), die durch die Polizeibeamten zu verfolgen sind. Gleichzeitig liegt ein Verletzter auf der Straße, für den die Erste-Hilfe-

59 Verordnung über Zuständigkeiten nach dem Versammlungsgesetz in NRW vom 02.02.1987 (GV. NRW. S. 62), zuletzt geändert durch VO vom 09.09.2014 (GV. NRW. S. 500).

60 Verordnung über Zuständigkeiten im Bereich der Jugendwohlfahrt nach dem Jugendschutzgesetz, dem Sozialgesetzbuch VIII – Kinder- und Jugendhilfe – und dem Jugendfreiwilligendienstgesetz (Jugendwohlfahrtszuständigkeitsverordnung – ZuVO JuWo), 10.11.2009 (GV. NRW. S. 586).

61 Denninger 2012, Rn. D 192.

62 PDV 100, Nr. 1.2.

Maßnahmen der Polizeibeamten lebenswichtig sein könnten und der zudem vor einem weiteren Unfall durch Überfahren geschützt werden muss. Die Polizeibeamten müssen den Gefahren abwehrenden Maßnahmen Vorrang einräumen und zunächst Erste Hilfe leisten. Der Strafverfolgung können sie zunächst nur durch Auslösung einer Tatortbereichsfahndung gerecht werden.

Dieses Beispiel ist unstrittig. Es ist hierbei wichtig zu vermitteln, dass es von diesem Grundsatz eine Vielzahl von Ausnahmen gibt. So ist die beweissichere Verfolgung von Straftaten, insbesondere bei Serien- und Intensivtätern oder in besonderen Kriminalitätsfeldern wie der Organisierten Kriminalität, oft nur mit verdeckten Maßnahmen möglich, bei denen zumindest abgewartet wird, bis der Täter eine Tat begeht bzw. dazu ansetzt. Allerdings ist auch in diesen Fällen abzuwägen, ob der Gefahrenabwehr Vorrang eingeräumt werden muss, etwa wenn durch die Tat ein Opfer unter den Augen der Polizei verletzt werden könnte. Beispiele dafür wären ein geplanter, bewaffneter Raubüberfall oder eine bevorstehende Sexualstraftat durch einen observierten Tatverdächtigen. Zur Beurteilung dieser Frage sind Erkenntnisse über die jeweiligen Umstände des Einzelfalls und sichere Rechtskenntnisse der einschreitenden Polizeibeamten unverzichtbar.

1.4 Sicherheitsstrategien

Die Polizei hat mit quantitativen und qualitativen Aufgabenzuwächsen zu kämpfen. Neue bzw. veränderte Kriminalitätsphänomene (Internetkriminalität, Politisch Motivierter Kriminalität usw.) aber auch Entwicklungen bei Großeinsätzen (Sport und Gewalt usw.) binden Personal, wobei in einigen Bundesländern gleichzeitig Personal abgebaut wird oder die Polizei hohe Altersstrukturen der Belegschaft aufweist. In der Realität führt das dazu, dass nicht alle Aufgaben mit gleicher Intensität verfolgt werden können. Es ist daher unumgänglich, Schwerpunkte der Aufgabenwahrnehmung festzulegen („Kernaufgabenorientierung“). Aufgabe des Managements ist es dabei, diese Schwerpunktsetzungen nicht dem Zufall zu überlassen, sondern durch strategische Planung die Aufgabenwahrnehmung der Polizei zielgerichtet auszurichten. „Strategie wird definiert als die grundsätzliche, langfristige Verhaltensweise (Maßnahmenkombination) der Unternehmung und relevanter Teilbereiche gegenüber ihrer Umwelt zur Verwirklichung der langfristigen Ziele.“⁶³ Wesentliche Bestandteile des Strategiebegriffs sind damit die Bedeutung und die Langfristigkeit der zu planenden Aufgaben.

In NRW hat das Innenministerium sogenannte Fachstrategien erlassen, auf deren Basis die Polizeibehörden jährliche Sicherheitsprogramme (Planung) und Sicherheitsbilanzen (Ergebnisse, Entwicklungen) erstellen. Die Fachstrategien beziehen sich auf die Kernaufgaben

63 Gabler Wirtschaftslexikon 2018. URL: <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/strategie-43591/version-266920>.

- Einsatzbewältigung,
- Kriminalitätsbekämpfung und
- Verkehrsunfallbekämpfung.

Darin werden den Polizeibehörden Rahmen vorgegeben, die sie ihrerseits z.B. mittels Zielvereinbarungsverfahren planerisch ausfüllen können. Die Umsetzung von Sicherheitsstrategien erfolgt in den Ländern nach unterschiedlichen Verfahren und Konzepten.



Abb. 5: Radstreifen – Bürgernähe auf zwei Rädern (Quelle: Jochen Tack)

1.5 Rolle und Selbstverständnis der Polizei

Rollen erfüllen eine allgemeine soziale Orientierungsfunktion im Hinblick auf Erwartungen, Werte, Handlungsmuster und Verhaltensweisen von Personen. Für die Umwelt wird der Rolleninhaber damit berechenbar, ihm werden rollenbezogene Verhaltensweisen usw. zugeschrieben. Der Rolleninhaber selbst erhält damit zunächst eine Orientierung, er weiß, was von ihm erwartet wird. Problematisch werden solche Zuschreibungsprozesse, wenn der Rolleninhaber „aus der Rolle fällt“ und damit interne oder externe Erwartungshaltungen enttäuscht.⁶⁴ Das **Selbstverständnis** kann man als Selbstbild der Organisation Polizei und deren Beschäftigten umschreiben. Die Beschäftigung mit dem Selbstbild sorgt dafür, dass die Organisationsangehörigen sich mit ihrem Rollenverständnis auseinandersetzen. Dies verhindert, dass allzu divergierende Auffassungen über erwartete Verhaltensweisen der Organisationsangehörigen entstehen.

64 Vgl. zu Begriff und Relevanz der „Rolle“: Miebach 2010, S. 39 ff.

Die Rolle der Polizei als Organisation wird im Wesentlichen durch ihre **Garantenstellung** für die **Innere Sicherheit** und das hauptsächlich der Polizei zugeschriebene **Gewaltmonopol** geprägt. Als Orientierungsrahmen für das konkrete soziale Handeln der Polizei eignet sich diese Beschreibung allerdings nur bedingt. So werden die bürgerorientierte Polizeiarbeit, Hilfeleistungen für Bürger in Notsituationen, die Stärkung des Sicherheitsgefühls bzw. die Reduzierung der Verkehrsunfall- und Kriminalitätsfurcht sowie die Amts- und Vollzugshilfe der Polizei für andere Behörden dadurch nur ungenau erfasst.⁶⁵

Polizeiliches Handeln und gesetzliche Bestimmungen lassen häufig **Ermessens- und Beurteilungsspielräume**, die es auszufüllen gilt, ohne dass es immer Regeln dafür gibt. In vielen Einsatzsituationen sind Fragen von **Moral und Ethik** zu berücksichtigen, beispielsweise im Umgang mit hilflosen Personen. Klarheit über die eigene Rolle und das Selbstverständnis helfen, solche Bewertungsspielräume angemessen auszuüben.

