# POLITIKUM POLIZEI

## Macht und Funktion der Polizei in der Bundesrepublik Deutschland

Martin Winter

Erschienen 1998 im LIT-Verlag, Münster,
in der Reihe „Politische Soziologie“, Band 10
Zugl.: Halle-Wittenberg, Univ., Diss. 1997, ISBN 3-8258-3494-8

Diese Version entspricht der Druckfassung – mit Ausnahme der Seitenzählung, der fehlenden Silbentrennung und einiger weniger redaktioneller Korrekturen.

URL: http://www.mar-win.de/Winter_Martin_Politikum_Polizei_1998.pdf
(Stand 1. Juli 2007)

## Inhalt


| | | Seite |
|---|---|---|
| Vorwort | | 7 |
| I | Macht und Gewalt, Staat und Polizei | 8 |
| 1 | Das Konzept der Studie | 8 |
| 2 | Wegweiser | 30 |
| 3 | Gewalt, staatliches Gewaltmonopol und Polizei | 32 |
| | 3.1 Was ist Gewalt? | 33 |
| | 3.2 Das staatliche Gewaltmonopol | 36 |
| | 3.3 Gewalt als konstitutives Element polizeilichen Handelns | 43 |
| | 3.4 Der Unterschied zwischen Militär- und Polizeigewalt | 44 |
| II | Institutionenkunde der Polizei in Deutschland | 47 |
| 1 | Kurz-Geschichte der Polizei | 47 |
| | 1.1 Der historische Prozeß der Institutionalisierung der Polizei | 47 |
| | 1.2 Die Entwicklung der geschlossenen Polizeieinheiten in der Bundesrepublik Deutschland | 54 |
| 2 | Rechtliche Determinanten polizeilichen Handelns | 60 |
| | 2.1 Aufgaben, Befugnisse und Restriktionen | 61 |
| | 2.2 Allgemeine Trends in der Gesetzgebung | 78 |
| | 2.3 Kontrollmöglichkeiten polizeilichen Handelns | 80 |
| 3 | Strukturen des Polizeisystems | 84 |
| | 3.1 Charakteristika des bundesdeutschen Polizeisystems | 85 |
| | 3.2 Laufbahnen und Ausbildung | 87 |
| | 3.3 Staatliche Finanzausgaben für die Polizei, Polizeistärke und Stellenkegel | 92 |
| | 3.4 Institutionen auf Bundesebene | 96 |
| | 3.5 Organisationsstrukturen der nordrhein-westfälischen und der bayerischen Landespolizei und des Bundesgrenzschutzes | 99 |
| | 3.5.1 Die Polizeiorganisation in Nordrhein-Westfalen, die Organisation des Polizeipräsidiums Düsseldorf | 102 |
| | 3.5.2 Die Polizeiorganisation in Bayern, Mittelfranken und Nürnberg | 105 |
| | 3.5.3 Der organisatorische Aufbau des Bundesgrenzschutzes | 108 |
| | 3.6 Organisationsstrukturen und personelle Stärke der geschlossenen Polizeieinheiten | 109 |
| | 3.7 Institutionalisierte Polizeipsychologie | 119 |
| | 3.8 Die Polizei-Führungsakademie | 123 |
| 4 | Berufsvertretungen der Polizei | 124 |
| III | Funktions- und Positionsbestimmungen der bundesdeutschen Polizei | 127 |
| 1 | Otto Elle: die politische Instrumentalisierbarkeit des juristischen Polizeibegriffs | 127 |
| 2 | Arbeitskreis Junger Kriminologen: soziale Selektivität polizeilichen Handelns und die Polizei als Instrument der Herrschenden | 132 |

3 Herolds Polizeiutopie: Polizei als sozialtechnologisches Erkenntnisorgan des Staates 141
3.1 Gesellschaftsdiagnose 142
3.2 Polizeiphilosophie 143
3.3 Polizeiliche Methoden 145
3.4 Konzeptionelle Modifikationen 148
3.5 Kritik an Herolds Polizeiphilosophie 149
3.6 Reaktionen 153
4 Das Saarbrückner Polizei-Gutachten 157
5 Kurt Gintzel und Herrmann Möllers: die Neue Polizeiphilosophie 163
6 Thomas Feltes' Konzeptvorschlag: die Polizei als Konfliktschlichtungs- und Hilfeleistungsinstanz 166
7 Werner Lehne: die Verquickung von Dienstleistungs- und Herrschaftsfunktion der Polizei 168
8 AG Bürgerrechte (CILIP): die Modernisierung der Polizei als Ausdruck des Funktionswandels des staatlichen Gewaltmonopols 172
9 Resümee und Kritik 183

IV Polizeiphilosophie und Einsatzphilosophie von 1960 bis zur staatlichen Einheit 1990 188
1 Begriffsklärungen und Thesen 188
2 Phasen und Entwicklungstendenzen der Polizeidiskussion zwischen 1960 und 1990 192
2.1 Phase 1: 'Era of good feeling' 1960 bis 1967 192
2.2 Phase 2: Umbruch und Reform 1967-1972 195
2.3 Phase 3: Konsolidierung 1973-1979 201
2.4 Phase 4: Evolution 1979 bis 1990 201
3 Die Interdependenz von Einsatzphilosophie und Polizeiphilosophie 208
4 Der Stellenwert von Demonstrationseinsätzen in der polizeilichen Arbeit 215

V Informationen zu den befragten Polizeibeamten und den analysierten Polizeifachzeitschriften 221
1 Vorstellung der interviewten Beamten 221
2 Vorstellung der ausgewerteten Polizeifachzeitschriften und sonstiger Dokumente 226
2.1 Die Polizeifachzeitschriften 226
2.2 Die Polizeidienstvorschrift 100 und der Kommentar zur PDV 100 228
2.3 Die Seminarberichte aus der Polizei-Führungsakademie 229
2.4 Sonstige Papiere 230

VI Protest policing - Teil 1: Organisationsstrukturen und innerapparative Prozesse 231
1 Exkurs: kleiner Index der polizeilichen Führungslehre 232
2 Die Architektur eines Polizeieinsatzes: organisatorische 'Bausteine' und Entscheidungsstrukturen 236

3 Innerapparative Prozesse im Rahmen eines Polizeieinsatzes: Einsatzplanung und Ablaufchronologie eines Einsatzes 250
3.1 Die Anmeldungsprozedur 250
3.2 Einsatzvorbereitendes Informationsmanagement - Teil 1 251
3.3 Das Verfahren der Kräfteanforderung 258
3.4 Einsatzvorbereitendes Informationsmanagement - Teil 2 264
3.5 Informationsmanagement im Einsatz 266
3.6 Kommunikation im Einsatz 268
3.7 Informationsmanagement nach dem Einsatz: Lernprozesse 269

VII Protest policing - Teil 2: Handlungsdeterminanten, -potentiale und -spielräume 272
1 Materielle Ressourcen 272
1.1 Waffen 272
1.2 Ausrüstung, Einsatz- und Führungsmittel 277
2 Personelle Ressourcen 279
2.1 Die Debatte über die Reform der geschlossenen Einheiten 279
2.2 Der Einsatzwert geschlossener Einheiten 281
2.3 Frauen in geschlossenen Einheiten 285
2.4 Der Einsatzwert von Spezialeinheiten 286
3 Rechtliche Determinanten 288
3.1 Polizeirecht und Versammlungsrecht 288
3.2 Der Brokdorf-Beschluß des Bundesverfassungsgerichts 291
3.3 Das Kooperationsgebot 292
3.4 Das Vermummungsverbot 294
3.5 Das Verhältnis von Gefahrenabwehr und Strafverfolgung 299
3.6 Das Verhältnis von Taktik und Recht 300
3.7 Die Polizeidienstvorschrift 100 'Führung und Einsatz der Polizei' 302
4 Politische und bürokratieinterne Vorgaben 304
4.1 Vorgaben der politischen Führung 304
4.2 Vorgaben der übergeordneten Behörde und der Behördenleitung 313
5 Polizeiliche Entscheidungs- und Handlungsspielräume 315
5.1 Entscheidungs- und Handlungsspielräume von Polizeiführer und Führungsstab 316
5.2 Entscheidungs- und Handlungsspielräume auf der mittleren Führungsebene der Einsatzorganisation 317
5.3 Entscheidungs- und Handlungsspielräume der eingesetzten Polizisten 319

VIII Protest policing - Teil 3: Protestdiagnose, Einsatzphilosophie und Einsatztaktik 321
1 Protestdiagnose 321
1.1 Wandel des Protestgeschehens 321
1.2 Gruppenspezifische Protestdiagnose 325
1.2.1 Linkslibertärer und linksradikaler Protest 325
1.2.2 Rechtsradikaler Protest 331

1.2.3 Fußballfans und Hooligans - Jugendgewalt 335
1.2.4 Protest von Ausländern 340
1.2.5 Protest von Arbeitnehmern 341
1.3 Das regionale Protestgeschehen in Düsseldorf, Leipzig und Nürnberg 342
1.4 Generelle Muster der Protestdiagnose 344
2 Einsatzphilosophie und Einsatztaktik 346
2.1 Aktuelle Einsatzphilosophien und Einsatztaktiken 347
2.2 Einsatzphilosophische und -taktische Entwicklungstendenzen 359
2.3 Kommunikationstechniken: Öffentlichkeitsarbeit und Polizeipsychologie 361
2.4 Wege der Strategie- und Taktikentwicklung 366
2.5 Spezifische Einsatzstrategien und -taktiken gegenüber bestimmten Protestgruppen 367
2.5.1 Einsatzstrategien und -taktiken gegenüber linksradikalen Protestierenden 367
2.5.2 Einsatzstrategien und -taktiken gegenüber rechtsradikalen Protestierenden 370
2.5.3 Exkurs zu den Vorwürfen der politischen 'Einäugigkeit' der Polizei 377
2.5.4 Einsatzstrategien und -taktiken gegenüber Fußballfans und Hooligans 379
2.5.5 Einsatzstrategien und -taktiken gegenüber ausländischen Protestierenden 385
2.5.6 Einsatzstrategien und -taktiken im Arbeitskampf 386
3 Unterschiede zwischen den Einsatzphilosophien und Einsatztaktiken der Länderpolizeien 388

IX Gesellschaftsdiagnose und Polizeiphilosophie 393
1 Gesellschaftsdiagnostische Deutungsmuster 393
1.1 Allgemeine Gesellschaftsdiagnose 393
1.2 Fremdenfeindliche Tendenzen in Polizei und Bevölkerung 401
2 Polizeiphilosophische Argumentationsfiguren 405
2.1 Der Verlauf des Diskurses 405
2.2 Funktionen der Polizeiphilosophie 406
2.3 Das Verhältnis der Polizei zu Staat und Gesellschaft 408
2.4 Das Verhältnis der Polizei zur Politik 415
2.5 Das Verhältnis der Polizei zur Öffentlichkeit 428
2.6 Funktionsbestimmungen der Polizei 431
3 Volkspolizei-Diskurse 437
3.1 Die Kontroverse um die Vergangenheitsbewältigung der Volkspolizei 437
3.2 Exkurs zur Notwendigkeit einer 'Volkspolizei-Philosophie' 439

X Interpretation und Kritik 443
1 Protest policing 443
1.1 Protest policing - Katalysator der Polizeiphilosophie-Debatte? 443
1.2 Einsatzphilosophische Tendenzen und Divergenzen 448
1.3 Zwänge und Kalküle polizeilichen Handelns 451

2 Funktion und Selbstverständnis der Polizei 458
2.1 Verselbständigung versus Instrumentalisierbarkeit der Polizei 458
2.1.1 Verselbständigungstendenzen 459
2.1.2 Polizei zwischen Recht und Politik 465
2.2 Polizeiphilosophie - Sozialmarketing mittels Verfassungslyrik oder republikanisches Bekenntnis? 468
3 Macht und Kontrolle der Polizei - polizeipolitische Konsequenzen 473

Anhang 1: Methodik und Ablauf der Untersuchung 476
1 Konstruktivistische Perspektive, Wissenssoziologie und qualitative Sozialforschung 476
2 Methodischer Charakter dieser Studie 479
2.1 Grundzüge 479
2.2 Methodische Probleme 481
3 Die Vorgehensweise bei der qualitativen Dokumentenanalyse 482
3.1 Vorteile der Dokumentenanalyse 482
3.2 Der Prozeß der Datenerhebung 482
3.3 Der Prozeß der Datenauswertung 484
4 Die Vorgehensweise bei den Experteninterviews 485
4.1 Zum Expertenbegriff 485
4.2 Der Prozeß der Interviewplanung und -durchführung 486
4.3 Exkurs: Kontaktaufnahme mit den Beamten und Gesprächsatmosphäre während der Interviews 488
4.4 Der Prozeß der Interviewauswertung 489
4.5 Anonymisierung und Ergebnispräsentation 490
4.6 Der Interviewerleitfaden 491

Anhang 2: Auflagenstatistik und Kurzprofile der ausgewerteten Polizeifachzeitschriften 495
1 Auflagenstatistik 495
2 Kurzprofile der Polizeifachzeitschriften 495

Anhang 3: Organigramme von Polizeiorganisationen 505
1 Polizeiorganisation in Nordrhein-Westfalen 505
1.1 Organisationsstruktur der nordrhein-westfälischen Polizei 505
1.2 Organisationsstruktur des Polizeipräsidiums Düsseldorf 506
2 Polizeiorganisation in Bayern 507
2.1 Organisationsstruktur der bayerischen Polizei 507
2.2 Organisationsstruktur des Polizeipräsidiums Mittelfranken 508
2.3 Organisationsstruktur der Polizeidirektion Nürnberg 509
3 Organisation des Bundesgrenzschutzes 510
3.1 Organisationsstruktur des Bundesgrenzschutzes 510
3.2 Organisationsstruktur des Grenzschutzpräsidiums Ost 511
3.3 Organisationsstruktur der Grenzschutzabteilung 'Ost 2' 512
4 Die Besondere Aufbauorganisation 513

Anhang 4: Abkürzungsverzeichnisse 514
1 Allgemeines Abkürzungsverzeichnis 514
2 Abkürzungsverzeichnis der Fachzeitschriften 517

Anhang 5: Chronologisch geordnetes Verzeichnis der Artikel aus den ausgewerteten Polizeifachzeitschriften 518
1 *Bereitschaftspolizei-heute* (ab 1995 *Polizei-heute*) 518
2 *Die Polizei* 521
3 *Die neue Polizei* 524
4 *Kriminalistik* 526
5 *Schriftenreihe der Polizei-Führungsakademie* 528
6 *Zeitschrift des Bundesgrenzschutzes* 529
7 *Deutsche Polizei* 530
8 *Polizeispiegel* 531

Literaturverzeichnis 533

## Vorwort

In dem Titel 'Politikum Polizei' kommt der Leitgedanke dieser Arbeit schon zum Ausdruck: Polizei ist politisch. Polizeieinsätze anläßlich von Protestaktionen spielen sich nicht im 'luftleeren' Raum ab; Demonstrationen sind Teil des politischen Prozesses. Eingebettet in politische Konfliktkonstellationen wird vor, während und nach dem Protestereignis öffentlich um dessen Ausrichtung und Bewertung gestritten. Demonstranten[1] werden als 'Politkriminelle', die mit der Rechtsordnung auf Kriegsfuß stehen, oder als 'Demotouristen', die nur Gewaltradau im Sinn haben, beschimpft. Auch die Polizei befindet sich in der Schußlinie der öffentlichen Kritik: Vom Vorwurf der brutalen und willkürlichen Überreaktionen der Polizei im Stile 'staatlicher Schlägertrupps' über die Kritik an einer schlechten, weil unprofessionellen Einsatzvorbereitung bis hin zur Anklage, die Polizei habe gegenüber den Gewalttätern versagt, ja gar kapituliert, reicht das Spektrum der Anschuldigungen. Der Einsatz der Polizei und letztendlich die Polizei selbst werden zum Politikum.

An dieser Stelle soll nachgefragt werden: Welche strategischen und taktischen Möglichkeiten besitzt die Polizei? Welche 'Einsatzphilosophien' begründen ihr taktisches Vorgehen bei Protestaktionen? Wie schätzt sie ihr Gegenüber ein? Wie definiert sie ihre Rolle in derartigen politischen Konflikten 'auf der Straße'. Und schließlich stellt sich die allgemeine Frage, wo die Polizei ihren Platz in Staat und Gesellschaft sieht. Ist sie abhängiges Instrument der Politik, eigenmächtiger Akteur - oder gar Staat im Staate?

Im Juli 1997 wurde diese Studie vom Fachbereich 'Philosophie, Geschichte und Sozialwissenschaften' in der Philosophischen Fakultät der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg als Promotionsschrift angenommen. Finanziert wurde sie durch die Universität Halle-Wittenberg im Rahmen des Graduiertenförderungsgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt und durch den Allgemeinen Stiftungsfonds der Universität. Für diese Förderung möchte ich mich sehr bedanken. Ein herzlicher Dank geht auch an meinen Betreuer Prof. Reinhard Kreckel, der die Offenheit besaß, sich als Soziologe auf das Thema 'Polizei' einzulassen, und mich in meiner Arbeit unterstützte. Diese Studie hätte nicht ohne das Archiv der AG Bürgerrechte an der Freien Universität Berlin geschrieben werden können. Vielen Dank an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der AG Bürgerrechte, insbesondere an Sabina Strunk! Nicht zuletzt danke ich den von mir befragten Polizisten für ihre Gesprächsbereitschaft.

Halle, im Juli 1997 Martin Winter

---

[1] In dieser Arbeit werden nur die männlichen Pluralformen, wie 'Polizisten', 'Bürger', 'Demonstranten', verwendet - auch wenn Männer und Frauen mit diesen Ausdrücken gemeint sind. Dies bitte ich als ein Zugeständnis an die Lesbarkeit des Textes und nicht als Ignoranz gegenüber der Kritik an einer männlich dominierten Sprache zu sehen.

# I Macht und Gewalt, Staat und Polizei

## 1 Das Konzept der Studie

Die Frage, ob sich der bürokratische Staatsapparat verselbständigt (oder bereits verselbständigt hat) oder ob er von anderen instrumentalisiert wird, ist ein altes Problem der Bürokratieforschung: "Stets" - so Max Weber (1972: 128) - "ist die Frage: wer beherrscht den bestehenden bureaukratischen Apparat?" Besonders drängt sich dieses Problem bei der Polizei als Teil der staatlichen Bürokratie und Institution des staatlichen Gewaltmonopols auf: Wer bestimmt polizeiliches Handeln: die Polizei selbst[1] oder andere? Ist die Polizei Herrscherin oder Dienerin, politischer Akteur oder Herrschaftsinstrument? Das ist - auf eine plakative Formel gebracht - die Kernfrage dieser Studie.

Verknüpft mit dieser Problemstellung sind die Fragen: Was kann die Polizei? Was darf die Polizei? Was soll die Polizei? Und: Was tut die Polizei? Die Funktionsbestimmung 'Autonomie oder Instrument' hängt eng mit der Frage nach der polizeilichen Macht zusammen: Verfügt die Polizei selbst über umfassende Machtpotentiale, dann steigt der Grad ihrer Verselbständigung. Mit dieser Untersuchung soll ein Beitrag zur Erforschung der **Macht der Polizei** geleistet werden. Zwar darf der gesellschaftspolitische Kontext bei der Analyse der Macht der Polizei nicht ausgeklammert werden; mit der Konzentration auf die Macht eines kollektiven Akteurs wird allerdings der Blick für weiterreichende soziale und politische Zusammenhänge eingeschränkt. Es sollen nicht die komplizierten Machtkonstellationen in Staat und Gesellschaft oder spezielle Konfliktkonstellationen[2], sondern 'nur' die Macht einer staatlichen Organisation analysiert werden.

**Macht** ist ein soziologisch amorpher Begriff, wie Weber (1972: 28) in seiner Erläuterung soziologischer Grundbegriffe feststellt.[3] Doch gerade diese **Unschärfe des Begriffs** kann analytisch weiterhelfen, indem der Blick für Unerwartetes geöffnet bleibt und neuartige Phänomene der Macht nicht vorschnell ausgeklammert werden. Foucault schlägt einen sehr offenen Machtbegriff vor; seiner Definition nach üben Menschen dann Macht aus, wenn sie das Feld möglichen Handelns der anderen strukturieren (1994: 257). Ähnlich weit gefaßt ist auch Hradils Arbeitsdefinition: "'Macht' soll jede wesentliche Beeinflussung heißen, die ein Bestandteil der Gesellschaft über einen anderen ausübt bzw. ausüben kann, ohne daß dieser in der Lage ist, sich dem Einfluß zu entziehen" (Hradil 1980: 22). Weber dagegen grenzt seinen Machtbegriff stärker ein. Macht bedeutet für ihn, "(...) jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben[4] durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht" (Weber 1972: 28). Die definitorischen Einschränkungen auf die

---

1 Und: Wer in der Polizei bestimmt den 'Handlungskurs'?

2 Wie zum Beispiel der Konflikt um die Wiederaufbereitungsanlage von abgebrannten Kernbrennstoffen in Wackersdorf in den 80er Jahren. Siehe Kretschmer/Rucht (1987).

3 Lenk spricht von der "Vieldimensionalität des Machtbegriffs" (1981: 15). Die Ursache dieser Vieldimensionalität liegt in den unterschiedlichen Trägern und den unterschiedlichen Quellen der Macht: physische oder psychische Überlegenheit, Wissen, Geschicklichkeit, Besitz über materielle Güter und Dienstleistungen, soziales Prestige etc.

4 Zur Relevanz des Widerstands der Machtunterworfenen gegen die Machtausübenden siehe Barbalet (1985).

Willentlichkeit der Handlung und den Widerstand des Machtadressaten[5] sind für diese Studie weniger entscheidend. Wichtig für die weitere Argumentation ist an dieser Definition von Weber der Begriff der Chance, also die Möglichkeit, Macht auszuüben. In dieser Studie sollen und können nur **Machtpotentiale** und nicht empirisch-konkrete Machthandlungen untersucht werden. Die Datenbasis für die empirische Untersuchung (Experteninterviews und Polizeifachzeitschriften) erlaubt nur die Analyse von Aussagen von Polizisten über ihre Tätigkeit, nicht die Analyse ihrer tatsächlichen Handlungen. Diese Aussagen sind aber - folgt man dem Thomas-Theorem[6] - Teil der Wirklichkeit der Polizei, weil die Folgen dieser Wirklichkeitsdefinitionen reale Auswirkungen für die Polizei (und auch für ihre Interaktionspartner) haben.

Die Frage nach den Machtpotentialen der Polizei ist eine Frage nach den strukturellen **Determinanten polizeilichen Handelns**, das heißt den rechtlichen und organisatorischen Bedingungen sowie der Ressourcenausstattung. Determinanten dürfen nicht nur als restringierende Regelungen oder Beschränkungen der Machtpotentiale begriffen werden, sondern auch als Ressourcen, die Handlungsoptionen eröffnen und Machtpotentiale steigern.[7] Je größer das Personalreservoir der Polizei ist, je umfassender und besser ihre materielle Ausrüstung beschaffen ist, je effektiver ihre Organisation strukturiert ist, je weiter ihre Eingriffsbefugnisse reichen, desto größer ist ihre "**Aktionsmacht**" (Popitz 1986a: 68; Hervorhebung M.W.) des Polizeiapparates. Die Untersuchung dieser strukturellen Dimensionen dient der Erforschung der möglichen **Handlungsoptionen und -spielräume**[8]. Machtpotentiale basieren auf vorhandenen Optionen, Spielräumen und Ressourcen. Je mehr Machtpotentiale der Polizei zur Verfügung stehen, desto effektiver kann sie zur Durchsetzung von politischen Interessen gegen den Widerstand von Bürgern instrumentalisiert werden beziehungsweise kann sie ihre eigenen Interessen durchsetzen.

Das besondere Kennzeichen der Polizei als Institution des staatlichen Gewaltmonopols ist ihre legale Kompetenz, in bestimmten Situationszusammenhängen Gewalt auszuüben.[9] Die mögliche Fülle an Aktionsmacht der Polizei darf zwar nicht auf ihre Befugnis und

---

5 Hradil (1980: 20 ff.) ordnet die Vielzahl von Machtdefinitionen in drei Grundelemente der Macht ein, nämlich Machthaber, Machtprozeß und Machtadressaten.

6 Wenn die Menschen Situationen als real definieren, dann - so das Theorem - sind diese in ihren Folgen real.

7 Vgl. Mayntz/Scharpf (1995: 43). Luhmann betont die stärker gewordene Relevanz des Machtmittels Organisation (1972: 108).

8 Zur Diskussion, was unter einem Handlungsspielraum zu verstehen ist, siehe Türk (1980). Türk kritisiert, daß alle bisherigen Definitionsversuche, was ein Handlungsspielraum ist, zu vage und unbrauchbar sind. Der Terminus 'Handlungsspielraum' bezeichnet "die Freiheitsgrade der Handlungsvollzüge" (Türk 1980: 158), das heißt die Wahlmöglichkeiten, die ein in einer Organisation eingebundener Akteur hat. Von Handlungsspielräumen mag Türk erst sprechen, wenn man echte Alternativen zu einer Entscheidung hat (1980: 159). Ob ein Beamter auf dem Sozialamt 150 oder 160 Mark Sozialhilfe gewährt, ist für Türk keine Frage des Handlungsspielraums. Hier soll dagegen der Begriff 'Handlungsspielraum' weiter gefaßt werden. Es kommt in dieser Studie gerade darauf an, zu bestimmen, wie groß (oder klein) Handlungsspielräume sind und wie sie genutzt werden.

9 Bittner begreift ebenfalls die Fähigkeit zur Gewaltanwendung als den Kern der Rolle der Polizei (1974: 36).

Befähigung, Gewalt auszuüben, reduziert werden, doch bildet die Möglichkeit, Gewalt anzuwenden, das Fundament ihrer Macht.[10]

Die Aktionsmacht der Polizei gründet sich nicht nur auf Ressourcen und Befugnisse, sondern auch auf Interpretations-, Definitions- und Ermessensspielräume, die die Polizei bei der Anwendung der Gesetze und der Realisation anderer Handlungsvorgaben wahrnimmt.[11] Allein der Spielraum zu bestimmen, was unter dem polizeirechtlichen Begriff der öffentlichen Ordnung und Sicherheit zu verstehen ist, gibt der Polizei eine nicht geringe Definitionsmacht, auf der ihre Aktionsmacht aufbauen kann.

Polizeiliche Macht kann sich nicht nur in Interaktionsprozessen als Aktionsmacht, sondern auch in Kommunikationsprozessen, in 'Definitionskämpfen', als '**Kommunikationsmacht**' ausdrücken. Macht heißt auch, Wirklichkeit in Machtdiskursen setzen zu können (Berger/Luckmann 1980: 128) und die eigene Wirklichkeitsinterpretation gegenüber anderen durchzusetzen. In der Konkurrenzsituation des Diskurses ist die Definitionsmacht häufig ungleich verteilt; die Asymmetrie in den Definitionsverhältnissen beschreibt ein Machtgefälle zwischen den Beteiligten.

Werden Machtpotentiale institutionalisiert, also auf Dauer angelegt und in mehr oder weniger geregelte Formen gepreßt, so spricht man von **Herrschaft**[12]: "Macht gerinnt zur Herrschaft" (Popitz 1986b: 38). Der Prozeß der Institutionalisierung von Macht beruht nach Popitz auf drei Tendenzen: zum einen auf einer zunehmenden Entpersonalisierung der Machtverhältnisse, zum zweiten auf einer zunehmende Formalisierung der Machtverhältnisse und zum dritten auf einer zunehmenden Integrierung der Machtverhältnisse in eine übergreifende Ordnung. Diese Tendenzen bringen einen besonderen Zugewinn an Macht und eine Erhöhung der Stabilität der Verhältnisse mit sich (Popitz 1986b: 38 f.).[13] Für Weber ist

---

10 Zur Diskussion über das Verhältnis polizeilicher Macht und Gewaltkapazität siehe unten, Abschnitt 3.3.

11 Türk verlangt, daß Interpretations- und Handlungsspielräume zu unterscheiden sind (1980: 160). Interpretationsspielräume bieten verschiedene Auslegungsmöglichkeiten. Mit Hilfe von Interpretationsspielräumen kann man nicht vorhersehbaren Situationen gerecht werden und Regeln flexibel anwenden. Handlungsspielräume ermöglichen dagegen alternative Aktionen in ein und derselben Situation. Sie "(...) schaffen über die Vermehrung der organisationalen Handlungsmöglichkeiten eine Erhöhung der organisationellen Komplexität" (Türk 1980: 161). So klar ist die Trennlinie aber nicht: Interpretationsspielräume können Handlungsspielräume eröffnen. Letztendlich erhöhen sowohl Interpretations- als auch Handlungsspielräume die Autonomie des Akteurs.

12 Vgl. Lenk (1982: 35).

13 Diese Wachstumstendenz staatlicher Herrschaft stellt Haferkamp infrage. Popitz lasse - kritisiert Haferkamp - bei der Herstellung der Macht und beim Übergang von der Macht zur Herrschaft "zuviel makellos gelingen" (1988: 15). So schätze Popitz die Rolle der Angehörigen des Herrschaftsapparates nur als herrschaftsverstärkend ein, was keineswegs selbstverständlich sei. Mehr Herrschaftspersonal müsse nicht unbedingt mehr Kontrolle, mehr Effizienz, und insgesamt eine Steigerung der Herrschaftspotentiale bedeuten. "Das Herrschaftspersonal entwickelt also eigene Konzeptionen von seiner Tätigkeit und setzt diese trotz Belehrung und Zurechtweisung jedenfalls zum Teil auch durch" (Haferkamp 1988: 16). Ob dies tatsächlich so ist, wird in dieser Arbeit am Beispiel des 'Herrschaftspersonals' Polizei untersucht. Beispielsweise könnten Polizeibeamte es ablehnen, 'Büttel' der Politik zu sein.

Herrschaft nur ein Sonderfall von Macht (1972: 541); beide Begriffe meinen die "Möglichkeit, den eigenen Willen dem Verhalten anderer aufzuzwingen" (1972: 542). Deshalb werden beide Ausdrücke häufig auch synonym verwendet. Der Terminus 'Herrschaft' impliziert jedoch zusätzlich noch eine institutionelle Komponente, nämlich den engen Zusammenhang von Herrschaft und Verwaltung: "Jede Herrschaft äußert sich und funktioniert als Verwaltung. Jede Verwaltung bedarf irgendwie der Herrschaft, denn immer müssen zu ihrer Führung irgendwelche Befehlsgewalten in irgend jemandes Hand gelegt sein" (Weber 1972: 545). Moderner Typ einer institutionalisierten Macht ist nach Weber die legale Herrschaft mit einem bürokratischen Verwaltungsstab.[14] **Bürokratie** ist nicht gleichzusetzen mit Verwaltung; der Idealtypus der Bürokratie[15] ist gemäß Weber (1972: 126 f.) ein bestimmtes Strukturprinzip mit zehn Anforderungen an die Verwaltungsorganisation und deren Mitarbeiter:

- Die Beamten gehorchen nur sachlichen Amtspflichten.
- Es besteht eine feste Amtshierarchie.
- Die Amtskompetenzen sind klar fixiert.
- Die Beamten sind kraft Kontrakt angestellt.
- Kriterium der Anstellung ist die Fachqualifikation der Beamten.
- Die Beamten beziehen ein festes Gehalt.
- Die Beamten arbeiten hauptamtlich für die Verwaltung; ihr Amt ist ihr einziger Beruf.
- Der berufliche Aufstieg entlang einer Laufbahn ist nach den Kriterien Amtsalter oder Leistung geregelt.
- Die Ressourcen der Verwaltung gehören dem Amt und nicht dem Beamten als Person.
- Es herrscht eine einheitliche Amtsdisziplin und Kontrolle.

Legale Herrschaft mit Hilfe eines bürokratischen Verwaltungsstabs hält Weber im Vergleich zu den beiden anderen Idealtypen (der traditionalen und der charismatischen) Herrschaft für die rationalste Organisationsform der Herrschaft. Sie ist in einem doppelten Sinne rational (Mayntz 1985: 28 f.): erstens, weil sie rechtlich begründet ist. Das Recht als Herrschaftsgrundlage ist rationaler als Traditionsgeltung oder charismatische Willkürgeltung, da es frei von persönlicher Willkür und in seiner Anwendung kalkulierbar ist. Die Bürger gehorchen den Gesetzen und nicht den Beamten. Zweitens ist sie rational, weil sich die bürokratische Verwaltung als Instrument der legalen Herrschaft durch eine besondere Zweckmäßigkeit auszeichnet. Sie wird von keiner anderen Organisationsform an Präzision, Stetigkeit, Disziplin, Straffheit, Verläßlichkeit und Berechenbarkeit in der Herrschaftsausübung übertroffen.[16] Gerade der moderne kapitalistische Wirtschaftsverkehr (mit seiner streng rationalen Organisation der Arbeitsteilung) verlange - so Weber (1972: 562) - eine beschleunigte, aber dabei präzise berechenbare und kontinuierliche Erledigung der

---

14 Zur Herrschaftssoziologie von Max Weber siehe Breuer (1988); zum Typus der legalen und rationalen Herrschaft bei Weber siehe Breuer (1990).

15 Mayntz (1968) weist auf den idealtypischen Charakter des Bürokratiekonzeptes von Weber hin. Sie betont, daß Weber keine allgemein auftretenden empirischen Regelmäßigkeiten meine (Mayntz 1968: 31). Der Idealtypus 'Bürokratie' gebe vielmehr an, welche Bedingungen erfüllt sein müßten, wenn ein gegebener Zweck (hier die Herrschaftsausübung) auf effizienteste Art und Weise erreicht werden solle (Mayntz 1968: 28).

16 Vgl. Weber (1972: 128).

Verwaltungstätigkeit.[17] Aufgrund der überragenden Effektivität dieses Verwaltungstyps in Herrschaftsbelangen prognostizierte Weber (1972: 559 ff.) eine zunehmende Bürokratisierung der Gesellschaft.

Die These, daß die bürokratische Organisation von Verwaltung tatsächlich rational, effizient und technisch überlegen sei, haben organisationssoziologische Studien tief in Zweifel gezogen.[18] Empirisch festgestellte Unflexibilität und Innovationsfeindlichkeit, behördeninterne Konkurrenzverhältnisse und Konflikte, Informations- und Koordinationsprobleme, Motivationsdefizite der Beamten und ähnliches schaffen Reibungsverluste und dysfunktionale Strukturen, die am Glauben an die allmächtige Bürokratie kräftig rütteln lassen.

Jenseits der organisationssoziologischen Kritik an der von Weber unterstellten Effektivität von Bürokratie ist im Rahmen dieser Untersuchung zu fragen, ob - wenngleich viele der zehn oben genannten Anforderungen an die Beamtenschaft und die Bürokratie auch für Polizeibeamte und den Polizeiapparat der Bundesrepublik gelten[19] - alle polizeilichen Arbeitsfelder auch klassische Bürokratietätigkeiten darstellen und damit das Bürokratiemodell überhaupt für eine Analyse polizeilicher Handlungspotentiale in Frage kommt.[20] Gerade in relativ entscheidungsoffenen Konfliktsituationen mit anderen Akteuren (wie bei Polizeieinsätzen anläßlich von Demonstrationen) treten taktische Fragen, situativ bedingte Entscheidungsoffenheit, aber auch besondere Entscheidungszwänge und eine niedrige Erwartungssicherheit, was das Handeln des Gegenübers anbelangt, in den Vordergrund. Schriftliche Amtsführung und Routinehandeln ausschließlich nach formalen Regeln haben in solchen Situationen nicht viel Platz; das starre Handlungsmuster der Bürokratie wird aufgeweicht; Kontingenz prägt polizeiliches Einsatzhandeln.[21]

Fragt man nach den Machtpotentialen einer bürokratischen Organisation, dann muß man die Strukturen des Apparates kennen. Die **Organisationsstrukturen** können Herrschaftsressourcen sein[22]; sie können aber auch die Machtausübung behindern. Deshalb ist die Untersuchung der Organisationsstrukturen ein essentieller Aspekt in der Analyse von Machtpotentialen der Polizei. Schluchter (1985: 18) kritisiert die Widersprüche zwischen den Ergebnissen der Organisationssoziologie, die der bürokratischen Organisation Ineffizienz bescheinigen, und denen der politischen Soziologie, die der Bürokratie Effizienz in ihrer Funktion als Herrschaftsinstrument unterstellen; er beklagt, daß in den Sozialwissenschaften kaum Verbindungslinien zwischen organisationssoziologischen Fragestellungen und

---

17 Vgl. Weber (1972: 826).

18 Zum Beispiel Schluchter (1985: 121 ff.), Mayntz/Ziegler (1977: 79 ff.) und Luhmann (1983b: 92 ff.).

19 Siehe Kapitel II.

20 Girtler fand die idealtypische Bürokratiekonzeption von Weber mit seinen Anforderungen an die Beamten in seinen Beobachtungen von österreichischen Polizisten bestätigt (1980: 38).

21 Für einen Großteil des polizeilichen Tätigkeitsspektrums, insbesondere die Binnenprozesse der Behördenarbeit (der routinisierten Schreib- und Verwaltungsarbeit), mag dagegen das traditionelle bürokratische Handlungsprogramm zutreffen.

22 Luhmann bezeichnet Organisation als Machtmittel, das gegenüber anderen Machtmitteln (wie dem Eigentum) an Bedeutung gewonnen hat (1972: 108).

Problemen der politischen Soziologie gezogen werden. Dieses Defizit soll in dieser Arbeit ausgeglichen werden, indem die Organisation der Polizei als Determinante (als Restriktion und Ressource) polizeilichen Handelns untersucht wird.[23]

Doch soll die Polizei nicht nur als monolithischer bürokratischer Block erfaßt werden, sondern es werden auch **bürokratieinterne Machtverhältnisse** herausgearbeitet. Es soll danach gefragt werden, wer in der Polizei über die Machtressourcen verfügt: Wer befiehlt und wer entscheidet?[24] Die Machtfülle eines Akteurs ist in der Organisation Polizei an seine Stellung in diesen Strukturen gebunden.[25] Der Frage nach der innerbürokratischen Machtverteilung unterliegt also einem positionalem Machtbegriff.[26] Der Ausdruck 'Positionsmacht' kommt dem Herrschaftsbegriff sehr nahe, weil er die Macht von Positionen in einem institutionellen Kontext beschreibt.

Als Zwischenergebnis der konzeptionellen Überlegungen lassen sich drei Fragen festhalten: Wieviel Macht hat der Apparat? Wer hat die Macht im Apparat? Und: Wer hat die Macht über den Apparat?

Die letztgenannte Frage ist die nach der **Autonomie oder Abhängigkeit** der Bürokratie respektive der Polizei im Herrschaftsgefüge. Fungiert eine umfangreiche und durch ihr Fachwissen qualifizierte Bürokratie noch als neutrales Durchführungsinstrument oder hat sie sich zu einem eigenen Machtzentrum verselbständigt (Mayntz 1985: 5)?[27] Zwar ist die Bürokratie aufgrund ihrer Aufbauprinzipien strukturell als Vollzugsinstrument konzipiert, doch ist sie - darin liegt das bürokratische Paradoxon - aufgrund ihrer Zweckrationalität, ihres Vorsprungs an Fachwissen ihren eigentlichen 'Herren' überlegen. Letztendlich sieht Weber die

---

23 Siehe Kapitel II, Abschnitt 3 und Kapitel VI, Abschnitt 2.

24 Siehe Kapitel VI, Abschnitt 2 und 3.

25 Positionen werden von Personen eingenommen. Inwieweit Persönlichkeitsmerkmale (wie zum Beispiel Willensstärke) jenseits der Positionsmacht dem jeweiligen Akteur Machtpotentiale eröffnen, kann in dieser Studie nicht klar ausgemacht werden. Zur Beantwortung dieser Frage müßten Machtpotentiale verschiedener Personen, die gleichartige Position besetzen, verglichen werden.

26 Macht wird hier als Attribut der Position und weniger als relationales Phänomen verstanden. Hradil (1980: 62 ff.) unterscheidet den positionalen vom relationalen Machtbegriff. Der zweite Typ ist der interaktionstheoretisch ausgerichtete Machtbegriff, der auf individueller Aktivität, Willenskraft und Geschicklichkeit beruht und die Beziehungsdimension des Machtbegriffs betont. Gerade diese Beziehungsdimension der Macht, das asymmetrische Verhältnis von Machthaber und Machtadressat und die (Nicht-)Reaktion des Machtunterworfenen, wird in dieser Studie nicht genauer untersucht.

27 Vgl. Mayntz (1985: 61) und Breuer (1990: 19 f.). Mayntz (1985: 70) unterscheidet drei Haupttypen verselbständigter Verwaltung:
- die selbstverantwortlich handelnde Verwaltung,
- die ihre Macht im Eigeninteresse nutzende Verwaltung (Interesse an der Ausdehnung der eigenen Machtpotentiale, Befugnisse und Aufgabenbereiche, Streben nach mehr Personal und Sachmitteln, Verbesserung des eigenen Status und Prestiges),
- die im Interesse beziehungsweise als Agent einer bestimmten sozialen Gruppe oder Schicht handelnde Verwaltung.

Der letzte Typ überschreitet allerdings die Grenze zwischen Autonomisierung und Instrumentalisierung; die Verwaltung wird wieder zur 'Dienerin' bestimmter Interessen.

"wirkliche Herrschaft", die sich in der Verwaltung im Alltagsleben auswirkt, "notwendig und unvermeidlich in den Händen des Beamtentums" (1972: 825). Gilt dies auch für die Polizei?

Welchen Teilbereich polizeilichen Handelns soll man untersuchen, will man Phänomene polizeilicher Macht erfassen? Wo tritt polizeiliche Macht besonders deutlich hervor? Es gibt zwar (in jedem Bundesland) ein gemeinsames organisatorisches Dach der Polizei und gemeinsame rechtliche Klammern, die der 'Gesamtpolizei' eine Einheit geben, aber deshalb von der Polizei als einer homogenen, staatlichen Organisation zu sprechen, geht an der Wirklichkeit **multifunktionaler polizeilicher Aufgabenbewältigung** vorbei. Polizei ist nicht gleich Polizei. Von 'der' Polizei zu sprechen, übersieht die Differenziertheit der Handlungsfelder und Organisationszweige der Polizei. Die Polizeitätigkeit läßt sich in drei Funktionsbereiche aufteilen, die realiter nicht so streng zu trennen sind[28]:

- die **Schutzpolizei** (Schupo). Das sind die uniformierten Polizisten. Dazu zählen die Beamten im Streifendienst, die auf der Straße die 'Ordnung hüten', die auf ihren Funkstreifeneinsätzen versuchen, zwischenmenschliche Konflikte zu schlichten und bei sonstigen Ordnungsstörungen eingreifen. Zur Schutzpolizei gehören auch die Beamten im Revierdienst, die auf der Polizeiwache Strafanzeigen aufnehmen, die in der Einsatzleitstelle Notrufe entgegenehmen und die Streifeneinsätze koordinieren;
- die **Kriminalpolizei** (Kripo), deren Angehörige (in ziviler Kleidung) mittlere und schwere Verbrechen bekämpfen und die Strafverfolgung betreiben;
- und die sogenannten **geschlossenen Polizeieinheiten**, die im Rahmen von Polizeieinsätzen zu besonderen Anlässen, wie zum Beispiel bei Demonstrationen oder Fußballspielen, in Gruppenverband auftreten.[29]

Die basale und originäre Aufgabe der Polizei in allen drei Tätigkeitsfeldern ist die **Sicherung der Ordnung**. Jede Ordnungsleistung ist mit Machtausübung verknüpft.[30] In jedem der Tätigkeitsbereiche übt die Polizei Macht gegenüber den jeweiligen Interaktionspartnern aus - je nach Klientel auch verschiedenartige Formen der Macht: Sie kontrolliert, überwacht, greift ein, maßregelt, warnt, droht, sie verfolgt und ermittelt, sie definiert, wer kriminell oder was rechtens ist, und leitet somit die Sanktionierung ein.[31] Die Polizei kann ihre Macht nicht nur im 'negativen' Sinne einschränkend einsetzen, sie kann auch im 'positiven' Sinne unterstützen, ermöglichen, helfen. Hinter allen Formen der Machtausübung - den 'positiven' wie den 'negativen' - steht das Mittel der Gewalt - egal, ob nur mit Gewalt gedroht wird oder ob Gewalt tatsächlich zum Einsatz kommt.

In dieser Arbeit sind die Bereiche polizeilichen Handelns von Interesse, die den **politischen Prozeß** direkt tangieren, weil dort die Frage nach den Machtpotentialen der Polizei besonders

---

28 Inwieweit diese Bereiche und Funktionen organisatorisch auch getrennt werden, ist eine andere Frage, die länderspezifisch geregelt ist. Der Trend geht hin zu integrierten Konzepten. Siehe Kapitel II, Abschnitt 1.1.

29 Weil diese Einheiten uniformiert sind, können sie auch der Schupo zugegeordnet werden. Zur Polizeiorganisation siehe Kapitel II, Abschnitt 3.

30 Vgl. Krasmann (1993: 29).

31 Die Sanktionierung von Ordnungswidrigkeiten kann die Polizei selbst übernehmen; bei Strafsachen muß das Verfahren an die Staatsanwaltschaft weitergeben werden; ein Gericht fällt dann das Urteil.

akut wird. Wo Politik 'gemacht' wird, wo politische Entscheidungen gefällt werden, wird Macht ausgeübt. 'Politik' heißt für Weber: "Streben nach Machtanteil oder nach Beeinflussung der Machtverteilung, sei es zwischen Staaten, sei es innerhalb eines Staates zwischen den Menschengruppen, die er umschließt. (...) Wer Politik treibt, erstrebt Macht: Macht entweder als Mittel im Dienst anderer Ziele - idealer oder egoistischer -, oder Macht 'um ihrer selbst willen': um das Prestigegefühl, das sie gibt, zu genießen" (Weber 1972: 822). Die anfangs gestellte Frage nach der Macht der Polizei muß nun präzisiert werden: Welche Rolle spielt die Polizei im politischen Prozeß? Welche Machtpotentiale stehen ihr dort zu Verfügung?

Wenn Polizei in irgendeiner Art und Weise den politischen Prozeß, die öffentliche Auseinandersetzung sowie den politischen Entscheidungsprozeß berührt, dann muß man von der Vorstellung der Polizei als politischem Neutrum Abschied nehmen: "**Polizei ist ein Politikum**" (Denninger 1978c: 143; Hervorhebung M.W.). "Die Idee, daß Polizeiarbeit und Politik sich nicht vermischen, ist offensichtlich eine Illusion, aber es ist eine Illusion, die tief im politischen Leben unserer Zeit verankert ist" (Kettle 1980: 9; Übersetzung M.W.). Tatsächlich, meint der Staatsrechtler Preuß, seien Polizei und Politik zwei Seiten ein- und derselben Medaille, und diese Medaille sei der "zentral organisierte nationale Territorialstaat" (1990: 321).

Es gibt zwei Berührungspunkte zwischen Polizei und politischem (Willensbildungs-)Prozeß: erstens die direkte Einmischung von Polizisten in den parlamentarischen Gesetzgebungsprozeß (zum Beispiel in Sachverständigenanhörungen). Polizeilobbyisten, seien es nun Berufsvertreter oder auch leitende Polizeibeamte, versuchen, als von der Politik oder Öffentlichkeit nachgefragte oder auch als selbst ernannte Fachleute der Inneren Sicherheit die Rahmenbedingungen polizeilichen Handelns mitzugestalten. Der zweite Berührungspunkt ist der Bereich der politischen Auseinandersetzung auf der Straße. Hier fungiert die Polizei als Ordnungsmacht. Zwangsläufig mischt sie sich in den Konflikt ein.

In diesen beiden **Sphären der Politik** kann die Polizei den politischen Prozeß beeinflussen. In der politisch-administrativen Sphäre - das ist der Bereich, der in der Bundesrepublik das politische Entscheidungsmonopol besitzt[32] - bereiten leitende Polizeibeamte als Angehörige der Ministerialbürokratie[33] parlamentarische und auch ministerielle Entscheidungen (Gesetze

---

32 Im parlamentarischen Repräsentativsystem des Grundgesetzes fehlen weitgehend Elemente direkter demokratischer Mitwirkungsrechte der Bürger (Volksabstimmungen, Referenden) jenseits der Wahlen zum Bundestag. Das politisch-administrative System (Parlament, Regierungskabinett, Ministerialbürokratie) besitzt das Monopol auf den Gesetzgebungsprozeß. Interessengruppierungen versuchen, auf diesen Entscheidungsprozeß Einfluß zu nehmen. Zwischen den durch die Meinungs-, Versammlungs- und Demonstationsfreiheit in Artikel 5 und 8 GG verbürgten Formen politischer Willensbildung und der auf Parteien und periodische Wahlen konzentrierten und mediatisierten Willensbildung herrscht ein ständiges Spannungsverhältnis; Demonstrationen, der regellose plebiszitäre "'Druck der Straße'" machen den politischen Gewalten "den Alleinvertretungsanspruch zur Wahrnehmung der gemeinsamen Geschäfte der Gesellschaft" streitig (Blanke/Sterzel 1981: 347).

33 In Kapitel II, Abschnitt 3.4 werden die Gremien der Ministerialbürokratie, in denen Polizeipolitik gemacht wird, vorgestellt. Grundsätzlich wird zwischen zwei Arten der staatlichen Verwaltung unterschieden: die entscheidungsvorbereitende Ministerialbürokratie mit ihrem verordnungsgebenden (also innerhalb des gesetzlichen Rahmens regelsetzenden)

und Verordnungen) vor.[34] Hier sind auch die Verhandlungen über polizeipolitische Angelegenheiten zwischen organisierten Berufsvertretern und den verantwortlichen Politikern einzuordnen.[35] In der 'plebiszitären' Sphäre[36] (dem außerparlamentarischen Feld der politischen Auseinandersetzungen auf öffentlichen Straßen und Plätzen) agiert die Polizei in Einsätzen anläßlich von Demonstrationen und anderen Protestereignissen.[37] Wendet man die von Goffman (1983) für die Analyse mikrosoziologischer Phänomene vorgeschlagene Differenzierung von Vorder- und Hinterbühne auf den Politikbereich an, so findet die offizielle Politik auf beiden Bühnen statt: auf der Vorderbühne, in öffentlichen Debatten, die in den Medien ausgetragen werden, und auf der Hinterbühne, dem nicht für das Publikum einsehbaren Bereich der politischen Arena (in den Parlamentsausschüssen, in sogenannten Spitzengesprächen von Partei- und Verbandsvertretern und hohen Beamten etc.). Der 'plebiszitäre' Bereich dagegen findet für alle sichtbar ausschließlich auf der Vorderbühne[38] statt. Öffentlichkeit ist für derartige Artikulations- und Partizipationsformen konstitutiv. Menschen in sozialen Bewegungen, die auf die Straße gehen, drängen auf eine Sensibilisierung der öffentlichen Meinung gegenüber ihren Anliegen.

Beide politischen Sphären und die jeweiligen Operationsmodi der verschiedenen kollektiven Akteure lassen sich nicht scharf voneinander trennen. So betont Rucht (1991) denn auch die Gemeinsamkeit der Parteien, Verbände und Bewegungen als intermediäre Systeme der politischen Interessenvermittlung.[39] Diese intermediären Systeme stellen die Verbindung des politisch-administrativen Systems (als Produktionsort gesamtgesellschaftlich verbindlicher Entscheidungen) mit den Individuen her. Parteien, Verbände und Bewegungen - so Ruchts These - haben komplementäre Funktionen im Prozeß der politischen Interessenvermittlung

---

Minister an der Spitze und die ausführende Vollzugsverwaltung (vgl. Mayntz 1985: 181 ff., 211 ff.). In diesem Sinne untersuche ich die Polizei als Vollzugsverwaltung. Verselbständigungstendenzen sind sowohl in der Ministerial- als auch in der Vollzugsverwaltung denkbar.

34 Aufgrund des auf vielen Gebieten faktischen Wissensmonopols der Ministerialbürokratie bleibt dem Parlament oder dem Minister häufig nichts anderes übrig, als den Vorgaben zuzustimmen und sie damit zu legitimieren (vgl. Hegenbarth 1980: 132 f.).

35 Mit Polizeipolitik sollen diejenigen Politikfelder gemeint sein, die die Ausgestaltung der polizeilichen Organisation, der materiellen und personellen Ressourcen und der rechtlichen Rahmenbedingungen der Polizei betreffen.

36 'Plebiszitär' meint hier nicht Abstimmungsmodalitäten (wie Referenden und Volksentscheide), sondern den Bereich der öffentlichen Versammlungen, der - wie das Bundesverfassungsgericht im Brokdorf-Urteil (BVerfGE 69, 347) in Anlehnung an Konrad Hesse erklärt - "ein Stück ursprünglich-ungebändigter unmittelbarer Demokratie" ist. Ich weiche hier bewußt vom üblichen Sprachgebrauch ab, um damit darauf hinzuweisen, daß Protestereignisse immer auch als Versuche zur Ausübung 'direkter Demokratie' zu verstehen sind.

37 Sinnvoll ist eine Anlehnung an die Definition eines Protestereignisses von Rucht, Hocke und Ohlemacher (1992: 4): Ein Protestereignis ist "(...) eine kollektive, öffentliche Aktion nicht-staatlicher Träger, die Kritik oder Widerspruch zum Ausdruck bringt und mit der Formulierung eines gesellschaftlichen oder politischen Anliegens verbunden ist".

38 Vgl. Korffs (1991) Bemerkungen zur Symbolgeschichte der sozialen Bewegungen. Symbole (wie zum Beispiel das der roten Fahne der Arbeiterbewegung) als "mediale Abkürzungen für Ideologien" (Korff 1991: 32) sind "Ordnungs- und Kommunikationsmittel in den 'unteren Etagen' der industriellen Massengesellschaft" (Korff 1991: 33).

39 Der Prozeß der Interessenvermittlung besteht aus der Generierung, Aggregation, Transformation und Artikulation von Interessen.

und verdrängen sich nicht wechselseitig. Aber es gilt die Regel: "Je geringer der Grad an Institutionalisierung und Rollenspezifikation und je dürftiger die Ressourcenausstattung, desto stärker die Abhängigkeit von öffentlicher Resonanz" (Rucht 1991: 16). Am größten ist diese Abhängigkeit bei den sozialen Bewegungen, die laut Raschkes Definition als mobilisierende kollektive Akteure zwar eine gewisse Kontinuität auf der Grundlage hoher symbolischer Integration besitzen, aber eben nur mit geringer Rollenspezifikation und nur mittels variabler, aber nicht 'durchinstitutionalisierter' Organisations- und Aktionsformen ihre Ziele verfolgen (Raschke 1987: 21). Zentraler Operationsmodus von sozialen Bewegungen oder Protestgruppen ist es, Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit mittels Mobilisierung einer aktiven (mitmarschierenden) wie passiven (nur sympathisierenden) Anhängerschaft zu erzeugen, ihr politisches Anliegen auf die politische Tagesordnung zu setzen und so öffentlichen Druck auf die Entscheidungsträger auszuüben.[40]

Die **Öffentlichkeit** bildet die Vorderbühne. Gerhards und Neidhardt fassen Öffentlichkeit als ein Sozialsystem auf, das in drei Öffentlichkeitsebenen differenziert werden kann: in einfache Interaktionssysteme (direkte personale Kommunikation), in öffentliche Veranstaltungen und in Massenmedienkommunikation (1990: 15 ff.). Öffentlichkeit soll hier in erster Linie als (massenmedial) veröffentlichte Meinung verstanden werden.[41] Massenmediale Öffentlichkeit zeichnet sich durch einen Doppelcharakter aus: Zum einen ist sie eine Bühne, auf der die verschiedenen Akteure 'auftreten'. In dieser 'Arena' versuchen die Parteien, Verbände, Protestgruppen und auch die Polizei, die öffentliche Meinung zu beeinflussen.[42] Zum anderen besteht die massenmediale Öffentlichkeit aus Akteuren, den Journalisten und Verlegern. Journalisten beobachten und reproduzieren Interaktions- und Kommunikationsprozesse, sie erstatten Bericht und kommentieren den Verlauf der Ereignisse und Debatten. Wie alle Akteure verfolgen sie ihre eigenen Handlungsabsichten, die vom Anspruch einer neutralen Berichterstattung bis zur Meinungsmanipulation reichen. Rentabilitätsgründe zwingen Medien zu einer Selektivität von Informationen nach dem Nachrichtenwert; Spektakuläres oder Negatives wird bevorzugt gedruckt oder gesendet, um die Auflage oder die Zuschauerzahlen zu steigern und um das Anzeigengeschäft zu verbessern.[43]

Ich möchte mich in dieser Untersuchung weitgehend auf einen Aspekt des Problems 'Polizei im politischen Prozeß' beschränken. Das ist der **'plebiszitäre' Bereich**, die 'Politik auf der

---

40 Das Agenda-Setting-Konzept argumentiert mit dieser Metapher der Tagesordnung. Die Grundidee ist, daß es eine Art Tagesordnung der öffentlichen Kommunikation mit einer eindeutigen Rangordnung der politischen Themen gibt, die von verschiedenen Faktoren, wie zum Beispiel dem Nachrichtenwert, der Auffälligkeit bestimmter Themen oder den kognitiven und motivationalen Dispositionen der Rezipienten abhängig ist (Schulz 1984: 206 ff.).

41 Zur Kritik am bestehenden Öffentlichkeitsmodell und an alternativen Öffentlichkeitskonzepten siehe Benhabib (1991).

42 Zum Einfluß der Massenmedien, der massenmedial veröffentlichten Meinung auf den politischen Prozeß, insbesondere auf die Wahlentscheidungen der Bürger und die Entscheidungen der Politiker siehe Gerhards (1991).

43 Lehne (1994a: 164 ff.) hat eine Reihe von Kriterien zusammengefaßt, die den Nachrichtenwert und damit die Chance der Medienresonanz eines Ereignisses erhöhen; dazu gehören ungewöhnliche, unerwartete Ereignisse, Ereignisse mit negativen Folgen, Ereignisse, deren Ursachen Personen zugeschrieben werden können, Ereignisse, an denen prominente Personen beteiligt sind, und Ereignisse, die in ihrer Bedeutung eindeutig erkennbar sind.

Straße', also Demonstrationen und sonstige Protestaktionen in der Öffentlichkeit. Der strategische Zwang der Protestierenden, öffentliche Aufmerksamkeit erzeugen zu müssen, kollidiert schnell mit der Aufgabe der Polizei, die Regelverletzungen zu unterbinden oder zu verfolgen. Die Polizei avanciert häufig zum einzigen direkten Interaktionspartner der Protestierenden. Aufgrund der konträren Ziele der Beteiligten - die Demonstranten wollen öffentliche Aufmerksamkeit für politische Anliegen gewinnen, die Polizei soll die Ordnung sichern - ist das Verhältnis von Polizei und Protestierenden strukturell konfliktbelastet.

Während der Protestaktionen tritt die Polizei in den öffentlichen Raum. Der Polizeieinsatz bekommt zwangsläufig eine politische Dimension; er wird zum Politikum, um das in der öffentlichen Diskussion gestritten wird. Die Polizei wird folglich zum politischen Akteur. Die Frage, ob sie nun eigenständig ('eigenmächtig') agieren kann oder von anderen instrumentalisiert wird, hängt von ihren Definitions- und Handlungsspielräumen innerhalb der rechtlichen, taktischen und politischen Vorgaben und der organisatorischen, materiell-technischen und personellen Rahmenbedingungen ab.

Auf den 'plebiszitären' Bereich des politischen Prozesses konzentriere ich mich deshalb, weil hier zum einen ein originäres Aufgabengebiet der Polizei liegt und zum anderen das Spezifikum der Polizei, ihre Möglichkeit, Gewalt auszuüben, besonders akut wird.[44] In der politisch-administrativen Sphäre hingegen agiert die Polizei auf die gleiche Weise wie andere Bereiche der Verwaltung auch, die versuchen, ihre organisationseigenen Interessen durchzusetzen.[45]

Da es sich bei der modernen Polizei um eine multifunktionale, stark nach Aufgabenbereichen differenzierte Organisation handelt, kann ich sie hier nicht in ihrer ganzen Breite analysieren. Indem ich mich auf die Konfliktbeziehung von Polizei und Protest konzentriere, klammere ich also einen großen Teil des polizeilichen Alltagshandelns explizit aus meiner Untersuchung aus. Ich verenge meinen Blickwinkel bewußt auf ein Tätigkeitsfeld der Polizei, das direkt den politischen Prozeß tangiert und das sich (zumeist) auf der 'Arena' der Öffentlichkeit (der Vorderbühne der Politik) abspielt: Protest policing.

---

44 Die Einengung auf ein Tätigkeitsfeld der Polizei unter weitgehender Ausklammerung anderer wichtiger Bereiche birgt die Gefahr in sich, Zusammenhänge zwischen verschiedenen Machtarten zu übersehen. Für Lehne beispielsweise ist die Verquickung von Dienstleistung am Bürger (polizeiliche Schutzfunktion durch Notrufbearbeitung und Streifentätigkeit) und staatlicher Herrschaftssicherung der zentrale Mechanismus, die Legitimitätsgeltung polizeilichen Handelns in der Bevölkerung zu sichern. Siehe hierzu Kapitel III, Abschnitt 5.

45 Die Frage nach der Lobbypolitik der Polizei wird am Rande behandelt. Siehe hierzu Kapitel VII, Abschnitt 2.1 und insbesondere Kapitel IX, Abschnitt 2.4.
Steinberg (1978) diskutiert verschiedene Methoden der Einflußnahme der (Ministerial-)Bürokratie auf die politische Entscheidungsfindung und nennt unter anderem Beispiele bürokratischer Sabotage und Obstruktion. Beispielsweise kann der sogenannte 'Dienst nach Vorschrift' von der Beamtenschaft dazu eingesetzt werden, Entscheidungen zu verhindern oder persönliche Interessen wie Behördeninteressen durchzusetzen. Gerade der 'Dienst nach Vorschrift' zeige, so Steinberg (1978: 320), daß strikte Regelhaftigkeit bürokratischer Tätigkeit auch als Schutzschild gegen Ansprüche von außen oder gar als Kampfmittel genutzt werden könne.

Mit dem Begriff '**Protest policing**' soll die polizeiliche 'Behandlung' und soziale Kontrolle von Protestierenden bezeichnet werden. Der Ausdruck wurde von Donatella della Porta in die Diskussion eingeführt. Sie definiert Protest policing als "(...) the control of protest events by state or state-sponsored actors, a more neutral description for what protestors usually refer to as 'repression' and the state as 'law and order'" (della Porta 1993b: 4). In der neueren polizeiinternen Diskussion werden Parallelen zwischen der Polizei und einem Dienstleistungsunternehmen gezogen; in diesem Sinne könnte man auch von polizeilichem Management der Protestaktionen sprechen.

Protest policing umfaßt verschiedene Arten der 'Behandlung' von Protestierenden. Kernbereich sind Einsätze von Polizeieinheiten anläßlich von Demonstrationen und anderen Protestaktionen. Zu Protest policing gehört aber auch die Terrorismusbekämpfung, die Verfolgung politischer Straftaten und die Aufklärung 'politischer Milieus' (wie sie die Ämter für Verfassungsschutz betreiben). Protest policing ist ein weitreichendes Handlungsfeld, mit dem alle drei oben genannten Funktionsbereiche der Polizei zu tun haben: So bekämpfen die Staatsschutzkommissariate, die (zumeist) der Kripo angehören, die politisch motivierte Kriminalität; die Landeskriminalämter und das Bundeskriminalamt sind für die Terrorismusbekämpfung zuständig; Streifenpolizisten der Schupo betreiben offene Aufklärung im 'polit-kriminellen Milieu' etc. Den öffentlich wirksamsten Hauptanteil am Protest policing nehmen aber die **Einsätze der Polizei anläßlich von Protestaktionen**[46] ein; dort werden zwar auch Beamte der Kripo und der einzeldiensttuenden Schupo eingesetzt, aber vorrangig sind solche Polizeieinsätze das Arbeitsgebiet geschlossen operierender Polizeieinheiten. Die Polizeidienstvorschrift 100[47] nennt solche Einsätze "Polizeiliche Maßnahmen aus besonderen Anlässen" (PDV 100: 3. Kapitel). Insbesondere (politische) Demonstrationen bieten Anlaß für derartige Einsätze des Protest policing. Die Grenze zwischen politisch motivierten und nicht politisierten Ereignissen ist fließend, weswegen der Blick dieser Arbeit auch auf weniger politisierte Ereignisse und Einsätze (wie zum Beispiel im Kontext von Fußballspielen, im folgenden auch Fan policing genannt) gerichtet ist, um wichtige Aspekte polizeilichen Handelns nicht zu übersehen.

Demonstrationseinsätze stehen im Mittelpunkt meines Forschungsinteresses. Doch die anderen Bereiche des Protest policing sollen nicht außer acht gelassen werden. Wie durch ein Weitwinkelobjektiv betrachtet sollen alle möglichen Facetten des Protest policing im Blickfeld bleiben.

Die Machtpotentiale der Polizei im Protest policing können verschiedene **Wirkungen auf die Demonstranten** haben:

Die Handlungsspielräume und -chancen der Protestierenden können durch die Androhung oder den Einsatz von polizeilichem Zwang oder Gewalt eingeschränkt werden. So kann die

---

46 In der PDV 100 sind solche Einsätze im dritten Kapitel 'Polizeiliche Maßnahmen aus besonderen Anlässen', insbesondere im Unterkapitel 3.4. 'unfriedliche demonstrative Aktionen' abgehandelt.

47 Zur Polizeidienstvorschrift PDV 100 siehe Kapitel V, Abschnitt 2.2 und Kapitel VII, Abschnitt 3.7.

Polizei bei von ihr konstatierten Ordnungs- und Regelverstößen Protestierende ergreifen, ihre Identität feststellen und/oder sie gefangen nehmen. Die Protestierenden können in der Artikulation politischer Forderungen durch polizeiliche Maßnahmen eingeschüchtert werden, was im Extremfall auf eine Unterdrückung ihrer politischen Themen hinausliefe. Direkt spürbare Folgen polizeilicher Machtausübung und Gewalttätigkeit können in der körperlichen wie psychischen Schädigung der Protestierenden liegen. Die Polizei kann ihre Potentiale aber auch 'positiv' für die Demonstranten nutzen, indem sie den Verkehr regelt und so der Demonstration die 'Bahn frei macht', oder indem sie die Demonstranten vor Gegendemonstranten schützt, die Bürger also in der Realisation ihrer Demonstrationsfreiheit unterstützt.[48]

Polizeiliche Maßnahmen können sowohl beabsichtigte als auch unbeabsichtigte Folgen für die Protestierenden haben. Bereits die polizeiliche Behandlung an sich kann schon politisch diskreditierend wirken und das öffentliche Image der Protestierenden verschlechtern - oder auch verbessern.[49]

Protest policing findet nicht nur 'auf der Straße' statt, sondern auch im diskursiven Kontext eines Protestereignisses, in Definitionskämpfen, in denen um die Geltung sich widersprechender Realitäts- und Legitimitätskonstruktionen gestritten wird.[50] Die Polizei partizipiert am öffentlichen Diskurs über das Protestereignis, indem sie unter anderem öffentlich Prognosen über die Anzahl der Teilnehmer und deren Zusammensetzung, über die Friedlichkeit beziehungsweise Gewalttätigkeit der Protestierenden anstellt. In solchen Konflikten wird um die Durchsetzung einer bestimmten Realitätskonstruktion gerungen, die das eigene Handeln und die zugrundeliegenden Motive legitimiert und (eventuell) das Gegenüber diskreditiert. Verlautbarungen der Polizei über Protestierende, ihre Ansichten und

---

48 Diese Liste ist nicht vollständig; sie soll nur einen Eindruck von den vielen Möglichkeiten der Machtwirkungen geben.
Gary T. Marx (1979) zählt einen Katalog von Maßnahmen auf, wie die Regierung soziale Bewegungen fördern oder einschränken kann, und illustriert diese Palette mit Beispielen aus der jüngsten Geschichte der USA.
Zum Einfluß von Kontrollinstanzen auf die Ziele und Einstellungen, die Mobilisierung und Organisation sozialer Protestgruppen siehe auch Wilson (1976).

49 Beispielsweise können Protestierende als Opfer polizeilicher Gewalt (eventuell) mit öffentlicher Sympathie rechnen.

50 Ein anschauliches Beispiel, wie konträr Schilderungen einer Konfliktsituation ausfallen können, sind folgende Zitate, die im Kontext der Hausbesetzungen im Frankfurter Westend 1973 gemacht wurden. Die Version der demonstrierenden Hausbesetzer: "An der Hauptwache (in der Frankfurter Innenstadt; M.W.) setzen wir uns für ein paar Minuten auf die Straße, zwei Genossen halten kurze Beiträge. Als der Zug (der Demonstranten; M.W.) sich wieder in Bewegung setzt und in Richtung Zeil marschiert, stürmt plötzlich eine Hundertschaft unter Begleitschutz von 2 Wasserwerfern über beide Fahrbahnen der Zeil und prügelt unterschiedslos auf Passanten und Demonstranten" (zitiert in: Müller in *DP* 3/1976: 99). Die Version aus Polizeiperspektive: "Hundertschaft erreicht die Zeil, Demonstranten befinden sich auf der Fahrbahn, etwa in Höhe der Post, und marschieren in Richtung Konstablerwache. Hundertschaft sitzt ab - formiert sich - und geht den Demonstranten entgegen. Über Lautsprecher werden die Demonstranten aufgefordert, die Straße zu räumen. Noch während der Lautsprecherdurchsage erfolgen die ersten Steinwürfe gegen die Polizei. Nach der Durchsage erfolgte der Wasserwerfereinsatz. Die Demonstranten warfen Steine und Farbbeutel, zahlreiche Polizeibeamte werden tätlich von Demonstranten angegriffen, es mußte vom Schlagstock Gebrauch gemacht werden" (zitiert in: Müller in *DP* 3/1976: 99).

Methoden können dank ihrer Kommunikations- und Definitionsmacht den Diskurs in der Öffentlichkeit entscheidend mitbeeinflussen.[51]

Das Spektrum der Handlungsmöglichkeiten der Polizei und die Auswahl aus alternativen Optionen, also die Art und Weise, wie die Polizei Protest policing betreibt, hat großen Einfluß auf die Chancen von politischen Gruppierungen, sich jenseits der parlamentarischen Bühne zu artikulieren, Sympathisanten zu mobilisieren, Meinung zu bilden und politischen Druck auszuüben. Protest policing stellt so ein wichtiges Moment der **politischen Chancenstruktur** eines Gesellschaftssystems dar. Innerhalb dieser Chancenstrukturen werden Möglichkeiten der politische Partizipation für die verschiedenen Akteure eröffnet beziehungsweise verschlossen.[52]

**Sechs Dimensionen** umreißen den Möglichkeitsraum, wie Polizeieinsätze anläßlich von Protestaktionen konzipiert, das heißt, welche konkreten Einsatztaktiken gewählt und durchgeführt werden können. In Anlehnung an della Portas Typologie (1993b: 19) lassen sich diese Dimensionen als dichotome Eigenschaftspaare beschreiben:

- Tolerant versus repressiv: Die Dimension 'Toleranz' bestimmt die Spannweite der polizeilich als zulässig akzeptierten Aktionsformen der Protestierenden und damit die Einschreitschwelle, also den Moment, ab dem die Polizei bestimmte ordnungsstörende oder strafbare Handlungen der Protestierenden nicht mehr duldet und Gewalt gegen sie anwendet, um die Protestierenden von ihrem Tun abzuhalten beziehungsweise um sie festzunehmen.
- Diffus versus selektiv: Damit wird der Grad der Differenzierung in der Behandlung von Protestierenden bezeichnet.
- 'Hart versus sanft' bezieht sich auf die Dosierung des Gewalteinsatzes. Diese ist auch abhängig von der Wahl der Einsatzmittel und -techniken.
- 'Reaktiv versus proaktiv' betrifft das 'Timing' des Polizeieinsatzes. Damit eng verbunden ist auch die Frage, ob eine defensive oder offensive Einsatztaktik gewählt wird.
- Rechtswidrig versus rechtmäßig: Dieses Gegensatzpaar bezeichnet das Ausmaß der Berücksichtigung der rechtlichen Normen und der demokratischen Verfahrensregeln.
- 'Kooperativ versus konfrontativ' beschreibt das prinzipielle Verhältnis zwischen Polizei und Protestierenden.

Mit Hilfe dieser Dimensionen läßt sich das Polaritätenprofil eines Einsatzeskonzeptes kategorial fixieren. Auf welche Art und Weise Protest policing - als Kombination der Ausprägungen in den sechs oben genannten Dimensionen - von der Polizei praktiziert wird, hängt von den strukturellen (politischen, sozialen, ökonomischen, (verfassungs-)rechtlichen) Rahmenbedingungen ab. Protest policing kann als ein sichtbarer Indikator der politischen Kultur und der Staatsverfassung gewertet werden. Angezeigt wird, wie es um die

---

51 In positiver wie negativer Weise. Da zwischen Polizei und Demonstranten aufgrund verschiedener Interessenlagen strukturell ein konfliktgeladenes Verhältnis herrscht, ist eher mit negativen, warnenden Statements der Polizei bezüglich ihres polizeilichen Gegenübers zu rechnen.

52 Zum Ansatz des Political Opportunity Structures siehe Tarrow (1983), Tarrow (1989), Tarrow (1991: 651 ff.) und Kriesi (1991).

partizipativen Chancen der Bürger und um die Geltung der Grundrechte bestellt ist. Die Frage, ob die Polizei sich als grundrechtsfreundliche Bürgerpolizei oder als staatsschützende Staatspolizei versteht[53], hat Auswirkungen auf die Qualität des demokratischen Prozesses.

Welche Ausformung Protest policing im konkreten Fall erhält, hängt auch von der politischen Konstellation im jeweiligen Konfliktsystem ab, das sich aus den beteiligten Akteuren (also aus Polizei, Protestierenden, Regierung, Gegner der Protestierenden und nicht zuletzt aus der massenmedial hergestellten Öffentlichkeit) zusammensetzt.

Was für polizeiliches Handeln im allgemeinen gilt, trifft auch für Protest policing im speziellen zu: Die Frage nach der Macht der Polizei im Demonstrationsgeschehen ist - wie oben schon ausgeführt - eine Frage nach den Determinanten polizeilichen Handelns.

Das Spektrum polizeilicher Handlungsoptionen ist eingerahmt von den rechtlichen[54] und den organisatorischen Bedingungen; es ist ferner abhängig von den taktischen Richtlinien und von den einsetzbaren personellen und materiellen Ressourcen.

Wenn diese Determinanten Machtpotentiale eröffnen beziehungsweise jenseits der Handlungsrestriktionen noch genügend Spielraum besteht, dann muß untersucht werden, wer vorhandene Handlungskapazitäten und -spielräume nutzt: Die politische Führung, die ministerialen Dienstherrn, die Behördenleitung oder die Polizeiführung? Dahinter stecken die Frage nach der **Instrumentalisierbarkeit beziehungsweise der Eigenständigkeit der Polizei** und die Frage nach dem **Verhältnis zwischen Polizei und Politik**.[55]

---

53 Zu dieser Typologie 'Staatspolizei und Bürgerpolizei' siehe Kapitel IV, Abschnitt 1.

54 Nicht nur Handlungsspielräume innerhalb der rechtlichen Möglichkeiten, sondern auch Handlungen jenseits der rechtlichen Befugnisse und Restriktionen mögen hier relevant sein. Übertretungen sind indes bei mangelnder Kontrolle nur schwer nachweisbar. Gössner und Herzog (1982) behaupten in ihrem Buch 'Der Apparat', daß hinter den von ihnen recherchierten "Polizeiübergriffen, unverhältnismäßigen Polizeieinsätzen und grundrechtswidrigen Polizeistaatsmethoden" (1982: 313) System stecke: "Die Strukturen und Entwicklungstendenzen eines weithin menschenverachtenden Apparats, der unter dem Vorwand, der Sicherheit des Bürgers zu dienen, hoch aufgerüstet wurde und weiterhin wird - und damit die Sicherheit des Bürgers vor organisierten Eingriffen des Staates in seine Rechte systematisch untergräbt. Nach eingehender Untersuchung erweisen sich die vermeintlichen Einzelfälle nicht als individuelles Fehlverhalten, sondern als Mosaiksteine eines Gesamtbildes mit fast totalitären Zügen" (Gössner/Herzog 1982: 313). Die Konzentration auf Übergriffe und sonstige skandalisierbare Polizei-Handlungen birgt allerdings die Gefahr in sich, daß diese 'Ermittlungsergebnisse' ein Produkt der selektiven Wahrnehmung der Autoren sind und weniger auf einer breit angelegten Sammlung von Fakten basieren. Gleichwohl bleibt den Autoren der Verdienst, Übergriffe von Polizisten recherchiert und öffentlich gemacht zu haben.

55 Wie bei den rechtlichen Handlungsdeterminanten kann es auch bei politischen Vorgaben möglich sein, daß sich Polizisten über die Instruktionen hinwegsetzen. Das Verhältnis zum politischen Dienstherren wäre dann allerdings stark gestört. Die Ereignisse in Hamburg im Herbst 1994, als fremdenfeindliche Übergriffe der Polizeibeamten von ihren Vorgesetzten gegenüber der politischen Führung, dem Innensenator Werner Hackmann, gedeckt wurden, sind ein Beispiel eines konflikthaften Verhältnisses zwischen Polizei und Politik. Hackmann hat sich später in der *Polizei-heute* selbst zur Geschichte dieser Vorkommnisse und dem strukturellen Problem des Korpsgeistes - wie er es nennt - in der Hamburger Polizei geäußert (*PH* 2/1996: 39 ff.).

Dabei gilt: Je mehr Freiheitsgrade polizeiliches Handeln in sich birgt, je weniger polizeiliches Handeln also polizeiextern determiniert (und auch kontrolliert) wird, desto größer sind die Möglichkeiten für Polizisten, ihre eigenen Zielabsichten und Interessen zu realisieren. Die Polizei kann Spielräume mit Hilfe ihrer Gewaltkompetenz und ihrer Ressourcenausstattung in effektives Handeln umzusetzen. Ein Mehr an Handlungsspielräumen verhilft der Polizei deshalb zu einem Machtgewinn. Gäbe es keine Freiheitsgrade im polizeilichen Handeln, würden also politische Vorgaben ihr Handeln streng determinieren, so wäre die Polizei tatsächlich nichts anderes als ein ressourcenstarkes Instrument der Politik, oder sie wäre, wenn ihr Handeln sich nur an den Rechtsnormen orientieren würde, Subsumtionsautomat der konditionalen Logik der Gesetze, die da lautet: Wenn ein Straftatbestand eintritt, dann vollzieht die Polizei die im jeweiligen Gesetz verankerten Rechtsfolgen.

Spielräume kann die Polizei nie rein willkürlich nutzen; immer sind Möglichkeiten der polizeiinternen und -externen Kontrolle polizeilichen Handelns vorhanden[56], immer muß auch die Macht des polizeilichen Gegenübers berücksichtigt werden.[57] Dessen Macht hängt wiederum stark von seiner Konfliktfähigkeit, von seiner Kapazität, Ressourcen zu mobilisieren, ab. Die Polizei hat allerdings wiederum Möglichkeiten, Gegenmaßnahmen einzuschlagen, um sich dieser Gegenmacht und Gegenkontrolle zu entziehen.[58]

Bedingt durch die hierarchische Gliederung des Organisationsgefüges Polizei sind die Handlungsspielräume und die Machtpotentiale höherer Führungsebenen größer als die der unteren Führungsschichten oder gar der einfachen Ausführungsebene.[59] Dies gilt gerade bei Einsätzen von geschlossenen Einheiten, wo Führen mit Befehl noch einen höheren Stellenwert als im schutzpolizeilichen Alltag besitzt.[60] Spannend ist die organisationssoziologische Frage, wie die Handlungsspielräume und Entscheidungskompetenzen zwischen den verschiedenen Positionen innerhalb der

---

56 Es versteht sich von selbst, daß diese Kontrollmechanismen unter rechtsstaatlichen Bedingungen anders beschaffen sind als unter polizeistaatlichen Verhältnissen. Siehe dazu auch Kapitel II, Abschnitt 2.3.

57 Vgl. Offe (1969: 167 ff.) und Hegenbarth (1980: 140). Nur am Rande können Machtpotentiale der Demonstranten diskutiert werden. Größter 'Joker' der Demonstranten im Konflikt ist wohl die Mobilisierung der Öffentlichkeit. Demonstranten können ebenfalls über materielle Ressourcen (Waffen und die sogenannte Passivbewaffnung, sprich Schutzkleidung) verfügen, deren Gebrauch jedoch staatlicherseits unter Strafe gestellt und damit kriminalisiert wird. Im rechtlichen Bereich stellen subjektive Rechte der Demonstranten (wie vor allem die Versammlungsfreiheit) Einschränkungen der Handlungsoptionen der Polizei dar. Es scheint ein komplementäres Verhältnis zwischen den Befugnissen der Polizei und den Rechten der Bürger zu bestehen - nach der Regel: 'Rechte der Bürger bedingen Restriktionen der Polizeibefugnisse'. Jedoch wirken Grundrechte laut Verfassungsrechtslehre nicht nur als liberale Abwehrrechte gegen staatliche Maßnahmen, sondern verlangen nach staatlichen Schutzmaßnahmen gegenüber Dritten. Siehe auch Kapitel II, Abschnitt 2.1.

58 Wenn man wie Lukes (1983) Macht als Kontrolle über andere versteht, dann entsteht in den oben beschriebenen Machtbeziehungen ein Geflecht von Kontrolle und Gegenkontrolle und Gegengegenkontrolle usw.

59 Zu den Organisations- und Führungsstrukturen siehe Kapitel II, Abschnitt 3.5 und Kapitel VI, Abschnitt 2.

60 Siehe Kapitel VI und VII, Abschnitt 5.

Polizeiführung verteilt sind. Das ist die Frage nach der bürokratieinternen Machtverteilung. Nur peripher sollen in dieser Arbeit die Handlungsspielräume und Machtpotentiale der eingesetzten Beamten, der sogenannten Einsatzkräfte, interessieren.

Um apparatinterne Machtstrukturen zu untersuchen und die Positionsinhaber der Macht auszumachen, muß die **'Architektur' eines Einsatzes** durchleuchtet werden. Aufbau, Führungsstrukturen und Verantwortungsaufschlüsselung in der Alltagsorganisation und in der Organisation für den Polizeieinsatz müssen hierfür genauer unter die 'soziologische Lupe' genommen werden. Nicht nur die polizeiinternen Machtverhältnisse, sondern auch Spielräume und Sachzwänge polizeilichen Handelns im Einsatz können so eruiert werden.

Ich möchte nochmals zusammenfassen, worum es in dieser Studie gehen soll: Mich interessieren die Machtpotentiale der Polizei. Um diese zu erforschen, konzentriere ich mich auf einen Bereich polizeilichen Handelns, nämlich Protest policing. Im ersten Schritt werden die personellen, materiellen, rechtlichen, organisatorischen Ressourcen und Restriktionen polizeilichen Handelns untersucht. Im zweiten Schritt frage ich, wer diese Machtpotentiale nutzen kann - die Polizei selbst oder ihre (politischen) Dienstherren? Wenn nun der Polizei selbst Handlungsspielräume zur Verfügung stehen, dann soll im nächsten Schritt analysiert werden, welche Positionsinhaber innerhalb der Polizei diese ausnutzen können. Und im nächsten Schritt ist zu fragen, wie diese Spielräume 'ausgefüllt' werden.

Die Fragen der Studie bewegen sich also auf zwei Ebenen. Auf der strukturellen Ebene soll nach den Determinanten polizeilichen Handelns und der organisationsinternen Verteilung der Machtpotentiale gefragt werden. Auf der handlungs- beziehungsweise wissenssoziologischen Ebene soll erforscht werden, auf welche Art und Weise diese strukturellen Handlungspotentiale von den Akteuren ausgenutzt werden, wie die Polizei also handelt beziehungsweise zu handeln gedenkt: Welche Einsatzstrategien werden gewählt? Welche konkreten Maßnahmen beinhalten die polizeilichen Einsatztaktiken?

Verfügt die Polizei Definitions- und Handlungsspielräume, hat sie also Definitions- und Handlungsmacht, dann sind ihr handlungsrelevantes Wissen, ihre **Einstellungs- und Deutungsmuster** (und die darin geäußerten Interessen), Konflikterfahrungen, Selbstreflexionen und Handlungsorientierungen konstitutiv für die Praxis des Protest policing, das heißt für die konkrete Ausgestaltung der Einsatztaktik. Kognitive Strukturen besitzen - so eine Prämisse der Arbeit - große Handlungsrelevanz. Die Analyse der Argumentationsfiguren von leitenden Polizisten bedeutet immer gleichzeitig eine Rekonstruktion von handlungsleitenden Orientierungen: "Das handlungsleitende Wissen der Polizei (...) muß unter dem Gesichtspunkt interpretiert werden, daß es eine Objektivation polizeilicher Praxis darstellt. Es bildet einen für die Akteure objektiven Bezugsrahmen der - von der Handlungsebene abgelöst - die Praxis dieser Akteure umgreift und zu einer Wirklichkeit eigenen Ranges (...) werden läßt" (Malinowski 1975: 61).

Dieses einsatzrelevante '**Polizeiwissen**' besteht zum einen aus Interpretationsentwürfen auf der gesellschaftlichen und politischen Makroebene und aus Interpretationsentwürfen auf der

Mesoebene des Konflikts, die Protest policing direkt betreffen.[61] Als Polizeiwissen soll im folgenden immer nur das **Wissen von Polizeiführern und sonstigen leitenden Personen in der Polizei** und nicht das Wissen von 'einfachen' Polizeivollzugsbeamten verstanden werden. Ein Polizeiführer ist zwar ein individueller Akteur; er bestimmt aber qua seiner Führungsfunktion die Handlungsausrichtung des hierarchisch gegliederten Apparates. Sein Wissen ist zentral, wenn das 'kollektive' Handeln der Dienststelle, Behörde (das Handeln des korporativen Akteurs Polizei) beschrieben und analysiert werden soll.[62]

Bei der Untersuchung von Polizeiwissen handelt es sich - im Sinne von Giddens (1995: 57) - um die Analyse von **diskursivem Bewußtsein**; die Akteure können die Absichten ihres Handelns und dessen Gründe diskursiv darlegen. Indem sie das tun, eröffnen sie dem Beobachter Zugang zu ihrem Wissen. Die Ebene des praktischen Bewußtseins, also des Wissensbereichs, der von den Akteuren nicht artikuliert werden kann und der für die Handlungsroutinen zentral ist, wird in dieser Studie nicht erreicht.

Im Sinne von Berger und Luckmann (1980) werden in dieser Arbeit also **soziale Konstruktionen der Wirklichkeit von leitenden Polizisten** untersucht. Daher kann die Analyse von Polizeiwissen als empirische Wissenssoziologie begriffen werden.[63] Die Kategorien des Polizeiwissens, die ich nun vorstellen werde, können - wiederum in Anlehnung an Berger und Luckmann (1980: 98 ff.) - auch als Legitimationstheorien betrachtet werden, die sowohl erklären als auch rechtfertigen.

Zwei Kategorien sind auf der Ebene von Protest policing elementar: erstens der Begriff '**Protestdiagnose**'. Damit ist die polizeiliche Einschätzung der Protestierenden sowie ihrer Handlungsmuster und -motive gemeint. Unter Protestdiagnose soll auch die polizeiliche Interpretation des Konflikts, an dem die Polizisten selbst als Akteure beteiligt sind, und die politische Haltung der Polizisten zum Konfliktgegenstand begriffen werden.

Die zweite Kategorie des Polizeiwissens auf der Ebene von Protest policing bildet der Begriff '**Einsatzphilosophie**'. Darunter sollen konzeptionelle Grundsätze und Leitlinien, wie Einsätze anläßlich von Protestaktionen durchgeführt werden sollen, verstanden werden. Die Einsatzphilosophie bestimmt letztlich, welche Methoden des Protest policing gegenüber den Protestierenden (ob nun offensiv oder defensiv, tolerant oder repressiv etc.) präferiert werden.

---

61 Vgl. die etwas engere Definition von Polizeiwissen, die della Porta eingeführt hat. "Police knowledge" begreift sie als "police images of their own role (or police professional culture) and of the external reality (or police environmental culture)" (1993a: 1).

62 Die Frage, inwieweit die ihnen untergebenen Beamten ihre Wirklichkeit anders konstruieren und andere Polizeiphilosophien entwickeln, kann hier nicht beantwortet werden. Aussagen von 'einfachen Beamten' über ihre Einsatzerfahrungen und Konfliktwahrnehmung finden sich in den Arbeiten von Krasmann (1993) und Willems (1988).

63 Vgl. Berger/Luckmann (1980: 15). "Legitimation als ein Prozeß, als Legitimierung also, läßt sich als 'sekundäre' Objektivation von Sinn bezeichnen. Sie produziert eine neue Sinnhaftigkeit, die dazu dient, Bedeutungen, die ungleichartigen Institutionen schon anhaften, zu Sinnhaftigkeit zu integrieren. Die Funktion dieses Vorganges ist, 'primäre' Objektivationen, die bereits institutionalisiert sind, objektiv zugänglich und subjektiv ersichtlich zu machen" (Berger und Luckmann 1980: 98 f.).

Im polizeiinteren Sprachgebrauch kommt der Terminus 'Einsatzphilosophie' explizit vor (zum Beispiel PDV 100: 3.4.1.9.: 51; Bahr in *DP* 11/1989: 308) [].

Von dieser Mesoebene des Polizeiwissens unterscheide ich eine abstraktere Ebene, die auch als Makroebene interpretiert werden kann. Auf dieser Ebene werden allgemeine Deutungsmuster abgehandelt: zum einen Reflexionen und Meinungen der Polizeiführer über Gesellschaft, Öffentlichkeit, Staat und politisches System, was ich hier als **Gesellschaftsdiagnose** bezeichne, und zum anderen Funktions- und Positionsbestimmungen der Polizei in Staat und Gesellschaft. Hier setzen die Begriffe 'Polizeitheorie' und '**Polizeiphilosophie**' an.

Der Terminus 'Polizeitheorie' wurde von dem Staatsrechtler Denninger schon Ende der 60er Jahre 'erfunden'[64]; aber erst ab Mitte der 80er Jahre etablierte sich der Ausdruck neben denen der Polizeiphilosophie und der Polizeikultur im Polizeidiskurs. Die Wörter 'Polizeitheorie' und 'Polizeiphilosophie' werden de facto synonym benutzt. Beide bezeichnen ein Konglomerat aus sowohl normativen Ansprüchen als auch Beschreibungen der Realität polizeilichen Handelns in Staat und Gesellschaft.[65] Sie stehen für das normative (das heißt auch politische) und das faktische Selbstverständnis, das eingebettet ist in das Gesellschaftsbild, in das Staats- und Demokratieverständnis der Polizei (die Gesellschaftsdiagnose). Die Begriffe 'Polizeitheorie' und 'Polizeiphilosophie' betreffen die Auffassungen von Funktion und Position der Polizei in Staat und Gesellschaft. Bei beiden Termini handelt es sich nicht um wissenschaftliche Theorien mit dem Anspruch der Werturteilsfreiheit im szientistischen Sinne, sondern sie beschreiben, wie die Polizei, insbesondere die Polizeiführer ihre Wirklichkeit konstruieren. Um begriffliche Mißverständnisse zu vermeiden, soll in dieser Arbeit der Begriff der Polizeiphilosophie dem der Polizeitheorie vorgezogen werden. Polizeiphilosophie trifft den normativen Kern des Sachverhalts eher als der Begriff 'Polizeitheorie', in dem irreführende Konnotationen in Richtung Objektivität mitschwingen.