Die PDV 100 hat sich in der Beschreibung von Rolle und Selbstverständnis verständlicherweise auf Kernaussagen beschränkt.

Wesentliche Aussagen zum Leitbild und Selbstverständnis sind in der Nr. 1.1 der PDV 100 niedergelegt:

- Oberstes Gebot polizeilichen Handelns ist Achtung und Schutz der Menschenwürde.
- Die Polizei ist wesentlicher Garant für die Innere Sicherheit. Sie unterliegt umfassender öffentlicher Kontrolle.
- Rechtsanwendungsfreie Räume dürfen nicht geduldet werden.
- Ihre Integrität ist unabdingbare Voraussetzung für das Vertrauen der Bürger in ihre Polizei.
- Sie ist an Recht und Gesetz unter Berücksichtigung politischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Rahmenbedingungen gebunden.
- Als Folge des Primats der Politik sind erfüllbare politische Leitlinien notwendig. Ihrer sicherheitspolitischen Verantwortung kommt sie in erster Linie durch Beratung nach.
- Die Polizei gewährleistet durch den Schutz der Grundrechte auch die Austragung von Konflikten in den durch Recht und Gesetz gezogenen Grenzen.
- Gesellschaftliche Probleme sind mit politischen und nicht mit polizeilichen Mitteln zu lösen. Bei demokratischen Auseinandersetzungen hat sich die Polizei thematisch neutral zu verhalten.
- Die Polizei hat sich bei ihrem Tätigwerden nicht nur an der Sicherheitslage, sondern auch am Sicherheitsgefühl der Bevölkerung zu orientieren.

65 Vgl. Ahlf 2000, S. 166.

2 Einführung in die Einsatzlehre

2.1 Einordnung in die Fachdisziplinen

Einsätze zeichnen sich durch unterschiedlichste und wechselnde Anforderungen an die verantwortlichen Polizeibeamten aus. Kräfte müssen oft unter Zeitdruck koordiniert werden. Der Einsatz technischer Führungs- und Einsatzmittel (FEM) sowie deren Einsatzmöglichkeiten und Grenzen sind in Betracht zu ziehen. Die durchzuführenden Maßnahmen müssen rechtlich zulässig sein. In Gefahren- und Konfliktlagen trifft der Polizeibeamte auf emotionalisierte und ggf. traumatisierte Menschen. Viele Einsätze sind für die Polizeibeamten selbst belastend. Unterschiedlichste persönliche, fachliche und soziale Kompetenzen sind Voraussetzung für erfolgreiches Einsatzverhalten.

Auf die Einsatzlehre wirken daher eine Vielzahl unterschiedlicher **Wissensgebiete** ein.

Bedeutsame Lehrinhalte für die Einsatzlehre vermitteln z.B.

- die Rechtsfächer über die Rechtsgrundlagen polizeilicher Maßnahmen sowie die Strafbarkeit von Verhalten,
- die Psychologie über die Kommunikationsführung, die Angst- und Stressbewältigung und zu erwartende Handlungsweisen von Tätern, Opfern und weiteren Beteiligten,
- die Soziologie über Gruppenstrukturen, Rollenverhalten sowie schichten- und kulturspezifisches Verhalten,
- die Politikwissenschaft über die Kriminal- und Polizeipolitik, lokale Sicherheitspolitik und Politisch Motivierte Kriminalität,
- die Verkehrslehre, da Einsätze oft im öffentlichen Raum stattfinden, Verkehrsmaßnahmen erforderlich sind und Verkehrsunfälle selbst Einsatzanlässe sind,
- die Führungslehre über die Organisation der Polizeiarbeit und die Führung in Organisationen,
- die Ethik über die ethische Bewertung und Rechtfertigung polizeilichen Handelns.

Die Einsatzlehre beruht darüber hinaus in hohem Maße auf **Erfahrungswissen**, d.h., dass Praxiseinsätze analysiert und systematisch aufbereitet werden müssen, um z.B. Wirkweisen polizeilicher Einsatzkonzepte und strukturelle Gemeinsamkeiten in Einsatzverläufen zu erkennen. Dadurch können wiederum Eigen-sicherungshinweise oder auch besondere Einsatzgrundsätze weiterentwickelt werden (vgl. Nr. 3.5.3 und 11 zu Einsatznachbereitungen).

Hervorzuheben ist auch die Rolle der Polizeiforschung, deren Ergebnisse ihren Niederschlag in der Aus- und Fortbildung finden müssen, wenn die Polizei mit den gesellschaftlichen und technischen Entwicklungen Schritt halten will.

Die Einsatzlehre stellt mithin die „Theorie für die Praxis“ und umgekehrt ist die Berufspraxis gleichzeitig „angewandte Einsatzlehre“⁶⁶ mit Einfluss auf die Lehre.

2.2 Historie der Polizeiverwendungslehre

Die Schutzpolizisten des 19. Jahrhunderts waren lange Zeit ehemalige Soldaten, die ihren Dienst in der Polizei als Fortsetzung ihrer militärischen Karriere sahen: Sie trugen weiterhin eine Uniform, eine Pickelhaube und waren mit Säbeln bewaffnet. Die zumeist militärischen Rangbezeichnungen waren Kopien des militärischen Vorbilds und repräsentierten damit die Amtsautorität.⁶⁷ Bis zu dieser Zeit gab es für die Polizei keine einheitliche Polizeiverwendungslehre. Während der damaligen Polizeiausbildung dominierten der militärische Drill und die Ausbildung zur „Waffen- und Manneszucht“. Erst die Entwicklung der Polizei in der Weimarer Republik war von der langsamen Emanzipierung der Polizei vom Militär geprägt (vgl. Nr. 1.1). Das preußische Innenministerium erließ im Jahre 1929 die „Vorschrift für die Polizei“ (VfdP). Darin wurden u. a. folgende Ausführungen zur Polizeiverwendung gemacht:

- Der Dienst der Polizei ist Dienst am Volke.
- Jeder Polizeibeamte soll Freund, Helfer und Berater des Publikums sein.
- Höflichkeit, gepaart mit ruhiger Entschiedenheit, werden das Ansehen des Beamten erhöhen und ihm die nötige Achtung in jeder Lage verschaffen.