In der polizeiphilosophischen Grundsatzdiskussion werden Fragen gestellt wie: 'Wo steht die Polizei? 'Was will sie, was soll sie, was kann sie tun?' Polizeiphilosophie wird auch als eine Art Unternehmenskultur begriffen. In diesem Zusammenhang werden - neben Faktoren des Verhältnisses der Polizei zu ihrer sozialen Umwelt - auch polizeiliche Binnenstrukturen, wie Fragen der innerorganisatorischen Strukturen, der Mitarbeiterführung und des 'Betriebsklimas' thematisiert. Diese Aspekte sollen in dieser Arbeit nicht behandelt werden. Mit Polizeiphilosophie soll hier in erster Linie **politische Polizeiphilosophie** gemeint sein, also Reflexionen über den Standort und die Rolle der Polizei im politischen Prozeß.

Im Vordergrund des Diskurses über eine Polizeiphilosophie stehen grundsätzliche Fragen nach den Aufgaben und den Funktionen der Polizei. Diskutiert werden das Verhältnis von Bindung polizeilichen Handelns an Recht und Gesetz, das Legalitäts- und

---

64 Denninger konstatierte 1969 in einem Referat, das er auf den Berliner Beamtentagen gehalten hatte, ein "Defizit an 'Polizeitheorie'" (1978c: 143).

65 Polizeiphilosophie, wie sie Gintzel und Möllers (*DP* 1/1987: 1) verstanden wissen wollen, ist eine "Unternehmensstrategie, die Zweckrationales mit Humanitärem verbindet".

Opportunitätsprinzip, die politische Steuerung beziehungsweise Unabhängigkeit der Polizei etc. Im Grunde ist dies auch eine Debatte um die Machtpotentiale und die Machtstellung der Polizei - so deutlich drückt dies jedoch kein Teilnehmer des Polizeidiskurses aus.

Folgende Kreuztabelle soll nochmals die Einordnung der verschiedenen Deutungsmuster von Polizeiführern schematisch illustrieren: Auf der Mesoebene ist der Bereich des Protest policing. Auf der Makroebene werden Fragen des Verhältnisses von Gesellschaft, Staat und Polizei behandelt. Auf beiden Ebenen findet sowohl eine Deutung der Umwelt der Polizei als auch eine Beschäftigung mit der eigenen Institution beziehungsweise mit dem eigenen Handeln statt.

| | Mesoebene | Makroebene |
|---|---|---|
| Umweltdeutung | Protestdiagnose | Gesellschaftsdiagnose |
| Selbstdeutung | Einsatzphilosophie | Polizeiphilosophie |

Auf Basis von Bedeutungszuschreibungen entwickeln die Menschen Handlungsentwürfe, die handlungspraktische Folgen zeitigen.[66] Die Deutungsmuster der Protestdiagnose, Gesellschaftsdiagnose, Einsatzphilosophie und Polizeiphilosophie sind interdependent. Die Einsatzphilosophie baut auf der Protestdiagnose auf; die Protestdiagnose ist eingebettet in die Gesellschaftsdiagnose; die Polizeiphilosophie ist eingerahmt vom allgemeinen Gesellschaftsbild usw. Alle vier Dimensionen des Polizeiwissens beeinflussen die konkrete Einsatztaktik, die konkrete Einsatzplanung und damit das konkrete Einsatzhandeln, die Praxis des Protest policing. Das einsatzrelevante Polizeiwissen wird auch in der öffentlichen Diskussion von leitenden Polizisten (zum Beispiel im Kontext von Demonstrationen) artikuliert. Es dient im öffentlichen Diskurs der Erklärung und Begründung polizeilichen Handelns und ist daher auch in dieser Hinsicht wirklichkeitsrelevant.

Entscheidende Parameter des Protest policing, der Einsatzphilosophie und der Einsatztaktik sind die Einschreitschwelle, der Kräfteansatz (die Anzahl der bereitgestellten Polizeieinheiten) und die Sichtbarkeit oder 'Unsichtbarkeit' der Polizeieinheiten für die Protestierenden.[67]

Wie oben herausgearbeitet wurde, ist Protest policing der Bereich im polizeilichen Tätigkeitsspektrum, in dem die politische Dimension der Polizei am deutlichsten zutage tritt. Hier geht es um die direkte politische Durchsetzung von Interessen. **Protest policing** hat gegenüber anderen polizeilichen Aufgabenbereichen (wie Verkehrsüberwachung oder Strafverfolgung gemeiner Verbrechen) aus Sicht der Polizeiführung einen besonderen **Stellenwert für das (politische) Selbstverständnis und Selbst-Image** der Institution Polizei

66 Vgl. das oben schon genannte Thomas-Theorem.

67 Vgl. die oben aufgeführten Dimensionen des Protest policing.

und ihrer Mitglieder.[68] Wenn Protest policing den hohen Stellenwert für die Polizeiphilosophie(n) hat, dann heißt dies andersherum gewendet, daß Protest policing den Prüfstein der Polizeiphilosophie markiert. Im Protest policing, der Einsatzphilosophie und -taktik sowie in der Protestdiagnose offenbart sich das politische Selbstverständnis, das Staats- beziehungsweise Demokratieverständnis der Polizei. Diese Interdependenz zwischen Polizeiphilosophie und Einsatzphilosophie ist auch ein Grund, warum Protest policing als Tätigkeitsfeld zur Analyse der Machtpotentiale der Polizei ausgewählt wurde.

In dieser Studie werden die Möglichkeiten der polizeilichen Machtausübung untersucht: zum einen die strukturellen Machtpotentiale der Polizei (die sich in Handlungen manifestieren können) und zum anderen die Möglichkeiten, wie die Polizei ihre Machtpotentiale in Handlungen umzusetzen gedenkt. Indem ich die polizeiliche Diskussion analysiere und sozialwissenschaftliche Schlüsse daraus ziehe, möchte ich einen **Beitrag zur politischen Soziologie der Polizei** leisten: Ich möchte die Funktion und Position der Polizei im politischen Prozeß erforschen und theoretisch reflektieren.[69]

Wie können nun die Machtpotentiale der Polizei empirisch erforscht werden? Zwei Probleme treten hier auf: Zum einen muß aus forschungsökonomischen Gründen das Untersuchungsfeld eingeschränkt werden und zum anderen gibt es häufig Probleme, polizeiliches Datenmaterial zur Verfügung gestellt zu bekommen. Von Polizeiforschern wurde oftmals die Kontaktscheu

---

68 In Kapitel IV werde ich die Interdependenz von Polizei- und Einsatzphilosophie mittels eines historischen Rekurses auf 30 Jahre Polizeidiskussion erläutern. Vgl. Winter (1991).

69 Bislang haben sich die Sozialwissenschaften kaum mit dem Thema 'Polizei als eigenständiger Machtfaktor im Prozeß der politischen Willensbildung' auseinandergesetzt. Eine der wenige Ausnahmen ist die detaillierte, international vergleichende Untersuchung der AG Bürgerrechte (CILIP 1981a) über die Konflikte zwischen Hausbesetzern, Polizisten und Politikern in Amsterdam, Zürich und Berlin Ende der 70er und Anfang der 80er Jahre.
Ebenfalls einen Konflikt, nämlich den um die besetzten Häuser in der Hamburger Hafenstraße, untersucht Lehne (1994a). Im Vordergrund seiner Arbeit stehen aber weniger Handlungsstrategien von Polizei und Hausbesetzern und deren Sympathisanten in Auseinandersetzungen auf der Straße, sondern er legt das Schwergewicht seiner Arbeit auf die kommunikative und symbolische Seite des Konflikts, indem er die Strukturen des Diskurses über die Hafenstraße kritisch durchleuchtet.
Willems (1988) analysiert anhand von Gruppendiskussionen Eskalationsbedingungen, Interaktionsdynamik, Konflikterfahrungen und Interpretationsstrukturen von Polizisten und friedensbewegten Straßenblockierenden im Kontext von Protestereignissen. Die hierfür ausgewählten Polizisten wurden leider nicht bei den Aktionen der befragten Blockierenden eingesetzt, so daß Interpretationsentwürfe und Situationsdefinitionen aller Beteiligten einer Konfliktsituation nicht direkt gegenübergestellt werden können. Das Einsatzfeld der Polizisten war der Bauplatz des Atomkraftwerks Brokdorf und die Startbahn West des Flughafens Frankfurt.
Zum Problem der Interaktionsprozesse und Eskalationsmechanismen siehe auch Willems (1989).
Krasmann (1993) untersuchte mit Hilfe von berufsbiographischen Interviews und Experteninterviews und mit Hilfe einiger Beobachtungen im Fußballstadion neben Fragen der polizeiinternen Sozialisation und Berufsbiographie auch Großeinsätze anläßlich von Fußballspielen. Interessant aufgebaut ist Krasmanns phänomenologischer und wissenssoziologischer theoretischer Rahmen; sie sieht die Polizei als ordnungsstiftende Institution im strukturellen Widerspruch zur Kontingenz und Opazität der Umwelt.
Gibt es über Protest policing in Deutschland keine aktuelle Forschung, so sieht die Lage auf internationalen Gebiet etwas besser aus. In dem Sammelband von della Porta/Reiter (Hg., 1998) werden Studien aus mehreren europäischen Ländern und den USA zum Thema 'Polizeieinsätze anläßlich von Protestaktionen' vorgestellt.

des Polizeiapparates beklagt[70], doch habe ich vergleichsweise positive Erfahrungen machen können.[71]

Eine Möglichkeit, Einblicke in die 'Welt der Polizei' zu bekommen, ist, die Aussagen von leitenden Polizeibeamten über sich selbst, ihr Handeln und ihre Umwelt zu erforschen. Empirisches Fundament dieser Arbeit ist die Untersuchung von polizeilichem Handlungswissen. Wie erhält man hierzu Zugang? Wie erfährt man, was leitende Polizeibeamte denken und wie sie argumentieren? Wissen wird in verbalen oder in schriftlichen Statements kommuniziert. Eine wichtige Quelle, Polizeiwissen zu 'sammeln', sind die Fachorgane, in denen Polizeiführer publizieren; eine andere Quelle sind Interviews mit leitenden Polizeibeamten. Dementsprechend basiert der empirische Teil der Arbeit auf zwei Säulen: erstens auf der **qualitativen Dokumentenanalyse** aller wichtigen, bundesweit erscheinenden Polizeifachzeitschriften.[72] Hierfür wurde der **Zeitraum Januar 1989 bis Dezember 1993** festgelegt; das heißt, pro Fachorgan wurden jeweils fünf Jahrgänge herangezogen.[73]

Die zweite Säule der Untersuchung bilden **Experteninterviews** mit insgesamt 16 leitenden Polizeibeamten. Elf der Beamten stammen aus den drei Städten **Düsseldorf, Nürnberg** und **Leipzig**, drei kommen vom Bundesgrenzschutz (Präsidium 'Ost'), ein Befragter arbeitet bei der Berliner Polizei und einer der Interviewten ist der Leiter des Fachbereichs 'Einsatzlehre' an der Polizei-Führungsakademie.[74] Diese Beamten habe ich mit Hilfe eines strukturierten Leitfadens befragt.

---

70 Siehe Anhang 1, Abschnitt 4.2.

71 Meine Interviewpartner von der Polizei waren relativ gesprächsfreudig und offen. Auch die um harte Fakten angefragten Innenministerien antworteten mir. Nur in einzelnen besonders sensibel wahrgenommenen Themenbereichen endete die Auskunftswilligkeit. Siehe Anhang 1, Abschnitt 4.3.

72 Das sind: *Die Polizei*, *Bereitschaftspolizei-heute*, *Schriftenreihe der Polizei-Führungsakademie*, *Die neue Polizei*, *Zeitschrift des Bundesgrenzschutzes*, *Kriminalistik*, *Deutsche Polizei*, *Polizeispiegel*. In dieser Reihe ist sicherlich noch die *Polizei-Verkehr-Technik* zu nennen, die aber mit ihrer Schwerpunktsetzung auf technische Probleme für meine Forschungsfrage weniger interessant ist und deshalb von mir nicht analysiert wurde.

73 In folgenden Aufsätzen und Monographien wurden ebenfalls Dokumente aus der Polizei zur Analyse herangezogen:
Kreissl (1986) analysiert einige Artikel der Zeitschrift *Die neue Polizei* unter dem Aspekt der polizeilichen Deutungsmuster der Protestformen.
In der Dissertation von von Harrach (1983) steht das Berufsbild der Polizei (und auch der Diskurs in der Polizei hierüber) im Vordergrund.
Nogala (1989) beschäftigt sich (unter anderem) mit Präventionskonzepten und Kontrollstrategien der Polizeiprogrammatiker Herold, Kube, Stümper, Boge und anderen.
Steinert (1984: 451 ff.) referiert die polizeiliche Perspektive auf Massenversammlungen. Seine Quellen sind Polizeifachzeitschriften der 60er Jahre und die PDV 100.
Süß (1984: 94 ff.) rezipiert einige Artikelausschnitte von Polizeiführern unter dem Aspekt der Konfrontation von Polizei und Protestierenden.

74 Die Frage, warum gerade diese Interviewpartner ausgewählt wurden, wird in Kapitel V, Abschnitt 1 beantwortet.

Ferner dienen noch andere Dokumente, wie die Polizeidienstvorschrift 100 'Führung und Einsatz der Polizei', der Ergänzung der Analyse.[75]

Die beide qualitativen Datenerhebungsverfahren wurden methodisch möglichst offen gehandhabt.[76] In der qualitativen Analyse der Fachorgane liegt der thematische Schwerpunkt auf der Untersuchung von allgemein gehaltenen Einstellungs- und Deutungsmustern der Autoren aus der Polizei. In den Experteninterviews wurde insbesondere auch konkrete Informationen über Polizeieinsätze anläßlich von Protestaktionen erhoben.

## 2 Wegweiser

Damit beim Lesen der Studie angesichts der Länge ihrer Gliederung nicht der rote Faden verloren geht, möchte ich nochmals einen knappen Überblick geben:

In Kapitel II möchte ich zum einen einen die historische Entwicklung der Polizei skizzenhaft erläutern und zum anderen die Rahmeneckpunkte, das heißt die strukturellen Determinanten polizeilichen Handelns (polizeirelevante Gesetze, Polizeiorganisation, personelle und materielle Ausstattung etc.) untersuchen.

In Kapitel III werde ich verschiedene publizistische Beiträge und sozialwissenschaftliche Ansätze zur Analyse polizeilicher Macht in chronologischer Reihenfolge rekapitulieren und diskutieren. Die Debatte dreht sich im Kern um die Frage, ob die Polizei ein Herrschaftsinstrument ist und wie sich diese Funktion der Polizei auf das politische System auswirkt.

Im nächsten Kapitel (IV) versuche ich, meine Studie in einen historischen Kontext zu rücken, indem ich die polizeiinternen Diskussionen über Polizei- und Einsatzphilosophien in den Jahren 1960 bis 1990 vorstelle. Mit Hilfe dieses historischen Rückblicks begründe ich dann nochmals, warum ich für die Analyse der Mächtigkeit der Polizei den Tätigkeitsbereich Protest policing ausgewählt habe. Ferner soll der Stellenwert, den Protest policing in der polizeilichen Arbeit einnimmt, bestimmt werden.

Im Kapitel V stelle ich meine 'Datenquellen' vor: die Polizeifachblätter, die für die Dokumentenanalyse verwendet wurden, die in den Experteninterviews befragten Polizeiführer und die sonstigen analysierten Dokumente.

Die folgenden vier Kapitel bilden den empirischen Hauptteil der Arbeit:

In Kapitel VI werde ich der Frage nachgehen, wie Protest policing eigentlich 'funktioniert': Wie wird ein Einsatz vorbereitet und durchgeführt? Der Blick auf apparatinterne Strukturen und Prozesse ist auch notwendig, um zu klären, welche Positionen innerhalb der Polizei

---

75 Die Fachorgane, die sonstigen analysierten Dokumente und die interviewten Polizisten werden in Kapitel V vorgestellt.

76 Zur Methodik und Ablauf der Untersuchungen siehe Anhang 1.

Machtausübung ermöglichen: Wie sind die Führungsstrukturen im Einsatz beschaffen? Wie sind die Entscheidungsbefugnisse in der Einsatzführung verteilt und wie laufen die Entscheidungsprozesse ab?

Im nächsten Schritt untersuche ich, wie die Polizeiführer selbst die einzelnen Determinanten (Ressourcen und Restriktionen) und die sich daraus ergebenden Möglichkeiten und Spielräume polizeilichen Handelns wahrnehmen und beurteilen. Nochmals möchte ich betonen: Es kann mit Hilfe der Datenerhebungstechniken (Dokumentenanalyse und Experteninterviews) und der Datenquellen (Polizeiangehörige als Autoren in Fachorganen und als Interviewpartner) natürlich nicht untersucht werden, wie die Polizei de facto in Einsätzen vorgeht, sondern es kann nur untersucht werden, was Polizeiführer behaupten, wie sie vorgegangen sind beziehungsweise wie sie generell vorgehen. Es geht immer nur um Polizeiwissen, um die Perspektive der Polizeiführer, um ihre soziale Konstruktion der Wirklichkeit. Thema des Kapitels II sind die 'harten' Fakten, die Determinanten polizeilichen Handelns; in Kapitel VII werden indes (unter anderem) die polizeiliche Einschätzung dieser Determinanten analysiert.

Wenn Handlungsspielräume und -optionen vorhanden sind und diese von Polizisten auch wahrgenommen werden, dann sind die protestdiagnostischen und einsatzphilosophischen Deutungsmuster der Polizeiführer von entscheidender Bedeutung für die Art und Weise, wie diese Machtpotentiale in die Praxis umgesetzt werden. Es dreht sich hier also um die Frage, wie Handlungsspielräume und -chancen innerhalb der strukturellen Determinanten potentiell genutzt werden. In Kapitel VIII werden daher ausführlich Protestdiagnosen und Einsatzphilosophien dargestellt.

Deutungs- und Einstellungsmuster von Polizeiführern werden auch im Kapitel IX behandelt. Allerdings bewegen sich dort die Wahrnehmungsschemata auf einem allgemeineren Niveau: Gesellschaftsdiagnostische Deutungsmuster und polizeiphilosophische Argumentationsfiguren liegen auf der Metaebene des Diskurses; Polizeiführer reflektieren ihre soziale Umwelt und ihre eigene Institution. Diese Reflexionen haben wiederum Auswirkungen auf Einsatzphilosophien und Protestdiagnosen und damit schließlich auf die polizeiliche Handlungspraxis - wie auch umgekehrt Einsatzphilosophien und Protestdiagnosen Auswirkungen auf polizeiphilosophische und gesellschaftsdiagnostische Einstellungsmuster haben.

Das Kapitel X bildet den resümierenden Abschluß der Studie. Erst soll ein Fazit über den einsatzphilosophischen Diskurs gezogen werden. Dann sollen nochmals der Stellenwert, den Protest policing für die Polizeiphilosophie-Debatte hat, und die Handlungskalküle und -zwänge der Polizei im Protest policing geklärt werden. Danach werde ich mit Hilfe der Untersuchungsergebnisse meine zentrale Forschungsfrage, ob sich die Polizei verselbständigt oder ob sie instrumentalisiert wird, diskutieren. Abschließend werde ich den Stand des polizeiphilosophischen Diskurses kritisch beleuchten.

In Anhang 1 werden Ablauf und Methodik der Datenerhebung und -analyse vorgestellt. Anhang 2 informiert über die ausgewerteten Polizeifachzeitschriften und in Anhang 3 sind die

Organigramme der betrachteten Polizeiorganisationen abgedruckt. In Anhang 4 befindet sich das Abkürzungsverzeichnis der Titel der ausgewerteten Fachorgane und das Verzeichnis der sonstigen Abkürzungen.

Kurz möchte ich noch einige Anmerkungen zur **Zitierweise** machen. Bei Zitaten oder Hinweisen aus der **Dokumentenanalyse** der acht Polizeifachzeitschriften von 1989 bis 1993 nenne ich jeweils nur den Namen des Autors (falls dieser dort auch angegeben ist), die Abkürzung des Zeitschriftentitels, die Heftnummer und das Jahr.[77] Die eventuell angegebene Position des Autors bezieht sich immer auf den Zeitpunkt der Publikation des zitierten Aufsatzes.

Im Verzeichnis der acht analysierten Polizeizeitschriften in Anhang 5 sind alle ausgewählten Texte des Untersuchungszeitraums 1989 bis 1993 chronologisch und nach Zeitschriften sortiert geordnet.[78] Außerdem sind dort alle anderen zitierten Artikel aus diesen Fachorganen, die außerhalb des Untersuchungszeitraums erschienen sind, ebenfalls chronologisch aufgelistet. Der Titel eines Artikels läßt sich so problemlos identifizieren. Diese Transparenz soll die Möglichkeit der Kontrolle der Datenanalyse eröffnen.

Werden die Polizeiführer aus den **Experteninterviews** wörtlich oder indirekt zitiert, dann ist jeweils hinter dem Zitat oder dem entsprechenden Satz eine eckige Doppelklammer [] zu finden. In der Klammer befindet sich - als verborgener, in der Ergebnispräsentation nicht lesbarer Text - der Name oder die Namen der für diese Aussage verantwortlichen Polizeiführer.[79]

## 3 Gewalt, staatliches Gewaltmonopol und Polizei

Bevor die institutionellen, rechtlichen und organisatorischen Grundlagen der bundesdeutschen Polizeien im nächsten Kapitel vorgestellt werden, möchte ich in den folgenden Abschnitten allgemeine Fragen zum Verhältnis Gewalt, staatliches Gewaltmonopol und Polizei diskutieren. Erst muß geklärt werden, was hier unter Gewalt verstanden werden soll und welche Rolle Gewalt im politischen Konflikt spielt. Dann stelle ich das Wesen und die Wirkmechanismen des staatlichen Gewaltmonopols vor. Im darauf folgenden Abschnitt begründe ich, warum Gewaltausübung ein essentieller Part des Policing ist. Daß diese polizeiliche Gewaltausübung eine sehr spezifische ist, die sich von der Gewaltausübung durch das Militär wesentlich unterscheidet, wird im letzten Abschnitt behauptet und begründet.

---

77 Zum Beispiel: Lölhöffel in *BP* 8/1993: 374; das ist der Aufsatz von Lölhöffel in der *Bereitschaftspolizei-heute*, Heftnummer 8, Jahr 1993, Seite 374.

78 Die nicht nach dem Kategorienschema ausgewählten Texte, die in dem Zeitraum 1989 bis 1993 in den analysierten Fachorganen erschienen sind, werden ebenfalls im Verzeichnis der Polizeizeitschriften aufgenommen. Sie sind mit einem Sternchen (*) gekennzeichnet.

79 Zum Problem der Anonymisierung siehe Anhang 1, Abschnitt 4.5.

## 3.1 Was ist Gewalt?

Die Diskussion, was unter Gewalt zu verstehen ist, ist nicht nur eine akademische, sondern auch eine politische; die Gewaltfrage stellt sich jeder Protestbewegung, die 'auf die Straße geht' und demonstriert.[80] Demonstranten wollen mobilisieren, Aufmerksamkeit erregen, ihrem Ärger 'Luft machen' und Protest artikulieren. Wenn sie sich in ihrem Protest von der Polizei behindert oder gar bedroht sehen, dann kann die Anwendung von Gewalt naheliegen.

Die Definition von Gewalt ermöglicht, das eigene gewalttätige Handeln zu legitimieren beziehungsweise das des Konfliktgegners zu diskreditieren. Von der linken und linksliberalen Seite aus wird oftmals auf einen weiten Gewaltbegriff zurückgegriffen, meist in Anlehnung an Galtungs Begriff der strukturellen Gewalt[81]: "Gewalt liegt dann vor, wenn Menschen so beeinflußt werden, daß ihre aktuelle somatische und geistige Verwirklichung geringer ist als ihre potentielle Verwirklichung" (Galtung 1975: 9). Das Problem dieser Gewaltdefinition ist ihre begriffliche Unschärfe. Wie kann der Ausdruck 'potentielle Verwirklichung' operationalisiert und gemessen werden? Letztendlich kann alles, was Einfluß auf die Potentialität menschlicher Selbstverwirklichung nimmt, als Gewalt aufgefaßt werden. Im Kampf gegen Verhältnisse der strukturellen Gewalt läßt sich folglich der Einsatz physischer Gewalt leicht legitimieren.[82] Zu physischer Gewalt darf gegriffen werden, um Verhältnisse struktureller Gewalt zu beseitigen. Die semantische Strategie (Neidhardt 1988b: 106) lautet: Gleiches läßt sich mit Gleichem, Gewalt läßt sich mit Gegengewalt vergelten. Aber auch der Staat setzt auf eine Sprachstrategie: Der Begriff der staatlichen beziehungsweise der polizeilichen Gewalt und seiner Instrumente soll von negativen Konnotationen befreit werden. Wo es um private Gewalt[83] geht, ufert denn auch der Gewaltbegriff aus; selbst passive Resistenz von Sitzblockierenden wird zur Gewalttat erklärt.[84] In diesem Sprachkalkül werden Gegenstände schnell zu Waffen. Beispielsweise im Versammlungsgesetz definiert der Gesetzgeber, was er unter Waffen der Demonstranten versteht. Er konstruiert sogar den Begriff der passiven Bewaffnung, unter den (eigentlich harmlose) Utensilien wie Schals, Motorradhauben oder Kapuzenpullover fallen. Auf der anderen Seite werden die Waffen der Polizei sprachlich ihrer negativen Gewaltdimension beraubt und verharmlost. Giftgase werden Reizstoffe genannt; der Begriff 'Wasserwerfer' klingt nach Gießkanne. Gemäß den Polizeigesetzen sind diese Instrumente auch nur 'Hilfsmittel der körperlichen Gewalt'.[85] Polizeiliche Gewalt selbst heißt auch nicht Gewalt, sondern Anwendung von unmittelbarem Zwang. Schilder, Helme und Körperprotektoren der Polizisten rangieren nicht unter dem Begriff 'passive Bewaffnung', sondern sie gelten als Schutzausrüstung.

---

80 Zum Thema 'Demonstranten und Gewalt' siehe Narr (1983a).

81 Vgl. Albrecht/Backes (Hg., 1990), Narr (1973), Rammstedt (1989) und Hennig (1989).

82 Dies wird von konservativer Seite auch kritisiert (Merten 1975: 52; Oberreuter 1990: 171 ff.; Schmitt Glaeser 1992: 65 f.).

83 Unter privater Gewalt soll im folgenden die Gewaltausübung durch Bürger verstanden werden. Im Gegensatz dazu steht die staatliche Gewalt.

84 Siehe auch die rechtliche Diskussion über den Gewaltbegriff im Kontext des Zivilen Ungehorsams in Kapitel II, Abschnitt 2.1.

85 Siehe Kapitel II, Abschnitt 2.1

Weil der Begriff der Gewalt negativ besetzt ist, taugt er hervorragend zur Skandalisierung und Dramatisierung.[86] Gewalt wird zum Skandalon. Im Diskurs findet ein 'Schwarzer-Peter-Spiel' statt: Wer hat mit der Gewalt angefangen? Wer ist Schuld am 'Ausbruch' der Gewalt? Nicht nur auf der linken Seite wird ein weiter Gewaltbegriff verwendet, auch die eher konservative Strafrechtslehre und die Justiz operieren mit einer entgrenzten Gewaltdefinition, beispielsweise in der Interpretation des Begriffs der Gewalt im Nötigungsparagraphen 240 Strafgesetzbuch (StGB)[87], was ihr den Vorwurf eingebracht hat, eine 'Vergeistigung des Gewaltbegriffs' zu betreiben.[88]

Wegen dieser begrifflichen und damit analytischen Unschärfe verwende ich in dieser Arbeit einen engeren Gewaltbegriff. Im folgenden soll **Gewalt als physische Schädigung** bezeichnet werden: "Gewalt (...) ist ein Handeln, das auf andere oder Sachen anderer körperlich und auf destruktive Weise einwirkt" (Neidhardt 1988b: 107). Gewalt ist nach dieser Definition ein Repertoire an Handlungmustern mit destruktiver Wirkung.[89] Gewalt kann als strategisch-instrumentelle Handlungsoption, aber auch als expressive Artikulationsform mit identitätsstiftender und gruppenintegrierender Wirkung eingesetzt werden.

Für Phänomene der sogenannten strukturellen Gewalt können andere, präzisere Begriffe gefunden werden, wie der des sozialen Zwangs, der Unterdrückung oder der Ausbeutung. Diese Phänomene können durchaus so gravierende Folgen für die Betroffenen haben, daß diese ihre eigene Gewalttätigkeit damit legitimieren können. Die Rechtfertigung von Gewalt muß aber im Einzelfall genau dargelegt werden, wobei die Rechtfertigung von Gewalt gegen Personen im Vergleich zur Gewalt gegen Sachen höchste Rechtfertigungsansprüche befriedigen muß. Dies gilt im übrigen auch für die Konfliktpartei, die meint, auf der Seite des Rechts zu stehen (Narr 1983c: 61).

Das Besondere an (physischer) Gewalt ist nun, daß ihr Einsatz sicherer, unbedingter und allgemeiner als die Verwendung anderer Zwangsmittel wirkt und sie ein im Ernstfall allen anderen Mitteln überlegenes Kontrollwerkzeug und politisches Machtinstrument ist (Eckert/Kaase/Neidhardt/Willems 1990: 305). Der Einsatz von Gewalt wirkt direkt; er scheint klar und einfach strukturiert zu sein. Mit Hilfe von Stein und Schlagstock wird die Komplexität einer Situation reduziert: Gewalttäter und -opfer sowie Beobachter scheinen genau zu wissen, wer Freund und wer Feind ist. Im Kontext der bloßen Anwendung von

---

86 Vgl. Neidhardt (1988a).

87 Zur Diskussion des § 240 StGB siehe Kapitel II, Abschnitt 2.1. Zur Geschichte des juristischen Gewaltbegriffs siehe Brink/Keller (1983).

88 Vgl. Neidhardt (1988a: 27).

89 Untersucht man Gewaltphänomene, muß man das mehr oder weniger komplexe Verhältnis zwischen Täter und Opfer im Blickfeld haben. Gewalthandeln ist immer ein "Interaktionsprodukt" (Neidhardt 1988b: 132). Will man Gewalt auf der Handlungsebene untersuchen, wie Willems (1988, 1989) das tut, dann stehen interaktive (Eskalations-)Prozesse im Vordergrund der Analyse. Problematisch wird es allerdings, wenn nur Interaktionsprozesse zur Erklärung von Gewalt untersucht werden und politische Zusammenhänge außen vor bleiben, wie das bei dem Gutachten der Unterkommission 'Soziologie' der Gewaltkommission der Fall ist (Eckert et al. 1990).

Gewalt findet meist auch ein Diskurs über die Gewalt statt, in dem um die Frage der Legitimität der Gewalt, wie auch um die 'richtige' Gewaltdefinition gestritten wird. Gewalt und Diskurs widersprechen sich nicht. Das 'Gewalt-Palaver' kann aber nur vor oder nach der Gewalttätigkeit abgehalten werden. In der gewalttätigen Situation selbst hat der Diskurs dagegen keinen Platz.

Dank des gesellschaftlich dominanten Gewalttabus ist Gewalt stets legitimationsbedürftig. Dies gilt auch für legale Gewalt. Trotz legaler Absicherung ist der Gewalteinsatz der Polizei problematisch. Oftmals reichen Gesetze allein zur Legitimation nicht aus. Staatliche Gewalt muß daher besonders begründet werden.

Im Gefolge (aber auch häufig schon im Vorfeld) einer gewalttätigen Auseinandersetzung wird ein Gewaltdiskurs initiiert. In diesen moralisch geführten Diskursen kristallisiert sich eine merkwürdige Ambiguität der Gewaltfolgen aus: Gewalt wirkt als **entpolitisierendes Politikum**. Mit Hilfe des Etiketts 'Gewalt' wird skandalisiert und moralische Empörung initiiert. Gewalt wird zu einem kontroversen Topos der öffentlichen Diskussion im Kontext eines Protestereignisses. Der Polizeieinsatz gerät durch die moralische Aufladung der Gewalt in die Schlagzeilen. Auf der anderen Seite bewirkt diese Verpolizeilichung des Problems "eine Entpolitisierung der Inhalte" (Komitee für Grundrechte und Demokratie (Hg.) 1981: 32). Vom Politikum der inhaltlichen Forderungen der Demonstranten bewegt sich der Diskussionsschwerpunkt zum Politikum der Formen der Auseinandersetzung zwischen Polizei und Protestierenden. "Das urprüngliche Ziel, um dessentwillen die Demonstrationsteilnehmer zusammengekommen sind, tritt zurück hinter der in Berichterstattung und Diskussion zusätzlich verstärkten Gewaltwolke" (Narr 1983a: 44). Gewalt - das zeigt die Erfahrung mit politischen Konflikten - wird zum Politikum und entpolitisiert gleichzeitig den Konflikt.[90] Diese eigentümliche Wirkung von Policing eröffnet die Möglichkeit des politischen Mißbrauchs. Öffentlich umstrittene Issues werden durch die intendierte gewalttätige Eskalation von der politischen Tagesordnung verdrängt, der entpolitisierte Gewaltdiskurs wird auf der Agenda nach oben geschoben. "Die politisch wichtige Leistung polizeilicher Interpretationsmuster in diesem Zusammenhang ist die Umdefinition von Fragen nach der Legitimität von politischen Entscheidungen in Fragen nach der Legalität von Protestformen" (Kreissl 1986: 143 f.).

Doch die Anwendung von Gewalt kann auch dem Kalkül der Protestierenden entsprechen. Gewalt erzeugt die von den Protestierenden gewünschte öffentliche Aufmerksamkeit. Zwar ist Gewaltanwendung gesellschaftlich tabuisiert; doch kann ein paradoxer Effekt eintreten, der dem Gewalttabu zuwiderläuft: "Gewalt gilt als schlecht, aber wo sie ausgeübt wird, erscheint sie auch als interessant und spannend, und nicht wenige meinen, daß sich auch ihre Anwendung bezahlt macht" (Kaase/Neidhardt 1990: 45). Protestierende können versuchen, dieses Faszinosum der Gewalt für ihre Belange einzusetzen: "Gerade aufgrund der Tabuierung von Gewalt hat diese einen hohen Aufmerksamkeitswert in den Medien und der Gesellschaft,

---

90 Werkentin (1986b) illustriert diesen Mechanismus am Beispiel der Tschernobyl-Demonstrationen in Brokdorf und Wackersdorf Anfang Juni 1986.
Zur Politisierung und Entpolitisierung des politischen Konflikts durch den Einsatz von Gewalt siehe van Reenen (1981). Van Reenen beschreibt die delegitimierende Rolle der Gewalt im politischen Konflikt am Beispiel des Amsterdamer Hausbesetzerkonflikts in den 70er Jahren.

der von den Menschen genutzt werden kann, die auf sich und ihre Probleme aufmerksam machen wollen" (Eckert et al. 1990: 339).

Das Gewalttabu verhindert also nicht unbedingt den Griff zur Gewalt. Gleichwohl ist Gewaltausübung für die Protestierenden eine zwiespältige Angelegenheit und eine politisch gefährliche Gratwanderung. Weil Gewalt tabuisiert wird, erregt Gewaltanwendung Aufmerksamkeit. Sie ist aber auch legitimationsbedürftig. Wollen die Protestierenden ihr Anliegen auf die öffentliche Tagesordnung bringen, kann ihre Gewalttätigkeit kontraproduktive Effekte mit sich bringen: die Entpolitisierung des Konflikts.

## 3.2 Das staatliche Gewaltmonopol

Die **Begründungsfigur des staatlichen Gewaltmonopols** geht unter anderem auf Thomas Hobbes' Werk 'Leviathan oder Stoff, Form und Gewalt eines kirchlichen und bürgerlichen Staates' (1984, erstmalig 1651 erschienen) zurück. Der Ausgangspunkt seiner Argumentation ist ein pessimistisches Menschenbild: "So liegen also in der menschlichen Natur drei hauptsächliche Konfliktursachen: Erstens Konkurrenz, zweitens Mißtrauen, drittens Ruhmsucht. (...) Daraus ergibt sich klar, daß die Menschen während der Zeit, in der sie ohne allgemeine, sie alle im Zaum haltende Macht leben, sich in einem Zustand befinden, der Krieg genannt wird, und zwar in einem Krieg eines jeden gegen jeden" (Hobbes 1984: 95 f.). Wenn jeder eines jeden Feind ist, dann bleibt keine Zeit für Fleiß und Produktion, für Ackerbau und Schiffahrt, für den Bau bequemer Gebäude etc. Die beständige Gefahr eines gewaltsamen Todes und die Furcht davor bietet keinen Raum für komplizierte arbeitsteilige Prozesse. Nur der gewaltmonopolisierende Staat ist in der Lage, den Bürgerkrieg aller gegen alle zu verhindern und die Voraussetzungen für Arbeitsteilung und gewissen Wohlstand zu schaffen. Um einen Staat zu konstituieren, muß ein Vertrag unterzeichnet werden, in dem die Menschen ihre Macht und Stärke auf einen Menschen oder eine Menschenmenge übertragen. Die Entscheidungen dieses Menschen oder dieser Gruppe sollen von den Vertragsunterzeichnern so akzeptiert werden, als wären es die eigenen Entscheidungen. Damit wird die Vielfalt der Einzelwillen auf einen Willen reduziert. "Dies ist mehr als Zustimmung oder Übereinstimmung: Es ist eine wirkliche Einheit aller in ein und derselben Person, die durch Vertrag eines jeden mit jedem zustande kam, als hätte jeder zu jedem gesagt: Ich autorisiere diesen Menschen oder diese Versammlung von Menschen und übertrage ihnen mein Recht, mich zu regieren, unter der Bedingung, daß du ihnen ebenso dein Recht überträgst und alle ihre Handlungen autorisiert. Ist dies geschehen, so nennt man diese zu einer Person vereinte Menge Staat, auf lateinisch civitas. Dies ist die Erzeugung jenes großen Leviathan oder besser, um es ehrerbietiger auszudrücken, jenes sterblichen Gottes, dem wir unter dem unsterblichen Gott unseren Frieden und Schutz verdanken. Denn durch diese ihm von jedem einzelnen im Staat verliehene Autorität steht ihm so viel Macht und Stärke zur Verfügung, die auf ihn übertragen worden sind, daß er durch den dadurch erzeugten Schrecken in die Lage versetzt wird, den Willen aller auf den innerstaatlichen Frieden und auf gegenseitige Hilfe gegen auswärtige Feinde hinzulenken" (Hobbes 1984: 134).

Die Idee des Gewaltmonopols gibt es schon seit einigen hundert Jahren. Der Begriff des Gewaltmonopols ist dagegen erst ein paar Jahrzehnte jung; er stammt von Weber, der Staat definiert als "diejenige menschliche Gemeinschaft, welche innerhalb eines bestimmten Gebietes (...) das Monopol legitimer physischer Gewaltsamkeit für sich (mit Erfolg) beansprucht" (1972: 822). Der Staat gilt damit als "alleinige Quelle des 'Rechts' auf Gewaltsamkeit" (Weber 1972: 822).

Der Staat bündelt also nicht nur Kräfte, um Feinde von außen abzuwehren oder anzugreifen; er monopolisiert auch die Kompetenz, Gewalt nach innen gegen seine eigenen Bürger anzuwenden. Voraussetzung hierfür ist die Ausschaltung konkurrierender Mächte; die Monopolisierung der Gewalt ist ein "Produkt erfolgreicher Entmachtung" (Popitz 1986b: 64).[91] Es gelingt einem zentralen Positionsgefüge (so nennt Popitz (1986b: 64) den sich herausbildenden Staat), Monopolisierungsansprüche durchzusetzen, die sich auf alle drei klassischen Normfunktionen erstrecken: auf die Normsetzung, die Rechtsprechung und die Normdurchsetzung. Die Konsequenz ist die Vereinheitlichung der geltenden Normen und ihrer Kontrolle. Private Gewalt ist verboten, ihre Ausübung unterliegt der Sanktionierung durch den gewaltmonopolisierenden Staat. Diese Asymmetrie in der Gewaltfrage zwischen Staat und Bürgern ist für den Staat konstitutiv (Eckert et al. 1990: 305).

Die theoretische Begründungsfigur und die Praxis des staatlichen Gewaltmonopols müssen unterschieden werden. Realiter besitzt das Gewaltmonopol nicht bei allen Bürgern gleichermaßen Legitimationsgeltung. Die Legitimität des Gewaltmonopols aufrechtzuerhalten, bleibt eine ständige Aufgabe des Staates. Wird die Legitimität einzelner staatlicher Maßnahmen angegriffen, kann infolgedessen die Legitimität des Staates und seines Gewaltmonopols Einbußen erleiden. Auch Gehorsamsverweigerungen der Bürger gegenüber dem Staat verletzen die Geltung der staatlichen Ordnung. In solchen Fällen (wie auch in Fällen eskalierender Konflikte zwischen den Bürgern) muß der Staat gegebenenfalls seine monopolisierte Gewaltkompetenz einsetzen, um die Geltung seiner Ordnung zu untermauern.

Zur Durchsetzung der - in Gesetzesform fixierten - sozialen Normen wird letztendlich physische Gewalt benötigt. Denn: "(...) Verträge ohne das Schwert sind bloße Worte und besitzen nicht die Kraft, einem Menschen auch nur die geringste Sicherheit zu bieten" (Hobbes 1984: 131). Das Gewaltmonopol soll den **Gehorsam** der Bürger gegenüber den herrschenden Normen kontrollieren und sichern; als ein Instrument der Disziplinierung wird es im Falle der Verletzung der Gehorsamspflicht eingesetzt. Entscheidend ist allerdings nicht der Einsatz der Staatsgewalt allein, wichtig ist die glaubhafte **Drohung**, Rechtsbrecher zu bestrafen: "Denn die rechtserhaltende Gewalt ist eine drohende" (Benjamin 1977: 188). Hinter jeder Sanktionsandrohung steht letztendlich immer die Androhung von Gewalt. Gewaltsamkeit ist zwar das dem Staat spezifische Mittel (Weber 1976: 822), doch die alltägliche, staatliche Praxis ist nicht durch eine offene Gewalttätigkeit gekennzeichnet. Gewalt tritt erst auf den Plan, wenn Macht in Gefahr ist (Arendt 1971: 57). Mit der

---

91 Vgl. Tilly (1985). In seiner Analyse der Staatenbildung in Europa im 16. und 17. Jahrhundert vergleicht Tilly die staatenbildenden Fürsten mit Mafiapaten, die ihren Einflußbereich mittels kriegerischer Strategien und militärischer Ressourcen expandieren, die wiederum mit Hilfe der von den Untertanen erpreßten Schutzgelder finanziert werden.

Anwendung von Gewalt besteht die Gefahr, daß die Macht scheitert. Das Phänomen der Gewalt bezeichnet gleichsam den "Nullpunkt sozialer Ordnung" (Luhmann 1972: 106), nämlich den Zustand praktischer Alternativlosigkeit, in dem nichts mehr gewählt also auch keine Macht ausgeübt werden kann. Dies gilt sowohl für den Fall, daß Gewalt durch die Machthaber ausgeübt wird, als auch für den Fall, daß Gewalt gegen die Machthaber angewandt wird.

Im Gegensatz zur Gewaltausübung aktiviert die Drohung mit ihrer Konditionalstruktur ('Wenn du dies nicht machst, dann tue ich dir das an') das Sanktionspotential, ohne eine Strafe zu verhängen (Paris/Sofsky 1987: 15 f.). Dabei gilt: "Je glaubhafter die Drohung und je höher die angedrohte Strafe, desto wahrscheinlicher führt sie zum Erfolg" (Paris/Sofsky 1987: 18).[92] Der Drohende verpflichtet sich selbst, die Drohung bei mangelndem Gehorsam des Bedrohten wahr zu machen (Paris/Sofsky 1987: 17). Um Drohungen glaubwürdig auszusprechen, muß auch Gewalt angewendet werden; es ist wichtig, von Zeit zu Zeit ein Exempel zu statuieren: "Schwindet das Bewußtsein von der latenten Anwesenheit der Gewalt in einem Rechtsinstitut, so verfällt es" (Benjamin 1977: 190). Deshalb führt die Vermeidung gefährlicher Konflikte "(...) zu einem Mangel an Präzedenzfällen und damit zu einer Erfahrungsarmut, die Annahmen über die realen Kräfteverhältnisse schließlich zu reinen Konventionen gerinnen läßt. In dem Grade aber, in dem die Droh-Macht konventionell wird, wird sie auch zunehmend spekulativ" (Popitz 1992b: 85).

Drohungen erlauben zwar eine gewaltärmere Machtdurchsetzung; dieses 'Spiel' mit der Gewalt kann aber zum prekären und risikoreichen Spagat werden. Wenn der Staat seine Drohung nicht in die Tat umsetzt, erleidet er Glaubwürdigkeitsverluste. Setzt er sie um, dann kann er - wenn die Brutalität einer Maßnahme auf Kritik stößt - Legitimität einbüßen. Ist die Kritik sehr massiv, dann entziehen Bürger nicht nur der einzelnen staatlichen Maßnahme Akzeptanz, sondern sie stellen im extremen Fall die Legitimität des ganzen Systems in Frage. Die Drohung im Falle des Nicht-Gehorchens wahrzumachen, ist (durch den Einsatz von Ressourcen) auf jeden Fall mit materiellen Kosten für den Drohenden verbunden. Möglicherweise ist auch ein Verlust an Ordnung zu beklagen. Die Drohung will Gehorsam erreichen, ohne die soziale Ordnung in Frage zu stellen und die Normalität der Herrschaft anzutasten. Die Exekution der angedrohten Konsequenzen schafft hingegen erst einmal Unordnung: "Die praktizierte Sanktionsmacht suspendiert die Macht der Gewohnheiten (...)" (Paris/Sofsky 1987: 19).

Eine Strategie, dieses Risiko des Drohens abzumildern, den Sanktionsvollzug zu vermeiden und gleichzeitig den erwünschten Erfolg trotzdem zu erzielen, ist die Demonstration von Stärke, die Präsentation des Drohpotentials (Paris/Sofsky 1987: 18). Eine andere Möglichkeit ist es, Drohregeln und Disziplinarnormen zu institutionalisieren, wie es in legitimierten

---

92 Daß die Höhe der angedrohten Strafe allein nicht unbedingt davon abhält, sanktionierte Taten zu begehen, zeigt das Versagen der Todesstrafe in den USA. Es kommt auch auf die Glaubwürdigkeit des Strafens an; der 'Täter' muß mit einer hohen Wahrscheinlichkeit rechnen, daß er bestraft wird. Erst dann kann die Drohung ihre Wirksamkeit entfalten. Dies gilt allerdings nur, wenn man dem Mörder ein zweckrationales Kalkül unterstellt.

Herrschaftsordnungen der Fall ist. Dies schafft sowohl für die Drohenden als auch die Bedrohten Berechenbarkeit (Paris/Sofsky 1987: 27).

Generell beruht die Sicherstellung normkonformen Handelns der Bürger und damit der inneren Stabilität eines Staates auf **zwei Herrschaftstechniken**[93]: erstens auf der Methode der **Repression**, um bei Überschreiten der staatlich gesetzten Normen den betreffenden Bürger mittels Sanktionen zu disziplinieren, und zweitens auf der Methode der **Integration** in den gesellschaftlichen Wertekanon, zum Beispiel über die Garantie gewisser Grundrechte oder sozialstaatlicher Leistungen, die die positiven Voraussetzungen für die Systemzufriedenheit und -loyalität der Bürger schaffen. Der Staat kann sich aus dem Dilemma zwischen Glaubwürdigkeitsverlust und Legitimitätsverlust mit der Strategie der Gewaltminimierung lösen und integrative Strategien des Herrschaftsmanagements vor repressiven Instrumenten präferieren, ohne daß die Glaubwürdigkeit und Konsistenz staatlichen Gewalthandelns aufgeweicht wird.[94] Will der Staat nicht wie ein Terrorregime den Faktor 'Zustimmung der Bevölkerung' völlig vernachlässigen, kann Gewalt strategisch betrachtet immer nur Ultima ratio sein. Jede Herrschaft sucht "den Glauben an ihre 'Legitimität' zu erwecken und zu pflegen" (Weber 1972: 122). Dies gilt insbesondere für den Staat, der das Monopol legitimer physischer Gewaltsamkeit beansprucht.[95] Denn erst eine Herrschaft, die bei den Beherrschten den Glauben an die Vorbildlichkeit oder Verbindlichkeit der etablierten Ordnung zu wecken vermag, hat Aussicht auf Kontinuität und dauerhafte Sicherung (...)" (Breuer 1988: 318 f.). Solange es Normbrecher und Staatsfeinde im Innern gibt, kann auf Repression als Herrschaftstechnik allerdings nicht ganz verzichtet werden. Die Methoden der Integration und der Repression müssen folglich aufeinander abgestimmt sein. "Die Formen von 'Zuckerbrot' und 'Peitsche' können sich wechselseitig ergänzen und in verknüpfter Form auftreten" (Schneider 1986: 84). Auch wenn Gewalt in den Hintergrund der staatlichen Praxis rückt, ist und bleibt sie das basale Mittel staatlicher Herrschaft, auf dem alle anderen Aktionen des Staates aufbauen. Wenn andere Herrschaftstechniken versagen sollten, besteht für den Staat immer noch die Option, Gewalt anzuwenden.

Das Gewaltmonopol prägt Verhalten und Bewußtsein der im Staat lebenden Menschen. Das **gesellschaftlich** weitgehend **anerkannte Gewalttabu** ist unter anderem ein Resultat der Legitimation des Gewaltmonopols und der oben beschriebenen Bedrohungspolitik des Staates. Die permanente staatliche Gewaltandrohung internalisiert der Mensch über ein komplexes Handlungsgeflecht, über Prozesse der Sozialisation, so daß als Ergebnis dieser Entwicklung das Gewaltmonopol 'im Menschen' wirkt und seine Handlungsstrategien beeinflußt: "Der Kontroll- und Überwachungsapparatur in der Gesellschaft entspricht die Kontrollapparatur, die sich im Seelenhaushalt des Individuums herausbildet" (Elias 1976: 327 f.). Riehle nennt diese **psychische** "**Selbstzwang-Apparatur**" (Elias 1976: 320; Hervorhebung M.W.) auch den "Staat in uns" (Riehle 1988: 131). Der Fremdzwang hat sich in einen Selbstzwang verwandelt. Die Persönlichkeitsstrukturen der Individuen haben sich so verändert, daß die Menschen "eine Art Ekel vor dem Gebrauch der Gewalt'" (Elias 1981: 101) empfinden.

---

93 Vgl. Schneider (1986: 83 f.).

94 Siehe Kapitel VIII, Abschnitt 2.

95 Zum Legitimitätsglauben siehe Weber (1972: 548 ff.).

Dank der Wirksamkeit des Gewaltmonopols haben die Menschen noch nie so friedlich miteinander gelebt (Elias 1981: 99). "Historisch gesehen, ist Gewalt im innergesellschaftlichen Verkehr noch nie so stark tabuisiert gewesen wie heute" (Eckert 1993: 361). Auch Ende des 20. Jahrhunderts ist das Gewalttabu in der Bundesrepublik nicht prinzipiell gefährdet. In ihrer Analyse repräsentativer Umfragedaten kommen Kaase und Neidhardt zu dem Schluß, daß von einer Erosion des politischen Gewalttabus nicht gesprochen werden kann (1990: 15). Dieses Ergebnis muß jedoch in einem Punkt relativiert werden: "Es gibt aber (...) Grund zu der Annahme, daß in zahlenmäßig kleinen, von ihren Handlungsressourcen her gesehen jedoch strategischen Gruppen eine Erosion dieses Tabus im Gange ist" (Eckert et al. 1990: 310).

Der Einsatz von staatlicher Gewalt ist im etablierten Staat nur noch eine Randerscheinung. Die Internalisierung des Gewalttabus gewährleistet das Funktionieren komplexer Handlungsketten im Alltag. Damit tritt ein 'Nebenprodukt' des Gewaltmonopols in den Vordergrund, die **staatliche Definitionsmacht**: "Die Durchsetzung des staatlichen Gewaltmonopols zielt im gesellschaftlichen 'Normalzustand' nicht darauf ab, den Staatsbürgern mit Gewalt die Gewaltanwendung zu untersagen. Das stellt sich nur in der Perspektive der juristischen Denkform dar, die seit Hobbes jedes einzelne Rechtssubjekt zugleich als einen potentiellen Souverän und als einen potentiellen Staatsfeind begreift. Im staatlichen Gewaltmonopol geht es in erster Linie um das Monopol der Definitionsmacht" (Wolf 1987: 397). Besonders relevant wird die staatliche Definitionsmacht bei der Bestimmung des Begriffs 'Gewalt' (zum Beispiel im Strafrecht): Der dank seines Gewaltmonopols überlegene Staat definiert, was unter Gewalt verstanden werden soll. Zwar verfügt der Staat über eine starke Definitionsmacht[96], doch ein Definitionsmonopol besitzt er nicht - genausowenig, wie er ein faktisches Gewaltmonopol durchsetzen und alle private Gewalt verdrängen kann. Andere soziale Gruppen erreichen Menschen häufig unmittelbarer als staatliche Instanzen und setzen sich mit ihrer Gewaltdefinition bei diesen Personen durch (Eckert 1993: 362). Definieren beispielsweise Menschen Aktionen des Staates als Ausdruck struktureller Gewalt (im Sinne Galtungs), so legitimiert dies in ihren Augen die Anwendung von Gegengewalt.

Am Ende dieses Abschnitts soll die Frage erörtert werden, ob die gängige Begründungsfigur, das staatliche Gewaltmonopol sei der wirksame Mechanismus, das Gewaltniveau herabzusenken, auch den historischen und politischen Tatsachen entspricht und welche Form das Gewaltmonopol im politischen System der Bundesrepublik angenommen hat.

Das Gewaltmonopol des Staates wird gerne als **große kulturelle Errungenschaft**, als "mühevoll erkämpft" gepriesen (Drews/Wacke/Vogel/Martens 1986: 2): Erst mit der Monopolisierung der Gewalt sei die Voraussetzung geschaffen worden, komplexe soziale Differenzierungen zu institutionalisieren und damit gesellschaftlichen Fortschritt zu ermöglichen.[97] Dadurch daß Gewaltausbrüche anderer Gesellschaftsmitglieder sanktioniert würden, sei eine gewisse Stabilität der individuellen und kollektiven Handlungsstrategien der

---

96 Vgl. Narr (1990: 62 f.).

97 Vgl. Elias (1976: 321) und Weber (1972: 561).

Bürger in der Zukunft gewährleistet. Der Staat erfülle seine Aufgabe als "Friedensverband" (Merten 1987: 55).

Gegen Elias' These, das innergesellschaftliche Gewaltniveau habe sich in einem langfristigen Prozeß dank der pazifizierenden Wirkung einer expandierenden Staatsmacht abgesenkt, sprechen sich Kocka und Jessen aus (1990: 35). Weniger die Entwicklung des Gewaltmonopols als vielmehr gesellschaftliche und politische Strukturwandlungen seien es gewesen, die dem traditionalen, tendenziell gewaltsamen Protest weitgehend die Grundlagen entzogen und gleichzeitig die Erfolgschancen einer rationalen, organisierten Austragung von Interessenkonflikten erhöht hätten.

Wesentlich negativer fällt Werkentins Bilanz der zivilisatorischen Leistung staatlicher Gewaltmonopolisierung aus. Seiner Meinung hatte das staatliche Gewaltmonopol alles andere als eine pazifizierende Wirkung: "Wir können und wollen nicht übersehen, daß der private Mord und Totschlag, der Raub und Diebstahl aus privater Leidenschaft sich nie hat - und sich nie wird - messen können am staatlich organisierten Mord- und Totschlag, am Raub und Diebstahl gerade vermittels staatlich organisierter Zwangsgewalt. (...) Dieser Systemfunktion (der Absicherung der kapitalistischen Ordnung; M.W.) staatlicher Gewaltfähigkeit gegenüber war der Schutz des Bürgers vor dem kriminellen Nachbarn historisch nachrangig und nur soweit bedeutsam und verfolgenswert, wie massiver Raub, Diebstahl und Betrug Produktion und Handel behinderten. (...) Dieses Versprechen (der inneren und äußeren friedenstiftenden Wirkung des staatlichen Gewaltmonopols; M.W.) schwimmt wie ein kleines Fettauge in einem großen Topf blutiger Brühe" (Werkentin 1986a: 110 f.). Im großen und ganzen - resümiert Werkentin (1988b: 79) - sei nur sozialer Widerstand gegen Unterwerfung und Ausbeutung, gegen die Vernichtung ethnischer und kultureller Eigenheiten, gegen erdrückende und würdelose Lebensverhältnisse pazifiziert worden. Es durfte und wurde, es sollte gar weiter geraubt und gemordet werden, wenn es den jeweils herrschenden imperialen und ökonomischen, innen- und außenpolitischen Interessen entsprochen habe. Lizensierung, das heißt die Trennung von legitimer und illegitimer Gewalt, und nicht die Reduktion der Gewalt sei das Ergebnis dieses historischen Prozesses (Werkentin 1988b: 81). Auch heute sei die aktuelle Geschichte längst historisch gewachsener Staaten über alle politischen Systemgrenzen hinweg eine "**Geschichte des regelmäßigen Mordens, permanenter Unterdrückung und Gewaltexzesse**" (Werkentin 1988b: 79; Hervorhebung M.W.), wie das Beispiel Nazismus und Judenverfolgung zeige.

Inwieweit gilt diese harsche Kritik am Prozeß der Gewaltmonopolisierung auch für das politische System der Bundesrepublik? Hier bieten - so ist Werkentins Aussage zu relativieren - zum einen der Rechtsstaat und zum anderen darauf aufbauend die republikanische Verfassung mit ihren garantierten Grundrechten (zumeist[98]) wirksame Schranken vor staatlich verordnetem Mord, Folter und Unterdrückung. Die aktuellen politischen Gefahren in der Bundesrepublik liegen denn auch weniger in der blutrünstigen Umsetzung des staatlichen Herrschaftswillens als vielmehr im zunehmenden Abbau von Grundrechten und rechtsstaatlicher Sicherheit durch den Staat selbst.

---

98 Die Weimarer Reichsverfassung hat den Holocaust eben nicht verhindern können.

Zum ersten Punkt, der Limitierung des Gewaltmonopols durch rechtsstaatliche Prinzipien: Hat ein Staat die Kompetenz zur Gewaltausübung erfolgreich monopolisiert, dann stünde der willkürlichen und despotischen Herrschaft des Staates über seine Untertanen nichts entgegen. Im **Rechtsstaat** dagegen wird staatliches Handeln berechenbarer[99], indem die staatliche Gewalt auf die Legislative, die Judikative und die Exekutive aufgeteilt wird und alle Maßnahmen des Staates in ein Gesetzeskorsett gezwängt werden: "Der oberste Staatswillen soll nicht mehr durch den rex (den König; M.W.), sondern durch die lex (das Gesetz; M.W.) verkörpert, das government of men durch das government of laws abgelöst werden, womit das Recht zur Grundbedingung des staatlichen Daseins emporsteigt" (Merten 1975: 35). Die Polizei als Teil der 'ausführenden Gewalt' des Staates ist an Recht und Gesetz (im Grundgesetz gemäß Artikel 20 III) gebunden, das heißt, die Polizei als autorisierte Trägerin der legitimen physischen Gewalt wird in ihrem Handlungsspielraum durch die 'Herrschaft der Gesetze' limitiert, kontrolliert und reguliert. Merten spricht hier von einer "Bändigung der Staatsgewalt im Rechtsstaat" (1987: 57) durch den Gesetzesvorbehalt. Bändigung heißt nicht Machtlosigkeit. Der Rechtsstaat muß auf seine monopolisierte Gewaltkompetenz zurückgreifen können, wenn er die Gesetzesbefolgung erzwingen will. "Er kann kein gewaltfreier Staat, sondern muß im Gegenteil im Interesse der Allgemeinheit und des einzelnen zugleich ein Machtstaat sein, wenn er nicht zu einem ohnmächtigen Staat herabsinken will" (Merten 1975: 29).

Zum zweiten Punkt, der Limitierung des Gewaltmonopols durch republikanische Verfassungsprinzipien: Im **republikanischen Rechtsstaat** (wie der Bundesrepublik) basiert die Gehorsamspflicht der Bürger gegenüber den herrschenden Gesetzen des Staates auf der Legitimität des in der Verfassung festgelegten repräsentativ-demokratischen Entscheidungsverfahrens. Originäre Träger der Staatsgewalt sind im politischen System der Bundesrepublik Deutschland die Bürger in ihrer Gesamtheit, da gemäß Artikel 20 II GG alle staatliche Gewalt vom Volk aus geht. Der Begriff der Volkssouveränität drückt die verfassungsrechtlich gewollte Identität von Bürgern und republikanischem Staat aus - so die 'Theorie' des GG.[100] Legitimität gewinnt das politische System der BRD letztendlich durch die Praxis der Volkssouveränität: Alle staatlichen Entscheidungen - das heißt auch die Entscheidungen der Polizei - müssen vom Volk legitimiert sein. Die Legalität - das ist die Übereinstimmung der Handlungen staatlicher Organe und staatlicher Gewaltausübung mit dem Gesetz (Würtenberger 1986: 49) - indiziert Legitimität (Stern in Merten 1987: 65): "Nach dem Grundgesetz bedeutet verfassungsmäßige Legalität zugleich demokratische Legitimität" (BVerfGE 62, 43).

Legalität und Legitimität können aber in der gesellschaftlichen und politischen Praxis auseinanderfallen: Protestgruppen ziehen trotz demokratischen Verfahrens die Legitimität staatlicher Entscheidungen in Zweifel; trotz Legalität erscheinen Polizeieinsätze Teilen der Öffentlichkeit unverhältnismäßig brutal und daher illegitim. Daher bleibt auch im

---

99 Die Bundesrepublik Deutschland ist nach Artikel 20 GG in Verbindung mit Artikel 1 III, 19 IV und 28 I 1 GG ein Rechtsstaat. Zum Rechtsstaatsprinzip der Bundesrepublik siehe Schachtschneider (1991).

100 Inwieweit die Wirklichkeit diesen Ansprüchen der Verfassung gerecht wird, ist eine andere Frage.

republikanischen Verfassungsstaat das grundsätzliche Dilemma des Gewaltmonopols bestehen: Auf der einen Seite müssen die Autorität des Staates, die glaubhafte Androhung von Sanktionsgewalt und die konsequente Repression von Normbrechern erhalten bleiben. Auf der anderen Seite ist alle Machtanwendung - und alle Gewaltanwendung (das ist der These von Popitz hinzuzufügen) - Freiheitsbegrenzung; daher ist jede Macht (und jede Gewalt) rechtfertigungsbedürftig (Popitz 1992a: 17). Gewaltausübung kann den Staat - je nach situativen und strukturellen Bedingungen mehr oder weniger - Legitimitätsgeltung kosten. Der Verlust von Legitimität macht die Anwendung von Gewalt für den Staat jedoch noch problematischer, weil die Unterstützung der Bevölkerung schwindet. Denn die Aktionen staatlicher Organe bauen in einer Republik auf einer breiten öffentlichen Akzeptanz auf. Staatliche Gewalt kann folglich die Legitimität und damit die Macht des Staates unterminieren.

Die Kernfrage der Diskussion über das staatliche Gewaltmonopol ist: Wer bedroht eigentlich wen: der Staat die Gesellschaft[101] oder die Gesellschaft den Staat?[102] Je nach Antwort wird das Gewaltmonopol als pazifizierende Erfindung gutgeheißen oder als mächtige Bedrohung der Menschen angeprangert. Jenseits dieser Diskussion muß die eigentümliche innere Logik des Gewaltmonopols bedacht werden: Der Clou (und auch der Haken) an der Idee des Gewaltmonopols ist, daß auf der einen Seite das Ziel der staatlichen Gewaltandrohung in der Verhinderung von privater Gewalt und in der Garantie der Gewaltfreiheit der sozialen Prozesse liegt, daß aber auf der anderen Seite das Mittel dieser 'Gewaltverhinderungspolitik' die Androhung und gegebenfalls Anwendung von Gewalt ist. Mit Gewalt soll Gewalt verhindert werden. Wird hier nicht der Teufel mit dem Beelzebub ausgetrieben? Popitz nennt dieses Paradoxon den "Circulus vitiosus der Gewalt-Bewältigung" (1986a: 89)[103]: "Soziale Ordnung ist eine notwendige Bedingung der Eindämmung von Gewalt - Gewalt ist eine notwendige Bedingung zur Aufrechterhaltung sozialer Ordnung" (Popitz 1986a: 89).

### 3.3 Gewalt als konstitutives Element polizeilichen Handelns

Polizei gehört zum hoheitlichen Kernbereich eines Staates. Polizisten sind de facto Exekutoren des staatlichen Gewaltmonopols. Ohne Polizei wäre die Geltung des Gewaltmonopols des Staates im Innern unsicher. Zwar steht sie (mit anderen staatlichen Institutionen) "(...) jetzt nur noch am Rande des gesellschaftlichen Alltags Wache als eine Kontrollorganisation für das Verhalten des Einzelnen" (Elias 1976: 325), doch ihre potentielle Gewalttätigkeit droht über allem Handeln der Bürger wie ein Damoklesschwert. Denn gewöhnlich ist die Monopolorganisation der körperlichen Gewalt nur "(...) als Potenz, als Kontrollinstanz in der Gesellschaft gegenwärtig; und der aktuelle Zwang ist ein Zwang, den der Einzelne nun aufgrund seines Wissens um die Folgen seiner Handlungen über eine ganze Reihe von Handlungsverflechtungen hinweg oder aufgrund der entsprechenden

---

101 Diese Meinung wird in den Beiträgen des Sammelbandes von Albrecht und Backes (Hg., 1990) vertreten.

102 Die Auffassung, die Gesellschaft bedrohe den Staat, wird beispielsweise von Schmitt Glaeser (1990: 213) geteilt.

103 Baecker nennt es das "Phänomen der eingeschlossenen ausgeschlossenen Gewalt" (1996: 95).

Erwachsenengesten, die seinen psychischen Apparat als Kind modelliert haben, auf sich selbst ausübt" (Elias 1976: 325).

Will man die Polizei verstehen, muß man ihre Fähigkeit, Gewalt auszuüben, ins Zentrum der Betrachtung stellen. Diese Kompetenz zur Gewaltausübung unterscheidet die Polizei von anderen staatlichen Einrichtungen. Polizeiliche Gewaltanwendung hat aber auch eine Kehrseite; sie kann die Einheit von Legalität und Legitimität polizeilichen Handelns aufspalten, da auch legal begründete Gewalt zumeist legitimationsbedürftig ist. Trotz eines legal abgedeckten Gewalteinsatzes besteht die große Gefahr, daß die Polizei Legitimität in der Öffentlichkeit einbüßt.

Wenn also Gewalt sowohl Essenz als auch 'Achillesferse' polizeilichen Handelns ist, dann stellt sich die Frage, ob die Anwendung von Gewalt ein Zeichen großer Machtfülle ist[104] oder ob doch Hannah Arendts These von der Divergenz von Macht und Gewalt zutrifft, wonach Gewalt dort ausgeübt wird, wo Macht schon verloren ist (Arendt 1970: 55). Am Beispiel Polizei läßt sich also fragen: Ist die polizeiliche Anwendung von Gewalt ein Zeichen staatlichen Machtverfalls oder gar staatlicher Ohnmacht? Erodiert die staatliche Machtbasis umso stärker, je öfter und intensiver die Polizei physische Gewalt gegen die Bürger einsetzen muß? Oder ist es genau umgekehrt: Wirkt der polizeiliche Gewalteinsatz positiv auf die Legitimität des Staates, weil die Gewalt die 'Richtigen' trifft und sie von den Bürgern folglich als gerechtfertigt anerkannt wird? Stärkt also die Gewaltausübung des Staates seine Glaubwürdigkeit und Mächtigkeit?

## 3.4 Der Unterschied zwischen Militär- und Polizeigewalt

Die staatlichen Institutionen Militär und Polizei haben beide die Fähigkeit, Gewalt anzuwenden. Zwar mögen Polizeieinsätze an militärische Operationen erinnern und die Übergänge oft fließend sein[105], doch muß zwischen militärischer und polizeilicher Gewaltausübung differenziert werden. Das Spezifikum militärischer Organisation ist "die organisierte Androhung und Anwendung von Gewalt zu Erreichung politischer Ziele" (Roghmann/ Ziegler 1977: 157). "Der Krieg ist allein ein Akt der Gewalt, um den Gegner zur Erfüllung unseres Willens zu zwingen", so Carl von Clausewitz (zitiert in: Roghmann/ Ziegler 1977: 158). Militär dient demnach dem Schutz des Staates nach außen und/oder der Interessendurchsetzung des Staates gegenüber anderen Staaten. Militärische Gewalt zielt unmittelbar auf die physische Schädigung oder Vernichtung des Gegners. Der 'Ernstfall', also der Krieg, ist der fundamentale Bezugspunkt allen militärischen Handelns - auch dann, wenn die Vermeidung von Krieg als oberstes Ziel gewählt wird. Beim polizeilichen Handeln steht dagegen die Herstellung und Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und die Verfolgung von Straftätern im Vordergrund.[106] Diese polizeilichen Aufgaben sind im

---

104 So C. W. Mills (zitiert in: Arendt 1970: 36): "Alle Politik ist der Kampf um Macht; aufs höchste gesteigerte Macht ist Gewalt". Auch Popitz (1986a) und Narr (1973) unterstreichen den positiven Zusammenhang von Macht und Gewalt.

105 Vgl. Busch et al. (1985: 351).

106 Vgl. CILIP (1982b: 34).

Rechtsstaat gesetzlich definiert; ihre Durchsetzung beruht auf legaler Grundlage. Die Polizei vollzieht als Organ des gewaltmonopolisierenden Staates die Gesetze. Nicht blinde Gewalt, sondern die Kontrollierbarkeit des Gewalteinsatzes steht bei der Polizei im Vordergrund. Die Entwicklung der Polizei ist Ausdruck der Ausweitung weniger 'peinlicher' Disziplinierungs- und Kontrolltechniken, deren Ziel es ist, das Töten zu vermeiden. Seit dem 17. Jahrhundert tritt das sogenannte Recht des Souveräns 'über Leben und Tod', das Foucault als "das Recht, sterben zu machen und leben zu lassen" (1977: 165) begreift, immer mehr zurück, und 'die Macht' greift direkt in Prozesse des Lebens ein. Dies gilt auch für die Polizei. Deren Waffen sind technisch darauf optimiert, Gehorsam einzubleuen, ohne zu töten - auch wenn sie im Einzelfall tödlich sein können (Busch/Werkentin 1984: 33).

Weil Protest policing zwischen Aufstandsbekämpfung und Demonstrationsschutz angesiedelt ist, mögen Polizeieinsätze mit geschlossen operierenden Einheiten im Vergleich zu anderen Arbeitsfeldern der Polizei (wie zum Beispiel der Streifentätigkeit) paramilitärisch erscheinen. Aber auch hier geht es nicht um (militärische) Vernichtung, sondern um die Kontrolle des Gegners - gegebenenfalls mittels eines kontrollierten und dosierten Einsatzes von Gewalt.

Die potentielle Gewalttätigkeit ist die Basis polizeilichen Handelns. Wie oben schon ausgeführt, kann selbst legale Gewaltanwendung einen illegitimen Beigeschmack haben und das Image einer Institution eines demokratischen Staates unterminieren. Angesichts einer Öffentlichkeit, die sensibel auf die Anwendung von Gewalt reagiert, muß die Strategie einer rechtsstaatlichen Polizei sein, ihre Aufgaben mit möglichst wenig Gewalt zu erfüllen. Andererseits muß die Drohung mit polizeilicher Gewalt glaubwürdig bleiben; die Polizei muß der Bevölkerung als gewaltpotente Hüterin der Ordnung und Verfolgerin von Straftätern präsent sein.

In der Realität ist die Trennung zwischen Polizei und Militär nicht klar zu vollziehen. Erstens kann Militär auch Polizeifunktionen übernehmen; und manche Polizeieinheiten sind aufgrund ihrer Organisation und Ausrüstung kaum von militärischen Einheiten zu unterscheiden. Zweitens dient Militär nicht in jedem Fall der Vernichtung von Gegnern. Die Bereitstellung von militärischem Potential soll nicht der Kriegsvorbereitung, sondern der außenpolitischen Sicherheit dienen. Die Drohung mit militärischer Gewalt soll deren Anwendung verhindern. Nach diesem Prinzip 'funktionierte' das System der Abschreckung der beiden politischen Blöcke NATO und Warschauer Pakt. Drittens kann Militär auch eine Funktion nach innen besitzen. Militär kann als Instrument eingesetzt werden, um die staatliche Einheit zu wahren oder eine Regierung an der Macht zu halten.[107] Und viertens hat auch die Polizei ihre Fähigkeit zum Töten im Einzelfall optimiert, wie die Einrichtung von Präzisionsschußkommandos zeigt.

Die historischen Wurzeln der deutschen Polizei liegen zwar im Militärischen; sie hat sich jedoch mittlerweile von diesem Erbe weitgehend verabschiedet. Die Debatte in der Polizei über ihre Nähe zum Militär, die in den 60er und 70er Jahren ausführlich geführt wurde, ist in

---

[107] Das Militär kann sich auch von einem Instrument zu einem eigenständigen politischen Akteur entwickeln, wie das Beispiel Reichswehr in der Weimarer Republik deutlich macht.

den 90er Jahren kein Thema mehr.[108] Die Polizei hat sich im Bereich der Ausrüstung, der Ausbildung, in ihrem Tätigkeitsprofil sowie in ihrem Selbstverständnis von militärischen Strukturen emanzipiert. Dieser Prozeß der Entmilitarisierung der Polizei soll in den ersten beiden Abschnitten des folgenden Kapitels näher erläutert werden.

---

108 Letztmalig wurde sie 1987 von Gintzel, Möllers und Kniesel diskutiert. Siehe Kniesel (*BP* 12/1987: 36) und Gintzel/Möllers (*DP* 1/1987). Siehe Kapitel III, Abschnitt 4.2.

# II Institutionenkunde der Polizei in Deutschland

Im folgenden möchte ich Grundlagenwissen über die Polizei vermitteln. Dieses Kapitel gewinnt damit den Charakter einer 'Institutionen-Ethnographie' im eigenen Land. Polizeiliches Handeln zum Untersuchungsgegenstand zu machen, ohne das - scheinbar selbstverständliche - Vorwissen darüber zu explizieren, was Polizei 'eigentlich' ist und wie ihre Strukturen beschaffen sind, macht wenig Sinn. Eine der Merkwürdigkeiten des Phänomens 'Polizei in Deutschland' ist es nämlich, daß Polizei und Polizisten in den Medien fast schon permanent präsent sind (sei es in Nachrichten, Reportagen oder Spielfilmen), es aber kaum allgemein zugängliche Informationen über Organisation und Funktionsweise der Polizei gibt. Deshalb soll im folgenden beschrieben werden, wie sich die Polizei im Laufe der Geschichte entwickelt hat, wie die Polizei organisiert ist, wie ihre rechtlichen Grundlagen und ihre Ressourcenausstattung beschaffen sind. Aufgrund der vielen zusammengestellten Fakten fungiert dieses Kapitel auch als 'Nachschlagewerk', auf das man bei der Lektüre der Arbeit immer wieder zurückgreifen kann.

Neben diesem 'aufklärerischen' Aspekt leistet dieses Kapitel aber auch einen Beitrag zur Klärung der Forschungsfrage, nämlich die Untersuchung der (strukturellen) Determinanten polizeilichen Handelns. Die polizeirelevanten Gesetze, die Organisationsstrukturen, die personelle und materielle Ausstattung stecken die Rahmeneckpunkte polizeilichen Handelns ab. Sie eröffnen und begrenzen die Handlungsmöglichkeiten und -spielräume und damit die Machtpotentiale der Polizei.

## 1 Kurz-Geschichte der Polizei

### 1.1 Der historische Prozeß der Institutionalisierung der Polizei

Stark vereinfacht kann Polizei als **Produkt zweier geschichtlicher Differenzierungsprozesse** begriffen werden, die nicht nur aus funktionalen Erwägungen, sondern vielmehr aus Machtkalkülen und Konfliktkonstellationen zwischen den staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren resultieren.[1] Erstens fand eine Spezialisierung innerhalb des

---

[1] Polizei war schon immer ein Politikum, um das gestritten wurde. Dieser Machtaspekt muß bei dieser holzschnittartigen historischen Einführung etwas unterbelichtet bleiben. Ich möchte hier auf einige wichtige historische Studien verweisen, die sich ausführlich mit den politischen Prozessen um die Polizei auseinandersetzen. Einen guten Überblick über die Geschichte der Polizei, insbesondere des rechtlichen Polizeibegriffs, gibt der Artikel von Boldt (1992) im Handbuch des Polizeirechts, das 1992 von Denninger und Lisken herausgegeben wurde. Detailliert geht Funk (1986) auf die Entwicklung der preußischen Polizei im 19. Jahrhundert ein. Leßmann analysiert in seiner Studie die preußische Schutzpolizei der Weimarer Republik (1989). Birn (1986) untersuchte die Polizei im NS-Regime, genauer die Führungselite von SS und Polizei, die 'Höheren SS- und Polizeiführer'. Der Journalist Lichtenstein schrieb 1990 ein Buch über die Rolle der Polizei in der NS-Zeit, insbesondere über ihren Anteil an der Massenvernichtung. Über den Neuaufbau der bundesrepublikanischen Polizei (insbesondere der Polizeitruppen) bis zur Notstandsgesetzgebung Ende der 60er Jahre handelt das Buch von Werkentin (1984). Aus einer amerikanischen Perspektive beschreibt Fairchild (1988) die Geschichte der Polizei der Bundesrepublik. Der von Lüdtke 1992 herausgegebene Sammelband

staatlichen Apparates statt, die Polizei wurde eine organisatorisch eigenständige Ordnungsbehörde; und zweitens löste sich die Polizei vom Militärischen.

Zum ersten Punkt: Die **Ausdifferenzierung der bürokratischen Institution Polizei aus dem staatlichen Exekutivapparat** ging mit einer folgenreichen Verengung des Polizeibegriffs und damit einer Beschränkung der Polizeiaufgaben einher. Polizei bezeichnete im 15. und 16. Jahrhundert, in der Zeit als der Polizeibegriff 'entdeckt' wurde, weniger eine bürokratische Organisation oder eine Tätigkeit, sondern vielmehr einen 'Zustand der guten Ordnung des Gemeinwesens' ('die gute Policey'), der sich in Polizei-Ordnungen ausdrückte, die alle Lebensbereiche, insbesondere die allgemeine Sicherheit und Wohlfahrt, aber auch Fragen der Lebensführung berührten. Das absolutistische Engagement für die gute Ordnung entsprach allerdings mehr den Herrschaftsinteressen der Landesherren als der Sorge um die Wohlfahrt ihrer Bevölkerung.[2] In der Zeit des Absolutismus, bis in das 18. Jahrhundert hinein, stand die Polizeigewalt generell für die Staatsgewalt im Innern; sie wurde zum "juristischen Inbegriff der absoluten Herrschaft über die Untertanen" (Götz 1993: 14). Die Allzuständigkeit der Polizei konnte nur negativ definiert werden; Polizeiangelegenheiten betrafen alle staatlichen Aufgaben, außer der Rechtspflege, der Finanz- und Kriegsverwaltung (Boldt 1992: 12).

Zwei Stationen markieren den Verlauf dieser Entwicklung der Polizei zu einer eigenständigen staatlichen Institution. Der erste große Differenzierungsschritt bestand in der **Trennung der Wohlfahrtspolizei von der Sicherheitspolizei**, die im Laufe des konstitutionellen 19. Jahrhunderts stattfand. Einhergehend mit der Aufgabendifferenzierung fand eine erste Institutionalisierung einer bürokratisch organisierten Polizei ab Mitte des 19. Jahrhunderts statt.[3] Zu betonen ist nochmals, daß hinter den Institutionalisierungsprozessen und dem Formenwandel polizeilicher Organisation immer Macht- und Interessenkonflikte zwischen (kollektiven) Akteuren stehen: "Die Ausbildung der Polizei als 'starker Arm der Exekutive' geschah nie in einem ungehinderten Prozeß bürokratischer Machtentfaltung. Die Auseinandersetzung um die Institutionalisierung von Polizei gehörte vielmehr zu den entscheidenden Streitpunkten im Konflikt von Bürokratie, Militär und monarchischen Kräften des Staates mit dem auf Mitwirkung drängenden Bürgertum" (Funk 1986: 18). Ausschlaggebend für die Kompetenzbeschränkung der Polizei war das berühmte Kreuzberg-Urteil des Preußischen Oberverwaltungsgerichts von 1882, das der Verquickung des materiell-rechtlichen, auf die Gefahrenabwehr beschränkten Polizeibegriffs mit der Wohlfahrtsförderung ein Ende machte.[4] Die Wohlfahrtspolizei sollte dem allgemeinen Wohl,

---

informiert auch über die Polizeientwicklung außerhalb von Preußen in Süddeutschland und im Ruhrgebiet im 19. und 20. Jahrhunderts. Steinborn und Krüger erzählen detailreich die Entwicklung der Berliner Polizei vom Kriegsende bis kurz nach der Wiedervereinigung. Wolfgang Knöbl (1995) hat in seiner Dissertation die Entwicklung der Polizeien in England, den Vereinigten Staaten und Preußen zwischen 1700 bis 1914 unter dem Aspekt der Genese des staatlichen Gewaltmonopols verglichen.

2 Vgl. Funk (1986: 23 f.).

3 Folgende Passagen beziehen sich auf die Entwicklung in Preußen, das sowohl eine Vorreiterposition in Sachen moderner Staatlichkeit in Deutschland innehatte, als auch im Deutschen Kaiserreich ab 1871 die Politik dominierte.

4 In dem Urteil wurde eine Polizeiverordnung für ungültig erklärt, die die Bebauung einer Straße höhenmäßig begrenzte, um damit die Sicht auf das Siegerdenkmal auf dem Berliner Kreuzberg freizuhalten. Das Oberverwaltungsgericht sah dieses Bauverbot als Maßnahme der

insbesondere im ökonomischen Sinne, dienen. Doch die Förderung der allgemeinen Wohlfahrt kam eher einer politischen, wirtschaftlichen und moralischen Bevormundung der Untertanen durch den Staat gleich. Die Sicherheitspolizei sollte die öffentliche Sicherheit in einem weiten Sinne gewährleisten, insbesondere aber für den Schutz des Staates verantwortlich sein. Diese von einem Gericht (und nicht von der Politik!) getroffene Weichenstellung fand schließlich ihre gesetzgeberische Kodifizierung im § 14 des Preußischen Verwaltungsgesetzes von 1931[5], das die Aufgaben der Polizeibehörden auf die Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung reduzierte: "Die Polizeibehörden haben im Rahmen der geltenden Gesetze, die nach pflichtgemäßem Ermessen notwendigen Maßnahmen zu treffen, um von der Allgemeinheit oder dem Einzelnen Gefahren abzuwehren, durch die die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bedroht wird" (zitiert in: Boldt 1992: 21). Die Abkopplung von der allgemeinen Wohlfahrtspflege dienenden Aufgaben, die Verengung des Polizeibegriffs auf die Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung sollte der erste große Schritt in Richtung Institutionalisierung von Polizeibehörden als Ordnungsbehörden sein. Der nächste Schritt bestand in der Abspaltung der Vollzugspolizei von den anderen Ordnungsbehörden, die im 19., verstärkt ab Mitte des 20. Jahrhunderts vollzogen wurde. Es wurden für die einzelnen gefahrenabwehrenden Verwaltungsaufgaben 'Subpolizeien', wie die Gesundheits- oder die Baupolizei eingerichtet, die indes alle dem materiellen Polizeibegriff unterlagen und von daher als Polizei galten. Die Verengung des Polizeibegriffs auf die Gefahrenabwehr bedeutete also nicht eine Reduktion der Staatsaufgaben, zum Beispiel einen Wegfall der Sozialpolitik (Götz 1993: 17). Die Folge war vielmehr eine Aufteilung der inneren Staatsaufgaben auf verschiedene, hierfür spezialisierte Behörden. Die begriffliche und behördeninterne Ausdifferenzierung ist nur eine Frage, wie die staatliche Politik organisiert wird und weniger eine Frage, ob das staatliche Aufgabenspektrum erweitert oder reduziert wird.

Im Zuge dieser Verengung des Polizeibegriffs fand eine weitere Entwicklung statt: die Bildung eines rechtsstaatlichen Systems: Staatliches Handeln sollte grundsätzlich an legale Normen gebunden, und damit für den Staat wie für den Bürger berechenbar und kontrollierbar sein.[6]

Der zweite große Differenzierungsschritt kann mit dem Begriff der **Entpolizeilichung** bezeichnet werden, der auch als Reaktion auf die Polizeientwicklung im Dritten Reich zu sehen ist. Die Verschmelzung von Schutzstaffel (SS) und Polizei unter dem Dach des Reichssicherheitshauptamtes im Dritten Reich war strukturell mit der Entgrenzung von Polizeiaufgaben und -befugnissen im totalen Polizei- und SS-Staat[7] verbunden. Auch

---

Wohlfahrtspflege an und sprach der Polizei für derartige Maßnahmen die Kompetenz ab (Knemeyer 1993: 4). Zum Kreuzberg-Urteil siehe auch Boldt (1992: 21; 1993).

5 Siehe Boldt (1992: 21).

6 Praktische Relevanz erhält die Idee des Rechtsstaates in Deutschland erst im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts (Funk et al. 1984: 214).

7 Im nazistischen Polizeiverständnis "(...) ist nicht nur die 'Gefahrenabwehr' im liberalistischen Sinne Aufgabe der Polizei, sondern die Kontrolle des gesamten Pflichtenkreises des einzelnen gegenüber der Volksgemeinschaft" ('Recht der NSDAP' (1936) zitiert in: Paschner 1970: 23). So auch Theodor Maunz 1943, der später in der Bundesrepublik als Staatsrechtler einen großen Namen besaß: "Die Begriffe Sicherheit, Ordnung und Gefahr erwiesen sich als so elastisch, daß

aufgrund dieser leidvollen Erfahrungen des Mißbrauchs der Polizeimacht (insbesondere durch die Geheime Staatspolizei, die Gestapo) zu Zwecken der Unterdrückung und Verfolgung von Menschen wurde die Entpolizeilichung durch die westalliierten Besatzer nach 1945 vorangetrieben.[8] Entpolizeilichung meint die Abkopplung anderer Ordnungsbehörden von der Institution der Polizei.

Weil die Institution Polizei historisch gewachsen und nicht am Reißbrett geplant und entworfen wurde, liegen im Gefolge dieser Entpolizeilichung Verwechslungen der Polizeibehörden mit dem Polizeibegriff nahe.[9] Es muß nun zwischen dem materiellen und dem formellen Polizeibegriff unterschieden werden. Polizei war im Konstitionalismus des 19. Jahrhunderts bis in das 20. Jahrhundert hinein für die Abwehr von Gefahren der öffentlichen Ordnung und Sicherheit generell zuständig - eine Zuständigkeit, die mit dem **materiellen (dem inhaltlichen) Polizeibegriff** etikettiert wird. Große Bereiche der Gefahrenabwehr sind - in den einzelnen Bundesländern in unterschiedlichem Maße, was auch an den differierenden Polizeipolitiken der Alliierten liegt - entpolizeilicht worden, wie beipielsweise die oben genannte Gesundheitspolizei oder die Baupolizei, deren Aufgaben heute in den Kompetenzbereich der Gesundheitsämter beziehungsweise der Bauaufsichtsbehörden als sogenannte Ordnungsbehörden[10] fallen, und damit auch nicht mehr im Kompetenzbereich des Innenministeriums stehen müssen. Die 'eigentliche' Polizei wurde von den anderen Ordnungs- und Sicherheitsbehörden getrennt und mit dem **formellen Polizeibegriff** definiert. Dieser formelle Begriff bezieht sich auf den Zuständigkeitsbereich derjenigen Behörden, die organisationsrechtlich ausdrücklich als 'Vollzugspolizei' definiert werden. Die Vollzugspolizei steht insofern für den "organisatorischen oder institutionellen Polizeibegriff" (Drews et al. 1986: 33). Was man im allgemeinen Sprachgebrauch 'Polizei' nennt, ist genau genommen nur die Vollzugspolizei. Die Ausdifferenzierung der Ordnungsbehörden ist landesspezifisch unterschiedlich weit ausgeprägt; zwei verschiedene Modelle gibt es in der Bundesrepublik, die entweder nach dem **Einheitsprinzip** oder nach dem **Trennprinzip** gestaltet sind (siehe Gusy 1994: 37). Im Einheitssystem (wie zum Beispiel in Baden-Württemberg und in Sachsen) herrscht die Einheitlichkeit der Gefahrenabwehr. Deshalb gelten dort alle Ordnungsbehörden rechtlich betrachtet als Polizeibehörden. Die Vollzugspolizei ist von der Verwaltungspolizei (das sind alle anderen Ordnungsbehörden) nur organisatorisch (nicht aber rechtlich) getrennt. Im Trennungssystem (zum Beispiel in Nordrhein-Westfalen und in Bayern) ist die Polizei von den anderen Ordnungsbehörden auch rechtlich getrennt; es gibt dort allgemeine Ordnungsbehörden (wie das Ordnungsamt, das Paßamt), auf bestimmte Fachgebiete

---

schlechterdings jede gemeinschaftsgestaltende, die völkischen Werte schützende, die Ordnung des Zusammenlebens stützende Handlung der Polizei mit ihnen gerechtfertigt werden konnte" (zitiert in: Paech 1981: 37 f.). Vgl. Rürup (Hg., 1995).

8 Hier gab es Unterschiede zwischen den Westalliierten: Die Briten verfolgten das Ziel der Entpolizeilichung konsequenter als die Amerikaner (Boldt 1992: 28 f.).

9 Vgl. Boldt (1992: 2).

10 In den Bundesländern unterschiedlich auch als Sicherheitsbehörden (Bayern) oder als Gefahrenabwehrbehörden (Hessen) oder als Verwaltungsbehörden (Niedersachsen) oder als Ordnungsbehörden (Berlin, NRW, Schleswig-Holstein) bezeichnet (Knemeyer 1993: 22). Eine institutionelle Ausdifferenzierung gab es schon vor 1945 in Preußen. Von daher war die Konstituierung der Vollzugspolizei weniger Bruch als Kontinuität in der Entwicklung des Polizeibegriffs (vgl. Boldt 1992: 29 f.).

spezialisierte Sonderordnungsbehörden (wie die Bauaufsicht) und die Polizei. De facto scheint diese Unterscheidung von Einheits- und Trennungssystem keine große Bedeutung für die Praxis der staatlichen Ordnungsverwaltung zu besitzen.

Wenn die Polizei die Masse ihrer Aufgaben im Feld der Gefahrenabwehr im Lauf ihrer Geschichte an andere Ordnungsbehörden verloren hat, dann stellt sich die Frage, welche Aufgaben des weiten materiellen Polizeibegriffs sind dann für die Polizeibehörden noch übrig geblieben, um deren Existenz zu begründen.

Zum einen kamen im Laufe des 19. und 20. Jahrhunderts neue Aufgaben hinzu, wie der Staatsschutz, die strafverfolgende Verbrechensbekämpfung[11] und die Verkehrsüberwachung. Zum anderen unterstützt die Polizei andere Behörden beim Vollzug ihrer Maßnahmen und hilft, unmittelbare Gefahren abzuwehren. Funktional wertvoll sind hierbei ihre Dauerpräsenz und ihre Gewaltkompetenz.[12]

Neben der Trennung der Vollzugspolizei von den anderen Sicherheitsbehörden (wie der Baupolizei, der Gesundheitspolizei) sind auch innerhalb der deutschen Polizei des 20. Jahrhundert Differenzierungsprozesse entlang ihrer verschiedenen Funktionen und Aufgabenfelder festzustellen. Eine erste grobe institutionalisierte Binnendifferenzierung betrifft die Arbeitsteilung von gefahrenabwehrender (uniformierter) **Schutzpolizei** und strafverfolgender (zivil gekleideter) Kriminalpolizei. Uniformierte Schutzpolizisten machen Streifendienst. Sie fungieren als Ansprechpartner für die Bürger in den Polizeiwachen. Sie sind für die Verfolgung und 'Verwaltung' der kleinen bis mittleren Kriminalität verantwortlich. Schutzpolizisten sind auch bei der Verkehrs- oder bei der Wasserschutzpolizei beschäftigt.[13] Die **Kriminalpolizei** dient vornehmlich der Verfolgung von schweren und politischen Straftaten.

Eine andere Binnendifferenzierung in der Polizei ist die zwischen **polizeilichem Einzeldienst**, der aus den (oben genannten) Schutz- und Kriminalpolizisten der Polizeidienststellen besteht, und den **geschlossenen Polizeieinheiten**, die ebenfalls zur Schutzpolizei gezählt werden können, weil sie Uniformen tragen. Diese Formationen von Polizisten treten im Gruppenverband bei Einsätzen auf, für die eine große Anzahl an Beamten benötigt wird (wie zum Beispiel Einsätze anläßlich von Protestaktionen). Für diese Einsätze sind sie besonders ausgerüstet (Einsatzanzug mit Protektoren, Helm, Schild, Schlagstock, Stiefel etc.). Geschlossene Einheiten sind in den flächenzuständigen Polizeibehörden und in der **Bereitschaftspolizei** (Bepo) organisiert; dort verfügen sie über eine mehr oder minder eigenständige Organisation im Polizeiapparat.[14]

---

11 Die Kriminalpolizei wurde im letzten Viertel des 19. Jahrhunderts organisatorisch unabhängig von der justiziellen Staatsgewalt aufbaut (Funk 1986: 241 ff.); mit dem massiven Ausbau der politischen Polizei wurde Ende der 70er Jahre des 19. Jahrhunderts im Kontext der Sozialistengesetze begonnen.

12 Siehe unten: Abschnitt 2.1 und Kapitel I, Abschnitt 3.3.

13 Siehe im 'Programm für die Innere Sicherheit' von 1974, abgedruckt in: IMK (1975: B 2, Punkt I. 2.1.2. und B 6 II.1.1.).

14 Siehe unten: Abschnitt 3.5 und 3.6.

Bis in die 70er, teilweise in die 80er Jahre bildete die Kriminalpolizei in der Bundesrepublik eine eigenständige Säule der Polizeiorganisation neben der Schutzpolizei. Konkurrenz und gegenseitige Abschottung der beiden Sparten voneinander erschwerten die Polizeiarbeit. In den letzten Jahrzehnten fanden zwischen der Schupo, der Kripo und - das erst seit ein paar Jahren - der Bepo **Integrationsprozesse** statt; die Sparten werden unter ein organisatorisches Dach gestellt. Die Einheit von Schutz- und Kriminalpolizei wurde schon von der Innenministerkonferenz im 'Programm für die Innere Sicherheit' (PIS) von 1974 gefordert (IMK 1975: B 2, Punkt I. 2.1.1.) - eine Forderung, die Bayern schon Ende der 70er Jahre erfüllt hat, Nordrhein-Westfalen (NRW) hingegen erst in den 90er Jahren mit einer großen Organisationsreform einlöst.[15] NRW geht mit seiner Reform noch einen Schritt weiter: Die Einheiten der Bepo werden in die allgemeine Polizeiorganisation integriert.[16] Intergration heißt aber nicht Entdifferenzierung. Die unterschiedlichen Funktionen werden immer noch in spezialisierten Einheiten wahrgenommen; diese sind aber unter einem Dach organisiert. In anderen Bereichen der Polizeiorganisation wird die Spezialisierung noch weiter vorangetrieben (wie die Einrichtung von Spezialeinheiten zeigt[17]).

Wichtig bleibt festzuhalten: Die Vollzugspolizei - im folgenden einfach Polizei genannt - ist trotz der historischen Ausdifferenzierungen Teil der inneren Verwaltung. Sie ist allerdings eine besondere Behörde der inneren Verwaltung - eine Behörde, die berechtigt ist, Gewalt anzuwenden. Obwohl sie Gewalt anwenden darf, ist sie nicht Teil des militärischen Gewaltapparates, sondern der zivilen, inneren Verwaltung.

Diese **Trennung von polizeilicher und militärischer Gewalt** kennzeichnet das Ergebnis des zweiten großen Entwicklungsstrangs. Neben den beschriebenen bürokratieinternen Differenzierungsprozessen fand eine Ausdifferenzierung innerhalb des staatlichen Gewaltapparates statt: Bis in das 19. Jahrhundert diente das Militär der staatlichen Herrschaftssicherung nach außen (zur Bekämpfung feindlicher Staaten) und nach innen (zur Ausschaltung von innenpolitischen Konkurrenten und Aufständischen).[18] Der langandauernde, diskontinuierlich verlaufene historische Prozeß der Abkopplung und der Aufgabentrennung zwischen Militär und Polizei reichte vom 19. bis weit in das 20. Jahrhundert. Die Verdrängung der Militärs als innenpolitisches Gewaltmittel war seit Anfang des 19. Jahrhunderts die erklärte Absicht der Reformfraktion in der preußischen Bürokratie, die eine strikte Staatlichkeit mittels einer staatlichen Polizei durchsetzen und damit der Herrschaft des absolutistischen Monarchen und seiner staatlichen Verwaltung gegenüber den adeligen Gutsbesitzern auf dem Land zum Sieg verhelfen wollten.[19] Weil die Verdrängung des Militärs aus dem Bereich der Inlandsaufgaben einen militärisch bewaffneten und schlagkräftigen Ersatz erforderlich scheinen ließ, waren im 19. Jahrhundert die Gendarmerie und später die Schutzmannschaften stark militärisch geprägt. Trotzdem blieb das Heer als Stütze der monarchischen Staatsgewalt und auch als stärkstes Unterdrückungsinstrument gegenüber liberalen und später sozialdemokratischen Revolutionären weiter bestehen. Eine

---

15 Siehe unten: Abschnitt 3.5.
16 Siehe unten: Abschnitt 3.6.
17 Siehe unten: Abschnitt 3.6.
18 Vgl. Boldt (1992: 15).
19 Vgl. Funk (1986: 26 ff.).

Polizei im engen Sinne gab es Ende der 60er Jahre des 19. Jahrhunderts nur in den größeren Städten (Funk 1986: 200). Erst nach Gründung des Kaiserreichs 1871 wurden die Schutzmannschaften personell aufgestockt; bereits 1880 war die Polizei in Berlin die größte Behörde des Reiches (Funk 1986: 215). Die Polizei stellte nun die Ordnungsmacht im Innern dar; die innenpolitische Rolle des Militärs wurde dementsprechend schwächer. Die legitimatorischen Kosten der oftmals eskalierenden militärischen Gewalt gegenüber Menschenmengen zwangen zu einer Verpolizeilichung des staatlichen Gewalteinsatzes nach innen, da öffentlich gewordene Klagen über die militärische Brutalität - vermehrt Ende des 19. Jahrhunderts - auftraten (Lüdtke 1992: 14). Gegenüber der Bekämpfung der Sozialdemokratie (dem staatlichen Hauptfeind in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts) setzte sich die Erkenntnis durch, "(...) daß ein 'Übermaß' an Gewalt die Legitimität des preußischen Staates als Rechtsstaat unterminiert und geradezu 'Sozialdemokraten züchtet' (...) (Funk 1986: 300). Der Gewalteinsatz des Militärs fand nunmehr lediglich bei größeren Bedrohungen der Staatsautorität und der bürgerlichen Ordnung statt. Das Militär blieb indes unbestritten Ultima ratio staatlicher Herrschaftssicherung nach innen.

Nach 1919 versuchte man durch die Aufstellung von geschlossenen, kasernierten Polizeieinheiten (die sogenannte Sicherheitspolizei) das Militär aus dem 'Geschäft' des Protest policing weitgehend zu verdrängen (Leßmann 1989: 44 ff.).[20] Bislang wurde das Militär bei Aufständen im Innern eingesetzt. Von dieser Aufgabe sollte es entlastet werden, um Eskalationen zu vermeiden. Die Militarisierung (von Teilen) der Polizei war eine Voraussetzung dafür, das Militär aus dem Bereich der Inneren Sicherheit herauszuhalten. Militär wurde durch paramilitärische Verbände ersetzt. Auf dieser paramilitärischen Weimarer Polizeitradition baute später dann auch die bundesdeutsche Polizeipolitik nach dem 2. Weltkrieg auf. Wie die Polizeitruppen in der Weimarer Republik waren auch die nach 1951 in der Bundesrepublik aufgestellten geschlossenen Polizeieinheiten innenpolitisch einsetzbare, paramilitärische Formationen mit leichter militärischer Bewaffnung.[21]

Nach der Aufgabenteilung von Polizei und Militär im 19. Jahrhundert, nach der Militarisierung (von Teilen) der Polizei in der Weimarer Republik und im Dritten Reich fand in der Bundesrepublik ein langandauernder zweiter, ein polizeiinterner Abkopplungsprozeß vom Militärischen statt. Insbesondere seit den 70er Jahren machte die **Entmilitarisierung der Polizei** (die auch Verpolizeilichung genannt werden kann) große Fortschritte. Kontinuitäten zwischen Militär und Polizei gab es bis in die 60er Jahre in der Bundesrepublik noch viele - bedingt durch das in den 50er Jahren rekrutierte Personal aus der Wehrmacht, die militärische Ausrüstung (insbesondere die Bewaffnung), die paramililtärische Ausbildung (insbesondere die sogenannte Formalausbildung, der Drill), die hierarchische Organisation (mit klaren Anordnungsstrukturen) und bedingt durch den Habitus des Befehlens und Gehorchens. Die weitgehende Abkopplung der Polizei vom Militärischen ist auch in der Geschichte der

---

20 Ende 1922 wurde dann das preußische Polizeisystem neu geordnet. Die Schutzmannschaften und die Verbände der Sicherheitspolizei wurden in der Schutzpolizei organisatorisch zusammengefaßt; die Polizeiverbände als kasernierte, geschlossene Einheiten waren nun Teil dieser Schutzpolizei (Leßmann 1989: 78 ff.).

21 Siehe unten: Abschnitt 1.2

bundesrepublikanischen Polizei ein langandauernder Prozeß gewesen, auf den ich im folgenden etwas genauer eingehen will.[22]

## 1.2 Die Entwicklung der geschlossenen Polizeieinheiten in der Bundesrepublik Deutschland

Nach der Machtergreifung der Nationalsozialisten 1933 wurde der Polizeiapparat im Rahmen der Gleichschaltung der Länder zentralisiert, die Polizei und SS organisatorisch im Reichssicherheitshauptamt zusammengefaßt.[23] Die Polizei sollte von der Innenverwaltung losgelöst werden.[24] Polizeieinsatzgruppen dienten im Osten unmittelbar an der Ausrottungspolitik des NS-Regimes gegenüber Juden und Osteuropäern und der Partisanenbekämpfung im rückwärtigen Frontgebiet.[25]

Nach der Befreiung Deutschlands vom NS-Regime und seinem SS-Terrorapparat lag die politische Entscheidungsgewalt bei den Alliierten. Westdeutsche Politiker, allen voran Konrad Adenauer, versuchten nationale Handlungsoptionen gegenüber den Alliierten zu erweitern. Adenauers Polizeipolitik war eine tragende Säule seiner Strategie, die staatliche Souveränität gegenüber den Alliierten wieder zu erlangen.

Am 14. April 1949 erhielt Adenauer in seiner Funktion als Präsident des Parlamentarischen Rates den sogenannten Polizeibrief der westlichen Militärgouverneure, der die Vorgaben der West-Alliierten in punkto der polizeilichen Regelungen im neuen Grundgesetz nennt. Die Alliierten machten der bundesdeutschen Polizeipolitik restriktive Vorgaben für ihr Grundgesetz: Erstens forderten sie eine Demilitarisierung der Polizei; zweitens beschränkten sie die Aufstellung und Stärke der Polizeieinheiten; drittens verlangten sie die Dezentralisierung der Polizeiorganisation, sie gaben den Verfassungsgebern vor, den Bundesländern die generelle Zuständigkeit in Polizeiangelegenheiten (mit Ausnahme von bestimmten Bundespolizeibehörden) zu überlassen.[26] Ferner erlaubten die Alliierten den Aufbau eines innerstaatlichen Geheimdienstes, der jedoch keine Polizeibefugnisse erhalten

---

22 Blauhelm-Einsätze der Vereinten Nationen haben stärker den Charakter von Polizeieinsätzen zur Herstellung der Ordnung und weniger von Militäroperationen, die auf die Vernichtung eines Gegners abzielen. Entweder werden 'Blaumützen' (Polizisten) eingesetzt oder 'Blauhelme' (Soldaten) agieren funktional als Polizei. Müßte die Bundeswehr im Auslandseinsatz eigentlich nicht eine Polizei sein, "(...) weil das ja Polizeiaufgaben sind, Aufrechterhaltung oder Neubildung einer Ordnung in einem Staat" [], fragte denn auch der Fachbereichsleiter 'Einsatzlehre' an der PFA Bahr im Interview; denn Wiederherstellung einer Ordnung sei ja nicht unbedingt etwas Militärisches.
Seit Ende der 80er Jahre werden BGS-Beamte immer wieder im Auftrag der UNO in Krisengebieten eingesetzt (siehe Diederichs 1994a: 36 ff.). Beispielsweise machen BGS-Beamte seit Juni 1993 auf der Donau ihren Dienst im Rahmen eines Einsatzes der Westeuropäischen Union zur Durchsetzung des UN-Embargos gegen Rest-Jugsolawien (Winter 1994: 13).

23 Heinrich Himmler, am 17. Juni 1936 zum 'Reichsführer SS und Chef der deutschen Polizei' ernannt, kontrollierte den gesamten polizeilichen Überwachungsapparat des NS-Regimes.

24 Vgl. Birn (1986: 7 f.).

25 Vgl. Birn (1986: 168 ff., 186 ff.) und Paschner (1970: 21 ff.).

26 Zur alliierten Politik der Demilitarisierung, Dezentralisierung, Demokratisierung und Denazifizierung im Bereich der Polizeipolitik siehe Fairchild (1988).

sollte - das sogenannte Trennungsgebot zwischen Polizei und Geheimdienst (Werkentin 1984: 66 f.). Doch die Versuche der Alliierten, Westdeutschland "bei der Ausgestaltung des innerstaatlichen Gewaltmonopols einen Traditionsbruch aufzuzwingen" (Werkentin 1984: 52)[27] und Elemente angelsächsischer Polizeiphilosophie (dezentrale Organisation, entmilitarisierte Ausrüstung, funktionale Konzentration auf Kriminalitätsbekämpfung und Vorrang des Bürgerbezugs vor Staatsschutz) aufzuoktroyieren, scheiterten an dem Willen deutscher Politiker, die daran festhielten, die alte Polizeitradition fortzusetzen. So forderte die Bundesregierung entgegen den Vorstellungen der Alliierten die Einrichtung von bundeseigenen Polizeiverbänden. Ihre Politik orientierte sich an der Devise, daß ein Staat ohne Macht- und ohne Gewaltmittel kein richtiger Staat sei.[28] Im Juli 1950 lehnte die Alliierte Hohe Kommission Adenauers Ansinnen auf eine Truppenpolizei des Bundes (mit den geforderten 30000 Mann) ab. Die im September desselben Jahres in New York tagende Konferenz der westlichen Außenminister bewilligte den westdeutschen Behörden aber die Befehlsgewalt über 30000 Mann starke, mobile Polizeiformationen auf Länderebene (nicht als Bundespolizei!). Der Bund schloß daraufhin mit den Ländern Verwaltungsabkommen über die Einrichtung von Bereitschaftspolizeien durch die Länder ab.[29] 1951 standen die ersten Einheiten der Bepo in den Kasernen; insgesamt sollten zunächst 10000 Mann bereitstehen. In diesen Verwaltungsabkommen verpflichteten (und verpflichten) sich die Länder organisatorisch selbständige und in Gemeinschaftsunterkünften zusammengefaßte Bereitschaftspolizeien in festgelegter Stärke aufzustellen; der Bund wiederum garantiert in diesen Verträgen die finanzielle und materielle Unterstützung dieser Einheiten. Das Musterverwaltungsabkommen über die Bereitschaftspolizeien vom 27. Oktober 1950 enthielt die grundsätzlichen Regelungen; in den Abkommen zwischen den einzelnen Ländern und dem Bund wurden diese Regelungen gemäß den besonderen Bedingungen in den Ländern genauer spezifiziert. Mit der neuen Fassung des Musterabkommens, die am 30. April 1970 von der Innenministerkonferenz gebilligt wurde, wurden die Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes zurückgeschraubt (Olszewski 1992: 66). In dem Verwaltungsabkommen ist festgelegt, daß der Bund auf seine Kosten Kraftfahrzeuge, Fernmeldemittel, Sanitätsgerät und sonstige Geräte sowie Waffen und Munition beschafft.[30] Die Länder tragen hingegen die Personalkosten, die Kosten für Unterkünfte und Ausbildungsstätten. Darüber hinaus beschaffen sie Unterkunftsgeräte und die Dienstkleidung (siehe § 7 des Musterformulars des Verwaltungsabkommens von 1970[31]).

Mit dem von den Alliierten anfangs suspendierten und dann 1951 wieder zugelassenen Artikel 91 II GG (Boldt 1992: 31; Werkentin 1984: 82) konnte die Bundesregierung im Gefahrenfall wieder polizeiexekutive Befehlsgewalt bekommen. Artikel 91 II GG gibt der Bundesregierung die Möglichkeit, in einem Land, in dem Gefahr droht und das selbst nicht zur Bekämpfung der Gefahr bereit oder in der Lage ist, die Polizei dieses Landes und die Polizeikräfte anderer Länder ihren Weisungen zu unterstellen sowie Einheiten des Bundesgrenzschutzes (BGS)

---

27 Vgl. Werkentin (1984: 55).

28 Vgl. Werkentin (1984: 201).

29 Siehe unten: Abschnitt 3.6.

30 Das Finanzierungsvolumen des Bundes für Erst- und Ersatzausstattung der Bereitschaftspolizeien beträgt jährlich rund 60 Millionen DM (Schumm 1992: 141).

31 Siehe Blessmann (1986: 2).

einzusetzen. Trotz dieser polizeipolitischen Erfolge hielt der Bund auch nach der Aufstellung der Bereitschaftspolizeien der Länder am Aufbau einer Bundestruppenpolizei fest. "Die Forderung nach militärisch organisierten Truppenpolizeien, wie sie schon in Weimar gebildet worden waren, durchzieht die Debatten um den Wiederaufbau der deutschen Polizei" (Busch/Funk/Kauß/Narr/Werkentin 1985: 59).

Was sind die Gründe dafür, daß Regierung und Opposition so vehement auf die Einrichtung von Polizeiverbänden drängten und eine Restauration der paramilitärischen Polizeistrukturen der Weimarer Republik forderten?[32] Der damalige Bundesinnenminister Lehr sprach offen davon, ein "Machtinstrument der Bundesrepublik nach innen" schaffen zu wollen (Werkentin 1984: 91). Die Abwehr bewaffneter Aufstände des inneren Feindes wurde zum zentralen Bezugspunkt der Politik Innerer Sicherheit. Die Angst vor "umstürzlerischen Umtrieben" und der "geballten Stoßkraft des Ostens" - so der damalige für den Aufbau des BGS zuständige Ministerialdirigent Dierske im Bundesinnenministerium (1967: 36) - dominierte die Sicherheitspolitik der Bundesregierung. 1950 nahm die Gefahr eines kommunistischen Umsturzes in den Augen der Regierung konkrete Formen an: Mehr als 90 Prozent der Bergleute und Metaller sprachen sich in einer Urabstimmung für einen Generalstreik aus, um die Montan-Mitbestimmung zu retten (Werkentin 1984: 90 f.). Diese Möglichkeit eines sich abzeichnenden Generalstreiks im Januar 1951 forcierte die Bemühungen der Bundesregierung, eine Bundestruppenpolizei einzurichten. In der westdeutschen Polizeipolitik "(...) herrschte ein Begriff von Sicherheit, der auf Staatssicherheit verkürzt war," resümiert Werkentin (1984: 75). "Anstelle des Problems der Sicherheit des Bürgers vor dem Staat - nach zwölf Jahren Faschismus ein naheliegendes Problem - fand im Parlamentarischen Rat vorrangig die Sicherheit des Staates vor dem Bürger ihre Advokaten, gebremst nur durch die Besatzungsmächte" (Werkentin 1984: 75). Dem Staat müßten - so die damals herrschende Vorstellung in der Bundespolitik - genügend Gewaltressourcen zur Verfügung stehen, um gegen seine inneren und äußeren Feinde vorgehen zu können. In diesem Sinne wurden die Aufstellung einer bundesdeutschen Polizei auch mit der Aufstellung der kasernierten Volkspolizei (Vopo) in der sowjetisch besetzten Zone im Juli 1948 begründet: Die zunehmende Abgrenzung der sowjetisch besetzten Zone von der Trizone der Westalliierten und die zunehmende Militanz der Übergriffe an der Demarkationslinie hätten diesen Schritt nötig gemacht (Walter 1983: 13). Das Bedrohungsszenario eines kommunistischen Umsturzes und Bürgerkrieges war für die Bundesregierung aber nicht das einzige Motiv, Polizeitruppen zu formieren. Das Dogma, staatliche Herrschaft und Souveränität basiere in erster Linie auf staatlichen Gewaltkapaziäten, war ein Leitsatz der Politik der Nachkriegsregierung.[33] Polizeiverbände sollten, wenn schon nicht als vollwertiger Militärersatz, dann eben als erster Schritt in Richtung militärische Wiederbewaffnung und damit zur Herstellung der vollen

---

32 Die These von der Restauration der deutschen Polizei, die Werkentin (1984; Zusammenfassung in: Werkentin 1988a) vertritt, betrifft vornehmlich den Aufbau von Polizeitruppen nach dem Vorbild der Schutzpolizei in der Weimarer Republik. Da sich die Polizei der Bundesrepublik von dem umfassenden (materiellen) Polizeibegriff der Weimarer Republik verabschiedete, also eine Entpolizeilichung vieler Bereiche der Gefahrenabwehr stattgefunden hat (siehe Abschnitt 1), kann die Polizeientwicklung nach 1945 nicht nur als Restauration Weimarer Verhältnisse bezeichnet werden (vgl. Dietel/Gintzel 1980: 73 f.).

33 Wie Werkentin (1984: 56 ff.) anhand von vielen Redebeiträgen von Politikern in Parlamentsdebatten der Ende der 40er, Anfang der 50er Jahre belegt hat.

staatlichen Souveränität fungieren. Bundesinnenminister Lehr stellte im Bundestag die einfache Formel auf, daß je weniger Militär zur Verfügung stehe, desto mehr Polizei benötigt werde, um die staatliche Autorität aufrechtzuerhalten (Werkentin 1984: 56).

Schließlich brachte der Kalte Krieg, insbesondere der von der Sowjetunion und Rot-China unterstützte Angriff Nord-Koreas auf Südkorea 1950, eine Neuorientierung in der Bündnispolitik der Westalliierten mit sich: Die BRD wurde voll bündnisfähig, der Weg zu bundeseigenen Polizeitruppen wurde trotz des Prinzips 'Polizei ist Ländersache' über das 'verfassungsrechtliche Schlupfloch' Grenzschutz 1951 frei.[34] Der BGS wurde nach politischen Kontroversen zwischen Bundes- und Landespolitikern[35] in der Form einer Bundesbereitschaftspolizei aufgebaut.[36] Tatsächliche Grenzkontrolldienste machten effektiv nur einen kleinen Teilbereich seiner Arbeit aus.[37] Der Hauptzweck des BGS lag - trotz seines Namens - in der Bereitstellung von geschlossenen Einheiten zur Bekämpfung (kommunistischer) Aufständischer in Bürgerkriegssituationen. Der BGS wurde noch im gleichen Jahr (nämlich 1951) wie die Bereitschaftspolizeien der Länder ins Leben gerufen. Wie die Bepo sollte der BGS rund 10000 Mann aufweisen.

Ein paar Jahre später wird angesichts der Ost-West-Konfrontation auch der Weg der Bundesrepublik zum eigenen Militär frei. Zum Aufbau der Bundeswehr wurde 1956 ein Teil des BGS, der infolge des Volksaufstandes am 17. Juni 1953 in der DDR auf 20000 Mann aufgestockt werden sollte, als Personalreservoir verwendet. Dieser personelle 'Aderlaß' des BGS wurde parallel zur Umwandlung der kasernierten Volkspolizei 1956 zur Nationalen Volksarmee in der DDR vollzogen.

Dieses politische Kalkül, den Aufbau von Polizeitruppen als Vorstufe oder als Keimzelle zur militärischen Aufrüstung zu nutzen, wurde schon einmal in der jüngsten deutschen Geschichte angewandt. Schon in der Weimarer Republik und im NS-Regime diente den Regierenden die Aufstellung von Polizeiverbänden[38] der versteckten militärischen Wiederaufrüstung. Mittels Polizeiaufstockung und -bewaffnung sollte die Politik der alliierten Kriegssieger, die ein militärisches Wiedererstarken des Aggressors Deutschland verhindern wollte, unterminiert werden.

---

34 Artikel 87 I GG sieht unter anderem für den Bund die Möglichkeit vor, einen Grenzschutz aufzustellen.

35 Vor allem bayerische Politiker sahen im Aufbau einer Bundespolizei einen schweren Angriff auf die Polizeihoheit der Länder.

36 Der Aufbau des BGS als paramilitärische Bundespolizeitruppe verstieß auch gegen den Beschluß der New Yorker Außenministerkonferenz der Westalliierten vom 12. bis zum 19. September 1950, nach dem der Bundesrepublik Polizeieinheiten in einer Stärke von 30000 Mann bewilligt wurden - unter der Bedingung, daß diese unter die Zuständigkeit der Länder fallen sollten (vgl. Werkentin 1984: 82 f.).

37 Im grenzkontrollierenden Einzeldienst wird er auch noch vom bundeseigenen Zoll und in Bayern von der dortigen Grenzschutzpolizei unterstützt.

38 Nach 1919 sollte die Sicherheitspolizei einen Militärersatz bilden und die Truppenbegrenzung der Alliierten unterlaufen (siehe Leßmann 1989: 44 ff.); nach 1933 wurde die kasernierte Schutzpolizei Preußens und anderer Länder in eine stärker militärisch aufgebaute Landespolizei umgewandelt, die sukzessive in die Reichswehr eingegliedert wurde (Leßmann 1989: 401 ff.).

Die **Geschichte des BGS** ist durch seine Zwitterstellung zwischen militärischem Truppenverband und Polizeiinstitution gekennzeichnet - eine Position, die vergleichbar mit der Nationalgarde in den USA oder der Gendarmerie in Frankreich ist (Werkentin 1984: 86 f.). Dem BGS obliegt die Doppelfunktion, den Schutz der territorialen Integrität an den staatlichen Grenzen zu gewährleisten und zugleich polizeiliche Ordnungsaufgaben wahrzunehmen.[39]

Der Kern der Aufgabenkonzeption des BGS bis weit in die 60er Jahre hinein lag im Kampf gegen (kommunistisch gelenkte) Aufständische und Partisanen. Der BGS trat dementsprechend als paramilitärische Truppe auf. Die Wiederbewaffnung durch die Bundeswehr 1956 und die Notstandsgesetzgebung 1968, die einen Einsatz der Bundeswehr im Innern unter bestimmten Umständen ermöglicht[40], machten den Weg frei für eine Entmilitarisierung aller Polizeitruppen (sowohl der Bepo als auch des BGS) und damit für eine Entwicklung des BGS zu einer Art Bundespolizei. Der BGS verlor "seine Rolle als ultima ratio innerstaatlicher Bestandsgarantie zugunsten der Bundeswehr" (Werkentin 1984: 87) und erwarb im Laufe der Zeit mehr und mehr polizeiliche Aufgaben und Befugnisse.

Dieser Prozeß der Verpolizeilichung verlief nicht ohne kleine Rückschritte. 1965 erhielt der BGS im Zuge einer Ergänzung des Bundesgrenzschutzgesetzes (BGSG) den Kombattantenstatus, der die geschlossenen Einheiten im Kriegsfall den bewaffneten Kräften der BRD zuordnet. Die Absicht der Innenministerkonferenz im Jahr 1963, auch den Polizisten der Länder diesen Status zu gegeben, wurde nach vehementem Widerstand der Gewerkschaft der Polizei (GdP) aufgegeben (Dietel/Gintzel 1980: 96).[41] Der Politik der GdP, insbesondere die ihres von 1958 bis 1975 aktiven Vorsitzenden Kuhlmann, setzte sich für die Entmilitarisierung der Polizei und für eine Abschaffung des Kombattantenstatus ein.[42] Dementsprechend lautete der polizeipolitische Grundsatz Kuhlmanns, der für die GdP weiterhin Gültigkeit besitzt[43]: "Polizei ist kein Militär" (Grundsatzprogramm der Gewerkschaft der Polizei, beschlossen Ende Oktober 1990: 11).[44]

---

39 Vgl. Werkentin (1984: 86 f.).

40 Zentrale Einschnitte der Notstandsgesetzgebung in das Grundgesetz sind Artikel 87 a IV GG, der den Einsatz der Bundeswehr im inneren Notstand vorsieht, und Artikel 91 GG, der den inneren Notstandsfall bestimmt (vgl. Werkentin 1984: 171 ff.).

41 Siehe die Stellungnahme und das Rechtsgutachten zum Kombattantenstatus der Gewerkschaft der Polizei von 1963.

42 Siehe auch Kapitel IV.

43 Vgl. Kuhlmann (1969, insbesondere 193 ff.). In diesem Buch sind einige seiner Reden zusammengestellt worden. Siehe auch die Denkschrift der GdP 'Polizeinotruf' von 1970 über die Situation in der Schutzpolizei, in der sie "eine rechtlich verbindliche Abgrenzung der Aufgaben der Polizei von der bewaffneten Macht" (Gewerkschaft der Polizei 1970: 63) und die Abschaffung von Angriffswaffen, wie Explosivwaffen und Maschinengewehr, fordert (Gewerkschaft der Polizei 1970: 64). Zu den Kampagnen der GdP gegen Militarisierung und für eine zivile Polizei siehe auch Gintzel/Dietel (1980: 94 ff.).

44 Nicht der Polizei generell, sondern nur dem BGS wurde dann im BGS-Gesetz der Kombattantenstatus verliehen. Die GdP setzte sich daher für eine klare Trennung von Polizei und BGS ein, wie sie auch generell für eine scharfe Trennung von Polizei und Militär stritt. Die

Die Geschichte des BGS (wie auch der Bereitschaftspolizeien der Länder) ist im Grunde die Geschichte der Entwicklung der Verbände weg vom Militär und hin zur Polizei. Die Verpolizeilichung des BGS wurde stetig vorangetrieben: Mit dem neuen BGSG von 1973 und dem Gesetz zur Personalstruktur des BGS von 1976 sollte der BGS funktional vom Militär abgegrenzt werden. Die Gesetze sahen eine neue entmilitarisierte Ausstattungs- und Ausbildungskonzeption vor; es wurden die Diskrepanzen in der Laufbahnstruktur zwischen Länderpolizeien und BGS formal beseitigt; Polizeidienstgrade ersetzen seitdem militärische Dienstbezeichnungen[45]; die 'geschützten' Hundertschaften mit ihrem militärischen Gerät, den Granatwerfern, Schützenpanzern und schweren Maschinengewehren wurden abgeschafft; der BGS wurde an das polizeiliche Datensystem INPOL[46] 'angeschlossen' und neue polizeitypische Schutzkleidung und Waffen angeschafft, die Zwang ausüben, aber nicht tödlich wirken, wie Wasserwerfer, CN- und/oder CS-Gas (Busch et al. 1985: 101 f., 183 f.). Ähnliches gilt auch für die Bereitschaftspolizeien der Länder.

Nicht mehr die 'harte' Bekämpfung Aufständischer in bürgerkriegsähnlichen Ausnahmezuständen, sondern moderne, 'weichere' Formen des Protest policing im politischen Alltag kennzeichnen die neue Funktionsbestimmung der Polizeiverbände. Die geschlossenen Einheiten des BGS und der Bepo wurden seit den 70er Jahren für die Demonstrationen, die sich allmählich zur Normalität der politischen Kultur der Republik entwickelten, ausgerüstet und ausgebildet. Seit den Reformen der 70er Jahre avancierten der BGS und die Bepo zu ständigen 'Begleitern' der Aktionen der neuen sozialen Bewegungen.[47]

Diesem geänderten Aufgabenfeld der geschlossenen Polizeitruppen entsprechend wurde 1970 ein - bis auf geringe Änderungen - bis heute gültiges neues Musterverwaltungsabkommen zwischen dem Bund und den Ländern geschlossen (siehe oben). Nach dem Beitritt der fünf ostdeutschen Länder zur Bundesrepublik wurden mit diesen Ländern ebenfalls derartige Abkommen getroffen. Im Zuge der Reform der Bereitschaftspolizeien, insbesondere der Reform der geschlossenen Einheiten in NRW, laufen derzeit Verhandlungen für ein neues Musterabkommen.[48]

Mit der staatlichen Vereinigung 1990 begann ein neues Kapitel in der Geschichte des BGS. Im Gefolge der Wende in der DDR und der Wiedervereinigung fielen Grenzaufgaben des BGS an der innerdeutschen Grenze weg; an Stelle dessen obliegt dem BGS nun die Kontrolle der Grenze zu Polen und zur tschechischen Republik.

Am 1. April 1992 trat das 'Gesetz zur Übertragung der Aufgaben der Bahnpolizei und der Luftsicherheit auf den BGS' (Aufgabenübertragungsgesetz) in Kraft. Das Gesetz regelt die Neuorganisation des BGS (die Schaffung von fünf Präsidien), die Übertragung der Aufgaben

---

"Fiktion vom BGS als Polizeiorgan" - so die Gewerkschaft der Polizei (1970: 64) - sollte nicht weiter aufrechterhalten werden.

45 Vgl. Bundesinnenministerium (1987).

46 Zum computerunterstützten Informationssystem der Polizei siehe Kapitel III, Abschnitt 3.3.

47 Siehe auch Kapitel IV.

48 Siehe auch Kapitel VII, Abschnitt 2.1.

der Bahnpolizei auf den BGS; und es eröffnet den Bundesländern die Möglichkeit, die Aufgaben des Schutzes vor Angriffen auf die Luftsicherheit dem Bund und somit dem BGS zu überantworten. Der BGS hatte bis zum Inkrafttreten des Aufgabenübertragungsgesetzes und des neuen BGSG vom 1. November 1994 den Charakter einer Bereitschaftspolizei des Bundes. Mit beiden Gesetzesänderungen erhält der BGS eine Reihe neuer Aufgaben, die angesichts der veränderten Lage Deutschlands im europäischen Kontext, insbesondere dessen Grenzlage (Abwehr von potentiellen Immigranten an der Grenze zu Polen und Tschechien) für die Existenzsicherung des BGS nötig geworden sind. Mit dem neuen BGSG von 1994, das in weiten Teilen den Polizeigesetzen der Länder ähnelt, wurde nochmals ein großer Schritt in Richtung Bundespolizei getan.[49] Symbolträchtiges Beispiel ist die Abschaffung des Kombattantenstatus von BGS-Angehörigen. So trifft das Resümee, das Werkentin für die Polizei der 80er Jahre zieht, noch viel stärker auf den BGS der 90er Jahre zu: "Die Polizei der achtziger Jahre ist entmilitarisiert. Sie hat sich von ihrem militärischen Gevatter emanzipiert" (Werkentin 1984: 201).

## 2 Rechtliche Determinanten polizeilichen Handelns

Im Vergleich zu anderen europäischen Nationen besitzen in Deutschland rechtliche Normen einen sehr hohen Stellenwert für staatliches (und damit auch für polizeiliches) Handeln. Diese stenge legalistische Programmierung polizeilichen Handelns mag im Unterschied zu den Polizeien anderer Ländern auch das spezifische Charakteristikum der deutschen Polizei sein.[50]

Doch selbst bei einer rechtlich stark programmierten Aufgabenbewältigung verfügt die Vollzugsverwaltung (zu der auch die Polizei zählt) noch über Auslegungs- und Ermessensspielräume (Mayntz 1985: 214). Außerdem enthält jede Anwendung von Normen, jede Norminterpretation und jede Normdurchsetzung immer auch das Moment der Normsetzung (Krasmann 1993: 28). Eine Vollzugsverwaltung ist also kein reiner Subsumtionsautomat, der nur Gesetze und Verordnungen ausführt. Daher ist der Begriff 'Vollzugsverwaltung' auch etwas irreführend. Erst recht gilt dies für die Polizei, die auch verwaltungsuntypische, nicht routinisierte Aufgaben wie Demonstrationseinsätze übernimmt.

Was für jede staatliche Verwaltung gilt, trifft auch für die Polizei zu: Je mehr Befugnisse sie besitzt und je unbestimmter die Regeln formuliert sind, die sie anwenden muß, desto größer sind ihre Spielräume und desto mehr Optionen stehen ihr offen.[51] Der Deutungsspielraum der

---

49 Das neue BGSG von 1994 (vorgestellt in: Hoyer in *ZBGS* 10-11/1994) orientiert sich stark an dem Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes von 1986 (siehe auch Abschnitt 2.1 dieses Kapitels). Zentrale Neuerungen sind die Ausweitung des Befugnisinstrumentariums des BGS im Bereich der Grenzsicherheit und die Verwendung des BGS im Ausland. In Gesetzesform wurde mit dem neuen Gesetz gegossen, was schon vorher auf dem Wege der Organleihe passiert ist: die Unterstützung des Bundesamtes für Verfassungsschutz durch die Gruppe Fernmeldewesen des BGS in § 10 BGSG (Abhören des Funkverkehrs). Mit dieser - nun auch legalisierten - Praxis wird das Trennungsgebot von Geheimdiensten und Polizei mißachtet.

50 Vgl. della Porta/Reiter (Hg., 1998).

51 Vgl. Mayntz (1985: 213).

Polizisten ist umso größer, je interpretationsfähiger der auf der Tatbestandsseite stehende Rechtsbegriff, je komplexer sich der zu beurteilende Sachverhalt und je geringer die Möglichkeit oder Wahrscheinlichkeit der Kontrolle durch Dritte ist (Hegenbarth 1980: 136 f.). Recht ist deshalb Ressource und Restriktion polizeilichen Handelns zugleich. Die Integration von Handlungsspielräumen in die 'Programmierung' polizeilichen Handelns kann für die polizeiliche Aufgabenerfüllung durchaus funktional sein, läßt sie doch die notwendige Anpassung an nicht vorhersehbare Situationen zu. Der faktische Handlungsspielraum kann vom rechtlichen Handlungsspielraum divergieren, denn er ist auch noch von anderen Determinanten, wie der Organisation, der Ausrüstung und dem Personal, abhängig.[52] Glaubt man jedoch der verbreiteten legalistischen Argumentation, handelt die Polizei ausschließlich nach rechtlichen Determinanten. Die Polizei ist als Teil der ausführenden Gewalt des Staates - wie die Verfassung in Artikel 20 III GG verlangt - an Recht und Gesetz gebunden. "Recht und Gesetz sind Grundlagen jeden polizeilichen Handelns", lautet dementsprechend der erste Führungsgrundsatz in der PDV 100 (1.1.).

Wie die Rechtslage für polizeiliches Handeln, insbesondere im Bereich Protest policing, beschaffen ist, soll im folgenden skizziert werden.

## 2.1 Aufgaben, Befugnisse und Restriktionen

Es gibt keine scharfe Trennlinie zwischen den Aufgaben und den Befugnissen einer staatlichen Einrichtung. Strittig ist, ob eine Aufgabe der beauftragten Institution immer gleichzeitig die Befugnis (und die Pflicht) mit auf den Weg gibt, im auferlegten Aufgabengebiet tätig zu werden. Aufgaben sind eher weiter als Befugnisse gefaßt. Befugnisse geben an, welche Maßnahmen die Behörde im einzelnen ergreifen darf. Aufgaben demgegenüber stecken das Handlungsfeld der Behörde im allgemeinen ab. Aufgaben und Befugnisse der Polizei sind in den jeweiligen **Polizei(aufgaben)gesetzen** der Länder festgeschrieben: in Bayern das 'Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Bayerischen Staatlichen Polizei' - Polizeiaufgabengesetz (PAG) (vom 14. September 1990), in NRW das 'Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen' (vom 24. Februar 1990) und in Sachsen das 'Polizeigesetz des Freistaates Sachsen' (vom 15. August 1994).[53]

Etliche Divergenzen zwischen den Landespolizeigesetzen sind ab Ende der 70er Jahre durch Anpassungen der Landespolizeigesetze an den 'Musterentwurf für ein einheitliches Polizeigesetz' von 1977 nivelliert worden.[54] Die im Bereich Datenschutz, Datenerhebung und -nutzung durch das Volkszählungs-Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) von 1983 (BVerfGE 65, 1 ff.) nötig gewordene Änderung des Musterentwurfes wurde 1986 vollzogen; eine Angleichung der Länderpolizeigesetze fand daraufhin statt.

---

52 Vgl. Hucke (1980: 84).

53 In anderen Bundesländern mit einem Einheitssystem (siehe oben: Abschnitt 1.1) sind die polizeilichen Aufgaben nicht separat in eigenen Gesetzen, sondern integriert in allgemeinen Sicherheitsgesetzen festgeschrieben (zum Beispiel das 'Niedersächsische Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung').

54 Vgl. Busch et al. (1985: 192 ff.), Paech (1981: 42 ff.).

**Polizeiliche Aufgabenwahrnehmung** beruht auf vier Säulen: Gefahrenabwehr, Strafverfolgung, Vollzugshilfe und vorbeugende Verbrechensbekämpfung.[55]

Die Aufgabe, für die die Polizei originär zuständig ist, ist die **Abwehr von Gefahren** für die öffentliche Sicherheit. Unterschiede zwischen den Polizeigesetzen bestehen in der Frage, ob der Begriff 'Gefahrenabwehr' nur die öffentliche Sicherheit betrifft oder ob die Polizei auch Gefahren für die öffentliche Ordnung abzuwehren hat. Der Begriff der Ordnung läßt einen größeren Interpretationsspielraum und damit ein umfassenderes Aufgabenfeld als der Begriff der öffentlichen Sicherheit zu. Öffentliche **Sicherheit** meint die Sicherheit von Rechtsgütern. Rechtsgüter sind nur die Güter, die vom (Verfassungs-)Gesetzgeber als solche auch definiert werden. Der Gesetzgeber definiert also, was zu sichern ist (Gusy 1994: 42). Der Begriff der öffentlichen Sicherheit kommt damit den positiven (gegebenen) Normen gleich.[56] Der Begriff der öffentlichen **Ordnung** meint dagegen die "Summe ungeschriebener Normen, deren Befolgung als unentbehrliche Voraussetzung eines geordneten menschlichen Zusammenlebens angesehen wird" (Gusy 1994: 50 f.).[57] Die Frage, wer jedoch bestimmt, welche Sozialnormen gelten und durchzusetzen sind, bleibt offen. Diese Unbestimmtheit gibt wiederum dem Vollzieher des Gesetzes Spielraum.

Im Polizeigesetz von NRW (§ 1) ist die enge Aufgabendefinition festgeschrieben: "Die Polizei hat die Aufgabe, Gefahren für die öffentliche Sicherheit abzuwehren (Gefahrenabwehr)." Im Bayerischen PAG (Artikel 2) steht dagegen die weite Formulierung geschrieben: "Die Polizei hat die Aufgabe, die allgemein oder im Einzelfall bestehenden Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren." 'Oder' muß es deshalb heißen, weil die Gefahren für die geschriebenen <u>oder</u> für die ungeschriebenen Normen abzuwehren sind. Ähnlich wie im Bayerischen PAG ist es im Sächsischen Polizeigesetz formuliert, das in § 1 diese Aufgabe expliziert. Weiter heißt es dort: "Sie (die Polizei; M.W.) hat insbesondere (...) die freiheitliche demokratische Grundordnung zu schützen und die ungehinderte Ausübung der Grundrechte und der staatsbürgerlichen Rechte zu gewährleisten (...)". Der politische Systemschutz ist also im sächsischen Polizeigesetz explizit als Polizeiaufgabe benannt. Die Pflicht zum Schutz von Grundrechten führt im Bereich Protest policing zur herrschenden Rechtsauffassung, die Polizei habe das Grundrecht auf Versammlung gegenüber Störungen außerhalb der Demonstration (zum Beispiel durch Gegendemonstranten oder durch den Verkehr), aber auch gegenüber Störungen innerhalb der Demonstration, die von sogenannten Störern und Straftätern unter den Demonstranten verursacht werden, zu schützen. Schutz der Grundrechte heißt also nicht 'Schutz der Grundrechte vor dem Staat', sondern 'Schutz vor anderen Bürgern'.

---

55 Dazu kommt noch die Aufgabe des (eingeschränkten) Schutzes privater Rechte. Im Handbuch des Polizeirechts behandelt Denninger (1992) umfassend den Komplex der Polizeiaufgaben.

56 Im Bremer Polizeigesetz gibt es in § 2 Nr. 2 eine Legaldefinition von öffentlicher Sicherheit: "die Unverletzlichkeit der Rechtsordnung, der subjektiven Rechte und Rechtsgüter des einzelnen sowie der Einrichtung und Veranstaltung des Staates oder sonstiger Träger der Hoheitsgewalt". Vgl. Denninger (1992: 107).

57 Zur Kritik des Begriffs 'öffentliche Ordnung' siehe Denninger (1968: 22 ff.; auch abgedruckt in: Denninger 1978b: 110 ff.).

Gefahren für die öffentliche Sicherheit 'fallen nicht vom Himmel'; sie werden von Personen verursacht, die in der Polizeirechtslehre und in der Polizeipraxis, nicht aber in den Polizeigesetzen, als Störer bezeichnet werden. In der Polizeidienstvorschrift (PDV) 100 (Anlage 6) findet sich eine Definition des **Störers**: "Person oder Personenmehrheit, die die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährdet, bedroht oder verletzt". Eine Störung ist also sowohl eine Gefährdung, das heißt eine Wahrscheinlichkeit des Eintretens einer Schädigung, als auch eine tatsächliche Schädigung.

Der zweite große 'klassische' Aufgabenbereich der Polizei liegt in der **Strafverfolgung**. Hier agiert die Polizei rechtlich betrachtet als Hilfsorgan der Staatsanwaltschaft.[58] De facto kollidiert die rechtliche Unterstellung unter die Staatsanwaltschaft mit der personellen und materiellen Dominanz der Polizei in der Straftäterermittlung.[59] Die gesetzlichen Regelungen hierzu sind nicht in den Polizeigesetzen, sondern in der Strafprozeßordnung (StPO) und im Strafgesetzbuch (StGB) enthalten. Im Polizeigesetz selbst ist diese Aufgabe nicht verankert; im Polizeigesetz von NRW (§ 1 IV) heißt es bespielsweise nur: "Die Polizei hat ferner die Aufgaben zu erfüllen, die ihr durch andere Rechtsvorschriften übertragen sind." Zur Erfüllung dieser Aufgaben hat sie gemäß § 8 II Polizeigesetz NRW die in diesen Rechtsvorschriften (wie der StPO) festgeschriebenen Befugnisse. Nach § 8 II Polizeigesetz NRW kann die Polizei - soweit diese Rechtsvorschriften nicht regeln, welche Befugnisse der Polizei zur Verfügung stehen - auf die Befugnisse, die ihr nach dem Polizeigesetz zustehen, zurückgreifen.

Im Bereich der Verfolgung von Straftaten gilt das **Legalitätsprinzip**, für die Staatsanwaltschaft in § 152 II StPO und für die Polizei in § 163 I StPO[60] fixiert. Legalitätsprinzip heißt, die Polizei ist gezwungen, Straftaten zu verfolgen. Daher entlastet das Legalitätsprinzip die Polizei vom Entscheidungsdruck und verschafft so Handlungssicherheit. Handlungsspielräume bestehen nur in der Frage, wie und wann verfolgt wird. Gefahrenabwehr nach dem Polizeirecht bietet der Polizei im Vergleich zur Strafverfolgung mehr Spielräume. Polizeiliches Handeln nach dem Polizeirecht ist eine Ermessensfrage: "Die Polizei trifft ihre Maßnahmen nach pflichtgemäßen Ermessen" (§ 3 I Polizeigesetz NRW).

Eine Ermessensfrage ist auch die Verfolgung von **Ordnungswidrigkeiten**. Eine Ordnungswidrigkeit ist im Vergleich zu einer Straftat nur ein leichtes Vergehen. Deshalb räumt das Opportunitätsprinzip[61] der Polizei bei der Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten (geregelt im Gesetz über Ordnungswidrigkeiten, kurz OWiG) einen Spielraum ein: "Opportunität bedeutet Ermessen, Einräumung eines Entscheidungsspielraums im Sinne einer

---

58 In § 152 Gerichtsverfassungsgesetz (GVG) werden Polizeibeamte als Hilfsbeamte der Staatsanwaltschaft deklariert. Die Polizei erhält von der Staatsanwaltschaft Weisungen und Aufträge (siehe § 161 StPO, § 152 GVG). Die Staatsanwaltschaft ist die Herrin des Ermittlungsverfahrens.

59 Vgl. Funk et al. (1980: 75).

60 "Die Behörden und Beamten des Polizeidienstes haben Straftaten zu erforschen und alle keinen Aufschub gestattenden Anordnungen zu treffen, um die Verdunkelung der Sache zu verhüten." (§ 163 I StPO).

61 Das Opportunitätsprinzip besagt, daß die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten gemäß § 53 OWiG im Ermessen der Polizei liegt. Vgl. Brusten (1971: 33 f.).

Auswahl zwischen mehreren gesetzlich angebotenen Rechtsfolgen" (Kniesel in *DP* 6/1989: 180).

Die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten und Straftaten wird gemeinhin auch als der **repressive Aufgabenbereich** der Polizei bezeichnet.

Die dritte Polizeiaufgabe ist die **Vollzugshilfe**. Die Polizei unterstützt andere Behörden auf Ersuchen beim Vollzug ihrer Verwaltungsakte, wenn diese selbst nicht in der Lage sind, Gewalt auszuüben, oder nicht über genügend "Dienstkräfte" (wie es im § 47 Polizeigesetz NRW heißt) verfügen. Im Zuge der Entpolizeilichung hat sich die Aufgabe der Polizei auf die Bereiche verengt, die andere Behörden nicht abdecken können. Die permanente Erreichbarkeit der Polizei, ihre 24-Stunden-Präsenz, ihre subsidiäre Allzuständigkeit und nicht zuletzt ihre Gewaltkompetenz machen die Polizei zu einer 'Super-Innenverwaltungsbehörde'. Außerdem steht der Polizei wie kaum einer anderen Behörde Personal zur Verfügung, das schnell zum Einsatz gebracht werden kann. Die Polizei tritt in den (Krisen-)Fällen der Gefahrenabwehr in Aktion, die von anderen gefahrenabwehrenden Behörden nicht behandelt werden (können), und sie schreitet in Fällen der Abwehr von unmittelbar drohenden Gefahren als eine Behörde mit "einer Art Notkompetenz" ein (Boldt 1992: 36).[62] Aus diesem Grund wird die Polizei zur der Institution, "(...) die problemunspezifisch auf jeweilige Notstände repressiv reagiert" (Funk/Haupt/Narr/Werkentin 1984: 187).

Neben diesen drei klassischen Polizeiaufgaben der Gefahrenabwehr, der Strafverfolgung und der Vollzugshilfe kommt noch eine weitere hinzu: Die Polizei hat die Aufgabe, Verbrechen vorbeugend zu bekämpfen. (Traditionelle) Strafverfolgung wird gemeinhin als Repression, Gefahrenabwehr als Prävention bezeichnet. Die vorbeugende Bekämpfung von Straftaten ist - wie die Gefahrenabwehr auch - präventiv ausgerichtet. Sie ist indes wie die klassische Strafverfolgung auf die Verbrechensbekämpfung ausgerichtet. Damit wird die Grenze zwischen traditioneller Gefahrenabwehr und Strafverfolgung verwischt. Die vorbeugende Bekämpfung von Straftaten kann als eine Art der Gefahrenvorbeugung oder -vorsorge begriffen werden.[63] Der entscheidende Unterschied der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung zur Strafverfolgung sowie zur Gefahrenabwehr ist die innere Logik, nach der sie funktioniert: Nicht mehr reaktiv wie bei der Gefahrenabwehr oder bei der Strafverfolgung, wo sie auf konkrete Gefahren beziehungsweise auf Straftaten reagiert, sondern im 'Vorfeld' des Verbrechens soll die Polizei potentielle Gesetzesbrecher verfolgen, um so Gefahren vorzubeugen und aktiv Sicherheit zu schaffen. Das Konzept der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung spielt im Diskurs über 'Organisierte Kriminalität' eine zentrale Rolle. Die Sicherheitsbehörden sollen Täter im Vorfeld der Straftat ausfindig machen, bevor diese Straftaten begehen können. Mit diesem neuen Aufgabenverständnis

---

62 Zum Beispiel Artikel 3 Bayerisches PAG: "Die Polizei wird tätig, soweit ihr die Abwehr der Gefahr durch eine andere Behörde nicht oder nicht rechtzeitig möglich erscheint."

63 Der Begriff der Gefahrenvorsorge muß in seinem Ursprung allerdings wohlfahrtsstaatlich oder sozialstaatlich begriffen werden: "Gefahrenvorsorge im Gegensatz zu Gefahrenabwehr bezieht sich im sozialstaatlichen Verständnis zunächst und vor allem auf Versuche, nicht durch physischen Zwang, sondern eben durch helfende und unterstützende Maßnahmen Gefahren für den einzelnen oder die staatliche Ordnung zu verhindern" (Funk et al. 1984: 208 f.).
Zum Vorsorgebegriff in der Politik der Inneren Sicherheit siehe auch Preuß (1989: 491 ff.), der die politischen Gefahren des Vorsorgebegriffs im politischen Strafrecht thematisiert.

verschiebt sich das polizeiliche Ermittlungsinteresse weg von der (begangenen) Tat hin zu kriminellen Milieus und Strukturen, in denen Täter vermutet werden: "Das präventionistische Interesse gilt so nicht dem Individuum, vielmehr den Strukturen und Stabilitätsbedingungen der Gesellschaft als Ganzes und stellt sich damit im Verhältnis zum Individuum als ein Interesse an sozialer Kontrolle dar" (Riehle 1983: 275). Vorbeugende Verbrechensbekämpfung wird somit zum "Mittel der Komplettierung sozialer Kontrolle" (Riehle 1983: 280); die Verfolgung und Bestrafung von Straftätern rückt in den Hintergrund.

Um den Unterschied zwischen herkömmlicher Prävention (Gefahrenabwehr) und vorbeugender Verbrechensbekämpfung deutlich herauszustellen, sollte die "vorbeugende Bekämpfung von Straftaten" (§ 1 I Polizeigesetz NRW) begrifflich exakter mit dem Begriff der **Proaktivität** (und nicht mit dem der Prävention) bezeichnet werden.[64]

Seit den 70er Jahren gibt es die Tendenz, der Polizei neue Kompetenzen zur vorbeugenden Verbrechensbekämpfung zu geben.[65] Auch im Bereich Protest policing spielt die proaktive Bekämpfung, die Ausleuchtung von politischen Milieus insbesondere im Bereich Terrorismusbekämpfung eine große Rolle. So verbietet beispielsweise § 129 a StGB die 'Bildung terroristischer Vereinigungen'. Allein der Nachweis, einer Gruppierung mit terroristischen Absichten anzugehören, reicht für eine strafrechtliche Ermittlung und Verfolgung aus.[66] Faktisch dient der Paragraph weniger der Verurteilung von Straftätern, sondern vielmehr Legalisierung der Durchleuchtung politischer Milieus.[67]

Drei gravierende Konsequenzen für die Logik der Strafverfolgung ergeben sich aus dieser Kompetenzerweiterungen der Polizei:

Erstens orientiert sich die staatliche Strafverfolgung weniger an der Tat, sondern vielmehr an dem (potentiellen) Täter. Damit spielen Stigmatisierungsstrategien und die polizeiliche

---

64 Vgl. Krasmann (1993: 98 f.).
Die begriffliche Subsumtion neuartiger proaktiver Handlungsfelder unter dem Terminus der klassischen Prävention kann auch der Verschleierung oder der Legitimation des polizeipolitisch beabsichtigten Funktionswandels der Polizei in Richtung Proaktivität dienen; gegen das Ziel, Verbrechen zu verhindern, kann schließlich nichts eingewendet werden (vgl. Lehne 1987: 46, 55).

65 Ein erster gesetzgeberischer Meilenstein auf dem Weg zur proaktiven Polizei war der Musterentwurf für ein einheitliches Polizeigesetz von 1977 (siehe hierzu Busch et al. 1985: 198 ff.). Zwei neuere weichenstellende Gesetzespakete sind das 'Gesetz zur Bekämpfung des illegalen Rauschgifthandels und anderer Erscheinungsformen der Organisierten Kriminalität' (OrgKG) vom 15. Juli 1992 und das Verbrechensbekämpfungsgesetz vom 28. Oktober 1994 (Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches, der Strafprozeßordnung und anderer Gesetze). Dieses Gesetzespaket sieht neben der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität unter anderem auch Verschärfungen im politischen Strafrecht vor, zum Beispiel in der Verfolgung und Bestrafung rechtsextremistischer und ausländerfeindlicher Propaganda (Volksverhetzung in § 130 StGB, Verwenden von Kennzeichen verfassungswidriger Organisationen in § 86 a II StGB etc.).

66 Zum § 129 a StGB siehe Brand (1988: 17 ff.).

67 "Das Verhältnis zwischen Abgeurteilten und Tatverdächtigen lag über die Jahre im Schnitt bei sechs Prozent. Im Vergleich: bei der allgemeinen Kriminalität liegt die Quote bei 43 %" (Brand 1988: 32).

Definitionsmacht generell in der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung eine wichtigere Rolle als in traditionellen reaktiven Tätigkeitsfeldern. Die Polizei selektiert nach eigenen Kritierien, aus welchen gesellschaftlichen Gruppen die potentiellen Täter stammen. Diese Gruppen sind dann besonders von polizeilichen Maßnahmen betroffen. Eine zentrale Bedeutung für den polizeilichen Ermittlungsprozeß gewinnen demzufolge Vorurteile und Feindbilder ('Kommunisten', 'Anarchisten', 'Autonome'), die der Polizei im weiten Feld der möglichen Verdächtigen eine Orientierungshilfe auf der Suche nach dem Täter geben.

Zweitens arbeitet die Polizei mit geheimdienstlichen Methoden (verdeckte Ermittler, Telefonüberwachung etc.)[68]; sie behält aber weiterhin ihre polizeilichen Kompetenzen bei. Damit wird das Trennungsgebot von Polizei und Geheimdiensten unterlaufen, das diese für einen Mißbrauch anfällige Kombination von Geheimdienstmethoden und Eingriffsbefugnissen verhindern wollte.

Drittens werden die Grenzen zwischen der klassischen polizeilichen Aufgabe Gefahrenabwehr und der Strafverfolgungstätigkeit, die unter der Verantwortung der Staatsanwaltschaft liegt, verwischt. Die Staatsanwaltschaft verliert dadurch tendenziell ihre Kontrollfunktion gegenüber der Polizei.

Aus diesen Gründen wird eine derartige Kompetenzerweiterung von liberaler und bürgerrechtlicher Seite aus als rechtsstaatlich bedenklich eingestuft.[69]

Neben den Aufgaben, die eine Polizei zu erfüllen hat, nennen die Polizeigesetze die **Befugnisse**, die der Polizei zur Verfügung stehen. Zentrale Kompetenzquelle polizeilichen Handelns ist die **polizeiliche Generalklausel**. Im sächsischen Polizeigesetzes ist sie in § 3 I verankert: "Die Polizei kann innerhalb der durch das Recht gesetzten Schranken die erforderlichen Maßnahmen treffen, um eine im einzelnen Falle bestehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren, soweit die Befugnisse der Polizei nicht besonders geregelt sind." Polizeiliche Maßnahmen dürfen zwar nur innerhalb der gesetzlichen Schranken stattfinden; doch gibt die polizeiliche Generalklausel der Polizei einen weiten (Ermessens-)Spielraum; die Polizei trifft ihre Maßnahmen nach pflichtgemäßem Ermessen (siehe oben: § 3 I Polizeigesetz NRW).

Eine 'weiche' Schranke dieser allgemeinen polizeilichen Befugnisse (wie auch der Spezialermächtigungen) bildet das **Prinzip der Verhältnismäßigkeit**, das in den

---

68 Zur Problematik der verdeckten Polizeiarbeit siehe Riehle (1992).

69 Vgl. die Argumentation der AG Bürgerrechte in Kapitel III, Abschnitt 8. Siehe auch die kritische Auseinandersetzung um Herolds Polizeiutopie in Kapitel III, Abschnitt 3.5. Vgl. die Generalkritik des Rechtswissenschaftlers Schwan an der Ausdehnung polizeilicher Eingriffsbefugnisse auf das Vorfeld der Entstehung von Gefahren (1994). Zur Kritik an staatlichen und polizeilichen Präventionskonzepten siehe Funk et al. (1984: 202 ff.). Nogala verfaßt einen Abriß der Präventions-Diskussion (1989: 71 ff.). Denninger kritisiert den "Verfall von Rechtsicherheit" (1988: 3) im Zuge des rechtsdogmatischen und -politischen Wandels vom bürgerlich-liberalen Rechtsstaat zum "Präventions-Staat" (1988: 1). Krasmann zeigt, wie die 'Präventisierung' die physische Zwangsausübung der Polizei zugunsten subtiler Machtmechanismen verringert (1993: 101). Die Minimierung von Gewalt laufe auf eine "Perfektionierung von Machtausübung" hinaus (Krasmann 1993: 100).

Polizeigesetzen auch explizit verankert ist. Verhältnismäßigkeit heißt: "Von mehreren möglichen und geeigneten Maßnahmen hat die Polizei diejenige zu treffen, die den einzelnen und die Allgemeinheit voraussichtlich am wenigsten beeinträchtigt" (§ 2 I Polizeigesetz NRW). Orientierungs- und Entscheidungshilfen - wie das Verhältnismäßigkeitsprinzip oder die Figur der praktischen Konkordanz (siehe unten) - eröffnen einerseits Spielräume, nennen andererseits aber auch Regeln, wie diese Spielräume ausgefüllt werden sollen. Die Anwendung des Verhältnismäßigkeitsprinzip kann einer gerichtlichen Prüfung unterzogen werden. Generell spielt das Verhältnismäßigkeitsprinzip da eine wichtige Rolle, wo die Gesetze der Verwaltung (hier der Polizei) Entscheidungsspielräume lassen. Besonders gilt dies bei Demonstrationseinsätzen, die komplex strukturiert und im Verlauf nicht prognostiziert werden können, in denen also situationsspezifisch flexibel agiert und reagiert werden muß.

Angesichts der Vielzahl von (neuen) Spezialermächtigungen in den Polizeigesetzen und anderen Gesetzen verlor die Generalklausel im Laufe ihrer Geschichte an Bedeutung (Götz 1993: 155). Dies heißt nicht, daß polizeiliche Befugnisse beschränkt worden sind. Im Gegenteil: Spezialbefugnisse geben der Polizei Handlungskompetenzen in neuen Aufgabengebieten.[70] Spezielle Befugnisse der Polizei betreffen beispielsweise die Datenerhebung und -verarbeitung, die Identitätsfeststellung, die Platzverweisung, die Durchsuchung von Personen und Sachen, das Betreten und Durchsuchen von Wohnungen und die Gewahrsamnahme. Gewahrsamnahme ist eine der schärfsten Eingriffsbefugnisse der Polizei: Dem betroffenen Bürger wird seine Freiheit nicht nur beschränkt, sondern entzogen, ohne daß es zu einer Straftat gekommen sein muß, geschweige denn, daß eine gerichtliche Verurteilung vorliegt. Rechtsstaatlich bedenklich wird dies besonders dann, wenn Bürger über mehrere Tage hinweg in Gewahrsam genommen werden können. Das Beispiel Gewahrsamnahme offenbart erhebliche Unterschiede zwischen den Polizeigesetzen der Länder. Sächsische und bayerische Polizisten dürfen nach richterlicher Entscheidung zwei Wochen lang Personen in Gewahrsam nehmen (Artikel 20 Bayerisches PAG, § 22 Sächsisches Polizeigesetz), um eine "unmittelbar bevorstehende Begehung oder Fortsetzung einer Straftat oder Ordnungswidrigkeit von erheblicher Bedeutung für die Allgemeinheit zu verhindern" (Artikel 17 II Bayerisches PAG).[71] Anhaltspunkte für einen solchen Präventivgewahrsam können Transparente und Flugblätter der Personen sein, die auf eine Begehung einer Straftat oder einer Ordnungswidrigkeit 'von erheblicher Bedeutung' schließen lassen. Ein weiterer Indikator für eine Gewahrsamnahme sind von der Polizei entdeckte Werkzeuge und Waffen, die für eine solche Tat verwendet werden könnten. Schließlich kann die Polizei einen Bürger in Gewahrsam nehmen, wenn die betreffende Person bereits in der Vergangenheit mehrfach aus vergleichbaren Anlaß Straftaten begangen hat und die Polizei

---

70 Oft wurde mit der Gesetzgebung nachholend legalisiert, was schon längst polizeiliche Praxis war. Prominentes Beispiel ist die Rasterfahndung, die im Zuge der Terrorismusbekämpfung in den 70er Jahren ohne gesetzliche Befugnis praktiziert wurde. Heute fehlt sie in keinem Polizeigesetz (zum Beispiel in Artikel 44 Bayerisches PAG). Ein anderes Beispiel ist die Praxis der Funkaufklärung des BGS für den Verfassungsschutz, die im neuen BGSG von 1994 in § 10 legalisiert wurde (vgl. Busch 1994).

71 Jahn erläutert diese erst seit 1. April 1989 geltende Ergänzung und Erweiterung der Regelungen zum Gewahrsam im bayerischen Polizeirecht (*DP* 2/1990: 31 ff.).

erwartet, daß die Gefahr einer Wiederholung besteht (Artikel 17 II Bayerisches PAG).[72] Polizisten aus NRW dagegen dürfen im Gegensatz zu ihren Kollegen in Bayern und in Sachsen eine Person 'nur' maximal bis Ende des Tages nach dem Ergreifen in Gewahrsam nehmen, um eine Straftat oder Ordnungswidrigkeit zu verhindern (§§ 35 I Nr. 2, 38 I Nr. 3 Polizeigesetz NRW). Eine Liste von Indikatoren für eine solche Maßnahme ist im Polizeigesetz von NRW (wie im sächsischen Polizeirecht) nicht aufgeführt. Die Kompetenz der Gewahrsamnahme offenbart rechtliche Unterschiede zwischen den Länderpolizeien; die bayerische (wie auch die sächsische) Landespolizei verfügt im Vergleich zur nordrhein-westfälischen über mehr proaktive Kompetenzen, in die Freiheit der Bürger einzugreifen.[73]

Das Spezifikum der Polizei liegt darin, körperliche Gewalt ausüben zu können und zu dürfen. Gewalt heißt in der Polizeirechtsdogmatik **unmittelbarer Zwang**. Die im folgenden zitierten Passagen ähneln sich in den (drei untersuchten) Polizeigesetzen der Länder weitgehend. So ist in allen Polizeigesetzen unmittelbarer Zwang annähernd gleich definiert: "Unmittelbarer Zwang ist jede Einwirkung auf Personen oder Sachen durch einfache körperliche Gewalt, Hilfsmittel der körperlichen Gewalt oder Waffengebrauch" (§ 31 I Sächsisches Polizeigesetz). Auch über die Einsatzvoraussetzungen von Gewalt herrscht in den Polizeigesetzen Übereinstimmung: "Die Polizei kann unmittelbaren Zwang anwenden, wenn andere Zwangsmittel (zum Beispiel Zwangsgeld; M.W.) nicht in Betracht kommen oder keinen Erfolg versprechen oder unzweckmäßig sind" heißt es gleichlautend im Bayerischen PAG (Artikel 58 I) und im Nordrhein-Westfälischen Polizeigesetz (§ 55 I). Unterschieden wird in den Gesetzen zwischen den **Hilfsmitteln der körperlichen Gewalt** und den **Waffen** der Polizei: "Hilfsmittel der körperlichen Gewalt sind insbesondere Fesseln, Wasserwerfer, technische Sperren, Diensthunde, Dienstpferde, Dienstfahrzeuge, Reiz- und Betäubungsstoffe sowie zum Sprengen bestimmte explosionsfähige Stoffe (Sprengmittel)" (Artikel 61 III Bayerisches PAG). "Als Waffen sind Schlagstock, Pistole, Revolver, Gewehr, Maschinenpistole, Maschinengewehr und Handgranate zugelassen" (Artikel 61 IV Bayerisches PAG).

Für den Bereich Protest policing ist im Polizeigesetz der Paragraph besonders relevant, der den **Schußwaffengebrauch** gegen Personen in einer Menschenmenge regelt; im Polizeigesetz von NRW ist das der § 65 I: "Schußwaffen dürfen gegen Personen in einer Menschenmenge nur gebraucht werden, wenn von ihr oder aus ihr heraus schwerwiegende Gewalttaten begangen werden oder unmittelbar bevorstehen oder andere Maßnahmen keinen Erfolg

---

72 Ein Gericht muß unverzüglich nach Festnahme über die Zulässigkeit und Dauer einer polizeilichen Freiheitsentziehung entscheiden (Artikel 18 II Bayerisches PAG). Die faktische Bestrafung durch die Gewahrsamnahme ist dann aber schon passiert, der Bürger kann nur noch nachträglich eine Entschädigung erstreiten (Artikel 18 II Bayerisches PAG). Scharfe verfassungsrechtliche Kritik an der Befugnis zum Vorbeugegewahrsam im bayerischen Polizeirecht übt Ott (1989). Zur Kritik an der Ausweitung polizeilicher Befugnisse (Vorbeugegewahrsam, finaler Rettungsschuß, verdeckte Ermittlungsmethoden etc.) im sächsischen Polizeigesetz von 1994 siehe Gössner (1994).

73 Länderspezifische Unterschiede, die hier nicht weiter untersucht werden können, gibt es auch in der Rechtsprechung, wie Alberts und Croppenstedt kritisieren. Ein Beispiel: "In Berlin ist eine nachträgliche Einschließung rechtswidrig, in Bayern dürfen Demonstranten sogar vom Demonstrationsort zu einem anderen Ort gebracht und in Gewahrsam genommen werden, um die Auflösung einer Versammlung durchzusetzen" (Alberts/Croppenstedt in *DP* 4/1991: 85).

versprechen." Es gibt also im Bereich von Protest policing eine legale Befugnis der Polizei zum Schußwaffengebrauch. Zu einem angeordneten Schußwaffengebrauch der Polizei gegen einen Demonstrationszug ist es in der Geschichte der BRD nur einmal gekommen: Im Mai 1952 wurde Philipp Müller von der Polizei erschossen und mehrere andere Demonstranten durch Schüsse schwer verletzt (Werkentin 1984: 116; Kutscha 1986: 19).[74]

Das Polizeirecht bildet nur einen Teil des rechtlichen Rahmens polizeilichen Handelns gegenüber Protestierenden. Die Verfassung, das Versammlungsrecht und das Strafrecht (einschließlich des Strafverfahrensrechts) bilden die anderen wichtigen rechtlichen Eckpfeiler im Protest policing.

Das **Grundgesetz**, die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland, besteht aus elf Abschnitten. Der erste dieser Abschnitte (Artikel 1 bis 19) nennt die Grundrechte. Für das Protestgeschehen besonders relevante Grundrechte sind die Meinungsfreiheit (Artikel 5 I) und die **Versammlungsfreiheit**: "Alle Deutschen haben das Recht, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis und ohne Waffen zu versammeln" (Artikel 8 I GG). Im Brokdorf-Beschluß vom 14. Mai 1985 unterstreicht das BVerfG den Wert der Versammlungsfreiheit für ein freiheitliches demokratisches System (BVerfGE 69, 315 ff.): Die Meinungsfreiheit sei eines der "vornehmsten Menschenrechte überhaupt, welches für eine freiheitliche demokratische Grundordnung konstituierend" sei (BVerfG 69, 344). Darauf aufbauend charakterisiert das BVerfG die Versammlungsfreiheit als "Freiheit zur kollektiven Meinungskundgabe" (BVerfGE 69, 345). Das Gericht versteht dieses Grundrecht "als Ausdruck der Volkssouveränität und (...) als demokratisches Bürgerrecht zur aktiven Teilnahme am politischen Prozeß" (BVerfGE 69, 343): "Das Recht des Bürgers, durch Ausübung der Versammlungsfreiheit aktiv am politischen Meinungs- und Willensbildungsprozeß teilzunehmen, gehört zu den unentbehrlichen Funktionselementen eines demokratischen Gemeinwesens" (aus dem ersten Leitsatz des Urteils, BVerfGE 69, 315). Das BVerfG faßt den Begriff der politischen Demonstration sehr weit: Zu Demonstrationen gehören auch Ausdrucksformen "zum Zwecke plakativer oder aufsehenerregender Meinungskundgabe" (BVerfGE 69, 343). Auch Spontandemonstrationen, die nicht angemeldet werden, sind gemäß der Verfassungsinterpretation des BVerfG erlaubt (BVerfGE 69, 350 ff.).[75] Der hohe demokratische Stellenwert der Demonstrationsfreiheit sei - so das Gericht - von den staatlichen Instanzen zu berücksichtigen: "Diese grundlegende Bedeutung ist vom Gesetzgeber beim Erlaß grundrechtsbeschränkender Vorschriften sowie bei deren Auslegung und Anwendung durch Behörden und Gerichte zu beachten" (aus dem ersten Leitsatz des

---

74 Zum Tabu des Schußwaffengebrauchs bei Demonstrationskonflikten siehe CILIP (1981a: 92).

75 Narr findet es bezeichnend, daß das Selbstverständliche - die Anerkennung des Demonstrationsrechts als Zeichen der Freiheit und der Mündigkeit des Bürgers - im Urteil betont werden mußte, als sei dies alles andere als selbstverständlich (1985: 381). Insbesondere kritisiert Narr die Paragraphen 14 und 15 Versammlungsgesetz, die die Anmeldepflicht und das Verbot von Demonstrationen regeln. Trotz ihrer offensichtlichen Versammlungsfeindlichkeit seien diese Paragraphen, so Narr, vom BVerfG nicht dem Gesetzgeber zwecks Neugestaltung übergeben worden: Narrs Fazit: "Dieses Versammlungsgesetz aber atmet durchgehend deutschen Geist, der in 'Volksaufläufen' allemal Abgründe von Verfassungsverrat witterte" (Narr 1985: 383).
Ebenso argumentiert Denninger: "Das Versammlungsgesetz richtet sich also in seiner Spitze bewußt gegen die Freiheit zu politischer Versammlung, ohne dies mit der zu fordernden Deutlichkeit zum Ausdruck zu bringen" (Denninger 1978a: 128).

Beschlusses, BVerfGE 69, 315). Im dritten Leitsatz des Urteils postuliert das BVerfG denn auch ein versammlungsfreundliches Verfahren der Behörden (BVerfGE 69, 316).

Rechtsdogmatisch betrachtet dienen die Grundrechte nicht nur als liberale Abwehrrechte gegen staatliche, das heißt auch polizeiliche Gängelung, sondern sie verlangen (gemäß der sogenannten Schutzpflichtdogmatik), daß der Staat die Ausübung der Grundrechte zu schützen habe. Im Fall der Versammlungsfreiheit ist die Polizei demnach verpflichtet, die Versammlungsfreiheit als Partizipationsrecht zu schützen.[76]

**Einschränkungen des Grundrechts auf Versammlung** sind sowohl durch die Kollision mit Grundrechten Dritter als auch durch einfache Gesetze möglich:

Demonstrationen schränken beispielsweise die Handlungsfreiheit von Verkehrsteilnehmern ein (die wiederum durch Artikel 2 II 2 GG geschützt ist). Gemäß dem Prinzip der praktischen Konkordanz soll der Rechtsanwender (hier die Polizei) den Ausgleich zwischen den widerstreitenden verfassungsrechtlich geschützten Rechtsgütern im Zuge ihrer Maßnahmen bedenken und zwischen den Grundrechtspositionen der Bürger abwägen. Aus dem Prinzip der Einheit der Verfassung müssen beiden Gütern Grenzen gezogen werden, damit beide zu optimaler Wirksamkeit gelangen können (Hesse 1993: 27). Die Folge: Es stehen der Polizei als Rechtsanwenderin dank dieser Rechtsfigur der praktischen Konkordanz erhebliche Interpretations- und Entscheidungsspielräume zur Verfügung. Indem polizeiliche Maßnahmen mit der Schutzpflichtdogmatik legitimatorisch abgesichert werden, kann die Polizei sich nicht nur als grundrechtseinschränkende, sondern auch als grundrechtsverwirklichende Instanz verstehen (und sich auch als solche nach außen präsentieren).

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß die Versammlungsfreiheit verfassungsrechtlich fest verankert ist.[77] Das Grundrecht auf Versammlung wird auch deshalb vom BVerfG so hervorgehoben, weil es im parlamentarischen Repräsentativsystem der Bundesrepublik kaum plebiszitäre Elemente gibt.[78] Das BVerfG betont in Anlehnung an Blanke und Sterzel (1981: 347) die kompensatorische Notwendigkeit des

---

76 Vgl. Kniesel (1992: 425 f.). Zu den verschiedenen Bedeutungsmustern der Grundrechte siehe Hesse (1984).
In § 1 des sächsischen Polizeigesetzes ist diese Schutzpflicht sogar explizit aufgeführt. Siehe oben: Abschnitt 2.1.

77 Zur Geschichte und Funktion der Demonstrationsfreiheit siehe Blanke/Sterzel (1981), Kutscha (1986) und Frank (1989). Frankenberg (1981) diskutiert die verfassungsrechtlichen Aspekte der Demonstrationsfreiheit.
Hannover (1986) sieht in der Verankerung der Demonstrationsfreiheit eine Lehre aus der Nazi-Zeit, in der Widerspruch gegen die herrschenden Nazis nicht erlaubt war. Doch die Demonstrationsfreiheit habe im Grundgesetz einen bedeutenderen Stellenwert für den politischen Prozeß; sie sei nicht nur Einwirkung auf die Meinung der Herrschenden, sondern Einwirkung auf den Prozeß der öffentlichen Willensbildung generell (Hannover 1986: 71 ff.).

78 Vgl. Wisler/Kriesi (1998). Die Autoren stellen im 'interkantonalen' Vergleich in der Schweiz einen negativen Zusammenhang von staatlicher Toleranz politischer Protestformen und den plebiszitären Mitbestimmungsrechten in den jeweiligen Kantonen fest: In den Kantonen, in denen Elemente der direkten Demokratie stärker verankert sind, werden Demonstrationen staatlicherseits weniger Freiraum gewährt als in Kantonen, die stärker repräsentativ-demokratische Elemente aufweisen.

Versammlungsrechts als "politisches Frühwarnsystem" (BVerfGE 69, 347), das Störpotentiale anzeige, Integrationsdefizite des Repräsentativsystems sichtbar und damit auch Kurskorrekturen der offiziellen Politik möglich mache.[79]

Wie die meisten Grundrechte kann auch die Versammlungsfreiheit gemäß Artikel 8 II GG durch einfache Gesetze konkretisiert werden, was de facto einer Einschränkung der Freiheit gleichkommt.[80] Das 'Gesetz über Versammlungen und Aufzüge' (**Versammlungsgesetz**, VersG), das der Bundesgesetzgeber gemäß seiner Gesetzgebungszuständigkeit im Bereich des Vereins- und Versammlungsrechts in Artikel 74 Nr. 3 GG erstmals 1953 (am 24. Juli) verabschiedete, füllt den Gesetzesvorbehalt des Artikels 8 II GG aus. Heute besteht das VersG in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. November 1978; seiner Struktur nach ist es jedoch immer noch das Gesetz von 1953 (Krüger 1994: 15).

Das Gros der Regelungen im VersG soll die Friedlichkeit des Verlaufs der Veranstaltung sicherstellen, weshalb das VersG auch als spezialisiertes Gefahrenabwehrrecht bezeichnet wird.[81] Das VersG schränkt das Grundrecht auf Versammlung weitgehend ein. Die Frage, inwieweit das VersG die Versammlungsfreiheit in ihren Grundfesten angreift und eine angstfreie, das heißt ohne staatliche Einschüchterung beeinträchtigte Wahrnehmung des Grundrechts verhindert, kann hier nicht ausführlich diskutiert werden.

§ 1 I VersG gibt jedermann das Recht, öffentliche Versammlungen und Aufzüge zu veranstalten und daran teilzunehmen; Absatz II führt auf, wer dieses Recht nicht hat: vom BVerfG als verfassungswidrig gekennzeichnete Parteien, verbotene Vereinigungen und Veranstalter und Teilnehmer, die Ziele solcher Organisationen mit der Versammlung fördern wollen. Obwohl Artikel 8 GG keine Einschränkungen der Freiheit auf öffentliche Versammlung in geschlossenen Räumen vorsieht, regelt das VersG im zweiten Abschnitt 'Öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen' (§§ 5-13) auch diesen Bereich der Grundrechtsausübung.[82] Der dritte Abschnitt des Gesetzes (§§ 14-20 VersG) behandelt öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel; darunter fallen auch Demonstrationen.

Die wichtigsten **Einschränkungen** der Demonstrationsfreiheit durch das VersG sind:

- Versammlungen müssen gemäß § 14 VersG angemeldet werden - auch wenn in Artikel 8 I GG Gegenteiliges ("das Recht, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis (...) zu versammeln") vermerkt wurde. Spontandemonstrationen, die kurzfristig anberaumt werden, unterliegen allerdings laut Brokdorf-Urteil des BVerfG nicht der Anmeldepflicht (siehe oben).
- Wenn die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bei Durchführung der Veranstaltung unmittelbar gefährdet ist, können Versammlungen unter freiem Himmel verboten

---

79 Zumindest gestattet die Demonstrationsfreiheit den Unzufriedenen, Unmut und Kritik öffentlich zu artikulieren (Blanke/Sterzel 1981: 347).

80 Artikel 8 II GG: "Für Versammlungen unter freiem Himmel kann dieses Recht durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes beschränkt werden."

81 Vgl. Kniesel (1992: 440).

82 § 5 VersG regelt sogar das Verbot von Versammlungen in geschlossenen Räumen. Angesichts des fehlenden Gesetzesvorbehalts in Artikel 8 GG sind diese Regelungen verfassungsrechtlich bedenklich.

beziehungsweise mit Auflagen belegt werden (§ 15 I VersG). Versammlungen, die nicht angemeldet wurden beziehungsweise die gegen die erteilten Auflagen verstoßen, können aufgelöst werden (§ 15 II VersG).

Die aktuellste Änderung des VersG durch das sogenannte Artikelgesetz vom 9. Juni 1989[83] betraf unter anderem zwei wesentliche Punkte: die staatliche Sanktionierung von vermummten Demonstranten (§§ 17 a, 27 II, 29 VersG) und die Videoüberwachung von Demonstrationen (§§ 12 a, 19 a VersG). Auslöser der Gesetzesänderung waren die gewalttätigen Auseinandersetzungen zwischen der Polizei und linksradikalen Autonomen, die vermummt einen 'schwarzen Block' bildeten, um sich so vor dem Zugriff der Polizei (sei es vor der polizeilichen Datenerhebung oder vor der direkten Gefangennahme) zu schützen.

Die Frage des **Vermummungsverbot**s dominierte in den 80er Jahren jahrelang die öffentliche Diskussion über das Versammlungsrecht. In der Regierungskoalition fand eine Auseinandersetzung zwischen Vertretern einer 'Law and order'-Politik (von der CDU/CSU) und freiheitlich argumentierenden Politikern (der FDP) statt. Die Diskussion drehte sich weniger um die Frage, ob Vermummung zu billigen oder abzulehnen sei. Daß diese 'Art der passiven Bewaffnung' nicht der Versammlungsfreiheit entspreche, war in der Koalition weitgehend Konsens. Strittig war die Frage, wie Vermummung geahndet werden soll. Ist Vermummung eine Straftat, liegt aufgrund des Legalitätsprinzips ein Zwang zum polizeilichen Eingreifen vor. Ist Vermummung nur eine Ordnungswidrigkeit, hat die Polizei Spielräume (des Ermessens): Vermummung kann je nach Umständen geduldet oder verfolgt werden. Der Gesetzgeber entschied sich, nachdem er 1985 Vermummung generell als ordnungswidrig bestimmte, im Jahr 1989 für das strafbewehrte Vermummungsverbot.

In § 17 a VersG ist das Vermummungsverbot zusammen mit dem Schutzwaffenverbot (als Schutzwaffen gelten beispielsweise Helme) verankert. Das Vermummen, sprich das Tragen von Kapuzen, dunklen Sonnenbrillen, Schals und Masken vor und während einer Veranstaltung wird in § 27 II VersG unter Strafe gestellt. In § 29 I a VersG wird der bloße Besitz von solchen Gegenständen, die geeignet sind, die Feststellung der Identität zu verhindern, als ordnungswidrig definiert.

Nach wie vor ist in der Polizei die Praktikabilität des Vermummungsverbots umstritten.[84] Der Zwang zum Eingreifen gegen Vermummte, um diese strafrechtlich zu verfolgen, kann eine Eskalation der Situation bewirken. Die Polizei provoziert Gefahren und Straftaten, die sie eigentlich verhindern soll. Der Pflicht zur Strafverfolgung und der Auftrag zur Gefahrenabwehr kollidieren. Der Umgang mit dem Vermummungsverbot sagt viel über die Prioritäten in der Einsatzphilosophie aus. Wird das Vermummungsverbot von der Polizei durchgesetzt, bedeutet dies zumeist, daß sie eine harte, repressive Einsatzstrategie gewählt hat.

---

83 Der vollständige Titel des Gesetzes lautet: Gesetz zur Änderung des StGB, der StPO und des VersG und zur Einführung einer Kronzeugenregelung bei terroristischen Straftaten.

84 Siehe Kapitel VII, Abschnitt 3.4.

Eine wichtige Anmerkung muß noch zum **Verhältnis Polizeirecht und Versammlungsrecht** gemacht werden. Das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit wird als "polizeirechtsfest" (Krüger 1994: 35) bezeichnet.[85] Was heißt dies? Artikel 8 II GG normiert einen speziellen Gesetzesvorbehalt; das bedeutet, nur diejenigen Gesetze gelten als einschränkend, die zielgerichtet und bewußt in das Grundrecht eingreifen (Zeitler 1994: 16). Gemäß dem Zitiergebot des GG (Artikel 19 I 2) dürfen nur diejenigen Grundrechte eingeschränkt werden, die in dem entsprechenden Gesetz auch benannt werden. In den Polizeigesetzen ist nicht die Rede davon, daß sie die Versammlungsfreiheit beschneiden.[86] Von daher darf Polizeirecht im Kontext von Demonstrationen nicht angewandt werden. Die Polizei muß nach dem VersG und den dort fixierten Befugnissen handeln. Erst nachdem eine Versammlung nach § 15 II VersG aufgelöst worden ist, kann die Polizei andere Befugnisse aus anderen Gesetzen (wie dem Polizeirecht) nutzen.

Nicht nur, weil die Einschränkung der Versammlungsfreiheit im Polizeirecht nicht zitiert wird, darf dieses nicht angewandt werden, sondern auch weil die Versammlungsfreiheit insgesamt einen hohen verfassungsrechtlichen Stellenwert hat und die Eingriffsvoraussetzungen im VersG damit höher als in den Polizeigesetzen angelegt sind[87], ist die Anwendung von Polizeirecht problematisch. Weil aber das VersG nicht für alle Gefahrenfälle, die im Rahmen von Versammlungen auftreten, Befugnisse bereithält, soll die Polizei - so die pragmatische, rechtlich aber nicht einwandfreie Lösung der Versammlungsrechtslehre[88] - ergänzend allgemeines Polizeirecht anwenden, insbesondere an den 'Rändern' der Versammlung (wie der An- und Abreise der Demonstranten). Dabei sollen aber wiederum die hohen Eingriffsvoraussetzungen für das Versammlungsrecht gelten.

Eine polizeirechtlich begründete Maßnahme im Kontext von Versammlungen ist beispielsweise die polizeiliche **Kontrollstelle**, an der zum Veranstaltungsort anreisende Demonstranten überprüft und gegebenenfalls nach Waffen, 'Schutzwaffen' und Vermummungsgegenständen durchsucht werden. Weil die Anfahrt der Demonstranten zu ihrer Veranstaltung zum Schutzbereich des Grundrechts in Artikel 8 GG gehört (Kniesel 1992: 420), bräuchte es hierfür eine Kompetenznorm im polizeirechtsfesten VersG. Eine solche Befugnis zur Errichtung von Kontrollstellen ist im Versammlungsrecht aber nicht vorhanden. Alternativ greift die Polizei dafür auf das Polizeirecht zurück. Das Polizeirecht (zum Beispiel Artikel 13 I Nr. 4 Bayerisches PAG) gibt der Polizei die Befugnis, Bürger nach diesen Gegenständen zu kontrollieren, sogar mit expliziten Hinweis auf § 27 VersG (der das Mitführen von Waffen, Schutzwaffen und Vermummungsgegenstände - auch auf den Weg

---

85 Vgl. Gintzel/Dietel/Kniesel (1994: 216).

86 Zum Beispiel schränkt das Polizeigesetz von NRW (gemäß § 7) das Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Artikel 1 II 1 GG), die Freiheit der Person (Art 2 II GG), und die Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13 GG) ein. Das VersG schränkt laut § 20 Artikel 8 GG ein.

87 Vgl. § 15 I VersG. Danach können die zuständigen Behörden Versammlungen erst dann verbieten beziehungsweise Auflagen erteilen, wenn die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bei Durchführung der Veranstaltung "unmittelbar" gefährdet ist.

88 Vgl. Gintzel/Dietel/Kniesel (1994: 216 f.), Krüger (1994: 35 ff.), Zeitler (1994: 16 ff.).

zum Veranstaltungsort - verbietet). Nimmt man jedoch die Polizeirechtsfestigkeit des Versammlungsrechts ernst, so müßte diese Regelung ins Leere greifen.[89]

Ebenfalls ist der **Schutz der Versammlung vor externen Störern** ein rechtliches Problem. Im vierten Abschnitt des VersG, in dem die Straf- und Bußgeldvorschriften genannt werden, wird in § 21 die Störung von Versammlungen und in § 22 die Beeinträchtigung und Bedrohung der Versammlungsleitung und der Ordner unter Strafe gestellt. Doch eine Verbotsnorm ist noch keine Befugnisnorm. Aus diesem Grund gibt das VersG der Polizei keine Berechtigung, gegen externe Störer der Demonstration einzuschreiten, die zum Beispiel in einer Gegendemonstranten mitmarschieren und so von ihrer Demonstrationsfreiheit ebenfalls Gebrauch machen. Zum Schutz der Versammlung bleibt nur die polizeiliche Generalklausel. Begründet wird deren Anwendung mit dem hohen Grundrechtsrang der Versammlungsfreiheit (Kniesel/Vahle in *NP* 5/1991: 229). Dies hat allerdings seine Grenzen: Kommen gravierende Störungen aus einer Gegendemonstration und ist zu erwarten, daß das polizeiliche Einschreiten gegen die Störer mit schweren Gefahren verbunden sein würde, dann würden die polizeilichen Maßnahmen ein unverhältnismäßiges Ausmaß annehmen. Wenn es folglich zu bürgerkriegsähnlichen Ausschreitungen mit Auswirkungen auf die Demonstration und unbeteiligte Dritte kommen könnte, dann muß auch der polizeilich gewährleistete Grundrechtsschutz für die Teilnehmer der Demonstration (nicht nur der Gegendemonstration) zurücktreten (Kniesel/Vahle in *NP* 5/1991: 231).