Als Vorläufer der heutigen Einsatzlehre hat sich in den 30er-Jahren eine **Polizeiverwendungslehre** entwickelt. Dieses neue Lehrfach stand bereits 1931 im Lehrplan der „Höheren Polizeischule Potsdam-Eiche“ und war bis zum Ende der 60er-Jahre Ausbildungsfach für zukünftige Polizeiführer.⁶⁸ Das Lehrfach „Polizeiverwendungslehre“ sah unter anderem folgende Themenbereiche vor:

- Der Polizeiführer und sein Gehilfe
- Abfassen von Meldungen und Berichten
- Großer Aufsichtsdienst, Schutz von Versammlungen und Aufzügen
- Verwendung und Einsatz der Bereitschaftspolizei und des Einzeldienstes im geschlossenen Ort und im Gelände

Die nationalsozialistische Machtergreifung im Januar 1933 hatte auch für die deutsche Polizei eine schnelle Auflösung rechtsstaatlicher Strukturen zur Folge. Die Polizei wurde aus der inneren Verwaltung herausgelöst, zentralisiert und der Verwaltungsgerichtsbarkeit entzogen (vgl. Nr. 1.1).

Die gesellschaftliche Entwicklung nach dem Zweiten Weltkrieg und insbesondere die gewalttätigen Proteste und Beunruhigungen in der Gesellschaft am

66 Schmidt/Neutzler 2010, S. 20.

67 Wunder 1986, S. 89 f.

68 Altmann, in: Schult 1985, S. 248.

Ende der 60er-Jahre, u.a. Demonstrationen gegen die Notstandsgesetzgebung, Fahrpreiserhöhungen und Hochschulpolitik, überforderten die Polizei offenkundig. Mit den gesellschaftlichen Entwicklungen und Demokratisierungsprozessen „nahm auch die Komplexität polizeilicher Sachverhalte zu: Polizeiführer konnten im Allgemeinen nicht mehr auf frühere bewährte Taktiken zurückgreifen und waren vor allem nicht mehr in der Lage, die Wirkung ihrer Maßnahmen auf die Bevölkerung zutreffend einzuschätzen“⁶⁹.

Dies alles verlangte nach neuen Konzepten und geänderten Reaktionen. Einsatztaktiken mussten hinterfragt und geändert, die Ausrüstung zum Teil umgestellt werden. Die Polizei hatte sich rechtlich und taktisch den neuen Formen des gesellschaftlichen Verhaltens anzupassen. Die althergebrachte Auffassung, nach der die Polizei eine Disziplinierungsfunktion gegenüber der Masse der Bevölkerung habe, wurde sukzessive aufgegeben.

Die Entwicklung einer Vorschrift über die Führung und den Einsatz der Polizei in dieser demokratischen Gesellschaft war daher nahezu zwangsläufig. Im Zuge der Polizeireformen in den 70er-Jahren wurde 1975 eine grundlegende Vorschrift über die Führung und den Einsatz der Polizei, die **Polizeidienstvorschrift (PDV) 100**, eingeführt. Die Vorschrift orientiert sich stark an polizeilichen Einsatzanlässen und hat damit einen starken Praxisbezug. Im Fach Einsatzlehre ist sie ein bedeutsamer Lehrinhalt.

Die PDV 100 wurde im Oktober 1999 grundlegend reformiert, da die polizeiliche Einsatzbewältigung sich ebenso wie das Rollenverständnis der Polizei wesentlich weiterentwickelt hatte. Über den Zeitraum von 20 Jahren hatten sich die Rahmenbedingungen u.a. durch Erfahrungen in Zusammenhang mit herausragenden Einsatzanlässen und durch die Rechtsprechung erheblich verändert.⁷⁰

2.3 Dienstvorschriften

2.3.1 Zweck und Regelungsbereiche

„Nur der Dumme muss alle Erfahrungen selbst machen“, so ein *Laotse* zugeschriebenes bekanntes Sprichwort. Polizeidienstvorschriften enthalten in komprimierter Form Erkenntnisse, die in der Regel auf Einsatzerfahrung beruhen bzw. auf fachlichen Einsatzkonzeptionen, die sich vielfach in der Praxis bewährt haben. Darüber hinaus enthalten sie das, was eine professionelle Zusammenarbeit in kritischen und unübersichtlichen Einsätzen erst ermöglicht: die Fachsprache der Polizei. Polizeibeamte müssen in turbulenten Situationen, in denen eine Verständigung und Koordinierung der beteiligten Kräfte oft nur

69 Ebenda, S. 250.

70 Temme 2000b, S. 2.; zur zeitgeschichtlichen Entwicklung der PDV ab den 80er-Jahren vgl.: Kubera 2016, Einführung, B1.

über Funkverbindung möglich ist, unter Zeitdruck unmissverständlich kommunizieren. Missverständnisse können den Einsatzerfolg gefährden und im Zweifel lebensgefährlich für die eingesetzten Kräfte oder andere Beteiligte sein. Die Dienstvorschriften sollen auch ein einheitliches Vorgehen gewährleisten, wenn Polizeikräfte aus unterschiedlichen Behörden oder sogar aus verschiedenen Bundesländern im Einsatz zusammenarbeiten. Sie sollen dem Praktiker und dem Studierenden in der Ausbildung gedankliche Hilfen für die im Einsatz und bei Prüfungen notwendigen Entscheidungen geben. Für die Lagebewältigung geben Dienstvorschriften Regeln vor, ermöglichen das Auffinden des wahrscheinlich besten taktischen Weges und zeigen auch die Grenzen dessen auf, was nach aller Erfahrung vernünftig ist.⁷¹

Polizeidienstvorschriften und **Leitfäden** werden durch die **Vorschriftenkommission (VK)** im Auftrag des Arbeitskreises II (Innere Sicherheit) der Innenministerkonferenz (IMK) erarbeitet.⁷² Dazu bildet die VK Arbeitsgruppen, die sich aus 5–7 Mitgliedern verschiedener Bundesländer und des Bundes nach Sachkunde und Erfahrung zusammensetzen. Das Ergebnis einer solchen AG bündelt also bundesweit vorhandenen Sachverstand zur jeweiligen Thematik.⁷³

Unverzichtbarer Lehrinhalt im **Grundstudium** sind der **Leitfaden 371** und die **PDV 100**, während andere Vorschriften⁷⁴ ihre Relevanz auf den Einsatzanlass bezogen (z.B. Geiselnahmen) im Studium entwickeln.

Grundsätzlich gelten die Vorschriften für alle Polizeibehörden des Bundes und der Länder. Einzelne Vorschriften sind nur in bestimmten Ländern eingeführt. Dann wird der Nummer der Vorschrift zusätzlich die Kurzbezeichnung des jeweiligen Landes beigefügt.