Gegen Ordnungsstörer innerhalb einer Versammlung hat die Polizei eine versammlungsrechtliche Befugnis. Gemäß §§ 18 III und 19 IV VersG kann sie diese von der Versammlung ausschließen.

Andere einfache Gesetze, die den rechtlichen Rahmen für Protest policing bilden, sollen hier nur aufgezählt werden: Da sind das OWiG[90], das StGB und die StPO zu nennen. Insbesondere im sechsten Abschnitt des **StGB** 'Widerstand gegen die Staatsgewalt' und im siebten Abschnitt 'Straftaten gegen die öffentliche Ordnung' sind die für Protest policing relevanten Bestimmungen enthalten, wie § 111 'Öffentliche Aufforderung zu Straftaten'[91], § 113 'Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte", § 125 'schwerer Landfriedensbruch', § 126 'Störung des öffentlichen Friedens durch Androhung von Straftaten', § 127 'Bildung bewaffneter Haufen', der schon genannte § 129 a 'Bildung terroristischer Vereinigungen', § 130 'Volksverhetzung', § 130 a 'Anleitung von Straftaten' und § 131 'Gewaltdarstellung; Aufstachelung zum Rassenhaß' und schließlich im 18. Abschnitt 'Straftaten gegen die persönliche Freiheit' der Nötigungsparagraph 240 StGB, nach dem Sitzblockierende in der

---

89 Siehe auch Kapitel VII, Abschnitt 3.1. Vgl. Zeitler (1994: 191 ff.). Zur gerichtlichen Überprüfung von polizeilichen Kontrollstellen siehe Busch et al. (1985: 386 ff.).

90 Für den Bereich Protest policing besonders relevant ist § 113 OWiG 'unerlaubte Ansammlung'. Danach handelt ordnungswidrig, wer sich einer öffentlichen Ansammlung anschließt oder sich nicht aus ihr entfernt, obwohl ein Träger von Hoheitsbefugnissen die Menge dreimal rechtmäßig aufgefordert hat auseinanderzugehen (§ 113 I OWiG).

91 Das Pendant im Ordnungswidrigkeitenrecht zum § 111 StGB ist der § 116 OWiG 'Öffentliche Aufforderung zur Ordnungswidrigkeiten'.

Vergangenheit häufig verurteilt wurden.[92] Auf diesen für 'Aktionisten' des **Zivilen Ungehorsams**[93] besonders relevanten Strafrechtsparagraphen und seine Interpretationsgeschichte muß etwas näher eingegangen werden. An diesem Beispiel läßt sich zeigen, wie stark rechtliche Interpretationsspielräume durch Justiz und Polizei ausgedehnt werden können.

Im Absatz 1 des **§ 240 StGB** heißt es: "Wer einen anderen rechtswidrig mit Gewalt oder durch Drohung mit einem empfindlichen Übel zu einer Handlung, Duldung oder Unterlassung nötigt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe, in besonders schweren Fällen mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren bestraft." Absatz 2 erläutert, was unter rechtswidrig zu verstehen ist: "Rechtswidrig ist die Tat, wenn die Anwendung von Gewalt oder die Androhung des Übels zu dem angestrebten Zweck als verwerflich anzusehen ist."

Das sind die beiden wichtigen Momente in dem Paragraphen: Gewalttätig (beziehungsweise mit Gewalt drohend) muß die nötigende Handlung sein, und der Zweck muß verwerflich sein. Im Läpple-Urteil von 1969 schraubte der Bundesgerichtshof (BGH St 23, 46 ff., abgedruckt in: *NJW* 1969: 1770 ff.) die Anforderung, was unter **Gewalttätigkeit** zu verstehen ist, sehr tief, das Tatbestandsmerkmal der Gewalt wurde "entgrenzt", wie es das BVerfG 1995 (*NJW* 1995: 1143) nannte. Zwar mußte die Tat noch irgendwie körperlich bestimmbar sein; entscheidend war aber nach Ansicht des BGH, daß ein "psychisch determinierender Prozeß" (*NJW* 1969: 1772) in Gang gesetzt wird, also ein psychischer Druck vom Sitzblockierenden ausgeht. Im Fall des Studenten Läpple, der auf den Straßenbahnschienen in Köln sitzend gegen eine Fahrpreiserhöhung protestierte, lag das körperliche Moment in seiner 'Seßhaftigkeit', die psychische Determinante in der Behinderung des Straßenbahnfahrers und seiner Fahrgäste. Die Gewaltanwendung an sich ist nach Absatz 2 des § 240 StGB nicht rechtswidrig; erst ihre Verwerflichkeit zieht eine Bestrafung nach sich. Nach der Rechtsprechung des BGH zieht jedoch die Gewaltanwendung zwingend eine Bewertung der nötigenden Tat als verwerflich mit sich (*NJW* 1969: 1772). Kurz: Wer blockiert, der übt Gewalt aus, und Gewaltausübung ist verwerflich. Passiv resistente Sitzblockierende (also solche, die sich nicht gegen polizeiliche Maßnahmen wehren) machten sich nach dieser Rechtslage eindeutig strafbar. Zu entscheiden hatten die Strafgerichte dann nicht mehr, ob, sondern nur noch wie verwerflich die Tat einzuschätzen und wie hoch dementsprechend das Strafmaß zu bemessen sei (BGH St 35, 270 ff.). Mit dem Mutlangen-Urteil des BVerfG vom 11. November 1986 (BVerfGE 73, 206 ff.) änderte sich an der Entscheidung, ob das Sitzen auf Fahrbahnen gewalttätig ist, nichts. Vier Richter bejahten, vier verneinten diese Frage. Mit diesem Patt blieb die alte Rechtslage bestehen. Das Neue an dem höchstrichterlichen Urteil war, daß man die Grundrechtskomponente einer Sitzblockade nicht verneinte. Sitzblockaden sind demnach Ausdruck der Versammlungsfreiheit und stehen daher unter Grundrechtsschutz.

---

92 Zur Geschichte und Genese des Demonstrationsstrafrechts sowie der rechtlichen Diskussion hierüber siehe Burfeind (1993: 84 ff.) und Floerecke (1988).

93 Zur Geschichte der Rechtsprechung in Sachen ziviler Ungehorsam und der Kritik an dieser Rechtsprechung siehe Frankenberg (1991); zur Diskussion über den zivilen Ungehorsam im Kontext der Friedensbewegung siehe Glotz (Hg., 1983); zur Rechtfertigung des zivilen Ungehorsams siehe Habermas (1985a) und (1985b).

Artikel 8 I GG gibt das Recht, sich friedlich und ohne Waffen zu versammeln. Das BVerfG (BVerfGE 73, 248) bezog im Mutlangen-Urteil diesen Begriff der Friedlichkeit auf den Ausdruck 'ohne Waffen'. Unfriedlich sind Demonstranten also nur, wenn sie zu Waffen greifen. Bürger, die ohne Waffen eine Straße blockieren, sind demnach friedlich im Sinne des Artikels 8 I GG; sie sind aber zugleich gewalttätig im Sinne des § 240 StGB. 'Gewalttätig' heißt nicht unbedingt 'unfriedlich', da der Unfriedlichkeitsbegriff aus Artikel 8 I GG wesentlich enger zu fassen ist als der weite Gewaltbegriff aus dem Strafrecht. Dieses scheinbare Paradoxon der Aktionen des Zivilen Ungehorsams - einerseits stellen sie eine Grundrechtsausübung dar, weil sie nicht unfriedlich im Sinne von Artikel 8 I GG sind, andererseits sind sie aufgrund ihres 'Gewaltcharakters' Straftaten gemäß § 240 StGB - sorgte auch in (rechtsanwendenden) Polizeikreisen für Irritationen und Unmut.[94]

Wenn also die Rechte Dritter oder die öffentliche Sicherheit generell beeinträchtigt wurden - beides sind sicherlich Auslegungsfragen -, dann mußte die Sitzblockade als Versammlung nach § 15 VersG aufgelöst werden, und die Blockierenden müßten gemäß § 240 StGB verklagt werden. Im Gerichtsverfahren drehte sich nun alles um die Frage, ob ihre 'gewaltätige' Aktion auch **verwerflich** war.[95] Der Entscheidungsspielraum der Richter hierzu war groß, die Urteile dementsprechend uneinheitlich - je nach politischer Anschauung des Richters. Der herrschende Gewaltbegriff war zu unbestimmt. Ob Sitzblockaden strafbar oder nicht strafbar waren, war nicht mehr vorhersehbar; die Entscheidung über die Strafbarkeit der einzelnen Aktion lag bei der Polizei oder bei der Justiz. Diese Unbestimmtheit des Gewaltbegriffs verstößt nach neuerer Ansicht des BVerfG gegen Artikel 103 II GG und § 1 StGB (ohne gesetzliche Grundlage darf nicht gestraft werden, 'nulla poena sine lege') und damit gegen Artikel 20 II GG, der die Gesetzesbindung von Exekutive und Judikative fordert. Mit dem Urteil des BVerfG vom 10. Januar 1995 (abgedruckt in: *NJW* 1995: 1141 ff.) - neun Jahre nach dem Mutlangen-Beschluß - sollte wieder Rechtssicherheit für den Bürger geschaffen werden, und zwar indem am Gewaltbegriff selbst angesetzt wurde: Die Mehrheit des 1. Senats des BVerfG (diesmal 5 zu 3[96]) revidierte seine eigene Entscheidung und verwarf den 'vergeistigten' Gewaltbegriff des Bundesgerichtshofs, indem er ihn auf den 'Boden der Körperlichkeit' zurückholte.[97]

---

94 Der leitende Polizeibeamte Roos beklagte noch 1993 (*BP* 7/1993: 316): "Richter beurteilen strafbar bedeutsame Gewalt einmal weit, einmal eng, einmal verwerfbar, einmal als ein 'fast zu förderndes Staatsziel'. Wer soll sich da noch auskennen?"
Der (damalige) Ministerialdirigent im Innenministerium von NRW Ruckriegel setzt sich für eine zurückhaltende Linie der Polizei ein: "Die Polizei muß bedenken, daß etwa Sitzblockaden nicht in jedem Fall aus dem Geltungsbereich des Grundrechts der Versammlungsfreiheit herausfallen. Den Grundrechtsschutz verlieren nur solche Aktionen, die ersichtlich in äußerlichen Handlungen von einiger Gefährlichkeit oder gar in aggressiven Ausschreitungen gegen Personen und Sachen bestehen" (Ruckriegel in *DP* 10/1987: 286). Deutlich an diesem Zitat wird, daß der Polizei ein großer Interpretationsspielraum zugestanden wird. Was ist eine Handlung 'von einiger Gefährlichkeit'?

95 Im Jahr 1988 ging der Bundesgerichtshof noch einen Schritt weiter. Er entschied, daß die Fernziele von Blockierenden nicht bei der Prüfung der Rechtswidrigkeit der Nötigung, sondern nur bei der Strafzumessung zu berücksichtigen seien (BGH St 35, 270 ff.). Das bedeutet, daß Sitzblockaden in jedem Fall strafbar sind und nur noch das Strafmaß veränderbar ist.

96 Die Besetzung des Senats hatte sich grundlegend geändert; nur einer der Richter gehörte dem Senat von 1986 an (*Frankfurter Rundschau* vom 16. März 1995).

97 Einen eigenen Versuch, Gewalt zu definieren, unternahm das BVerfG aber nicht.

Was ändert sich nun mit der Kurskorrektur des BVerfG? In Zukunft wird den Richtern bei gewaltfreien Sitzblockaden die Entscheidung abgenommen, über die Verwerflichkeit der Motive der Sitzblockierenden zu urteilen. Gewaltfreie Sitzblockaden sind nicht als nötigende Gewalttat zu bezeichnen und können nicht mehr als rechtswidrige Nötigung bestraft werden. Blockaden müssen deshalb aber nicht sanktionsfrei bleiben, sie können als Ordnungswidrigkeit verfolgt werden, wenn die öffentliche Sicherheit gefährdet und die Rechte Dritter eingeschränkt werden. So kann die Nichtbefolgung der Auflösungsverfügung gemäß § 29 I Nr. 2 VersG als Ordnungswidrigkeit geahndet werden. Zuvor muß die Versammlung, wie auch schon vor dem Beschluß des BVerfG von 1995, nach § 15 II VersG aufgelöst werden; erst danach kann die Polizei tätig werden.

Damit bleibt im übrigen der Sinn des zivilen Ungehorsams, mit einer spektakulären Regelverletzung auf ein staatliches oder gesellschaftliches Unrecht öffentlich aufmerksam machen, erhalten. Die Kosten zivilen Ungehorsams sind für den Aktivisten erschwinglicher geworden; Blockierende werden nicht mehr durch verhängte Vorstrafen stigmatisiert. Der Schwerpunkt des zivilen Ungehorsams könnte sich wieder weg von den Gerichtssälen hin zum Ort der Aktion verlagern. Die Öffentlichkeit hegte im übrigen kaum noch Interesse an kostenträchtigen, über mehrere Instanzen gehende Verfahren; der Sinn der Protestaktion, die öffentliche Beschäftigung mit dem politischen Anliegen im Gerichtssaal, wurde damit obsolet. Private Gewalttätigkeit gegen Personen (Körperverletzung) und Sachen (Sachbeschädigung) bleibt indes nach wie vor strafbar.[98] Daran änderte sich nach dem Urteil des BVerfG von 1995 nichts.

Es gilt nach wie vor, was das BVerfG 1986 schon beschlossen hat: "Die Verfassung gebietet es nach übereinstimmender Ansicht des Senats nicht, Sitzdemonstrationen der vorliegenden Art sanktionslos zu lassen" (BVerfGE 73, 247). Es sind nur eben das Bestimmtheitsgebot des Grundgesetzes bei der Formulierung des Gesetzes zu beachten. Es besteht also die Möglichkeit, daß der Gesetzgeber - wie aus konservativen Kreisen gefordert wird - mit einer neuen Strafrechtsnorm Blockaden des Zivilen Ungehorsams unter Strafe stellen wird. Das Land Bayern hat eine erste Initative am 12. Mai 1995 im Bundesrat gestartet. Es sollte eine Legaldefinition nötigender Gewalt ins Strafgesetzbuch aufgenommen werden, die aber durch die Bundesratsmehrheit abgelehnt wurde. Der bayerische Definitionsvorschlag will Gewalt nicht nur als körperliches, sondern auch als psychisches Phänomen begreifen: "Nötigende Gewalt ist eine körperlich oder psychisch vermittelte, mit einem gegenwärtigen empfindlichen Übel verbindende Zwangseinwirkung" (zitiert in: Hapkemeyer in *PH* 4/1995: 118).[99]

---

98 Vgl. Kniesel (1995: 124).

99 Auch die Deutsche Polizeigewerkschaft im Deutschen Beamtenbund forderte in ihrer Pressekonferenz vom 24. November 1995 die Aufnahme von Sitzblockaden als Straftatbestand.

## 2.2 Allgemeine Trends in der Gesetzgebung

Nach der Vorstellung einzelner rechtlicher Vorgaben soll noch auf drei generelle Trends in der Polizeigesetzgebung und in der Versammlungsgesetzgebung hingewiesen werden, die Auswirkung auf Kompetenzen, Interpretations- und Handlungsspielräume der Polizei haben:

Erstens nimmt die **Verrechtlichung** zu. Immer mehr Bereiche unterliegen rechtlicher Regelung und damit staatlicher Intervention. Diese Regelungsdichte ist mit einer Ausweitung staatlicher Befugnisse verbunden, so zum Beispiel die Gewahrsamnahme im Polizeirecht oder die Videoüberwachung von Demonstrationen im Versammlungsrecht.

Zweitens muß eine **zunehmende Unbestimmtheit der Rechtsbegriffe** konstatiert werden. Weil die Eingriffsvoraussetzungen und die Eingriffsmethoden unklarer werden, wachsen die Definitionsspielräume für die gesetzesanwendenden Behörden. Die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe, einhergehend mit der Auflösung des traditionellen konkreten Gefahrenbegriffs schafft entgrenzte und juristisch kaum zu kontrollierende Handlungsbefugnisse für die Polizei.[100] "Wo Mehrdeutigkeiten vorhanden sind, kommen Auslegungen zum Zuge; Entscheidungsspektren entfalten sich; Handlungsspielräume werden ausgefüllt" (Krasmann 1993: 126). Ein Beispiel für die Vagheit von Rechtsbegriffen unter vielen ist der Ausdruck 'Straftaten von erheblicher Bedeutung', der zum Beispiel in der gesetzlichen Regelung zur Gewahrsamnahme im Polizeirecht zu finden ist (ein ähnlicher Ausdruck ist auch im VersG (§ 12 a) zu finden: "erhebliche Gefahren").

Drittens ist in der Gesetzgebung eine Tendenz in der Handlungslogik staatlicher Behörden weg von der Konditional- hin zur Zweckprogrammierung festzustellen (Hegenbarth 1980: 133) - eine Tendenz, die Narr (1994: 8) auch in der Polizeigesetzgebung feststellt. Die Logik des **Konditionalprogramms** gesetzlichen Handelns funktioniert nach dem Wenn-Dann-Schema: Wenn der und der Tatbestand vorliegt, dann tritt die und die Rechtsfolge ein. "Voraussetzung für ein erfolgversprechendes Konditionalprogramm ist die Kenntnis des empirischen Gesetzes (des Wenn-Dann-Zusammenhangs; M.W.) und der Randbedingungen, die dem Zweck-Mittelschema zugrundeliegen" (Hegenbarth 1980: 133). Das Konditionalprogramm schafft Handlungssicherheit für die ausführende Behörde und entlastet sie somit von der Verantwortlichkeit des Verwaltungshandelns. Diese liegt letztendlich beim Schöpfer des Programms, dem Verordnungs- oder Gesetzgeber. Das Konditionalprogramm schafft die Voraussetzung für eine (unter anderem) gerichtliche Überprüfbarkeit staatlichen Handelns. Die eingetretene Rechtsfolge kann dann als rechtmäßig bezeichnet werden, wenn ein bestimmter Tatbestand faktisch vorgelegen hat. Wenn die Tätigkeit einer Vollzugsverwaltung durch ein Konditionalprogramm gesteuert wird, dann ist der Handlungsspielraum dieser Behörde vergleichsweise gering, wobei aber immer noch Interpretations- und Ermessensspielräume bestehen bleiben.[101] Selbst innerhalb von Routineentscheidungen nach der Konditionallogik bleibt Raum für begrenztes Ermessen (Luhmann 1983a: 122).

---

100 Vgl. Funk et al. (1980: 75) und Busch et al. (1985: 199 ff.).

101 Vgl. Mayntz (1985: 213 f.).

Während Konditionalprogramme mit vergangenen Tatbeständen zu tun haben, sind **Zweckprogramme** auf die Zukunft gerichtet (Luhmann 1983a: 131).[102] Sie wurden ursprünglich vornehmlich für Planungsaufgaben verwendet. Zweckprogramme geben Ziele vor, die auf verschiedenen Wegen und mit verschiedenartigen Mitteln erreicht werden können, von denen die günstigste Alternative ausgesucht werden muß. Damit geben sie Handlungs- und Entscheidungsspielräume für die ausführende Stelle frei. Sie eignen sich insbesondere für die flexible Bewältigung komplexer Aufgaben und sich dynamisch verändernde Problemsituationen (Mayntz 1985: 57). Zweckprogramme können auch im Gewand von Konditionalprogrammen in Erscheinung treten. Nur ist in diesem Fall die Wenn-Seite so weitgefaßt, daß es sich eben faktisch um ein Zweckprogramm handelt.[103]

Exakte Abgrenzungen zwischen beiden Handlungslogiken sind nicht machbar, die Übergänge sind fließend (Mayntz 1985: 56).[104] Mit zunehmender Unbestimmtheit der Rechtsbegriffe wird das legale Konditionalprogramm letztendlich zum Zweckprogramm umfunktioniert. Dieser faktische Ausbau der Zweckprogrammierung verstärkt die Verselbständigungstendenz der Verwaltung.[105] In der Konsequenz spielen Werturteile und Deutungsmuster der Rechtsanwender bei der Wahl der Mittel zur Umsetzung des Programms in praktisches Handeln eine große Rolle.

In der Verbrechensbekämpfung hat diese Verlagerung von der Konditional- zur Zweckprogrammierung weitreichende Schwerpunktverlagerungen zur Folge (Nauke 1993): weg vom rechtsstaatlichen Schutz der Integrität des Opfers vor dem Täter und dem Schutz der Freiheit des Täters vor der staatlichen Willkür, wie sie im rechtsstaatlichen europäischen Strafprozeßrecht und Strafrecht Tradition hat, hin zu polizeilichen Ordnungsimperativen. Das 'neue' Strafrecht - dient nicht mehr der 'gerechten' Bestrafung des Verbrechers, sondern einem pragmatischen Zweck: dem Rechtsgüterschutz[106] und der Verhinderung von sozialschädlichem Verhalten. Diese Schwerpunktverlagerung geht mit einer stärkeren Ausrichtung der polizeilichen Verbrechensbekämpfung auf eine **proaktive Handlungslogik** einher.[107]

---

102 Zur systemtheoretischen Begründung von Konditionalprogramm und Zweckprogramm siehe Luhmann (1983a).

103 Viele zweckprogrammierte Regelungen erscheinen als konditionale 'Wenn-Dann'-Normen, weil unbestimmte Rechtsbegriffe verwendet werden. Klassischer Fall ist die Ausweitung der polizeilichen Aufgabenbestimmung auf das Feld der Gefahrenvorsorge. In der Auslegung der Polizeigesetze wird die Bestimmtheit des Begriffs 'konkrete Gefahr' aufgelöst, so daß unter diese Definition auch potentielle Gefahren subsumiert werden können (Busch et al. 1985: 202), was de facto den Übergang von einer Konditional- zu einer Zweckprogrammierung bedeutet. Ein Beispiel einer Zweckprogrammierung neueren Datums ist die polizeirechtliche Regelung der Datenverarbeitung in Artikel 38 I Bayerisches PAG: "Die Polizei kann personenbezogene Akten oder Daten speichern, verändern und nutzen, soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben, zu einer zeitlich befristeten Dokumentation oder zur Vorgangsverwaltung erforderlich ist." Rechtsstaatlich noch problematischer wird es, wenn neben der freien Mittelwahl der Zweck so vage bleibt, so daß die Behörde in ihrer Zielsetzung selbständig wird und sich in ihrer Arbeit selbst Schwerpunkte setzen kann.

104 Programmverschachtelungen und Programmverbindungen sind ebenfalls möglich (Luhmann 1983a: 124).

105 Vgl. Breuer (1990: 23 f.).

106 Vgl. Denninger (1988).

107 Zu dieser neuen Polizeikompetenz siehe oben: Abschnitt 2.1.

Gerade im Bereich der polizeilichen Bekämpfung der Organisierten Kriminalität läßt sich eine Abkehr von dem klassischen reaktiven und konditionalen Muster der Strafverfolgung feststellen, nach dem nur aufgrund eines vorliegenden Deliktes ermittelt wird. Vorbeugende Verbrechensbekämpfung, Vorfeld- und Strukturermittlungen bestimmen die neue Handlungslogik in der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität; operative, verdeckte Methoden erweitern das Handlungsrepertoire der Kripo.[108] Der Trend zur Strukturermittlungen und der Vergeheimdienstlichung der Methoden zeigte sich aber schon in den 70er Jahren im Protest policing, genauer: im Staatsschutz und in der Terrorismusbekämpfung (Stichwort § 129 a StGB[109]). Im Vordergrund steht nicht mehr das einzelne Delikt, dessen Täter es zu ermitteln und zu verfolgen gilt, sondern ein (vermeintlich) kriminelles 'Klientel' soll ausgeforscht und kontrolliert werden.

Motor (und auch Legitimationsbeschaffer) dieses Trends ist seit Ende der 70er Jahre die Organisierte Kriminalität. Die Definition, was unter Organisierter Kriminalität zu verstehen ist, wurde Schritt für Schritt immer ausgeweitet.[110] Infolgedessen erstreckt sich die Anwendung der verdeckten Methoden auf immer mehr Kriminalitätsfelder. Fernziel ist - so kann spekuliert werden - eine Anwendung dieser Handlungslogik und ihrer Methoden auf die Kriminalitätsbekämpfung generell.

## 2.3 Kontrollmöglichkeiten polizeilichen Handelns

Am Ende dieses Abschnitts über die rechtliche Determinanten sollen die (nicht nur rechtlich) gegebenen Möglichkeiten der Kontrolle polizeilichen Handelns besprochen werden. Gesetze fördern und beschränken die Handlungsspielräume der Polizei. Handlungsspielräume werden aber nicht allein durch die Programmstruktur einer Organisation, sondern auch von der Kontrollstruktur bestimmt (Türk 1980: 159). Letztendlich macht es soziologisch keinen Unterschied, ob Entscheidungsspielräume durch rechtlich eingeräumtes Ermessen oder durch geringe Kontrolldichte ermöglicht werden (Hegenbarth 1980: 136).

In Verordnungen und Gesetzen sind verschiedenartige Kontrollmöglichkeiten polizeilichen Handelns[111] enthalten, die aber auf verschiedene Kontrollziele - Richtigkeitskontrolle, quantitative Leistungskontrolle und Erfolgskontrolle (Mayntz 1985: 98) - ausgerichtet sind.

---

108 Hier ist nicht der Platz, um das komplexe Geflecht aus Proaktivität, Zweckprogrammierung, Abbau von Rechtsstaatlichkeit, Vergeheimdienstlichung der polizeilichen Methoden und der Rolle der Organisierten Kriminalität in dieser Aufgabenerweiterung zu entwirren. Vgl. Pütter/Strunk (1994; 1995). Zur Präventionsdiskussion siehe auch Kapitel III, Abschnitt 3.6.

109 Siehe oben: Abschnitt 1.1

110 Zur Geschichte der Definition des Begriffs 'Organisierte Kriminalität' siehe Manns (1993) und Busch (1991b). Der nebulöse Begriff 'Organisierte Kriminalität' diene dazu, so Buschs These (1991b: 12 f.), die Verrechtlichung verdeckter Polizeimethoden durchzusetzen und zu legitimieren und der Polizei Instrumente für eine vorbeugende Verbrechensbekämpfung in die Hand zu geben.

111 Zur Kontrolle der Polizei siehe Busch et al. (1985: 358 ff.). Zu den verschiedenen Möglichkeiten der Kontrolle (verwaltungsintern, politisch, gerichtlich) der Verwaltung generell siehe Hegenbarth (1980: 140 ff.).

So zielt die apparatinterne Kontrolle auf die Überwachung von Regelbefolgung und Zielerreichung; die gerichtliche Kontrolle beschränkt sich auf den Schutz subjektiver Rechte des von der staatlichen Maßnahme betroffenen Bürgers.[112] Gemeinsam ist diesen Kontrollarten, daß sie polizeiliches Handeln erst nachträglich überprüfen können, wenn also eine Schädigung schon eingetreten ist. Sofortiger körperlicher Widerstand gegen eine polizeiliche Maßnahmen kann mit dem Straftatbestand "Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte" (§ 113 StGB) geahndet werden. Damit liegt in der Interaktionssituation ein eindeutiges Machtungleichgewicht zwischen Polizist und Bürger vor.[113]

Die erste Kontrollmöglichkeit ist die **behördeninterne (beamtenrechtliche) Kontrolle**. Hier werden die eingesetzten Beamten im Zuge der Dienstaufsicht durch die vorgesetzten Polizeiführer kontrolliert. Diese wiederum unterliegen der Kontrolle durch die Aufsichtsbehörde. Auf der höchsten Ebene im hierarchischen Apparat kontrolliert das Innenministerium, das die Aufsichts- und Weisungsbefugnis über die gesamte Landespolizei innehat.[114] Dank des hierarchischen Aufbaus und der Geltung von Berichtspflichten und dem Befehl-Gehorsam-Schema wären eigentlich die Voraussetzungen für eine effektive Kontrolle vorhanden, doch diese theoretisch vorhandenen Kontrollpotentiale werden in der Verwaltungspraxis (und das mag für die Polizeipraxis ebenso gelten) nicht voll ausgeschöpft (Mayntz 1985: 98). Bestehende hierarchische Strukturen können auch hinter kooperativen Führungsstilen[115], informellen und kooperativen Beziehungen zwischen Vorgesetzten und Untergebenen verdeckt werden. Folglich wird die bestehende formale, vertikale Kontrolle unterlaufen.[116]

Die zweite Ebene besteht in der **Kontrolle durch den von der polizeilichen Maßnahme betroffenen Bürger**. Dessen Möglichkeiten reichen von der Dienstaufsichtsbeschwerde[117] an die Polizeibehörde bis zum Gang zum Verwaltungsgericht. Jedes Polizeihandeln ist hoheitliches Handeln, entweder schlichtes Verwaltungshandeln oder ein Verwaltungsakt, der dank der Rechtsweggarantie im Grundgesetz (Artikel 19 IV) und der verwaltungsgerichtlichen Generalklausel (§ 40 VwGO[118]) grundsätzlich justitiabel ist.[119] Meist kann sich der Bürger

---

112 Vgl. Hegenbarth (1980: 142).

113 Allerdings ist Widerstand laut § 113 III StGB nicht strafbar, wenn die Diensthandlung nicht rechtmäßig ist. Dies kann allerdings wiederum nur nachträglich vor Gericht entschieden werden.

114 Zum Verhältnis der verschiedenen Hierarchieebenen in der Polizeiorganisation siehe auch Kapitel, VI, Abschnitt 2 und VII, Abschnitte 4.2 und 5. Zu den innerapparativen Kontrollmöglichkeiten und ihrer Wirksamkeit siehe CILIP (1981b: 158 ff.) und Busch et al. (1985: 368 ff.).

115 In der Polizei wird das sogenannte KFS, das Kooperative Führungssystem proklamiert. Siehe Kapitel VI, Abschnitt 1.

116 Zu den informellen Entscheidungsprozessen in der Einsatzleitung siehe Kapitel VI, Abschnitt 2.

117 Das Kontrollmittel der Beschwerde schätzt die AG Bürgerrechte schwach ein. Von den im Jahre 1982 im Berliner Polizeipräsidium bearbeiteten 208 Beschwerden von Bürgern wurden nur zehn als berechtigt anerkannt (Busch et al. 1985: 369 f.).

118 Danach ist in allen öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten nicht verfassungsrechtlicher Art der Verwaltungsrechtsweg gegeben. Für Streitigkeiten verfassungsrechtlicher Art steht dem Bürger

gegen Eingriffsmaßnahmen der Polizei erst nach deren Realisierung wehren. Will man zum Beispiel der Anordnung der Beamten, sich kontrollieren zu lassen, nicht nachkommen, 'verwandelt' sich die polizeiliche Aufforderung in eine Androhung von Zwang. Zur Durchsetzung von Anordnungen mittels Zwang "(...) ist die Polizei berechtigt, denn vollzugspolizeiliche Anordnungen sind immer auch sofort vollziehbar" (Busch et al. 1985: 386). Was dem Betroffenen bleibt, ist der nachträgliche Gang zu den Gerichten. Doch polizeiliche Übergriffe anzuzeigen, birgt etliche Schwierigkeiten und Risiken in sich (Busch et al. 1985: 382 f.). Straffällig gewordene Beamte - insbesondere aus geschlossenen Einheiten, wie sie bei Demonstrationen eingesetzt werden - lassen sich im nachhinein nicht identifizieren, weswegen Ermittlungsverfahren häufig eingestellt werden müssen. Der Anzeiger muß sogar mit polizeilichen Gegenanzeigen rechnen; es besteht für ihn die Gefahr, wegen falscher Verdächtigung, Verleumdung oder Beleidigung der Beamten selbst angezeigt und verklagt zu werden. Insgesamt stellt die AG Bürgerrechte fest, daß die Chancen eines Bürgers, gegen polizeiliche Mißhandlungen zu klagen und Erfolg zu haben, sehr gering sind (Busch et al. 1985: 383).[120]

Erwähnt werden muß die Kontrollfunktion des **Datenschutzbeauftragten** im Bereich staatlicher Informationssammlung[121]. Dieser hat eine besondere rechtliche Stellung: Er ist eine Behörde des Innenministeriums, die andere Behörden (und deren Umgang mit Daten)

---

die Verfassungsbeschwerde vor dem BVerfG offen (gemäß Artikel 93 I 4 a GG und § 90 I BverfGG).

119 Eine detaillierte rechtswissenschaftliche Analyse würde den Rahmen der Arbeit sprengen. Siehe hierzu den Artikel von Lisken (1992b: 620 ff.) über Rechtsschutz gegenüber polizeilichen Maßnahmen.

120 Vgl. CILIP (1988: 10 ff.). Wie gering die Chancen sind, Polizisten gerichtlich zur Verantwortung zu ziehen, zeigt das Beispiel der mittlerweile aufgelösten Berliner Spezialtruppe EbLT, die am 11. Oktober 1987 eine friedliche, aber verbotene Demonstration am Bauzaun der WAA/Wackersdorf mit ihren Schlagstöcken auseinandergeprügelt hatte. 15 der 20 Ermittlungsverfahren bayerischer Staatsanwälte waren bis zur Drucklegung des Artikels Mitte 1988 bereits eingestellt. Von den in Bayern und in Berlin regierenden Politikern bekam die EbLT starke, ja vorbehaltlose Deckung.
Über den oft beklagten "Korpsgeist innerhalb der Polizei" (Lautmann 1971: 25), der illegale Übergriffe von Beamten vor Gericht mittels Absprachen über das Aussageverhalten deckt, können hier nur Vermutungen angestellt werden. Busch et al. (1985: 383) sprechen beispielsweise von "'Fluchthilfe'" in die Anonymität, die straffällig gewordenen Beamten von ihren Kollegen geleistet wird.
"Selten" - so meinte Lautmann mit Blick auf die häufigen brutalen Übergriffe von Polizisten auf Demonstranten Ende der 60er Jahre - "wird ein Polizist in ein Ermittlungsverfahren verwickelt, noch seltener wird er wegen Körperverletzung im Amt usf. angeklagt oder gar verurteilt" (1971: 25).
Zur praktischen Erfolglosigkeit von Anzeigen gegen polizeiliche Übergriffe am Beispiel des Konflikts um die Berliner Hausbesetzungen Anfang der 80er Jahre siehe CILIP (1981a: 115 ff.).
Die Übergriffe von Polizisten gegenüber Ausländern, die Mitte der 90er Jahre in Hamburg, Berlin, Frankfurt und in anderen Städten die öffentliche Aufmerksamkeit erregten, geben ein Beispiel, wie Anzeigen gegen polizeiliche Übergriffe von der Polizei abgewehrt werden (siehe *Die Zeit* vom 23. September 1994: 13 ff.). Siehe auch Ehrig (1994).
In Hamburg führte die innerpolizeiliche Deckung derartige Vorkommnisse im September 1994 zum Rücktritt des Innensenators Hackmann (siehe *Nürnberger Nachrichten* vom 14. September 1994; Hackmann in *PH* 2/1996: 39 ff.).
In einigen Städten leisten sogenannte Ermittlungsausschüsse den Demonstranten rechtliche und organisatorische Hilfe bei polizeilichen Festnahmen oder Übergriffen im Kontext von Großdemonstrationen.

121 Zu dessen Handlungs- und Wirkungsmöglichkeiten siehe Busch et al. (1985: 391 ff.).

kontrollieren soll; gleichzeitig kann er jedoch unabhängig von den Weisungen des Innenministers gemäß der datenschutzrechtlichen Vorgaben operieren (Busch et al. 1985: 392). Da die Datenschutzbeauftragten wegen ihrer geringen personellen und materiellen Ausstattung nur "(...) Mücken gleichen, die den bürokratischen Elefanten kontrollierend umschwirren wollen (...)" (Busch et al. 1985: 394), ist der Kontrollerfolg von ihren Fähigkeit abhängig, die Öffentlichkeit für das Recht auf informationelle Selbstbestimmung zu sensibilisieren und sie im Falle von schwerwiegenden datenschutzrechtlichen Defiziten zu mobilisieren (Busch et al. 1985: 396).

Die **Kontrolloptionen** polizeilichen Handelns bewegen sich aber nicht nur auf der rechtlichen Schiene, sondern auch **auf der politischen Ebene** (und damit verlasse ich den Abschnitt über die rechtlichen Rahmenbedingungen polizeilichen Handelns). Da ist zum einen die parlamentarische Kontrolle und zum anderen die **öffentliche Kontrolle**[122]. Gerade die Kontrolle durch die öffentliche Meinung, deren Sanktionsmöglichkeiten zwar nur indirekt wirken, ist in ihrer Wirksamkeit nicht zu vernachlässigen.[123]

Die **parlamentarische Kontrolle** bleibt in ihren Informationsgesuchen auf das Wohlwollen der Exekutive, insbesondere der Sicherheitsbehörden angewiesen.[124] Selbst Untersuchungsausschüsse hält die AG Bürgerrechte für "ziemlich zahnlos" (Busch et al. 1985: 377); dort werde nur Fraktionspolitik, nicht aber wirkliche Aufklärung betrieben.

Ein indirektes Kontrollmittel sind die von den Regierungen eingesetzten unabhängigen **Untersuchungskommissionen**, die meist im Gefolge einer Reihe von großen Krawallen eingesetzt werden. Diese Kommissionen aus Wissenschaftlern und Politikern bringen indes - so das Ergebnis der international vergleichenden Studie von Willems, Wolf und Eckert (1993) über Untersuchungskommissionen in den USA, Großbritannien und der Bundesrepublik - nicht unbedingt den gewünschten Erfolg. Ihr staatlicher Auftrag ist es, Ursachen von sozialen Protesten und Konflikten ergründen und Maßnahmen vorschlagen, wie Ordnung und Friede wiederhergestellt werden können. Dazu gehört auch, staatliche und polizeiliche Maßnahmen zu hinterfragen. Ob die Kommissionen herrschaftliches Instrument einer Strategie symbolischer Politik, die vermeintliche Handlungsbereitschaft signalisieren soll, oder ob sie schlichter Legitimationsbeschaffer für schon längst in der Schublade liegende politische Entscheidungen oder ob sie wissenschaftlich fundiertes Mittel einer (gemäßigten) Reformpolitik mit aufklärerischem Impetus sind, das hänge - so die Autoren - insbesondere von der politischen "Großwetterlage" ab (Willems et al. 1993: 182), das heißt den Machtverhältnissen, der öffentlichen Meinung und den politischen Prioritäten der Regierung. Welche konkreten Auswirkungen beispielsweise die Enquete-Kommission 'Jugendprotest'

---

122 Beispielsweise durch den Ende der 70er Jahre in Berlin gegründeten, aber mittlerweise 'eingeschlafenen' Verein 'Bürger beobachten die Polizei' (vgl. Busch 1995a).
Das Komitee für Grundrechte und Demokratie beobachtet Polizeieinsätze anläßlich großer Demonstrationen und veröffentlicht hierzu Verlaufsprotokolle, zum Beispiel zur Brokdorf-Demonstration im Jahr 1981 (Komitee für Grundrechte und Demokratie (Hg.) 1981).

123 Wie wichtig öffentliche Kritik an Polizeimaßnahmen in der Vergangenheit war, wird in Kapitel IV deutlich.

124 Siehe Busch et al. (1985: 372 ff.). Zu diesem Thema gibt es auch ein Schwerpunktheft der Zeitschrift *Bürgerrechte & Polizei (CILIP)* (3/1995).

1983 hatte, ist nicht feststellbar; sagen läßt sich nur, daß sie bestimmte Impulse in einigen Politikfeldern gab (Willems et al. 1993: 234 ff.).

Öffentliche Aufmerksamkeit erregte die von der Bundesregierung im Jahr 1987 ins Leben gerufene **Gewaltkommission**. Auslöser für deren Einsetzung waren politisch motivierte Gewalttätigkeiten und spontane Massenkrawalle. Die Gewaltkommission beschäftigte sich aber auch mit anderen Themen der privaten Gewalt, wie der Gewalt in der Familie (Habermas 1990: 180). 1990 präsentierte sie ihre Analysen und Vorschläge der Öffentlichkeit (Schwind/Baumann (Hg.) 1990) und stieß dabei auf heftige Kritik. Die Kommission wurde wegen ihrer einseitigen Besetzung mit konservativen Wissenschaftlern und Polizeipraktikern vehement kritisiert; von linksliberaler Seite wurde sogar ein Gegengutachten herausgebracht (Albrecht/Backes (Hg.) 1990). Deren Hauptkritik zielt auf die einseitig-etatistische und damit staatsunkritische Perspektive der Gewaltkommission; Sack nennt sie schlicht eine obrigkeitsstaatliche Perspektive (1990: 135). "Die Kommission hat ihren Blick von vornherein auf individuelle Gewalt eingeengt und den Gewaltbegriff nur aus der Sicht eines formalistisch abgeleiteten staatlichen Gewaltmonopols bestimmt (S. 49 ff. (Band 1; M.W.)). Zwangsläufig sind ihr somit wesentliche Zusammenhänge verschlossen geblieben, fielen ihre Vorschläge fast ausschließlich staatsorientiert und kaum bürgerorientiert aus, verbessern sie auch nicht - wie behauptet - die Demonstrationskultur, sondern schränken Demonstrationsrechte ein und weiten polizeiliche Kontrollbefugnisse aus" (Albrecht/Backes 1990: 9).[125] Aufgrund dieser etatistischen Ausrichtung gingen von dem Gutachten keine politischen Anstöße zu einer verbesserten Kontrolle staatlicher Sicherheitsbehörden aus.

## 3 Strukturen des Polizeisystems

Teile dieses Kapitels (so auch dieser Abschnitt) sind auch deshalb so umfangreich angelegt, weil Informationen über den Polizeiapparat in der Öffentlichkeit, aber auch in der sozialwissenschaftlichen Fachliteratur kaum vorhanden sind. Entweder konzentrieren sich sozialwissenschaftliche Studien auf einen Teilbereich polizeilichen Handelns, ohne diese grundlegenden Informationen aufzuarbeiten, oder die Untersuchungen hierüber sind bereits veraltet.[126] Selbst innerhalb der Polizei, klagte ein interviewter Polizeiführer [], hätten die

---

125 Weitere kritische Rezensionen und Kommentare über die vier Bände der Gewaltkommission haben Kreissl (1990), Vultejus (1990), Funk (1993a) und Peters (1993a) verfaßt.
Das bayerische Innenministerium hat ebenfalls vor dem Hintergrund der Welle von Protestereignissen 1986/87 ein Gutachten über die 'Gewalt in unserer Gesellschaft' in Auftrag gegeben (Rolinski/Eibl-Eibesfeld (Hg.) 1990). Die Auswahl der Gutachter (unter anderem Eibl-Eibesfeld, Oberreuter, Schmitt Gläeser) determinierte von vornherein eine staatsnahe und regierungsfreundliche Ausrichtung der Diagnose und Vorschläge. Haupttenor der Beiträge ist die scharfe Verurteilung jeglicher privater Gewalt und Gewaltrechtfertigung und die Legitimation staatlicher Gewalt.

126 So kommt das 'Polizeibuch' der AG Bürgerrechte (Busch et al. 1985), das einen wichtigen Meilenstein in der institutionellen Polizeiforschung darstellt, mittlerweile in die Jahre. Viele Daten bedürfen der Aktualisierung. Außer dem Buch von der AG Bürgerrechte gibt es kaum Literatur, die den Polizeiapparat als Gesamtorganisation detailliert durchleuchtet. Gerade zu den Daten über den Aufbau und die Organisationsstruktur der deutschen Polizei gibt es wenig (aktuelles) Material, selbst der Informationsdienst der AG Bürgerrechte *Bürgerrechte & Polizei (CILIP)* füllt dieses Vakuum leider nur unzureichend aus. Polizeifachzeitschriften geben ab und zu einen Blick frei in die Interna der Polizeiorganisation.

wenigsten Beamten einen Überblick über die Strukturen der Polizeiorganisation. Das heißt also, in einer zunehmend ausdifferenzierten Welt, in der die funktional spezialisierten Teilbereiche selbstbezogen ihren eigenen Regeln folgen und voneinander kaum Kenntnis haben, muß der Sozialwissenschaftler zunächst als Vermittler von Sachwissen tätig werden, bevor er mit seiner eigentlichen Forschungsaufgabe beginnen kann.

Das folgende Kapitel dient aber nicht nur der Offenlegung und der geordneten Zusammenstellung von Fakten über den Polizeiapparat, sondern auch der Forschungsfrage nach den Determinanten polizeilichen Handelns. Die Organisationsstrukturen der Polizei sollen ausführlich dargestellt werden, weil das Wissen um die Strukturen des Apparates die notwendige Voraussetzung für die Messung der Machtpotentiale einer bürokratischen Organisation ist. Organisation stellt eine strukturelle Determinante polizeilichen Handelns dar; die Organisationsstrukturen können Machtmittel, aber auch Machtbeschränkung sein. Diese empirische Organisationssoziologie kann aus diesem Grunde als ein Baustein einer politischen Soziologie der Polizei verstanden werden.

## 3.1 Charakteristika des bundesdeutschen Polizeisystems

Drei Essentials charakterisieren die Polizei der Bundesrepublik:

**Polizei ist Ländersache**: Gemäß Artikel 30 GG, der die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern regelt, liegt die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben in der Hand der Länder, soweit nicht im Grundgesetz explizit andere Regelungen getroffen oder zugelassen worden sind: "Dies gilt sowohl für die Polizeigesetzgebung wie für die Polizeiorganisation. Gleichwohl finden sich in beiden Bereichen bedeutsame Einzelzuständigkeiten des Bundes" (Drews et al. 1986: 16). So sind Bundesgrenzschutz und Bundeskriminalamt (BKA) Einrichtungen des Bundes.[127]

Zwar ist Polizeipolitik verfassungsgemäß Ländersache; die Polizeipolitik der Bundesregierungen ist und war aber stets darauf ausgerichtet, eine Bundespolizei zu installieren, beziehungsweise bestehende Organisationen, wie den BGS oder das BKA, derart mit Befugnissen auszustatten, daß diese faktisch als Bundespolizei gelten können. Beim BGS

---

Einen groben Überblick über die deutsche und andere europäische Polizeiorganisationen geben Hilse (1992) und Semerak (1989).
Detaillierter beschreibt Busch (1995b: 181 ff.) die jüngste Geschichte und Strukturen der niederländischen, der britischen und der spanischen (Kriminal-)Polizei. Sein Augenmerk gilt den Parallelen der nationalen Polizeientwicklung (Stichwörter Informatisierung, Proaktivierung und Zentralisierung), die auch eine Voraussetzung für eine europäische Kooperation der nationalen Polizeien schaffen.
Ein interessanter Vergleich der Polizeientwicklung in England/Wales, Frankreich und der BRD im Hinblick auf Organisation, Ausrüstung, rechtlichen Befugnissen etc. findet sich in Funk, Kauß, und Zabern (1980).

127 Artikel 73 Nr. 5 GG gibt dem Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz in Sachen Grenzschutz, Nr. 10 in Sachen Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in der Kriminalpolizei und im Verfassungsschutz sowie bei der Einrichtung eines Bundeskriminalpolizeiamtes und bei der internationalen Verbrechensbekämpfung.

ist dem Bund das mittels einer Politik der kleinen Schritte (der Gesetzesänderungen) weitgehend gelungen.[128] Das Prinzip 'Länderhoheit in Polizeiangelegenheiten' wird damit faktisch unterlaufen.[129]

Obgleich die Länder auf ihre Polizeihoheit pochen, streben sie doch innerhalb eines 'kooperativen Föderalismus' bundesweit geltende Standardisierungen an. Ein wesentlicher Schritt zur Harmonisierung war das 'Programm für die Innere Sicherheit', das 1972 und 1974 in einer modifizierten Fassung von der IMK beschlossen wurde.[130] Unter anderem wurden dort Versuche unternommen, homogenere Organisationsstrukturen vorzuschlagen, das Laufbahnrecht und die Ausbildung zu vereinheitlichen, und schließlich sollte ein umfassender Musterentwurf für das materielle Polizeirecht der Länder verfaßt werden, der auch 1977 realisiert wurde.[131] Für 1994 wurde eine Fortschreibung des Programms von den Landes- und Bundesinnenministern beschlossen (Geschäftsstelle der IMK 1993), das aber weniger einschneidende und weitreichende Konsequenzen im Vergleich zum Reformprogramm von 1974 mit sich bringen dürfte.

**Polizei ist staatlich**: Selbst die kommunale Polizei in der nach Kriegsende von den Amerikanern besetzten Zone wurde spätestens in den 70er Jahren verstaatlicht. Das heißt: Auch die Polizei in Bayern unterliegt der Verantwortung des Freistaates Bayern. So heißt es beispielsweise im Bayerischen Polizeiorganisationsgesetz (Artikel 1 II): "Träger der Polizei ist der Freistaat Bayern." Nicht die Kommune, auf dessen Territorium die Polizeibehörde steht, sondern der Staat (das Land) ist für die Polizeibehörde verantwortlich.[132] Nur noch in Bremen hat die Polizei kommunalen Charakter.[133] Faktisch kommt ihr Status aber in dem Stadtstaat einer Landespolizei gleich.

---

128 Siehe oben: Abschnitt 1.2.

129 Deshalb strengt das Land NRW gegen die Aufgabenerweiterung des BGS durch das Aufgabenübertragungsgesetz von 1992 eine Verfassungsbeschwerde vor dem BVerfG an. Die Verhandlung hierüber hat noch nicht stattgefunden, mit einer Entscheidung ist in Kürze nicht zu rechnen (so das BMI in seinem Schreiben vom 31. Mai 1995).

130 Abgedruckt in: IMK (1975). Der Begriff 'Innere Sicherheit' wurde im übrigen erst Anfang der 70er Jahre eingeführt (Bull 1984: 156 ff.). Mit diesem Begriff wurde der Sicherheitspolitik der Rang einer umfassenden Gesellschaftspolitik verliehen. Der Begriff der Politik Innerer Sicherheit "(...) integriert drei zusammenhängende, doch bis dahin unverbunden nebeneinander stehende Problembereiche innerstaatlicher Ordnung: die Abwehr alltäglicher Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, den Schutz der freiheitlich demokratischen Grundordnung gegen potentielle Feinde und die Vorbereitung der innerstaatlichen Sicherheitsapparate auf größere Störungen jenseits der Normallage" (Funk 1991a: 373).

131 Siehe oben: Abschnitt 2.1.

132 In Bayern gibt es ein Gemeindepolizeigesetz für den hypothetischen Fall, daß Kommunen sich zur Aufstellung von lokalen Polizeien entschließen. Diese sollen nach Artikel 7 des 'Gesetzes über die Gemeindepolizei' Zuwiderhandlungen gegen Ortsrecht verhüten und nach den Weisungen der Gemeinde bei der Erfüllung öffentlicher, im Wirkungskreis der Gemeinde liegender Verwaltungsaufgaben mitwirken (Samper/Honnacker 1994: 17). Schon aus Kostengründen - die Gemeinden müßten ihre Polizei selbst finanzieren - kommt es jedoch nicht zur Installation einer solchen Polizei.

133 Die Gemeinden Bremen und Bremerhaven sind Polizeiträger, die im Auftrag des Landes handeln (Götz 1993: 177). Die Bepo in Bremen ist dagegen Landespolizei.

**Polizei ist Innenverwaltung**: Die Polizei ist allein dem Innenressort der Länder zugeordnet.[134] Die politische Verantwortung trägt letztendlich der Innenminister. Er ist der oberste Dienstvorgesetzte. Als Dienstherr ist er weisungsbefugt gegenüber den Polizeibehörden des Landes. Laut dem Bayerischen Polizeiorganisationsgesetz (Artikel 1 III) ist das Innenministerium "oberste Dienstbehörde und Führungsstelle des Polizeivollzugsdienstes". Der Innenminister hat die oberste Dienstaufsicht (diese betrifft die innere Ordnung und die Geschäftsführung der Polizeibehörden) und die oberste Fachaufsicht inne. In der Fachaufsicht werden die Polizeibehörden hinsichtlich der Zweckmäßigkeit ihrer Aufgabenwahrnehmung kontrolliert.[135] Die Kompetenz zur Fachaufsicht beinhaltet innerhalb der rechtlichen Gegebenheiten die Möglichkeit, die Polizeibehörden anzuweisen, Maßnahmen zu ergreifen oder zu unterlassen. Der Minister kann im Rahmen der vom Parlament gegebenen Gesetze Verordnungen erlassen, die die Gesetze für die Verwaltung konkretisieren (zum Beispiel in sogenannten Durchführungsverordnungen).

## 3.2 Laufbahnen und Ausbildung

Alle Polizisten besitzen **beamtenrechtlichen Status**[136], unterliegen also dem Beamtenrecht[137], das besondere Gehorsams- und Loyalitätspflichten der Staatsdiener gegenüber dem Dienstherrn vorsieht[138]. Im Beamtenrecht und den Disziplinarordnungen liegt auch ein wichtiges Moment innerapparativer Kontrolle[139]; die Palette disziplinarischer Maßnahmen reicht von Geldbußen, Versetzungen, Zurückstufungen bis zur Suspendierung vom Dienst (siehe Busch et al. 1985: 368 f.). Auch das Beschwerderecht der Beamten ist formal eingeschränkt: Beschwerden dürfen nur über den Dienstweg, das heißt über den

---

134 In den europäischen Nachbarländern ist dies zumeist anders gelöst. Beispielsweise untersteht in Italien die Staatspolizei dem Innenministerium, die Carabinieri dem Verteidigungsministerium und die Finanzpolizei dem Finanzministerium; ferner gibt es noch die Ortspolizeien, die in den Verantwortungsbereich der Kommunen fallen (Hilse 1992: 57).

135 Vgl. Götz (1993: 182).

136 Zum Beispiel Artikel 2 I Bayerisches POG: "Als Dienstkräfte des polizeilichen Vollzugsdienstes dürfen nur Beamte verwendet werden."
Da polizeiliches Handeln dem Kernbereich staatlichen Handelns zugeordnet wird und die Ausübung des staatlichen Gewaltmonpols hoheitlichen Charakter hat, ist in der Deregulierungsdebatte um die Privatisierung von Staatsaufgaben der beamtenrechtliche Status von Polizeivollzugsbeamten keine Thema. Nicht der Status der Polizisten unterliegt politischen Privatisierungsreformen, sondern die Funktion der Polizei, Gefahren abzuwehren, wird auf mehrere Funktionsträger verteilt. Mit der Ausweitung des privaten Sicherheitsgewerbes übernehmen marktwirtschaftlich agierende Firmen Aufgaben, die nach bisherigem Staatsverständnis staatlichen Organen zugerechnet werden. Mittlerweile werden aus Kostengründen sogar Polizeibehörden von privaten Sicherheitsdiensten bewacht, da diese niedrigere Personalkosten verursachen (so zum Beispiel in Berlin; in Niedersachsen und in Bayern ist dies geplant). Dies ist auch ein (unintendierter) Effekt der kontinuierlichen Professionalisierungsbemühungen der Gewerkschaften und ihrer Erfolge, Polizisten auch dotierungsmäßig höher zu bewerten. Die Folge: Es kommt zu teuer, Polizisten mit Fachhochschulausbildung Gebäude bewachen zu lassen.

137 Dem Beamtenrechtsrahmengesetz und dem jeweiligen Länder-Beamtengesetz oder dem Bundesbeamtengesetz und den Bundes- und Landes-Laufbahnverordnungen.

138 So dürfen Beamte nicht streiken. Vgl. Samper/Honnacker (1994: 20 f.).

139 Siehe oben: Abschnitt 2.3.

unmittelbar Vorgesetzten, an höhere Stellen weitergegeben werden (Krasmann 1993: 167).[140] Doch das Beamtenrecht gewährleistet auch besondere Privilegien, wie die Anstellung auf Lebenszeit und die Versorgung im Alter und im Krankheitsfall.[141] Die von Weber (1972: 551 ff.)[142] aufgeführten Kriterien des Beamtentums gelten im Grunde auch für die Polizisten der Bundesrepublik: das Prinzip Regelgebundenheit der Amtsführung (fixierte Kompetenzen, Arbeitsfelder, Pflichten und Befehlsgewalten), das Prinzip der vertikalen Amtshierarchie, die schriftliche Amtsführung, die notwendige Fachschulung der Beamten und die Hauptamtlichkeit der Tätigkeit des Beamten.

Die Stufenordnung in der Polizei ist, wie allgemein im Beamtenapparat auch, in drei **Dienststufen** gestaffelt: in den mittleren (Wachtmeister-Laufbahn), den gehobenen (Kommissars-Laufbahn) und den höheren Dienst (Rats-Laufbahn).[143] Entlang der Einheitslaufbahn kann ein Polizeibeamter in der Hierarchie aufsteigen: Je höher die Position in der Hierarchie, desto höher der Dienstgrad - wobei es sich bei den Positionen nicht nur um Linien-, sondern auch um Stabsstellen handeln kann. **Beamte des gehobenen Dienstes** bilden die mittlere Führungsebene (zum Beispiel Dienstgruppenleiter, Zugführer, Hundertschaftsführer). Der Aufgabenbereich der Beamten in der **Rats-Laufbahn** - um deren 'Polizeiwissen' geht es vorwiegend in dieser Untersuchung - liegt erstens in der Führung von größeren Polizeidienststellen und Polizeieinheiten, zweitens in der Wahrnehmung von besonderen Aufgaben in Zentralbehörden des Bundes und der Länder sowie in obersten Bundes- und Landesbehörden und drittens in der Mitwirkung bei der Aus- und Fortbildung der Polizeivollzugsbeamten (so der Artikel 5 im Bund-Länder-Abkommen von 1973 über eine einheitliche Ausbildung der Polizeiratsanwärter und der Polizei-Führungsakademie, abgedruckt in: Busch et al. 1985: 165).

Die Dienststufen sind jeweils unterteilt in vier **Diensträge** (die Anwärter nicht mitgerechnet). Diese Hierarchie gilt in den verschiedenen Polizeisparten (Schupo, Kripo, Bepo) und auch im BGS:

- Mittlerer Dienst: Polizeihauptwachtmeister, Polizeimeister, Polizeiobermeister, Polizeihauptmeister
- Gehobener Dienst: Polizeikommissar, Polizeioberkommissar, Polizeihauptkommissar, Erster Polizeihauptkommissar
- Höherer Dienst: Polizeirat, Polizeioberrat, Polizeidirektor, leitender Polizeidirektor.[144]

---

140 Vgl. § 171 Bundesbeamtengesetz über die Einhaltung des Dienstweges bei Anträgen und Beschwerden.

141 Vgl. Mayntz (1985: 138).

142 Vgl. Weber (1972: 125 ff.). Siehe Kapitel I, Abschnitt 1.

143 In Bayern sind beispielsweise Fragen von Laufbahn und Ausbildung in der 'Verordnung über die Laufbahn der bayerischen Polizeivollzugsbeamten' geregelt (abgedruckt in: Samper/Honnacker 1994: 186 ff.). Zum Ablauf und zu den Inhalten der Ausbildung auf den drei Hierarchieebenen siehe Busch et al. (1985: 153 ff.) und das Heft 46 der Zeitschrift *Bürgerrechte & Polizei (CILIP)* mit dem thematischen Schwerpunkt 'Rekrutierung und Ausbildung bei der Polizei' (3/1993).

144 Die Besoldung der oben genannten Diensträge erfolgt in allen Bundesländern in der Beamtenbesoldungsgruppe A. Im höheren Dienst werden Spitzenposten nach Besoldungsgruppe B bezahlt, wie zum Beispiel die Polizeipräsidenten und die Direktoren der Polizei (letztere sind nicht zu verwechseln mit den rangniederen Polizeidirektoren).

Es muß zwischen Dienstgrad und **funktioneller Verwendung** der Polizeibeamten (wie zum Beispiel Leiter einer Polizeidirektion, Leiter des Sachgebiets 'Einsatz' etc.) unterschieden werden. Es kann also durchaus passieren, daß zwei Beamte eine ähnliche Funktion sitzen, aber unterschiedliche Dienstgrade aufweisen. Und umgekehrt kann ein Positionsinhaber höher dotiert werden, das heißt einen höheren Dienstgrad bekommen, obwohl er auf seinem Funktionsplatz sitzen bleibt.

**Ausgebildet** wird jeweils im Rahmen des Übertritts in eine neue Dienststufe (eine höhere Laufbahn). Der Aufstieg innerhalb einer Dienstufe hängt dagegen nur von den Kriterien der Seniorität und Leistung des jeweiligen Beamten ab. Das Grundmodell der beruflichen Laufbahn bei der Polizei sieht einen bundesweit relativ einheitlichen[145], strukturierten Gang durch die sogenannte Einheitslaufbahn vor, die jeder Beamte durchschreiten muß, will er in der Hierarchie der Polizei aufsteigen. Auf jeder Stufe zu einer höheren Laufbahn muß ein gesondertes Ausbildungsprogramm mit Prüfungen abgelegt werden. Der Polizeihauptwachtmeister-Anwärter im mittleren Dienst wird (zwei einhalb Jahre, falls er einen mittleren Bildungsabschluß (mittlere Reife) aufweist) bei der Bepo ausgebildet.[146] Der Polizeikommissarsanwärter im gehobenen Dienst besucht in seiner insgesamt drei Jahre dauernden Ausbildung die bundeslandeigene Fachhochschule für öffentliche Verwaltung/Polizei und absolviert einige Praktika in Dienststellen. Der Polizeiratsanwärter (im höheren Dienst) ist ein Jahr im jeweiligen Bundesland in Ausbildung. Dieses erste Studienjahr - geregelt in einem Staatsvertrag der Länder und des Bundes - wird nach einem einheitlichen Studienplan absolviert (Hilse 1992: 43). Neben dem dort vermittelten Grundwissen lernen die Anwärter sowohl verschiedene Dienststellen ihrer Landespolizei als auch Bundesinstitutionen, wie das BKA und den BGS, kennen. Damit auch garantiert ist, daß der Ausbildungsstandard der Ratsanwärter aus den verschiedenen Ländern nahezu nivelliert ist, absolvieren alle Anwärter der Republik gemeinsam - egal ob diese bei einer Länderpolizei, beim BGS oder beim BKA arbeiten - im zweiten Ausbildungsjahr den Ratslehrgang in der Polizei-Führungsakademie (PFA) in Hiltrup/Münster.

Die Einsatzhundertschaften der Bereitschaftspolizeien der Länder werden mit den Beamten besetzt, die direkt von der Ausbildung kommen. Ihre durchschnittliche Verweildauer in den geschlossenen Einheiten ist abhängig von der gesamtpolizeilichen Personallage. Haben die Polizeibehörden bedarf an Mitarbeitern, so kann die Verweildauer bei der Bepo weniger als ein halbes Jahr betragen. In Niedersachsen konstatiert die Kommission zur Untersuchung des Reformbedarfs in der niedersächsischen Polizei (Reformkommission) eine durchschnittliche

---

145 Beschlossen im PIS 1972, vorgegeben durch Laufbahnrechts-Musterentwürfe der IMK (Busch et al. 1985: 154).

146 Vgl. hierzu die autobiographischen Schilderungen von Manfred Such (1988: 16 ff.).
Ferstl und Hetzel (1989) haben einige Interviews mit 'einfachen' Polizisten geführt. In vielen dieser Interviews wird die häufig von den Beamten als bedrückend empfundene, weil hierarchisch und militärisch geprägte Ausbildung thematisiert.
In Maibach (1996) sind Interviews mit Beamten aus dem mittleren und dem höheren Dienst abgedruckt. Thematischer Schwerpunkt sind die Alltagserfahrungen mit der Gewalt, die die Beamten im Laufe ihrer Berufsbiographie gesammelt haben.
Krasmann hat Polizisten nach ihrer Berufsmotivation und ihrer ausbildungsbedingten Sozialisation befragt (1993: 141 ff.).

Verweildauer von zwei einhalb bis drei Jahren in der Bepo (1992: 28). Der Direktor der Bepo des Landes NRW Olszewski stellt eine Dienstzeit von einem Jahr fest (1992: 68). Die Arbeitsgruppe künftige Laufbahngestaltung, Neuorganisation der Aus- und Fortbildung und der Bereitschaftspolizei NRW empfiehlt eine Verweildauer von drei, maximal vier Jahren in den Einsatzhundertschaften (1994: 16).

Die Einsatzbewältung und damit der Einsatzerfolg hängt auch vom professionelle Können der Beamten ab. Wie lernen die eingesetzten Beamten ihr 'Einsatzgeschäft'? Die grundlegenden polizeilichen Maßnahmen (wie Absperr- und Räumdienst) werden den Hauptwachtmeister-Änwärtern in der Ausbildungshundertschaft der Bepo vermittelt. Die Fachhochschulausbildung für den gehobenen Dienst (also für die Polizeiführer der mittleren Führungsebene) sieht einige Praktika vor, in denen erste Führungserfahrungen gesammelt werden können. Diese Praktika sind jeweils auf Gruppenführer-, Zugführer- oder Hundertschaftsführerfunktionen ausgerichtet. Der Schwerpunkt der Ausbildung der Beamten für den höheren Dienst liegt in der (theoretischen) Einsatz- und Führungslehre (siehe Busch et al. 1985: 166). Der Trend geht in Richtung einer stärker praxisorientierten Ausbildung: Mit der neuen Studienreform für Ratsanwärter werde - so der Fachbereichsleiter 'Einsatzlehre' an der PFA Bahr im Interview Oktober 1994 - die Wende zu einer Managementausbildung vollzogen; nicht nur problematisieren, sondern auch trainieren sei das neue Motto.

Ansonsten lernen die Beamten in Fortbildungs-**Übungen**. Es gibt sowohl theoretische Übungen, Planspiele, in denen die Stabsarbeit geübt wird, als auch praktische Manöver (sogenannte Vollübungen), an denen einige hundert Beamte teilnehmen können. Der Alltag in einer Bereitschaftspolizei, insbesondere aber in BGS-Abteilungen, die nicht so oft wie die Bereitschaftspolizeien der Länder eingesetzt werden, besteht zum großen Teil aus der Vorbereitung auf Einsatzeventualitäten, und dazu gehören auch praktische Übungen. In den Übungsszenarios übernehmen einige der Polizeivollzugsbeamten die Rolle der Demonstranten, die sie oft mit Fantasie und Empathie spielen.[147]

Der höhere Dienst in einer Polizeibehörde nimmt selten bis gar nicht an Übungen teil []. Die Auslastung durch die alltägliche Arbeitsbelastung gibt keinen zeitlichen Spielraum für Übungen. Gerade die realistische Ausarbeitung einer Übung kostet sehr viel Zeit. Ab und zu bekomme - so ein Nürnberger Polizeiführer [] - die Polizeidirektion Nürnberg den Auftrag vom Ministerium, eine bestimmte Übung abzuhalten (zum Beispiel Geiselnahme in der Justizvollzugsanstalt Nürnberg), die dann unter Aufsicht der Herren des Ministeriums und anderer Polizeipräsidien durchgezogen werden müsse. Damit vergewissere sich das Ministerium der Leistungsfähigkeit der ihm unterstellten Behörden.

---

147 Dazu zwei Zitate aus Übungsberichten: "Den Beteiligten machte es sichtlich Spaß, auch einmal in die Rolle des polizeilichen Gegenübers schlüpfen zu dürfen" (Franklin in *ZBGS* 11/1989: 13). "Manches beruhigende Wort des Störerführers und der Schiedsrichter war notwendig, um bei Störaktionen, die Zwangsmaßnahmen der PVB (Polizeivollzugsbeamten; M.W.) notwendig machten, das rechte Maß beider Seiten zu gewährleisten" (Franklin in *ZBGS* 11/1989: 14).
In der *Zeitschrift des Bundesgrenzschutzes* sind öfter Berichte und Meldungen über Übungen abgedruckt, zum Beispiel in 9/1989: 28 f., 2/1991: 36 ff., 9/1991: 17 f., 8/93: 4. Für die Bepo siehe beispielsweise in der *Bereitschaftspolizei-heute* (11/1992: 45 f.).

Wenn nicht durch Übungen, wie kommen leitende Polizeibeamte dann zu ihrem Führungswissen? In die Position eines Einsatzleiters wachse man dank Einheitslaufbahn hinein, antwortete ein Befragter []. Im Laufe ihres Aufstiegs lernen die Beamten in Einsätzen die Führungspositionen kennen, in die sie später (eventuell) eines Tages selbst rücken werden. Polizeivollzugsbeamte, die heute auf der oberen Führungsebene der Organisation stehen, haben ihren Beruf (zumeist) 'von der Pike' auf gelernt.[148]

Die Einheitslaufbahn hat zur Folge, daß Schulabgänger direkt zur Polizei kommen, ohne einen anderen Beruf erlernt zu haben. Die Ausbildung in der Polizei wiederum eröffnet kaum Berufschancen außerhalb der Polizei (einzige Ausnahme mögen die derzeit boomenden privaten Sicherheitsdienste sein). Die daraus resultierende existentielle Abhängigkeit vom Polizeiberuf schafft zusätzlich zu den beamtenrechtlichen Loyalitätspflichten die Basis für eine weitgehende Abhängigkeit der Polizeibeamten gegenüber dem Apparat und dem Dienstherrn. Wo keine beruflichen Alternativen wahrgenommen werden können, braucht man viel Mut für Kritik im und am 'eigenen' Apparat. Angesichts dieser Defizite fragte der Polizeipräsident von Düsseldorf Lisken, ob das "(...) nicht zutiefst Machtfragen zum Inhalt" habe, und er erinnerte sich an Besprechungen an der PFA, in denen Dozenten meinten, daß in ihrem Bundesland die Rechtsfragen nur im Ministerium behandelt würden: "Das brauchen unsere Polizisten nicht zu wissen, die müssen funktionieren" [].

Die zweite Komponente (neben der Einheitslaufbahn) der **doppelten Geschlossenheit des Polizeiberufs** ist die polizeiinterne Sozialisation durch die Ausbildung zum Polizisten durch Polizisten (insbesondere für den mittleren und höheren Dienst). Es besteht die Gefahr, daß sich ein Korpsgeist entwickelt und die Polizisten sich nach außen hin abkapseln: "Der Polizeibeamten wird in einer Ghettosituation für eine Ghettosituation erzogen" (Busch et al. 1985: 155).

Durchbrochen werden kann dieses berufsinterne 'Ghetto', indem vermehrt Seiteneinsteiger zugelassen werden, die direkt in den gehobenen (nach Abschluß eines (Fach-)Abiturs) oder in den höheren Polizeivollzugsdienst (nach bestandenem zweiten juristischen Staatsexamen) einsteigen.[149] Diese Möglichkeit ist in den Laufbahnverordnungen gegeben und soll mit den länderweiten Reformen der Laufbahngruppierungen noch weiter ausgebaut werden.[150]

Auf höchster Ebene sind Seiteneinsteiger nicht mehr die Ausnahme. In Sachsen sind Polizeipräsidenten 'gelernte Polizisten'; in Bayern können die Polizeipräsidenten sowohl 'gelernte Polizisten' als auch Juristen sein. In den beiden Ländern sind die Polizeipräsidenten Polizeivollzugsbeamte, in NRW dagegen (gemäß § 38 des nordrhein-westfälischen Landesbeamtengesetzes) politische Beamte. Politische Beamte können aus Gründen der politischen Opportunität, das heißt ohne Vorliegen eigenen Versagens aus ihren Ämtern entfernt und in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden (das sogenannte Quieszieren).[151]

---

148 Siehe auch die Vorstellung der von mir interviewten Beamten in Kapitel V, Abschnitt 1.

149 Vgl. Busch et al. (1985: 150 ff.).

150 In der PFA werden Sonderkurse für Seiteneinsteiger in den höheren Dienst angeboten.

151 Vgl. Mayntz (1985: 197). Rechtliche Basis für die Bestimmung von politischen Beamten ist das § 31 Beamtenrechtsrahmengesetz. Für Bundesbedienstete (wie für Staatsekretäre und

### 3.3 Staatliche Finanzausgaben für die Polizei, Polizeistärke und Stellenkegel

Uwe Höft hat in zwei Ausgaben der *Bürgerrechte & Polizei (CILIP)* (Höft 1991 und 1992) seine Recherchen über die **Kosten der Polizei** vorgestellt. Seine Quelle sind die Haushaltspläne des Bundes und der Länder. Die (geplanten) Gesamtausgaben für die Polizei aller Bundesländer und des Bundes bezifferte er 1992 auf rund **18,9 Milliarden DM**. Bayern gab rund 2,4 Milliarden DM, NRW rund 3,2 und Sachsen rund 0,7 Milliarden DM für die Polizei aus. "Den dicksten Brocken (der Ausgaben; MW) bilden die Personalausgaben, die im Durchschnitt 81 % der Gesamtausgaben im Bereich Polizei ausmachen (...)" (Höft 1992: 63). Hier mit eingeschlossen sind nicht nur die Ausgaben für die Vollzugsbeamten, sondern auch für Angestellte und Arbeiter, die bei der Polizei beschäftigt sind.

Wirft man einen Blick zurück, dann läßt sich ein starkes Wachstum der Gesamtnettoausgaben für Polizei und BGS in den letzten 30 Jahren feststellen, das aber in einzelnen Phasen schwankte. Im Jahr 1965 waren es noch 2,5 Milliarden DM, 1970 dann schon 3,7 Milliarden DM. Die große Polizeireformwelle in den 70er Jahren spiegelt sich auch in der Kostenexplosion im Etat wider: Die Ausgaben verdoppelten sich in fünf Jahren auf 7,1 Milliarden DM (in 1975) und überschritten 1980 die Zehn-Milliarden-Grenze (genau: 10,1 Milliarden DM; Quelle: Statistisches Bundesamt, abgedruckt in: Busch et al. 1985: 78). Die Steigerung im Laufe von zehn Jahren auf 13,7 Milliarden (Höft 1991: 84 f.), die sämtliche Polizeien der alten West-Republik im Jahr 1990 den Steuerzahler kosteten, kann im Vergleich zur Kostenexplosion Anfang der siebziger Jahre noch als mäßig beurteilt werden. Zieht man die Ausgaben von Berlin und den östlichen Bundesländern von der Gesamtsumme ab, um eine vergleichbare Meßbasis zu erhalten, so betrugen die Polizeikosten 1990 rund 12,5 Milliarden DM und 1992 14,5 Milliarden DM (Höft 1991 und 1992). Alleine in den zehn westlichen (ohne Berlin) Bundesländern ist das eine Steigerung innerhalb von zwei Jahren von rund zwei Milliarden DM, also um rund 16 Prozent.[152] Die Kostenanstieg ist prozentual betrachtet höher als das Wachstum der Planstellen für Polizeibeamte: In den zehn West-Bundesländern (ohne Berlin) stiegen die Vollzugsbeamtenstellen von 165360 im Jahr 1990 auf 168667 im Jahr 1992, also nur um rund zwei Prozent. Diese Differenz ist unter anderem auf die höheren Personalkosten durch die beschleunigten Beförderungen von Beamten vom mittleren in den gehobenen Dienst, den sukzessiven Wegfall des mittleren Dienstes, die Erleichterung für Direkteinsteiger in den gehobenen Dienst und schließlich auf die Erhöhung der Polizeizulagen, die die Gewerkschaften in den letzten Jahren erkämpft haben, zurückzuführen. Dieser Trend wird noch die nächsten Jahre anhalten. So plant die Landesregierung in NRW den Anteil der Schutzpolizei im gehobenen Dienst bis einschließlich 1995 gegenüber 1992 zu verdoppeln (Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen 1992: 21).[153]

---

Ministerialdirektoren) regelt § 36 Bundesbeamtengesetz die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand.

152 Alle angegebenen Beträge sind nicht von inflationsbedingten Verzerrungen bereinigt.

153 Mit dem Anwachsen des Anteils von Kommissaren werden Beamte des gehobenen Dienstes nicht mehr automatisch Führungsaufgaben zugewiesen bekommen.

Seit der Polizeireform in den 70er Jahren hat sich der **Stellenkegel** der Polizei zugunsten der mittleren und oberen Führungsebenen verschoben. Der Anteil des gehobenen Dienstes in der Schutzpolizei wuchs beispielsweise in NRW von 5,7 (1972) auf 11,0 Prozent (1980) (Busch et al. 1985: 148 f.). Dieser Trend war ebenfalls in den anderen Bundesländern festzustellen. Der Anteil der Beamten im höheren Dienst stieg im Vergleich zum gehobenen Dienst nur schwach an (in NRW 0,8 Prozent im Jahr 1972 auf 0,9 Prozent in 1980). In der Kriminalpolizei ist der Anteil des gehobenen und höheren Dienstes wesentlich größer: 1980 waren in NRW 56,1 Prozent der Kriminalbeamten im gehobenen Dienst und 2,4 Prozent im höheren Dienst tätig.[154] Im Zuge der Reformwelle in den 90er Jahren wird - bedingt durch die Beschleunigung der Beförderung von Beamten des mittleren Dienstes in den gehobenen[155], durch die Einführung einer Sonderlaufbahn Polizei[156] oder der zweigeteilten Laufbahn[157] - der Stellenkegel noch stärker 'kopflastig'; der Anteil des gehobenen Dienstes zu Lasten des mittleren Dienstes wird in Zukunft weiter zunehmen.

Seit Ende der 70er, verstärkt seit Mitte der 80er werden in die Schutzpolizeien der Länder und beim BGS **Frauen** eingestellt.[158] Neben dem steigenden Bildungsniveau der Polizeirekruten - die Polizei stellt immer mehr Rekruten mit Abitur ein (Berndt in *BP* 1/1989: 21), mittlerweile haben rund 20 Prozent der Polizisten Abitur (Kokoska/Murck in *BP* 2/1992: 24)[159] - ist dies der zweite große Trend im Wandel des Polizeipersonals. Seit Anfang der 90er Jahre machen die Frauen circa 40 Prozent der Neueinstellungen in den Länderpolizeien aus (Kokoska/Murck in *BP* 2/1992: 26).[160] Unterschiede in der Ausbildung für Frauen und

---

154 Vgl. Tabelle in Busch et al. (1985: 149). Leider liegen mir keine bundesweiten Zahlen vor. Das Bundesland NRW ziehe ich deshalb exemplarisch heran.

155 Ein Überblick über die Vorstellungen der Länder findet sich in: Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (1992: 22 f.).
Bis zum Jahr 2000 sollen - so die Vorstellung von Innenminister Schnoor - 40 Prozent der Schutzpolizisten im gehobenen Dienst arbeiten (Olszewski 1992: 69); in Bayern soll bis zum Jahr 2000 der Stellenanteil des gehobenen Dienstes 50 Prozent betragen.
In der Fortschreibung des Programms Innere Sicherheit von 1994 fordern die Innenminister eine Erhöhung des Stellenanteils des gehobenen und höheren Polizeivollzugsdienstes (Geschäftsstelle der IMK 1993: 29).

156 'Sonderlaufbahn Polizei' heißt, daß eine eigene Laufbahn für Polizeibeamte eingerichtet wird, wie es auch für Richter eine spezifische Laufbahn gibt. Außerdem soll die Laufbahn Polizei in eine Sachbearbeiterlaufbahngruppe und eine Führungslaufbahngruppe unterteilt werden. Die Spitzenämter sollen auch weiterhin nur durch den Besuch der PFA oder ein akademisches Studium erreicht werden (Heinrichs 1992: 103).

157 Unter zweigeteilter Laufbahn versteht man die Einteilung des Polizeidienstes in den gehobenen und den höheren Dienst; der mittlere Dienst fällt weg (Heinrichs 1992: 103).

158 Bayern begann als letztes Bundesland erst 1990 mit der Einstellung von Frauen in die Schutzpolizei (Tielemann 1993: 20). In den ostdeutschen Bundesländern wurden zeitgleich mit der Neuorganisation der Polizeien weibliche Auszubildende eingestellt (Tielemann 1993: 18 f.).
In der Kripo arbeiten Frauen schon seit Anfang des 20. Jahrhunderts.

159 In NRW setze sich der Nachwuchs - so der Direktor der Bepo des Landes NRW Olszewski (1992: 71) - seit einiger Zeit aus annähernd 40 Prozent Abiturienten, knapp 60 Prozent Realschülern und 3 bis 4 Prozent Hauptschülern zusammen.

160 Laut dem Direktor der Bepo des Landes NRW Olszewski (1992: 68) waren 1992 43 Prozent der Polizehauptwachtmeister-Anwärter in NRW Frauen. 1987 wurde der BGS für Frauen geöffnet; sie machen seit 1990 rund 20 Prozent der Einstellungen im mittleren Dienst aus. 1990

Männer gibt es kaum: "Die Ausbildung von Frauen war von Anfang an nahezu identisch mit jener der Männer" (Thielemann 1993: 19). Seit einigen Jahren werden Frauen auch in geschlossenen Einheiten bei Demonstrationen oder ähnlichen Einsätzen mit ihren männlichen Kollegen zusammen eingesetzt.[161] Bis die Frauen zahlenmäßig nicht mehr zur Minderheit in der Polizei gehören, wird wohl noch einige Zeit vergehen[162], bis sie gemäß ihrem Anteil in der Bevölkerung sich in höhere Führungspositionen die Einheitslaufbahn 'hochgearbeitet' haben, werden wohl Jahrzehnte vergangen sein. 1992 gab es im höheren Dienst der Schupo bundesweit nur drei Polizeirätinnen, die alle erst 1992 (in Hessen) eingestellt wurden (Tielemann 1993: 21). Der Anteil der Frauen am Lehrgang für Ratsanwärter liege - so Bahr von der PFA im Interview, Oktober 1994 - bei rund 10 Prozent.

Die **Personalstärke** der Polizeien der Länder, des BGS, des BKA und der mittlerweile in die jeweiligen Landespolizeien überführten Kommunalpolizeien wurde schon im Vorfeld der Polizeireform der 70er Jahre erhöht. Waren es 1960 noch 148500 Polizisten, konnte man 1970 schon 175489 verzeichnen. Der drastische Sprung auf 223847 im Jahr 1980 resultiert aus der Polizeireform der 70er Jahre (Busch et al. 1985: 80).

Vor der staatlichen Vereinigung verfügten die zehn Länder der 'alten' Bundesrepublik und West-Berlin im Jahr 1989 über insgesamt 177036 Stellen.[163] 1993 besaßen diese Bundesländer 197352 Stellen, wobei die gesamte Berliner Polizei (also inklusive Ost-Berlin) hier miteinberechnet ist. Substrahiert man die Polizeistellen aus West-Berlin (13478 im Jahr 1989) beziehungsweise Gesamtberlin (19466 im Jahr 1993) von der Gesamtsumme, so wurde die Polizeistärke von 1989 bis 1993 in den zehn West-Ländern von 163558 auf 177886 angehoben. Das sind rund neun Prozent. Es gab also unabhängig von der Vereinigung eine nicht unerhebliche Aufstockung des Personals bei der Polizei in den letzten Jahren.

Zusammengerechnet verfügten alle 16 Länder der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 1993 über **234009 Stellen für Länderpolizisten**.

Die Gesamtzahl der Stellen in allen 16 Länderpolizeien verteilt sich auf die **Laufbahngruppen** wie folgt[164]: 1993 wurden **5,58 Prozent** aller Stellen für Polizisten in der ersten Ausbildungsstufe bereitgestellt (das sind 13054 Stellen für **Hauptwachtmeister-Anwärter**). Den Hauptanteil der Beamtenstellen macht (immer noch) der **mittlerer Dienst** mit **66,17 Prozent** aus (absolut sind das 154853 Polizeivollzugsbeamte). Der **gehobene**

---

wurden Frauen in den gehobene Dienst aufgenommen; 1994 waren 16,9 Prozent der Einstellungen in diese Dienststufe Frauen. Über den Anteil der Frauen am höheren Dienst des BGS habe ich keine Zahlen gefunden. Der Gesamtanteil der weiblichen Polizeivollzugsbeamtinnen im BGS beträgt am 5. Januar 1995 9,2 Prozent. Alle Angaben sind aus: Froese und Scholzen (*ZBGS* 5-6/1995: 5 f).

161 Siehe Kapitel VII, Abschnitt 2.3.

162 "1991 schwankte der Frauenanteil in der Schutzpolizei trotz relativ hohen Einstellungszahlen noch zwischen 2 Prozent (Saarland) und 8,49 Prozent (Berlin)" (Tielemann 1993: 21).

163 Die Zahlen erhielt ich vom GdP-Vorstandssekretär Wolfgang Dicke. Über die tatsächliche Besetzung dieser Stellen kann ich keine Angaben machen. Leicht davon abweichende Zahlen finden sich auch in Höft (1991 und 1992).

164 Die Polizisten der Bepo sind hier mitberechnet. Die Aufschlüsselung der Zahlen der Bepo ist in Abschnitt 3.6 aufgeführt.

**Dienst** besetzte **27,00 Prozent** (63186 Stellen) und der **höhere Dienst 1,25 Prozent** (2916 Stellen) aller Stellen für Ländervollzugsbeamte.

Von den im Jahr 1993 bundesweit vorhandenen 234009 Stellen für Länderpolizisten fallen auf **Bayern 32535**[165], auf **NRW 45325**[166], und auf **Sachsen 12713**[167].

Die **tatsächliche Anzahl der Polizeivollzugsbeamten im BGS** betrug **1993** einschließlich der Anwärter **29774**, ohne Anwärter waren es 26382 Polizeibeamte. Die Sollstärke (ohne Anwärter) belief sich auf 29128. Das heißt, 2746 Stellen konnten nicht besetzt werden. Vor der staatlichen Vereinigung waren im Jahr 1989 tatsächlich im BGS 20554 Polizeibeamte (einschließlich der Anwärter) beschäftigt, ohne Anwärter waren es 16454. Das Soll (ohne Anwärter) betrug 20254.[168] Nimmt man die Sollzahlen ohne Anwärter, so sind diese von 1989 auf 1993 um rund 44 Prozent gestiegen. Wie bei den Länderpolizeien ist ein überdurchschnittliches Wachstum des BGS-Personals festzustellen, das nicht allein mit der Ausweitung des BGS auf die ostdeutschen Bundesländer zu begründen ist. Eine Erklärung liefert die Aufgabenerweiterung des BGS 1992 und die Integration der Bahnpolizisten in den BGS, eine andere der erhöhte Personalbedarf an der Ostgrenze der Republik.

Der Anteil der Polizeivollzugsbeamten in den geschlossenen Verbänden (die Einheiten, die für größere Einsätze verwendet werden) wurde seit der Wiedervereinigung 1990 im Zuge der Aufgabenerweiterung und der Umorganisation des BGS in nur drei Jahren von fast 90 Prozent auf rund die Hälfte aller BGS-Vollzugsbeamten reduziert[169]: 1995 (5. April) leisteten noch 13539 der 28125 Vollzugsbeamten ihren Dienst bei den Verbänden (Anonymus in *ZBGS* 5-6/1995: 2). Damit hat sich der Charakter der Personalstruktur des BGS infolge des Aufgabenübertragungsgesetzes vom 1. April 1992 weg von einer reinen Bereitschaftspolizei des Bundes hin zu einer multifunktionalen Polizeibehörde gewandelt.[170]

---

165 In Bayern gab es 1993 2281 Planstellen für Hauptwachtmeister-Anwärter, 22491 für den mittleren Dienst, 7413 für den gehobenen Dienst und 350 für den höheren Dienst.

166 In NRW wurden im Jahr 1993 3759 Stellen für die Ausbildung, 27260 für den mittleren, 13832 für den gehobenen und 474 für den höheren Dienst bereitgestellt.

167 In Sachsen gab es 1993 1450 Ausbildungsstellen, 7951 Stellen im mittleren, 3087 im gehobenen und 225 im höheren Dienst.

168 Die Zahlen stammen vom BMI (*ZBGS* 8-9/1994: 17). 1994 waren es 28911 Planstellen (ohne Anwärter), von denen 1888 noch nicht besetzt werden konnten. Ende 1996 sollen - so die Planungen des BMI - alle Planstellen besetzt sein.

169 Die genauen Ist-Zahlen der Vollzugsbeamten im BGS (Zahlen vom BMI, 22. Februar 1995 (BMI / AG BGS I 3- 660 120/1)):

| Jahres | Verbände | Insgesamt | Insgesamt mit Anwärtern |
|---|---|---|---|
| 1989 | 14435 | 16434 | |
| 1990 | 14630 | 18304 | |
| 1991 | 15415 | 21190 | |
| 1992 | 15374 | 24307 | |
| 1993 | 13684 | 23064 | 26382 |
| 1994 | 13473 | 24161 | 27514 |
| 1995 | 13595 | 24630 | 28180 |

Die Zahlen beziehen sich jeweils auf das Jahresende. Vergleiche zwischen den Spalten sind leider problematisch, weil in der Spalte 'Insgesamt' bis 1992 die 'Vollzugsbeamten zur Anstellung' nicht, in der Spalte 'Verbände' diese Anwärter jedoch schon mitgezählt wurden (die Anwärter werden zu Ausbildungszwecken in den Verbänden untergebracht).

170 Siehe oben: Abschnitt 1.2.

Insgesamt - einschließlich der Polizeibeamten im BKA[171] - beläuft sich die Sollstärke der Polizeien in Deutschland auf knapp **270000** Vollzugsbeamte.

## 3.4 Institutionen auf Bundesebene

Zuerst soll der **Aufbau des Bundesministeriums des Innern** (BMI) erläutert werden. Der Bundesinnenminister hat fünf Staatssekretäre (Stand Oktober 1993); davon sind zwei parlamentarische Staatssekretäre. Einer der drei nicht-parlamentarischen Staatssekretäre ist für den Bereich Innere Sicherheit verantwortlich. Dieser Bereich besteht aus vier Abteilungen: Ausländer- und Asylangelegenheiten, Katastrophen/ Zivilschutz/ Notfallvorsorge/ zivile Verteidigung, Innere Sicherheit (diese ist in erster Linie für die Geheimdienste und die Terrorismusbekämpfung verantwortlich) und Polizeiangelegenheiten. Der Leiter einer Abteilung ist in der Regel ein Ministerialdirigent.

Der **Abteilung 'Polizeiangelegenheiten'** ist das Lagezentrum des BMI zugeordnet, das ein leitender Polizeidirektor führt.[172] Neben dem Lagezentrum ist der Inspekteur der Bereitschaftspolizeien der Länder an diese Abteilung angegliedert. Unmittelbare polizeiliche Exekutivbefugnisse hat dieser Inspekteur nur im Falle einer drohenden Gefahr für den Bestand der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, wie es in Artikel 91 II GG heißt. Ansonsten kontrolliert er die Einhaltung der Abmachungen des Verwaltungsabkommens über die Bereitschaftspolizeien der Länder mit dem Bund[173], das heißt, er ist verantwortlich für Grundsatzangelegenheiten der Organisation, Ausstattung, Aus- und Fortbildung der Bereitschaftspolizeien; er inspiziert die Einsatzfähigkeit der Polizeitruppen; er (oder sein Vertreter) organisiert die regelmäßig stattfindenden Seminare für Polizeiführer geschlossener Einheiten an der PFA.[174] Diese Aufgaben sind im Verwaltungsabkommen fixiert. Der Inspekteur fungiert als Koordinator zwischen den Ländern und dem Bund, und damit als ein Garant der Standardisierung und der Kompatibilität der geschlossenen Einheiten. Der Inspekteur der Bereitschaftspolizeien der Länder ist aber auch eine wichtige Institution der Polizeipolitik. Er wirkt unter anderem im Unterausschuß 'Leitende Exekutivbeamte' und in der Vorschriftenkommission des Arbeitskreises II mit (zu diesen Gremien siehe unten).

Die Abteilung 'Polizeiangelegenheiten' im BMI ist nochmals in drei Unterabteilungen unterteilt: Die Unterabteilung 'P I' ist mit kriminalpolizeilichen und allgemeinpolizeilichen Angelegenheiten betraut. Die beiden anderen Unterabteilungen beziehen sich auf den BGS: Unterabteilung 'P II' kümmert sich um Grundsatz- Verwaltungs- und

---

171 1970 zählte man im BKA 1211, zehn Jahre danach im Zuge des Ausbaus des BKA schon 3339 Planstellen für Beamte, Angestellte und Arbeiter (Busch et al. 1985: 79), 1994 waren es insgesamt 4298, davon waren 2032 Stellen für Vollzugsbeamte vorgesehen. Im BKA gibt es also ungefähr so viele Angestellte und Verwaltungsbeamte wie Vollzugsbeamte.

172 Zum Lagezentrum des BMI siehe Eikemper (*BP* 2/1994: 66 ff.).

173 Siehe oben: Abschnitt 1.2.

174 Der Titel dieser regelmäßig stattfindenden Arbeitstagungen lautet: Führung und Einsatz, Aus- und Fortbildung der Bereitschaftspolizei und des Bundesgrenzschutzes.

Wirtschaftsangelegenheiten des BGS, und die Unterabteilung 'P III' ist für Einsatzangelegenheiten des BGS zuständig. In P III ist der Inspekteur des BGS integriert.

Eine zentrale Rolle in der Politik der Inneren Sicherheit, insbesondere der Polizeipolitik spielt die **Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder** (IMK). Der Bundesminister des Innern ist in dieser Runde als Gast assoziiert, das heißt, in Politikfeldern, die Ländersache sind, ist er nicht abstimmungsberechtigt. Der Vorsitz der IMK wechselt turnusmäßig zwischen den Länderministern. Die IMK ist kein Verfassungsorgan; ihr großes politisches Gewicht kann aber als Ausdruck der Schwerpunktverlagerung der politischen Entscheidungen vom Parlament zur Exekutive hin gewertet werden. Die wachsende Bedeutung der IMK ist auch Ausdruck eines exekutivstaatlichen Verständnisses von öffentlicher Sicherheit und Ordnung in der Bundesrepublik. Politik der Inneren Sicherheit sei - so Funk (1991a: 369 f., 378) - in erster Linie eine Angelegenheit der exekutiven Zirkel von Sicherheitsexperten. Die Einrichtung der IMK und deren Politik soll einem 'kooperativen Föderalismus' zugute kommen, der aber angesichts der Parteipolitik im Grunde auf eine Unterhöhlung des Föderalismus hinausläuft; denn die Konfliktlinien verlaufen zumeist nicht zwischen den Ländern, sondern zwischen den politischen Parteien. In der IMK werden gemeinsame Regelungen der Länder in Politikfeldern (wie der Polizeipolitik) beschlossen, die eigentlich der Gesetzgebungsbefugnis der Länder unterliegen. Der Zweck solcher Absprachen liegt in der besseren Koordination und Abstimmung der Politik der Inneren Sicherheit und damit in Schaffung von Einheitlichkeit beziehungsweise Kompatibilität der Rechtsverhältnisse.[175] Bis Anfang der 80er Jahre herrschte weitgehendes Einvernehmen im Bereich der Politik der Inneren Sicherheit. Seit dem Bundesregierungswechsel im Oktober 1982 ist dieser Konsens in Teilbereichen (zum Beispiel im Versammlungsrecht) aufgelöst worden[176], die Fähigkeit gemeinsame Entscheidungen innerhalb der IMK zu erzielen, ist

---

175 Gewichtige Argumente sprechen für eine Vereinheitlichung des Polizeirechts, wie sie ja zum Beispiel durch die Musterentwürfe für ein einheitliches Polizeigesetz (1977 und 1986) forciert wurde. Warum soll die Polizei in Bayern andere Befugnisse haben als in NRW, warum sollen Bürgerrechte in den Ländern unterschiedlich stark eingeschränkt werden? Schwieriger ist die Frage nach einer organisatorischen Vereinheitlichung, die mehr Kompatibilität zwischen den Polizeien schaffen würde. Ein befragter Polizist aus Leipzig [] bedauerte mit Blick auf die zentralistischen Polizeistrukturen in der früheren DDR die Uneinheitlichkeit der Polizeiorganisationen in den Ländern. Der ehemalige Polizeipräsident Friker, Polizeiberater des letzten Innenministers der DDR Michael Diestel, sieht vertanene Chancen, im Zuge der Vereinigung der beiden Staaten, einheitlichere Polizeistrukturen zu installieren (Kahmann/Friker/Jelinek/Grube in *SPFA* 1/1991: 97). Da die Polizeipolitiken der Ost-Länder sich an der Politik ihrer 'Patenländer' aus dem Westen orientierten, sind die Organisationsstrukturen im Osten ähnlich unterschiedlich wie im Westen ausgefallen. Das Hauptgegenargument gegen bundeseinheitliche Lösungen ist die zu starke Konzentration der Macht auf eine Polizei und ihren Dienstherrn, dem Bundesinnenminister. Eine Bundespolizei (mit rund 270000 Beamten) birgt immer in sich die Gefahr des Machtmißbrauchs durch den Bundesinnenminister oder die Bundesregierung. Die Lehren aus der nazistischen Polizeivergangenheit bleiben auch noch nach rund 50 Jahren überdeutlich. Ein anderes, pragmatisches Argument gegen die Vereinheitlichung ist: Länderspezifische Organisationen können effektiver als eine einheitliche Struktur eine den Spezifika des jeweiligen Landes angepaßte Polizeiarbeit gewährleisten.

176 Siehe Kapitel IV, Abschnitt 2.4.

durch die Aufspaltung in A- und B-Länder, das heißt in sozialdemokratisch- und unionsregierte Länder, geschwächt worden.

Der IMK sind mehrere Arbeitskreise unterstellt. Im Bereich Polizeipolitik unterbreitet der **Arbeitskreis II 'Öffentliche Sicherheit und Ordnung'** der IMK (AK II) Vorschläge zu Gesetzesänderungen und anderen Vorschriften im Bereich der Polizeipolitik. Der AK II setzt sich aus den Leitern der Sicherheits- oder Polizeiabteilungen der Innenminister, das sind zumeist Ministerialdirigenten, zusammen. Dem AK II untergeordnet sind unter anderem der Unterausschuß 'Leitende Exekutivbeamte' (**UA LEX**) und die **Vorschriftenkommission**, die für die Abfassung der Polizeidienstvorschriften verantwortlich ist. In beiden Gremien sitzen hauptsächlich leitende Polizeibeamte; in dem UA LEX sind alle Inspekteure der einzelnen Länderbereitschaftspolizeien, der Inspekteur des BGS und der Inspekteur der Bereitschaftspolizeien der Länder vertreten. Für den kriminalpolizeilichen Bereich konzipiert die Arbeitsgemeinschaft der Leiter der Landeskriminalämter und des BKA (AG Kripo) kriminalpolizeiliche Richtlinien, Gesetzesvorlagen etc. Diese Vorschläge werden dann über die Mittlerinstanz AK II zur IMK weitergeleitet. Den Vorsitz der AG Kripo hat das BKA permanent inne.

In der IMK konferieren Minister, im AK II hohe Beamte der Ministerialbürokratie, im UA LEX, in der Vorschriftenkommission und in der AG Kripo hauptsächlich leitende Polizeibeamte. Diese drei letztgenannten Gremien liegen an der Schnittstelle von Politik und polizeilicher Exekutive. Hier haben leitende Polizeibeamte institutionalisierten Einfluß auf Gesetzgebungs- und Verordnungsverfahren - also auf die parlamentarische Sphäre des politischen Prozesses.[177] Die Polizei kann mit Hilfe dieser fest installierten, offiziellen Gremien auf polizeipolitische Entscheidungen einwirken und damit Einluß auf ihre eigenen Handlungsdeterminanten (rechtliche Befugnisse, Organisationsstrukturen, Ausbildungsmodalitäten, Vorschriften, personelle und materielle Ressourcen) nehmen. Die Entscheidungskompetenz liegt formal letztendlich bei dem jeweiligen Innenminister beziehungsweise im Fall von Gesetzesänderungen bei den Parlamenten. Doch nach Einschätzung Seiferts setzen sich die Polizisten als Sachverständige mit ihren Vorstellungen häufig durch: "Es ist heute den Polizeiexperten gelungen - das scheint mir ein Problem zu sein -, unter der Maske des Allgemeinen die eigenen Sonderinteressen zu verdecken. Keine gesellschaftliche Gruppe in der Bundesrepublik ist in der Lage, solche Eigenproduktionen der Normen hervorzubringen, die das absegnen, was man macht und was man selbst für richtig hält" (Seifert 1988: 117 f.). Ob Seifert die Macht der Polizei, selbst die Regeln für ihr Handeln setzen zu können, nicht doch etwas überschätzt, ist eine empirische Frage, die in dieser Untersuchung nicht ausführlich behandelt werden kann.

---

177 Aber auch umgekehrt: Hier kann die Politik ihren Einfluß auf die Polizei geltend machen. Ferner dienen diese Gremien als Mittlerinstanzen zwischen Politik und Polizei.

## 3.5 Organisationsstrukturen der nordrhein-westfälischen und der bayerischen Landespolizei und des Bundesgrenzschutzes

Grundsätzliche Regelungen der formalen Organisationsstrukturen und organisatorische Zuständigkeiten sind in den jeweiligen **Polizeiorganisationsgesetzen** der Länder fixiert.[178] Weitergehende Details werden in Durchführungsverordnungen und Verwaltungsvorschriften zum Polizeiorganisationsgesetz, die aus Erlassen des Innenministers hervorgehen, bestimmt.[179]

Sieben **Strukturprinzipien** gelten für alle Organisationen der Länderpolizeien:

Das erste Grundprinzip betrifft die vertikale Struktur der Polizeiorganisation. Sowohl innerhalb der Gesamtpolizeiorganisation eines Landes als auch innerhalb der einzelnen Polizeibehörden herrscht eine hierarchische Ordnung. Polizeiorganisation ist nach der klassischen Organisationstheorie eine durch und durch **hierarchisch geordnete "Autoritätsstruktur"** (Mayntz/Ziegler 1977: 3; Hervorhebung M.W.). Die Führungsverantwortung ist hierarchisch analog dem Aufbau einer Pyramide gestaffelt: Je höher die Position angesiedelt ist, desto seltener gibt es diese Positionen in der Polizei und desto mehr Führungskompetenzen stehen derartigen Positionen zur Verfügung.

Das zweite Organisationsprinzip betrifft ebenfalls die Führungsstrukturen der Polizeiorganisation: Es gilt das **Stab-Linien-System**[180], das seinen Ursprung im Militär hat (Janowitz 1968: 292). Es herrschen also zum einen klare Vorgesetzten- und Weisungsverhältnisse durch die hierarchisch Anordnung von jeweils einem Linienvorgesetzen, der die Befehlsgewalt innehat (das erste Organisationsprinzip); zum anderen ist durch die Einrichtung der Stäbe gewährleistet, daß den Linienvorgesetzten durch Stabsmitarbeiter fachkundig zugearbeitet wird, daß Konzepte entworfen, Maßnahmen geplant und Alternativen vorgeschlagen werden. Die in den Stäben eingesetzten Spezialisten erfüllen dabei nur koordinierende, beratende und der Linie zuarbeitende Funktionen.[181] Stabstellen sind nach dieser Organisationslehre Sackgassenpositionen, die nicht mit Weisungsbefugnis ausgestattet sind. Innerhalb eines Stabes herrscht wie in der Linienorganisation indes eine klare Weisungshierarchie; der Leiter des Stabes ist der Vorgesetzte aller Stabsmitarbeiter.

---

178 In NRW: das 'Gesetz über die Zuständigkeit der Polizei im Lande Nordrhein-Westfalen - Polizeiorganisationsgesetz' in der Fassung vom 7. Februar 1990. In Bayern: das 'Gesetz über die Organisation der Bayerischen Staatlichen Polizei' vom 10. August 1976 (abgedruckt und kommentiert in: Samper/Honnacker 1994). Das Polizeigesetz des Freistaates Sachsen vom 15. August 1994 beinhaltet sowohl Bestimmungen über die polizeilichen Aufgaben als auch über die Polizeiorganisation.

179 So wurde die Vorschrift mit der Ausformulierung der Neuorganisation der Kreispolizeibehörden in NRW formell durch einen Regierungserlaß des Innenministers vom 9. März 1992 (IV A 1 - 0300) angeordnet. In Bayern bestimmt die 'Verordnung zur Durchführung des Polizeiorganisationsgesetzes' (vom 4. Oktober 1992) die Standorte der Polizeibehörden (abgedruckt in: Samper/Honnacker 1994: 198).

180 Vgl. Altmann/Berndt (1994: 185 f.).

181 Stabsspezialist wird ein Beamter durch den Besuch von Fortbildungskursen und das Anlernen im Stab selbst.

Eine strikte Trennung von Stab und Linie, wie von der traditionellen Organisationslehre gefordert, bei der die alleinige Entscheidungskompetenz in den Händen von Linienvorgesetzten liegt, scheint - so meine Erfahrungen aus den Interviews [] - in der Praxis, insbesondere in der Praxis des Protest policing, nicht durchzuhalten zu sein.[182] So kann in Nürnberg der Leiter des Sachgebiets 'Einsatz' als Stellvertreter des Polizeidirektionsleiters durchaus den Polizeiinspektionen Weisungen in Einsatzbelangen geben [], als Stellvertreter des Polizeidirektionsleiters hat er neben seiner Stabsfunktion auch eine Vorgesetztenfunktion.

Bemerkenswerte Konflikte zwischen Vorgesetzten auf Linienstellen, deren Autorität auf ihrer Position basiert, und Stabsmitgliedern, deren Autorität sich von ihrem Spezialistentum ableitet, konnten in den Interviews nicht festgestellt werden. Im übrigen wechseln Polizisten in ihrer Karriere häufig die Verwendung - auch von einer Stab- zu einer Linienfunktion und umgekehrt [].

Das 'Programm für die Innere Sicherheit' von 1974 und die PDV 100 von 1976 haben den Stabsgedanken aufgegriffen und eine einheitliche Gliederung der Führungstäbe gefordert[183] - schon deshalb, um die Zusammenarbeit von mehreren Führungsstäben zu erleichtern. Am 29. August 1978 hat die IMK Grundsätze für Polizeiführungsstäbe nach Beratungen der UA LEX, des AK II und der AG Kripo festgelegt, die mit geringen Abweichungen auch in der PDV 100 (Anlage 5) niedergeschrieben wurden (Altmann/Berndt 1994: 241).[184] Durch die Lehre an der PFA wird diese Struktur der Führungsorganisation den angehenden höheren Polizeiführern vermittelt. Führungsstäbe sollen Koordinations- und Kooperationselemente des "Gesamtsystems" Polizei sein (Altmann/Berndt 1994: 242). Altmann und Berndt (1994: 241) betonen, daß die Gliederungsvorschläge von Führungsstäben den Versuch darstellten, die gesamte polizeiliche Aufbauorganisation (und nicht nur die Stabsorganisation) neu zu ordnen. Die Autoren kritisieren, daß die Einrichtung von Stäben damals wie heute von den wenigsten anerkannt werde und vorhandene 'stabsähnliche' Einrichtungen noch weitgehend den Charakter einer Büroorganisation - zur Erledigung der alltäglich anfallenden Verwaltungsarbeit der Behörde - hätten (Altmann/Berndt 1994: 241).

Drittens gilt das **Territorialprinzip**, das Prinzip der Flächenzuständigkeit für die allgemeine Polizeiarbeit; das heißt, die Polizeidienststellen sind flächenmäßig verteilt und auch unterteilt. In der Fläche ist die Einheit von Schutz- und Kriminalpolizei in den Dienststellen[185] - eine Forderung des PIS 1974 (IMK 1975: B6, Punkt II. 1.) - weitgehend hergestellt.

Das vierte Organisationsprinzip ist die **organisatorische Differenzierung von Spezialdiensten**. Neben den territorialen Untergliederungen gibt es Organisationseinheiten, die Spezialfunktionen ausführen (ein Beispiel hierfür ist die Abteilung 'Staatsschutz').

---

182 Siehe Kapitel VI, Abschnitt 2.

183 Vgl. den Abschnitt 'Führungsorgane' in der PDV 100 (1.6.1.).

184 Die Grundsätze sind in Altmann/Berndt (1994: 243) abgedruckt.

185 Der Begriff 'Dienststelle' soll eine organisatorische Einheit in der Bürokratie (hier: der Polizei) bezeichnen.

Fünftens: Alle Polizeiorganisation der Länder können als eine **Mischung des Territorialprinzips und des Prinzips des funktionalen Spezialisierung** verstanden werden. In den Flächendienststellen werden alle polizeilichen Aufgaben erfüllt, die nicht von den Spezialdienststellen wahrgenommen werden.

Das sechste Organisationsprinzip ist die **Trennung der 'Besonderen Aufbauorganisation' (BAO) von der 'Alltagsaufbauorganisation' (AAO)**[186], die im 'normalen' Polizeibetrieb für die alltägliche Aufgabenwahrnehmung genutzt wird. Die BAO wird für besondere Einsatzlagen, wie Demonstrationen, Fußballspiele, Staatsbesuche, errichtet, um mit der eigens für diesen Einsatzanlaß geschaffenen Organisation effektiver zu agieren.[187] Die Struktur der BAO ist bundesweit vereinheitlicht und durch die PDV 100 sowie durch die Lehre an der PFA vorgegeben. Die Strukturen der AAO varriieren von Land zu Land. Im folgenden beschreibe ich exemplarisch die Organisationsstrukturen der Länderpolizeien von NRW und Bayern.[188]

Nachdem in Bayern die kommunalen Polizeien bis Ende der 70er Jahre peu à peu verstaatlicht wurden[189], orientiert sich das mittlerweile 15 Jahre alte Modell stark an den Vorgaben des Programms für die Innere Sicherheit von 1974. In NRW wurden seit Anfang der 90er Jahre umfassende Organisationsreformen insbesondere der Kreispolizeibehörden und der geschlossenen Einheiten realisiert. Das Polizeipräsidium Düsseldorf hat die Organisationsreform 1994 durchgeführt. Hier kann ich also ein 'frisch renoviertes' Modell vorstellen.

Siebtens ist die **Polizeiorganisation nach einem dreiteiligen hierarchischen Schema** gemäß dem Prinzip der Flächenzuständigkeit strukturiert: Die obere Ebene ist die Landesebene, die mittlere die Bezirksebene und die untere die Kreisebene. Das funktionale dreiteilige Schema der Steuerung durch die Ministerialverwaltung, der Aufsicht durch die Mittelinstanz und der

---

186 Vgl. Altmann/Berndt (1994: 154 f.).

187 Siehe Kapitel VI, Abschnitt 2.

188 Das sächsische Polizeiorganisationsmodell soll hier nicht vorgestellt werden. Zum einen gleicht es sehr den Strukturen (und den Begrifflichkeiten) der Polizei Bayerns; zum anderen stehen in Sachsen grundlegende Organisationsreformen an, so daß eine Beschreibung bald Makulatur werden könnte.
Bayern und Baden-Württemberg waren die beiden 'Patenländer' Sachsens; NRW übernahm die 'Patenschaft' für das Land Brandenburg. Diese 'Patenlösung', das heißt die Zuordnung von West- zu Ostländern, beschloß die IMK schon vor der staatlichen Vereinigung am 29. Juni 1990. Auch aufgrund dieser 'Lösung' entwickelte sich der Transformationsprozeß der Ost-Polizeiorganisationen nach folgendem Schema: zuerst schnelle Übernahme und danach Modernisierung der Organisationsstrukturen. Es wurden bestehende und bewährte Organisationsmuster aus dem westlichen Patenland übernommen und übertragen. Priorität hatte der schnelle Aufbau einer funktionierenden, wenn auch nur 'suboptimal' arbeitenden Polizeiorganisation, um die Polizei angesichts der im Vergleich zu den Zeiten vor 1989 steigenden Kriminalität im Beitrittsgebiet möglichst schnell einsatzfähig zu machen. Erst nach vollendeter Installation der alten Strukturen werden diese reformiert, indem zum einen allgemeine Defizite beseitigt werden, die in allen Polizeien der Republik auftauchen, und indem zum anderen landesspezifische Anpassungen vorgenommen werden.

189 Die Polizeibehörde Nürnberg war vormals auch eine kommunale Behörde.

Ausführung durch die untere Ebene gilt grundsätzlich für die Verwaltung (Mayntz 1985: 218), so auch für alle Länderpolizeiorganisationen.

Weil in Bayern aufgrund der Trennung der Polizeiorganisation von der übrigen Verwaltungsorganisation die Gebiete der unteren Polizeibehörden nicht mit den Kreisgrenzen der Verwaltung übereinstimmen müssen (sie auch mehrere Kreise abdecken können), sollen im folgenden die Behörden auf unterer Ebene als 'lokale Polizeibehörden' bezeichnet werden. Die jeweils vorgesetzte Behörde verfügt gemäß dem hierarchischen Prinzip über die Dienst- und die Fachaufsicht und damit ein Weisungsrecht gegenüber den ihr untergebenen Behörden. Der Großteil der polizeilichen Arbeit, so auch Protest policing wird von den jeweiligen Polizeibehörden auf lokaler Ebene verrichtet; hier arbeitet auch die Masse der Beamten. Eine lokale Polizeibehörde ist wiederum flächenmäßig in Dienststellen unterteilt, die in den beiden zu vergleichenden Bundesländern Bayern und NRW Inspektionen heißen. Damit hören aber die organisatorischen Gemeinsamkeiten in beiden Ländern schon auf. Differenzen resultieren neben den unterschiedlichen Polizeitradtionen der Länder nicht zuletzt aus den unterschiedlichen Polizeipolitiken der Alliierten (die Briten in NRW, die US-Amerikaner in Bayern) in ihren jeweiligen Besatzungszonen nach 1945.[190]

Auf den folgenden detailreichen Beschreibungen der verschiedenen Polizeiorganisationen baut das Kapitel VI auf, in dem erläutert wird, wer im Polizeieinsatz was entscheidet. Je nach Interesse können diese Abschnitte unterschiedlich aufmerksam gelesen werden. Zum Verständnis von Kapitel VI hilft auch der Blick auf die Organigramme in Anhang 3.

### 3.5.1 Die Polizeiorganisation in Nordrhein-Westfalen, die Organisation des Polizeipräsidiums Düsseldorf

An der Spitze der Polizei in NRW steht der **Innenminister**, dem ein Staatssekretär untersteht. Das Ministerium ist in sechs Abteilungen untergliedert (Stand 1994). Eine dieser Abteilungen (die Abteilung 'IV') ist die **Polizeiabteilung**. Die Polizeiabteilung und letztverantwortlich der Minister nehmen die Dienst- und die Fachaufsicht über die Polizeibehörden des Landes wahr (Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen 1991: 24). Eine andere Aufgabe der Polizeiabteilung liegt in der Gesetzes- und Verordnungsvorbereitung. Sie übt auch eine gewisse Mittlerfunktion zwischen Parlament und Polizeiapparat aus. Die Polizeiabteilung ist ein wichtiger Ort der Polizeipolitik. Überdies spielt sie auch eine nicht unerhebliche Rolle bei der Entwicklung von Einsatzkonzepten. So wurde die sogenannte 'NRW-Linie' in der Polizeiabteilung in Zusammenarbeit mit hohen Polizeibeamten entwickelt.[191] Weitere arbeitsintensive Aufgabenfelder der Polizeiabteilung liegen im Personalwesen (Einstellung der Beamten, Erstellung von Personalplänen etc.) und in der Haushalts- und Wirtschaftsverwaltung (Erstellen von Haushaltsplänen für den Landeshaushalt). Ferner ist die

---

190 Vgl. Boldt (1992: 28) und Werkentin (1984: 23 ff.).

191 Siehe Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (1991: 25). Siehe Kapitel VII, Abschnitt 3.

Polizeiabteilung für die Ausstattung der Landespolizei zuständig und bewahrt so einen einheitlichen Ausrüstungsstandard im Land.[192]

Neben der territorialen Gliederung des Landes in fünf **Regierungspräsidien** gibt es noch **Polizeieinrichtungen mit spezifischen Funktionen**, wie das Landeskriminalamt (LKA), die Direktion der Bereitschaftspolizei, die Landeskriminalschule etc.[193]

Den **Bezirksregierungen** bilden die mittlere Instanz zwischen LMI und Kreispolizeibehörden. Sie sind gegenüber den Kreispolizeibehörden, die ihnen in fach- und dienstaufsichtlicher Hinsicht unterstehen, weisungsbefugt. Zu den Aufgaben der Bezirksregierung gehört unter anderem, die Kreispolizeibehörden in Fragen der Aus- und Fortbildung, des Einsatzes der Polizei, der Datenverarbeitung und der Organisation zu unterstützten (Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen 1994: 12). Eine Bezirksregierung als mittlere Landesbehörde hat sechs Abteilungen (Stand September 1992). In der Abteilung 2 bearbeiten drei (der acht) Unterabteilungen Polizeiangelegenheiten: die Unterabteilung 'Verwaltung und Logistik', die Unterabteilung 'Gefahrenabwehr/ Strafverfolgung der Polizei' und die Unterabteilung 'Führungs- und Einsatzmittel der Polizei'. Polizeiangelegenheiten sind also auf der Bezirksebene nur eines von vielen Aufgabenfeldern, die eine Bezirksregierung zu bearbeiten hat.

An der Spitze von **Kreispolizeibehörden** kann ein Oberkreisdirektor (der als kommunaler Kreisbeamter mit der Wahrnehmung der Polizeiaufgabe vom Staat im Wege der Organleihe beauftragt wird) oder - in den größeren Städten des Landes - ein Polizeipräsident stehen. Im zweiten Fall heißt dann die Kreispolizeibehörde Polizeipräsidium. Der Polizeipräsident wird in der Öffentlichkeitsarbeit von einer Pressestelle unterstützt. Ansonsten ist die Grundstruktur in allen Kreispolizeibehörden - egal ob an der Spitze ein Polizeipräsident steht oder nicht - nahezu identisch:

Das **Polizeipräsidium Düsseldorf**[194] ist der Bezirksregierung Düsseldorf unterstellt. Ihm steht der Polizeipräsident als Behördenleiter vor. Ein Polizeipräsident in NRW ist ein 'politischer' Verwaltungsbeamter und kein Polizeivollzugsbeamter.

Ein **Polizeibeirat** bildet die Brücke zwischen der Polizei, kommunaler Selbstverwaltung und der Bevölkerung. Solche Räte gibt es sowohl bei den Kreispolizeibehörden als auch bei den Bezirksregierungen (Engelhardt 1994: 38).[195] Gewählt werden die elf Mitglieder im Beirat von den Vertretungen der Kreise und kreisfreien Städte. Sie setzen sich aus Mitgliedern der Vertretungskörperschaften zusammen, aber auch andere wahlberechtigte Bürger können in das Gremium gewählt werden. Es sind also keine Polizisten im Beirat vertreten. Ein

---

192 In vier Gruppen ist die Polizeiabteilung aufgeteilt (Stand 15. November 1993): a) allgemeine Angelegenheiten, Recht, b) Personal- und Haushaltsangelegenheiten, Aus- und Fortbildung, c) Einsatz und Stärke der Polizei, Inspektionen, Verkehr, d) Kriminalitätsangelegenheiten, Polizeitechnik.

193 Siehe Organigramm 1.1 im Anhang 3.

194 Siehe Organigramm 1.2 im Anhang 3.

195 In NRW wurden die Beiräte im Zuge der Verstaatlichung der Polizei 1953 eingeführt (Engelhardt 1994: 38).

Polizeibeirat nimmt Funktionen eines Ombudsmanns wahr, an den sich Bürger, aber auch die Gremien der kommunalen Selbstverwaltung bei Anfragen, Verbesserungsvorschlägen polizeilicher Arbeit oder auch im Falle polizeilicher Willkür wenden können.

Die Grundstruktur einer jeden Kreispolizeibehörde ist immer die gleiche: eine **Zweiteilung in die Abteilungen** 'Verwaltung und Logistik' (VL), die sich um Verwaltungs-, Personal- und Materialangelegenheiten kümmert, und die Abteilung 'Gefahrenabwehr und Strafverfolgung' (GS). Die **Abteilung 'GS'** ist die 'eigentliche' Vollzugspolizei des Präsidiums. In Düsseldorf sind hier rund 2200 Polizeibeamte beschäftigt (Bülow 1994: 126). Schon die Bezeichnung 'GS' signalisiert die Verzahnung von Kripo und Schupo in einer Organisation.

Der Abteilungsleiter ist der höchste Vollzugspolizist in Düsseldorf. Unterstützt wird der Abteilungsleiter von seinem rund 80 Mitarbeiter starken **Abteilungsstab** [], dem wiederum ein Abteilungsstabsleiter vorsteht. Der Abteilungsstab ist aus drei Dezernaten (Einsatz-, Kriminalitäts- und Verkehrsangelegenheiten) und dem **Führungs- und Lagedienst** mit Leitstelle und Lagezentrum aufgebaut. Der 80köpfige Mitarbeiterstab teilt sich jeweils zur Hälfte auf den Führungs- und Lagedienst und auf die drei Dezernate auf []. In der **Leitstelle** gehen die Notrufe ein (Rufnummer 110). Hier wird der Einsatz von Polizisten innerhalb der AAO gesteuert, also auch der Einsatz von Polizeistreifen; und hier sitzt auch der 'Polizeiführer vom Dienst'.[196] Das **Lagezentrum** ist die zentrale Informationssammelstelle, die für die Erstellung und die tägliche Fortschreibung des Gesamtlagebilds verantwortlich ist.[197]

Im Stabsbereich 'Einsatz', dem **Dezernat 'GS 1 Einsatzangelegenheiten'** werden neben der generellen Regelung des täglichen Dienstes auch größere Einsätze geplant, Einsatzkonzeptionen entworfen und Führungsentscheidungen vorbereitet. Eine Besonderheit des Düsseldorfer Präsidiums ist die Einrichtung eines **ständigen Stabes** im Dezernat 'GS 1', der sich ausschließlich mit schwerwiegenden Ereignissen und Gefahrenlagen stabsmäßig auseinandersetzt und Szenarien entwirft [].[198]

Die Abteilung 'GS' ist in mehrere **Unterabteilungen** unterteilt, die wiederum einerseits territorial und andererseits funktional gegliedert sind. Die territoriale Untergliederungen bilden die Polizeiinspektionen, die für einzelne Stadtteile verantwortlich sind. In Düsseldorf sind das fünf: Nord, Ost, Süd, Süd-West und Mitte. Die funktionalen Einheiten sind:

- **Zentrale Kriminalitätsbekämpfung**: Hier werden die besonders sozialschädlichen Straftaten und die Schwerstkriminalität verfolgt.
- **Polizeisonderdienste**: Neben der Reiterstaffel und der Diensthundestaffel sind hier auch die geschlossenen Einheiten der Kreispolizeibehörde organisatorisch integriert. Seit 1996 hat diese Unterabteilung die Bezeichnung Bereitschaftspolizei/Polizeisonderdienste.

---

196 Zu dessen Aufgaben siehe Kapitel VI, Abschnitt 2.

197 Siehe Kapitel VI, Abschnitt 2.

198 Der ständige Stab ist nicht nur für den Kreis Düsseldorf zuständig []. Er wird auch bei besonderen Einsatzanlässen eingesetzt, die eigentlich in das Zuständigkeitsgebiet einer Kreispolizeibehörde der Nachbarregion fallen, die aber nicht mit einer derartigen polizeilichen Infrastruktur ausgestattet ist.

- **Spezialeinheiten** wie die Spezial- und die Mobilen Einsatzkommandos, die - wie die ständigen Führungsstäbe auch - nur in einigen Polizeipräsidien (nämlich in Köln, Düsseldorf, Essen und Dortmund) angesiedelt sind (Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen 1994: 10 f.);
- und schließlich verfügt auch der polizeiliche **Staatsschutz** über eine eigene Unterabteilung. Das ist zum Grundverständnis wichtig: Der Staatsschutz gehört zur Polizei (und nicht zu den Ämtern für Verfassungsschutz) und nimmt daher auch - spezielle - Polizeiaufgaben wahr, nämlich die Strafverfolgung im Feld der politisch motivierten Kriminalität.[199]

Jeder Leiter einer Unterabteilung - ob einer Polizeiinspektion oder einer funktionalen Unterabteilung - ist ein Angehöriger des höheren Dienstes.

Das Stab-Linie-Grundmuster der Behördenführung 'Leiter einer Dienststelle (als Linienvorgesetzter) plus ihn beratenden Stab' findet sich auch in den **Polizeiinspektionen**. Dem Inspektionsleiter steht eine Führungsstelle zur Verfügung, die (wie der Abteilungsstab auf Präsidiumsebene) in die Bereiche 'Einsatz-, Kriminalitäts- und Verkehrsangelegenheiten' untergliedert ist; dazu kommt noch der Bereich 'Innerer Dienst'. Auch für die Inspektion gilt das Grundprinzip der Mischung aus territorialer Gliederung[200], und funktionaler Gliederung (den Kriminal- und Verkehrskommissariaten) auf einer Ebene.

### 3.5.2 Die Polizeiorganisation in Bayern, Mittelfranken und Nürnberg

Der große Unterschied der bayerischen Polizeiorganisation[201] zu der in NRW liegt in der eigenständigen Polizeibehörde auf Bezirksebene, dem Polizeipräsidium mit einem Polizeipräsidenten an der Spitze. Die Polizeiorganisation bildet also einen einheitlichen und eigenständigen Strang neben der allgemeinen Verwaltungsorganisation.

Das **Polizeipräsidium** - die Polizeivollzugsbehörde auf Bezirksebene - hat keine Einsatzkräfte. Es betreibt auch keine aktive Informationsbeschaffung; es dient als Mittlerinstanz zwischen den lokalen Polizeibehörden und dem **Innenministerium**. Ansprechpartner im Ministerium ist die dort für die Polizei zuständige Abteilung 'Öffentliche Sicherheit und Ordnung' (I C) und insbesondere eines seiner sechs Sachgebiete, das Sachgebiet 'Einsatz, Dienstbetrieb, Organisation und Öffentlichkeitsarbeit der Polizei' (I C 5).[202] Im Polizeipräsidium Mittelfranken arbeiten (einschließlich der Nicht-Beamten) 145 Beschäftigte (Stand Mai 1995 []).

---

199 Durch seine Aufgabenstellung und insbesondere durch die informationelle Zusammenarbeit mit dem Verfassungsschutz bewegt sich der Staatsschutz in einer Grauzone zwischen geheimdienstlicher und polizeilicher Tätigkeit. Zur Zusammenarbeit von Verfassungsschutz und Staatsschutz siehe auch Kapitel VI, Abschnitt 3.2.

200 Die Inspektion besteht aus einer Hauptwache und - wenn vorhanden - aus einer oder mehreren territorial verteilten Polizeiwachen.

201 Siehe Organigramm 2.1 im Anhang 3.

202 Leiter des Sachgebietes 'I C 5' im LMI ist ein Ministerialrat; der Leiter 'E 2' ist ein Polizeioberrat. Polizeibeamte in der obersten Führungsstelle im Bayerischen Staatsministerium des Innern gehören im Sinne von Artikel 1 PAG und Artikel 1 POG der Polizei an

Beim Polizeipräsidenten beginnt die Begriffsverwirrung im Ländervergleich der Polizeiorganisationen. Denn: **Polizeipräsident** ist nicht gleich Polizeipräsident. In NRW ist der Polizeipräsident der Behördenleiter einer unteren Polizeibehörde (einer Kreispolizeibehörde); in Bayern ist der Polizeipräsident der Chef einer Mittelbehörde (auf Bezirksebene). In Bayern tragen die Polizeipräsidenten Uniform, sie sind Vollzugsbeamte (auf Lebenszeit); zum Teil sind es Polizeibeamte, die die Einheitslaufbahn durchschritten haben; die Mehrzahl besteht aus gelernten Juristen, die direkt in den höheren Dienst eingestiegen sind. In NRW sind die Polizeipräsidenten indes 'zivile' Behördenleiter und politische Beamte, die durch Entscheidung der Landesregierung, faktisch vom Innenminister bestimmt werden. Der erste nordrhein-westfälische Ministerpräsident Karl Arnold hat die Tradition eingeführt, die Polizeipräsidenten nach dem Parteienproporz auszuwählen.[203] Zumeist haben Polizeipräsidenten in NRW eine juristische Ausbildung genossen.[204]

Unterhalb des Bayerischen Staatsministeriums des Innern sind sechs **Flächenpräsidien** und vier weitere **funktional spezifizierte Polizeieinrichtungen** (das Präsidium der Bereitschaftspolizei[205], das LKA, das Polizeiverwaltungsamt und - eine Besonderheit Bayerns - das Präsidium der Grenzpolizei) angesiedelt. Den Schutz der Landesgrenzen übernimmt im Freistaat Bayern nicht der BGS, sondern aus Souveränitätsgründen ein landeseigener Grenzschutz.[206] Die Flächenpräsidien orientieren sich in ihrer Aufteilung an den Regierungsbezirken. Zwei Ausnahmen gibt es: Die Großstadt München hat ihr eigenes Präsidium und die zwei Bezirke Niederbayern und Oberpfalz müssen sich ein Präsidium teilen. Das Polizeipräsidium Mittelfranken weist im Gegensatz zu den anderen Bezirken eine Mischstruktur aus ländlichen Gebieten und großstädtischem Ballungsraum auf.

Ein Präsidium ist in mehrere **Polizeidirektionen** unterteilt. Es gibt Flächenpolizeidirektionen, die für bestimmte territoriale Schutzbereiche zuständig sind (so die Polizeidirektion Nürnberg), und es gibt funktional spezialisierte Polizeidirektionen wie die Polizeidirektion Spezialeinheiten Nordbayern, in denen Spezialeinsatzkommandos und Mobile

---

(Samper/Honnacker 1994: 18). Im I C 5 ist auch das Lagezentrum des Ministeriums untergebracht. Die anderen Sachgebiete der Abteilung 'I C' sind: I C 1 'Ausrüstung und Versorgung der Polizei', I C 2 'Recht der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, Meldewesen', I C 3 'Personal der Polizei und des Bayerischen Landesamtes für Verfassungsschutz, Aus- und Fortbildung', I C 4 'Straßenverkehrsrecht' und I C 6 'Informations- und Kommunikationswesen der Polizei, grundsätzliche Angelegenheiten aller Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben'.

203 Berlin ist das einzige Bundesland, in dem der Polizeipräsident vom Parlament (dem Berliner Abgeordnetenhaus) gewählt wird (und auch abberufen werden kann).

204 Ein Polizeipräsident muß in NRW in seiner beruflichen Laufbahn bis zu seiner Berufung zum Präsidenten auch nichts mit Polizei zu tun gehabt haben []. Siehe auch Kapitel VII, Abschnitt 4.2.

205 Das Bayerische Fortbildungsinstitut der Polizei in Ainring, das insbesondere für Fortbildung des mittleren und gehobenen Dienstes zuständig ist, ist der Bepo organisatorisch angeschlossen.

206 Es gibt Überlegungen im Bayerischen Innenministerium, die Grenzpolizei in die Landespolizei einzugliedern. Laut Bayerischem Innenministerium ist dies bis zum Beitritt Österreichs zum Schengener Abkommen jedoch kein Thema (Schreiben des Innenministeriums vom 4. Juli 1995).

Einsatzkommandos organisiert sind. Die Polizeibehörden auf Kreisebene sind nicht immer mit den jeweiligen Stadt- oder Landkreisgrenzen identisch[207]; das Territorium der Polizeidirektion Nürnberg deckt sich allerdings mit dem Stadtgebiet Nürnberg. Eine Polizeidirektion ist territorial in Inspektionen (in der Nürnberger Polizeidirektion: Mitte 1, Mitte 2, Ost, West, Süd) und zusätzlich funktional in eine Kriminal- und eine Verkehrspolizeiinspektion gegliedert. Hier muß auf eine Besonderheit der Nürnberger Polizei hingewiesen werden, die eine eigene Kriminaldirektion aufweist. Begründet wird dies mit organisatorischen Zugeständnissen an den Raum Nürnberg, der ein großstadtspezifisch höheres Verbrechensaufkommen aufweist. Die Kriminaldirektion ist in Fragen ihrer internen Organisationsmaßnahmen weitgehend selbständig; in übergeordenten Fragen, zum Beispiel bei Großeinsätzen, ist der Leiter der Polizeidirektion Nürnberg als der Verantwortliche des Schutzbereichs Nürnberg der Kriminaldirektion vorgesetzt; das heißt, er kann Personal anfordern, Aufträge an die Kriminaldirektion erteilen und den Schutzbereich gegenüber anderen Behörden vertreten []. Damit soll auch in der Polizeidirektion Nürnberg die Einheit von Schutz- und Kriminalpolizei gewahrt bleiben. In der Polizeidirektion Nürnberg arbeiten etwas über 1000 Beamte [], in der Kriminaldirektion Nürnberg rund 300 Beschäftigte.[208] Die Leiter der Inspektionen sind (wie in Düsseldorf auch) Polizeivollzugsbeamte des höheren Dienstes. Manche Inspektionen haben als Untereinheiten nochmals kleine Polizeistationen. Sowohl in Bayern als auch in NRW wird die Arbeit in den Inspektionen in zeitlichen Schichten, in den Dienstgruppen geleistet. Damit ist die Besetzung der Dienststelle 'rund um die Uhr' gewährleistet. Der **Dienstgruppenleiter**, ein Beamter im gehobenen Dienst, ist der Leiter einer Schicht in einer Inspektion [].

Das **Polizeipräsidium** ist in drei Abteilungen mit jeweils einem Leiter gegliedert.[209] Die Abteilung 'Personal', die große Teile der Personalverwaltung der dem Präsidium unterstehenden Polizeidirektionen bearbeitet, die Abteilung 'Versorgung' und die Abteilung 'Einsatz'. Die Abteilung 'Einsatz' ist wiederum in vier Arbeitsgebiete aufgeteilt: E 1 Organisation und Dienstbetrieb, E 2 Ordnungs- und Schutzaufgaben, E 3 Verbrechensbekämpfung und E 4 polizeiliche Verkehrsaufgaben. Nach dieser Vierer-Einteilung (E 1 bis E 4) sind die Stäbe im Bereich Einsatz (die sogenannte E-Schiene) auf allen drei Hierarchieebenen der Landespolizei (Land, Bezirk, Kreis) - mit kleinen Abweichungen - geordnet.

E 2 ist für das 'Einsatzgeschäft' (Organisation, geschlossene Einheiten, Einsatzvorbereitung und -planung, Entwicklung von Konzeptionen []) verantwortlich. Im Polizeipräsidium Mittelfranken ist der Leiter 'E 2' zusätzlich für die Spezialeinheiten Nordbayern (die wiederum in einer eigenen Polizeidirektion organisiert sind) zuständig - soweit das Ministerium nicht selbst die Zuständigkeit übernimmt [].

---

207 Siehe oben: Abschnitt 3.5.

208 Die Polizeidirektion Leipzig hat knapp 1600 Polizeivollzugsbeamte. Das ihr vorgesetzte Polizeipräsidium Leipzig rund 400 Beschäftigte []. Das sind wesentlich mehr als im Polizeipräsidium Mittelfranken mit seinen rund 150 Beschäftigten. Diese personelle Überbesetzung ist Grund für die Bestrebungen, die Mittelinstanz zu reformieren oder gar ganz als eigenständige Instanz abzuschaffen.

209 Siehe Organigramm 2.2 im Anhang 3.

Eine **Polizeidirektion**[210] hat neben dem Sachgebiet 'Einsatz' auf Stabsebene ein Direktionsbüro, das logistische Aufgaben übernimmt und im groben dem Stabsbereich 'E 1 (Organisation und Dienstbetrieb)' der Abteilung 'Einsatz' auf Präsidiumsebene entspricht, und ein Sachgebiet 'Technik'. Bei der Nürnberger Polizei ist das Sachgebiet 'Technik' im Sachgebiet 'Einsatz' als Referat integriert, Teile der Aufgaben des Sachgebietes 'Technik' übernimmt auch die Polizeidirektion 'Zentrale Dienste Mittelfranken'. Ansonsten ist das Sachgebiet 'Einsatz' analog der Abteilung 'Einsatz' auf Präsidiumsebene in Arbeitsfelder gegliedert: E 2 Ordnungs- und Schutzaufgaben, E 3 Verbrechensbekämpfung, E 4 Verkehr. Das Sachgebiet 'Einsatz' kann hinsichtlich seiner funktionalen Zielsetzung mit dem Abteilungsstab im nordrhein-westfälischen Modell verglichen werden. Wie die Position des Leiters des Sachgebietes 'Einsatz' mit dem Abteilungsstabsleiter im NRW-Modell, so ist die Stelle 'E 2 Ordnungs- und Schutzaufgaben' mit dem Dezernat 'GS 1 Einsatzangelegenheiten' vergleichbar.

Im Unterschied zu NRW ist in Bayern der **Staatsschutz** organisatorischer Bestandteil der Kriminalpolizei (der Kriminalinspektionen, im 'Spezialfall' Nürnberg der Kriminaldirektion). In NRW sitzt der Staatsschutz in einer eigens für ihn eingerichteten Unterabteilung. Auf Inspektionsebene gibt es in beiden Ländern keinen institutionalisierten Staatsschutz. In Bayern gibt es zusätzlich auf Bezirksebene im Präsidium in der Abteilung 'Einsatz E 3 Verbrechensbekämpfung' einen Sachbereich 'Staatsschutz'.

Im Präsidialbüro des Polizeipräsidenten arbeitet auch der **Pressesprecher**. Da in Nürnberg Polizeipräsidium und Polizeidirektion im selben Gebäudekomplex untergebracht sind, bedient sich die Polizeidirektion der Pressestelle des Präsidiums; andere Direktionen können durchaus eigene Pressesprecher beschäftigen [].

### 3.5.3 Der organisatorische Aufbau des Bundesgrenzschutzes

Der BGS wird vom Bund gerne - nicht ohne den politischen Hintergedanken, Kompetenzen der Länder verstärkt an sich zu ziehen - als Bundespolizei bezeichnet. De facto ist er das angesichts seiner Organisations- und Personalstruktur und seiner rechtlichen Befugnisse auch.[211]

Der oberste Dienstherr des BGS ist der Bundesinnenminister. Wie oben dargestellt, verfügt die Abteilung 'Polizeiangelegenheiten' über zwei Unterabteilungen, die BGS-Belange bearbeiten.[212]

Neben der zentralen Aus- und Fortbildungsinstitutionen des BGS, der Grenzschutzschule in Lübeck[213] und den Schulen für Grenzschutz/Luftsicherheit und Bahnpolizei[214] und den

---

210 Siehe Organigramm 2.3 im Anhang 3.

211 Siehe oben: Abschnitt 1.2 und Abschnitt 2.1.

212 Zur Organisation des BGS siehe Organigramm 3.1 im Anhang 3.

Verwaltungs- und Logistikinstitutionen der Grenzschutzdirektion in Koblenz bilden die **Grenzschutzpräsidien** das Rückrat der Polizeiarbeit des BGS. Die fünf Präsidien (Nord, Ost, Mitte, West, Süd) decken das gesamte Gebiet der Bundesrepublik ab, das Grenzschutzpräsidium (GSP) Ost beispielsweise die Gebiete Berlins, Sachsens und Brandenburgs.

Das **Präsidium**[215] ist die Organisation, unter deren Dach alle Funktionsbereiche des BGS vereint sind: die Grenzschutzämter mit ihren einzelnen Grenzschutzstellen, die für die Grenzüberwachung und Luftsicherheit zuständig sind; die Schule des GSP[216], die Bahnpolizei und die Grenzschutzabteilungen, in denen die geschlossenen Einheiten untergebracht sind. Chef der Behörde ist ein uniformierter Präsident, ein Vollzugspolizist. Ihm ist direkt ein Sachgebiet 'Öffentlichkeits- und Pressearbeit' unterstellt. Die Dachorganisation Grenzschutzpräsidium ist ähnlich wie das Polizeipräsidium in NRW in zwei **Abteilungen** unterteilt, von denen die eine sich um die 'zivile' Verwaltungsarbeit kümmert und die andere den originär polizeilichen Bereich abdeckt. Diese Abteilung 1 ist in ein Lagezentrum und drei **Stabsbereiche** unterteilt. Der Stabsbereich 'Einsatz' ist mit den verschiedenen Handlungsfeldern des BGS betraut, die jeweils in **Sachbereiche** unterteilt sind: Grenzpolizei, Luftsicherheit, Bahnpolizei und Verbände. Neben dem Stabsbereich 'Einsatz' gibt es noch einen Stabsbereich 'Aus- und Fortbildung' und einen Stabsbereich 'Führungs- und Einsatzmittel'. Jedem Stabsbereich, wie jedem Sachbereich auch, steht ein leitender Polizeibeamter vor.

## 3.6 Organisationsstrukturen und personelle Stärke der geschlossenen Polizeieinheiten

Geschlossene Einheiten werden in der PDV 100 (Anlage 6) als "in der allgemeinen Aufbauorganisation taktisch gegliederte und unter einheitlicher Führung stehende Polizeikräfte" definiert. Sie sind zwar bundesweit weitgehend standardisiert ausgerüstet, ihre Integration in die Alltagsaufbauorganisation variiert jedoch. Es gibt geschlossene Einheiten in den jeweiligen Polizeibehörden auf lokaler Ebene, auf Landesebene (die Bereitschaftspolizeien der Länder) und auf Bundesebene (die Verbände des BGS). Dies ist wichtig festzuhalten: Einsätze anläßlich von Protestaktionen werden nicht nur von der Bepo und dem BGS 'bewältigt', sondern ein Großteil der Einsätze wird auch von Einheiten der lokalen Polizeibehörden übernommen. Die Polizeidirektion Nürnberg hat zwei derartige Einsatzzüge, das Polizeipräsidium Düsseldorf eine Hundertschaft (Stand 1994).

Eine Zwitterstellung zwischen geschlossenen Einheiten und Polizeieinzeldienst nehmen die sogenannten **Alarmeinheiten** ein, die sich aus Einzeldienst tuenden Schutzpolizisten zusammensetzen, die insbesondere bei sogenannten (unerwarteten) Ad-hoc-Lagen, bei denen

---

213 Die Abteilung 'BGS' in der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, in der die BGS-Kommissarsanwärter geschult werden, ist organisatorisch in die Grenzschutzschule integriert.

214 Die ebenfalls zur Grenzschutzschule in Lübeck gehören.

215 Zur Organisation des GSP Ost siehe Organigramm 3.2 im Anhang 3.

216 Die Hauptwachtmeister-Anwärter gehen dort zur Schule.

keine anderen geschlossenen Einheiten mobilisierbar sind, aufgerufen werden. Ihre Organisationsstrukturen im Einsatz ähneln denen anderer geschlossener Einheiten.[217]

Die Einheiten der Bepo, des BGS und der lokalen Polizeibehörden sind im Grunde gleichartig gegliedert, ausgebildet und ausgerüstet und damit im Einsatz kompatibel []. Der Unterschied ist, daß die Bereitschaftspolizei- und BGS-Abteilungen im Gegensatz zu den Einheiten der lokalen Polizeibehörden in Gemeinschaftsunterkünften kaserniert sind. Der **Aufbau der geschlossenen Einheiten** ist streng hierarchisch in mehrere Ebenen strukturiert. Es herrscht die klassische militärische Einteilung in Gruppe, Zug, Hundertschaft und Abteilung. Die Gruppe besteht aus ungefähr zehn Beamten. Drei Gruppen bilden einen Zug, eine Hundertschaft drei Züge, und eine Abteilung[218] besteht aus vier Hundertschaften.[219] Im BGS werden hierfür militärähnliche Begrifflichkeiten verwendet: Ein Zug wird eine Teileinheit genannt, eine Hundertschaft eine Einheit und eine Abteilung ein Verband.

Die strenge Dreiteilung gemäß der klassischen Militärorganisation kann zur groben Orientierung dienen. In vielen Bundesländern weicht die organisatorische Strukturierung von dieser klassischen Einteilung etwas ab. Zum einen kann die Zahl der Züge pro Hundertschaft, zum anderen kann de facto die Zahl der Beamten pro Hundertschaft stark variieren. Eine Hundertschaft kann aus diesem Grunde weit über und weit unter hundert Personen umfassen.[220]

Die Polizeiorganisation der geschlossenen Einheiten ist ebenfalls nach dem Stab-Linien-Modell strukturiert. Jeder dieser Einheiten steht ein Polizeibeamter als **Linienvorgesetzer** mit Weisungsbefugnis für seine Mitarbeiter vor. Jedem Hundertschaftsführer und Abteilungsführer steht ein Stab zur Seite, der ihm zuarbeitet und Entscheidungshilfen präsentiert.

Der **Aufbau von Bepo- und BGS-Abteilungen** ist nahezu identisch. Im folgenden soll der Aufbau einer Grenzschutzabteilung vorgestellt werden.[221] Eine Abteilung besteht in der Regel aus zwei Einsatzhundertschaften, einer Stabshundertschaft und einer Ausbildungshundertschaft, in der Polizeihauptwachtmeister-Anwärter (also der mittlere Dienst) geschult werden.[222]

---

217 Siehe Kapitel VI, Abschnitt 2.

218 Nicht zu verwechseln ist eine derartige Abteilung mit der Abteilung 'GS' in der Organisation einer Kreispolizeibehörde in NRW.

219 In den Bundesländern mit mehr als zwei Abteilungen sind Direktionen oder Präsidien der Bepo als Führungs- und Aufsichtsorgan eingerichtet (Blessmann: 1986: 2).

220 Das Soll einer Einsatzhundertschaft liegt nach dem Organisations- und Gliederungsplan der Bereitschaftspolizeien der Länder bei 149 Beamten (Heinsen 1992: 35). Auch diese Stärkevorgabe scheint bundesweit nicht einheitlich gehandhabt zu werden. In der niedersächsischen Bepo liegt die Stärke einer Hundertschaft bei 128 Beamten; ein Zug besteht hier aus 25 (bis zu 30) Beamten und eine Gruppe hat neun Leute (Reformkommission 1992: 26, 30).

221 Zur Organisation der Grenzschutzabteilung 'Ost 2' siehe Organigramm 3.3 im Anhang 3.

222 Eine der Ausnahmen dieser Regel ist beispielsweise die Abteilung 'Ost 2' des BGS, die aus drei Einsatzhundertschaften und einer Stabshundertschaft besteht, aber keine Ausbildungshundertschaft aufweisen kann (siehe Organigramm 3.3 im Anhang 3).

Dem **Abteilungsführer** ist ein **Abteilungsstab** zugewiesen. Dieser besteht aus zwei Teilen: Der eine Teil, der sogenannte Führungsstab, kümmert sich um Einsatzangelegenheiten im weitesten Sinne; er ist wiederum in mehrere funktional differenzierte Stabsbereiche unterteilt. Der andere Teil des Abteilungsstabes bildet die Verwaltung. Eine Abteilung ist im Alltagsorganisationsgefüge eine relativ autonome Einheit, die sich eigenständig um ihre eigenen Verwaltungsangelegenheiten kümmert.

Die **Einsatzhundertschaften** werden mit ihren Zügen und Gruppen, wie ihr Name schon nahelegt, bei Einsätzen zu besonderen Anlässen, also Demonstrationen, Fußballigaspielen, Staatsbesuchen etc., eingesetzt. Die Führung einer Einheit übernimmt der Hundertschaftsführer (in der Regel im Dienstrang eines Hauptkommissars), dem hierbei eine Führungsgruppe mit ungefähr acht Mitarbeitern und einem Leiter der Führungsgruppe zur Seite steht.

Eine **Stabshundertschaft** ist meist größer als eine normale Einsatzhundertschaft; sie hat oft mehr als drei Züge. In der Stabshundertschaft sind die Spezialzüge der Abteilung untergebracht. Diese sind im Einsatz unmittelbar dem Abteilungsführer (und nicht einem Hundertschaftsführer) unterstellt. Eine Stabshundertschaft dient der technischen Unterstützung der Einsatzhundertschaften; Teile der Stabshundertschaft, wie der Aufklärungszug, können aber auch einsatztaktisch verwendet werden.[223] Der für das Publikum auffällige Teil einer Stabshundertschaft ist der Wasserwerferzug. Eine Stabshundertschaft der Bepo soll über zwei sogenannte Sonderwagen, eine Stabshundertschaft des BGS gar über sechs verfügen (PDV 100: 1.6.3.13.: 80). Sonderwagen sind mit Gummireifen bestückte panzerähnliche Fahrzeuge[224], die Polizisten geschützt vor Angriffen (zum Beispiel mit Zwillen verschossene Stahlkugeln) an den Brennpunkt des Geschehens bringen können.[225] Je nach Einsatzzweck dienen Sonderwagen mit Räumschild der Beseitigung von Hindernissen (zum Beispiel Straßenbarrikaden), mit Absperrgittern dem

---

Brandenburg geht mit seiner Bepo einen Sonderweg. Dort gibt es keine Ausbildungshundertschaften, sondern nur Hundertschaften mit vollständig ausgebildeten Beamten. Die dortige Verwendungsdauer sollte nicht mehr als fünf Jahre betragen (Pfarr in *BP* 10/1992: 10). Ausgebildet werden sollen die Polizeianfänger in der Landespolizeischule und nicht mehr in der Bepo (Diederichs 1991b: 18).

223 Die Stabshundertschaft in der Grenzschutzabteilung 'Ost 2' besteht beispielsweise aus einem Aufklärungszug, der Informationen über die Lage und das polizeiliche Gegenüber beschafft, einem technischen Zug, der zum Beispiel Aufgaben wie das Ausleuchten des Einsatzraumes oder Sprengungen wahrnimmt, einem Wasserwerferzug, den Informations- und Kommunikationsdiensten, die mit einer umfangreichen Fernmeldegerätschaft die Fernmeldeverbindungen aufrechterhalten, einem Fahrlehrerzug und den Instandsetzungs- und Versorgungsdiensten, die sich der Logistik und der Wartung des technischen Geräts annehmen.

224 Es gibt auch einen Sonderwagen vom Zuschnitt eines Geländepersonenkraftwagens, der auch als Führungsfahrzeug in 'besonderen Lagen' geeignet ist (PDV 100: 1.6.3.13.: 81).

225 Sonderwagen können auch dem Schutz von Präzisionsschützen dienen. Mit Hilfe eines Aufsatzes kann der Wagen optional mit Maschinenpistolen oder Gewehren bestückt werden (Breitenbach in *BP* 4/1990: 5). Zur mittlerweile über 70jährigen Geschichte der Sonderwagen und den verschiedenen Typen an Sonderwagen in Deutschland siehe Breitenbach (*BP* 4/1990: 4 ff.).

Abriegeln von Straßen und Plätzen, aber auch dem Abdrängen von Demonstranten.[226] Zum Ausleuchten des Einsatzortes bei Dunkelheit verfügen Stabshundertschaften auch über Beleuchtungsfahrzeuge; das sind Lastkraftwagen, auf denen ein großer Mast mit flutlichartigen Scheinwerfern montiert ist.

**Ausbildungshundertschaften** der Bepo, in denen Hauptwachtmeister-Anwärter ausgebildet werden, sollen nur für solche Aufgaben im Demonstrationsgeschehen eingesetzt werden, die nicht die Anwendung von physischer Gewalt gegen Personen beinhalten. Generell sollen nach den Vorstellungen des AK II, festgelegt im IMK-Beschluß vom 20. Juni 1975 (Top 5 'Einsatzprobleme im Bereich der Bereitschaftspolizei'), Beamten der Bepo im 1. Ausbildungsjahr überhaupt nicht, und im 2. Ausbildungsjahr nur zu Ausbildungszwecken sowie aus unabweisbar zwingenden Anlässen eingesetzt werden (Arbeitskreis II in *DP* 10/1977: 315).

In NRW werden die Polizisten während ihrer gesamten Ausbildungszeit grundsätzlich nicht mehr zu Einsätzen der Bepo herangezogen (Arbeitsgruppe 1994: 8). In Bayern werden diese Ausbildungshundertschaften zum Einsatz herangezogen, wenn keine vollständig ausgebildeten Einsatzhundertschaften mehr verfügbar sind, und zwar für Einsätze, bei denen die Polizeiführung nicht mit Gewalt rechnet; wird aber ein Auftreten von Gewalttätern prognostiziert (wie bei Hools), dann sollen nur ausgebildete Einheiten wie die Unterstützungskommandos eingesetzt werden [].

Für 'harmlose' Aufgaben (wie zum Beispiel der Absperrung eines Platzes bei einem Staatsbesuch) können Ausbildungshundertschaften des BGS im Rahmen dieser ausbildungsbegleitenden Einsätze verwendet werden. Ein BGS-Polizeiführer []: "Wissen Sie, da kann ich Leute nehmen, die (...) ein dreiviertel Jahr dabei sind, und (...) ordentlich sich einfügen können, schon mal funken können, und sich hinstellen, ja, böse blicken, sag ich jetzt mal etwas lax, die können Sie verwenden."

In **NRW** wurde im Jahr 1996 eine weitreichende Organisationsreform der geschlossenen Einheiten umgesetzt. Bislang unterstanden der Direktion der Bepo fünf Stabshundertschaften, die auch als Einsatzhundertschaften verwendet werden konnten, zwölf Ausbildungshundertschaften mit Anwärtern im ersten Ausbildungsjahr und 17 Hundertschaften mit Anwärtern im 2. und 3. Ausbildungsjahr. Insgesamt arbeiteten 5542 Beamte und Anwärter bei der Bepo. Das Soll liegt laut Verwaltungsabkommen (Stand 13. November 1991) bei 5504. Bei den Kreispolizeibehörden bestanden ferner noch 13 Einsatzhundertschaften und sechs Einsatzzüge, aus denen zwei weitere Einsatzhundertschaften gebildet werden konnten. Wie die Angehörigen der Stabshundertschaften haben diese ihre Ausbildung bereits absolviert. Insgesamt standen dem

---

226 Das Dilemma bei der Konzeption von Sonderwagen besteht in der Realisierung von zwei schwer vereinbaren Zielen: der maximalen Beweglichkeit und dem größtmöglicher Schutz vor gegnerischem Beschuß. Außerdem soll das Fahrzeug - so die Kommentatoren der PDV 100 (1.6.3.13.: 83) "ein möglichst 'ziviles Aussehen" aufweisen, was einer übermäßigen Bepanzerung entgegenstehen mag.

Land NRW 1993 über 20 Hundertschaften mit voll ausgebildeten Beamten zur Verfügung (Stand 1. Oktober 1993, Arbeitsgruppe 1994: 9 f.).

1994 empfahl die Arbeitsgruppe 'künftige Laufbahngestaltung, Neuorganisation der Aus- und Fortbildung und der Bereitschaftspolizei NRW' die Auflösung der Direktion der Bepo und die vollständige Integration der Einsatzhundertschaften in die Polizeipräsidien als dort eigenständige Organisationseinheiten; die Direktion der Bepo soll demzufolge nur noch der Ausbildung dienen. Diese Dislozierung der 'Einsatzkräfte' wurde am 1. April 1996 realisiert. Geschlossene Einheiten werden seitdem nur noch in mindestens Hundertschaftsstärke in den Polizeipräsidien stationiert. Für das Polizeipräsidium Düsseldorf änderte sich de facto nicht viel; es wurde nur die Unterabteilung 'Polizeisonderdienste' in 'Bereitschaftspolizei/ Polizeisonderdienste' umbenannt.[227] Insgesamt verfügt die umstrukturierte Bepo in NRW nun über 18 Einsatzhundertschaften, drei technische Einsatzeinheiten (die früheren Stabshundertschaften) und drei Führungsgruppen. Letztere fungieren als Führungsgremium für den gemeinsamen Einsatz mehrerer Einheiten.

In **Bayern** gibt es neben den Verbänden des Präsidiums der Bepo auch geschlossene Einheiten, die in die Polizeidirektionen integriert sind. Die Polizeidirektion Nürnberg hat beispielsweise zwei Einsatzzüge zur ihrer eigenen Verfügung. Insgesamt verfügen 28 der 32 Polizeidirektionen über Einsatzzüge, deren Stärke insgesamt rund 700 Beamte umfaßt.[228]

Bepo-Abteilungen hat die bayerische Polizei sieben, die im ganzen Land verteilt stationiert sind (Samper/Honnacker 1994: 60). Von den 28 Hundertschaften der bayerischen Bepo sind neun Einsatzhundertschaften vollständig ausgebildet.[229]

Die **Bereitschaftspolizeien der Länder** weisen insgesamt eine Sollstärke von knapp 32000 Beamten auf, wie es in den Verwaltungsabkommen zwischen dem Bund und den einzelnen Ländern auch festgelegt wurde. Mitgerechnet werden hier alle Polizisten, sowohl das Führungspersonal als auch die Auszubildenden. Insgesamt nennt das BMI die Zahl von 171 Hundertschaften bei den Bereitschaftspolizeien (Einsatzhundertschaften, Stabshundertschaften und Ausbildungshundertschaften)[230], wie sie nach dem Verwaltungsabkommen bestehen sollten.[231] Ländermäßig aufgefächert ergibt sich folgendes Bild; die angegebene Sollstärke schließt alle Arten von Hundertschaften und Stäben bei der Bepo ein:

---

227 Das Land NRW will die Einsatzhundertschaften der Kreispolizeibehörden vom Bund im Rahmen des Verwaltungsabkommens als Bepo anerkannt und damit finanziell unterstützt sehen. Diese lokalen Einsatzhundertschaften werden auch jetzt schon wie die Bepo zur Unterstützung anderer Länder eingesetzt.

228 Schreiben des Bayerischen Innenministeriums vom 4. Juli 1995.

229 Schreiben des Bayerischen Innenministeriums vom 4. Juli 1995.

230 Das ist der Stand nach den bestehenden Verwaltungsabkommen. Tatsächlich ist hier aufgrund der Reformen der Bepo in einigen Bundesländern vieles im Fluß.

231 Schreiben des BMI vom 31. Mai 1995.

**Sollstärke der Bereitschaftspolizeien der Länder 1995**[232]

| | |
|---|---|
| Baden-Württemberg | 3410 |
| Bayern | 5181 |
| Berlin | 1402 |
| Brandenburg | 944 |
| Bremen | 669 |
| Hamburg | 1006 |
| Hessen | 3232 |
| Mecklenburg-Vorpommern | 1067 |
| Niedersachsen | 1633 |
| Nordrhein-Westfalen | 5504 |
| Rheinland-Pfalz | 2160 |
| Saarland | 553 |
| Sachsen | 2342 |
| Sachsen-Anhalt | 884 |
| Schleswig-Holstein | 1033 |
| Thüringen | 884 |
| | |
| Gesamt | 31904 |

Neben den normalen Einheiten gibt es noch **Spezialeinheiten**: die Mobilen Einsatzkommandos (MEK), die Spezialeinsatzkommandos (SEK) der Länderpolizeien und der Grenzschutzgruppe 9 (GSG 9) des BGS.[233]

Die **MEK** sind zivil operierende Einheiten, die der Kriminalpolizei der Länder zuzuordnen sind. Ihre Hauptaufgaben liegen in der verdeckten Bekämpfung von Schwerkriminalität (Vorfeldbeobachtung, Observation, Fahndung und verdeckter Zugriff).

Nach einer Reihe von spektakulären Verbrechen und Terroraktionen Anfang der 70er Jahre beschloß die IMK am 15. Februar 1972 die Einrichtung von **SEK und GSG 9** in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen (Anonymus 1995: 6). Im 'Programm für die Innere Sicherheit' der IMK von 1974 verpflichten sich die Länder und der Bund, gleichartige Spezialeinheiten zur Bekämpfung von Fällen besonderer Gewaltkriminalität aufzustellen, so daß auch gemeinsame Einsätze möglich sind (IMK 1975: B 9, Punkt V. 2.2.1. und 2.2.2.). Auch der AK II fordert, daß Ausrüstung, Ausbildung und Aufbau aller Spezialeinheiten der Länder und des Bundes bundeseinheitlich strukturiert sein sollen, um die Zusammenarbeit bei gemeinsamen Einsätzen zu gewährleisten (PDV 100: 1.6.2.2.: 5). Die Harmonisierung und Weiterentwicklung der Einsatzmethoden dieser Spezialeinheiten wird unter anderem von der PFA in Fortbildungsseminaren geleistet.

---

232 Quelle: BMI, Stand 8. Mai 1995.

233 Eine weitere Spezialeinheit sind Präzisionsschußkommandos (PSK).
In der PDV 100 (1.6.2.2.: 5 ff.) sind Teile eines Konzeptes des AK II für den Einsatz von MEK, SEK und PSK abgedruckt.

Die SEK der Länder und die GSG 9 des Bundes gelten als die 'Profis der Gewaltanwendung'.[234] Sie sollen eingesetzt werden, wenn "(...) die Lage ein geschlossenes Vorgehen - offen oder verdeckt - unter Anwendung unmittelbaren Zwangs gegen Gewalttäter erfordert" (PDV 100: 1.6.2.2.: 9).

Die **SEK** dienen in erster Linie der Bekämpfung der schweren Gewaltkriminalität, wie Geiselbefreiung, Entführungen, gefahrvolle Festnahmen, aber auch dem Zugriff von Straftätern bei Demonstrationen und Häuserräumungen. Ihr Metier ist der 'beherzte', schlagartige Zugriff. Die strenge Auswahl (nach physischen und psychischen Kriterien) der Angehörigen der Spezialeinheiten, ihre intensive Ausbildung und ihre hochwertige Ausrüstung soll die Leistungsfähigkeit der Kommandos garantieren.[235]

Die SEK sind eher der Schutzpolizei zuzuordnen. Wobei diese Zuordnung MEK zur Kripo und SEK zur Schupo immer stärker aufgeweicht wird. In manchen Ländern gehören beide gemeinsamen Organisationseinheiten an. Auch die PDV fordert die räumliche Nähe von MEK und SEK, um eine Zusammenarbeit zu gewährleisten (PDV 100: 1.6.2.2.: 8). Im Polizeipräsidium Düsseldorf sind die Spezialeinheiten SEK und MEK als eigene Unterabteilung, im Polizeipräsidium Mittelfranken gar als eigene Polizeidirektion organisiert, die für ganz Nordbayern zuständig ist.[236] In anderen Länderpolizeien können die SEK in die Bepo integriert (zum Beispiel in Schleswig-Holstein) und die MEK den Landeskriminalämtern untergeordnet sein (zum Beispiel in Hamburg und in Sachsen).

Ein Kommando soll laut PDV 100 (1.6.2.2.: 7) 20 bis 30 Beamte umfassen. Es besteht wiederum aus mehreren Gruppen. Eine Gruppe setzt sich aus 6 Beamten, einem Gruppenführer und einem Kraftfahrer zusammen (PDV 100: 1.6.2.2.: 8).

Die **GSG 9** ist eine Mischung aus SEK und Präzisionsschußkommando, wobei die SEK-typischen Aufgabenanteile überwiegen. Die 180 Beamten des GSG 9 (Stand 1992; Diederichs 1994b: 49)[237] sind im Grenzschutzpräsidium West organisatorisch untergebracht[238]; sie sind aber im ganzen Bundesgebiet verfügbar und können auch von den Ländern für Unterstützungseinsätze nach § 11 BGSG angefordert werden.

Die **Zivilen Einsatzgruppen** sind weniger elitär ausgebildet und strukturiert. Ihre Aufgabe liegt in der verdeckten Aufklärung. Die Täter und deren Ziele sollen - wenn möglich - schon vor den geplanten Aktionen erkannt werden (PDV 100: 2.1.1.7.: 10). Zivile Einsatzgruppen sind in den Polizeibehörden auf lokaler Ebene, aber auch in den Stabshundertschaften als

---

234 Diederichs (1994b: 51) bescheinigt der GSG 9 den Charakter militärischer Sondereinheiten.

235 Vgl. Brand (1988: 158 ff.). Zu den SEK in Hessen siehe Anonymus (1995c: 6 ff.); zu den SEK in Mecklenburg-Vorpommern siehe Eichwitz (*BP* 3/1994: 130 ff.).

236 Analog dazu ist die Polizeidirektion 'Spezialeinheiten' des Polizeipräsidiums München für Südbayern zuständig. Die genaue Stärke der bayerischen SEK wollte mir das Staatsministerium des Innern nicht mitteilen.

237 Die Sollstärke beträgt 219 (PDV 100: 1.6.2.2.: 9).

238 Zur organisatorischen Gliederung der GSG 9 siehe Diederichs (1994b: 49).

Aufklärungszug organisiert. Ihr Einsatzgebiet erstreckt sich auch auf Demonstrationen, wo sie den Einsatzabschnitt 'Aufklärung' zusammen mit Staatsschützern übernehmen können.

Neben den Spezialkommandos, die für Schwerstkriminalität zuständig sind, gibt es auch Einheiten, die ausschließlich auf die Belange des Protest policing spezialisiert sind. Das sind sogenannte **Beweissicherungstrupps** mit Videoausrüstung (Camrecorder, Videodrucker[239]) und **Festnahmeeinheiten**, die trainiert sind, Straftäter aus der Menge der Demonstranten zu ergreifen. Die Beamte dieser Einheiten sollen sich in kleinen Gruppen wie Kletten an die Fersen der (mutmaßlichen) Straftäter heften und diese zum günstigen Zeitpunkt verhaften.

Ein Vorläufer-Konzept, das im Kommentar der PDV 100 (vom April 1982: 2.1.1.6.: 7) genannt wird, fordert den Einsatz von **Aufklärungs- und Festnahmekommandos**: Zivile Beamte betreiben verdeckt Aufklärung (das heißt, sie holen unerkannt Informationen ein), und SEK-Beamte ergreifen dann den identifizierten Täter. Der Kriminalbeamte, der das Kommando führt, soll hierbei möglichst selbständig operieren können.

Hintergrund der Einführung der Beweissicherungs- und Festnahmeeinheiten (BFE) war zum einen das taktische Problem, daß Straftäter bei gewalttätig verlaufenden Demonstrationen dank des Schutzes in der Menge nicht oder nur unter der Gefahr einer Eskalation festgenommen werden konnten. Zum anderen konnten die Verhafteten mangels Beweisen nicht strafrechtlich belangt werden.

Hessen war das erste Bundesland, in dem Beweissicherungs- und Festnahmeeinheiten eingerichtet wurden.[240] 1985 wurde mit dem Aufbau derartiger Einheiten in der Hessischen Bepo begonnen (Korell 1994: 8; Reiche in *BP* 3/1994: 133). Neben den Zugriffskräften gehören solchen hessischen Einheiten auch immer Beweissicherungstrupps mit an. Wichtig für eine effektive Strafverfolgung ist die Kopplung von Beweissicherung und Festnahme. Deshalb sollen beide Operationen von einer Einheit wahrgenommen werden. Im folgenden nenne ich derartige Polizeikommandos Zugriffseinheiten.

Den Trend zum beweissicheren Zugriff auf die Straftäter unterstützte auch das Brokdorf-Urteil des BVerfG von 1985 mit seinem Gebot, die unfriedlichen von den friedlichen Demonstranten zu differenzieren und zu separieren. Die Jahre 1986 und 1987 mit ihren vielen in Gewalt eskalierenden Demonstrationen gaben der Einrichtung von Zugriffseinheiten angesichts der weitgehend erfolglosen Strafverfolgung nochmals einen Schub. In Niedersachsen wurde 1987 mit der Bildung von Festnahmekommandos begonnen (Reformkommission 1992: 55). Auch im BMI entschloß man, sich Zugriffseinheiten in einigen Grenzschutzabteilungen einzurichten (*ZBGS* 5/92: 28 f.). Im GSP Ost gibt es beispielsweise zwei derartige Kommandos mit einer Stärke von 40 bis 50 Beamten []; diese

---

239 Seit 1987 verfügen einige Länderpolizeien über Videodrucker, mit deren Hilfe noch am Ort des polizeilich gefilmten Geschehens Fahndungsbilder erstellt werden können (Nogala 1989: 148 f.).

240 Laut dem Schreiben des BMI vom 31. Mai 1995.

Einheiten bleiben Bestandteil der Hundertschaften.[241] In den letzten Jahren sei - berichtete ein befragter Polizeiführer [] - die Tendenz zur Einrichtung von hochspezialisierten Zugriffskräften beim BGS etwas abgeflaut; da diese einsatzmäßig nicht ausgelastet würden, würden sie wieder für den normalen Dienst verwendet.

**Sachsen** hat keine speziellen Zugriffseinheiten für Demonstrationslagen; hier greift man auf die SEK zurück.[242]

Auch in **NRW** wurden außer den in allen Bundesländern eingerichteten SEK keine speziell ausgebildeten Zugriffskommandos aufgebaut. Stattdessen können in einer Einsatzorganisation Züge und Gruppen eingeteilt werden, die ausschließlich für Beweissicherung und Festnahme verantwortlich sind. Das kann so weit gehen, daß ein Extra-Einsatzabschnitt eingerichtet wird, der dann von SEK-Beamten oder auch von anderen Polizisten übernommen wird []. Zudem gibt es in NRW seit 1984 das Konzept GeSa (Gefangenensammelstelle). GeSa-Beamte sind bei der Bereitschaftspolizei angesiedelt; sie kommen zur Beweissicherung bei Landfriedensbruch und anderen Tumultdelikten zum Einsatz (Friese in *BP* 3/1994: 128). Die Mitarbeiter der GeSa sorgen dafür, daß der tatbeobachtende Beamte von der Festnahme bis zur Gefangenensammelstelle beim Tatverdächtigen bleibt, so daß eine gerichtsfeste Beweisführung ermöglicht wird. Sie durchsuchen den Festgenommenen, stellen seine Identität fest und kümmern sich um die Asservierung der eingezogenen Gegenstände.

**Bayern** weist mit seinen sogenannten Unterstützungskommandos (USK), die speziell für Demonstrationsbelange, zum Beispiel das Isolieren und Herauslösen des 'Blocks' der militanten Demonstranten, den Zugriff auf die 'Störer' und die Beweissicherung, ausgebildet und ausgerüstet sind, eine bundesweite Besonderheit auf. Gegenüber normalen Einsatzkräften leisten Beamte der USK länger (und freiwillig) in ihren Einheiten Dienst. Sie können daher auch mehr Einsatzerfahrungen sammeln.

USK-Einheiten gibt es in der Bepo - in Würzburg ein Zug, in Nürnberg und in Dachau jeweils eine Hundertschaft (Kiefer in *BP* 3/1994: 122) - und in den Polizeidirektionen der Polizeipräsidien München und Mittelfranken. Zusammengerechnet verfügen diese beiden Polizeipräsidien insgesamt jeweils über eine Hundertschaft USK.

---

241 In die Zugriffseinheiten werden auch Frauen aufgenommen (Froese/Scholzen in *ZBGS* 5-6/1995: 7).

242 In Berlin gibt es zehn Festnahmezüge in den zwei Abteilungen der Bepo. Diese sind - wie der ehemals langjährige Leiter des Dezernats geschlossene Einheiten [] betonte - fester Bestandteil der Organisation. Mit dieser Aussage will der Polizeiführer auch die Kritik an deren Vorgängerorganisation, der 'Einsatzbereitschaft für besondere Lagen und einsatzbezogenes Training' (EbLT), die mit ihrem elitären Dünkel und den gewaltintensiven Einsätzen heftige Kritik auf sich zogen, den Wind aus den Segeln nehmen. Die über 60 Beamten starke EbLT wurde im Gefolge der gewalttätig eskalierten Kreuzberger 1. Mai-Krawalle 1987 gegründet. Schon 1989 wurden sie auch aufgrund massiver öffentlicher Proteste wegen gewalttätiger Übergriffe von Innensenator Kewenig (und der damaligen rot-grünen Regierungskoalition) wieder in ihre Stammeinheiten integriert. Zur EbLT und ihren gewalttätigen Einsätzen siehe CILIP (1988: 10 ff.).

Die Hundertschaft im Polizeipräsidium Mittelfranken ist aufgeteilt auf zwei Züge in Nürnberg, ein Zug in Fürth und ein Zug in Erlangen. Diese Direktionen haben keine 'normalen' Einsatzzüge, sondern nur USK-Einheiten. Die USK-Züge im Polizeipräsidium können zusammen für einen Einsatz auch eine Hundertschaft USK bilden (mit einem Zug Reserve).

USK-Züge gibt es nicht in allen Direktionen, nur in solchen, die sich durch ein besonders intensives Demonstrations- und Einsatzgeschehen in der Vergangenheit ausgezeichnet haben (zum Beispiel bedingt durch Fanausschreitungen an Fußballbundesligastandorten). Die USK der Direktionen sind stärker in das Alltagsgeschäft der Polizeidirektion integriert; sie werden für Sonderaufgaben zu Schwerpunkteinsätzen oder auch ganz normal zur Unterstützung bestimmter Dienststellen abgestellt []. Die USK-Beamten der Bepo verbringen dagegen mehr Arbeitszeit mit Übungen; die regelmäßige Fortbildung macht etwa 25 bis 30 Prozent ihrer Wochenarbeitszeit aus (Kiefer in *BP* 3/1994: 123).

Die USK entstanden im Kontext der gewalttätig verlaufenen Auseinandersetzungen um die Wiederaufbereitungsanlage für abgebrannte Kernbrennstoffe (WAA) in Wackersdorf Mitte der 80er Jahre. Aufgrund von Problemen der Beweissicherung und der effektiven Strafverfolgung hat der (damalige) Innenstaatssekretär Peter Gauweiler die Einrichtung dieser Einheiten initiiert. Der Auslöser ihrer Gründung war letztendlich die Tötung von zwei Polizeibeamten im Kontext einer Demonstration an der Startbahn West im November 1987 (*BP* 7/1993: 347).

Die Beamten der USK durchlaufen eine sechsmonatige Spezialausbildung, in der sie Taktiken des Zugriffs und der Beweissicherung (Foto- und Videographie), und Kampfsporttechniken erlernen, aber auch mit versammlungsrelevanter Rechtsmaterie und psychologischen Kenntnissen vertraut gemacht werden (Kiefer in *BP* 3/1994: 123). Auf folgende Punkte wird hierbei besonders Wert gelegt (Schaffranietz in *BP* 7/1993: 347):

- Die Beamten der USK sollen frühzeitig erkennen, wo Straftaten drohen oder verübt werden; sie sollen an den Brennpunkten unfriedlichen Geschehens präsent sein.
- Gewaltbereiten Personen soll der 'Aktionsraum' entzogen werden.
- Straftäter sollen festgenommen und die Beweise für das Strafverfahren gesichert werden.
- Die Einheiten sollen bereits eingesetzte Polizeibeamte bei der sogenannten Lagebereinigung unterstützen.

Die USK sollen sich durch ein entschlossenes und kompromißloses Durchsetzen von Anordnungen auszeichnen (Schaffranietz in *BP* 7/1993: 351). Zugute kommt diesen Einheiten dabei eine besonders hochwertige Ausrüstung (zum Beispiel Stich- und Schlagschutzwesten) und ein hervorragender Leistungsstandard bei der Selbstverteidigung und der Anwendung des sogenannten "Rettungsmehrzweckstockes" (Schaffranietz in *BP* 7/1993: 351), neuerdings auch weniger euphemistisch '**Mehrzweckeinsatzstock**' (MES) genannt.[243] Die Grundform

---

[243] Einblicke in die vielseitigen Anwendungsbereiche (Abblocken, Entwaffnen, Schlagen, Klettern, Retten etc.) des Mehrzweckeinsatzstockes gibt das Buch von Wedding und Claussen (1994), in dem die praktischen Anwendung der Waffe mit vielen Fotos illustriert wird.

dieses MES, ein Knüppel mit einem auf einem Viertel der Länge des Stocks vertikal angebrachten Griff, stammt von der altjapanischen Kampfsportwaffe Tonfa ab (*Der Spiegel* 43/1990: 141). Mit diesem Spezialschlagstock kann nicht nur zugeschlagen, sondern es können auch Schläge abgewehrt und Personen festgehalten werden. Wegen der Unflexibilität des Materials kann ein Schlag mit dem MES tödlich wirken, weshalb nur Spezialeinheiten (SEK, GSG 9, USK), die eine sehr trainingsintensive Ausbildung an dem Stock absolviert haben, mit dem Tonfa ausgerüstet werden (sollen).[244]

## 3.7 Institutionalisierte Polizeipsychologie

Bevor ich auf die verschiedenen Institutionen der Polizeipsychologie eingehe, ist es sinnvoll, die unterschiedlichen Ausrichtungen dieser Disziplin zu erläutern. Generell können zwei Grundfunktionen der Polizeipsychologie unterschieden werden[245]: Sie dient zum einen als **Wissenschaft** der Erforschung polizeilichen Handelns; das heißt, von einer polizeiexternen Perspektive aus wird das Handeln von Polizisten untersucht. Zum anderen kann Polizeipsychologie als erkenntnisbringendes Hilfsmittel, als angewandte Wissenschaft zu Polizeizwecken eingesetzt werden; sie fungiert in diesem Feld als Technologie.

Psychologie als **Technologie für die Polizei** kann wiederum in zwei Bereiche aufgeteilt werden:

Zum einen gibt es die Polizeispychologie, die 'nach innen' blickt, in den Polizeiapparat. Diese Art von Polizeipsychologie dient der Personalausbildung und -schulung. Zum Beispiel werden Polizeipsychologen für die Konzeption und Durchführung von Eignungstests für Rekruten oder bei der Auswahl von geeigneten Führungskräften in Assessmentcentern (oder ähnlichem) oder im Rahmen von Streßbewältigungstrainings und sonstigen Fortbildungsmaßnahmen beschäftigt.

Der andere Tätigkeitsbereich der Polizeipsychologie, die für die Polizei arbeitet, hat die Kommunikation und Interaktion mit dem polizeilichen Gegenüber zum Gegenstand. Zum Beispiel trainieren Polizeipsychologen Beamte in polizeilichen Verhandlungsgruppen beziehungsweise treten selbst in Verhandlung mit Entführern und Geiselnehmern. Oder sie leisten im Rahmen von polizeilichen Sonderlagen psychologische Hilfe bei der Gestaltung von Flugblättern, die an Demonstranten verteilt werden, oder sie wirken bei der Konzeption von Lautsprecherdurchsagen bei Demonstrationen mit []. Polizeipsychologie wird also auch taktisches Einsatzmittel genutzt.[246]

Die Anfänge einer **Institutionalisierung der Polizeipsychologie** datieren aus den 20er Jahren.[247] Diese ersten Ansätze im Preußischen Polizei-Institut in Berlin-Charlottenburg unter dem damaligen Innenminister Carl Severing wurden mit der Errichtung des

---

244 Vgl. Reformkommission (1992: 65).
245 Vgl. Stein/Poppelreuther (1990: 1).
246 Siehe Kapitel VIII, Abschnitt 2.3.
247 Vgl. Stein und Poppelreuther (1990: 2), Stiebitz (*DP* 10/1974: 298) und Trum (1981: 701).

nationalsozialistischen Regimes 1933 zunichte gemacht. Auch in der Bundesrepublik vollzog sich die Integration der Psychologie in die Ausbildung nur sehr langsam und hatte lange Zeit eine völlig untergeordnete Bedeutung. Erst die 60er Jahre brachten einen gewissen Aufschwung der Polizeipsychologie mit sich, **Bayern** war hier Vorreiter. Zwei Jahre nach den Schwabinger Krawallen im Juni 1962 wurde unter dem Polizeipräsidenten Manfred Schreiber der Psychologische Dienst ins Leben gerufen.[248] Polizeipsychologen erhielten nun erstmals den Auftrag, in Führungs- und Einsatzfragen beratend mitzuwirken (Trum 1981: 701). Doch in dieser Anfangsphase in den 60er Jahren stießen sie innerhalb der Polizei nicht immer auf Gegenliebe; die Existenzberechtigung der Polizeipsychologie wurde angefochten; der Vorwurf wurde laut, die Psychologen hätten keine Ahnung von der Polizeipraxis: "Diese Psychologen müßten aber" - so ein altgedienter Polizeiführer (Quittnat in *DP* 8/1968: 237) - "aus dem Polizeiführungsdienst kommen und hier erst einmal praktisch gearbeitet haben". Ein ebenso altgedienter Polizeipsychologe hielt den Skeptikern der Polizeipsychologie entgegen: "Die Polizei brauchte (zur Zeit der APO; M.W.) zu lange, bis sie adäquate Mittel fand" (Stiebitz in *DP* 10/1974: 299). "Hätten die Polizeien rechtzeitig (...) Sozialwissenschaftler integriert, stünden sie nicht - wie 1967 geschehen - vor manchen unlösbaren Aufgaben" (Stiebitz in *DP* 10/1974: 300).

Der Zentrale Polizeispsychologische Dienst (wie der Psychologische Dienst heute heißt, kurz ZPD genannt) ist im Polizeipräsidium München integriert und steht als Stabsstelle landesweit allen Polizeibehörden zur Verfügung.[249] Die Tätigkeitsfelder des ZPD sind weit gespannt: Sie reichen von polizeiinternen Aufgaben, wie der Personalauswahl, der Aus- und Fortbildung (zum Beispiel Anti-Streß-Verhalten- und Konfliktbewältigungstraining, Schulung von Verhandlungsgruppen), der 'Öffentlichkeitsarbeit nach innen', bis hin zu Untersuchungen zum Verhältnis zwischen Polizei und Bevölkerung und der einsatzbegleitenden Beratung und Unterstützung der Polizeiführung[250]. Die Polizeipsychologen im ZPD beschäftigen sich im Rahmen der Einsatzplanung und -durchführung insbesondere mit dem Aufgabengebiet Öffentlichkeitsarbeit, beispielsweise um das polizeiliche Einsatzmittel Flugblatt sprachlich und gestalterisch auf die jeweilige Zielgruppe auszurichten.[251]

---

248 Allgemein beteiligten sich die Münchner Psychologen immer schon rege an der polizeilichen Diskussion. Das gilt für Umbach, dem ersten Leiter des Instituts wie dessen Kollegen Sieber (1968) und dessen Nachfolger Salewski (Salewski/Lanz 1978). Auch in den 80er Jahren zeichneten sich Münchner Polizeipsychologen durch ihre Publizierfreude aus: zum Beispiel Trum (1987), Schmalzl (1987 und 1990).

249 Der derzeitige Leiter des ZPD ist der Psychologe Hansjörg Trum (Stand Juli 1995). Ihm unterstehen vier diplomierte Psychologen, sechs polizeidiensterfahrende Vollzugsbeamte des gehobenen Dienstes, die eine psychologische Zusatzausbildung genossen haben, ein Suchtberater (ebenfalls ein Vollzugsbeamter) und eine Sachbearbeiterin.