Beispiel:

Vorschrift für den Wachdienst (Wachdienstordnung) – PDV 350 NRW.

Besonderheiten, die nur im betreffenden Bundesland gelten, werden der Vorschrift in einem gesonderten „Landesteil“ angefügt.

Beispiel:

PDV 100, Landesteil NRW.

2.3.2 Bindungswirkung

Dienstvorschriften sind als innerdienstliche Weisungen anzusehen, welche über beamtenrechtliche Gehorsamspflichten grundsätzlich Bindungswirkung entfalten.

⁷¹ Temme 1998, S. 128

⁷² Zur Gremienstruktur vgl. Kubera 2016, Einführung, 3 a).

⁷³ Ebenda, 3 b).

⁷⁴ Vgl. Anlage 18 Nr. 6.4 der PDV 100 (VS-NfD).

ten. Die Regelungsinhalte begrenzen den jeweiligen Ermessensspielraum. Allerdings ist der eigentliche **Bindungsgrad** unterschiedlich ausgeprägt:

- **Leitfäden** enthalten wichtige Hinweise, Regeln und praktische Anleitungen für den täglichen Dienst. Solche Verhaltensrichtlinien bzw. Handlungsempfehlungen haben daher eine geringe Bindungswirkung, zumindest beinhalten sie keine verbindlichen Weisungen (z.B. Leitfaden 371 – Eigensicherung).
- **Polizeidienstvorschriften** entfalten unterschiedlich ausgeprägte Bindungswirkungen: Die Grundlagenvorschrift PDV 100 stellt den Rahmen für die Führung und den Einsatz der Polizei insgesamt dar. Daher haben sich alle anderen Vorschriften hieran inhaltlich und fachsprachlich zu orientieren.⁷⁵

Die PDV 100 ist als Grundlagenvorschrift somit richtungsweisend für alle anderen Dienstvorschriften. Die Bandbreite der Regelungen in der PDV 100 reicht von Feststellungen bis hin zu konkreten Vorgaben. Je stärker der Vorgabencharakter ist, umso gewichtiger müssen die Gründe sein, wenn man davon abweichen will.

Spezielle Dienstvorschriften z.B. zum Einsatz bei Geiselnahmen oder Staatsbesuchen und sonstigen Besuchen entfalten in der Regel eine hohe Bindungswirkung, weil deren Inhalte konkret anlassbezogen sind. Einsatzkräfte und insbesondere Polizeiführer sollten von diesen konkreten Regelungsinhalten nur dann abweichen, wenn dies als Ergebnis der Lagebeurteilung nachvollziehbar begründet werden kann. Es ist zu berücksichtigen, dass Dienstvorschriften keine Einzelfälle, sondern Fallgruppen regeln. Zu erwarten, dass Dienstvorschriften detaillierte Handlungsanweisungen für den konkreten Einzelfall bereithalten, ist daher unrealistisch.

2.4 Grund- und Fachbegriffe

Die Kommunikation zwischen Personen wird erheblich erleichtert, wenn die Beteiligten über den gleichen Zeichenvorrat verfügen. Für eine unmissverständliche Kommunikation und Information ist daher eine einheitliche Fachsprache notwendig. Missverständnisse können zu Fehlern bei der Ausführung von Weisungen führen, die Zusammenarbeit beeinträchtigen und dadurch den Einsatzerfolg gefährden oder verhindern.

Beispiel:

Der Begriff Aufklärung hat verschiedene Bedeutungen. Geschichtlich wird damit die Epoche der gesellschaftlich-politischen Aufklärung im 18. Jahrhundert beschrieben. In der Erziehungswissenschaft umfasst er die Auseinandersetzung mit dem Kind/Jugendlichen insbesondere in Fragen der Sexualität. In anderen Zusammenhängen ist die Information über Gefahren und Risiken

75 Kubera 2016, Einführung, A 4.

gemeint usw. Im polizeilichen Einsatz ist aufklären eine gezielte Maßnahme der Informationserhebung.⁷⁶

Benötigt man daher Informationen über ein Einsatzgeschehen, ist es wichtig, eine Streifenbesatzung mit dem konkreten Auftrag „Aufklärung“ zu entsenden. Formulierungen wie z.B. „Fahren Sie ... dort verdächtige Person...“ lassen offen, ob die beauftragte Streifenbesatzung sofort einschreitet oder eben erst die Situation ggf. verdeckt aufklärt.

Die **Fachsprache der Polizei** umfasst die sogenannten Grund- und Fachbegriffe. Die Grundbegriffe werden in der PDV 100, Anlage 20, aufgeführt und definiert. Fachbegriffe ergeben sich aus dem Text der PDV 100 bzw. aus anderen Polizeidienstvorschriften und Leitfäden oder sind dort definiert.

2.5 Einsatzgrundsätze

In den Führungsgrundsätzen⁷⁷ sind grundsätzliche Rahmenbedingungen dargestellt, die bei der Steuerung der Organisation Polizei und der Führung der Mitarbeiter in der Polizei berücksichtigt werden müssen. Die Einsatzgrundsätze sind bei der Bewältigung von Einsatzlagen zu beachten und sind Voraussetzung für erfolgreiches taktisches Handeln.⁷⁸ „Die PDV 100 ist nicht – wie häufig angenommen – eine Vorschrift für die ‚Führung der Polizei im Einsatz‘, sondern eine Vorschrift für ‚die Führung und den Einsatz der Polizei‘.“⁷⁹

Grundsätzlich kann zwischen allgemeinen und besonderen Einsatzgrundsätzen differenziert werden.

In der Nr. 4 und Nr. 5 der PDV 100 werden bei den dort geregelten Einsatzanlässen jeweils besondere Einsatzgrundsätze ergänzend zu den allgemeinen Einsatzgrundsätzen formuliert. Solche besonderen Einsatzgrundsätze können sich z.B. auf das taktische Verhalten bei Versammlungen, Veranstaltungen, größeren Schadenslagen usw. beziehen.⁸⁰

Sie werden durch die Auswertung der polizeilichen Einsatzerfahrungen und aus wissenschaftlichen Erkenntnissen abgeleitet und sind bei diesen Einsatzanlässen immer auf ihre lagebezogene Relevanz zu prüfen. Das unterstreicht den empirischen, interdisziplinären Charakter der Einsatzlehre. Die Sozialpsychologie bietet z.B. Erklärungsansätze zum Verhalten in Gruppen und das Eskalationsrisiko, wenn gewaltbereite Gruppenmitglieder Situationen nutzen, um emotionalisierend auf die Gesamtgruppe einzuwirken. Dazu liegen auch mannigfaltige (positive

76 Die genauen Definitionen und Inhalte ergeben sich aus der Nr.3 (taktische Maßnahmen) und der Anlage 20 zur PDV 100, die jeweils als Verschlussache eingestuft sind.