250 Siehe Kapitel VIII, Abschnitt 2.3.

251 Auch die Polizeidirektion Nürnberg hat ihre Flugblattentwürfe nach München geschickt, um diese hinsichtlich psychologischer Aspekte überprüfen zu lassen []. Die Münchner Polizeipsychologen unterstützten auch schon die Leipziger Polizeidirektion im Bereich 'Öffentlichkeitsarbeit nach innen', das heißt der Schulung, Vorbereitung und Betreuung von sogenannten Fremdkräften für einen großen Einsatz []. In der Zeitschrift *Psychologie und Gesellschaftskritik* werden unter dem Pseudonym Gaston (1987) die Methoden der Polizeipsychologie, insbesondere der Münchner Polizei scharf kritisiert. Der Autor stellt die These auf, daß es sich bei den Methoden der deutschen Polizeipsychologie um einen "BRD-Ableger der Psycho-Strategien einer Counterinsurgency" (Gaston 1987: 151), das heißt der psychologischen Kriegsführung nach US-amerikanischen

In den lokalen Polizeibehörden (wie zum Beispiel der Polizeidirektion Nürnberg) sind weder Psychologen angestellt, noch gibt es dort einen Psychologischen Dienst. Deshalb kann die Beratung des ZPD von der einsatzleitenden Dienststelle angefordert werden, was meist nur bei herausragenden Einsätzen passiert. Die Beratungstätigkeit des ZPD hängt also stark von der jeweiligen Konjunktur des Demonstrationsgeschehens ab. Zur Zeit der Friedensbewegung 1983, zur Zeit der Auseinandersetzungen um die WAA/Wackersdorf, im Kontext der Fußball-Europameisterschaft 1988 sei der ZPD - so dessen Leiter Hansjörg Trum[252] - intensiv mit Beratungstätigkeit an den Einsatzorten beschäftigt gewesen.

In **NRW** und in Sachsen gibt es keinen vergleichbaren Psychologischen Dienst wie in Bayern. Psychologen sind aber durchaus in der nordrhein-westfälischen Polizei angestellt. In der Direktion der Bepo NRW in Selm leistet ein wissenschaftlicher Dienst (mit drei Mitarbeitern (April 1994)) hauptsächlich pädagogische Arbeit in der Polizeiausbildung für den mittleren Dienst. In der Höheren Landespolizeischule 'Carl Severing' in Münster, die als Fortbildungseinrichtung aller drei Dienststufen der nordrhein-westfälischen Polizei dient, gibt es ebenfalls einen wissenschaftlichen Dienst (mit neun Mitarbeitern), der gleichfalls schwerpunktmäßig an Fortbildungs- und Trainingsmaßnahmen arbeitet, sich ferner in der Personalauswahl stark engagiert und auch sozialwissenschaftliche Arbeiten für die Polizei koordiniert. Für praktische Einsatzbelange wird der Wissenschaftliche Dienst kaum herangezogen; hier gibt es kaum Anfragen seitens der Kreispolizeibehörden.[253]

Insgesamt arbeiteten 1994 in der **Bundesrepublik** etwa 140 Sozialwissenschaftler in den verschiedensten Funktionen für die Polizei (Buchmann in *DP* 5/1995: 140).[254] Weit verbreitet sind mittlerweile die Sozialwissenschaften in der **Aus- und Fortbildung der Polizei**. Insbesondere die Psychologie ist die sozialwissenschaftliche Disziplin, die polizeilich 'verwertet' werden kann und wird.

Im Rahmen ihrer Ausbildung müssen die zukünftigen Wachtmeister, Kommissare und Räte ein bestimmtes Pensum an Fachstunden in Psychologie absolvieren, in dem psychologische Grundkenntnisse vermittelt werden. Auch bei Fortbildungsveranstaltungen, Rhetorikseminaren und Kommunikationstrainings werden psychologische Methoden der Mitarbeiterführung und Kenntnisse über bestimmte Zielgruppen erlernt. Generell beinhalte

---

Vorbild, handelt. Ziel der Polizeipsychologie sei es, die Solidarisierungen mit Gewalttätern zu verhindern (Gaston 1987: 139). Einige Exemplare der Polizeiflugblätter, der neuen "Waffengattung der Polizei" (Gaston 1987: 134), die von der Polizei bei Demonstrationen gegen die WAA/Wackersdorf verteilt wurden, sind in dem Artikel abgedruckt (Gaston 1987: 142 ff.).
Siehe auch Kapitel III, Abschnitt 2.

252 In einem Telefongespräch mit dem Verfasser am 26. Juli 1995.

253 Wie ich in Telefonaten mit Mitarbeitern der Einrichtungen am 24. April 1995 erfuhr.

254 Davon 70 Diplom-Psychologen und circa 40 Diplom-Pädagogen (Buchmann in *DP* 5/1995: 144). Eine Tabelle auf Seite 143 (Buchmann in *DP* 5/1995) schlüsselt die bei der Polizei beschäftigten Sozialwissenschaftler nach Studienabschluß und Bundesland genauer auf. Danach arbeiten in Bayern zehn, in NRW zwölf und in Sachsen drei Sozialwissenschaftler bei der Polizei.

die taktische Schulung von Polizeiführern - so ein Interviewpartner aus NRW [] - immer auch psychologische Aspekte.

Einfluß nimmt die Psychologie auf das Einsatzgeschehen vornehmlich über den Weg der Ausbildung. Die dort vermittelten psychologischen Kenntnisse sollen dann in der Einsatzpraxis umgesetzt werden. Die PDV 100 fordert, daß die Einsatzvorbereitung psychologisch ausgerichtet werden solle. Darunter verstehen die Kommentatoren die Auswertung von bisherigen Einsatzerfahrungen bei gleichgelagerten Einsätzen (PDV 100: 3.3.4.10.: 19). Psychologie im Einsatz soll aber auch helfen, Aggressionen bei Polizisten, "(...) die möglicherweise nach länger anhaltenden Einsätzen auftreten können" (PDV 100: 3.3.4.10.: 19), abzubauen. Auch in der Beurteilung der Lage sollen laut Vorschrift (PDV 100: 1.3.4.) politische, soziale, wirtschaftliche und psychologische Verhältnisse sowie das Verhalten der Bevölkerung und der Publikationsorgane einbezogen werden [].

Psychologische Schulung in der Aus- und Fortbildung ist die Kernaufgabe des **Fachbereichs 'Psychologie, Pädagogik und politische Bildung' an der Grenzschutzschule Lübeck**[255] mit seinen fünf Mitarbeitern (Stand April 1995). Die Grenzschutzschule in Lübeck ist die zentrale Aus- und Fortbildungsstätte aller Beamten des BGS.[256]

Aufgaben der sozialwissenschaftlichen Einsatzvorbereitung, Einsatzbegleitung und Einsatznachbereitung für Führungskräfte werden vom Fachbereich nur bei Bedarf wahrgenommen. Laut Angaben des Leiters des Fachbereichs, dem leitenden Regierungsdirektor Albert[257], kam dies in den letzten drei Jahren nicht mehr vor. Einsatzbegleitung meint, daß Psychologen vor, während und nach dem Einsatz präsent sind und abschließend einen eigenen Verlaufsbericht schreiben, in dem alle psychologischen Aspekte beachtet werden: von der Mitarbeiterführung bis zur Wirkung der Polizei auf das polizeiliche Gegenüber.

Ähnlich dem Fachbereich 'Psychologie, Pädagogik und politische Bildung' an der Grenzschutzschule verfügt die **PFA** in Münster über einen **Fachbereich 'Gesellschaftswissenschaften'**, der ebenfalls vornehmlich Schulungsaufgaben wahrnimmt, aber auch sozialwissenschaftliche Forschungen koordiniert.

---

255 Die Grenzschutzschule ist in neun Fachbereiche gegliedert (Stand April 1995). Laut Angaben des Leiters des Fachbereichs 'Psychologie, Pädagogik und politische Bildung' (Telefonat am 25. April 1995) steht die Grenzschutzschule vor einer Umorganisation. Im neuen Konzept ist auch ein Psychologischer Dienst vorgesehen, der mit Aufgaben der Einsatzbegleitung betraut werden soll.

256 In der Grenzschutzschule werden Techniker und Nicht-Techniker des mittleren Dienstes (wie Fernmeldetechniker, Sachbearbeiter) ausgebildet.
Die Anwärter auf den höheren Dienst machen in der Grenzschutzschule ihr erstes Ausbildungjahr. Im Laufe dieser Zeit werden sie von der Schule aus in verschiedene Dienststellen geschickt. Der Grenzschutzschule ist die Abteilung 'BGS' im Fachbereich 'Öffentliche Sicherheit und Ordnung' der Fachhochschule des Bundes angegliedert. In der Fachhochschule wird der gehobenen Dienst ausgebildet. Das Grundstudium absolvieren die Kommissarsanwärter in der Fachhochschule in Köln. Danach lernen sie in der Abteilung 'BGS' der Fachhochschule in Lübeck. Die einzelnen Ausbildungsabschnitte werden von Praktika (zum Beispiel in Abteilungen des BGS) unterbrochen.

257 Telefonat vom 25. April 1995.

## 3.8 Die Polizei-Führungsakademie

Die PFA, vom damaligen Bundespräsidenten Heinemann auch als "Mutterhaus der Polizei" bezeichnet (*DP* 10/1972: 323)[258], ist die zentrale Ausbildung- und Fortbildungsstätte für Polizeibeamte des höheren Dienstes.[259] Sie spielt als Drehscheibe polizeilichen Führungswissens eine wichtige Rolle im bundesdeutschen Protest policing. Ratsanwärter verbringen in Hiltrup (einem Stadteil der nordrhein-westfälischen Stadt Münster) das zweite Jahr ihrer Ausbildung. Der PFA stehen - wie in vielen anderen Polizeiorganisationen auch - Reformen bevor. So soll in den nächsten Jahren eine im Oktober 1994 vom Kuratorium der PFA beschlossene Studiumsreform für Ratsanwärter realisiert werden.[260]

Die PFA ist zwar eine Institution aller Polizeien der Bundesrepublik (auch des BGS). Sie ist aber keine reine Bundeseinrichtung; sie untersteht der Dienstaufsicht des Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen. Grundlage der Aufgabenwahrnehmung der PFA ist das republikweit am 1. Januar 1973 in Kraft getretene 'Abkommen über die einheitliche Ausbildung der Anwärter für den höheren Polizeivollzugsdienst und über die Polizei-Führungsakademie'. Die Fachaufsicht über die PFA hat das Kuratorium der PFA, in dem alle Länder vertreten sind. Allein daß die PFA in NRW angesiedelt ist, der Innenminister von NRW auch die Dienstaufsicht über die PFA hat und außerdem NRW das polizeistärkste Bundesland ist, läßt vermuten, in der PFA dominieren die nordrhein-westfälische Polizeiphilosophie und Einsatzphilosophie.[261] Die Dozenten und Fachbereichsleiter stammen jedoch aus verschiedenen Bundesländern, womit die Dominanz eines Bundeslandes verhindert wird. Die Masse der hauptamtlichen Dozenten an der PFA sind meist Polizeivollzugsbeamte des höheren Dienstes, die auch nach einigen Jahren Dozententätigkeit wieder in die Praxis zurückkehren sollen.[262]

Die einzelnen Fachbereiche der PFA veranstalten eine Reihe von **Fortbildungsseminaren** mit zum Teil wiederkehrenden Titeln. Referate und Beiträge steuern in erster Linie leitende Beamte, aber auch Politiker und Rechts- und Sozialwissenschaftler bei. Die Beiträge der Referenten werden dann in den sogenannten Seminarberichten abgedruckt und mit einer Auflage von circa 400 an Interessenten verkauft. Die Seminarberichte sind aber nur für den Dienstgebrauch verfügbar. Manche tragen den Stempel 'VS' (Verschlußsache), der die

---

258 Ursprünglich stammt diese Bezeichnung von dem ersten Leiter des damaligen Polizei-Instituts (1948-62) Herbert Kalicinski (Rau in *SPFA* 3-4/1995: 192).

259 Vgl. Busch et al. (1985: 165 ff.).

260 Mit der Änderung der Prüfungsordnung verlagert sich der Schwerpunkt der Lehre auf den Bereich Führungslehre und Gesellschaftswissenschaften zuungunsten der Rechtskunde (Anonymus in *DTP* 12/1995: 3).

261 Die wiederum stark von der größten Polizeigewerkschaft, der GdP, beeinflußt ist. Die GdP hat in NRW auch ihre Zentrale (genau: in Hilden). Außerdem ist der Organisationsgrad der GdP in NRW im Vergleich zu allen anderen westdeutschen Flächenstaaten der höchste: Rund 70 Prozent der Polizeibeamten in NRW gehörten 1988 der GdP an. Im Vergleich dazu lag im selben Jahr die Quote in Westdeutschland insgesamt bei rund 55 Prozent (Quelle: GdP).

262 Vgl. Busch et al. (1985: 167 f.).

Besitzer zur sicheren Aufbewahrung der Berichte verpflichtet; Nicht-Polizisten können diese Bericht in der Regel nicht erhalten.[263]

Die PFA gibt außerdem auch ein eigenes Fachblatt heraus, die *Schriftenreihe der Polizei-Führungsakademie*, in dem ebenfalls Beiträge von Referenten der Seminare abgedruckt werden.[264]

Die PFA ist in sechs Fachbereiche aufgeteilt (Stand 1994): Einsatzlehre, Führungslehre, Rechtswissenschaften, Gesellschaftswissenschaften, Kriminalistik/Kriminologie, Verkehrslehre. Ferner ist in der PFA die **Forschungs- und Entwicklungsstelle für Polizeitechnik** integriert, die sich mit der Erprobung der neuesten Entwicklungen in der Technologie von Führungs- und Einsatzmitteln beschäftigt.

Das dritte Standbein der PFA, neben der Aus- und Fortbildung und der Entwicklung der Polizeitechnik, ist die **Auslandsarbeit**. Die PFA pflegt Auslandsbeziehungen, insbesondere zu Polizeiakademien anderer Nationen. Sie lädt Gastdozenten ein; sie forciert innerhalb von Europa den Transfer von Führungswissen der Polizeien in allen möglichen Einsatzbelangen (wie Fußball, Geiselnahmen, Demonstrationen). Zur Auslandsarbeit gehört auch die Organisation von Studienauslandsreisen für die Hiltruper Ratsanwärter [].

Im Rahmen der Europäischen Union hegt die PFA Ambitionen, zu einer europäischen Polizeiakademie ausgebaut zu werden. In der Fortschreibung 1994 des Programms Innere Sicherheit fordern die Innenminister die Einrichtung einer europäischen Polizei-Führungsakademie, ohne jedoch hierfür explizit das Haus in Münster vorzuschlagen (Geschäftsstelle der IMK 1993: 30).

## 4 Berufsvertretungen der Polizei

Die Berufsvertretungen der Polizei sind wichtige Akteure auf der Bühne der Polizeipolitik. Deshalb möchte ich sie im folgenden kurz vorstellen[265]:

- die Gewerkschaft der Polizei

---

263 Siehe Kapitel V, Abschnitt 2.3 und Anhang 1, Abschnitt 4.3.

264 Siehe Anhang 2, Abschnitt 2.

265 Die rund 120 Mitglieder der öffentlichkeitswirksamen Bundesarbeitsgemeinschaft kritischer Polizistinnen und Polizisten (BAG) (Herrnkind 1995: 47) verstehen sich weniger als Berufsvertreter, sondern vielmehr als Teil der Bürgerrechtsbewegung und als 'Stachel im Fleisch' der Polizei. Ihr Metier ist die innerpolizeiliche Kritik, zum Beispiel an der Erweiterung polizeilicher Befugnisse im Polizeirecht oder an der mangelnden Kontrolle und Transparenz polizeilicher Maßnahmen. Nach den unverhältnismäßigen Polizeimaßnahmen im Kontext der Demonstrationen gegen das Atomkraftwerk Brokdorf Anfang Juni 1986 gründete sich die Arbeitsgemeinschaft, die sich damals das 'Hamburger Signal' nannte. Ein halbes Jahr später ging aus dieser Gruppe die bundesweit präsente BAG hervor. Die BAG gibt auch eine eigene Zeitschrift heraus; deren Name ist auch ihr Programm: *Unbequem*. Dementsprechend ist ihr Ruf bei vielen Polizisten nicht gut; schnell wird der Nestbeschmutzer-Vorwurf laut (vgl. Such 1988: 122 ff.). Anschaulich für derartige Kontroversen sind die Leserbriefdiskussionen in der Zeitung der GdP, der *Deutschen Polizei*, an denen sich auch 'kritische' Polizisten beteiligen.

- die Polizeigewerkschaft im Deutschen Beamtenbund
- der Grenzschutzverband e.V. im Deutschen Beamtenbund
- der Bund Deutscher Kriminalbeamter

Erstens: Die **Gewerkschaft der Polizei** ist mit Abstand die mitgliederstärkste Berufsvertretung. Vor der staatlichen Einheit hatte sie über 160000 Mitglieder, mit dem Zuwachs aus dem Beitrittsgebiet kann die GdP knapp 200000 Mitglieder aufweisen.[266] Die GdP vertritt, wie auch ihre schärfste Konkurrentin, die Deutsche Polizeigewerschaft im Deutschen Beamtenbund, auch die Interessen der Arbeiter und Angestellten in der Polizei. Von den rund 161000 Mitgliedern - folgende Zahlen beziehen sich alle auf das Jahr 1988[267] - sind rund 105000 aktive Beamte; das ist ein Beamtenanteil von rund 65 Prozent (die übrigen 35 Prozent sind Angestellte, Arbeiter, Rentner und Pensionäre). Der Organisationsgrad der Länderpolizeien liegt im mittleren Dienst rund bei 61 Prozent, im gehobenen Dienst bei rund 33 Prozent, und schließlich beim höheren Dienst bei rund 36 Prozent (Quelle: GdP, Stand 18. Januar 1989). Insgesamt verfügt die GdP über einen Organisationsgrad bei den Polizeivollzugsbeamten der Länderpolizeien von rund 55 Prozent (97145 GdP-Mitglieder bei 175701 Planstellen).

Am 14. September 1950 wurde die GdP gegründet. Jahrelange Querelen kennzeichneten das Verhältnis der GdP zur ÖTV, die ebenfalls Polizeiangehörige organisierte und die GdP durch ihren Alleinvertretungsanspruch von Polizisten im DGB schwächen wollte. Nach Absprachen über die Organisationsgrenzen zwischen GdP und ÖTV ist die GdP seit Frühjahr 1978 eine der (derzeit 16) Einzelgewerkschaften im Deutschen Gewerkschaftsbund (Gniesmer 1980: 55).[268] In der ÖTV sind seitdem keine Polizisten mehr organisiert.

Die Organisationsstruktur der GdP besteht aus 16 Landesbezirken, einem Bezirk BKA und einem Bezirk BGS (der erst im Mai 1994 gegründet wurde).

Zweitens: Die **Deutsche Polizeigewerkschaft im Deutschen Beamtenbund** (DPolG) ist mit ihren 85000 Mitgliedern die zweitstärkste gewerkschaftliche Interessenvertretung der Polizisten. Die DPolG ist keine reine Beamtengewerkschaft, wie ihr Name suggeriert. Neben den rund 70000 aktiven Beamten gehören rund 7000 aktive Angestellte, rund 4000 Arbeiter und rund 5200 Pensionäre und Rentner der DPolG an.[269] Vergleicht man die allgemeine politische Ausrichtung der GdP und der DPolG, so steht die DPolG rechts von der GdP. Noch vehementer als die GdP fordert sie eine Politik des starken Staates, Gesetzesverschärfungen zugunsten des Ausbaus polizeilicher Kompetenzen und die Beibehaltung des Berufsbeamtentums.

---

266 Die genauen Zahlen: 1988: 160889; 1989: 161310; 1990 (nur West) 162780; 1991 (Gesamtdeutschland): 200997; 1992: 197451; 1993: 197523. Quelle: DGB, abgedruckt in: Kittner (Hg., 1994: 90, 95).

267 Quelle: GdP, Stand 18. Januar 1989.

268 Der ehemalige Geschäftsführer der GdP Gniesmer liefert ein faktenreiches 'Vereinsprotokoll' über die Geschichte der Polizeigewerkschaft (1980).

269 Die genauen Zahlen: 85942 Mitglieder, 69602 aktive Beamte, 4812 Pensionäre, 7204 aktive Angestellte und 420 Rentner und 3904 Arbeiter. Quelle DPolG, Stand 30. September 1995.

Am 18. August 1951 wurde die DPolG gegründet. Damals hieß sie noch Bund Deutscher Polizeibeamten. Wie die GdP ist die DPolG in 16 Landesverbände und zwei Fachgruppen (BGS und BKA) organisiert. Die Fachgruppe BGS besteht seit 1992 und vertritt rund 10 Prozent der BGS-Angehörigen.[270]

Neben den beiden Gewerkschaften (der GdP und der DPolG), in die jeder Polizeiangehörige eintreten kann, gibt es Verbände, die einzelne Sparten innerhalb der Polizei vertreten:

Damit bin ich bei der dritten Berufsvertretung angelangt, dem **Bundesgrenzschutzverband e.V.** Der BGV ist wie die DPolG als Mitglied im Deutschen Beamtenbund integriert. Ungefähr 10000 BGS-Angehörige, darunter auch Angestellte und Arbeiter, sind im Grenzschutzbund organisiert.[271]

Viertens: Am 28. September 1968 wurde der **Bund Deutscher Kriminalbeamter** (BDK) gegründet. Die Kriminalbeamten fühlten sich mit ihren speziellen Interessen nur mangelhaft durch die GdP repräsentiert und spalteten sich ab (Gniesmer 1980: 49).

Ein großes Problem der Polizeigewerkschaften ist ihre mangelnde Konfliktfähigkeit; das Streikrecht wird den Beamten aus beamtenrechtlichen und verfassungsrechtlichen Gründen (die "hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums" in Artikel 33 V GG) abgesprochen.[272] Ein 'Ersatzkampfmittel' ist die Demonstration. Häufig organisierten die Gewerkschaften (insbesondere die GdP) Demonstrationen, zu denen sie ihre Mitglieder mobilisiert, um ihren Forderungen Nachdruck zu verleihen.[273]

---

270 Schreiben der DPolG vom 28. November 1995.

271 Schreiben des stellvertretenden Bundesvorsitzenden des BGV Meisel vom 4. April 1995.

272 Angestellte und Arbeiter in der Polizei können dagegen von ihrer Streikfreiheit Gebrauch machen, was im Frühjahr 1992 im Kontext der Tarifverhandlungen auch passiert ist (vgl. *DTP* 6/1992: 6 f.).

273 Beispiele von Protestdemonstrationen werden in den Organen der Gewerkschaften immer wieder dokumentiert - auch um den eigenen Mitgliedern gegenüber Aktivität und Stärke zu beweisen (zum Beispiel *DTP* 1/1989: 6; *DTP* 11/1989: 4 f.; *DTP* 5/1992: 4, *PS* 5/1992: 100).

# III Funktions- und Positionsbestimmungen der bundesdeutschen Polizei

Nachdem ich im vorangegangenen Kapitel die historischen, rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen polizeilichen Handelns vorgestellt habe, geht es im folgenden um die grundsätzliche Ausrichtung der Polizei im politischen System. In den nächsten Abschnitten fasse ich die Diskussion über die Position der deutschen Polizei in Staat und Gesellschaft zusammen. Zwei Fragen durchziehen wie ein roter Faden diese Beiträge zur Standortbestimmung der Polizei: Inwieweit ist die Polizei Instrument oder 'eigenmächtiger' Akteur, und welche Funktionen nimmt sie wahr? Es handelt sich sowohl um publizistische Arbeiten, um Beiträge von Polizisten als auch um sozialwissenschaftliche Ansätze. Daß es so wenig Versuche gibt, Polizeiforschung und politische Soziologie miteinander zu verbinden, ist verwunderlich, spielen doch in der politischen Soziologie Entstehung und Niedergang, Verteilung und Ausübung politischer Macht eine zentrale Rolle.[1] Daher sollte die Polizei als Exekutivinstitution des staatlichen Gewaltmonopols im Rahmen einer Analyse der politischen Machtverhältnisse, Machtprozesse und Machtdiskurse eigentlich nicht fehlen. "Es ist jedoch bemerkenswert", stellt der Niederländer Fijnaut (1980: 301) fest, "daß bei derartigen Analysen ausgerechnet die Beziehungen zwischen dem politischen System und dem jeweiligen Polizeiapparat nahezu völlig 'ausgeblendet' werden. Es scheint, als handle es sich hier um ein Tabu oder einen 'blinden Fleck' der bisherigen politologischen Forschung". Ganz so düster schätze ich aber den Diskussionsstand nicht ein; es hat einige wenige Versuche gegeben, mit Hilfe sozialwissenschaftlicher Kategorien die Polizei als einen (zentralen oder peripheren - je nach Argumentation) Faktor in der Entwicklung und Stabilisierung politischer Machtstrukturen zu betrachten.

Im folgenden möchte ich die Positionen darstellen, die in der sozialwissenschaftlichen und publizistischen Auseinandersetzung über die politische Funktion der Polizei in der Bundesrepublik Deutschland eine wichtige Rolle gespielt haben. Diese acht Beiträge sind hier in doppelter Weise von Interesse: Zum einen stehen sie nicht einfach nebeneinander, sondern lassen zugleich eine gewisse zeitliche Entwicklung erkennen. Weil sie sich auf die Polizei und die Polizeidiskussion ihrer Zeit beziehen, wird in der chronologischen Zusammenstellung der Ansätze auch die allmähliche Veränderung des Polizeiverständnisses und schließlich auch der Wandel der Institution deutlich. Daher spiegelt die folgende Darstellung auch ein Stück Polizeigeschichte wider. Zum anderen soll der inhaltliche Beitrag der Ansätze für meine Forschungsfrage nach den Machtpotentialen, der Autonomie beziehungsweise der Instrumentalisierbarkeit der Polizei untersucht und diskutiert werden.

## 1 Otto Elle: die politische Instrumentalisierbarkeit des juristischen Polizeibegriffs

Der erste wichtige Beitrag zu einer politischen Soziologie der bundesdeutschen Polizei stammt aus der Feder eines Sozialwissenschaftlers aus der DDR.[2] Otto Elle zeigt **historische Kontinuitäten des materiellen Polizeibegriffs** vom Kaiserrreich über die Weimarer

---

1 Vgl. Lenk (1982: 22).

2 Zum Verständnis des Ansatzes ist außerdem der zeithistorische Kontext des 'Kalten Krieges' und der ideologischen Ost-West-Konfrontation der 50er und 60er Jahre wichtig.

Republik und den Nationalsozialismus bis zur Bundesrepublik auf (1958). Seine Hauptthese: Die Staatsform, das politische System änderte sich, die polizeiliche Generalklausel blieb indes bestehen.[3] Der materielle Polizeibegriff der Gefahrenabwehr und die Befugnis der Polizei zur Gefahrenabwehr seien derart offen, daß selbst unterschiedlichste Staatsformen, wie die konstitutionelle Monarchie des Kaisereichs, die Weimarer Republik, das diktatorische NS-Regime oder die Bundesrepublik, mit diesem Polizeibegriff hätten arbeiten können.[4] Die Unbestimmtheit des Polizeibegriffs gebe der polizeilichen und politischen Interpretation so weiten Raum, daß der Willkür Tür und Tor geöffnet seien. Weil die Polizei alles machen könne, was sie wolle, stehe der staatlichen Aushöhlung von Grundrechten (soweit sie in den politischen Systemen bestanden oder bestehen) nichts entgegen. Besonders extrem seien die rechtlichen Spielräume der Polizei im Nationalsozialismus zu Staatszwecken ausgereizt worden (Elle 1958: 73 ff.). So habe damals zwar der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit der Mittel gegolten, aber es habe durchaus der faschistischen Auffassung von Verhältnismäßigkeit entsprochen, Menschen, die gegen den Hitlerstaat waren, in den Konzentrationslagern zu vernichten (Elle 1958: 82). Die Polizei sollte die öffentliche Ordnung schützen, und unter öffentlicher Ordnung habe man im Dritten Reich die nationalsozialistische verstanden (Elle 1958: 87). Nicht das Recht habe damals manipuliert werden müssen, sondern nur dessen Auslegung. Generell gestatte es die Generalklausel, die Polizeigewalt den politischen Bedürfnissen entsprechend auszuüben und die polizeistaatliche Praxis juristisch zu legitimieren.

Wenn der Polizeibegriff eine solche prinzipielle Offenheit aufweist, dann ist zu fragen, wem diese zu Nutzen gereicht. Elle beantwortet diese Frage mit dem Marxschen Basis-Überbau-Theorem, wonach der Staat als wichtigster Teil des politischen Überbaus die Basis schütze und festige, die ihn hervorbringe. Der kapitalistische Staat - ob nun in der monarchischen, republikanischen oder faschistischen Staatsform - sichere die kapitalistischen Produktionsverhältnisse: "Das Recht des kapitalistischen Staates stellt also die in Normen gefaßten Interessen der Bourgeoisie dar, die auf die Aufrechterhaltung der kapitalistischen Produktionsverhältnisse gerichtet sind. Es ist ein wesentliches Mittel zur Durchsetzung ihrer Politik. Es dient dem Staat dazu, die Herrschaft der Menschen so zu beeinflussen und zu lenken, daß der Herrschaft des Kapitals keine Gefahr droht" (Elle 1958: 39).

In Elles Argumentation wird die Polizei zum **Instrument der herrschenden Klasse**, zum Werkzeug der Interessen der Monopole, der ökonomischen Ausbeutung und politischen Unterdrückung der Werktätigen: Sie habe die 'Ordnung' entsprechend der Generalklausel zu schützen, und mit Ordnung sei immer die der Herrschenden gemeint. Die Rechtswissenschaft versuche zwar diesen Instrument- und Klassencharakter der Polizei zu verschleiern, indem sie dem Begriff der öffentlichen Sicherheit einen unpolitischen, rein rechtlichen Inhalt gebe (Elle 1958: 40). Doch Schutz der öffentlichen Ordnung heiße vor allem zweierlei: erstens Schutz

---

3 Dies scheint auch für das allgemeine Verwaltungsrecht zu gelten, wie der immer wieder zitierte Satz des Verwaltungsrechtlers Otto Mayer aus dem Jahre 1924 ausdrückt: "Verfassungsrecht vergeht, Verwaltungsrecht besteht" (zitiert in: Boldt 1992: 24).

4 Dieses gewichtige Argument kommt nicht nur von Autoren aus der DDR; auch der liberale Frankfurter Staatsrechtler Denninger unterstreicht die Offenheit und damit die Interpretationsfähigkeit des Begriffs der öffentlichen Ordnung (1968: 22 ff.).

der privaten Eigentumsordnung und insbesondere Schutz des Eigentums an Produktionsmitteln; und zweitens Kampf gegen die Arbeiterklasse, die gegen diese Ordnung aufbegehre (Elle 1958: 15).

In der **Entwicklung des Polizeirechts in Westdeutschland nach dem 2. Weltkrieg** sieht Elle (1958: 97 ff.) zwar auch die Entpolizeilichung vieler Aufgaben der Gefahrenabwehr.[5] Er mag darin aber keine Demokratisierung und keine Loslösung von der Herrschaftsfunktion der Polizei sehen, da die polizeiliche Generalklausel im Polizeirecht der Bundesrepublik weiterhin Bestand hat. Auch andere Verpflichtungen an die Adresse der deutschen Politik, wie die Entmilitärisierung und Entnazifizierung, zu welchen die Alliierten im Potsdamer Abkommen im April 1945 übereingekommen waren, sieht er in der Bundesrepublik nicht realisiert.[6] Bemerkenswert ist Elles positive Einschätzung der Inhalte des Grundgesetzes, insbesondere des Grundrechtskatalogs. Doch die Grundrechte werden seiner Einschätzung nach nicht in die Praxis umgesetzt. Sie dienten vielmehr der Verschleierung der wahren Verhältnisse. Das Grundgesetz fungiert nach Ansicht Elles nur als demokratischer Deckmantel, der die staatliche Praxis der Unterdrückung verhüllt: "Ihm (dem Grundgesetz; M.W.) ist die Aufgabe zugedacht zu verschleiern, daß der Kapitalismus in seinem imperialistischen Stadium weder in der Lage noch gewillt ist, die Prinzipien der bürgerlichen Gesetzlichkeit einzuhalten, sondern seine Herrschaft durch Willkür aufrechtzuerhalten versucht und deshalb allen wirklichen Rechten der Bundesrepublik feindlich gegenübersteht. Gerade deshalb muß es aber Aufgabe aller aufrechten Deutschen sein, die im Bonner Grundgesetz enthaltenen demokratischen und rechtsstaatlichen Prinzipien gegen jede Mißachtung vor allem durch die staatlichen Organe der Bundesrepublik zu verteidigen" (Elle 1958: 109). Elle kritisiert also nicht das Grundgesetz, sondern dessen Auslegung im Sinne und im Interesse der "Aufrechterhaltung des monopolkapitalistischen Eigentums an den Produktionsmitteln" (1958: 126). Er beklagt dabei die Repression der politischen Betätigung von Kommunisten mittels Polizei-, Versammlungs- und Vereinsrecht, insbesonders das KPD-Verbot durch das BVerfG (August 1956, BVerfGE 5, 85 ff.) und die Unterdrückung der Volksbefragung gegen die Wiederaufrüstung (Elle 1958 114 ff.).[7] Als Hauptschuldigen dieser Entwicklung hat Elle

---

5 Siehe Kapitel II, Abschnitt 1.1.

6 Vom Postulat der Dezentralisierung spricht Elle (wahrscheinlich wegen der zentralistischen Staatspraxis im eigenen Staat) nicht.
Auch das Autorenkollektiv aus Wissenschaftlern der DDR stellt die mangelnde Entnazifizierung der westdeutschen Polizei an den Pranger, die es als faktische "Renazifizierung" (Autorenkollektiv 1972b: 27) bezeichnet. Kritisiert werden auch die "Geschichtslügen" (Autorenkollektiv 1972b: 49), die von der BRD verbreitet würden und die der Polizei der Weimarer Republik eine antifaschistisches Haltung andichten wollten.

7 In dieselbe Kerbe schlägt das Autorenkollektiv (1972b) 14 Jahre später: Es kritisiert die 'Rechtsblindheit' der polizeilichen Maßnahmen: Kommunisten, Antifaschisten und andere fortschrittliche Kräfte würden verfolgt und Nazis, Kriegsverbrecher dagegen beschützt. Hauptfunktion der Polizei sei "der politische Terror gegen alle friedliebenden, demokratischen Kräfte in der BRD" (Autorenkollektiv 1972b: 113): "Geführt von faschistischen Polizei- und SS-Führern und erzogen im Geiste finstersten Antikommunismus, hat sich die Polizei der BRD als der große Knüppel der Monopole gegen die Demokratie fordernden Volksmassen bewährt" (Autorenkollektiv 1972b: 6). Der Aggressivität nach außen - im Zuge einer imperialistischen Politik, eines "'Militarismus nach außen'" (Autorenkollektiv 1972b: 92) - gehe die Unterdrückung der überwiegenden Mehrheit des Volkes nach innen durch die Aufrüstung und Aufstockung der Polizei, was die Autoren einen "'Militarismus nach innen'" (Autorenkollektiv

die Bundesregierung ausgemacht.[8] Daß Polizei in die Länderhoheit fällt, tut seinem Urteil keinen Abruch; er konstatiert einfach, daß die Bundesregierung ihre Befugnisse ausreizt, um den Anforderungen der herrschenden Kreise nachzukommen.[9]

Elle macht Kontinuitäten und Parallelen des Entwicklungsprozesses des Polizeibegriffs der Bundesrepublik und der Nazi-Diktatur nach 1933 aus. Im starken Kontrast hierzu feiert Elle das politische System der DDR als Kontrastprogramm zur präfaschistischen Bundesrepublik (1958: 147 ff.). Obwohl sich die Generalermächtigung im Polizeirecht der DDR[10] ebenfalls an dem kritisierten § 14 des Preußischen Polizeiverwaltungsgesetz[11] orientiert, beachtet Elle nicht die Gefahren einer möglichen Polizeiwillkür im politischen System der DDR. Weil - so die schlichte Argumentation - die Macht in den Händen der Arbeiter und Bauern liege, schütze sie deren volksdemokratische Ordnung, die eben eine Ordnung der übergroßen Mehrheit der Bevölkerung sei (Elle 1958: 176). Spätetens an dieser Stelle wird die Inkonsequenz dieser Argumentation offensichtlich: Elle bestätigt selbst mit dieser unkritischen DDR-Apotheose seine eigene These von der systemneutralen Generalklausel, die wie eine ideologische Worthülse im Sinne jedes politischen System instrumentalisiert werden kann.[12]

---

1972b: 92) nennen, voraus. "Der politische Terror zur Unterdrückung der wachsenden antifaschistisch-demokratischen Bewegung in der BRD hat vielfältige Erscheinungsformen. Am offenkundigsten tritt er im Zusammenhang mit den brutalen Polizeieinsätzen gegen Demonstrationen, Kundgebungen und andere Formen des außerparlamentarischen Kampfes in Erscheinung" (Autorenkollektiv 1972b: 117).

8 In einer früheren Schrift bezeichnet Elle das "Adenauerregime" als "ein Regime des Terrors und des nationalen Verrats" (1954: 5) und "der imperialistischen Knechtschaft und Ausbeutung" (1954: 5), das den Terror bedürfe und die Gesetzlichkeit und die Grundrechte systematisch aushöhle. Die Polizei verortet er als "Machtinstrument der Imperialisten" (Elle 1954: 8), das mittels einer verfassungswidrigen Auslegung der Generalklausel im Polizeirecht umfassende Vollmachten besäße, die der "Adenauerpolizei" (Elle 1954: 10) jede gewünschte Möglichkeit zur Durchführung ihrer Willkürmaßnahmen gebe.

9 14 Jahre später konstatiert das Autorenkolletiv (1972b: 335), daß Föderalismus und Polizeihoheit der Länder längst von einer schleichenden Zentralisation unterhöhlt worden seien. Es ist verwunderlich, daß das Autorenkollektiv dies schon zu einem Zeitpunkt konstatierte, als die Zentralisierung (Ausbau des BKA und des Informationssystems INPOL, Vereinheitlichung des Polizeirechts etc.) noch in ihren Anfängen steckte.

10 Erst 1968 wurde ein Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Volkspolizei der DDR verabschiedet (Dippe in *BP* 4-5/1991: 25). Dieses Gesetz ging sogar noch einen Schritt weiter; es weitete den klassischen Polizeibegriff von der 'Abwehr von Gefahren' auf die 'Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung' aus (Busch 1991a: 13). Damit waren der polizeilichen Willkür beziehungsweise der politischen Programmierung polizeilichen Handelns Tür und Tor geöffnet.

11 Der Wortlaut des Paragraphen wird in Kapitel II, Abschnitt 1.1 zitiert.

12 Was auch von der DDR-offiziellen Geschichtsschreibung der Volkspolizei bestätigt wird: "Auf dem Plenum des Zentralkomitees (auf seiner 15. Sitzung; M.W.) wurde auch die Rolle der Volkspolizei bei der Niederschlagung des Putschversuchs (vom 17. Juni 1953; M.W.) hervorgehoben. Ihren mutigen Einsatz an der Seite der Sowjetarmee schätzte die Parteiführung hoch ein. Die Volkspolizei hatte ihre bisher schwerste Bewährung bestanden und sich als zuverlässiges, der Partei- und Staatsführung treu ergebenes, bewaffnetes, sozialistisches Staatsorgan erwiesen" (Ministerium des Innern 1987: 218 ff.). Zu dem Polizeieinsatz siehe Diedrich (1996).

Fazit: Abgesehen von dieser argumentativen Inkonsequenz, die aus dem zeithistorischen Kontext des 'Kalten Krieges' erklärbar wird, ist für die weitere Argumentation Elles These von der **Flexibilität und Unbestimmtheit der polizeilichen Generalklausel** festzuhalten: Trotz legalistischer Programmierung polizeilichen Handelns bleibt mit der Generalklausel (und anderen interpretationsfähigen Eingriffsbefugnissen) genug Spielraum, die Polizei für politische Zwecke zu instrumentalisieren. Einerseits ist polizeiliches Handeln also durchweg rechtlich gebunden; andererseits ist die Polizei dank der weiten Spielräume jener Verrechtlichung (insbesondere der Generalklausel) leicht instrumentalisierbar. Diese Kombination aus rechtlicher Konditionierung und Instrumentalisierbarkeit stellt ein spezifisches Kennzeichen der deutschen Polizei dar.

Die Argumentation von der westdeutschen Polizei als Instrument der herrschenden Monopolbourgeoisie findet sich - insbesondere in den 70er Jahren - auch bei vielen westdeutschen Linken. Ein herausragendes Beispiel hierfür gibt das Buch von **Jürgen Roth** (1972). Roth proklamiert ebenfalls eine starke Kontinuität zwischen der Polizei des NS-Regimes und der Polizei der Bundesrepublik, wie folgende Zitatprobe aus seinem stark skandalisierenden Buch illustriert: "Die Polizei, damals wie heute, garantiert daher die durchgehende Kontinuität der politischen Unterdrückung von Bismark bis Hitler bis hin zu Strauß und Genscher" (Roth 1972: 9).[13] Der Polizeiapparat als Stütze des Monopolkapitals werde - so sein Befund - immer weiter ausgebaut, die Militarisierung der Polizei schreite voran, der "Massenterror der Polizei" (Roth 1972: 58) offenbare sich in den Aktionen der Polizei, die auf Demonstranten knüpple, willkürlich verhafte, Vorbeugehaft praktiziere, ja sogar foltere und mißhandle (Roth 1972: 107 ff.).

Roths Buch ist weniger als Diskussionsbeitrag, denn als zeitgeschichtliches Dokument ernstzunehmen, das die linke Radikalkritik an Staat und Polizei illustriert. Mit dem Niedergang der radikalen Linken in der Bundesrepublik in die politische Bedeutungslosigkeit sind auch derartige harte, verbale Angriffe auf die Polizei selten geworden.[14]

---

13 Ein anderes Beispiel, wie Parallelen zwischen den Sicherheitssystemen im Dritten Reich und in der Bundesrepublik gezogen werden, gibt Dippoldsmann (1986). Dippoldsmann meint insbesondere Parallelen im Informationsmanagement der Sicherheitsbehörden in Nazideutschland und der Bundesrepublik zu entdecken.

14 Ein seltenes Beispiel linker Generalkritik an der Polizei aus den 90er Jahren ist der Artikel von Ebermann und Trampert (1995). Die Autoren kommen zu folgendem Schluß: "Die Polizei ist gar nicht zuständig für Verbrechensbekämpfung. Sie erhält in einer Gesellschaft, in der das Verbrechen offensichtlich geradezu konstitutiv ist, nur den Befehl stigmatisierte Personengruppen zu verfolgen. Die Ordnung, die der Polizist samt ihrer Eliten per Eid zu verteidigen hat, funktioniert nach der alten Grundregel: Jeder bereichert sich, so gut er kann - auf Kosten anderer" (1995: 42).

## 2 Arbeitskreis Junger Kriminologen: soziale Selektivität polizeilichen Handelns und die Polizei als Instrument der Herrschenden

Ende der 60er, Anfang der 70er erlebte die sozialwissenschaftliche Polizeiforschung in der Bundesrepublik ihren großen Aufschwung. Getragen vom Reformgeist jener Jahre gründete sich ein 'Arbeitskreis Junger Kriminologen' (AJK). Dieser Arbeitskreis hatte sich die Polizei als Objekt ihrer neomarxistisch orientierten Kritik, aber auch als Gegenstand ihrer Reformambitionen 'ins Visier' genommen.

Den **gesellschaftlichen Hintergrund des Aufbruchs** in eine kritische Polizeisoziologie (und allgemein in eine kritische Kriminologie) bildete erstens die Studentenrevolte von 1968, zweitens der Regierungswechsel von der großen Koalition zur sozialliberalen Regierung, und drittens der technokratische Glaube und der politische Wille dieser Zeit, gesellschaftliche und staatliche Modernisierung in den verschiedensten Bereichen mit Hilfe von Planungsinstrumenten und Steuerungstechnologien voranzutreiben. Im Gefolge der einerseits überzogenen, brutalen, andererseits hilflos starr geführten Polizeieinsätze gegenüber den neuartigen Formen politischen Protests der außerparlamentarischen Opposition geriet die Polizei in den Brennpunkt der breiten öffentlichen Kritik.[15] Ein wichtiger Topos der studentischen Bewegung, die vermocht hatte, entscheidende Impulse für die allgemeine öffentliche Diskussion zu liefern, lag neben den Notstandsgesetzen und dem Vietnamkrieg in der defizitären 'Bewältigung' der nationalsozialistischen Vergangenheit. Das galt auch für die Vergangenheit der Polizei.

Etliche Bücher über die Polizei, ihre Vergangenheit sowie ihre aktuelle politische und gesellschaftliche Standortbestimmung erscheinen in jenen Jahren, herausgebracht von Polizeikritikern und Polizeireformern in und außerhalb der Polizei.[16] Mit der (Selbst-)Kritik an der nationalsozialistischen Vergangenheit der Polizei ist auch die Kritik an alten paramilitärischen Traditionen aus der Weimarer Republik und dem Dritten Reich verbunden.[17]

Beispielsweise empfindet der Polizeiführer Hunold die "geschichtliche Vorbelastung der deutschen Polizei als 'historische Bürde'" (1968: 17). Insbesondere kritisiert er das Verhalten der Polizei unter dem "nationalsozialistischen Diktatur-Regime" (1968: 37) und klagt einen "bewußten polizeilichen Läuterungsprozeß" (1968: 43) ein. Paschner schildert die begangenen Verbrechen an den Juden und anderen ethnischen, sozialen und politischen Minderheiten, die SS und Polizei im Namen der Nationalsozialisten durchführten (1970: 21 ff.). Dieses Kapitel neuerer deutscher Polizeigeschichte, in dem die Polizei und die SS die Ausrottungspolitik in den besetzten Ostgebieten exekutierten, in dem Polizeibeamte "(...) anstatt das Verbrechen zu bekämpfen selbst zu Dienern eines staatlich verordneten Verbrechens geworden sind" (Paschner 1970: 32), macht Paschner für einen guten Teil des Mißtrauens der Bevölkerung gegenüber der Polizei verantwortlich.

---

15 Siehe Kapitel IV, Abschnitt 2.2.

16 Siehe Hunold (1968), Paschner (1970), Siebecke (1972), Doerdelmann (Hg., 1968).

17 Vgl. Hunold (1968: 17 ff.).

Nicht nur Polizeireformer und Publizisten, sondern auch eine erste Generation von **reformorientierten Soziologen, Psychologen, Kriminologen und Juristen** 'entdeckt' das Untersuchungsfeld Polizei.[18] Ein Schwerpunkt ihrer Arbeit lag in der Analyse des Alltagshandeln im polizeilichen Einzeldienst.

Mittels teilnehmender Beobachtung untersuchen Feest und Blankenburg (1972) **Ermessens- und Entscheidungsspielräume** der Polizisten in der polizeilichen Strafverfolgung. Die Autoren stellen jenseits der formalen Vorstellung in der Strafprozeßordnung von der Polizei als Hilfsorgan der Staatsanwaltschaft erhebliche Definitionsspielräume im polizeilichen Handeln fest.[19] Bei ihren Beobachtungen zeigt sich, daß das Legalitätsprinzip in der Polizeipraxis nicht in der Striktheit realisiert wird, wie es vom Gesetz verlangt wird: Eine lückenlose Strafverfolgung sei schließlich nur als "Utopie eines perfekten Polizeistaates" denkbar (Feest/Blankenburg 1972: 124). Weil zum einen die Ressourcen der Polizei beschränkt seien und zum anderen die Eingriffe der Polizei zum Ermittlungsserfolg führen müßten, entwickelten die Polizisten Kriterien, die ihnen eine Etikettierung von Personen als verdächtig oder potentiell kriminell ermöglichten. Ausgefüllt würden diese Verdachtsspielräume mit Alltagstheorien. Die Eigenschaft 'sozial bessergestellt' werde zum Beispiel mit der Zuschreibung 'anständig' gleichgesetzt (Feest/Blankenburg 1972: 116). Die Analyse ihrer Beobachtungen ergab, daß die Polizei die 'Kriminellen' tendenziell stärker in den unteren als in den oberen sozialen Schichten sucht und auch findet (Feest/Blankenburg 1972: 114).[20] Polizeilich 'behandelt' und damit benachteiligt würden zum Beispiel Personen mit geringen Rechtskenntnissen und geringer Beschwerdemacht, Bewohner von Arbeitervierteln, Personen, die sich häufig auf Straßen und öffentlichen Plätzen aufhielten und nach Kleidung und Verhalten der sozialen Unterschicht oder irgendwelchen Randgruppen anzugehören schienen. Bei Menschen mit diesen Merkmalen werde von der Polizei öfter ein gesetzeswidriges Verhalten als bei anderen unterstellt. Dies führe zu überproportional häufigen Überprüfungen und Bestrafungen dieser Personen. Verstärkt werde diese Tendenz durch die Tatsache, daß hauptsächlich unterschichtspezifische Rechtsverstöße (zum Beispiel Diebstahlsdelikte) verfolgt würden. Kriminalität sei folglich - lautet die zentrale These des vom AJK vertretenen Labeling-Ansatzes - weniger ein Attribut, das dem Täter aufgrund

---

18 Die wichtigsten Werke sind: Feest/Lautmann (Hg., 1971), Feest/Blankenburg (1972), AJK (Hg., 1975). In dem Kontext des AJK bewegen sich die Autoren Goeschel, Heyer und Schmidbauer (1971). Um gegen die herrschende traditionelle ätiologische Kriminologie und für den Labeling-Ansatz ein eigenes Diskussionsforum zu etablieren, gründete der AJK 1969 eine eigene Zeitschrift, das *Kriminologische Journal*. Zur Konkurrenz der beiden Ansätze siehe Malinowski (1975: 64 ff.) und Lehne (1994a: 13 ff.).

19 Zur Frage des Ermessensspielraums siehe Brusten (1971).

20 Ähnliche Ergebnisse finden sich auch bei Girtler (1980: 89, 99 ff.). Girtler interviewte und beobachtete österreichische Polizisten (bei Einsätzen von Streifenbeamten, bei Razzien, bei Vernehmungen etc.).
Rund 20 Jahren nach den Arbeiten des AJK untersucht Savelsberg (1994) ebenfalls mit Hilfe von Befragungen und teilnehmender Beobachtung von Aachener Streifenpolizisten polizeiliche Entscheidungsfindungsprozesse. Sein Resümee: Routinearbeiten, die einen Großteil der Arbeit der Streifenbeamten ausmachten, böten "wenig Freiraum für Kreativität" (1994: 103). Da außerdem die öffentliche Kontrolle polizeilichen Handelns gestiegen sei, müsse die vom AJK vertretene These, polizeiliches Handeln sei mit einem großen Ermessensspielraum versehen, relativiert werden. Was Savelsberg genauer unter öffentlicher Kontrolle versteht, wie diese funktioniert, wird in seiner Studie leider nicht ersichtlich.

seiner persönlichen Dispositionen zugeschrieben werden müsse, sondern vielmehr eine Folge der **Selektionsmechanismen und Etikettierungsprozesse** der Ermittlungsbehörden, bei denen die Definitionsmächtigen (die ermittelnde Polizei und die auf diesen Ermittlungen aufbauende Staatsanwaltschaft) selektiv Menschen aus den sozial schwächeren gesellschaftlichen Gruppen als Täter definierten und diese in das Zentrum ihrer Verdachtsmomente und Ermittlungstätigkeit stellten. In den Vordergrund der Analysen rücke damit die **Definitionsmacht der Polizei**[21], die als Instanz sozialer Kontrolle selektiv gegen Angehörige vorrangig unterer Schichten vorgehe und dementsprechend Stigmatisierungen produziere.

Weitere Problemfelder polizeilichen Handelns, die von den 'jungen Kriminologen' untersucht wurden, betrafen beispielsweise das Verhältnis von Polizisten und Bevölkerung (Fischer-Kowalsky/Leitner/Steinert 1975), Handlungsdispositionen, Rollenzwänge und situationsspezifische Komponenten bei Demonstrationen (Keim 1975) oder die polizeiliche Konfliktintervention im privaten Bereich (Kirch 1975).

Im folgenden gehe ich näher auf den Beitrag des AJK zur politischen Soziologie der Polizei, also auf die **Verortung der Polizei im Herrschaftsgefüge** der Bundesrepublik, ein.

Ähnlich der Argumentation Elles klassifizieren die Autoren des AJK die Polizei als Herrschaftsinstrument der bourgeoisen Klasse, getreu nach dem Motto Ernst Blochs: "Das Auge des Gesetzes sitzt im Gesicht der herrschenden Klasse" (zitiert in: Autorenkollektiv Polizei Hessen/Universität Bremen 1972: 5). Goeschel, Meyer und Seelmann beziehen sich in ihren Ausführungen über den "kapitalistischen deutschen Polizeibegriff" (1975: 52) sogar explizit auf die oben vorgestellte Dissertation von Elle: Der Staat bilde die mit Gewaltmonopol ausgestattete Rahmenbedingung des kapitalistischen Produktionsprozesses, Recht liefere das Konditionalprogramm für den Einsatz der Gewalt (Goeschel/Meyer/Seelmann 1975: 41), nach dem von den Rechtsnormen abweichendes Verhalten strafverfolgt werde. Gesetze erschienen als neutrale Handlungsvorgaben für die Polizei, sie seien aber nichts anderes als Ausdruck bestehender Machtstrukturen. Der gewaltmonopolisierende Staat schütze die Rahmenbedingungen des kapitalistischen Produktionsprozesses und damit die bestehenden Strukturen sozialer Ungleichheit, wobei die Polizei als eine Institution öffentlicher Gewalt der Unterdrückung revolutionärer Bestrebungen des Proletariats unter dem Deckmantel der Rechtsstaatlichkeit quasi als "Hilfstruppe der Ausbeutung" diene (Fischer-Kowalsky/Leitner/Steinert: 1975: 99). Die Polizei - so heißt es in der Einleitung der Aufsatzsammlung des AJK - sei "eine Institution öffentlicher Gewalt" (1975: 1), deren Hauptaufgabe in der "Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung" (1975: 1) bestehe; hinter dieser juristische und politische Neutralität verströmenden Aufgabenbeschreibung stecke die Funktion, die bestehenden Macht- und Privilegienstrukturen zu erhalten und durchzusetzen. Die systematische Kriminalisierung, Stigmatisierung und Diskriminierung bestimmter Bevölkerungsgruppen durch die staatlichen Instanzen sozialer Kontrolle stabilisiere die herrschende Klassenstruktur (wie auch die

---

[21] Unter Definitionsmacht verstehen Feest und Blankenburg "(...) die sozial vorstrukturierte Chance, eine Situation für andere verbindlich zu definieren" (1972: 19).

Untersuchung der polizeilichen Ermessensspielräume in der Kriminalitätsbekämpfung gezeigt hätten).

Die Meinungen, ob die Polizei nur ausführende 'Erfüllungsgehilfin' der Herrschenden (wie von den Autoren aus der DDR vertreten) oder eigenmächtiger Akteur im politischen Prozeß ist, gehen im Diskussionskontext des AJK durchaus auseinander.

Goeschel und Schmidbauer (1971) konstatieren - die Autoren beziehen sich dabei auf die (damalige) Münchner Polizei, der sie Vorbild- und Modellcharakter für die gesamte Polizei der Bundesrepublik zuschreiben - eine **Verselbständigung des Polizeiapparates** gegenüber der legislativen und judikativen Kontrolle. Doch ihre Begründung der Verselbständigungsthese bleibt merkwürdig schwach; der Einsatz von Polizeipsychologen, den die Münchner forciert als erste Polizeibehörde der Republik in den 60er Jahren betrieben hatte, ist ihnen Indikator genug[22]: Mit Hilfe der Polizeipsychologie trete die Polizei als eigenständiger kommunikativer Akteur im Konfliktsystem auf, die Polizei passe sich an gesellschaftliche Bedingungen (wie dem aufkommenden studentischen Protest) eigenständig an und löse sich stärker von rechtlichen Programmvorgaben der Legislative ab. Der rechtliche Rahmen bleibe zwar bestehen; die Ermessensspielräume würden aber autonom von der Polizei ausgenutzt. Die Polizei stehe nun aber vor dem Problem, die polizeirelevante 'Realität' selbst definieren und konstruieren zu müssen: Polizeipsychologie gebe hier Definitions- und Kommunikationshilfe und schaffe so Raum für eine "Autonomisierung" des Polizeiapparates (Goeschel/ Schmidbauer 1971: 168). Polizeipsychologie als Instrument der Modernisierung der Polizei stelle eine verwissenschaftlichte Herrschaftstechnik dar.[23] Diese

---

22 Der Einsatz von Polizeipsychologen oder allgemeiner: der Einsatz von gewaltdeeskalierenden Mitteln macht noch keine eigenständige Polizei aus. Es ist zu fragen, wer für eine einsatzphilosophische Wende weg von der harten Gewaltanwendung hin zur sanften Manipulation (und damit zur Deeskalation) verantwortlich ist: die Polizei selbst, die Innenministerialbürokratie, die Gerichte? Möglicherweise ist die Institutionalisierung der Polizeipsychologie ein Schritt in Richtung Autonomisierung; aber polizeiliches Handeln hängt von wesentlich mehr Determinanten als nur von der Public relations-Kompetenz der Polizei ab, so wichtig diese auch für das polizeiliche Einsatzhandeln geworden ist.

23 Goeschel/Heyer/Schmidbauer (1971), zusammenfassend Goeschel/Schmidbauer (1971), versuchen, die Funktion polizeilichen Handelns als Konstituierungsmoment für die antiautoritäre Studentenbewegung herauszuarbeiten. Die Polizei begreifen sie als einen Ansatzpunkt "(...) für die Konstituierung eines neuen Subjekts sozialen Wandels (damit sind die potentiell revoltierenden Studenten gemeint; M.W.)" (Goeschel/Schmidbauer 1971: 166). In ihrem Vergleich der Münchner Linie mit der Berliner Linie kommen sie zu dem Schluß, daß die 'Weiche Welle' der Münchner Linie, die Übernahme von Public- und Human-Relations-Methoden ins polizeiliche Handlungsrepertoire, die Verbesserung der Image-Pflege, der Einsatz von Polizeipsychologen als Instrument moderner Herrschaftstechnik, eine Radikalisierung der Studentenschaft und damit eine Selbstkonstitutierung der Neuen Linken in München behindert habe (Goeschel/Schmidbauer 1971: 166, 173 f.) - im Gegensatz zur hart-repressiven Berliner Polizei, die mit ihren 'Knüppelmethoden' genug zur kollektiven Identitätsstiftung der Berliner APO beigetragen habe. Dies wird indirekt durch die Aussagen des Münchner Polizeipsychologen Sieber bestätigt. Sieber spricht sich gegen massenpsychologische Deutungsmuster von Demonstrationen aus; die Demonstranten sollten nicht mehr in Rädelsführer und (nicht zu kontrollierender) Masse, sondern in "Täter, Förderer und Anwesende" (in Goeschel/Heyer/Schmidbauer 1971: 171) differenziert werden. Die Polizei habe deshalb nicht gegen die versammelte Demonstrantenschar einzuschreiten, sondern lediglich gegen die Minderheit der Störer. Die Legitimitätskosten eines Gewalteinsatzes gegen einzelne Störer fielen damit wesentlich geringer aus als die Akzeptanzeinbußen derartiger Maßnahmen gegen ganze Menschenmengen.

Modernisierungsfunktion sehen die Autoren als "Perfektionierung des politischen System des Spätkapitalismus" (Goeschel/Schmidbauer 1971: 175) und keineswegs als dessen Infragestellung.

Andere Autoren im Kontext des AJK argumentieren hingegen, daß die Polizei die Funktion eines im wesentlichen **passiven Instruments** der Herrschaftssicherung übernehme. Für Lautmann sind Polizeibeamte "ein eher passives, ein benutzes Rädchen in der Maschinerie der Herrschaft. Sie arbeiten abhängig - zu Lasten der abhängig Arbeitenden" (1972: 49). Lautmann möchte die Instanzen, die Macht besitzen, von den Instanzen, die Macht nur ausüben, unterschieden wissen; zu den letzteren gehört die Polizei: "Die uns interessierenden Zwangsinstanzen - Polizei, Strafvollzug usw. - gehören zu den Dependancen politischer Herrschaft; verglichen mit den Zentren vermögen sie nur wenig, denn ihr Handeln ist programmiert und visibel" (Lautmann 1971: 14). Zwar sei die Polizei nach Lautmann (1971: 14) nur ausführendes Machtmittel, das sich am Rande aktiver politischer Herrschaft befände, aber dennoch dürfe die gesellschaftspolitische Wirkung der Polizei als einer Institution öffentlicher Gewalt nicht vernachlässigt werden. Denn die Polizei könne Zwang und Gewalt ausüben, und dieser Zwang sei ein unentbehrliches Mittel politischer Herrschaft (Lautmann 1971: 14) - neben dem Konsens: "Zwang und Konsens sind keine unverbundenen Alternativen der Machtsicherung. Alle Herrschenden suchen zunächst Konsens und wenden Zwang nur gegen Widerstrebende an" (Lautmann 1971: 15).[24] Bei gesicherter politischer Herrschaft müsse die Sanktionierung durch Zwang nicht lückenlos sein; Normen bräuchten nur selektiv durchgesetzt werden; verfolgt und bestraft werde nach der Bedeutung, die das Delikt und der Täterkreis für die politische Stabilität hätten.[25] Für die Ausübung von Zwang und Gewalt sei neben anderen Institutionen die Polizei verantwortlich. Physische Gewalt sei das hervorstechende (wenn auch meist nur latent wirksame) Arbeitsmittel der Polizei (Lautmann 1971: 22). Gewaltausübung werde in der Gesellschaft von der Polizei auch erwartet. Denn: "Brutalität der Polizei ist Teil ihrer sozialen Rolle" (Lautmann: 1971: 26). Polizisten dürfen das tun, was mancher selbst gerne täte: Gewalt gegen Menschen anwenden (Lautmann 1971: 27). Mit dieser Tätigkeit als Zwangsinstanz würden die eigentlichen politischen Machtzentren verdeckt; die Polizei leiste als Instanz sozialer und politischer Kontrolle die 'schmutzige Arbeit' der Machthaber. Die Polizei sei "Handlanger und unmittelbarer Vollstrecker für die Machtzentren" (Lautmann 1971: 18).

Lautmann stellt dann einen Konnex zwischen seiner These von der Polizei als Herrschaftsinstrument und der empirisch belegten sozialen Selektivität polizeilichen Handelns her: Objekt und damit 'Opfer' der selektiven polizeilichen Maßnahmen seien in der Regel

---

Vgl. den Beitrag von Sieber (1968) über Interaktionsmechanismen bei Demonstrationen. Zum Zentralen Polizeipsychologischen Dienst des Polizeipräsidiums München siehe Kapitel II, Abschnitt 3.7.

24 Vgl. Schneider (1986: 83 f.). Siehe auch Kapitel I, Abschnitt 3.2.

25 Vgl. Popitz (1968). In diesem Aufsatz über die 'Präventivwirkung des Nichtwissens' zeigt Popitz, daß es erstens praktisch unmöglich ist, alle Straftaten zu verfolgen, und zweitens es auch gar keinen funktionalen Sinn macht, denn ein Normensystem würde diese lückenlose Information über deviantes Verhalten nicht aushalten können, die Geltung der Normen würde ruiniert werden, kein Sanktionssystem würde den Belastungen des Strafens gewachsen sein, und schließlich würde die Strafe ihr moralisches Gewicht verlieren.

Angehörige der Unterschichten, denn verfolgt und bestraft würden Delikte wie Körperverletzung, nicht aber das Betreiben von umweltvergiftender Industrieanlagen, verfolgt und bestraft werde Diebstahl, aber nicht das Kassieren einer achtzigprozentigen Handelsspanne (Lautmann 1971: 19). Garantiert werde diese Ordnung, die vorhandene Güterverteilung in der Gesellschaft, durch das Recht, welches der Staat mit Hilfe seiner monopolisierten physischen Gewalt durchsetze (Lautmann 1972: 48). Der Gesetzgeber stehe unter dem Druck von den Interessengruppen, die das stärkste Machtpotential in der Gesellschaft für sich verbuchen könnten - und dies seien meist die Träger ökonomischer Macht. Industrieverbände könnten zwar nicht beliebig bestimmen, aber sie könnten ihre wichtigen politischen und ökonomischen Interessen durchsetzen (Lautmann 1972: 49). Daher solle der Zustand, den Staat und Polizei zu sichern hätten, den reibungslosen Verlauf des Produktions- und Verteilungsprozesses garantieren.

Der Veränderungswille und Reformeifer von Polizeisoziologen führte zu einem eigenartigen Pakt mit reformerischen Kräften aus der Gewerkschaft der Polizei, die nicht das Gesellschaftssystem als Ganzes, sondern nur das Berufsbild der Polizei verändern wollten. Buchgewordener Ausdruck des Zwiespalts zwischen reformorientierten Polizisten und gesellschaftskritischen Sozialwissenschaftlern ist eine Aufsatzsammlung, die von einem Autorenkollektiv aus der Polizei Hessen zusammen mit Sozialforschern der Universität Bremen (1972) herausgegeben wurde.[26] Beide Gruppen verfochten unterschiedliche Grundorientierungen und unterschiedliche Interessen: auf der einen Seite reformfreudige Polizisten, die ihre Probleme und Statussorgen einer breiteren Öffentlichkeit nahebringen wollten, auf der anderen Seite systemkritische Sozialwissenschaftler. Das Dilemma zwischen Polizeireform und fundamentaler Kritik wird von den Autoren auch selbst benannt, wie die folgenden Zitate deutlich machen: "Die an dieser Dokumentation beteiligten hessischen Polizeibeamten sind der Überzeugung, daß unsere parlamentarische Demokratie durch ein aktives, verfassungskonformes Engagement mit der Zielsetzung: mehr Freiheit, mehr Gerechtigkeit, Verwirklichung demokratischer Grundsätze und einer Sozialfunktion der Polizei, zu verändern ist; darum sehen sie es nicht nur als ihr Recht, sondern als ihre Pflicht

---

26 In ähnliche Widersrprüche verfangen sich Bolle, Bruns, Larking und Schrammer (1977), die einerseits sich von Pauschalurteilen, wie sie vom Autorenkollektiv aus der DDR gefällt werden, oder einer "Bullen-Ideologie" (1977: 12) der Linken abgrenzen wollen, andererseits auf der Makro-Ebene den staatlichen und polizeilichen Schutz des Grundwiderspruchs betonen. Dann äußern die Autoren wieder auf der Mikro-Ebene Verständnis für den lohnarbeitsabhängigen Status des individuellen Polizisten als Repräsentant des Unterdrückungsapparates (1977: 98) und sympathisieren mit polizeigewerkschaftlichen Protesten, wie sie sich Anfang der 70er Jahre häuften (1977: 182 ff.). Zu diesen Protesten der Polizeibeamten für eine günstigere Besoldungs- und Stellenordnung Anfang der 70er Jahre siehe Gniesmer (1980: 50 f.).
Welch argumentativen Spagat zwischen Reformanliegen und radikaler Systemkritik manche linke Autoren machen, zeigt das Beispiel von Hoffmann, der die Polizei ebenfalls - auch wenn dies nicht ihrer Absicht entspreche - in der Erfüllung der "Funktion des Büttels" sieht (1968: 1277). Jenseits der gesetzlichen Regelungen verfüge die Polizei über einen Ermessensspielraum, den sie einseitig zugunsten der Herrschenden verwende. Hoffmann setzt nun darauf, daß Polizeibeamte den politischen Gehalt eines Normverstoßes (als Beispiel nennt er die gewalttätigen studentischen Proteste gegen die Springer-Presse), seinen Nutzen oder Schaden für die Demokratisierung der Gesellschaft reflektierten und gemäß dieser Überlegungen ihren Ermessensspielraum demokratieadäquat ausfüllten.
Diese Argumentation ist schon allein deshalb problematisch, weil politische Wertungen des 'Staatsdieners' immer auch subjektive Willkür zur Folge haben können. Was sind die 'richtigen' demokratieadäquaten politischen Wertungen? Was passiert, wenn Polizist und Bürger hierüber unterschiedliche Auffassungen vertreten?

an, mit dieser Dokumentation an die Öffentlichkeit zu treten. Ihr Ziel ist es, aus dem Polizeiberuf einen Beruf der Dienstleistung am Bürger, einen 'Sozialarbeiterberuf' zu schaffen" (Autorenkollektiv 1972a: 9). Im Gegensatz dazu steht die Haltung der Bremer Wissenschaftler: "Aus der Analyse der Rolle der Polizei im Entwicklungsprozeß der bürgerlichen Gesellschaft ergibt sich, daß die Polizei keine 'Organisation aus dem Volk für das Volk' ist, die Polizisten also keine Sozialarbeiter sein können, da sie objektiv eine Disziplinierungsfunktion gegenüber der großen Masse der Bevölkerung hat. Das läßt sich solange nicht beseitigen, als die Gesellschaft als Klassengesellschaft besteht, in der eine Minderheit die Herrschaft ausübt. Die Bremer Autoren meinen, daß der aus der Klassengesellschaft entspringende Gesellschaftskrieg mit auf dem Rücken der Polizeibeamten ausgetragen wird, die ihr Leben und ihre Gesundheit in den Dienst einer Sache stellen, die im Grunde nicht die ihre ist" (Autorenkollektiv 1972a: 9 f.).

Über ihre Büttelfunktion müßten die Polizisten auch erst einmal aufgeklärt werden. Darin sehen die Polizeiforscher ihre Aufgabe: "Tradierte Selbstverständnisse der Polizei verschleiern ihre Funktion innerhalb der bestehenden Macht- und Herrschaftsstruktur. Das falsche Bewußtsein von der eigenen Klassenlage und die durch ideologische Selbstbilder verzerrte Vorstellung von der eigenen Aufgabe erleichtern die reibungslose Verwendung der Polizei im Dienst mächtiger Interessengruppen in Staat und Gesellschaft. Die Vermittlung eines neuen Selbstverständnisses ist somit die Voraussetzung dafür, daß die Polizei überhaupt in der Lage ist, ihre eigentlichen Aufgaben innerhalb einer demokratisch-sozialistischen Gesellschaft wahrzunehmen. Daß Polizeibeamte ihre tatsächliche Klassenlage selbst erkennen, ist daher ein wesentlicher Teil des gesamtgesellschaftlichen Emanzipationsprozesses" (Jungsozialisten in: Brusten 1975: 27). Verwundern muß diese naive Hoffnung auf die verändernde Kraft der individuellen Selbstreflexion und Bewußtseinsemanzipation der Polizeibeamten; als könnte ein anderes Berufsverständnis erstens die Realität struktureller Handlungszwänge der Polizei und zweitens den konstatierten Grundwiderspruch des Systems auflösen.[27]

Generell fällt die **Verbindung von wissenschaftlicher Arbeit und politischen Ambitionen** in den Beiträgen des AJK auf. Zusammengehalten wird diese Kombination von der Hoffnung, mit Hilfe der Sozialwissenschaften die gesellschaftliche Praxis verändern zu können.[28]

---

27 Damit soll nicht die Relevanz von Selbstdeutungsmustern der Polizei für eine Wandel polizeilichen Handelns geleugnet werden. Doch diese Polizeiphilosophien haben nur Platz innerhalb der herrschenden 'freiheitlichen demokratischen Grundordnung'. Was erwarten die Sozialwissenschaftler von den Polizisten? Daß sie sich ihrer Funktion als Büttel des Kapitals bewußt werden, ihren Beruf aufgeben und eine revolutionäre Bewegung in Gang setzen? Eine grundsätzlicher Systemwandel ist mit der institutionellen Selbstreflexivität der Polizei nicht zu machen, eine Veränderung polizeilicher Handlungsmuster dagegen schon.

28 Die Vernetzung von Wissenschaft und reformerischer Politik kommt sehr klar in dem Aufsatz von Brusten (1975) heraus. Brusten präsentiert wohlwollend (ohne auch nur eine kritische Anmerkung hinzuzufügen) ein Papier der Jungsozialisten aus NRW aus dem Jahre 1973 über die 'Polizei in der Klassengesellschaft' als einen gesellschaftspolitischen Beitrag, der Ergebnisse sozialwissenschaftlicher Analyse - und damit meint Brusten vornehmlich Ergebnisse aus dem Kontext des AJK, also auch die eigenen - aufgreift und verarbeitet (Brusten 1975: 23 ff.). Die Jungsozialisten fordern genau das, was der AJK auch bezwecken will: Die Einbeziehung der Sozialwissenschaftler in die Grundsatzdiskussion über

Allen Autoren des AJK-Kontextes gemeinsam ist der Bezug auf die Rolle der Polizei im bestehenden System sozialer Ungleichheit; die politische Standortbestimmung der Polizei und eine gesamtgesellschaftliche Diagnose der Herrschaftsverhältnisse werden als zusammengehörig thematisiert. Die **Reaktionen** aus Politik und Polizei auf derartige systemkritische Thesen waren für die Sozialforscher ernüchternd. Die radikale Gesellschafts- und Polizeikritik fand keinen positiven Anklang bei den Verantwortlichen in Politik und Polizei - soweit sie denn überhaupt beachtet wurde. Aus den Reihen der Polizisten erfährt die These von der Polizei als Herrschaftsinstrument - nicht sehr erstaunlich - einhellige Ablehnung. Beispielsweise formulierte Polizeioberschulrat Stiebitz in der Zeitschrift *Die Polizei* ein harsches Urteil über die linken Polizeisoziologen: "plattester Marxismus" (*DP* 10/1974: 301). Diese Soziologen hätten - so Stiebitz - "(...) einer Ideologie gedient und sich am Geist der Wissenschaft versündigt (...)" (*DP* 10/1974: 300).[29] Die allgemein im Sicherheitsbereich gepflegte 'Geheimniskrämerei' und Abschottungsneigung gegenüber der sozialen Umwelt wurde durch eine tiefe Ablehnung der Polizei gegenüber den radikalen soziologischen Kritikern verstärkt. Für eine Kooperation zwischen Behörden und außerpolizeilicher Forschung war da kein Platz, wollte man doch den Kritikern nicht auch noch empirische Belege für ihre vorurteilsbeladenen Unterstellungen in die Hand geben.[30] Im Endeffekt war diese Verweigerungstaktik wiederum Wasser auf die Mühlen der Argumentation der kritischen Polizeiforscher; sie sahen ihre düsteren Prophezeiungen von der Polizei als Herrschaftsinstrument, das ein Interesse an der Verschleierung der eigenen Rolle im Herrschaftsgefüge pflege, bestätigt: "Schon beim Lüften einiger Schleier der 'Geheimnisse' des gesellschaftlichen Kontroll- und Unterdrückungsapparats handelt man sich Animositäten von seiten der Ordnungshüter ein - ein Zeichen dafür, daß die eigene Arbeit (der Sozialwissenschaftler; M.W) eher im Sinne der Unterdrückten als der Unterdrücker ist" (Malinowski 1975: 63).

Aufschluß über das **politische Scheitern der reformerischen Polizeisoziologie** gibt ein Aufsatz Brustens (1975: 13 ff.): Statt sozio-technische Brauchbarkeit zu liefern, so der Vorwurf der Politiker an die Soziologen, unterminiere die These vom Herrschaftsinstrument der Kapitalisten die bislang als gesichert geltenden juristischen Legitimationstheorien der Polizei und das Vertrauen der Beamten in die rechtsstaatliche Ordnung (Brusten 1975: 15 ff.). Jede sozialwissenschaftliche Analyse werde - klagte Brusten - als wenig konstruktive Kritik oder gar als "illegitimer Eingriff in den polizeilichen Hoheitsbereich" angesehen (1975: 36).

---

29 Polizeiphilosophie: "Die wissenschaftliche Analyse der Funktion der Polizei muß als wesentlicher Ausgangspunkt zur Formulierung eines neuen Leitbildes des 'Polizeiberufs' (und damit den Beginn eines neuen Polizeikonzeption) angesehen werden" (in Brusten 1975: 34). Auch noch 25 Jahre danach wird den (damals) Jungen Kriminologen wissenschaftlich verbrämte, ideologisch motivierte Diskriminierung der Polizei als Büttel des Kapitals vorgeworfen (Pick in *KR* 117/1995: 697 ff.), die großen Schaden für die Polizei anrichtete und immer noch anrichtet.

30 So stellten sich die Verantwortlichen in der Ministerialbürokratie gegen weitere Meinungsbefragungen von Polizeibeamten, die Brusten im Jahr 1981 durchführen wollte (Brusten 1985: 205).

Abgesehen davon werde auch die theoretische Abgehobenheit[31] und der mangelnde Praxisbezug der Soziologie im allgemeinen bemängelt (Brusten 1975: 16): "Eine inhaltliche Auseinandersetzung mit den von Soziologen verbreiteten und als 'gefährlich' angesehenen Thesen findet weiterhin nicht statt, kann kaum noch stattfinden, da die gesellschaftliche Wirklichkeit bereits durch juristische Denkkategorien und einem ideologiehaft vereinfachten Demokratieverständnis erklärt scheint" (Brusten 1975: 17). In diesem Sinne hielt der damalige Innenminister von Rheinland-Pfalz Schwarz die Behauptung, die Polizei schütze eine nicht veränderbare ungleiche Besitz- und Machtverteilung, für schlicht und einfach falsch (Brusten 1985: 20). Kritik wurde auch deshalb von der politischen Seite geäußert, weil eine mögliche Verselbständigung der Polizei - bedingt durch die von den Polizeisoziologen forcierte die Emanzipation der Polizisten - befürchtet wurde.[32]

Verwundern muß die mangelnde Akzeptanz der Arbeiten des AJK bei Politik und Ministerialbürokratie nicht. Angesichts der eigenen Widersprüchlichkeit scheint das Reformprojekt der Polizeiforscher von Anfang an zum Scheitern verurteilt zu sein: Einerseits übten die Polizeisoziologen Fundamentalkritik an den gesellschaftlichen Herrschaftsverhältnissen, so daß letztlich nur noch deren Beseitigung Abhilfe versprechen hätte können, andererseits setzten sie sich auch für einen (weniger radikalen) Reformkurs ein.

Fazit: Die eher holzschnittartigen makrotheoretische Herrschaftsinstrument-These des AJK steht in einem gewissen Gegensatz zu seinen elaborierten Mikroanalysen polizeilichen Handelns. Die Tatsache, daß die Selektivität polizeilichen Handeln herrschaftfunktionalen Charakter hat, schafft noch nicht die ausreichende empirische Absicherung der Herrschaftsinstrument-These. Der Herrschaftscharakter der Polizei erschöpfe sich nicht nur in der sozial diskriminierenden Selektivität polizeilichen Handelns, kritisieren Funk und Werkentin (1977), sondern liege in der Struktur des staatlichen Gewaltmonopols.[33] Die beiden Mitglieder der AG Bürgerrechte bemängeln weiter die Ahistorizität des interaktionistischen Bezugsrahmens der Forschungen des AJK und die damit verbundene Blickwinkelverengung auf das Rollenverhalten von Polizisten in ihren Routinehandlungen. So sei es nicht verwunderlich, daß Reformvorschläge des AJK auf eine Beseitigung der Selektivität durch eine Aufklärung des Bewußtsein der Polizisten und ein neues Berufselbstverständnis in Richtung Sozialarbeiter hinauslaufen würden; ein echter Abbau der Herrschaftsfunktion könne dagegen nur am Gewaltmonopol ansetzen, denn die zentrale Herrschaftsfunktion der Polizei stecke in der Möglichkeit, die verschiedensten, durch die Rechtsordnung legitimierten Zwecke mittels Gewalt durchzusetzen (Funk/Werkentin 1977: 27 f.).

Wertvoll bleiben die Erkenntnisse des Etikettierungsansatzes des AJK, der zum einen einer Ontologie des Verbrechens eine Absage erteilt und die soziale und politische Relativität von Normen unterstreicht und der zum anderen aufzeigt, daß polizeiliche Definitions- und

---

31 So sprach der damalige Innenminister von Rheinland-Pfalz Schwarz von Wissenschaftlern, "die in Wolkenkuckucksheimen leben" (Brusten 1975: 16).

32 So die Äußerungen des damaligen Innenminister von NRW Weyer (zitiert in: Brusten 1975: 17 f.).

33 Siehe unten: Abschnitt 8.

Handlungsspielräume, die Potentiale der Definitions- und Handlungsmacht eröffnen, vorhanden sind.

Abschließend soll nochmals auf die Politik der **Gewerkschaft der Polizei** eingegangen werden: Wie oben erwähnt, verfolgte sie das Ziel, das Aufgabenprofil in Richtung Sozialarbeit zu verschieben, ohne jedoch wie der AJK herrschaftskritische Töne anzuschlagen. Im Zusammenhang mit der polizeipolitischen Forderung, die Polizei von allen militärischen Elementen zu befreien, entwickelte die GdP die Vorstellung vom Polizeibeamten als **Sozialingenieur**. In der 1970 herausgebrachten Broschüre 'Polizeinotruf' forderte die GdP einen Bruch mit dem traditionellen Berufsverständnis: "Der moderne Schutzpolizeibeamte ist Sozialarbeiter, nicht mechanisch funktionierendes Instrument des Ministeriums" (Gewerkschaft der Polizei 1970: 18). Da mit einem derartigen Begriff Probleme zwischen der helfenden Tätigkeit eines Sozialarbeiters auf der einen Seite und der repressiven Tätigkeit eines traditionellen Polizisten auf der anderen Seite hervorgerufen werden könnte, wurde dieses Begriffsverständnis später relativiert. Unter Sozialingenieur verstand die GdP nunmehr "(...) einen Fachmann für Fragen der öffentlichen Sicherheit, der imstande ist, wissenschaftliche Erkenntnisse über Ursachen von Sicherheitsstörungen, insbesondere solcher, die von menschlichem Verhalten ausgehen, in die Praxis der Prävention umsetzen" (Gintzel in *DP* 2/1978: 39). Schließlich gab die GdP diesen Begriff völlig auf.

Mit derartigen Vorstellungen stieß die GdP (und andere Polizeireformer) auch auf Kritik. Robert Hepp (1979) wendet sich gegen die geforderte stärkere Sozialorientierung der Polizei. Seiner Meinung nach kommen diese Vorstellungen einer Wiederauferstehung des alten Polizeistaates im neuen (entmilitarisierten und psychologisch gewappneten) Gewand gleich. Eine derartige Polizei erfülle nicht mehr nur eine repressive, rechtsstaatlich restringierte "'Feuerwehrfunktion'" (Hepp 1979: 22), sondern sorge sich um die aktive Gestaltung und Verbesserung der Gesellschaft im Sinne einer Wohlfahrtspolizei. Rechtsstaatlich besonders fatal bewertet Hepp die Forderung, der Polizist solle sich nicht an den herrschenden Vorstellungen von Sicherheit und Ordnung, sondern an seinem subjektiven Rechtsempfinden und Gerechtigkeitsgefühl orientieren (1979: 21 f.). In eine ähnliche Richtung argumentieren Schulz und Wambach, die eine Entwicklung in Richtung einer "integrativen Sozialpolizei" (1983: 84) befürchten, die auf eigentümliche Weise den Polizeibegriff des Merkantilismus erneuere, der Polizei auch als Wohlfahrts- und Medizinalpolizei verstehe.

## 3 Herolds Polizeiutopie: Polizei als sozialtechnologisches Erkenntnisorgan des Staates

Die Polizei zu einer Art Sozialpolizei umzuwandeln, war auch das Anliegen von Horst Herold, dem bekanntesten Präsidenten, den das BKA je hatte.[34] Obwohl Herold gelernter

[34] Der Sozialdemokrat Herold war ehemals Richter und später dann in den 60er Jahren Chef der Nürnberger Polizei, als diese noch eine kommunale Behörde war. Als Nürnberger Polizeipräsident erregte er bundesweites Aufsehen mit der von ihm vertretenen Kriminalgeographie. Sein Renommee als Polizeichef (und sicherlich auch sein SPD-Parteibuch) halfen ihn auf den Posten des BKA-Präsidenten, den er von 1971 bis 1981 innehatte.

Jurist ist, glaubt er so stark wie keiner der anderen vorgestellten Soziologen an ein sozialwissenschaftlich-positivistisches Programm - sowohl was die Verortung der Polizei im Herrschaftsgefüge in Staat und Gesellschaft als auch was die Programmierung und die Logik polizeilichen Handelns betrifft. Herolds Polizeiphilosophie ist mehr ein Zukunftsprogramm als eine Gegenwartsanalyse der Polizei. Sein Konzept eines neuen Funktionsverständnisses der Polizei hat er schon in seiner Zeit als Nürnberger Polizeipräsident in den 60er Jahren entworfen. Während seiner Amtszeit als Präsident des BKA in den 70er Jahren hat er es dann weiterentwickelt und teilweise modifiziert; der Grundstruktur seiner Argumentation blieb er allerdings treu.

### 3.1 Gesellschaftsdiagnose

Wie so viele andere 'Polizeiphilosophen' dieser Jahre verortet auch Herold die Gesellschaft im "Umbruch der Zeit" (*DP* 5/1972: 133): Ein **rasanter sozialer und technischer Wandel** sprenge die staatlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen. Gesellschaftspolitische Spannungen, wie die Studentenrevolte von 1968 oder auch später der Terrorismus der Roten Armee Fraktion (RAF), begreift Herold als Ausdruck gesellschaftlicher Divergenzen von Rechtsordnung und sozialer Realität, als "Indiz für das Herannahen gesellschaftlicher Umstrukturierungen vom Ausmaß eines Bebens" (Herold 1980a: 35). Der gesellschaftliche Umbruch verdeutliche die Notwendigkeit der Anpassung der Rechtsnormen an die gewandelten sozialen Bedingungen; diese notwendige "**Relativität und Wandelbarkeit von Normen**" (Herold 1991: 52[35]; Hervorhebung M.W.) widerspreche der traditionellen, sich auf die Erforschung des Täters (entweder seiner biologischen Anlage oder seiner Umwelt) konzentrierenden ätiologischen Kriminologie, die Normen als nicht hinterfragbare Fixpunkte gesellschaftlicher Ordnung sehe. Die konstatierte Faktizität von Normen, die "wissenschaftlich besiegelte Kriminalität des Kriminellen" (Herold 1991: 51) widerspreche auch der Prozeßhaftigkeit der für sozialen Wandel offenen Demokratie, die wesenhaft für soziale Veränderungen bereit sei und in der Recht und Gesetz einer permanenten Umformung unterlägen (Herold in *DP* 9/1968: 261). So müsse bei vielen Delikten und Handlungen die Frage nach der Sozialschädlichkeit neu gestellt werden; auf der einen Seite habe dies eine Liberalisierung von Teilen des Strafrechts, auf der anderen Seite die Konstruktion neuer Straftatbestände (so im Bereich der Wirtschafts- und Umweltkriminalität) zur Folge. "**Sozialschädlichkeit**" beziehungsweise "Gesellschaftsfeindlichkeit" (Herold 1991: 52; Hervorhebung M.W.) sind für Herold die entscheidenden Indikatoren bei der (Neu-)Beurteilung sozialer Normen; geht es ihm doch darum (hier befindet er sich in Einklang mit der Kritik linker Sozialwissenschaftler wie dem AJK), "(...) den Geist des wirtschaftlichen Egoismus' zu eliminieren, der das Privateigentum und den Besitz fugenlos durch Strafvorschriften über Diebstahl, Unterschlagung oder Hehlerei absichert, während zumindest

---

Ein kommentierender Überblick über seine Veröffentlichungen bis zum Jahr 1980 findet sich in dem Aufsatz von Schwinghammer (1980), in dem auch kurze Angaben zu Herolds Biographie zu finden sind (1980: 242 f.).
Nogala unternimmt einen Versuch, die Heroldschen Gedankengänge vor allem in Hinblick auf die Funktion moderner Technik zur Kontroll- und Überwachungszwecken nachzuvollziehen (1989: 15 ff.).

35 Dieser Aufsatz Herolds ist erstmals 1974 erschienen.

gleichwichtige Interessenlagen, wie die Ansprüche des Arbeiters auf gerechten Lohn, auf sichere Arbeitsplätze, die Ansprüche der Verbraucher auf genießbare Ware, angemessene Preise, brauchbare Wohnungen vom Strafrecht ignoriert und dem alleinigen Risiko der Betroffenen überantwortet werden" (Herold 1991: 53 f.). Auch über die Bedeutung des staatlichen Sanktionshandelns durch das Strafrecht für die Stabilisierung bestehender sozialer Ungleichheit ist sich Herold bewußt: "Das Strafrecht erfüllt eben (...) eine Schutz- und Sicherungsfunktion und damit natürlich auch eine Sekundärfunktion gegenüber den die jeweilige Gesellschaft beherrschenden Verteilungsgesetzen" (Herold 1991: 54).

## 3.2 Polizeiphilosophie

In der Verkrustung der Rechtsordnung sieht Herold auch die Ursache für die Misere der Polizei. Seit der Studentenrevolte, ausgelöst durch das "exekutive, uniformierte Vorgehen gegenüber den Erscheinungen des massenhaften Protestes" (Herold 1991: 49), diagnostiziert er der Polizei eine Krise ihres Selbstbewußtseins, die sich in einem Auffassungsunterschied manifestiere: Die Mehrheit verstehe die Polizei als ein auf Pflicht und Gehorsam gegründetes, auf die Exekution von Normen beschränktes Instrument der politisch Mächtigen; und für eine Minderheit[36] solle sie eine Institution zur Korrektur von gesellschaftlichen Defekten sein (Herold 1991: 49). Die **polizeiliche Unbeweglichkeit** erwecke in manchen Kreisen der Öffentlichkeit den Eindruck von der Polizei als "den reaktionären bremsenden Teil des politischen Gesamtsystems" (Herold 1991: 51). Doch polizeiliches Handeln sei nur Folge und nicht Ursache des gesellschaftlichen Reformwiderstrebens und politischen Stillstands: "Nicht die Polizei ist die entwicklungshemmende Kraft, sondern der gewaltige 'Überbau' an Gesetzen, Verordnungen, Erlassen, Anordnungen, Richtlinien, Weisungen, der längst nicht mehr dem technischen und sozialen Entwicklungszustand der Gesellschaft entspricht, dennoch aber weitergeschleppt wird, und die Kluft zwischen der Polizei, die ihn kraft Amtseid verkörpert, und der Gesellschaft zunehmend spannungsreicher öffnet" (Herold in *DP* 9/1968: 261). Die Polizei stecke in dem Dilemma, Normen vollziehen zu müssen, welche die Wirklichkeit nicht träfen (Herold in *DP* 5/1972: 133). In der Art und Weise, wie die Polizei derartige Gesetze vollzieht, sieht er "Restbestände obrigkeitsstaatlicher Denk- und Verhaltensweisen" (Herold in *DP* 9/1968: 261), von denen er die Polizei emanzipieren möchte. Aufgrund dieser Defizite konstatiert Herold eine gewachsene Entfremdung zwischen Polizei und kritischer Öffentlichkeit, die den Polizeiapparat als Machtinstrument zur Sicherung des Status quo betrachte (Herold in *DP* 5/1972: 133). Die linken Polizeikritiker greift er ebenfalls scharf an; die Stereotypie, die Polizei sei ein Instrument der Herrschenden, zerflattere, wenn eine konkrete Antwort auf die Zusammensetzung jener anonymen Herrschaftsschicht erbeten werde: "Die Herrschaft, die hier obwaltet, ist in Wahrheit, entpersonalisiert, gleichsam gesellschaftsimmanent, eine Beharrungsspirale des Überbaues, die sich unablässig mit dem Ziel der Versteinerung von Irrtümern dreht und mit diesem wiederum zu der als objektiv (und nicht als selbstgesetzt) empfundenen Basis der Gesellschaft wird" (Herold in *DP* 9/1968: 261). Herrschaft kommt für Herold im Immobilismus des Rechtssystems, in der Existenz von veralteten, nicht an den gesellschaftlichen Wandel angepaßten Rechtsnormen zum Ausdruck.

---

36 Dazu zählt Herold sich offensichtlich selbst.

Herold möchte zum einen die Anpassung von Rechtsnormen an den gesellschaftlichen Wandel institutionalisieren, gleichzeitig will er die Polizei von ihrer Rolle "als meinungsloses, automatenhaft reagierendes Instrument, das einer Marionette gleich auf Knopfdruck bewegt und verschoben werden kann" emanzipieren (Herold in *DP* 5/1972: 133). Hier setzt Herold seine berühmte These vom Erkenntnisprivileg der Polizei[37] an: "Die Polizei - von allen Staatsorganen mit der Wirklichkeit am unmittelbarsten und realsten konfrontiert - besitzt ein einzigartiges Erkenntnisprivileg, Einsichten zu gewinnen in eine Vielzahl und Vielfalt gesellschaftlich abweichender und gesellschaftsfeindlicher Verhaltensweisen, in Strukturdefekte der Gesellschaft und die Gesetzmäßigkeiten ihres Massenverhaltens" (Herold in *DP* 5/1972: 134). "Die Polizei (...) könnte ihren gewaltig angehäuften, nur einseitig genützten Erkenntnisbestand für die Korrektur des Überbaus öffnen, der sie bisher eindimensional und kommunikationslos auf repressive Funktionen beschränkt" (Herold in *DP* 9/1968: 262). Die riesigen Datenmenge über den Zustand der Gesellschaft, die mehrere hundertausend Polizisten Tag für Tag sammelten; dieses Wissen in den polizeilichen Datenbeständen darüber, warum Leute Rauschgift nähmen, warum Frauen abgetrieben hätten etc., sollte endlich für eine "Therapie der Gesellschaft" (Herold in *DP* 5/1972: 134) ausgeschöpft werden. Ziel der radikalen Heroldschen Polizeireform ist es, die Polizei als "**gesellschaftliches Diagnoseinstrument**" (Herold 1980a: 32; Hervorhebung M.W.) einzusetzen. Für diese Funktion sei die Polizei geradezu prädestiniert, weil sie "an der Schnittstelle zwischen Norm und Realität" operiere (Herold in *SPFA* 2/1975: 22).

Auf der einen Seite fordert Herold eine Konzentration auf die wesentlichen Aufgaben der Polizei (das sind die Verbrechensbekämpfung und die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit) und eine Entpolizeilichung einiger Aufgabenbereiche, in denen polizeiliche Gewalt nicht mehr erforderlich sei - beispielsweise solle die Verkehrsüberwachung aus dem polizeilichen Aufgabenspektrum fallen (Herold in *DP* 5/1972: 135). Generell sollten dort polizeifreie Räume entstehen, wo mündige Bürger in Selbstverantwortung freiwillig die Regeln befolgten (Herold in *DP* 5/1972: 135). Auf der anderen Seite tritt Herold für einschneidende Kompetenzerweiterungen ein; die **Polizei** möchte er **als zentralen Akteur** des demokratischen Prozesses begreifen, den sie gesellschaftspolitisch mitzugestalten habe; das heißt, die Polizei solle sich weg von der Rolle des bloß repressiv handelnden Vollzugsorgan hin zu einem "Subjekt gesellschaftlicher Veränderungen, zu einem Beratungs- und Konsultationsorgan" entwickeln (Herold in *DP* 5/1972: 133). So könnte ein System entstehen, meint Herold, das Probleme präventiv antizipiere, bevor sie offen zutage träten und bedrohlich würden (*DP* 5/1972: 134). Richtige Verbrechensverhütung setze denn auch an den Ursachen des Verbrechens an (Herold in *DP* 5/1972: 134). '**Prävention statt Repression**' heißt das zentrale Motto Heroldscher Polizeiphilosophie[38]: "Wie in der Medizin gilt aber auch in der Kriminalpolitik der Grundsatz, daß Vorbeugen besser ist als Heilen" (Herold in *SPFA* 2/1975: 18). Dabei unterscheidet er zwischen der verbalen Prävention (die vor bestimmten

---

37 Ein Wort, das er später nicht mehr so gebrauchen wollte, da er befürchtete, daß der Ausdruck 'Erkenntnisprivileg' mit seinen Assoziationen zu dem Begriff 'Herrschaftsprivileg' für Mißverständnisse sorgen würde (Herold 1984: 48).

38 Statt 'Prävention konkreter Gefahren' müßte es genaugenommen 'Proaktivität' (also aktive Gefahrenvorsorge) heißen.

gefährlichen Kriminellen warnt), der technischen Prävention (zum Beispiel Besitzsicherung durch Schlösser oder Alarmanlagen), der individuellen Prävention (Schutz vor Tätern), der Prävention durch Abschreckung[39] und der gesetzgeberischen Prävention (Herold 1984: 30, Herold in *SPFA* 2/1975: 17). Auf die gesetzgeberische Prävention kommt es ihm zuallererst an, hierfür solle die Polizei der Politik die Daten liefern: Wenn eine bestimmte Norm nicht mehr den Sachverhalt decke beziehungsweise wenn ein neuartiger sozialschädlicher Tatbestand vorliege, solle die Polizei dem Gesetzgeber dies mitteilen und ihn auffordern, eine "Normglocke" darüberzusetzen (Herold 1980a: 32). Herold unterstreicht, daß dieses Verfahren auch die einseitig ausfilternden Selektionsmechanismen des Strafprozesses, die die 'jungen Kriminologen' angeprangert haben, beseitigen würde (1984: 30): "Wir müssen der Politik die Quellen der Erkenntnis eröffnen, die sie nicht hat, weil sie wie ein Luftkissenfahrzeug über den Problemen schwebt, ohne Bodenberührung zu haben. Wir aber haben sie" (Herold 1980a: 33). Die Polizei wäre der verändernde Faktor der Gesellschaft, und nicht mehr Büttel, nicht mehr Instrument der Macht, das marionettenhaft pariert und funktioniert: "Wie das Militär. Knopfdruck. Hierhin, dorthin" (Herold 1983a: 71). Deshalb fordert Herold einen radikalen geistigen Neubeginn der Polizei zu einem "andersartigen Selbstverständnis einer höherstufigen, wissenschaftlich arbeitenden, gleichsam gesellschaftssanitären weder herrschenden noch beherrschten, sondern im wahren Wortsinne helfenden Polizei" (Herold in *DP* 5/1972: 134). Die Polizei quasi als Arzt der Gesellschaft könne ihre Erkenntnisbestände für eine "Therapie der Gesellschaft" (Herold in *DP* 5/1972: 134) nutzen.[40]

### 3.3 Polizeiliche Methoden

Wie kann die Polizei derart gesellschaftssanitär - wie das Herold immer wieder fordert[41] - zur Korrektur des Rechtssystems und zur Verhinderung von Kriminalität wirken? Überspitzt ausgedrückt soll die Polizei wie ein riesiger **sozialwissenschaftlicher Forschungsapparat**, ein soziologischer Seismograph arbeiten, der jedes gesellschaftliche Beben schon vor der großen Eruption mißt. Das heißt, die Polizei soll Daten erheben und Daten auswerten und die

---

39 Hier muß die Spezialprävention von der Generalprävention unterschieden werden. Die Idee der Spezialprävention ist, daß die Bestrafung eines Täters diesen vor der weiteren Begehung von Straftaten abschreckt. Der Kerngedanke der Generalprävention ist, daß die Bestrafung von Tätern allgemein auch für andere potentielle Straftäter abschreckend wirkt.

40 Übrigens wollte Herold eigentlich Mediziner werden (Schwinghammer 1980: 243). Die vielen Metaphern aus der Medizin lassen sich auch dementsprechend deuten: Die Polizei diagnostiziert soziale Pathologien und trägt mit Vorschlägen, die aus Erkenntnisprozessen erwachsen, zur Heilung bei, ähnlich wie das der Soziologie in den Vorstellungen Durkheims (1976: 164) als Arzt der Gesellschaft tun soll. Analogien zum Gesundheitswesen werden in der Polizei immer wieder gerne gezogen: Ein Beispiel ist der (damalige) Münchner Polizeipräsident Schreiber mit seiner Metapher von der Polizei als einer "Sozialmedizin" (1968: 86). Der Bonner Polizeiführer Hunold spricht davon, daß die Polizei "eine regulierende Gleichgewichtsfunktion im Organismus des Volkskörpers" (1968: 107) wahrzunehmen habe. Denninger kritisiert solche Analogien, er bezeichnet den Vergleich der Polizei mit den mikrobenfressenden Blutkörperchen im Organismus des Volkskörpers als "irrationale Ganzheits- und Heilsvorstellungen" (1978c: 159).

41 Vgl. Schwinghammer (1980: 253).

Ergebnisse dem Gesetzgeber zur Verwertung präsentieren. Grundlage dieser Polizeikonzeption bildet Herolds Glaube an die Objektivität und strenge Rationalität des wissenschaftlichen Erkenntnisprozesses: "Ich bin ein Objektivist" (Herold 1980a: 35), gibt er offen im Interview mit dem Bürgerrechtler Sebastian Cobler zu. Zur umfassenden polizeilichen Erforschung der gesellschaftlichen Entstehungsvoraussetzungen der Kriminalität fordert Herold eine umfassende Erhebung von Daten über Verbrechen und Verbrecher.

Ein Schritt in diese Richtung war die Einführung des computerunterstützten Informationssystems der Polizei (INPOL), die Herold selbst vorantrieb. Zentralstelle des elektronischen Datenverbundes des Bundes und der Länder ist das BKA.[42] In INPOL sind unter anderem die Fahndungsdateien und der Kriminalaktennachweis enthalten; die Straftaten-/Straftäterdatei sollte hier mit angedockt werden; dieses Projekt wurde allerdings aufgegeben.

Die massenstatistische Auswertung, die durch die moderne EDV-Technik ermöglicht werde, eröffne - so Herold (*SPFA* 2/1975: 23) - ungeahnte Erkenntnismöglichkeiten. Die gewaltigen Datenbestände sollten mehrdimensional durchforscht werden; die machbare Technik biete die Chance, Korrelationen, signifikante Zusammenhänge zwischen mehreren Einzelfaktoren (wie zwischen Kriminalität und Wohnen oder Kriminalität und Arbeitslosigkeit) aufzudecken und damit "Einblicke in objektive Gesetzmäßigkeiten der Kriminalitätsursachen" zu liefern (Herold 1977: 34): "Mit Hilfe dieses Mittels kann ich sehen, wo es hakt, Klassen, soziale Unterschiede und Ungleichgewichtigkeiten, Ungerechtigkeit, Armut und Diskriminierung - das kann ich alles ablesen" (Herold 1980a: 36). Die Dauerbeobachtung der Kriminalität durch die Polizei als "wesentlicher Bestandteil eines kriminologisch-kriminalistischen Frühwarnsystems vor sich anbahnenden Sozialkonflikten oder gefährlichen Kriminalitätskonzentrationen" (*SPFA* 2/1975: 24) sieht Herold als ersten Schritt in Richtung forschungsgesättigter gesetzgeberischer Prävention.

Mit der von ihm entwickelten computerunterstützten **Kriminalgeographie**, die Herold schon als Polizeipräsident von Nürnberg in die Praxis umsetzte, konnten die Streifeneinsätze der Nürnberger Schupo zu den Kriminalitätsschwerpunkten gelenkt werden, also dorthin, wo die statistische Wahrscheinlichkeit am größten ist, daß Verbrechen geschehen werden.[43] Seine

---

42 Vgl. Busch et al. (1985: 118 ff.), Nogala (1989: 54 ff.), PDV 100 (1.6.3.4.: 29 ff.). In Brand (1988: 82 f.) ist ein Organigramm abgebildet, das einen Überblick über die Teilsysteme von INPOL verschafft.
Ein für das Arbeitsfeld Protest Policing wichtiger Teil von INPOL ist die zentrale Datenbank 'Personen, Institutionen, Objekte, Sachen' (PIOS). In PIOS sind verschiedene themenzentrierte Arbeitsdateien enthalten; besonders relevant für Protest policing ist die Arbeitsdatei 'Innere Sicherheit (Terrorismus, Staatsschutz)' (APIS). Mit Hilfe dieser Datenbank, in der nicht nur Daten über tatverdächtige Personen, sondern auch Daten aus den Kontext dieser Verdächtigen gespeichert werden, wird die polizeiliche Ermittlungsarbeit direkt unterstützt, indem sie ermöglicht, über Suchworte und Kombinationen bestimmter Aktenhinweise Schlüsse für die Ermittlungstätigkeit zu ziehen (Busch et al. 1985: 136 ff.).

43 Nach Herolds Vorstellungen soll die Kriminalität die Polizeitätigkeit steuern (Herold in *DP* 2/1970: 37): "Die Kriminalgeographie konzentriert sich in ihrer Betrachtung auf die strukturellen und funktionellen Elemente des Raumes (das sind die Eigenarten des Raumes, wie Wohndichte, Arbeitsplatzdichte etc.; M.W.), die sie in Meßwerten und Deskriptoren zu erfassen sucht, um sie sodann zu den Teilen der Kriminalität in Beziehung zu setzen, die vom

Vorstellungen von Kriminalgeographie gehen aber weiter. Dieses Instrument sollte eingesetzt werden, um mit den gewonnenen raum- und stadtsoziologischen Erkenntnissen in Zusammenarbeit mit anderen städtischen Behörden (wie dem Jugendamt, den Schulen oder den Wohlfahrtsbehörden) kriminalitätsarme Räume zu schaffen (Herold 1977: 29). Die Steuerungsfunktion übernähmen ausschließlich die "Informationen aus der Wirklichkeit" (Herold 1984: 33). Es entstehe ein von subjektiven Einflüssen freies kybernetisches Regelkreismodell, nach dem sich das Informationssystem mit Hilfe von Rückkopplungseffekten selbst korrigieren, steuern und so "(...) sich weisungs- und politikfrei im Selbstlauf optimieren (...)" lasse (Herold 1983a: 63).[44] Das Informationssystem der Polizei solle "im herrschaftsfreien Selbstlauf nach kybernetischen Prinzipien" (Herold 1984: 45) allein von Außeninformationen gesteuert funktionieren: als gemeinsames Notizbuch aller Polizisten von gigantischem Ausmaß, in das jeder Beamte etwas hineinschreiben und herausholen könne - nach strengen Regeln, so daß subjektive Selektionen oder gar Manipulationen durch die Beamten vermieden würden. Die Folge wäre: "Keiner ist so klug wie alle - so klug wie alle ist das System. Es gibt keine Herrschaft, keine Instanzen, keine Hierarchie, so wie dies für alle gesellschaftlichen Teilbereiche gelten könnte: enthierarchisiert, fundamentaldemokratisiert (...)" (Herold 1984: 45).[45] Mittels der Instrumente, die Soziologie, Kybernetik, Verhaltensforschung und EDV zur Verfügung stellten, sollten die Datenbestände analytisch und prognostisch durchdrungen und der Gesetzgebung im Sinne einer "modernen Planungsstaatlichkeit" (Herold in *DP* 5/1972: 134) rationale Vorschläge zur Verbesserung und Anpassung der Gesetze an die Realität vorgelegt werden (*DP* 5/1972: 134).

Wenn sich die Polizei selbst als ein Informationsverarbeitungssystem verstehen soll, das mit Hilfe von wissenschaftlicher Methoden gesetzgeberisch präventiv genutzt werden kann, dann muß sich die **Organisationsstruktur der Polizei** radikal ändern. Die Organisationsform muß sich entsprechend den Anforderungen der Polizeiarbeit am Aufbau des Informationssystems und nicht - wie herkömmlich - an bestehenden historisch gewachsenen Verwaltungsstrukturen orientieren. Herold schwebt eine Mischung aus Dezentralisierung und Zentralisierung vor. Nach den tatsächlichen Verteilungen der Kriminalitätsschwerpunkte, nach den Forschungsergebnissen der Raum- und Stadtsoziologie sollten relativ selbständige dezentrale Organisationseinheiten entstehen, wie zum Beispiel in städtischen Großräumen und ihrem Einzugsgebiet; die nächsthöhere Organisationsstufe sollte die des Bundes sein, der zum einen die Datensammlung und -auswertung in einer zentralen Rechenanlage zu betreiben hätte und zum anderen die Weisungsbefugnis für den Fall übergreifender Sicherheitsstörungen und

---

Raum ausgelöst oder angezogen werden" (Herold 1977a: 292). Die Polizeiorganisation sollte demnach Strukturen bereitstellen, die eine Anpassung der Einsatztätigkeit der Polizei an die (sich verändernden) räumlichen Kriminalitätsschwerpunkte ermöglichen.

44 Vgl. Herold (*DP* 2/1970).

45 Vgl. Luhmann (1983a: 127 f.). Luhmann sieht - ähnlich wie Herold - Potentiale des kybernetischen Prinzips für eine Enthierarchisierung: Bei der Kybernetik handelt es sich um einen "(...) typischen Fall konditionaler Programmierung mit der Besonderheit, daß das System die Informationen selbst bewirkt hat, die ihm danach als Neuigkeiten wieder eingetrichtert werden. Auf dieser scheinbar paradoxen Selbstbefruchtung beruht eine der bedeutensten strategischen Erfindungen: die Ausdehnung der Routinekontrolle auf nicht systemeigene Vorgänge, welche auf diese Weise konstant gehalten werden können, ohne daß es einer zentralisierten Herrschaft über alle mitwirkenden Ursachen bedarf."

Ermittlungsfälle besäße (Herold in *DP* 5/1972: 136 f.). Die Länderhoheit in Polizeiangelegenheiten wäre damit praktisch abgeschafft.

Ebenso müßten sich angesichts der Informatisierung der Polizeiarbeit **Ausbildung, Laufbahnstruktur und innerbehördliche Organisation** radikal ändern (Herold in *DP* 5/1972: 134 ff.). Wissenschaftliche Qualifikation statt stupider Abfrage formalen Prüfungswissens in der Ausbildung, Professionalisierung, Spezialisierung und damit eine Absage an die eklatante "Technikfeindlichkeit" (Herold in *DP* 5/1972: 135), die Herold in Polizeikreisen feststellt, Öffnung gegenüber polizeiexternen Forschungsstellen, Anbindung an die Hochschulen (Herold in *DP* 5/1972: 137) statt "polizeilicher Inzucht und Kameradie" (Herold in *DP* 5/1972: 135) charakterisieren die neue innere Ordnung der Polizei Herolds. Leistung solle im Gegensatz zu den Maßstäben des antiquierten Laufbahnrechts als alleiniges, (wiederum) objektives, überschau- und berechenbares Beförderungskriterium gelten (Herold in *DP* 5/1972: 135). Unweigerlich brächte die Einführung eines EDV-gesteuerten Informationssystems "Aufgaben-Dezentralisierung und Autonomie im Sinne der Verantwortungsdelegation nach unten" mit sich (Herold in *DP* 2/1970: 34), "das herrschende Prinzip eindimensionaler Kommunikationsstränge" wäre nicht mehr aufrechtzuerhalten (Herold in *DP* 2/1970: 34). Die radikale Konsequenz wäre die Abschaffung des hierarchisch strukturierten, bürokratischen Systems, das auf Zwang und Befehl beruhe.[46]

Die von Herold geforderte Rationalität der zukünftigen Polizeiorganisation würde zur Aufgabe von Prinzipien des hierarchischen Bürokratiemodells zwingen. Ursprünglich ist dieses Modell von Max Weber als rationales Projekt bezeichnet worden.[47] Nun fordert Herold die Abschaffung bürokratischer Elemente, um der Rationalität wieder zur Geltung zu verhelfen.

### 3.4 Konzeptionelle Modifikationen

Waren Herolds frühe Schriften noch gekennzeichnet von einer geradezu maßlosen Leidenschaft, Daten zu sammeln, mit denen das sozialtechnologisches Erkenntnisinstrument Polizei großzügig 'gefüttert' werden sollte[48], erhöhte sich im Laufe der Jahre - auch aufgrund der massiven Kritik, die seine Ideen hervorgerufen hatten - seine Sensibilität gegenüber bürgerrechtlichen und speziell **datenschutzrechtlichen Gefährdungen durch diese Informationstechnologie**.

1980 schreibt er in einem Aufsatz über die "Möglichkeiten von Angriffen auf die Menschenwürde" (Herold 1980b: 80) durch die polizeiliche Datenverarbeitung: Aufgrund der technischen Kapazitäten der computerunterstützten Informationsverarbeitung könnte der gesamte Lebensweg eines Individuums (Bewegungsbilder, Profilbeschreibungen seiner Persönlichkeit, Lebensäußerungen etc.) beobachtet und überwacht werden. Herold folgert daraus: "Die Gefahren des 'großen Bruders' sind nicht mehr bloß Literatur. Sie sind nach dem

---

46 Vgl. Herold (*DP* 2/1970: 33).

47 Siehe Kapitel I, Abschnitt 1.

48 Vgl. Herold (*DP* 2/1970: insbesondere 35).

heutigen Stand der Technik real" (Herold 1980b: 81). In Konsequenz dieser Gefahr postuliert er unter anderem eine "Informationsgewaltenteilung" (Herold 1980b: 81) zwischen den staatlichen Teilsystemen; konkret heißt das: das Verbot eines Datenverbundes mit anderen Behörden und Institutionen, mehr Transparenz des Informationssystems, ein Auskunftsrecht des Bürgers gegenüber den Behörden und eine programmierte Löschung der persönlichen Daten aus dem Computerspeicher gemäß der Schwere der begangenen Delikte innerhalb von festgelegten Fristen, was Herold die "Gnade des Vergessens" (1984: 38) bezeichnet. Aber auch nach dieser Wende vom Datensammler zum Datenschützer bleibt Herold sich und seiner Idee an der Objektivität und damit der potentiellen Gerechtigkeit der elektronischen Datenverarbeitung treu. EDV sieht er als "Mittel zur Verwirklichung der Menschenrechte" (Herold 1980b: 84); mit Hilfe der modernen Technik könnten bei Fahndungen bislang nicht vermeidbare breit angelegte Eingriffe in die Privatsphäre von Bürger durch "nahezu klinisch sterile Fahndungsformen" (Herold 1980b: 83) ersetzt werden. Die wissenschaftliche Unterfütterung der Kriminaltechnik diene auch der "Verobjektivierung des Ermittlungs- und Strafverfahrens" (Herold 1980a: 30). Herold strebt einen Strafprozeß an, der letztendlich "(...) frei ist von Zeugen und Sachverständigen. Der sich ausschließlich gründet auf dem wissenschaftlich nachprüfbaren Sachbeweis" (1980a: 30). Folter und andere Grausamkeiten, die durch ein pervertiertes Streben nach Wahrheit hervorgerufen werden könnten, würden angesichts der Effektivität der objektiven Methoden unhaltbar werden (Herold 1980b: 85).[49] In der von ihm postulierten Technisierung des Verfahren sieht Herold aber auch die Gefahr der "Vergegenständlichung des Beschuldigten" (Herold 1983a: 64), dieser könnte zur Sache erniedrigt und seiner Menschenwürde beraubt werden. Deshalb müsse der Strafprozeß von Grund auf neu konstruiert werden: "An die Stelle der Heimlichkeit des Ermittlungsverfahrens muß die Öffentlichkeit der Beweiserhebung treten. Wenn die Chancengleichheit (zwischen Anklage und Verteidigung; M.W.) gewahrt werden soll, muß der Beschuldigte die Möglichkeit erhalten, mit eben denselben Untersuchungsmitteln die von ihm geforderten Beweiserhebungen durchzuführen" (Herold 1983: 64 f.).

## 3.5 Kritik an Herolds Polizeiphilosophie

Herold war vor allem Kriminalpolizist.[50] Ihm ging es um Verbrechensbekämpfung im weitesten Sinne. Mit Protest policing haben seine Ideen relativ wenig zu tun, im Gegenteil: Protest policing im engeren Sinne von Auseinandersetzungen zwischen Polizei und Protestierenden auf der Straße würde überflüssig werden, da die Polizei Heroldscher Prägung gesellschaftliche Strukturdefekte frühzeitig entdecken würde und den Gesetzgeber zu präventiven Maßnahmen veranlassen könnte, das heißt, die Ursachen des Protests im Vorfeld beseitigen würde. Herold verstand dies weniger als demokratiefeindlich gesinnte Unterdrückung von sozialen Protesten als vielmehr ein staatliches Zuvorkommen sozialer Eruptionen mittels der Adaption von Rechtsnormen. Polizei würde mit ihrer legislativ-

---

49 Verwunderlich ist, daß Herold Folter als pervertiertes Streben nach Wahrheit und weniger als Methode der Unterdrückung, der Bekämpfung von (politischen) Feinden begreift.

50 Der beste, den die Bundesrepublik je gehabt habe, meint die *Süddeutsche Zeitung* vom 21. Oktober 1993; nach Herold sei der Polizei kein einziger nennenswerter Ermittlungserfolg gegen die Kommandoebene der RAF mehr gelungen.

präventiven Ausrichtung der Systemstabilisierung und der "Harmonisierung der Gesellschaft" (Nogala 1989: 151) dienen, und zwar mit Hilfe einer integrativ (und nicht konfrontativ) wirkenden Methode. Potentielle Protestierende oder gar Systemgegner würden, nachdem der Grund ihres Protest von der Polizei aufgedeckt und dementsprechende Gegenmaßnahmen ergriffen worden seien, wieder in den gesellschaftlichen Konsens integriert werden können. Segregierende Stigmatisierungen und eine Isolation von Protestierenden durch polizeiliche Informationsarbeit sind in dem Heroldschen Konzept nicht erwünscht.

Herold ist einer der wenigen 'Polizeiphilosophen', die den 'Fehdehandschuh' der Neuen Linken, speziell des AJK aufnehmen und gegen deren Herrschaftsintrument-These intellektuell argumentieren: Seiner Einschätzung nach sind (Mitte der 70er Jahre) die 'neue' Soziologie und Kriminologie an den Universitäten ideologisch fixiert (Herold 1991: 50). Doch auch die polizeiliche und juristische Fachliteratur kritisiert er radikal: Hier würden nur Banalitäten produziert, die Polizeikritikern reichlich Nahrung lieferten, die Polizei als "reaktionäre, rückwärtsgerichtete und blinde Vollzugsorgane" abzustempeln (Herold 1991: 50). Er kontert nicht mit einer Polizeiphilosophie, die sich am Status quo orientiert und diesen legitimiert, sondern er entwickelt ein Zukunftsprogramm einer radikal neuen Polizei, die aktiv und eigenständig operiert und deren Arbeit gesellschaftspolitisch relevant ist. Herold nur als extremen Apologeten einer Informatisierung der Polizeiarbeit zu charakterisieren, trifft nicht den Kern seiner Polizeiphilosophie. Entscheidend ist sein Plädoyer für eine eigenständig operierende Polizei im demokratischen Prozeß. Eigenständigkeit heißt bei Herold aber nicht polizeiliche Willkür; denn objektiv wissenschaftliche Kriterien geben die Leitlinien für polizeiliche Handeln vor. Einerseits ist die Polizei damit unabhängig von der Politik; andererseits wird ihr Einsatz ausschließlich von 'harten' Daten (wie dem Kriminalitätsaufkommen) gesteuert. Dieses - für Herold nur scheinbare - Paradoxon von Autonomie und kybernetischem Instrument macht den Reiz seines Modells aus.

Mit seinen Einsichten in die Machbarkeit und Veränderbarkeit von sozialen Normen befindet sich Herold innerhalb der Gilde der 'Polizeiphilosophen' in der Minderheitsposition. Doch nähme Herold seine These von der sozialen Relativität der Normen ernst, so müßte er die Wandelbarkeit des normativen Begriffs von 'Sozialschädlichkeit' ebenso akzeptieren und die Interessengebundenheit jeder Rechtsnorm berücksichtigen. Interessengebunden wären dann auch die Rechtsnormen, die aus Erkenntnissen des Diagnoseinstruments Polizei abgeleitet worden wären. Herold (1991: 52) dagegen redet von offenkundiger Sozialschädlichkeit und stellt damit ein neues 'objektives' Kriterium der Bewertung von Handlungsmustern auf. Generell widersprechen seine Aussagen zur Relativität sozialer Normen seinem unverrückbaren positivistisch-szientistischen Objektivitätsglauben, wonach erstens die Datensammlung frei von subjektiven Einflüssen und Selektionsmechanismen vonstatten gehen könnte, zweitens Gesetzmäßigkeiten menschlichen Handelns normfrei aus der Analyse massenstatistischer Daten entdeckt werden könnten, und drittens diese Erkenntnisse von der Politik nicht nach Interessenlagen und Machtkonstellationen im politischen Systems, sondern allein aufgrund ihrer sachlichen Notwendigkeit in Gesetze geformt werden würden. Nogala drängt sich hier der Eindruck auf, es gehe Herold um die "Installierung einer gesellschaftlichen Normmaschine" (Nogala 1989: 22), deren Aktionsparameter auf Objektivität (und damit Unbestechlichkeit), Effizienz (die der wissenschaftlichen Kontrolle

untersteht) und Konstanz (und damit auch Konsistenz) perfekt getrimmt sei. Konsequenz der Heroldschen Polizeiutopie ist die 'Sozialpolitisierung' der Inneren Sicherheit: Der "soziale Polizeistaat" (Hepp 1979: 25) scheine - so Hepp in seiner Kritik an Herold und anderen Polizeireformern der 70er Jahre - die Revolution zu verhindern, indem er sie inszeniere; er dulde den Umsturz der sozialen Verhältnisse und verhindere nur die Risiken der (revolutionären und antirevolutionären) Gewalt. Für diese Polizeireformer habe sich die Aversion gegen die Gewalt auch auf die Staatsgewalt übertragen, diese sei in deren Augen nicht besser als die private Gewalt und daher zu verhindern (Hepp 1979: 24).

Zugute halten kann man Herold, daß seine Reformvorstellungen der Polizei durchaus ernst mit der Demokratisierung der Gesellschaft machen wollen. Demokratisierung hält Herold für eine notwendige Bedingung, um das politische System professionell und sachorientiert an die veränderten Verhältnisse anzupassen (*DP* 9/1968: 261 f.). Haferkamp vermutet, daß Herolds Ansatz, wenn er denn konsequent zu Ende gebracht werden könnte, eine Auflösung aller Grundvoraussetzungen kapitalistischer Herrschaft mit sich brächte (1987: 526).[51] Da die Eigentumsverteilung mit der Eigentumskriminalität korrelliere, müßten zur Verhinderung dieser Kriminalität diese Eigentumsverhältnisse verändert werden. Herold (und mit ihm Haferkamp) übersieht in seiner Begeisterung für den 'herrschaftsfreien Selbstlauf des Informationssystems Polizei', daß der politische Prozeß von Herrschaftsinteressen der verschiedensten Akteure durchdrungen ist und die Definitionsmacht der Polizei politisch mißbraucht werden kann - sowohl von der politischen Exekutive als auch von Polizisten selbst. Die komplizierten Gemengelagen von Interessen und Machtkalkülen blendet Herold einfach aus. Die drohende Gefahr eines entstehenden polizeilichen Monopols zur Definition von devianten Handlungsmustern und damit der Konstruktion von sozialen Normen und sozialer Normalität paßt logisch nicht sein Modell und kann deshalb nicht von ihm thematisiert werden. An die Stelle einer erhofften herrschaftsfreien Evolution von Rechtsnormen träte - so ist zu befürchten - der Durchmarsch einer - wie auch immer strukturierten - Technokratie. Wissen statt Herrschaft, so könnte Herolds polizeiphilosophisches Credo überschrieben werden. Hier aber liegt der fundamentale Denkfehler Herolds. Wissen bedeutet immer zugleich auch Herrschaft; Herrschaft und Wissen bedingen einander.[52] Informationspotentiale und -technologien konstituieren Herrschaft und führen zu strukturellen Verschiebungen zwischen und innerhalb der 'drei Gewalten' und gegenüber den Bürgern (Cobler in Herold 1980a: 36). Es könnte hier ein Informationsmonopol entstehen, mutmaßt Cobler im Gespräch mit Herold (in Herold 1980a: 36), das die Polizei zu einer politischen Definitionsmacht befördere, die in der Verfassung

---

51 Haferkamp spekuliert, daß eine verwissenschaftlichte Kriminalitätskontrolle, wie sie Herold vertrete, die Ursache von Kriminalität - gemäß dem Erkenntnisstand der Kriminologie und Soziologie - in den die Unterschicht benachteiligenden Lebensbedingungen finden würde. Folglich würde eine verwissenschaftlichte Kriminalitätskontrolle die Abschaffung der kriminalitätsbedingenden sozialen Ungleichheit nahelegen (Haferkamp 1987: 526). Haferkamp unterliegt wie Herold dem Glauben an die Objektivität wissenschaftlicher Methoden und beruft sich hier auf einen 'Polizeiphilosophen', der selbst von der Objektivität wissenschaftlicher Methoden tief überzeugt ist. Doch wissenschaftliche Methode und Handlungsmotive lassen sich nicht so einfach trennen. Es ist durchaus vorstellbar, daß wissenschaftliche Methoden zur Ereichung bestimmter Interessen (latent oder offen) präskriptiv eingesetzt werden.

52 Vgl. Foucault (1976; 1977) und Weber (1972).

nicht vorgesehen sei. Der Polizei käme somit eine zentrale Rolle im politischen Prozeß zu, was nicht mit den Prinzipien der Demokratie vereinbar wäre: Entweder würde sie als eigenständiger (nicht demokratisch legitimierter) Machtfaktor oder als machtvolles Instrument politischer Kräfte agieren. Wenn nur die der Polizei zur Verfügung stehende Technologie ausgebaut werden würde, aber der politische Rahmen unverändert bliebe, dann wäre zu befürchten, daß mit Hilfe dieser Polizei und ihrer technologischen Kapazitäten entweder der Status quo der Machtverhältnisse und der sozialen Ungleichheit zementiert werden würde oder strukturelle Machtverschiebungen stattfänden, die ein neuartiges Herrschaftssystem entstehen ließen. Beide Möglichkeiten würden einer - auch von Herold geforderten - Demokratisierung widersprechen. Das auf Objektivität und Sachlichkeit programmierte polizeiliche Handeln und dessen 'Output' würden so - gewollt oder ungewollt - im Sinne der Interessen einiger weniger verwertet werden.[53] Massive Manipulationsgefahren sind dem Modell immanent[54]: Wer kontrolliert die Logik, nach dem das Informationssystem funktioniert? Wer setzt die Regeln? Wer garantiert, daß diese Regeln wirklich nach objektiven wissenschaftlichen Kriterien herrschaftsfrei - wenn dies denn überhaupt möglich wäre - bestimmt werden? Nach welche Theorien erfolgt die Datenerhebung und Datenauswertung?[55] Das sind offene Fragen, die auch angesichts des potentiell gigantischen Ausmaßes an Daten kaum befriedigend zu beantworten sind.

Die Realisierung der Polizeiutopie Herolds würde das gesamte politische System und nicht nur den staatlichen Teilbereich Polizei umstrukturieren. Seine Veränderungswünsche reichen von einem radikalen Umbau der Polizeigesetze, der Strafprozeßordnung bis zur Änderung der Verfassung (Stichwort Föderalismus), so daß die Realisierungschancen auch bei vorhandenem politischen Willen sehr gering einzuschätzen sind.[56] Die Tendenz hingegen, Polizeiarbeit gemäß einer präventiven beziehungsweise proaktiven Logik der Verbrechensverhütung und

---

53 Abgesehen davon erscheint es doch fraglich, ob eine Regierung und ihre Mehrheit im Parlament polizeiliche Gesetzgebungsvorschläge überhaupt realisieren würden, wenn diese dem politischen Programm und den Interessen der regierenden Parteien widersprächen.

54 Vgl. von Harrach (1983: 142).

55 Es fehle bei der polizeilichen Datensammlung - so Werkentin (1980: 225) - der theoretische Rahmen, der die Fakten zu polizeiverwertbaren Informationen mache. Ohne Theorien bestehe die Gefahr, daß nur ein riesiger 'Datenfriedhof' immer weiter ausgebaut werden würde und die Datensammlung zum Selbstzweck verkomme. Busch und Werkentin (1984: 24) erinnern an den Positivismusstreit der 60er Jahre, in dem klar geworden sei, daß eine Fülle von disparaten Daten und Einzelinformationen nicht automatisch Erkenntnisse über Strukturentwicklungen und gar in handlungsanleitendes, prognostisches Wissen transformierbar seien. Warum solle also der Polizei gerade das gelingen, was den Marxisten immer wieder mißlungen sei, nämlich eine prognosesichere Theorie sozialen Handelns zu entwickeln? Auch bei Polizeiphilosophen mache sich Ernüchterung breit; ehrgeizige Präventionsprojekte wie die Straftaten-/Straftäter-Datei würden zurückgestutzt.

56 Die utopische 'Energie' von Herold Polizeiphilosophie erstaunt auch Enzensberger im *Kursbuch*: "Wenn man bedenkt, daß die alte und ehrwürdige europäische Tradition des utopischen Denkens in unseren Tagen so gut wie völlig ausgestorben ist, und daß es keiner unserer Philosophen mehr wagt, ein gesellschaftliches Zukunftsprojekt zu entwerfen und vorzuschlagen, dann mutet es wie ein blutiger Treppenwitz an, daß es die Polizisten sind, die als letzte an einem Großen Entwurf basteln. Sie wollen uns ein Neues Atlantis der allgemeinen Inneren Sicherheit bescheren, einen sozialdemokratischen Sonnenstaat, eine Insel Felsenburg für Sozialautomaten, gelenkt und gesteuert von den allwissenden und aufgeklärten Hohepriestern des Orakels von Wiesbaden" (Enzensberger 1979: 14).

Gefahrenvorsorge zu betreiben, setzte sich im Laufe der letzten 25 Jahren allmählich immer stärker durch.

### 3.6 Reaktionen

Herold plädierte für einschneidende Reformen der Polizei und setzte dabei (Anfang der 70er Jahre) auf die von der Rebellion der intellektuellen Jugend angestoßene "Reformbereitschaft aller politischen Kräfte von nicht gekannter Vorbehaltlosigkeit" (*DP* 5/1972: 133). In Anbetracht der Heroldschen Vorschläge von fast revolutionären Zuschnitt wundern die Bremsmanöver der politisch Verantwortlichen nicht. Noch in derselben Ausgabe der Zeitschrift *Die Polizei*, in der Herold auch seine Polizeiutopie vorstellte, wurden seine Ideen vom (damaligen) rheinland-pfälzischen Innenminister Schwarz (*DP* 5/1972: 137 ff.) abgewürgt und verworfen.[57] Die Abschaffung der Länderhoheit über Polizeiangelegenheiten, der mögliche Machtgewinn durch einen Bundespolizeiminister, der Verzicht auf die Verkehrsüberwachung und die außerordentliche Machtsteigerung der Polizei als Konsultationsorgan des Gesetzgebers gingen dem Politiker entschieden zu weit.[58] "Diese umfassende und weitreichende Konzeption der Polizei als sozialtechnologisches Steuerungselement wurde früh abgeblockt. Das Konzept war geeignet, die bestehenden Strukturen der Herrschaftsorganisation umzustürzen, andere Teile (der Heroldschen Konzeption; M.W.) wurden auf technologische brauchbare Vorschläge der Verbesserung des repressiven Apparates der Personenüberwachung reduziert" (von Harrach 1983: 133). Die Bindung an Recht und Gesetz sollte oberste Maxime der Polizei bleiben; einer zu weitgehenden proaktiven Orientierung der Polizeiarbeit wurde eine Absage erteilt; das föderale Prinzip wurde beibehalten.[59]

Einerseits war Herold für die Modernisierung des BKA und als oberster Terroristenfahnder für die Politik unersetzlich, andererseits wußten seine politischen Dienstherren um die Gefährlichkeit seiner Ideen und hielten ihn politisch an der 'kurzen Leine'. Im Interview mit der *CILIP*-Redaktion beklagte Herold die schwache Position des BKA-Präsidenten im föderalen Staatsgefüge (Herold 1983a: 65); Einflüsse der Polizei auf die Polizeipolitik schätzte er angesichts der Betrachtung der Polizei durch die Politik "als jederzeit disponibles Instrument, (...) das gefälligt meinungslos zu sein hat" (Herold 1983a: 71) gering ein. Herold selbst registrierte das Scheitern seiner Ideen: "Ich sehe nirgend auch nur ansatzweise einen Versuch zur Realisierung dessen, was ich vorschlage" (Herold 1980a: 33), resümierte er sein polizeipolitisches Wirken im Interview mit Cobler. Herolds Machtfülle als oberster Terroristenfahnder und zentraler Einsatzleiter nach der Entführung des Arbeitgeberpräsidenten Schleyer im September 1977 durch die RAF bezog sich denn auch auf 'handwerkliche' Bereiche und nicht auf konzeptionelle Weichenstellungen (Herold 1980a: 33).

---

57 Vgl. von Harrach (1983: 142).

58 Insbesondere wehrte sich Schwarz gegen eine Befugnis der Polizei, sich de facto ihre Gesetze selbst zu machen oder die vorhandenen Gesetze nach eigenem Belieben zu interpretieren (*DP* 5/1972: 137).

59 Zur Polizeireform siehe unten: Abschnitt 8 und Kapitel IV, Abschnitt 2.2. Vgl. Busch et al. (1985: 69 ff.).

Damals war er, "(...) wie sich ein Mitglied des Krisenstabs erinnerte, 'das nächste zu einem Alleinherrscher, was diese Republik je erlebt hat' - der BKA-Chef dirigierte Grenzschutz und Geheimdienste, Polizei und Politiker" (so in der kurzbiographischen Einleitung des Gesprächs der *Spiegel*-Redaktion mit Herold; in Herold 1986: 38).

Konstatiert man das frühe Scheitern der konzeptionellen Ideen Herold, dann erstaunen die Reaktionen aus dem linken und bürgerrechtlichen 'Lager'. Da nahm man Herolds Äußerungen ernst, so ernst, als wären sie Ausdruck des politischen Konsenses der Bundes- und Landesregierungen und ständen kurz vor der Verwirklichung.[60] Gerade weil er mit seinen radikalen und innovativen Vorstellungen die (Fach-)Öffentlichkeit gesucht hat, ist er zur Zielscheibe vieler Kritiker geworden, die seine utopischen Vorstellungen als bereits realisierte Praxis wahrgenommen haben.[61] Herolds Äußerungen in Sachen Perfektionierung der polizeilichen Informationstechnologie gaben den nötigen argumentativen Stoff zu politischen Dramatisierungen und Skandalisierungen der Gesetzesvorhaben der 70er und 80er Jahre in der Datennutzungs- und Datenschutz-Politik, wie dem maschinenlesbaren Ausweis, der Novellierung von Polizei- und Verfassungsschutzgesetzen oder auch der 1983 geplanten Volkszählung. Herolds Konzepte boten geeignete Angriffspunkte für Dramatisierungskampagnen gegen den 'Überwachungsstaat' und den 'gläsernen Bürger', an denen sich Medien[62] und Bürgerrechtler[63] beteiligten.

Generell skeptisch dagegen schätzen Kreissl (1981), Lehne (1987), Riehle (1988) und die AG Bürgerrechte[64] die polizeilichen **Präventions- und Proaktivitätspläne** ein und beschwichtigen linke Horrorbilder vom Überwachungsstaat, ohne die bürgerrechtlichen Kosten solcher Umprogrammierungen polizeilichen Handelns zu verniedlichen.

**Kreissl** meint, daß mit der inflationären Verwendung des Präventionsbegriffs nach wie vor ein repressives Aufgabenverständnis der Polizei verbunden sei. Problematisch seien aber die Folgen der Präventionsrhetorik und -gesetzgebung, insbesondere für politische Konflikte. Drei Konsequenzen befürchtet Kreissl: erstens eine Legalisierung staatlicher Gewaltsamkeit bei einer gleichzeitigen Illegalisierung von politischem Protest, zweitens eine "Verpolizeilichung der politischen Öffentlichkeit" (1981: 130) durch Kriminalisierungskampagnen und drittens "(...) die Subsumtion demokratischer Prozesse (...) unter die Imperative der Gefahrenvorbeugung" (1981: 130), was sich beispielsweise darin zeige, daß Demonstrationen weniger geschützt als überwacht würden.

---

60 Siehe beispielsweise Dippoldsmann (1986: 169 ff.) oder Hirsch (1986: 118).

61 Vgl. Schulz/Wambach (1983: insbesondere 79 f.) und Brand (1988: 81).

62 So beteiligten sich vor allem die Zeitschriften *Der Spiegel* und *Stern* an den Dramatisierungskampagnen (Nogala 1989: 71).

63 Zum Beispiel: Kutscha/Paech (Hg., 1981), Gössner/Herzog (1982), Kutscha/Paech (Hg., 1986).

64 Siehe Werkentin (1980), Busch/Werkentin (1984), Busch et al. (1985). Die Mitarbeiter der AG Bürgerrechte kritisieren die linke Skandalisierungspraxis, undifferenzierte Behauptungen aufzustellen, ohne diese auch empirisch fundieren zu können. Die AG Bürgerrechte plädiert für eine faktengesättigte Polizeikritik statt einer Auflistung von "Horrorgeschichten" (CILIP 1982b: 35).
Nogala (1989: 71 ff.) diskutiert ausführlich die Reaktionen auf die Präventionspostulate von Herold und anderen Polizeiphilosophen. Er unterscheidet zwei Fraktionen: die der Skandalisierer und die der Abwiegler.

Auch **Riehle** spricht davon, daß die Entwicklung allenfalls "zu einer Art präventiven Repression" (1988: 134) geführt habe, Träume einer gesellschaftssanitären Polizei dagegen weitgehend zerstoben seien; Gestalt gewinne die präventive Polizei indes im Bereich staatlicher Sicherheit (1988: 138 f.) - und hier muß Riehle konkretisiert werden: im Bereich der Terrorismusbekämpfung und des politischen Strafrechts. Aber auch diese Art von Prävention dient eher der Repression, der Sanktionierung von identifizierten Tätern als der Anpassung von Normen an gewonnene Erkenntnisse der Polizei, wie sie Herold vorschwebte.

Auch wenn die Präventionsträume Herolds zerstoben sind, wird sich die polizeiliche Handlungslogik immer stärker auf das sogenannte Vorfeld konzentrieren. Es gehe - vermutet **Lehne** - letztendlich "um die Entwicklung der Polizei weg von einer reaktiven im wesentlichen durch Anzeigen gesteuerten Verbrechensbekämpfungs- und Dienstleistungsinstitution hin zu einer mit erweiterten Kompetenzen ausgestatteten und von der Alltagsarbeit entlasteten Truppe, die proaktiv in lokalen Bereichen oder gegen Gruppen eingesetzt werden kann, die von der Polizei oder Politik als Gefahr definiert werden (...)" (1987: 52). Ohne kontrolliert zu werden, kann eine solche proaktive Polizei ihre Handlungsfelder, die Objekte ihrer Kontrolltätigkeit selbst auswählen und bearbeiten. Folglich wachsen die Definitions- und Handlungsspielräume derartig arbeitender Dienststellen enorm.[65]

**Busch und Werkentin** (1984: 20) von der AG Bürgerrechte bemängeln, daß die Kritik an den Präventionskonzepten vorschnell polizeiliche Selbstaussagen beim Wort nehme, die polizeiliche "Techno-Logik" (Busch et al. 1985: 409) unhinterfragt übernehme und bekannt gewordene politische Skandale zu Dramatisierungszwecken verallgemeinere.[66] Vom polizeilichen 'Erkenntnisprivileg' schrieben in den 80er Jahren nur noch linke Kritiker der Polizei, stellt Werkentin fest, die "Philosophen im minzgrünen Rock" (1980: 220) seien selbst bescheidener geworden: "(...) Polizeisport-Lehrer ersetzen im Polizeidienst verbrauchte Philosophen des 'Sonnenstaates'[67], Alltagstheorien und 'gesunder Menschenverstand' sind wieder an die Stelle intellektueller Kreativität getreten" (1980: 220). Die "Omnipotenz-Phantasien" (Werkentin 1980: 224)[68] seien angesichts von Implementationsproblemen ernüchtert worden. Es habe sich kein regelkreisgesteuertes System der Selbstoptimierung polizeilichen Handelns entwickelt.

---

65 Vgl. Pütter/Strunk (1994; 1995).

66 So zum Beispiel in den Thesen von Hirsch zum "Sicherheitsstaat" (1986: 123) und zur sich herausbildenden "Dominanz des Polizei- und Geheimdienstapparates" (1986: 123). Hirsch konstatiert, daß der Sicherheitsapparat "immer mehr Züge eines unkontrollierten 'Staates im Staate'" (1986: 123) annehme. Busch und Werkentin bescheinigen den Ausführungen Hirschs einen strikten "Verzicht auf jede konkrete Analyse" (1984: 32), dafür aber ein "beliebiges Jonglieren mit flüchtig angelesenen Illustrationen" (1984: 31).

67 Der Begriff 'Sonnenstaat' stammt im übrigen von Herold selbst (1983b; 1983c; siehe auch Cobler 1980: 64).

68 Vgl. Kreissl (1981: 131).

Die Gefahren polizeilicher Präventionsansprüche liegen an einer anderen Stelle: Dank der präventiven Auflösung des konkreten Gefahrenbegriffs[69] stünden nicht mehr einzelne Täter oder Störer, sondern die antizipierten Gefahren, die durch ganze Problemgruppen entständen, im polizeilichen Visier (Funk et al. 1980: 81); Polizei gewinne damit mehr Handlungs- und Definitionspielräume und damit mehr Macht: "Präventionswissen ist immer auch Herrschaftswissen; es gibt der Polizei als Instanz der Definitionsmacht von gesellschaftlichen Gefahrenlagen und deren Bekämpfung ein immenses Gewicht" (Funk et al. 1980: 81). Prävention wirke als "herrschaftlicher Zwang" (Funk et al. 1984: 209), indem ohne Mitbestimmung und Kontrolle der Bürger festgelegt werde, was als Sicherheit und Ordnung zu gelten habe und was 'normal' sei.[70] "Wie kaum eine andere staatliche Bürokratie verfügen die Sicherheitsapparate über Mittel, ihre Problemdefinitionen und Prognosen sozial wirksam durchzusetzen, das heißt, jene Realität zu schaffen, die zuvor prognostiziert wurde, ohne diesen Mechanismus selbst zu begreifen. Dies und nicht die präzise Erkenntnis sozialer Prozesse mit der Chance, gezielt zu intervenieren, macht die Gefahr polizeilicher Präventionsansprüche aus" (Werkentin 1980: 226).

Der Trend zur Informatisierung der Polizeiarbeit wird von der AG ebenfalls kritisch betrachtet: Die neuen Informationstechnologien hätten Folgen für die repressive Funktion der Polizei. Dank dieser Technik in Kombination mit einer neuartigen Bewaffnung und Einsatzkonzeption könne erheblich flexibler gehandelt werden (Busch/Werkentin 1984: 26 f.). Ein weiteres Problem der polizeilichen Informatisierung liege in der mangelnden Kontrollmöglichkeit der elektronischen Datenverarbeitung; wer und was, wann und wo, wie und warum erhoben und gespeichert werde, bleibe im unklaren; Datenschutzbeauftragte seien angesichts der Unübersichtlichkeit und Masse der Datensammlung strukturell überfordert (Busch et al. 1985: 365, 391 ff.).[71]

Informationstechnologie und Informationsmanagement werden also für die Polizeiarbeit immer wichtiger. Die Formel "Herrschaft kraft Wissen"[72] von Max Weber (1972: 129) als Charakteristikum bürokratischer Verwaltung gewinnt für polizeiliches Handeln zunehmende Bedeutung.[73]

---

69 Zu diesen Tendenzen im Polizei- und Strafrecht siehe auch Kapitel II, Abschnitt 2.2.

70 Eine ausführliche Diskussion der Stärkung der polizeilichen Präventionsfunktion auch im Kontext des Prozesses der Expansion des bürokratisch-sozialstaatlichen Regelungsgeflechts findet sich in Funk et al. (1984: 195 ff.).
Funk et al. (1980) vergleichen die 'Präventisierung' der Polizeien Englands, Frankreichs und der Bundesrepublik. Sie stellen fest, daß polizeiliche Prävention und Repression nicht so klar zu trennen seien: "Gesellschaftliche Prävention erweist sich vielmehr für denjenigen Bürger, der einer solchen Präventionsmaßnahme unterzogen wird, vielfach als schmerzliche rund zwanghafter Eingriff" (Funk et al. 1980: 78). Eine solche Maßnahme gewinnt vollends repressiven Charakter, wenn die externe Wirkung, die Verletzung der Integrität des Bürgers, zum hauptsächlichen Effekt wird.

71 Zu den Kontrollmöglichkeiten polizeilichen Handelns siehe auch Kapitel II, Abschnitt 2.3.

72 Mit Wissen ist Tatsachen- und Fachwissen gemeint.

73 Weber spricht im Zusammenhang seiner Diskussion über den reinen Typus der legalen Herrschaft in der Organisationsform der Bürokratie gar von der "Unentrinnbarkeit der bureaukratischen rationalen Wissens-Herrschaft" (1972: 129).

## 4 Das Saarbrückner Polizei-Gutachten

Von den 80er Jahren und der Diskussion über polizeiliche Präventionskonzepte muß jetzt wieder ein Sprung zurück an den Anfang der 70er Jahre gemacht werden. Nach den heftigen öffentlichen Reaktionen auf aufsehenerregende gewalttätige Polizeieinsätze anläßlich der Demonstrationen der Studenten und der APO sahen führende Polizeibeamten sich und ihren Apparat in einer Legitimations- und damit einer Identitätskrise.[74] Herolds Polizeiutopie war ein Beitrag, diese Krise in eine neue Funktionsbestimmung der Polizei positiv umzukehren; das Konzept 'Sozialingenieur' der GdP war ein anderer - ebenfalls politisch nicht tragfähiger - Versuch. Legitimationsdefizite gegenüber dem Publikum und Kritik der Polizei von innen heraus drängten zur einer Reform des Polizeiapparates.[75] 1970 verfaßte die GdP angesichts der Situation der Schutzpolizei die (in Abschnitt 2 schon genannte) Denkschrift 'Polizeinotruf' (Gewerkschaft der Polizei 1970), in der die nach Ansicht der Gewerkschaft reformbedürftige Verfassung der Schupo[76] publik gemacht wurde. In Anbetracht der Orientierungslosigkeit in der Polizei hinsichtlich ihres Selbstverständnisses und der Notwendigkeit einer Reform gab die IMK 1972[77] ein Gutachten zum Berufsbild der Polizei in Auftrag, das nach drei Jahren von den Saarbrückner Sozialforschern Helfer und Siebel (1975) vorgelegt werden konnte. Das Gutachten sollte eine umfassende Bestandsaufnahme des Berufsbildes mit all seinen vielen Teilaspekten[78] geben. Die Studie, die nicht veröffentlicht wurde, umfaßt sieben Bände - ein für die Politikberatung zu umfangreiches Ausmaß, weswegen die IMK im Dezember 1975 den AK II beauftragt hat, das Gutachten zusammenzufassen und auszuwerten (Arbeitskreis II in *DP* 10/1977). Die Kommentare des AK II zeigen, daß die Gutachter das Gefallen der Ministerialen gefunden haben; Meinungsverschiedenheiten zwischen Gutachten und Auftraggebern kommen kaum vor; der AK II und die ihm übergeordnete IMK konnten ihre Polizeipolitik in vielen Punkten bestätigt sehen.

Die Anstrengungen der Datenerhebung für das Gutachten waren erheblich: Rund 6000 Beamte[79] wurden mittels eines umfangreichen Fragebogen von den Saarbrückner Wissenschaftlern befragt. Außerdem beobachteten die Gutachter Beamte am Arbeitsplatz und interviewten Experten aus der Polizei.[80] Im folgenden soll hauptsächlich der sechste Band des

---

74 Siehe Kapitel IV, Abschnitt 2.2.

75 Das Problem der effektiven Verfolgung von Verbrechern bildete einen anderen Impuls des Reformwillens. Die GdP warnte 1967 in einer Denkschrift zur Kriminalpolizei vor der 'Kapitulation vor dem Verbrechen' (Gniesmer 1980: 49). Später kam noch ein anderer 'Motor' der Reform hinzu: Die Terrorismusbekämpfung verlangte nach einem effektiveren Polizeiapparat.

76 Angefangen von Problemen der Besoldung, der Laufbahngestaltung, der Ausbildung, der Ausrüstung, der Organisation, der Rechtslage und dem Vorschriftenwesen bis hin zu Fragen des Berufsprestiges, der Arbeitszufriedenheit und der Rollenunsicherheit der Beamten.

77 Genau: am 15. März 1972.

78 So zum Beispiel die Aspekte Ausbildung, Berufzufriedenheit und Berufsprestige, Rollenkonflikte, Bedeutung der EDV für die Polizeiarbeit, soziale Herkunft der Polizisten und Tätigkeitsprofile von Polizisten verschiedener Sparten.

79 6630 Polizeibeamte wurden ausgewählt; tatsächlich konnten 6059 befragt werden (Helfer/Siebel 1975: 69).

80 Zu den Methoden der Studie siehe Helfer/Siebel (1975: 56 ff.).

Gutachtens mit dem Titel 'Dimensionen einer Polizeitheorie' interessieren, der die Frage nach dem Verhältnis von Polizei und Herrschaft aufwirft.

Die Argumentation von Helfer und Siebel läßt sich wie folgt zusammenfassen: Die Polizei sei ein Herrschaftsorgan - was aber nicht zu problematisieren sei, da Herrschaft als "Grundbestandteil jedes Sozialsystems" (Helfer/Siebel 1975: 1360) eine unausweichliche gesellschaftliche Normalität sei. Herrschaft begreifen die Autoren als etwas grundsätzlich Positives: "**Herrschaft** stellt stets von ihrem Sinn und Auftrag her einen 'Dienst' dar, **Dienst am Gemeinwohl**, Dienst am Sozialsystem" (Helfer/Siebel 1975: 1374; Hervorhebung M.W.). Die Wahrnehmung der polizeilichen Herrschaftsfunktion könne folglich auch als Dienstleistung betrachtet werden. Die Herrschaftsrolle der deutschen Polizei sei vor allem deswegen zu akzeptieren, weil sie in einem demokratischen Rechtsstaat ausgeübt werde. Eine Wende im Polizeiverständnis (zum Beispiel zum 'Polizeisozialarbeiter') sei daher nicht erforderlich - geschweige denn möglich, wenn die staatliche Rechtsordnung nicht völlig umgewandelt werden solle.

Auf zwei Punkte, erstens die Herrschaftsfunktion der Polizei und zweitens die Ambiguität des Berufsbildes der Polizei zwischen militärischem und sozialhelfendem Charakter, möchte ich im folgenden näher eingehen.

Die Polizei ist für die Gutachter ohne Zweifel ein **Herrschaftsorgan**: "In den Bereich der Herrschaft aber muß die Polizei eingeordnet werden, wenn man der polizeilichen Tätigkeit gerecht werden will. Die Polizei nimmt im Rahmen der im Staat verankerten Herrschaft selbst zentrale Herrschaftsfunktionen wahr "(Helfer/Siebel 1975: 1381). Der Begriff 'Herrschaftsorgan' verdeutliche den Instrumentcharakter der Polizei, der insbesondere bei geschlossenen Polizeiformationen wie der Bereitschaftspolizei zum Tragen komme.[81] Polizei sei aber nicht nur Instrument, sondern auch Teil der Herrschaft, sie übe selbst Herrschaftsfunktionen aus: "Gerade durch die Spannung zwischen Herrschaftsmittel und (relativ) selbständiger Herrschaftsausübung wird das Phänomen der Polizei konstituiert" (Helfer/Siebel 1975: 1388).[82] Insbesondere im Bereich der Prävention habe die Polizei "eine ganz erhebliche Selbständigkeit" (Helfer/Siebel 1975: 1405).

Im Widerspruch zu linken Polizeikritikern sehen die Gutachter die Herrschaftsfunktion der Polizei nicht als problematisch an, im Gegenteil: Herrschaftsausübung sei eine gesellschaftlich notwendige Dienstleistung. Diese These begründen die Autoren im wesentlichen mit zwei Argumenten:

Erstens sei in der Gesellschaft die Existenz einer Institution nötig, die legitimiert sei, Macht auszuüben, um die Ordnung innerhalb des Sozialsystems aufrechtzuerhalten. Diese Institution müsse durch Sanktionierungen dafür sorgen, daß zum einen die für eine Gesellschaft

---

81 Zum geschlossenen Einsatz empfehlen die Gutachter der Polizei denn auch, "ein unbefangenes Verhältnis zur Sache" zurückzugewinnen (Helfer/Siebel 1975: 1387).

82 So salomonisch das Urteil der Gutachter auch klingen mag, einen analytischen Fortschritt bringt es indes nicht. Denn die eigentlich entscheidende Frage, wie dieses Spannungsverhältnis beschaffen ist, beantworten Helfer und Siebel nicht.

wesentlichen Normen auch tatsächlich erfüllt würden und zum anderen Streitfälle durch eine übergeordnete, mit besonderen Machtmittel ausgerüstete Instanz wirksam geschlichtet werden könnten (Helfer/Siebel 1975: 1361).

Zweitens sei eine "übergeordnete Machtinstanz" (Helfer/Siebel 1975: 1361) notwendig, um den allgemeinen Standpunkt des Sozialsystems gegenüber den individuellen Handlungsabsichten durchzusetzen und die einzelnen Teile des Sozialsystems auf die Gesamtziele auszurichten (Helfer/Siebel 1975: 1363): "Man nimmt vielfach an, daß der durchschnittliche Mensch nicht in der Lage sei, die mehr oder weniger bedenkenlose Verfolgung seines eigenen Interesses aufzugeben oder einzuschränken" (Helfer/Siebel 1975: 1361). Helfer und Siebel verwahren sich gegen die Einstellung, den Staat nur als Dienstleistungsbetrieb zu begreifen, dessen einziger Existenzgrund darin liege, die Bedürfnisse der einzelnen Staatsbürger zu befriedigen. Die Autoren unterstützen damit die (von der konservativen Staatsrechtslehre geprägte) Position, daß dem Staat als dem Ort des Gemeinwohls Vorrang und damit auch die (legitime) Herrschaft über die vielen Einzelegoismen der Bürger zukommen müsse, um so die soziale Integration zu garantieren. Die Polizei fungiere somit als die mit Gewaltmitteln ausgestattete Klammer, die das Gemeinwesen gegen den Individualismus der Bürger zusammenhalte. Sie habe gegenüber der großen Masse der Bevölkerung "objektiv eine Disziplinierungsfunktion" inne (Helfer/Siebel 1975: 866). Herrschaft müsse aber nicht unbedingt auf den Elementen der Macht und des Zwanges beruhen, sondern Herrschaft könne von den Unterworfenen grundsätzlich akzeptiert, ja sogar gewünscht werden. Das sei auch - so die Autoren - "der Normalfall in allen Herrschaftsverhältnissen" (Helfer/Siebel 1975: 1361). Neben der Domination sei die Repräsentation die andere Grundfunktion der Herrschaft. Zur Innenwirkung der Repräsentation gehöre die "Vergegenwärtigung der Normengesamtheit des Systems" (Helfer/Siebel 1975: 1364, siehe auch 1396). Die Polizei erfülle diese Repräsentationsfunktion, indem sie die reale Macht des Staates verkörpere (Helfer/Siebel 1975: 1398).

Mit dieser Konzeption von Herrschaft argumentieren Helfer und Siebel auch gegen den marxistisch geprägten negativen Herrschaftsbegriff (Helfer/Siebel 1975: 1365 ff.), wonach der Staat eine Einrichtung der herrschenden Klasse zur Aufrechterhaltung und Durchsetzung ihrer ökonomischen Interessen sei. Ob die Bundesrepublik denn wirklich eine Klassengesellschaft sei, wie die Neomarxisten behaupteten, wollen die Autoren hinterfragen. Ohne diese Diskussion weiterzuführen, qualifizieren sie 'Klasse' als einen polemischen Begriff ab, der das Gesellschaftssystem als ungerecht diskreditiere und damit der Revolution den Boden bereite (Helfer/Siebel 1975: 1367).

Für den AJK sind schichtspezifische Selektionsmechanismen im Rahmen der Strafverfolgung Ausdruck des Herrschaftscharakters der Polizei. Die Gutachter hingegen zweifeln an der Existenz derartiger Selektionsmechanismen (Helfer/Siebel 1975: 1367 ff.): Selektionsvorgänge kämen zwangsläufig vor, da es nicht möglich sei, alle Straftaten mit gleicher Intensität zu verfolgen. Eine letzte Überprüfung der Theorie der selektiven Sanktionierung sei nicht möglich, da das Dunkelfeld der begangenen Straftaten nicht bekannt sei und von daher das Verhältnis von polizeilichen Ermittlungen und Staftaten nicht errechnet

werden könne. Unterschichtsdelikte (Diebstahl- und Gewaltdelikte) seien zwar leichter als beispielsweise Wirtschaftskriminalität zu verfolgen (Helfer/Siebel 1975: 1369), geben die Gutachter zu, dennoch kommen sie zu folgendem (von ihnen nicht empirisch belegtem) Schluß: "Jedenfalls gehen die gegenwärtig stichhaltigsten Überlegungen eindeutig dahin, eine relativ stärkere Verbreitung der Delinquenz in den Unterschichten anzunehmen" (Helfer/Siebel 1975: 1370). Zwar beeinflußten viele Faktoren polizeiliches Handeln, wie die veröffentlichte Meinung, das Verhalten der Staatsanwaltschaft, die Rechtsprechungspraxis der Gerichte; in erster Linie seien jedoch Gesetze für die Polizei handlungsrelevant (Helfer/Siebel 1975: 1373).[83] So könne das allgemeine Berufsbild des Polizisten zu einem großen Teil durch eine Rechtsanalyse gewonnen werden (Helfer/Siebel 1975: 1344). Dann räumen die Autoren wieder ein, daß die polizeilichen Tätigkeiten zu einem sehr großen Teil nicht detailliert im voraus planbar, sondern stark situationsbedingt seien (Helfer/Siebel 1975: 1343). Die Identifiktion mit dem Staat, wenn auch nicht mit all seinen Äußerungen, sei unabdingbare Voraussetzung des Polizeiberufs (Helfer/Siebel 1975: 1374); Vorstellungen wie die des AJK von der Polizei als Instrument der herrschenden Klasse seien dagegen nicht geeignet, "(...) das gute Gewissen eines rechtmäßig handelnden Polizeibeamten zu erhalten" (Helfer/Siebel 1975: 1365).

Der zweite Aspekt der Argumentation der Gutachter, den ich hier näher vorstellen will, betrifft den militärischen beziehungsweise den sozialen Charakter der Polizeiarbeit: **Militärische und soziale Berufe** bildeten "die Pole des Berufsfeldes" (Helfer/Siebel 1975: 863) des Polizisten. Die Gutachter stellen fest, daß sich die Polizisten im Einklang mit den Programmen der Gewerkschaft antimilitaristisch verstünden[84] und ein entmilitarisiertes Berufsbild verträten, das sich an das des Sozialarbeiters anlehne (Helfer/Siebel 1975: 1379, siehe auch 863 ff.). Dieses Selbstverständnis interpretieren sie als Anpassung an die öffentliche Meinung; der eigene Beruf solle vor den herrschenden Werten der Gesellschaft gerechtfertigt werden (Helfer/Siebel 1975: 864). Der Polizeiberuf beinhalte aber - so Helfer und Siebel (1975: 864) - sowohl Elemente eines sozialen Dienstleistungsberufes als auch Elemente eines Militärberufes, weil die Polizei das staatliche Gewaltmonopol repräsentiere und auch täglich von diesem Monopol Gebrauch mache. In der Verachtung der Militärberufe durch die Polizisten sehen die Autoren "eine gewisse Selbstverachtung" (Helfer/Siebel 1975: 867) der Polizisten, die durch das "gestörte Verhältnis zur Vergangenheit" (Helfer/Siebel 1975: 866) noch verstärkt werde.

Wie Helfer und Siebel die These der Polizei als Organ der herrschenden Klasse zum Zweck der Unterdrückung der Bevölkerungsmehrheit ablehnen, so wollen sie auch die Vorstellungen vom Polizisten als Sozialdienstleistenden, als Freund und Helfer, als Arzt der Gesellschaft relativieren (Helfer/Siebel 1975: 1376). Der Beruf des Polizisten beinhalte beides: Momente eines sozialen Dienstleistungsberufes, aber auch Momente eines Militärberufes, wie die

---

83 Entscheidend ist aber, was in den Gesetzen steht, die von der Polizei vollzogen werden. Das Problem der Interessengebundenheit der Gesetze klammern die Autoren aus. Diese legalistische These, daß polizeiliches Handeln vornehmlich durch Gesetze determiniert ist, wird bevorzugt von rechtswissenschaftlicher Seite vertreten. Daß diese juristische Denkfigur hier (in abgeschwächter Weise) vertreten wird, wundert nicht, da einer der beiden Gutachter (Helfer) selbst Rechtswissenschaftler ist.

84 In diese Richtung argumentiert auch Endruweit (1979: 193 f.).

Zweckbestimmung, die Sicherheit des Staates notfalls mit Gewalt zu garantieren. Mit dem Konzept des Sozialingenieurs können sich die Gutachter einverstanden erklären, wenn damit gemeint sein solle, daß sich die Polizei zum einen stärker präventivem Handeln zuwende und sie zum anderen bei der Erfüllung ihres gesetzlichen Auftrages die Verhältnismäßigkeit der Mittel beachte. Letzteres schließe mit ein, daß sich ihr Ordnungsauftrag nicht in der Anwendung repressiver Gewalt erschöpfe, sondern auch impliziere, daß die Polizisten ihre Maßnahmen dem Bürger begründeten und sich dabei psychologischer und soziologischer Erkenntnisse bedienten. Mit dieser Auffassung haben die Gutachter das Sozialingenieur-Konzept de facto wieder auf eine traditionelle Aufgabenbeschreibung der Polizei reduziert.[85]

Die Gutachter empfehlen ihren Auftraggebern, die Identifikation des Bürgers mit dem Staat und die Einsicht in die Notwendigkeit der Herrschaftausübung zu fördern, um die Krise des polizeilichen Selbstverständnisses zu überwinden. Die mangelnden Identifikationsmöglichkeiten mit dem Staat hätten eine Entmoralisierung zur Folge. Der Bürger überbewerte seine subjektiven Rechte (Helfer/Siebel 1975: 1418). Dementsprechend sinke das Gefühl für das Gemeinwohl und für die Verantwortung gegenüber dem Ganzen; die rücksichtslose Interessendurchsetzung von Gruppen und einzelnen beherrsche die Politik: "Unter solchen Voraussetzungen", schließen die Autoren, "muß notwendigerweise das Bild der Polizei leiden, denn als Verkörperung des Staates trägt sie an jedem von dessen Schwächeanfällen in besonderer Weise mit" (Helfer/Siebel 1975: 1417). Der Bürger sei nach seinem heutigen Selbstverständnis durch Abneigung gegen jede Form der Herrschaft geprägt und vielfach nicht mehr bereit, den Herrschaftsorganen des Staates jenen Vertrauensvorschuß zu gewähren, den diese durch die legitime Ausübung der Herrschaftsfunktionen verdienten und ohne den Herrschaft nicht wirksam ausgeübt werden könnte (Helfer/Siebel 1975: 1418). Kritik an der Polizei - folgern sie konsequent - sei nur dann konstruktiv, wenn hinter dieser Kritik die grundsätzliche Überzeugung von der Polizei als legitime Herrschaftsinstanz des Staates stehe. Radikale Kritik an den Herrschaftsverhältnissen komme der Nichtanerkennung der staatlichen Herrschaft gleich und sei damit staatsgefährdend. Der Ausweitung der Bürgerrechte, die eine derartige radikale Kritik ermöglichten, müßten deshalb Grenzen zur Erhaltung des Staates und seiner Rechtsordnung gezogen werden. Hier plädieren die Autoren im Sinne des Konzepts der wehrhaften Demokratie für mehr Wachsamkeit gegenüber den Feinden des Staates und der Verfassung (Helfer/Siebel 1975: 1419).

Das Ansehen der Polizei sei nicht so schlecht, wie selbst viele Polizisten meinten (Helfer/Siebel 1975: 867)[86], nur in Intellektuellen- und Studentenkreisen gehöre die ideologisch fundierte Polizeifeindlichkeit zum Standardrepertoire. Nach Ansicht von Helfer und Siebel schätzen die Polizisten ihr Prestige bei der Bevölkerung deswegen so niedrig ein, weil sie ein gestörtes Verhältnis zu ihrem eigenen Berufsbild haben. Das sei auch der Grund, warum Polizeibeamte die soziale Komponente (Stichwort Sozialarbeiter) gegen die militärische Komponente (die Anwendung von Gewalt) ausspielen wollten. Dieser

---

85 Was vom AK II dann auch prompt positiv aufgenommen wurde (Arbeitskreis II in *DP* 10/1977: 317).

86 Eine These, die von der Polizei nahestehenden Sozialwissenschaftlern aufgestellt wird, um den chronischen Selbstzweifel der Polizisten entgegenzuarbeiten. Siehe Meier-Welser (1987) und Murck (*BP* 4/1989).

"Minderwertigkeitskomplex" (Helfer/Siebel 1975: 1379) könne nur ausgeräumt werden, wenn die deutsche Polizei "jene Unbefangenheit zur militärischen Komponente ihres Berufs" (Helfer/Siebel 1975: 1379) zurückgewänne, die für die Polizeien anderer demokratischer Staaten selbstverständlich sei.[87] Geschehen könne dies, indem die Einsicht in die demokratische Legitimität staatlicher Gewalt in der Polizeiausbildung vermittelt werde (Helfer/Siebel 1975: 867 f.). Soziale Sicherheit garantiere eben nicht öffentliche Sicherheit (Helfer/Siebel 1975: 867).[88] Das Mittel der staatlichen Gewalt sei für die Ordnungswahrung unabdingbar. Der Sozialstaat müsse sich - so Helfer und Siebel - rückhaltlos zur Legitimität rechtsstaatlicher Gewalt bekennen. Um die Polizei von den attestierten Minderwertigkeitskomplexen zu kurieren, müsse deshalb alles getan werden, um ihr zu einem ungestörten Selbstbewußtsein zu verhelfen.

Ähnlich wie Helfer und Siebel argumentiert auch **Endruweit** (1979).[89] Er begreift die Polizei als eine staatliche Institution sozialer Kontrolle. Weil herrschende Gruppen 'normale' und abweichende Handlungsmuster nach ihren Interessen definierten, unterliege soziale Kontrolle immer der Machtfrage: "Die Polizei ist als Agentur zur Durchsetzung dieser herrschenden Verhaltensnormen eingesetzt und steht damit ex officio auf der Seite der Herrschenden; alles andere ist Vernebelung der Wirklichkeit" (Endruweit 1979: 25). Die Polizisten selbst verstünden sich auch als rechtsstaatliches Instrument, als Organisation der Exekutive im traditionellen Sinne, als ausführendes und reagierendes Organ und nicht als eigene Kraft im Staat oder gar als Staat im Staat; ihre Selbstdefinition orientiere sich jedoch sehr schwach an politischen Prinzipien (Endruweit 1979: 188 f., 197). Weil den Polizisten angesichts der Pluralität der Gesellschaft eine klare Orientierung fehle, wie sie die polizeiliche Generalklausel in der Praxis auszufüllen und umzusetzen hätten, sei die Polizei in Entscheidungssituationen überfordert (1979: 194) und erleide "Rollenfindungsschwierigkeiten" (1979: 25); dieser Mangel sei wohl - so Endruweit - "der tiefste Grund für die selektive Strafverfolgung" (1979: 25), wie sie der AJK festgestellt habe.

Fazit: Nach den Reformvorschlägen der Jungen Kriminologen, der Gewerkschaft der Polizei und von Horst Herold stellt der Beitrag der Saarbrückner Gutachter die konservative Absage an jede grundlegende Veränderung im Polizeiapparat dar. Ihr traditionelles Polizeibild ist geprägt von einer etatistischen Ausrichtung, die ein nicht näher benanntes Gemeinwohl beziehungsweise Staatswohl hochlobt. Kern ihrer Argumentation ist die positiv-normative Wendung der These von der Polizei als Herrschaftsinstrument: Herrschaft durch Verwaltung sei als Dienstleistung zu bejahen.

---

87 Hier blenden die Autoren - wie auch Gintzel und Möllers (*DP* 1/1987: 8) an den Gutachtern kritisieren - die angelsächsischen Staaten aus, in denen das traditionelle Polizeiverständnis nicht als militaristisch zu bezeichnen ist.

88 Damit wenden sich die Autoren auch indirekt gegen das von Strafrechtsreformern und 'jungen' Kriminologen vertretene Diktum im Sinne von Franz von Liszt, daß Sozialpolitik die beste Kriminalpolitik sei; vgl. Haferkamp (1984: 113) und Riehle (1988: 131 f.).

89 Die Parallelen zu dem Saarbrückner Gutachten sind nicht so erstaunlich, wenn man weiß, daß Endruweit seine eigene Untersuchung im Rahmen des großen Saarbrückner Projekts durchführte. In seiner organisationssoziologischen Studie untersucht Endruweit das Akzeptanzpotential von Polizisten gegenüber dem gesellschaftlichen Normenwandel und gegenüber Ausbildungs- und Organisationsreformen der Polizei (1979: insbesondere 100 ff.).

## 5 Kurt Gintzel und Herrmann Möllers: die Neue Polizeiphilosophie

Vieles, was die Saarbrückner Gutachter an konkreten Verbesserungsvorschlägen gemacht haben[90], war schon in den geplanten Reformvorhaben der Innenminister enthalten. Inwieweit das Gutachten Anstoß oder nur nachträgliche legitimatorische Unterfütterung der Reformen war, ist heute schwerlich nachzuvollziehen. Festzustellen ist, daß das 'Programm für die Innere Sicherheit' schon 1972[91] und in modifizierter Form 1974[92] eine Modernisierung der Polizeistrukturen vorsah - also noch vor dem Erscheinen des Gutachtens im Jahr 1975.

Die Nähe der Thesen der 'allgemeinen Polizeitheorie' - Helfer und Siebel verstehen diese als das Verständnis von der Polizei bezogen auf die gesamte Gesellschaft (Helfer/Siebel 1975: 1342) - zur traditionellen, konservativ-etatistischen Staatsrechtslehre ist signifikant. Auf Kritik stieß das Gutachten natürlich bei der GdP, die zum einen die Reduktion der Polizeiarbeit auf ausschließlich ausführende Tätigkeiten (die noch dazu als Herrschaftstätigkeiten tituliert wurden) nicht gutheißen konnte und zum anderen sich in ihrem jahrelangen Kampf für eine Entmilitarisierung der Polizei angegriffen fühlen mußte. Zwölf Jahre nach dem Erscheinen des Gutachtens 'reagierten' der (damalige) Direktor der Bepo NRW und langjährige stellvertretende GdP-Bundesvorsitzende **Kurt Gintzel** und der (damalige) Lehrbeauftragte der evangelischen Kirche für Ethik in der Polizei **Herrmann Möllers** mit einem für die Zeitschrift *Die Polizei* außerordentlich umfangreichen Artikel, der in der darauf folgenden Polizeidiskussion immer wieder zitiert wird. Mit diesem Aufsatz, in dem sie ihre Vorstellungen von einem Soll-Zustand der Polizei explizierten, legten sie den Grundstein für eine Debatte um eine neue Polizeiphilosophie, die erstmals expressis verbis unter diesem Begriff geführt wurde.[93]

Ausgangspunkt ihrer Argumentation ist die Ablehnung der "tradierten Polizeiphilosophie" (Gintzel/Möllers in *DP* 1/1987: 3), wie sie nach Ansicht der Autoren von den Saarbrückner Gutachtern vertreten wird[94]. Die **tradierte Polizeiphilosophie** sei im 19. und im 20. Jahrhundert, in der Weimarer Republik wie auch in Nazi-Deutschland vorherrschend gewesen. In diesem Verständnis sei die Polizei wegen ihrer Zwangsbefugnisse funktionell ein Militärberuf und objektiv ein Mittel der Herrschaftsausübung für die den Staat leitenden

---

90 Um nur ein Beispiel zu nennen: die Fachhochschulausbildung des gehobenen Dienstes.

91 Abgedruckt in: IMK (1972a und 1972 b).

92 Siehe IMK (1975).

93 Ausgelöst wurde diese Diskussion nach den Demonstrationen im Kontext des Unfalls im Atomkraftwerk von Tschernobyl (siehe Kapitel IV, Abschnitt 2.4).

94 Hier wird wieder einmal die Vermischung von Ist- und Soll-Zustand bei der Analyse der Polizei sehr deutlich. Gintzel und Möllers kritisieren ein Gutachten, das den Ist-Zustand der Polizei untersuchen soll. Ihre Argumentation bedient sich aber Ideen, wie die Polizei sein soll. Das Vertrackte an dieser Diskussion ist nun aber, daß das Saarbrückner Gutachten wiederum - gerade was seine polizeiphilosophischen Aussagen anbelangt - eine normative Standortbestimmung der Polizei (im wissenschaftlich objektiven Gewand) darstellt. Gintzel und Möllers wiederum geben selbst zu, daß ihre Polizeiphilosophie für viele Beamte unrealistisch erscheinen müsse (*DP* 1/1987: 28).

Herrschaftspersonen (Gintzel/Möllers in *DP* 1/1987: 2). Die Kombination von militärischem Charakter und Instrumentalisierbarkeit der Polizei kennzeichne das tradierte Polizeiverständnis, nach dem die Polizei zwangsläufig als bloße Vollzugspolizei organisiert sein müsse: Zum einen werde nicht zwischen militärischer Gewalt und polizeilicher Zwangsanwendung differenziert (Gintzel/Möllers in *DP* 1/1987: 3). Zum anderen diene die Polizei als Mittel der Herrschaftsausübung zur Sicherung staatlicher Machtverhältnisse und gesellschaftlicher Privilegien (Gintzel/Möllers in *DP* 1/1987: 4). Die Polizei nehme damit nach Ansicht der Gutachter objektiv eine Disziplinierungsfunktion gegenüber der Bevölkerung wahr (Gintzel/Möllers in *DP* 1/1987: 8).

Diese tradierte Polizeiphilosophie sei aber von den Verfassungsgebern nicht gewollt gewesen - im Gegenteil: "Die Väter des Grundgesetzes wußten, in welchem Maße gerade ein instrumentelles Polizeiverständnis für eine freiheitliche Demokratie gefährlich ist" (Gintzel/Möllers in *DP* 1/1987: 4). Trotzdem, beklagen die Autoren, sei dieses Polizeiverständnis des Obrigkeitsstaates bei Politikern, Wissenschaftlern und Journalisten weit verbreitet; die Einrichtung der Bereitschaftspolizei als kombattante Polizeitruppe in den 50er Jahren sei ein Beispiel, welche Auswirkungen diese Polizeiphilosophie auch auf die Polizei der Bundesrepublik noch habe (Gintzel/Möllers in *DP* 1/1987: 3).

Nicht Disziplinierung, sondern Kooperation müsse das Funktionsverständnis der Polizei prägen, fordern Gintzel und Möllers (*DP* 1/1987: 8). Mit Herold verweisen sie darauf, daß sich die Polizei auch nicht als Instrument verstehe, als "Handwerker der staatlichen Gewaltanwendung" (Helfer/Siebel 1975: 902), der zur Vollzugshilfe von anderen Behörden eingesetzt werde. Der Polizist sei nicht nur Vollzugsbeamter, er ordne selbst an, in der Regel ad hoc, um Rechtsverlust zu vermeiden und Rechtsgüter zu schützen (Gintzel/Möllers in *DP* 1/1987: 8). Aus diesem Selbstverständnis heraus wollen Gintzel und Möllers dem tradierten Polizeiverständnis ihre "**Neue Polizeiphilosophie**" (*DP* 1/1987: 10; Hervorhebung M.W.) entgegensetzen, deren Dimensionen aus der "demokratischen und sozial-rechtsstaatlichen Verfassungsordnung" (*DP* 1/1987: 10) abgeleitet werden sollten. Diese hieraus gewonnenen Kritierien einer bürgernahen Polizei sollten nach innen (Arbeitsklima) und nach außen (beim Kontakt mit dem Bürger) gelten; Innen- und Außenaspekt seien nicht zu trennen: "Es gibt keine bürgernahe Polizei in einem autoritären Binnenklima" (Gintzel/Möllers in *DP* 1/1987: 11).

Die Autoren verstehen die Polizei im Kontakt mit dem Bürger quasi als 'Promotor' des Grundgesetzes: "Die Polizei muß in der Begegnung mit dem Bürger die demokratische und sozial-rechtsstaatliche Verfassungsordnung glaubhaft darstellen" (Gintzel/Möllers in *DP* 1/1987: 14). Demokratie begreifen Gintzel und Möllers als einen Prozeß, in dem sich die Bürger von den beiden Vormündern Obrigkeit und Kirche emanzipieren und ihre Angelegenheiten selbst 'in die Hand' nehmen (*DP* 1/1987: 7). Damit müsse sich auch die Rolle des Staates und der Polizei wandeln. Der Staat sei um des Menschen willen da und - die Autoren lehnen sich hier an eine Formulierung des Herrenchiemseer Verfassungsentwurfs an - kein Selbstzweck, der Staat habe die Menschenwürde und die Grundrechte der Verfassung zu schützen; hieraus resultiere die Legitimation des Staates zur Herrschaftsausübung (Gintzel/Möllers in *DP* 1/1987: 16).

Was bedeutet nun diese normative 'Aufladung' des Berufsethos' für die polizeiliche Tätigkeit? Polizeiliches Handeln habe sich - fordern Gintzel und Möllers - durch Humanität, das heiße Toleranz, Proportionalität (Übermaßverbot, Differenzierungsgebot) und Professionalität zu legitimieren (*DP* 1/1987: 15). Unstrittig ist für die Autoren das Gewaltmonopol des Staates: "Die Anwendung von Zwang ist eine unverzichtbare Aufgabe staatlicher Gewalt. Die Polizei hat ein Zwangsanwendungsmonopol. Sie ist eine Institution legitimer staatlicher Gewalt par exellence" (Gintzel/Möllers in *DP* 1/1987: 17). Es komme indes auf die Art und Weise der Gewaltanwendung an. Zwang als Mittel der Herrschaftsausübung lehnen die Autoren ab. In der Anwendung des Zwanges liege der "neuralgische Punkt" (Gintzel/Möllers in *DP* 1/1987: 18), welcher Ethik und Polizeidienst zu polarisieren scheine. Gintzel und Möllers wollen dem Mittel der Gewalt Professionalität entgegensetzen; darunter verstehen sie argumentatives Vorgehen, kommunikative Kompetenz (im dialogischen und nicht monologischen Sinne) und Empathie - auf einen Nenner gebracht: eine "Strategie möglichst gewaltfreier Konfliktlösungen" (Gintzel/Möllers in *DP* 1/1987: 18), die integrieren statt polarisieren solle (Gintzel/Möllers in *DP* 1/1987: 21). Zwang solle der Ausnahmefall, Ultima ratio verfassungsmäßiger Problemlösungskompetenz bleiben.[95] Das größte Übel für den demokratischen Rechtsstaat sei es, wenn die Polizei undifferenziert Zwang anwende. Legitimiert werden könne polizeiliche Gewalttätigkeit, wenn diese im Auftrag der Rechtsgemeinschaft der bedrohten Bürger geschehe (Gintzel/Möllers in *DP* 1/1987: 19).

Richtschnur polizeilichen Handelns sei die Verfassung: **Verfassungsmäßige professionelle Handlungskompetenz** heißt für Gintzel und Möllers auch, daß die Polizeibeamten den objektiv-rechtlichen Gehalt der Grundrechte erkannten, reflektierten und in ihr Handeln umsetzten.[96] Beispielsweise sollten nicht angemeldete Spontandemonstrationen von der Polizei toleriert werden (Gintzel/Möllers in *DP* 1/1987: 20).

---

95 In einem Szenario erläutern die beiden nordrhein-westfälischen Autoren, was sie unter polizeilicher Professionalität verstehen. Die Anspielung auf das politische Drängen der konservativ geführten 'Südländer' der Republik, Gummigeschosse für die Polizei zu beschaffen, ist gleichzeitig auch ein kleiner Seitenhieb gegen die Polizeipolitik dieser Bundesländer. Indirekt wird den Polizeien dieser Länder Unprofessionalität unterstellt - nach der Devise, nur eine unprofessionlle Polizei benötigt Gummigeschosse: "Bundesland X rüstet die Polizei mit Distanzwaffen aus. Bundesland Y verzichtet darauf, weil die Polizei professionalisiert ist. Kommen die Kräfte des Landes Y in X zum Einsatz, so sind sie zwar verpflichtet, Landesrecht anzuwenden. Sie dürfen aber gleichwohl keinen Gebrauch von Distanzwaffen machen, weil sie die ihnen übertragenen Aufgaben professionell mit verfassungsgemäßer Handlungskompetenz wahrnehmen können" (Gintzel/Möllers in *DP* 1/1987: 17).

96 Gintzel differenziert in einem später veröffentlichten Aufsatz zwischen verfassungsmäßiger Problemlösungskompetenz und verfassungsmäßiger Handlungskompetenz: "Verfassungsmäßige Problemlösungskompetenz meint die Fähigkeit, Wertentscheidungen der Verfassung in polizeiliche Entschlußfassung einzubeziehen. Dabei müssen auch Wertvorstellungen wirksam werden, die der Verfassungsordnung zwar immanent sind, in Gesetzen aber nicht oder nur unvollkommen zum Ausdruck kommen" (Gintzel in *BP* 8-9/1991: 25). "Verfassungsmäßige Handlungskompetenz meint die Fähigkeit, die mittels verfassungsmäßiger Problemlösungskompetenz gefaßten Entschlüsse in die Praxis polizeilicher Eingriffsverwaltung verfassungsgemäß umzusetzen" (Gintzel in *BP* 8-9/1991: 25).

Die beiden Autoren beziehen sich mit ihrer Argumentation im wesentlichen auf die Rechtsprechung des BVerfG: Der Ausdruck 'objektiv-rechtliche Gehalt der Grundrechte' (im Lüth-Urteil, BVerfGE 7, 198 ff.) besagt nach Auffassung des Gerichts, daß sich neben der Abwehrfunktion der Grundrechte des Bürgers gegen den Staat in den Grundrechtsbestimmungen des Grundgesetzes eine objektive Wertordnung manifestiert. Diese objektive Wertordnung gilt als verfassungsrechtliche Grundentscheidung für alle Bereiche des Rechts. Die aus dieser Argumentationsfigur abgeleitete sogenannte Wechselwirkungslehre des BVerfG verlangt, daß die allgemeinen Gesetze im Lichte der besonderen Bedeutung der Grundrechte für den freiheitlichen demokratischen Staat ausgelegt werden müßten. Der 'objektiv rechtliche Gehalt der Grundrechte' kann als der 'Geist' der Grundrechte, dem kein Gesetz zuwiderlaufen darf, bezeichnet werden. Wenn der Polizist also Wertentscheidungen der Verfassung in die Praxis der Polizeiarbeit umzusetzen hat, dann muß er die verfassungsrelevanten Momente seines Handelns erkennen und entsprechend verarbeiten, das heißt, er muß Grundrechtskollisionen im Sinne praktischer Konkordanz[97] lösen und Rechtsgüterschutz mittels differenzierender Güterabwägung und Anwendung des Verhältnismäßigkeitsprinzips betreiben können.

Die Anwendung der Wechselwirkungslehre, das Erkennen des 'objektiv-rechtlichen Gehalts' der Grundrechte stellen Reflexionsprobleme dar, mit denen sich ein Verfassungsgericht auseinandersetzen muß. Derartige reflexive Kompetenzen verlangen Gintzel und Möllers auch von den Polizeibeamten: Wie ein 'mobiles Verfassungsschnellgericht' soll der Polizist die Wertentscheidungen des Grundgesetzes in die Praxis umsetzen, möglichst ohne zum Mittel der Gewalt greifen zu müssen.

Fazit: Gintzel und Möllers normativer Ansatz ist nicht nur als Reaktion von 'Polizeiphilosophen' auf die (diesmal von von konservativer Seite vertretene) Herrschaftsinstrument-These zu verstehen; er ist ein maßgeblicher Beitrag im polizeiinternen Selbstdefinitions-Diskurs, auf den ich ausführlich in den Kapiteln IV, IX und X, Abschnitt 2 eingehen werde.