77 PDV 100, Nr. 1.5.3.

78 PDV 100, Nr. 1.6.1 (VS-NfD).

79 Heimann 2016, 1.6.1 Einsatzgrundsätze A.

80 Nr. 4 und Nr. 5 der PDV 100 ist als Verschlussache eingestuft.

wie negative) Erfahrungen etwa aus Demonstrationslagen und Fußballereinsätzen vor, die nachbereitet und analysiert wurden. Bei bevorstehenden Einsätzen, bei denen mit dem Auftreten gewaltbereiter Personen gerechnet werden muss, haben also die besonderen Einsatzgrundsätze auf die Beurteilung der Lage und den resultierenden Entschluss Einfluss. Insoweit sind Einsatzgrundsätze immer auch als Erkenntnisquellen für die zu planenden Maßnahmen und die konkrete Einsatzbewältigung zu betrachten. Die Relevanz allgemeiner Einsatzgrundsätze für das Einsatzgeschehen soll hier durch zwei Beispiele verdeutlicht werden:

Beispiel 1:

Einsatzlage:

Eine Streifenbesatzung erhält einen Einsatz zu einer Schlägerei zwischen ca. 4–6 Jugendlichen vor einem Jugendtreff. Verstärkungskräfte werden erst mit einigen Minuten Zeitverzug eintreffen.

Problem⁸¹:

Der Kräfteansatz könnte in der Anfangsphase zu gering sein. Der Einsatz könnte problematisch verlaufen.

Folgerungen für die Einsatzbewältigung:

Von der Streifenbesatzung sind mehrere Aufgaben wahrzunehmen. Gefahren abwehrend sind wechselseitige Körperverletzungen und Verletzungen zu verhindern. Strafverfolgend sind bereits begangene Straftaten zu verfolgen. Es müssen also auch mehrere Maßnahmen durchgeführt werden, u. a. ist die Lage aufzuklären, die Jugendlichen müssen voneinander getrennt werden, ggf. sind Platzverweise durchzusetzen, Personalien zur Beweissicherung festzustellen usw. Es leuchtet sofort ein, dass dieses Bündel von Maßnahmen nicht gleichzeitig getroffen werden kann. Auch Eigensicherungsaspekte müssen in die Beurteilung einfließen. In der Einsatzlehre wird daher erwartet, dass bei einer Sachverhaltslösung eindeutige Prioritätensetzungen und eine Chronologie, die rechtlich und taktisch überzeugt, herausgearbeitet wird.

Beispiel 2:

Einsatzlage:

Eine Streifenbesatzung erhält einen Einsatz zu einem Familienstreit (häusliche Gewalt) in einem Mehrfamilienhaus. Eine Nachbarin hat angerufen und lautstarke Streit sowie Hilferufe der Ehefrau der Familie Streit gemeldet.

Problem⁸²:

Bereits die Annäherung an den Einsatzort kann problematisch verlaufen.

81 Vgl. dazu den Einsatzgrundsatz der PDV 100, Nr. 1.6.1.6, der als Verschlusssache eingestuft ist.

82 Vgl. dazu den Einsatzgrundsatz der PDV 100, Nr. 1.6.1.9, der als Verschlusssache eingestuft ist.

Auswirkung auf die Einsatzbewältigung:

In mutmaßlichen Fällen häuslicher Gewalt muss mit emotional stark belasteten Beteiligten gerechnet werden. Häufig sind solche Vorfälle kein Einzelfall, sondern haben eine eskalative Vorgeschichte (Gewaltspirale). Die psychische Ausnahmesituation kann durch besondere Faktoren wie geäußerte Scheidungsabsichten, erlittene Arbeitslosigkeit, Alkoholmissbrauch usw. verschärft sein. Deswegen muss mit irrationalen Reaktionen der Beteiligten gerade beim Eintreffen der Polizei gerechnet werden. Wird die Polizei frühzeitig erkannt, kann das zu einer Eskalation führen und sich z.B. eine Bedrohungslage entwickeln.

Von den Einsatzkräften wird daher erwartet, dass eine mögliche Gefahrensteigerung durch das Auftreten der Polizei berücksichtigt wird, das Einsatzhorn außerhalb des Hörbereichs des mutmaßlich gewalttätigen Ehemannes ausgeschaltet wird, der Streifenwagen nicht im direkten Sichtbereich der Streitbeteiligten abgestellt wird, das Haus zunächst betreten wird, indem bei der Anruferin oder anderen Bewohnern geschellt wird usw.

Ziel der Aus- und Fortbildung muss sein, dass die Studierenden die allgemeinen und besonderen Einsatzgrundsätze in ihrer Bedeutung für die konkrete Einsatzlage analysieren und daraus die notwendigen Schlussfolgerungen ziehen. Diese deduktiv-analytische Kompetenz setzt voraus, dass Vorschriftenkenntnisse vermittelt werden und durch Grundlagen- und Zusammenhangswissen anderer Disziplinen so ergänzt werden, dass eine fundierte Beurteilung der jeweiligen Einsatzlage gelingt. Die Einsatzlehre ist daher immer auf ein Zusammenspiel mit den anderen Rechts-, Sozial- und Polizeiwissenschaften angewiesen.

2.6 Grundlagen der Organisation

2.6.1 Einführung

Will eine Fußballmannschaft erfolgreich sein, genügt es nicht, über gute Spieler und die besten Trikots und Fußballschuhe zu verfügen. Damit alleine lässt sich noch kein Spiel gewinnen. Der Aufstellung sowie der Aufgabenverteilung kommen erhebliche Bedeutung zu. Wer spielt wo besonders wirkungsvoll und hat dabei welche Aufgabe? Wer nutzt welche Räume? Raum- oder Manndeckung in welchen Situationen? Über welche Stationen soll der Ball von hinten nach vorne laufen? Solche Fragen müssen erst geklärt und dann trainiert werden. Dies ist bei der Bewältigung polizeilicher Aufgaben nicht anders.

Die polizeilichen Aufgaben erfordern Organisationsstrukturen, die einen effektiven Kräfte- und Mitteleinsatz sowie eine reibungslose Zusammenarbeit ermöglichen. Mit überschaubaren und weitgehend selbstständig arbeitenden Organisationseinheiten kann auf wechselnde Anforderungen flexibel und schnell reagiert werden. Die polizeiliche Organisation muss sich bei Bedarf diesen Anforderun-

gen durch Organisationsentwicklung anpassen, wenn etwa gesellschaftliche Entwicklungen neue Kriminalitätsformen nach sich ziehen. Das ist z.B. im Zusammenhang mit der Internetkriminalität der Fall. Solchen Entwicklungen muss mit Personalverlagerungen, der Qualifizierung des Personals, aber auch mit Organisationsveränderungen begegnet werden.

Die Flexibilität der Organisation wird insbesondere bestimmt durch die

- Gliederungstiefe und Gliederungsbreite,
- dezentrale Aufgabenwahrnehmung,
- Delegation von Aufgabe, Verantwortung und Kompetenz,
- Verwendungsbreite des Personals.⁸³

2.6.2 Allgemeine Aufbau- und Ablauforganisation

Die Aufbauorganisation legt das

- Wer (welche Stelle, welche Organisationseinheit, welche Person),
- das Was (Aufgaben) sowie
- das Wo (Ort, Hierarchieebene)

fest.

Allgemeine Aufbauorganisation

Die Allgemeine Aufbauorganisation (AAO) ist eine ständige Organisationsform, in der alle polizeilichen Aufgaben bewältigt werden können. Darüber hinaus muss sie die ersten Maßnahmen für die Bewältigung solcher Lagen gewährleisten, die eine Besondere Aufbauorganisation (BAO) erfordern.⁸⁴

Der Aufbau der Polizeibehörden in den Bundesländern ist sehr unterschiedlich und wird in der Regel durch einen Organisationserlass des zuständigen Innenministeriums geregelt. Die Polizeibehörden stellen ihre Organigramme und die dazu ergangenen Geschäftsverteilungspläne oft als Downloadangebot ins Intranet ein.

Die tägliche Arbeit in Dienstgruppen des Wachdienstes oder in Kriminalkommissariaten findet somit in der AAO statt. Es können allerdings Einsätze oder Aufgaben anfallen, für die es notwendig ist, eine BAO einzurichten.⁸⁵

Ablauforganisation

In der Ablauforganisation sind die Arbeitsabläufe einschließlich der Kommunikation geregelt. Im Einzelnen bestimmt die Ablauforganisation

83 PDV 100, Nr. 1.4.1.

84 PDV 100, Nr. 1.4.2.1.

85 Entwickelt sich aus einem Familienstreit z.B. eine Geiselnahme, ist die Einrichtung einer BAO zwingend notwendig.

- das Wie (Arbeitsablauf),
- das Zusammenwirken verschiedener Stellen,
- die Wege (Kommunikationsnetz, Entscheidungswege).

Eine zweckmäßige Ablauforganisation ist insbesondere zu gewährleisten durch

- eindeutiges Zuweisen von Aufgaben,
- überschneidungsfreie, lückenlose Aufgabenwahrnehmung,
- Bearbeitungs- und Kommunikationsregelungen,
- flexible Arbeitszeitregelungen.⁸⁶

Die Ablauforganisation in der Allgemeinen Aufbauorganisation und Besonderen Aufbauorganisation soll für die Aufgabenwahrnehmung im täglichen Dienst und die Bewältigung von Lagen aus besonderen Anlässen weitgehend übereinstimmen; insbesondere für Führungsorgane gilt dieses Erfordernis auch bezüglich der Aufbauorganisation.⁸⁷ Damit wird gewährleistet, dass durch gewohnte Abläufe die Fehleranfälligkeit der Organisation auch in kritischen Phasen gering bleibt.

2.6.3 Besondere Aufbauorganisation

Die Besondere Aufbauorganisation (BAO) ist, das ergibt sich sachlogisch aus dem oben beschriebenen Zweck der AAO, eine zeitlich begrenzte Organisationsform. Sind die Anforderungen an die polizeiliche Aufgabenerfüllung so komplex, dass die Leistungsfähigkeit der AAO an ihre Grenzen stößt, muss über die Einrichtung einer BAO entschieden werden.⁸⁸

Das ist z.B. erforderlich, wenn eine Lage durch die AAO wegen

- des erhöhten Kräftebedarfs bzw. der erforderlichen Konzentration von Kräften oder FEM,
- der Einsatzdauer und/oder
- der notwendigen einheitlichen Führung, insbesondere bei verschiedenen Zuständigkeiten,

nicht bewältigt werden kann.⁸⁹

Die **BAO** ist hinsichtlich Art, Umfang und Intensität der Maßnahmen sowohl für Sofortlagen als auch für Zeitlagen anlassbezogen vorzubereiten (zu Planentscheidungen vgl. Nr. 2.7).⁹⁰

Bei Sofortlagen entwickelt sich die BAO schrittweise und aufbauend aus den Sofortmaßnahmen der AAO.

⁸⁶ PDV 100, Nr. 1.4.2.3.

⁸⁷ PDV 100, Nr. 1.4.2.1.

⁸⁸ Zur genauen Definition vgl. PDV 100, Anlage 20, die als Verschlussache eingestuft ist.

⁸⁹ PDV 100, Nr. 1.4.2.2.

⁹⁰ Ebenda.

Bisher in den Einsatz eingebundene Kräfte und Kräfte mit besonderen Orts- und Sachkenntnissen sollen grundsätzlich integriert werden.⁹¹ Dadurch wird sichergestellt, dass auf vorhandene Sachverhalts- und Ortskenntnisse weiterhin zurückgegriffen werden kann.

Entwickelt sich eine BAO in mehreren Phasen, insbesondere bei Sofortlagen, sind jederzeit klare Führungsverhältnisse zu gewährleisten.⁹² Die eingesetzten Kräfte müssen jederzeit wissen, wer Weisungen im konkreten Einsatz erteilen darf.

Die BAO umfasst neben dem Polizeiführer den Führungsstab/die Führungsgruppe und die **Einsatzabschnitte** (EA).⁹³ Diese Grundelemente müssen vorliegen, um von einer BAO sprechen zu können.

Die Einsatzabschnitte können raumbezogen, objektbezogen oder verrichtungsorientiert gegliedert werden.

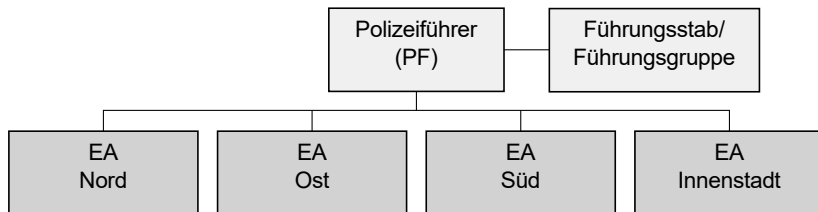


Abb. 6: Raumbezogene Gliederung

Raumbezogene Einsatzabschnitte (EA) sind geeignet, wenn verschiedene taktische Maßnahmen in einem festgelegten Raum durchzuführen sind und eine einheitliche Führung in diesem EA sinnvoll ist.⁹⁴

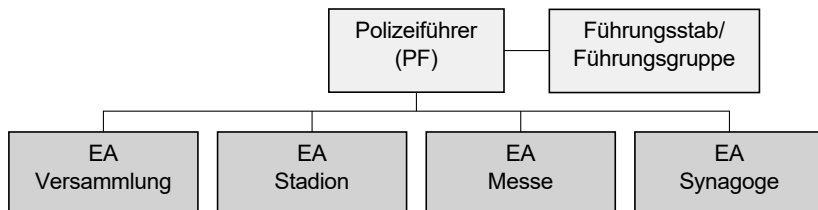


Abb. 7: Objektbezogene Gliederung

91 Ebenda.

92 Ebenda.

93 Ebenda.

94 Ebenda.

Objektbezogene EA sind geeignet, wenn sich verschiedene taktische Maßnahmen an stationären oder mobilen Objekten konzentrieren und eine einheitliche Führung sinnvoll ist.⁹⁵

Vorteile einer raum-/objektbezogenen Gliederung sind insbesondere die

- Möglichkeit der Führung durch Auftragstaktik,
- flexible polizeiliche Reaktionen im Raum auf Lageentwicklungen,
- die Entlastung des Kommunikationsnetzes sowie
- die geringe Ausstrahlung von Schwachstellen auf andere EA.

Ein Nachteil kann in einer Tendenz zur Verselbstständigung der Einsatzabschnitte zulasten einer einheitlichen Führung des Einsatzes liegen.

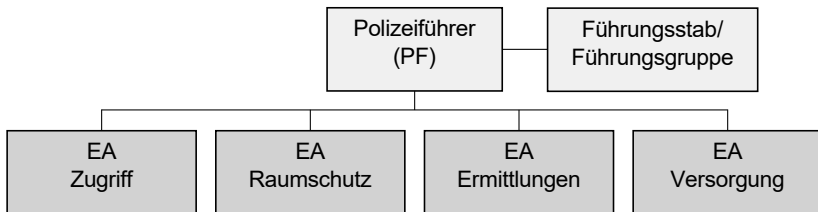


Abb. 8: Verrichtungsorientierte Gliederung

Verrichtungsorientierte EA sind geeignet, wenn Spezialeinheiten, Spezialkräfte, Einheiten für besondere Aufgaben oder besondere FEM zur Aufgabenerfüllung erforderlich sind oder Querschnittsaufgaben wie z.B. die Versorgung der Kräfte geleistet werden sollen.

Vorteile einer verrichtungsorientierten Gliederung sind insbesondere die starke Spezialisierung und die hohe Routine der Einsatzabschnittsführer und der Kräfte sowie die Möglichkeit der schnellen Verlagerung des Schwerpunktes innerhalb des Einsatzraumes.

Nachteile sind insbesondere ein hoher Koordinations- und Entscheidungsbedarf durch den Polizeiführer, die Belastung des Kommunikationsnetzes, eine geringe Flexibilität sowie ggf. eine starke Ausstrahlung von Schwachstellen auf die Gesamtorganisation.⁹⁶

Querschnittsaufgaben sollen regelmäßig in Einsatzabschnitten zusammengefasst werden.

⁹⁵ Ebenda.

⁹⁶ Ebenda.

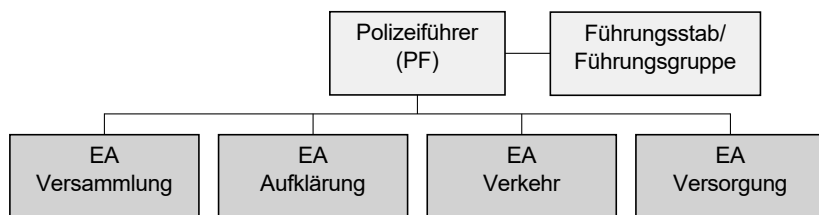


Abb. 9: Mischgliederung

Die Mischgliederung, d.h. die Bildung von EA nach unterschiedlichen Kriterien, nutzt die Vorteile und vermeidet die Nachteile der Gliederung nach einem Kriterium. Da mehrere EA in einem Raum zuständig sind, besteht die Gefahr der doppelten Aufgabenwahrnehmung. Daher sind Nahtstellenproblemen durch eindeutige Abgrenzung des Raumes und der Aufgaben oder durch ablauforganisatorische Regelungen entgegenzuwirken.⁹⁷

Es ist möglichst eine geringe Gliederungstiefe anzustreben.⁹⁸

Geringe Gliederungsbreite, hohe Gliederungstiefe

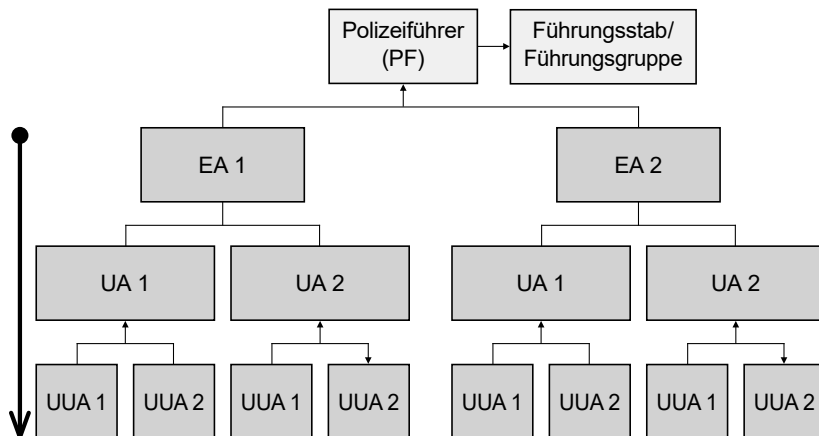


Abb. 10: Beispiel: Geringe Gliederungsbreite, hohe Gliederungstiefe

Die Vorteile sind insbesondere

- eine kleine Führungsspanne,
- weniger Koordinationsaufwand,

⁹⁷ Ebenda.

⁹⁸ Ebenda.

- eine gute Kontrolle der nachgeordneten Ebene sowie
- eine geringere Belastung der Vorgesetzten durch Entscheidungsbedarf.

Die Nachteile sind insbesondere lange Anordnungs- und Informationswege, die Dezentralisierung von Entscheidungen sowie eine Vielzahl von Nahtstellen.

Geringe Gliederungstiefe, hohe Gliederungsbreite

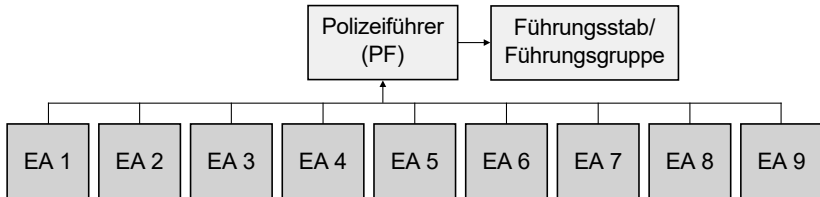


Abb. 11: Beispiel: Geringe Gliederungstiefe, hohe Gliederungsbreite

Die Vorteile einer hohen Gliederungsbreite und geringen Gliederungstiefe sind insbesondere

- kurze Entscheidungswege,
- kurze Anordnungs- und Informationswege sowie
- flache Hierarchieebenen.

Die Nachteile liegen

- in größeren Informations- und Koordinationsaufwänden,
- einer größeren Führungsspanne sowie
- einem höherem Entscheidungsbedarf durch den Polizeiführer.

Die Gliederungsbreite soll 7 bis 9 EA grundsätzlich nicht übersteigen. Sie kann überschritten werden, soweit der Polizeiführer

- Führungsorgane zu seiner Unterstützung einsetzt,
- geringen Führungs- und Koordinierungsaufwand zu erwarten hat,
- mit Auftragstaktik führt,
- EA mit zeitversetztem Auftrag führt,
- EA mit ausschließlich organisatorischen bzw. logistischen Aufgaben vor-sieht.⁹⁹

⁹⁹ Ebenda.

2.6.4 Entwicklung einer BAO

Um zu einer lageangepassten Aufbauorganisation zu gelangen, sind folgende Schritte durchzuführen:

- **Organisationsziele festlegen**

Das sind bei polizeilichen Einsätzen die taktischen Ziele.

- **Maßnahmen ableiten**

Maßnahmen dienen der Erfüllung der taktischen Ziele.

- **Maßnahmenanalyse**

Die Maßnahmen werden hinsichtlich ihres Umfangs, der örtlichen und taktischen Schwerpunktsetzungen und ihrer Wechselwirkungen analysiert. Am Beispiel der Aufklärung: Wo genau ist überall aufzuklären, welche räumlichen und inhaltlichen Schwerpunkte sind vorhanden, welches Zusammenwirken mit den Beweissicherungskräften ist notwendig?

Die Analyse und Festlegung der Ziele und Maßnahmen erfolgt im Rahmen der Beurteilung der Lage (vgl. Nr. 6).

- **Maßnahmensynthese**

In diesem Schritt sind die Maßnahmen zu Komplexen zusammenzufassen und raum-/objektorientiert, verrichtungsorientiert oder in einer Mischform zu strukturieren.

Gestaltungsmerkmale für die Bildung einer BAO sind deren Flexibilität und Elastizität.

Unter Elastizität wird verstanden, dass auf quantitative Veränderungen der Aufgaben angemessen reagiert werden kann. Dies kann z.B. durch einen entsprechenden Kräfteansatz oder durch Reserven und/oder zentral oder dezentral bereitgestellte Eingreifkräfte gewährleistet werden.

Eine flexible Organisation stellt sicher, dass prognostizierbare Lageveränderungen innerhalb der Aufbauorganisation bewältigt werden können. Umgliederungen sollen eine Ausnahme bleiben, weil sie die Gefahr bergen, dass die Lage zumindest für eine Übergangszeit unbeherrschbar wird.

Eine BAO ist so lange und in dem Umfang aufrechtzuerhalten, wie dies zur Lagebewältigung erforderlich ist; die Aufhebung der BAO ist unverzüglich mitzuteilen.

2.7 Planentscheidungen, Planunterlagen

Auf viele Einsätze kann man sich vorbereiten. Zwar gilt die polizeiliche Weisheit „Kein Einsatz ist wie der andere!“, gleichwohl kann man für verschiedene Fallgruppen von Einsätzen wiederkehrende Problemstrukturen feststellen. Aus dieser Tatsache muss eine professionelle Polizei schlussfolgern, dass grund-

sätzliche Vorbereitungen für den „Ernstfall“ möglich und zwingend sind.¹⁰⁰ Diesem Umstand wird mehrfach in den Nr. 4 und 5 der PDV 100, Maßnahmen aus besonderen Anlässen, Rechnung getragen.¹⁰¹

Professionalität in der Aufgabenwahrnehmung drückt sich u.a. darin aus, dass sich die Polizei als Organisation und der Polizeibeamte in seiner individuellen Verantwortung von Einsätzen nicht unnötig überraschen lassen. Es gibt Einsätze, die in ihrer Komplexität so anspruchsvoll und gefahrenträchtig sind, dass ohne entsprechende Vorbereitungen mit Mängeln in der Einsatzwahrnehmung zwangsläufig gerechnet werden muss. Dies trifft besonders auf Einsätze zu, bei denen nicht oder nur bedingt prognostiziert werden kann, wann und wo solch eine Einsatzlage auftreten wird.

Die folglich sinnvollen und erwarteten Vorbereitungen trifft die Polizei u.a. durch Planentscheidungen, in denen denkbare und erfahrungsgemäß zu erwartende Verläufe und Problemstellungen vorgedacht, Entscheidungshilfen sowie sonstige technische und organisatorische Rahmenbedingungen konzipiert und bereitgestellt werden.

Qualitativ wertvolle Beiträge in der Vorbereitung auf besondere Einsatzlagen sind insbesondere auf örtlicher Ebene zu leisten. Dazu gehören die Einrichtung und Bereitstellung von entsprechenden Führungsräumen und die Erstellung von Einsatzakten. In Einsatzakten sind die Planunterlagen und -entscheidungen (z.B. Muster-BAO) auf die örtlichen Gegebenheiten der Behörde zu beziehen und ständig verfügbar und aktuell zu halten.

Polizeiliche Einsatzvorbereitungen können auch durch die Struktur und Lage einer Polizeibehörde zwingend notwendig werden. Befindet sich der polizeiliche Zuständigkeitsbereich beispielsweise in einer Region, die durch chemische Produktion gekennzeichnet ist, muss das besondere Gefahrenpotenzial der einzelnen Produktionsstätten ermittelt werden. Maßnahmen im Zusammenhang mit Havarien und Chemieunfällen müssen dann mit diesen Firmen und mit anderen Sicherheitsbehörden abgestimmt und in Planentscheidungen und Planunterlagen vorbereitet werden.

100 Vgl. dazu den allgemeinen Einsatzgrundsatz der PDV 100, Nr. 1.6.1.1, der als Verschlussache eingestuft ist.

101 Vgl. PDV 100 u.a. Nr. 4.4, 5.1.4, 5.4.4.1, 5.8.4.1 die als Verschlussachen eingestuft sind.