## 6 Thomas Feltes' Konzeptvorschlag: die Polizei als Konfliktschlichtungs- und Hilfeleistungsinstanz

Ebenfalls aus den 80er Jahren stammt ein Konzeptvorschlag, der im Gegensatz zu Gintzels und Möllers 'Neuer Polizeiphilosophie' auf sozialwissenschaftlichen Studien beruht. Feltes zeigt anhand seiner empirischen Analyse von Funkstreifeneinsätzen und Notrufen aus den 80er Jahren (Feltes 1988; Feltes in *DP* 6/1995), daß die Schutzpolizei - wie Gintzel und Möllers wertend behaupten - weniger reagierendes Vollzugsorgan oder gar 'Handwerker staatlicher Gewaltanwendung' sei, sondern vielmehr als aktiver und selbst agierender "Vermittler zwischen Staat und Bürger, zwischen Gemeinwesen und Individum" fungiere (*DP* 6/1995: 169). Feltes kommt zu dem Resümee, daß neben der Verkehrsüberwachung, die polizeiliche Alltagsarbeit wesentlich von Hilfeleistungen und Konfliktschlichtungen geprägt sei (1988: 143; *DP* 6/1995: 166). Der Anteil der Einsatzanlässe, die im Zusammenhang mit

97 Siehe Hesse (1993: 27).

Straftaten stünden, mache dagegen nur rund 15 Prozent aller Anlässe aus; diese Straftaten bewegten sich vor allem im Bereich der Bagatellkriminalität, wie Ladendiebstahl und 'Schwarzfahren' (Feltes in *DP* 6/1995: 166). Die Aufgabenbestimmung der Polizei zwischen Kriminalitätsbekämpfung und Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung ist nach Feltes eindeutig zugunsten der Ordnungswahrung zu definieren.[98] Die Polizei agiere demnach als eine Institution, die informelle soziale Kontrolle[99] unterstütze und somit auch Verbrechensfurcht der Bürger minimiere. Angesichts dieser faktischen Rolle der Polizei als **Konfliktschlichtungs- und Hilfeleistungsinstanz** fordert Feltes, daß die Polizei wieder zu einer "im weitesten Sinn 'öffentlichen' Einrichtung" (Feltes in *DP* 6/1995: 169) werden solle, die diese Dienstleistungsfunktionen verstärkt wahrnehme und das Vertrauen der Bevölkerung durch Präsenz und Kontakt gewinne. Durch gemeinwesenorientierte Polizeiarbeit (Community policing) sollten Berührungsängste zwischen Polizisten und Bürgern abgebaut werden, und durch die Absage an eine weitere Spezialisierung der Polizei solle die Entfremdung zwischen der Polizei und der Bevölkerung nicht weiter gefördert werden.[100]

Feltes belebt mit seinen Untersuchungsergebnissen und den daraus abgeleiteten Schlußfolgerungen die alte Forderung aus den 70er Jahren von Polizeireformern und der GdP nach einem sozialarbeiterorientierten Berufsbild der Polizei wieder. Konfliktschlichtung und Hilfeleistung sind allerdings zwei polizeiliche Tätigkeitsfelder, die nicht explizit Bestandteil des rechtlichen Aufgabenkatalogs (Gefahrenabwehr, Strafverfolgung, Vollzugshilfe) sind. Es fehlt also eine gesetzliche Grundlage dieses polizeilichen Handelns. Der normative Umkehrschluß, weil die Polizeiarbeit von derartigen Einsätzen geprägt sei, müsse die Polizei diese Dienstleistung am Bürger stärker ausbauen, ist nicht unproblematisch. Rollenkonflikte der Polizisten zwischen informeller Helferfunktion und hoheitlicher Strafverfolgungspflicht können zu prekären Situationen führen. Der klassische Fall ist der Partnerschaftskonflikt: der Mann hat seine Frau geschlagen und die Polizei meint, anstatt die Straftat zu verfolgen, diesen

---

98 Problematisch an der Argumentation von Feltes ist, daß er die Schupo unterschwellig als 'die' Polizei generalisiert. Wenn nur die Schupo und ihre Funkstreifeneinsätze untersucht werden, dann müssen zwangsläufig die kriminalpolizeiliche Ermittlungstätigkeit und auch die Einsätze von geschlossenen Einheiten unterbelichtet bleiben.

99 Von Ordnungsstörungen Betroffene können sich an die Polizei wenden; gegebenenfalls greift die Polizei ein und kommt dem Gesuch nach Beseitigung der Ordnungsstörung nach. In der Mittelschicht werden allerdings Konflikte im Gegensatz zur unteren Schicht meist ohne die Polizei gelöst (vgl. Feltes 1988: 136).
Gegen Feltes' These, die Polizei stärke die informelle Kontrolle, kann eingewendet werden, daß die Fähigkeit der Menschen, ihre Konflikte untereinander zu regeln, durch die Tätigkeit der Polizei geschwächt werde (vgl. Wertheimer 1974); in 'Notfällen' droht man einfach mit der Polizei und kann in Fällen nicht-offener Konflikte sogar anonym bleiben, was wiederum die Neigung zur Denunziation stärken könnte.

100 Ein Ansatz, den direkten Draht zwischen Polizei und Bevölkerung wiederherzustellen, ist das Konzept des Kontaktbereichsbeamten (KOBB), das in einigen Ländern (allen zeitlich voran: Berlin) eingeführt wurde. Der KOBB kümmert sich in seinem territorialen Bereich (zum Beispiel einem Stadteil) um die verschiedensten Belange: um die Öffentlichkeitsarbeit (wie die Sicherheitsberatung der Bürger), die Konfliktschlichtung, die Gewinnung von Milieukenntnissen und die Strafverfolgung. Der Kontaktbereichsbeamte könne - so Haussmann und Hornbostel (1994: 169) - als Gegentendenz zur Spezialisierung innerhalb des Polizeisystems und als Ausdruck der Entdifferenzierung betrachtet werden. Beide Trends (Spezialisierung und Entdifferenzierung) müssen sich aber nicht ausschließen. Für bestimmte Aufgaben werden spezialisierte Einheiten, für andere Generalisten eingesetzt.

Konflikt im Gespräch schlichten zu müssen.[101] Die Polizei wird von Hilfesuchenden wohl auch deshalb angerufen, weil diese im Gegensatz zu den meisten anderen Organisationen dank ihrer 24-Stunden-Präsenz jederzeit und leicht (über die Notruf-Telefonnummer 110) erreichbar ist.

## 7 Werner Lehne: die Verquickung von Dienstleistungs- und Herrschaftsfunktion der Polizei

Lehne (1992: 34) möchte diesen Dienstleistungscharakter der Polizei bei der Verortung ihrer Herrschaftsfunktion stärker berücksichtigen.[102] Er kritisiert sowohl die Vertreter der Herrschaftsinstrument-These als auch die empirischen Polizeiforscher. Bei ersteren beklagt er den Mangel an empirischer Umsetzung des sehr abstrakten Argumentationsmusters der Herrschaftsinstrument-These. Der anderen Fraktion bescheinigt er, ihre Befunde würden für die Konstruktion eines unreflektierten Bildes der Polizei, zum Beispiel im Sinne eines neutralen staatlichen Dienstleistungsunternehmens vereinnahmt werden; eine herrschaftskritische Betrachtung werde damit neutralisiert. Mit seinem Vorschlag, den Herrschaftsaspekt von den Höhen der abstrakten Diskussion herunterzuholen und die konkreten Dienstleistungen (wie die Schutzleistungen für die Bevölkerung, welche die Polizei zweifellos erbringe[103]) einzubeziehen, möchte Lehne (1992) die Herrschaftsinstrument-These modifizieren. Denn die Polizei müsse, um ihre Existenz zu legitimieren, ihre Schutzfunktion gegenüber der Bevölkerung hervorheben; nur eine Polizei, die der Bevölkerung nicht mehrheitlich als Repressionsapparat entgegen trete, könne auf Vertrauen und Mitarbeit von den Bürgern hoffen (Lehne 1992: 42).[104] Diese beiden Momente, die Herrschaftsfunktion und

---

101 So wie Intrarollenkonflikte (zwischen dem helfenden und dem zwingenden Segment der Polizistenrolle) den Polizisten Probleme bereiten können, so ist auch das Verhältnis zwischen Polizisten und Sozialarbeiter problematisch. Bossong (1983) erläutert am Beispiel Drogensucht dieses konfliktbelastete Verhältnis zwischen polizeilichen Drogenfahndern und sozialpädagogischen Drogenberatern.

102 Lehne ist allerdings nicht der erste, der dieses Argument vertritt. Bereits im Jahr 1972 betonten Arnold und Gottschalk vom AJK, daß die Polizei die politische Ordnung und ihre eigene Existenz legitimiere, indem sie dem Bürger Hilfeleistungen in kleinen Notlagen des Alltags erbringe: "Es kann nicht in Abrede gestellt werden, daß die Polizei auch in einer Klassengesellschaft Aufgaben zu erfüllen hat, die einen gewissen Schutz der Öffentlichkeit zum Inhalt haben, indem sie etwa bei Unglücksfällen o.ä. einzugreifen hat. Diese Tätigkeit kann jedoch nicht losgelöst vom Gesamtsystem der kapitalistischen Ordnung gesehen werden und darf nicht getrennt werden von ihrer eigentlichen Aufgabe, nämlich einen Zustand zu gewährleisten, in dem sich die Belange der herrschenden Klasse ungehindert erfüllen können" (Arnold/Gottschalk 1972: 19).

103 Roger Wertheimer (1974: 53) zweifelt an dieser Schutzfunktion. Seiner Ansicht nach könne die Polizei nicht Schutz, sondern nur die Illusion, geschützt zu werden, schaffen; sie schützt uns nicht vor Schaden, sondern nur vor der Furcht vor Schaden.

104 Dies ist auch der Grund, warum Helfer und Siebel in ihrem Berufsbild-Gutachten der IMK empfehlen, den polizeilichen Aufgabenkatalog nicht zu weit einzuschränken: "Nicht zuletzt wird das Ansehen der Polizei bei der Bevölkerung durch Notfalleistungen beeinflußt. Der Polizist als 'Freund und Helfer' gehört zum Gesamtbild jedenfalls unaufhebbar hinzu. Deshalb muß davor gewarnt werden, den Leistungsbereich bei der Polizei in zu großem Umfang einzuschränken" (Helfer/Siebel 1975: 1413).
Diese funktionale Ambivalenz, einerseits die beruhigende Schutzfunktion der Polizei, die in Notfällen helfend eingreifen könnte, und andererseits "(...) die beunruhigende Verkörperung

die Schutzfunktion, müßten - so Lehnes Schlußfolgerung - in ein Konzept integriert werden. Bei der Analyse der Herrschaftsfunktion der Polizei müsse daher die "Mehrschichtigkeit und Ambivalenz polizeilicher Tätigkeit" (Lehne 1987: 55) in Betracht gezogen werden: Einerseits sorge die Dienstleistungstätigkeit für die notwendige Legitimationsbasis in der Bevölkerung; andererseits übe die Polizei ihre herrschaftsdienende Feinkontrolle über die Gesellschaft aus, indem sie - wie die AG Bürgerrechte feststelle (Busch et al. 1985: 459) - die Zusammenballung von Widerstand verhindere und durch ihr Eingreifen die Konflikte verschiebe; nicht mehr die ursprünglich im Konfliktfall thematisierten gesellschaftlichen Interessengegensätze befänden sich im Streit, sondern eine Konfliktpartei geriete in Konfrontation mit dem Staat, der als vermeintliche Verkörperung des gesellschaftlichen Konsens und als Friedensmacht auftrete. Diese Protestgruppe werde damit aus dem Feld legitimer Austragung von Interessengegensätzen ausgeschlossen; schließlich gelte sie nicht mehr als politikfähig (Lehne 1992: 43).[105] Auf diese Weise verhindere die Polizei eine Politisierung gesellschaftlicher Grundkonflikte entlang der Klassenwidersprüche.

Am Beispiel des Konflikts um die besetzten Häuser in der Hamburger Hafenstraße in den 80er Jahren zeigt Lehne (1994a), wie sich der herrschaftliche Aspekt der staatlichen Sicherheit und der Aspekt der Bürgersicherheit vermengen können, indem Sicherheitsbedürfnisse der Bevölkerung (Schutz des Bürgers vor dem 'bösen' Nachbarn) für den Schutz des Staates vor protestierenden Bürgern instrumentalisiert werden. Der Vorwurf von seiten des politisch-administrativen Systems, die Hafenstraße sei ein rechtsfreier Raum, müsse in dem Sinne, die Hafenstraße sei ein staatsfreier Raum, verstanden werden; und staatsfreie Räume vertrügen sich nicht mit dem im Herrschaftsgebiet allerorts durchzusetzenden staatlichen Herrschaftsanspruch. Gleichzeitig werde mit der von den Besetzern der Hafenstraße ausgehenden Gefahr für die Sicherheit der Bürger Legitimation für polizeiliche Handeln erworben. Mit diesem "Gemengelage aus Bürgersicherheit und Staatssicherheit" (Lehne 1994a: 293) würden dann Maßnahmen zur Sicherung der Herrschaft des Staates verdeckt.

Solange die staatliche Politik die Interessen der Bürger vertrete, solange der politische Prozeß demokratische Prinzipien voll erfülle und der Bürgerwille dem Staatswillen entspräche, wäre die Kritik am staatsorientierten Sicherheitsbegriff unberechtigt. Doch in einem modernen Gesellschaftssystem des "'Typs BRD'" (Lehne 1994a: 29) werde Herrschaft über die Bürger ausgeübt - und zwar vermittelt über die Tätigkeit staatlicher Institutionen. Die Interessen der Herrschenden würden nicht direkt, sondern mittels der Entscheidungen und Maßnahmen demokratisch legitimierter staatlicher Organe durchgesetzt (Lehne 1994a: 29). Und diese herrschenden Interessen seien Kapitalinteressen. Wie kann nun diese Gleichzeitigkeit von demokratischem Verfahren, Mitbestimmung aller Bürger in Wahlen und der Durchsetzung von spezifischen Interessen zustande kommen? Lehne konstatiert eine strukturelle

---

kontrollierender Staatsmacht", die, sichtbar oder unsichtbar und selbst unkontrollierbar, potentiell über die Maßen in die Privatsphäre eindringen könnte" stand auch am Anfang der Untersuchungen von Krasmann (1993: 1).

105 Ähnlich argumentiert auch Karstedt-Henke: Das Konfliktsystem entwickle sich von der Triade aus Zielgruppe, Protestbewegung und politischem System zu einer Dyade Staat - Protestbewegung. Die Härte der Konfrontation nehme durch die Polarisierung der Konfliktgegner zu (Karstedt-Henke 1980: 190, 196 ff.).

Selektivität[106] bei der Durchsetzung von Interessen im politischen Entscheidungsprozeß. Dies führe zu einer Privilegierung bestimmter gesellschaftlicher Gruppen.[107] Zum einen seien die Mitwirkungschancen gesellschaftlicher Gruppen je nach Organisations- und Konfliktfähigkeit ihrer Interessen unterschiedlich verteilt. So verfügten Kapitalinteressen über eine hohe Konfliktfähigkeit; Interessen, die allgemeinen Bedürfnissen (wie beispielsweise dem Mieterschutz) dienten, seien dagegen nicht organisierbar[108]. Zum anderen dominierten (vermeintliche) Systemzwänge (wie die staatliche Stützung der ökonomischen Stabilität und die Sicherung der Rahmenbedingungen kapitalistischer Warenproduktion) und daraus erwachsende Steuerungsimperative die staatliche Politik. Auch wenn die Protestierenden es schafften, durch das "'Nadelöhr' der Medienberichterstattung" (Lehne 1994a: 299) zu schlüpfen und erreichten, daß der Diskurs in den Massenmedien ausgefochten werden würde, wären sie strukturell benachteiligt. Die politischen Funktionäre träten als "Manager" (Lehne 1994a: 305) der Systemprobleme und Sachzwänge auf und würden von den Medien aufgrund dieses Nimbus' der Neutralität und Objektivität im Vergleich zu unbekannten Interessengruppen intensiver und häufiger rezipiert werden (Lehne 1994a: 290 ff.). Das Ergebnis sei eine systematische Privilegierung der Kapitalinteressen.

Um überhaupt öffentliche Aufmerksamkeit zu erregen und Druck auszuüben, müßten Interessengruppen, die nur wenig Konfliktpotential besäßen (wie die Hausbesetzer der Hafenstraße), Regelverletzung begehen und damit die öffentliche Ordnung stören. Leicht rutschten die Protestierenden dabei in die 'Gewaltfalle'.[109] Sie müßten Gewalt anwenden, um

---

106 Neben dieser strukturellen Selektivität verhindere der Prozeß der strategischen Ausschließung bestimmter Themen, das 'Non-decision-making' (Bachrach/Baratz 1977), daß bestimmte Issues auf die politische Tagesordnung gesetzt würden (Lehne 1994a: 34).

107 Lehne knüpft hier mit seiner Argumentation an die Spätkapitalismusdebatte der 70er Jahre, insbesondere an Offes Beiträge an. Vgl. Adorno (1969), Offe (1969, 1972, 1976) und Haferkamp (1984: 23 ff.).

108 Ein anschauliches Gedankenspiel der überlegenen Organisationsfähigkeit der materiell Privilegierten gibt Popitz (1992c: 187 ff.) mit seiner Geschichte vom Passagierschiff, dessen Deckstühle nicht für alle Passagiere an Bord reichen. Es kommt zu Okkupationen der Stühle durch einige Passagiere. Ihr gemeinsames Interesse, das Privileg des Stuhlbesitzes zu verteidigen, gibt ihnen eine überlegene Organisationsfähigkeit gegenüber den Nichtbesitzenden, die noch weiter ausgebaut werden kann: Besonders entlastet sie der raffinierte Schritt, Wächter für Stühle unter den Nichtbesitzenden zu engagieren, die sie mit einer beschränkten Nutzungsbefugnis der Stühle entlohnen. Diese Wächter sind einerseits Büttel der Besitzenden und ihrer Interessen, andererseits profitieren sie auch von der neu geschaffenen Ordnung; sie sind gegenüber den Nichtbesitzenden privilegiert. Nochmals abgesichert wird diese ungerechte Ordnung durch eine sukzessive Ausweitung der Legitimitätsgeltung dieser Ordnung zum einen durch eine gegenseitige Selbstbestätigung der Besitzenden und zum anderen durch die eigentlich paradoxe Stärkung des Legitimitätsglaubens der Nichtbesitzenden durch Rituale der Besitzenden, die Legitimität vorspielen. Widerstand gegen diese Besitzordnung ist nicht aussichtsreich, da er einen stärkeren Kraftaufwand als die Wahrung dieser Ordnung, die nur auf dem Wollen einer Minderheit beruht, erfordert.

109 Die Gefahr, in eine 'Gewaltfalle' zu geraten, besteht auch für die staatlichen Behörden, wie Lehne an anderer Stelle konstatiert. Sobald nämlich der polizeiliche Einsatz gegenüber Protestierenden in der Öffentlichkeit als unangemessen gewertet wird, gerät die staatliche Seite, insbesondere die Polizei unter Legitimationsdruck (Lehne 1994a: 270). Eine immer wiederkehrende Argumentationsfigur von leitenden Polizeibeamten ist die Warnung vor 'Gewaltfallen', mit deren Hilfe militante Demonstranten die Polizei in den publizistischen Hinterhalt locken und damit in 'Legitimationslöcher' fallen lassen wollen (siehe Kapitel VIII,

überhaupt öffentliches Gehör zu finden. Wenn sie Gewalt ausübten, dann würden sie strafrechtlich verfolgt, kriminalisiert und als gesellschaftlich verabscheuungswürdige Verbrecher stigmatisiert werden. Mit Hilfe von Kriminalisierungsstrategien[110], insbesondere mit Hilfe der "Moralisierung des Gewaltfrage" (Lehne 1994a: 301) und dem Verbot privater Gewalt als Konfliktressource werde den Protestierenden der Weg zur Organisierung und zur Stärkung von Konfliktpotentialen verbaut. Auf diese Weise werde das spätkapitalistische Herrschaftssystem vor 'Angriffen' von Protestgruppen geschützt. Derartige Kriminalitätsdiskurse legitimierten die herrschaftsfunktionale Staatstätigkeit und besäßen daher eine wichtige Funktion der Herrschaftssicherung (Lehne 1994a: 32). Neben der politischen 'Neutralisierung' der Gegner habe die Kriminalisierung einen weiteren Effekt der Herrschaftssicherung: Sie stärke auch die Legitimitätsgeltung der herrschenden Normen in der Bevölkerung, weil durch die Ausgrenzung von Kriminellen Normgrenzen für alle Bürger bewußt gemacht würden sowie Gemeinsamkeit der Mehrheit gegenüber den Abweichlern und Delinquenten erzeugt werde.[111]

Lehne kann diese Argumentation durch seine empirische Analyse des Hafenstraßen-Konflikts nicht belegen. Ging es doch bei der Hafenstraße nicht um die Durchsetzung von Kapitalinteressen, die mit den 'Filetgrundstücken' am Hamburger Hafen spekulieren wollten. Die Nutzung der Hafenstraße für etwas anderes als für den Sozialwohnungsbau stand selbst in der heftigsten Phase der Auseinandersetzung nie zur Diskussion, was Lehne auch zugibt (1994a: 310).[112] Er versucht seine Argumentation zu retten, indem er daraufhin weist, daß die besetzten Häusern einen 'Schandfleck' auf der 'Visitenkarte' des Wirtschaftsstandortes Hamburgs darstellten. Ein derartiger Imageverlust liefe den Interessen der Unternehmerschaft zuwider. Mit ihrer Politik und Rhetorik gegen die besetzten Häuser hätten die Politiker folglich Kapitalinteressen vertreten. Überzeugend klingt dieses Argument nicht. Lehne hätte besser einen anderen Konflikt exemplarisch analysieren sollen, der in eindeutiger Weise die Interessen von Wirtschaftsunternehmen berührt, wie zum Beispiel den Konflikt um die Atomkraft.

Fazit: Abgesehen von der unglücklichen Wahl des Fallbeispiels sind an Lehnes Argumentation zwei Punkte festzuhalten: zum einen die Verknüpfung der verschiedenen Funktionen der Polizei zur Kompensation von Legitimitätsdefiziten und zum anderen die große Bedeutung von Kriminalitätsdiskursen im Konfliktkontext, in denen die Definitions- und Kommunikationsmacht der staatlichen Behörden eine wichtige Rolle spielt.

---

Abschnitt 1.2.1). Eskalationsprozesse bergen für beide Seiten somit erhebliche Gefahren mit sich; so eindeutig asymmetrisch ist die Verteilung der Chancen im Konflikt hier also nicht.

110 Lehne untersucht insbesondere die kommunikative Seite des Konflikts, die Kriminalitätsdiskurse, wie er es nennt; er beruft sich dabei explizit auf das Konzept des Labeling-Ansatzes der kritischen Kriminologie, wie er vom AJK in den bundesdeutsche wissenschaftliche Debatte eingebracht worden ist (Lehne 1994a: 20 ff.).

111 Vgl. Durkheim (1976) und Erikson (1978).

112 Zum Konflikt um die besetzten Häuser in der Hamburger Hafenstraße siehe auch die Aufsatzsammlung von Gessenharter/Fröchling (Hg., 1991).

## 8 AG Bürgerrechte: die Modernisierung der Polizei als Ausdruck des Funktionswandels des staatlichen Gewaltmonopols

Die Arbeitsgruppe Bürgerrechte an der Freien Universität Berlin beschäftigt sich schon seit Mitte der 70er Jahre mit dem Problemkomplex 'staatliches Gewaltmonopol, Polizei und Bürgerrechte'. Hatte man in der Anfangszeit des Projekts noch explizit eine Analyse der staatlichen Herrschaftsstrukturen im allgemeinen und der herrschaftlichen Funktion der Polizei im speziellen im politologischen Visier, so rückte die AG Bürgerrechte ab Anfang der 90er Jahre von diesen 'großen' Fragen etwas ab und konzentrierte sich auf Einzelbereiche polizeilichen Handelns, insbesondere auf den Strukturwandel polizeilicher Verbrechensbekämpfung.

Die AG Bürgerrechte ist ebenfalls ein Beispiel, wie sich sozialwissenschaftliche Analyse der Polizei und politischer Anspruch vermengen können. So stehen die Arbeiten der AG zum einen für eine kontinuierliche, faktengestättigte und detailreiche Ist-Analyse; immer wieder kritisieren sie Autoren, die meinen, ohne empirische Fundierung auskommen zu können.[113] Zum anderen sind mit dem Projekt AG Bürgerrechte auch bürgerrechtliche Ambitionen verbunden.[114] Ihre Zeitschrift *Bürgerrechte & Polizei (CILIP)* versteht sich weniger als wissenschaftliches, theoretisch orientiertes Diskussionsforum denn als Informationsdienst, der Einblicke in den gesamten Sicherheitsapparat und in die Politik der Inneren Sicherheit gewähren soll. Der Schritt von der Ist-Analyse zur Ausarbeitung eines Soll-Zustandes der Polizei, einem Programm der Polizeipolitik, wurde schließlich 1990 gemacht.[115] In einem von der Bundestagsfraktion der Grünen in Auftrag gegebenen Gutachten zur demokratischen Neubestimmung polizeilicher Aufgaben, Befugnisse und Strukturen brachte die Gruppe ihre polizeipolitischen Vorstellungen zu Papier (Busch et al. 1990).

In ihrer Forschungsarbeit wählt die AG Bürgerrechte einen **historischen Ansatz**; mit Hilfe des Blicks auf vergangene Polizeistrukturen und deren Wandel soll ein besseres Verständnis der aktuellen Entwicklung erlangt werden. Albrecht Funk kommt in seinem Buch über die preußische Polizei zu dem Schluß, daß das preußische Modell die Entwicklung der Polizeien in Deutschland bis hin zur Bundesrepublik dominiert habe (1986: 316).[116] Die Beibehaltung des Prinzips der Staatlichkeit und der Einheitlichkeit der Staatsgewalt sowie ein Funktionsverständnis des staatlichen Gewaltmonopols, das im traditionellen Rechtsstaatsbegriff verwurzelt sei, stellten Fixpunkte in der rund 150jährigen preußisch-deutschen Polizeientwicklung dar. Die Kontinuität dieser Polizeientwicklung rühre "(...) von der spezifischen Verortung des staatlichen Gewaltmonopols im Rechtsstaat des 19. Jahrhunderts her und den sich daraus ergebenden Formen der Institutionalisierung der Polizei als einheitliche, nicht als eine im Interesse der demokratischen Kontrolle unterworfene, als

---

113 Vgl. CILIP (1982b) und Werkentin (1980).

114 Mitarbeiter der AG Bürgerrechte begründeten Ende der 70er Jahre auch den Berliner Verein 'Bürger beobachten die Polizei' mit, der polizeiliche Übergriffe registrieren und publik machen wollte - ein Engagement, das schon Mitte der 80er Jahre wieder eingeschlafen ist (Busch 1995a: 37).

115 Siehe auch CILIP (1986b: 5 ff.).

116 Siehe Kapitel II, Abschnitt 1.1.

rechtsförmig handelnde, nicht als eine durch die Freiheitsrechte der Bürger in Organisation und Handlungsformen definierte Exekutivgewalt" (Funk 1986: 317). Kontinuitäten in der Polizeigeschichte stellt auch Werkentin (1984) für die bundesdeutsche Polizei fest: So wie die Autorität der Weimarer Republik 'vor-demokratisch' im Sinne des preußischen Staatsverständnisses auf staatliche Gewaltmittel begründet worden sei, so sei auch gegen den Willen der West-Alliierten erneut bei der Rekonstitution der bundesdeutschen Polizeien auf dieses Polizeierbe zurückgegriffen worden. Von der Polizei Preußens bis zur heutigen Polizei der Bundesrepublik laufe also eine lange historische Kontinuitätslinie, die die Art der Legitimation der Polizei, die Art der Verrechtlichung des innerstaatlichen Gewaltmonopols und die Organisationsform des Polizeiapparates bestimmten. Jenseits dieser spezifisch nationalen Ausprägungen im Polizeiverständnis konstatieren Funk, Kauß und Zabern (1980) im Vergleich der aktuellen Entwicklung der englischen, französischen und deutschen Polizei erstaunliche Parallelen, was zum Beispiel die Ausdifferenzierung von Sondereinheiten oder den Ausbau eines computerunterstützten Informationssystems betrifft. Unterschiede zwischen den Polizeien gebe es dagegen in den jeweiligen Handlungslogiken, den rechtlichen Aufgaben und Befugnissen, die auf verschiedenen länderspezifischen Polizeitraditionen beruhten.[117] Im Gegensatz zur französischen Polizei[118], die eher repressiv operiere (Funk et al. 1980: 84 f.), weise schon die preußische Form der Institutionalisierung von Polizei im Kern viele Andockungspunkte für eine präventiv handelnde Polizei auf (Funk et al. 1980: 74). Dazu zählten der Anspruch einer umfassenden Sicherheitszuständigkeit der Exekutive und eine umfassende polizeiliche Regelungskompetenz (die bis in städtebauliche Angelegenheiten hineinreichte[119]). Die "'moderne' Präventionslogik" (Funk et al. 1980: 74) mit der ihr inhärenten Entgrenzung polizeilicher Kompetenzen sei also in der deutschen Polizeitradition schon im Ansatz vorhanden gewesen.[120]

In diesem kurz wiedergegebenen 'Ausflug' in Vergangenheit und Gegenwart der Polizei sind die wesentlichen Thesen zur Herrschaftsfunktion der Polizei der AG Bürgerrechte schon enthalten, die im folgenden genauer expliziert werden sollen. Die folgenden sechs Thesen bilden zusammen einen in sich schlüssigen Argumentationsring; eine These ist für das Verständnis der anderen These Voraussetzung und Folge.

1. These: Die Polizei ist Ausdruck des staatlichen Gewaltmonopols.

2. These: Das Spezifikum der Polizei ist ihre Möglichkeit, rechtlich abgesichert Gewalt einsetzen zu dürfen und zu können.[121]

---

117 Vgl. Knöbl (1995). Knöbl zeichnet die historischen Ursprünge und Entwicklungen der Polizeien in England, in den Vereinigten Staaten und in Preußen bis zum Jahr 1914 nach.

118 Dies gilt für die späten 70er Jahre.

119 Wie es im materiellen Polizeibegriff auch angelegt ist. So mischte sich das Berliner Polizeipräsidium auch in städtebauliche Angelegenheiten und in die sicherheitspolitische Handhabung der Sozialgesetzgebung ein (Funk et al. 1980: 74). Das Preußische Oberverwaltungsgerichts machte dem in seinem Kreuzberg-Urteil von 1882 ein Ende (siehe Kapitel II, Abschnitt 1.1).

120 Vgl. Narr (1980: 57).

121 Auf diesen beiden Thesen baut auch meine Untersuchung auf. Siehe Kapitel I, Abschnitt 3.

3. These: Dem Staat wird ein Existenzrecht per se und unabhängig von der republikanischen Verfassung zugesprochen; die deutsche Polizei ist eine Polizei dieses Staates. Das ist die These vom "'Prä' der Staatlichkeit" (Werkentin 1986a: 113) gegenüber bürgerlich-demokratischen Verfassungsstrukturen

4. These: Die Polizei dient als zentrale Institution im Prozeß staatlich vermittelter Herrschaftssicherung dem Schutz des gesellschaftlichen Status quo.

5. These: Die Polizei ist nicht nur Instrument, sie verfügt auch über ein herrschaftliches Eigengewicht.

6. These: Die Polizei der 70er Jahre unterliegt einem radikalen Strukturwandel, der aber nicht mit den Traditionen der deutschen Polizei bricht.

Zur ersten These: Die Frage nach dem Wesen der Polizei ist für die AG Bürgerrechte im Kern eine Frage nach dem **staatlichen Gewaltmonopol**. Das deutsche Staatsverständnis sei von der Prämisse geleitet, daß die monopolisierte Gewaltsamkeit eine unentbehrliche Voraussetzung für Staatlichkeit und staatliche Souveränität bilde und ein Staat ohne Gewaltkapazitäten kein 'richtiger' Staat sei. Die Kapazitäten der Gewaltsamkeit seien im Militär als Klammer, die den Staat zusammenhalte, und in der Polizei als Ersatzklammer organisiert.[122] Diese institutionalisierten Gewaltapparate stellten (symbolische) Insignien, aber auch (praktische) Herrschaftsmittel der staatlichen Souveränität dar. Dieses Staatsverständnis, auf das die deutsche Polizeiphilosophie[123] aufbaut, hat auch zur Aufstellung der Polizeitruppen nach 1951 geführt.[124] Untersucht man polizeiliches Handeln und thematisiert dabei nicht das staatliche Gewaltmonopol, kann die Analyse nicht den Kern des Herrschaftscharakters der Polizei treffen.[125] Zur weiteren Begründung ist die zweite These vonnöten:

**Gewalt** ist das Spezifikum polizeilichen Handelns: "Was die Polizei von anderen Teilen der Verwaltung unterscheidet und ihr exklusiv zusteht, ist ihr spezifisches Mittel: die Möglichkeit zur Anwendung unmittelbaren Zwangs" (Funk et al. 1984: 187). Deshalb stellen die Waffen der Polizei auch ihr "Hoheitssymbol schlechthin" dar (Busch et al. 1985: 181). Die Polizei ist

---

122 Vgl. Werkentin (1988b: 83).

123 Die AG Bürgerrechte verwendet selbst nicht den Begriff 'Polizeiphilosophie'.

124 Siehe Kapitel II, Abschnitt 1.2.

125 Kritik am Gewaltmonpol und Analyse des Gewaltmonpols sind in den Arbeiten der AG Bürgerrechte eng miteinander verwoben. Nicht geklärt scheint die Haltung der Gruppe zur (vermeintlich?) friedensstiftenden Funktion des Gewaltmonopols des Staates Bundesrepublik zu sein. Generell betrachtet die AG es eher als notwendiges Übel, auf das unter heutigen gesellschaftlichen Bedingungen nicht verzichtet werden könne (Busch et al. 1990: 13), denn als zivilisatorische Errungenschaft. Doch in dieser Ambivalenz zwischen sinnvoller Notwendigkeit und gesellschaftspolitischem Übel steckt die 'Gretchenfrage', die von der AG Bürgerrechte nicht eindeutig beantwortet wird: Wie hältst du es mit dem staatlichen Gewaltmonopol? Dahinter steht die Frage, ob die konstatierten, von der AG negativ bewerteten historischen Wurzeln der deutschen Staatlichkeit den Wandel zum Positiven gänzlich verhindern. Oder anders gefragt: Hat es durch die demokratische Praxis in der Bundesrepublik nicht einen Wandel des Staats- und Polizeiverständnisses gegeben, der eine Neubewertung des Gewaltmonopols nötig macht? Siehe auch Kapitel I, Abschnitt 3.2.

also die institutionalisierte Gewaltkapazität des Staates, die in Konfliktfällen unterhalb der Schwelle des vernichtenden Militäreinsatzes aktiviert werden kann. Es gilt die einfache Regel, wer über die größeren Gewaltkapazitäten und die effektiveren Gewaltmittel verfügt, bestimmt die Politik und setzt sein Recht durch; denn jedem Rechtsakt unterliegt Gewalt - wie Walter Benjamin in seiner Kritik der Gewalt feststellt (Narr 1980: 552; vgl. Benjamin 1977: 179 ff.). Gewalt muß folglich als Teil des Herrschaftsprozesses begriffen werden (Narr 1973: 9). Auf dieser Möglichkeit, Zwang beziehungsweise unmittelbaren Zwang, sprich Gewalt, für die rechtlich legitimierten Zwecke einzusetzen, basiert die zentrale Herrschaftsfunktion der Polizei (Funk/Werkentin 1977: 28). Die mögliche Gewalttätigkeit der Polizei gegenüber Bürgern steckt hinter jedem staatlichen Akt, sei es nun eine jugendfürsorgliche Maßnahme (wie die Einweisung eines Jugendlichen in ein Erziehungsheim) oder eine strafrechtliche Verfolgung: "Hinter dem Rücken 'ermäßigter' und 'niedriger' Gewaltformen steht jeweils die physisch-vernichtende Gewalt" (Narr 1980: 568). Aus der Latenz der Drohung der Anwendung von Gewaltmitteln kann sich immer manifestes staatliches Gewalthandeln ergeben: "Die Polizei ist nicht eine nach Funktion und Aufgabenbereichen klar eingrenzbare Institution, sie ist vielmehr Ausdruck des hoheitlichen Charakters des Staates, der überall dort sichtbar wird, wo Recht und Verwaltungsmaßnahmen mit Zwang exekutiert werden müssen" (Busch et al. 1985: 58).

Die dritte These handelt vom **'Prä' der Staatlichkeit**. Die Geschichte der preußischen und später der deutschen Nation begann mit der Einrichtung des gewaltmonopolisierenden Staates und seinem Herrschaftsmittel Bürokratie. Erst danach setzte die Entwicklung zur bürgerlichen Gesellschaft und zum Rechtsstaat ein: "Zuerst kam die Bürokratie und dann die bürgerliche Gesellschaft" (Funk 1986: 318).[126] Dann mußten nochmals einige Jahrzehnte bis zum Aufbau einer Republik gemäß demokratischer Prinzipien und Menschenrechten vergehen. Die Prioritäten des deutschen Staats- und damit Polizeiverständnisses folgten diesem Fortgang der Geschichte: Nach preußisch-deutscher Tradition besitzt der Staat ein vorrangiges Existenzrecht vor der Gesellschaft und vor der Demokratie und gewinnt so den Status eines übergesellschaftlichen, autonomen Subjekts (Busch et al. 1985: 29). Die historische Aussage 'am Anfang war der Staat' wird immer zugleich normativ interpretiert: 'Am Anfang hat der Staat zu stehen' (Narr 1980: 558). Staatsschutz im Sinne von 'Schutz des Staates vor seinen Bürgern' gewinnt so Priorität vor dem Schutz von Bürgerrechten vor Eingriffen des Staates. "Die Formel von der 'streitbaren Demokratie' muß deswegen angemessener in die vom 'streitbaren Staat' umgegossen werden" (Busch et al. 1985: 52). Sicherheit heißt in diesem Kontext Sicherheit des Staates vor seinen Bürgern und nicht umgekehrt.[127] Auswirkungen dieser Politik der Staatssicherheit sind beispielsweise die (in Artikel 87 I Grundgesetz) vorgesehene Einrichtung des Bundesamtes für Verfassungsschutz[128] und die Gesetzgebung des politischen Strafrechts. Die staatsschützende Funktion der Polizei hat in Deutschland eine lange Tradition: "In der Geschichte der preußisch-deutschen Polizei im 19. und im 20.

---

126 Aus diesem Grund sei, meint Narr (1977: 37 f.), ein formaler Rechtsstaat auch als nicht-demokratisches, obrigkeitsstaatliches System vorstellbar.

127 Diese Staatslastigkeit des Sicherheitsbegriffs ist in Bürgerrechtskreisen ein zentraler Topos der Kritik. Siehe beispielsweise Narr (1977), Cobler (1979), Preuß (1989), Schneider (1986) und Funk (1991a).

128 Artikel 73 Nr. 10 GG gibt dem Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz in Sachen Zusammenarbeit des Bundes und der Länder im Verfassungsschutz.

Jahrhundert kann durchgehend belegt werden, daß die systemsichernde Aufgabe der Polizei weit vor der Bekämpfung 'gewöhnlichen' Verbrechens rangierte (...)" (Narr 1980: 572).

Aus diesem 'Prä' der Staatlichkeit erwächst auch der deutsche Begriff des Rechtsstaates als "vordemokratischer Kampfbegriff" (Busch et al. 1985: 53): "Der Rechtsstaat, den es begrifflich und konzeptionell so nur in Deutschland gegeben hat, war der Versuch, die 'raison d'etat' mit einem rechtlichen Netz einzufangen, ohne den Staat selber bürgerlich-parlamentarisch zu begründen" (Busch et al. 1985: 53). "Der Staat wurde in seiner Existenz nicht bürgerlich-parlamentarisch legitimiert und instrumentalisiert. Das staatliche Schwert wurde gleichsam nur in eine rechtsstaatliche Scheide gesteckt. (...) Aufgrund dieser staatlichen Legitimation des Rechsstaats als Recht des Staates zuerst, in dem bürgerliche Interessen durch förmliche Prozeduren geschützt wurden, stehen Rechtsstaat und Demokratie in dauernder Spannung, ja in geheimen und offenen Widerspruch" (Busch et al. 1985: 54).

Polizeiliches Handeln ist demzufolge Ausdruck dieser geschichtlichen Traditionen. Wie es den Staat mit seinem Gewaltmonopol und seiner Bürokratie schon vor dem Rechtsstaat und der Demokratie gab, so galt die polizeiliche Generalklausel (mit der Aufgabe der Gefahrenabwehr) auch schon vor dem Rechtsstaat und der Demokratie. Die Logik des Polizeirechts (wie auch des Strafrechts) ist auf die Staatserhaltung ausgerichtet.[129] Die "Geburt der Polizei" geschah aus dem "Geiste der Bürokratie" (Funk 1986: 318), die sich von ständisch-feudalistischen Fesseln befreien konnte und der Entpersonalisierung und Versachlichung von Herrschaft den Weg bereitete - ein 'Geburtsfehler' (wenn man bei dieser Metapher bleiben möchte), der heute noch seine Auswirkungen zeitigt: Die Polizei in der BRD muß als Teil der Exekutive und als unmittelbarer Ausdruck staatlicher Souveränität verstanden werden (Funk et al. 1980: 71). Mit dem oben erläuterten Staatsverständnis geht ein Verständnis von Polizei als unmittelbare, vorrechtliche und vordemokratische Aufgabe einher (Funk et al. 1980: 72): Die Polizei übernimmt die Rolle als "fundamentale Wächterin über Sitte, Sicherheit und Ordnung" (Busch et al. 1985: 29). Die Folgen dieser etatistisch-autoritären Ausrichtung der Polizei, die als Ausdruck des hoheitlichen Charakters des Staates über den Belangen und den Rechten der Bürger steht, sind in der Geschichte wie in der aktuellen Polizeipolitik immer wieder zu registrieren: "Daß der Staat in Gefahr und dementsprechend mit reichlich Instrumenten zu schützen sei, ist gleichsam der Ur-Schrei, der

---

129 Begründet wird diese These vom Vorrang der Staatsschutzfunktion vor anderen Aufgaben der Polizei unter anderem mit dem lange Zeit herrschenden Polizeirechtskommentar von Drews/Wacke/Vogel/Martens (1975: 2, zitiert in: Busch et al. 1985: 51): "Das 'Grundgesetz' behandelt die Gefahrenabwehr der Polizei nicht zusammenfassend. Dennoch kann kein Zweifel daran bestehen, daß auch nach dem Grundgesetz, die Gefahrenabwehr eine notwendige staatliche Aufgabe ist. Diese Aufgabe ergibt sich bereits daraus, daß das Grundgesetz die Bundesrepublik in Artikel 20 als 'Staat' bezeichnet; sie liegt systematisch noch vor der Entscheidung für die grundlegenden Organisationsprinzipien der Demokratie und des Rechtsstaates und ebenso vor der Verpflichtung der Bundesrepublik auf sozialen Ausgleich und internationale Zusammenarbeit (...). In einem Zustand des Faustrechts, des 'Krieges aller gegen alle', wären Rechtsstaat und Demokratie ebensowenig denkbar wie sozialer Ausgleich und internationale Zusammenarbeit (...)." In der 9. Auflage dieses Standardwerks über Polizeirecht von 1986 ist dieser Satz nicht mehr zu finden - ein kleiner Hinweis dafür, daß auch hier ein Wandel stattgefunden hat?

die Entwicklung der Polizei von ihren Anfängen bis in die Gegenwart begleitet" (Busch et al. 1985: 271).

Die vierte These betrifft die eigentliche **Herrschaftsfunktion der Polizei**. Hier ist sich die AG Bürgerrechte mit dem AJK und linken Publizisten einig: Die Polizei diene durch die Ausübung legitimer staatlicher Gewalt der Aufrechterhaltung der Herrschaft und damit dem Schutz des gesellschaftlichen Status quo und der Verteidigung der Profiteure dieses Status quo. Sicherung des Status quo heiße Sicherung der Macht- und Herrschaftsrelationen in der Dynamik der gesellschaftlichen Entwicklung, heiße Sicherung der nach kapitalistischen Prinzipien ausgerichteten Produktionsform und heiße Sicherung der gesellschaftlich geltenden Rationalität insgesamt (Busch et al. 1985: 459).[130] Narr (1980: 555) wendet sich gegen das Ideologem vom Staat als neutralen Schiedsrichter gesellschaftspolitischer Konflikte: "Das Herrschaftsinteresse ist innig verknüpft mit und bezogen aus den sozialen und ökonomisch-kapitalistischen Inhalten der Herrschaft, ausgedrückt in der strukturgewordenen Interessenverknüpfung zwischen Staat und Kapital" (Narr 1980: 556).[131] Geschichtlich betrachtet sei der Aufbau des Staatsapparates und seiner Institutionalisierung von Gewaltkapazitäten mit der Vorbereitung und der Ermöglichung kapitalistischer Wirtschaftsordnung Hand in Hand gegangen (Narr 1973: 13); die Entwicklung des Kapitalismus und des bürokratisch organisierten gewaltmonopolisierenden Staates ließen sich nicht trennen - genauso wenig, wie sich außerökonomische (politisch-staatliche) und ökonomische Gewalt trennen ließen, so sehr sie auch institutionell ausdifferenziert erschienen. Die ökonomische Gewalt habe sich in keiner historischen Phase von der außerökonomischen Gewalt emanzipiert und umgekehrt (Narr 1980: 567).[132]

Wie können nun der Staat und sein Organ die Polizei den Status quo sozialer Ungleichheit sichern? Wiederum liegt die Antwort im Wesen des staatlichen Gewaltmonopols. Dieses durchdringt selbst den kleinsten gesellschaftlichen Konflikt, indem es die Spielregeln der Auseinandersetzung bestimmt und über deren Einhaltung wacht: "Soziale Auseinandersetzungen und sozialer Wandel erfolgen immer unter dem Vorbehalt des im Gewaltmonopol verankerten Herrschaftsinteresses, das die Spielregeln ausgibt und das Spiel zu beenden, jedenfalls zu suspendieren vermag" (Narr 1980: 555). Ob das nun mehr oder

---

130 Haferkamp (1983: 61) kritisiert die Zwangsläufigkeit der marxistisch orientierten These vom Staat und der Polizei als Herrschaftsmittel der privilegierten Klasse mit Hilfe eines kleinen Gedankenspiels: Es müsse doch für die Funktionsfähigkeit des Staates reichen, daß er fähige Staatsdiener rekrutieren könne (zum Beispiel über Eliteschulen) und Steuern eintreiben könne; es sei doch egal, ob diese Steuern in einem System sozialer Ungleichheit oder Gleichheit erhoben werden würden; wichtig sei, daß Steuern erhoben würden, die den Bestand und die Handlungsfähigkeit des Staates garantierten. Warum, folgert Haferkamp, sollte der Staat eigentlich daran interessiert sein, den Besitzstand der Privilegierten zu erhalten?

131 Doch sind die 'Gegner' der Polizei in der Bundesrepublik seit Ende 60er Jahre die neuen sozialen Bewegungen und sonstige Protestgruppen und nicht mehr die traditionelle Arbeiterbewegung, die sich mittlerweile mit dem Wohlfahrtssystem arrangiert hat.

132 Deutlich wird diese Verschmelzung von Polizeiaktionen und Kapitalinteressen, sprich der Klassencharakter polizeilichen Handelns, in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts: Die Polizei half, die Werte der bürgerlichen Ordnung, wie Arbeit und Seßhaftigkeit, sowie das "Primat des Eigentums und der Unternehmerinteressen gegen die Bedürfnisse und Regungen der arbeitetenden Bevölkerung" durchzusetzen (Haupt 1986: 231).

weniger 'plumpe' (weil offensichtliche) Unterdrückung der sozialdemokratischen Bewegung im Zweiten Deutschen Reich oder modernes Konfliktmanagement subtilerer Art in der Bundesrepublik ist, die Polizei verhinderte und verhindert, "(...) daß wichtige gesellschaftliche Konflikte zum Ausbruch kommen und die strukturellen Ursachen von Ungleichheit und Gewalt beseitigt werden" (Busch et al. 1985: 26). Daß diese Rechtsordnung in der Bundesrepublik auf parlamentarisch-demokratischen Wege zustande kam, reduziert nach Ansicht der AG Bürgerrechte nicht die Herrschaftsfunktion der Polizei. "Die Polizei begrenzt den einzelnen Bürger in seinen Freiheiten, in seinem subjektiven Willen, zunächst dadurch, daß sie gegenüber dem einzelnen auf die Einhaltung der Rechts- und Ordnungsnormen pocht, die ihren herrschaftlichen Charakter auch dadurch nicht verlieren, daß sie aus einer demokratischen Willensbildung entspringen" (Funk et al. 1984: 211).[133] Das liege daran - und hier wirke das schwere Erbe der deutschen Tradition des Staats- und Polizeiverständnisses -, daß zum einen der Staat den Bürger als Objekt seiner Politik betrachte und dementsprechend behandle und zum anderen staatliche Sicherheitsinteressen Priorität genössen (wie es durch das 'Prä' im Staatsverständnis auch vorgegeben sei).

Die Herrschaftsinstrument-These wird von der AG in einer modifizierten Version vertreten: Das 'Instrument' Polizei sei in seiner Eigenart nicht nur Ausdruck bestimmter gesellschaftlicher Zustände, es beeinflusse seinerseits auf diese Zustände. Es müsse daher als dynamischer Faktor der gesellschaftspolitischen Entwicklung begriffen werden (Busch et al. 1985: 31). Und damit bin ich auch schon bei der fünfte These angelangt, der stärkeren Betonung des **herrschaftlichen Eigengewichts** des Staatsapparates und speziell seiner Polizeiorganisation gegenüber dem ökonomischen und politischen System. Über die Frage, inwieweit die 'alten' Polizeien Preußens, des Kaiserreichs, der Weimarer Republik, des Nationalsozialismus und der frühen Bundesrepublik jenseits ihrer Funktion als Instrument auch über eine gewisse Eigenständigkeit verfügen, stellen die Mitarbeiter der AG keine generalisierten Thesen auf. Im Laufe der Projektgeschichte der AG Bürgerrechte scheint sich die Einschätzung der 'neuen Polizei' der 70er und 80er Jahre hinsichtlich der Frage, ob sie nun Instrument oder Akteur sei, zu wandeln. Anfangs vermutete die Arbeitsgruppe, die Polizei werde "institutionell vom repressiven Grenzhüter der etablierten Ordnung zum organisierenden und definierenden Kern derselben" (Busch et al. 1985: 23), die Polizei rücke von der staatlichen Peripherie ins Zentrum der Macht: "Sowohl das Wissen über die 'Gefährlichkeit' der Sicherheit als auch die Interpretation der 'Sachgesetzlichkeit' des Ausbaus des staatlichen Zwangsapparates sind vielfach polizeilich vordefiniert" (Funk et al. 1977: 4). Der Zwangsapparat definiere mit, "(...) was seinen Handlungen eigentlich als Zweck vorausgesetzt sein soll, nämlich die gesellschaftliche Bestimmung von Sicherheit und Ordnung" (Funk/Werkentin 1977: 22).[134] Die apparative Eigendynamik des

---

133 Dahinter steckt die Grundsatzfrage der politischen Argumentation der AG Bürgerrechte: Stimmen Legalität und Legitimität staatlichen Handelns im politischen System der Bundesrepublik überein?

134 Diese Tendenzen gingen soweit, meint Narr (1977: 46), daß der Sicherheitsapparat auf Grund seines Informations- und Gewaltmonopols eigendynamisch sein eigenes Handeln selbst legalisiere; die politisch formell verantwortlichen Instanzen fungierten nur noch als öffentlicher, verantwortungstragender, aber gegenüber dem Informationsmonopol ohnmächtiger, politisch-legitimierender Schutzschirm des Sicherheitsapparates vor einer kritischen Öffentlichkeit.

Sicherheitsapparates gehe soweit, daß er aufgrund seines Informations- und Gewaltmonopols sein eigenes Handeln und seinen eigenen Ausbau selbst zu legalisieren vermöge (Narr 1977: 46). Die Macht der Polizei, den Begriff der Sicherheit zu bestimmen, sei mit dem Ausbau des Apparates in den 70er Jahren gewachsen (Narr 1977: 50).[135] Wenn die Polizei immer stärkeren Einfluß auf die Definition von Sicherheit gewinne, dann verändere das auch Stellung der Polizei in der Exekutive: "Die staatlichen Sicherheitsapparate dürften sich dann (...)" - vermuten Funk und Werkentin - "partiell zu einer Exekutive der Exekutive entwickeln" (1977: 31 f.). Im Gefolge der relativen "Autonomisierung der staatlichen Entscheidungsinstanzen, insbesondere aber des staatlichen Gewaltapparates" (Funk et al. 1977: 10) entwickle sich die Polizei vom Instrument der Rechtsdurchsetzung zum Kern der Exekutive. Die AG Bürgerrechte spricht hier von einer **'Verpolizeilichung' der Staates**: "Der Stellenwert der Polizei im Prozeß der 'Verpolizeilichung' zeigt sich in der Verschiebung ihrer Rolle von einer ultima ratio zu einer Repräsentantin der präventiven Versicherung der Gesellschaft. Diese Prävention aber geschieht häufig im Vorbereich von direktem physischen Zwang und entzieht sich rechtlicher Fixierung. Bei einer Reduktion der Polizei auf ihre 'eigentliche' Funktion der Herrschaftssicherung gewinnt sie an Macht, die zu sichernde Herrschaft ihrerseits zu definieren, Polizei und Herrschaft werden tendenziell identisch" (Funk et al. 1977: 13). Mit der These, daß sich die Polizei vom Instrument zum Kern der Exekutive entwickle, meint die AG Bürgerrechte nicht, daß ein Polizeistaat mit Kapazitäten der totalen gesellschaftlichen Kontrolle aufgebaut werden würde; der Funktionswandel von der primär repressiv zu einer primär präventiven operierenden Polizei habe jedoch zur Folge, daß zum einen die rechtsstaatlichen Restriktionen gelockert würden und zum zweiten die gesamte Exekutive die polizeiliche Sicherheitsdefinition übernehme (Funk et al. 1977: 13 f.). Neben der Analyse der Rechtsetzungsebene müsse deshalb der Rechtsvollzug (der Polizei) als konkrete Ausprägung des staatlichen Gewaltmonopols im sozialen und politischen Kontext unter die Lupe genommen werden. Herrschaft müsse als geschichtliche Variable und nicht als vorgegebene, quasi ahistorische Konstante verstanden werden. Damit wendet sich die AG Bürgerrechte gegen die traditionelle juristische Sichtweise, in deren Verständnis Herrschaft nur noch als "allgemeines, überzeitliches und praktisch vorgesellschaftliches Phänomen" erscheine (Funk/Werkentin 1977: 21).

Im Verlauf der späteren Projektgeschichte wurde die These vom herrschaftlichen Eigengewicht der Polizei relativiert (Busch et al. 1985: 461). Aufgrund ihrer detaillierten Analysen des Polizeiapparates der 70er und 80er Jahre kommt die AG Bürgerrechte zu folgenden Schlüssen: In drei Bereichen offenbare sich Funktion und Handlungsmacht der 'neuen Polizei': erstens die zunehmende Abstraktheit polizeilicher Organisation im Zuge der Zentralisierung und Zusammenfassung kleinerer polizeilicher Organisationseinheiten, wodurch sich die Entscheidungen vom Ort des Einsatzgeschehens entfernten (Busch et al. 1985: 410); so arbeiteten Einsatzleitungen anläßlich von Demonstrationen nicht mehr vorort, sondern planten und entschieden in ihren Führungsstellen weit entfernt von den Bürgern und

---

135 Diese Definitionsmacht wirkt - ist dem hinzuzufügen - in beide Sphären der Politik hinein: direkt in den politisch-administrativen Bereich, in den Regelsetzungsprozeß, aber auch in den 'plebiszitären' Bereich, in die Gewalt- und Kriminalitätsdiskurse im Kontext von Demonstrationen. Siehe auch Kapitel I, Abschnitt 1 und 3.1.

dem Geschehen.[136] Zweitens habe die Flexibilität polizeilichen Handelns zugenommen, die Bandbreite des polizeilichen Instrumentariums sei gewachsen und die Vielfalt der Einsatzmethoden habe zugenommen (Busch et al. 1985: 412), wie die Fortschritte der letzten Jahrzehnte im Bereich Protest policing zeigten.[137] Und drittens setze sich die proaktive Orientierung polizeilichen Handelns als Weg zu einer subtileren Form der Repression immer mehr durch (Busch et al. 1985: 416).

Die Polizei erscheint also nicht mehr als das Zentrum der Exekutive; jedoch haben die Kompetenzen, die Definitions- und Handlungsspielräume und damit die Machtpotentiale der Polizei zugenommen.

Die sechste These greift genau diesen **Formenwandel des Gewaltmonopols und der Polizei** (als ausführende Institution des Gewaltmonopols) auf: Das Gewaltmonopol sei keine geschichtliche Konstante, die wie ein unverückbarer 'Fels in der Brandung' dem gesellschaftlichen Wandel mit unveränderbarer Formenstarre trotze; Weber fasse - kritisiert Funk (1986: 17) - das staatliche Gewaltmonopol nur rein statisch und eindimensional als bloßes Instrument auf, das keinen geschichtlichen Veränderungen unterzogen sei. Aber die Formen des Gewaltmonopols seien mit den Formen staatlicher Herrschaft eng verbunden und nicht voneinander trennbar; das Gewaltmonopol habe teil an der Verrechtlichung und Bürokratisierung staatlicher Herrschaft. Es sei zu vermuten, daß die Formierungsprozesse des Gewaltmonopols im modernen Staat vielfach ein Spiegelbild der realen Herrschaftsverhältnisse seien.[138] Trotz des Formwandels blieben aber strukturelle Kontinuitäten (wie das Prinzip der staatlichen Monopolisierung der Gewalt und der Herrschaftssicherung) erhalten.

Ein Schwerpunkt der empirischen Forschungen der AG Bürgerrechte bis Ende der 80er Jahre lag in der Ergründung des Charakters der Polizeireform der 70er Jahre.[139] Im Zentrum ihres Interesses lag die Frage, ob infolge dieser Reformen eine 'neue' Polizei entstanden ist (Busch et al. 1985: 23). Im Viereck von 'Proaktivierung', Verrechtlichung, Ent- und Verpolizeilichung verorten die Autoren tatsächlich eine gewandelte Polizei, die allerdings nicht mit historischen gewachsenen Essentials (der Geltung des Gewaltmonopols, dem strukturellen Kern der Gewalt in ihrem Handeln, der 'Prästaatlichkeit', der Herrschaftsfunktion) gebrochen habe. Es habe also keine fundamentale Änderung der Kernfunktion der Polizei, wohl aber ein Formenwandel stattgefunden, dessen Folgen durchaus gewichtig seien. Mit der 'neuen Polizei' sei die Auflösung der Differenz von Ausnahme- und Normalzustand eingeleitet worden (Werkentin 1984: 205). Statt der eindeutigen Trennung zwischen Alltagshandeln und

---

136 Ganz richtig ist dies nicht. Die Einsätze (wie die Demonstrationen) haben größere Dimensionen angenommen; daß die Polizeiführung daher nicht mehr vorort führt, ist die logische führungstechnische Konsequenz. Bei kleineren Einsätzen war und ist die Einsatzleitung immer noch vorort präsent. Siehe Kapitel VI, Abschnitt 2.

137 Zu dieser historischen Entwicklung vom starren, eskalationsfördernden zum kalkulierten, mehr oder weniger lageangepaßten Gewalteinsatz bei Demonstrationen siehe auch Kapitel IV.

138 Vgl. Funk (1986: 17).

139 Zu den einzelnen Teilbereichen dieser grundlegenden Modernisierung, Effektivierung und Technisierung der Polizei siehe Kapitel IV, Abschnitt 2.2.
Das Standardwerk über die Polizei der AG Bürgerrechte beschäftigt sich im Kern mit der Frage der Qualität der Polizeireform (Busch et al. 1985: insbesondere 409 ff.).

Krisenszenario (Notstand, Bürgerkrieg), wie sie noch in den Notstandsgesetzen 1968 grundgesetzlich verankert gewesen seien, hätten sich polizeiliche Bedrohungsanalyen durchgesetzt, die eine Krisenanfälligkeit des gesellschaftlichen Alltags perzipierten. Drei Aspekte charakterisieren diesen grundlegenden Wandel:

Erstens bewegt sich der Formenwandel in Richtung Vorverlagerung polizeilicher Befugnisse (also in Richtung Proaktivität) im Namen der **Prävention**.[140] Die Herrschaftsfunktion der Polizei zielt damit auf die präventive Kontrolle des öffentlichen Raums. Polizeiliche Kompetenzen im Polizei- und Strafrecht werden zunehmend nicht mehr in der konditionalen Wenn-Dann-Logik, sondern in einer Zwecklogik verfaßt, beziehungsweise polizeiliche Befugnisse werden in unbestimmte und daher interpretationsfähigen Kategorien verpackt.[141] Es werden also allgemeine Zwecke bestimmt, die zu erreichen sind. Diese "Tendenz zur Positivierung der polizeilichen Aufgabe" (Funk et al. 1984: 190) hat letztendlich eine Entgrenzung polizeilicher Befugnisse und Aufgaben und damit eine starke Erweiterung der rechtlich determinierten Handlungsspielräume der Polizei zur Folge. Der Sicherheitsbegriff spielt bei der Zweckbestimmung polizeilicher Aufgaben eine zentrale Rolle, der ausufernde Gebrauch der Kategorie 'Sicherheit' bei einer gleichzeitig der deutschen Polizeitradition inhärenten "Ideologie einer umfassenden originären Sicherheitszuständigkeit der Exekutive" (Funk et al. 1980: 73) birgt etliche bürgerrechtliche und rechtsstaatliche Kosten in sich. Von diesem auf Prävention konzentrierten 'modernen' Polizeiverständnis lassen sich Parallelen zum preußischen Polizeibegriff des 19. Jahrhunderts ziehen, als die Polizei als "aktiver Sicherheitsgarant" (Funk et al. 1977: 14) verstanden wurde, der aus dem Staatszweck 'Sicherheitserhaltung' legitimiert wurde. Die Polizei hatte demnach nicht nur in den bürgerlichen Verkehr zu intervenieren, sondern diese Verkehrsformen teilweise zu gestalten (Funk et al. 1977: 14).[142] Im Zuge der 'Proaktivierung' gewinnt die Polizei zusätzliche gestalterische Kompetenzen, also ein Mehr an Definitionsmacht, ein Mehr an Handlungsoptionen und ein Mehr an Gewicht in der Politik der Inneren Sicherheit. Indem sie in immer stärkerem Maße die 'Sicherheit und Ordnung', die sie zu schützen hat, selbst definieren kann, erlangt sie zusätzliche Macht (Funk/Werkentin 1977: 31).

Zweitens fand ein Trend in Richtung 'Verpolizeilichung' des Staates statt; auf der anderen Seite wurde aber auch (insbesondere nach 1945) die "Entpolizeilichung" (Funk/Werkentin 1977: 31) vieler anderer Ordnungsaufgaben vorangetrieben[143]. Diese zweigleisige Entwicklung der **Ent- und Verpolizeilichung** läuft insgesamt betrachtet auf eine stärkere Konzentration der Polizei auf ihre Kernfunktion der staatlichen Herrschaftssicherung hinaus.

---

140 Siehe auch die Präventionsdiskussion im Kontext um die polizeiphilosophischen Vorstellungen Herolds in Abschnitt 3.6.

141 Siehe Kapitel II, Abschnitt 2.2.

142 Ähnlich argumentiert auch Riehle (1983: 277): Das polizeiliche Präventionskonzept - wie es von Stümper (siehe auch Kapitel IV, Abschnitt 2.4.) und anderen 'Polizeiphilosophen' vertreten werde - basiere auf einen Sicherheitsbegriff, der Bezug auf die soziale Ordnung nehme. Damit schließe er an die "Aufgabentotalität" (Riehle 1983: 277) des alten 'fürsorglichen' Polizeibegriffs aus dem 16. Jahrhundert.

143 Siehe Kapitel II, Abschnitt 1.1.

Schließlich ist die Polizeireform ein Schritt in Richtung **Verstaatlichung und Verrechtlichung** gewesen: "Je mehr der gesellschaftliche Verkehr verrechtlicht und bürokratisiert wurde, desto mehr nahm die Gewaltpräsenz des Staates zu. (...) Die Verrechtlichung legitimiert immer zugleich eine Ausdehnung des Gewaltmonopols. Je mehr dasselbe expandiert, desto unfaßlicher wird es für jegliche gesellschaftliche Kontrolle. Verrechtlichung beschwört deshalb entgegen ihrem Legitimationssinn die Gefahr einer Entrechtlichung des Bürgers herauf" (Funk 1986: 325). Negative Folge der Verrechtlichung und Verstaatlichung ist die Verdrängung der sozialen Selbstorganisation durch staatliche Organisation; die sozialen Definitionsprozesse werden nicht sozial, sondern staatlich über die Köpfe der Bürger hinweg organisiert (Busch et al. 1985: 444 f.). Die Verdichtung des staatlichen Gewaltmonopols (der Zunahme der staatlichen Institutionen, der Regelungsbereiche und der Reichweite der Maßnahmen), die sich auch im Modernisierungsprozeß der Polizei offenbart, begründet die Annahme eines "sanften Absolutismus" (Busch et al. 1985: 460) als modernisierte Form des bürokratischen Absolutismus Preußens aus dem 19. Jahrhundert: Staatliche Institutionen werden in alle gesellschaftlichen Konflikte miteinbezogen: "Die Verstaatlichung hat (...) mit und neben anderen Großorganisationen, insbesondere ökonomischer Art, wie ein Vampir gewirkt. Sie hat heteronome Formen gesellschaftlicher Organisation politisch leer gesogen" (Busch et al. 1985: 463).[144] Pauschal formuliert hat mit der Polizeireform die Staatlichkeit auf Kosten der Bürgerlichkeit gewonnen.

Die AG Bürgerrechte hat immer wieder die mangelnde empirische Untermauerung sozialwissenschaftlicher Thesen über die Polizei kritisiert. Inwieweit erfüllt sie selbst diesen Anspruch, ihre Thesen empirisch zu belegen? Die AG hat sich wie keine andere Forschungsgruppe mit der Genese der Institutionen des staatlichen Gewaltmonopols, insbesondere der Polizei, beschäftigt. Sie hat überdies aktuelles polizeiliches Handeln analysiert - auch im Bereich Protest policing. Die bislang umfangreichste empirische Untersuchung der Polizei in Aktion ist im Heft 9-10 der *Bürgerrechte & Polizei (CILIP)* (1981) abgedruckt. Leider werden dort kaum Verbindungen von den dargestellten Ereignissen zur politischen Soziologie der Polizei gezogen. In diesem Vergleich der Hausbesetzerkonflikte in Amsterdam, Zürich und Berlin Ende der 70er, Anfang der 80er Jahre konstatieren die Autoren eine weitgehende Differenzierung und Flexibilisierung des Maßnahmenpotentials der Berliner Polizei und ein relativ gewaltmoderates Vorgehen gegen Berliner Hausbesetzer. Die Strategie des 'Gewaltabschöpfens' des damaligen Berliner Polizeipräsidenten Hübner sollte die Politik vom 'Druck der Straße' befreien und so den Raum für politische Entscheidungen schaffen, den die Politik - und nicht die Polizei - nutzen sollte.[145] Im Einklang mit dem Polizeipräsidenten Hübner muß die AG Bürgerrechte

---

144 Eine spannende, hier aber nicht zu klärende Frage ist, wie die Tendenz der 80er und 90er Jahre zur Deregulierung und Privatisierung zur Tendenz der Verrechtlichung paßt. Zum privaten Sicherheitsgewerbe siehe das Schwerpunktheft der Zeitschrift *Bürgerrechte & Polizei (CILIP)* (3/1992), Seysen (1992) und Hoogenboom (1992). Die privaten Sicherheitsdienste werden auch in Polizeikreisen diskutiert: Siehe zum Beispiel das Schwerpunktheft 2/1994 der Zeitschrift *Die Polizei* zu diesem Thema.

145 Originalton Hübner: "Der polizeiliche Auftrag ist ein unmißverständlicher Dauerauftrag, und eine gute Polizei verfügt über sichere Konzepte bei der Begegnung von Konflikten im politischen Raume, die Gewalt herauszufiltern, und damit politischen Spielraum für die

feststellen, daß die Politiker diesen gewonnenen Spielraum nicht wie gewünscht ausgenutzt hätten und die Polizei letztendlich sogar als Ersatz für politische Entscheidungen habe dienen müssen. Letztendlich sei somit der ursprünglich politische Konflikt auf ein Gewaltproblem reduziert und damit entpolitisiert worden (CILIP 1981a: 127 f.). Das Interessante an diesem Beispiel ist, daß hier die strategisch-taktische Eigenständigkeit der Polizeiführung von der Politik für eine Pseudo-Lösung instrumentalisiert wurde.[146] Die spannende Frage, wie dieses Phänomen in die allgemeine politologische Verortung der Polizei eingebaut werden kann, wird von der AG Bürgerrechte nicht weiter thematisiert. Im 'Polizeibuch' (Busch et al. 1985) kommen die Autoren wiederum zu anderen Ergebnissen: Die Einsätze anläßlich der Großdemonstrationen gegen die Kernkraftwerke Ende der 70er Jahre zeugten von einer engen Zusammenarbeit von Politikern und Polizeiführern; die Innenminister seien in die Entscheidungsprozesse der polizeilichen Lagezentren von Anfang an miteinbezogen gewesen (Busch et al. 1985: 357); im vornherein seien das politische Ziel und die Legitimität des Protests negiert worden; Politik und Polizei arbeiteten Hand in Hand an der Subsitution politischen Handelns durch polizeiliche Maßnahmen.

Der Schritt, diese unterschiedlichen empirischen Befunde in ein schlüssiges Gesamtkonzept zu integrieren, wird von der AG Bürgerrechte allerdings nicht mehr vollzogen.

## 9 Resümee und Kritik

Resümiert man die vorgestellten Beiträge, so bietet wohl die Argumentation der AG Bürgerrechte die elaborierteste Grundlage für eine politische Soziologie der Polizei. Das liegt in der Hauptsache an folgenden drei Punkten:

Der erste Vorteil der Arbeiten der AG Bürgerrechte liegt in der historischen Perspektive, die sowohl den Blick für Kontinuitäten als auch für Brüche in der Geschichte der Polizei sensibilisiert.

Die zweite Stärke liegt in der Einbettung der Polizeiforschung in eine gesamtgesellschaftliche und gesamtstaatliche Diagnose, in deren Zentrum das Gewaltmonopol des Staates und die potentielle legitime Gewaltkapazität der Polizei gerückt wird. Ein angesichts der Breite der Thesen fast nicht zu vermeidendes Problem steckt in den Über-Generalisierung und den pauschalen Formulierungen, die die 'Bodenhaftung' zu verlieren drohen.[147]

---

zuständigen verantwortlichen Politiker frei zu machen" (Hübner in *DP* 6/1981: 169). Siehe auch Ganschow (*DP* 7/1983: 205) und Kapitel IX, Abschnitt 2.4.

146 Das Beispiel zeigt, daß es neben den sich scheinbar ausschließenden Alternativen, Polizei als Instrument oder als eigenständiger Akteur, kompliziertere Konstellationen geben kann.

147 Zur Kritik an der Pauschalität der Argumentation von Narr siehe Haferkamp (1983: 57 ff.): Einseitig und undifferenziert seien Narrs Vorwürfe gegen den Sicherheitsapparat; Narr übersehe schlicht Machtpotentiale des herrschaftsunterworfenen Publikums. Diesen Blick auf von Sozialwissenschaftlern meist unterschätzte Machtpotentiale der Herrschaftsaddressaten ist ein wichtiger Topos in Haferkamps Herrschaftssoziologie (vgl. Haferkamp 1984; 1988). Haferkamp spricht angesichts wachsender Machtpotentiale von Bürgern in demokratischen Systemen vom Herrschaftsverlust des Staates, der sich in einem Verzicht auf Sanktionen ausdrücke (Haferkamp 1984: 116 ff.). Gegen diese These sprechen sich Lindenberg und

Und drittens ist den Arbeiten der AG positiv anzurechnen, daß deren theoretische Reflexionen auf den Bemühungen basieren, den Polizeiapparat empirisch zu fassen. Auf diesen empirischen Ergebnissen (sowohl zur Polizeigeschichte als auch zur aktuellen Entwicklung der Polizei) kann meine Analyse aufbauen.

Die in diesem Kapitel vorgestellten Ansätze lassen sich grob in zwei Lager aufteilen. Das eine Lager sieht die Polizei als Instrument, das vom politischen Willen der jeweiligen Regierung beziehungsweise der herrschenden Interessengruppen abhängig ist. Dazu zählen die 'linken' Beiträge Elles, des AJK, aber auch die Untersuchung der staatsnahen, konservativen Saarbrückner Gutachter. Im anderen Lager, das die Polizei als eher autonomen Akteur begreift, bewegen sich so völlig unterschiedliche Ansätze wie Gintzels und Möllers Neuer Polizeiphilosophie, Herolds Polizeiutopie und der Beitrag von Feltes. Nicht eindeutig einem Lager zuzuordnen sind die Arbeiten der AG Bürgerrechte, die im Laufe der Projektgeschichte einen allmählichen Wandel vollziehen. Ihre Untersuchungen geben eine Ahnung, daß die Frage, ob die Polizei nun abhängiges Instrument oder autonomer Akteur ist, doch nicht so einfach mit einem klaren Ja oder Nein zu beantworten ist, weil das Verhältnis Polizei, Politik und Recht tatsächlich komplexer beschaffen ist, als einfache Erklärungsmuster vorgeben.[148]

Insgesamt muß festgestellt werden, daß die polizeisoziologische Diskussion zu wenig **empirische Bezüge** zur Herrschaftspraxis polizeilichen Handelns enthält. Weil eine Analyse polizeilicher Strukturen und polizeilichen Handelns außen vorgelassen wird, besitzen viele Thesen zur Macht der Polizei eher einen politisch-deklaratorischen Charakter denn einen empirischen Gehalt. Wenn denn empirische Untersuchungen angestrengt werden, so spielt die Frage nach dem Herrschaftscharakter der Polizei in diesen Analysen meist keine Rolle[149]. Wichtige Ausnahmen sind die Studien aus dem Umfeld des AJK und die Arbeiten der AG Bürgerrechte.

Die einzelnen Beiträge der Polizeisoziologie konzentrieren sich auf unterschiedliche **Polizeisparten** und Tätigkeitsfelder (Verbrechensbekämpfung, Streifentätigkeit). In jedem dieser Bereiche können verschiedene Machtmechanismen wirken. Problematisch wird eine Analyse der Machtpotentiale der Polizei, wenn bis auf ein Gebiet alle anderen Bereiche polizeilichen Handelns ausgeblendet werden, und die Ergebnisse dieses Arbeitsfeldes für das Handeln der gesamten Polizei generalisiert werden, ohne daß begründet werden kann, warum gerade dieser ausgewählte Sektor für das Gesamtbild der Polizei derart dominierend sein soll. In dieser Arbeit möchte ich Machtpotentiale der Polizei im Protest policing untersuchen - und dies aus zwei Gründen: erstens, weil Protest policing direkt den politischen Prozeß tangiert[150],

---

Schmidt-Semisch (1995) aus: "Staatlicher Sanktionsverzicht ist (...) kein Zeichen für, sondern ein Mittel gegen Herrschaftsverlust" (Lindenberg/Schmidt-Semisch 1995: 5). Der Staat verzichte auf moralisch legitimierte negative Sanktionen, weil er die Herrschaft nicht verlieren wolle. Priorität habe nicht mehr die klassische Sanktionierung, sondern die generelle Kontrolle der Gesellschaft, um so die Sicherheit des Systems zu gewährleisten.

148 Siehe Kapitel VII, Abschnitt 4 und Kapitel X, Abschnitt 2.1.

149 Vgl. Lehne (1992). Siehe oben: Abschnitt 7.

150 Siehe Kapitel I, Abschnitt 1.

und zweitens, weil - und das soll in Kapitel IV gezeigt werden - Protest policing für das politische Selbstverständnis der Polizei wesentlich ist.

Der dritte Kritikpunkt setzt an der **Vermischung von Ist- und Sollzustand der Polizei** in vielen der vorgestellten Ansätze an. Politische Standpunkte werden in ein 'wissenschaftliches Gewand' gekleidet. Daß sozialwissenschaftliche Reflexionen normativ durchdrungen sind, gilt insbesondere für den Diskurs um soziale Macht und Herrschaft, wie Lukes bemerkt: "In der Tat, würde ich behaupten, ist Macht eines der Konzepte, das unausweichlich wertabhängig ist" (Lukes 1974: 26; Übersetzung M.W.). Warum die Diskussion über eine Theorie der Macht normativ aufgeladen ist, hängt mit zwei Faktoren zusammen: Erstens versucht jede Herrschaft, den Glauben an ihre 'Legitimität' zu erwecken und zu pflegen (Weber 1972: 122); demgemäß versucht auch der Staat seine Herrschaft gegenüber seinen Bürgern zu begründen; und zweitens zeichnet sich der Machtbegriff durch eine umstrittene "Doppelgesichtigkeit" (Offe 1977: 31) aus, Haferkamp nennt dies auch "Zweiwertigkeit" (1983: 78): Macht kann sowohl in negativer Weise Handlungschancen beeinträchtigen als auch zur unverzichtbaren, daher positiv zu wertenden Gewährleistung gesellschaftlicher Ordnungsleistungen beitragen.

Was für den machttheoretischen Diskurs im allgemeinen zutrifft, das gilt auch für die Diskussion über die Mächtigkeit der Polizei im besonderen: Immer wenn über die Rolle der Polizei sozialwissenschaftlich debattiert wurde, barg und birgt diese Diskussion normative und politische Implikationen mit sich. Der erste Grund hierfür ist die enge Verknüpfung der Legitimation polizeilicher Gewalt mit der Legitimation staatlicher Macht. Ist die Legitimität polizeilicher Gewalt in Gefahr, so ist auch die staatliche Autorität bedroht, insbesondere dann, wenn die Polizei als Personifikation des Staates begriffen wird.[151] Der zweite Grund ist das oben genannte Problem des Verhältnisses zwischen den repressiven und den ordnenden Funktionen von Macht, das sich auch bei der Betrachtung der Aufgaben der Polizei stellt. Bei den zusammenhängenden Themen 'Standortbestimmung der Polizei' und 'Herrschaft der Staatsgewalt' bleibt - das zeigt die Lektüre - kein Autor politisch neutral. Die gesellschaftliche Grundorientierung schlägt immer durch - offen bei den Publizisten und den Autoren aus der Polizei, eher verdeckt bei den Sozialforschern. Zwischen den beiden Polen 'Wissenschaft und Publizistik' verwischen die Grenzen. Die Debatte über die Macht der Polizei illustriert die Wertgebundenheit wissenschaftlicher Arbeit, die fließenden Grenzen zwischen angestrengter Objektivität und (gewollter oder ungewollter) Normativität.

Der vierte Kritikpunkt betrifft die Art der **Einbettung der Polizeiforschung in eine Gesellschafts- und Staatsanalyse**. Die Polizei ist nicht nur Teil und Ausdruck der staatlichen und gesellschaftlichen Verhältnisse, sondern die Praxis polizeilichen Handelns prägt auch gesellschaftliche und politische Prozesse und Strukturen. Folglich hat die Art der institutionellen Gestalt und das Handeln der Polizei erhebliche Rückwirkungen auf die Qualität und den Charakter des Staates und der Gesellschaft selbst. Theoretische Vereinfachungen bei der Analyse der Rolle der Polizei in Staat und Gesellschaft können nicht vermieden werden. Doch die Generalisierbarkeit hat ihre Grenzen. Gerade bei vielen 'linken' Ansätzen wirkt die 'Schlichtheit' ihrer Klassenanalyse (und damit die These von der Polizei als Herrschaftsinstrument der privilegierten Klassen) unbefriedigend. Anstatt auf die aktuelle

---

151 Zu dieser Staatspersonifikations-These siehe auch Kapitel IX, Abschnitt 2.3.

soziologische Diskussion der sozialen Ungleichheit Bezug zu nehmen, werden nur formelhafte Bekenntnisse abgegeben.[152]

Die Frage, ob die Polizei nun 'Staat im Staate', politischer (kollektiver) Akteur mit eigenen Zielsetzungen oder abhängiges Instrument ist, kann nicht von gesellschaftstheoretischen Reflexionen abgekoppelt werden. Für die empirische Polizeiforschung blieb diese Frage nach der Abhängigkeit der Polizei bislang ein weißer Fleck. Auch die vorhandenen Argumentationen mit wissenschaftlichen Anspruch haben nur pauschale oder nebulöse Antworten auf dieses Problem gegeben. Ist die Polizei ein Werkzeug, dann ist zu fragen, in welchen Händen die Verfügungsgewalt über dieses Instrument liegt. Darauf baut die Frage nach den Interessen auf, die von der Polizei geschützt werden: Sind es die Interessen der politischen Führung oder die der ökomonisch Mächtigen oder beider? Wenn letzteres der Fall sein sollte, dann stellt sich die Frage, wie solche Interessenkoalitionen zwischen Ökonomie und Politik geschmiedet und in die (politische beziehungsweise polizeiliche) Tat umgesetzt werden. Hinter diesen Fragen steht das weite Diskussionsfeld über das **Abhängigkeitsverhältnis von Politik und Ökonomie**. Diese Frage kann und soll hier nicht weiter diskutiert werden; sie kann für den Fortgang der Argumentation dieser Arbeit ausgeklammert werden[153], denn: Kapitalinteressen können nur indirekt in die polizeiliche Einsatzstrategie eingreifen.[154] Das eine denkbare Szenario beschreibt die - eher kurzfristig angelegte - politische Einflußnahme: Aufgrund von Gesprächen mit Wirtschaftsunternehmern oder deren Lobbyisten macht der Minister oder der Ministerpräsident der Polizei politische Vorgaben für die Einsatzkonzeption, die den Interessen der Unternehmerseite entsprechen.[155] Der andere indirekte - eher langfristig angelegte - Weg verläuft über die rechtliche Schiene: Der Gesetz- oder Verordnungsgeber (also das Parlament oder der Minister) weist der Polizei Aufgaben und Befugnisse zu, die den Kapitalverwertungsprozeß in irgendeiner Weise unterstützen.

Richtig ist, solange die Polizei Gesetze exekutiert, solange sie den Willen des Gesetzgebers erfüllt, ist sie ein Instrument dieser Gesetze. Die Polizei ist aufgrund ihres legalistischen Auftrages unmittelbar nur vom Gesetzgeber, von der Politik und nicht von irgendwelchen Interessengruppen abhängig. Die Polizei wäre also nur so weit 'Büttel des Kapitals', insoweit der Verordnungs- und Gesetzgeber selbst 'Büttel des Kapitals' wäre. Gerade für Gesellschaften, die sich als demokratische Verfassungsstaaten konstituiert haben, gilt, daß sich Machtverhältnisse (und damit auch Ungleichheitsverhältnisse) überwiegend in

---

152 Dies muß aber nicht bedeuten, daß alle marxistischen Argumente (wie die strukturtheoretisch begründbare Asymmetrie von Kapital und Arbeit) 'über Bord' geworfen werden müssen. Vgl. Giddens (1979: 28 ff.) und Kreckel (1992: 165 ff.).

153 Diese Frage kann mit Hilfe des für diese Studie gesammelten Datenmaterials nicht untersucht werden. Die Analyse eines Fallbeispiels (zum Beispiel ein Konflikt um ein wirtschaftliches Großprojekt) wäre hier eine geeignetes Forschungsdesign.

154 Ausnahmen, zum Beispiel eine direkte Einflußnahme auf die Polizei, wie Bestechungsversuche durch Wirtschaftsvertreter, sind prinzipiell möglich, aber nicht überprüfbar.

155 In den Einsatzbesprechungen und in der Einsatzleitung arbeiten in der Regel nur Polizeibeamte; in seltenen Ausnahmefällen nehmen Angehörige der Ministerialbürokratie teil (siehe Kapitel VI, Abschnitt 2 und VII, Abschnitt 4). Das Szenario, in dem Vertreter der Wirtschaft auf diese Ministerialbeamten in trauten Gesprächsrunden Einfluß nehmen, muß hier Spekulation bleiben.

Rechtsverhältnissen ausdrücken: "Nur wer 'im Recht' ist, kann seine Macht voll ausspielen" (Kreckel 1992: 92). Die Rechtsordnung, die auf dem staatlichem Gewaltmonopol und den staatlichen Exekutivorganen, die diese Zwangsordnung durchsetzen, basiert, fungiert als "'Deckungsgarantie'" (Kreckel 1992: 92) der in der Gesellschaft ungleich verteilten Ressourcen. Prominentes Beispiel in der Rechtsordnung ist die verfassungsrechtliche Garantie des Eigentums (in Artikel 14 I GG), die eine ungleiche Eigentumsverteilung möglich macht. In dieser Studie können aber weder die (mögliche) Kapitalfreundlichkeit der Rechtsordnung noch das Abhängigkeitsverhältnis von Gesetzgeber und Unternehmer untersucht werden. Gefragt werden soll aber, ob die Polizei ein Instrument der Staatsführung ist. Es soll also der Einfluß der regierenden Politik und nicht die dahinterstehenden Interessen untersucht werden. Wenn ein politischer Einfluß auf polizeiliches Handeln feststellbar ist, dann wäre zu fragen, wie die Macht zwischen politischer und polizeilicher Führung verteilt ist, ob es eine klare Trennung zwischen politischem Machtzentrum und polizeilichem Vollzug der Macht gibt. Wenn ministerialer, politischer Einfluß ausgeübt wird, stellt sich die Frage, wie die Einflußnahme abläuft: Mischen sich Politiker und Ministerialbeamte direkt in polizeiliches Handeln über Weisungen ein oder wird ihr Einfluß auf polizeiliches Handeln ausschließlich über die Gesetzgebung wirksam.[156]

Generell läßt sich die Frage nach Autonomie versus Instrumentalisierung nur beantworten, wenn die Determinanten (und Kontrollfaktoren) polizeilichen Handelns empirisch 'abgeklopft' werden. Daß die Polizei nicht nur bloßes Werkzeug ist, soll in den folgenden Kapiteln (insbesondere in Kapitel VII) behauptet und auch gezeigt werden. Sie verfügt über eigene Definitions- und Handlungsspielräume, welche ihren Instrumentcharakter aufweichen und ihr Raum für Eigenständigkeit und 'Eigenmächtigkeit' bieten.

---

156 Siehe Kapitel VII. Abschnitt 4 und Kapitel X. Abschnitt 2.1.2.

# IV Polizeiphilosophie und Einsatzphilosophie von 1960 bis zur staatlichen Einheit 1990

## 1 Begriffsklärungen und Thesen

Nochmals soll ein Blick in die Geschichte der bundesdeutschen Polizei geworfen werden, indem der einsatz- und polizeiphilosophische Diskurs in der Polizei von 1960 bis 1990 untersucht wird.[1] Aus zweierlei Gründen wird hier eine Retrospektive angestellt. Zum einen ist der Rückbezug auf die historische Entwicklung für die Analyse aktueller Strukturen und Machtpotentiale polizeilichen Handelns hilfreich; ohne Rekurs auf die Vergangenheit ist kein Verständnis für die Gegenwart möglich. Und zum anderen dienen die aus der Analyse dieser Vergangenheit gewonnenen Ergebnisse und Thesen als 'Bausteine' für meine weitere Argumentation. Gezeigt soll werden, welchen entscheidenden Stellenwert Protest policing für das polizeiliche Selbstverständnis und dessen Entwicklung von 1960 bis zur staatlichen Einheit 1990 besaß. In Kapitel X, Abschnitt 1.1 soll dann die Frage beantwortet werden, ob dies auch noch für die 90er Jahre gilt.

Vorab müssen noch einige **Begrifflichkeiten** geklärt werden. Einen zentralen Bezugspunkt der Klassifikation der Polizeiphilosophien bildet das Begriffspaar 'Status constitutus' und 'Status constituens', deren Definition auf den Staatsrechtler Denninger zurückgeht:

Der **Status constitutus** faßt die Rechtspositionen des Bürgers auf Basis der geltenden Gesetze und Verfassung zusammen (Denninger 1978b: 117). Hier handelt es sich also um die in Gesetzesform fixierten sozialen (positiv gesatzten) Normen. Die polizeiliche Aufgaben, die bestehenden Normen zu schützen und Normbrüche (in Zusammenarbeit mit Organen der Judikative) zu sanktionieren, zeichnen sich durch einen die gesellschaftlichen Verhältnisse bewahrenden Charakter aus. Ein strenger Legalismus, das heißt die Ausrichtung Denkens und Handelns an den gegebenen Gesetzen, stellt einen zentralen Aspekt der den Status constitutus schützenden Handlungskonzeption der Polizei dar.

Der **Status constituens** wird als der "staatserzeugende Rechtsstaat" (Denninger 1978b: 117) definiert: "Er geht über das aktive und passive Wahlrecht weit hinaus, umfaßt etwa auch die Informations- und Meinungsfreiheit, die Versammlungs-, Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit, ferner Anhörungs- und Mitwirkungsrechte in Verwaltungsverfahren, Beteiligungen in Selbstverwaltungsgremien u.a." (Denninger/Lüderssen 1978b: 9 f.). Konstitutives Moment einer Demokratie ist das politische Engagement und die Partizipation der Bürger im politischen Willensbildungsprozeß. Recht und Gesetz als Ergebnisse dieses Prozesses zeichnen sich durch ihren dynamischen und wandelbaren Charakter aus. Eine demokratieadäquate Polizei muß folglich an der "Bewahrung der Veränderungschance" mitwirken (Denninger 1978c: 149); das heißt, die Voraussetzungen müssen geschützt werden, daß aus einer Minderheit in der Bevölkerung eine Mehrheit werden kann. Grundrechte wie die Meinungsfreiheit, die Versammlungsfreiheit oder die Vereinigungsfreiheit, die notwendige Voraussetzungen für die Beteiligung der Bürger am demokratischen Prozeß sind, stehen damit

---

[1] Mit der Darstellung von Gintzels und Möllers polizeiphilosophischer Position in Kapitel III, Abschnitt 5 ist dem schon vorgegriffen worden.

unter dem besonderen staatlichen Schutz. Diese Offenheit des demokratischen Entscheidungsverfahrens garantiert Anpassungsleistungen des politischen Systems an den sozialen Wandel und den damit verbundenen Einstellungsveränderungen in der Bevölkerung.

Mit Hilfe dieser beiden Kategorien läßt sich eine **Typologie der Polizeiphilosophie** in zwei (idealtypische) Grundmuster polizeilichen Selbstverständnisses konstruieren:

Erstens die Polizei als **Staatspolizei**: Sie schützt die herrschende Rechtsordnung, den Status constitutus. In ihrem streng legalistischen Denken besitzen Rechtsdurchsetzung, Strafverfolgung und Legalitätsprinzip oberste Priorität. Eine 'Law and order'-Mentalität bestimmt ihr etatistisches Aufgabenverständnis. Die Loyalität zum Verordnungs- und Gesetzgeber steht außer Frage. Die Sicherung der Existenz des Staates und seines Gewaltmonopols als größte kulturelle Errungenschaft des zivilisierten Menschen und die Wahrung der gesetzlichen Ordnung bilden die Kernaufgaben der Staatspolizei. Staat und staatliches Gewaltmonopol sind nicht nur Mittel zum Zweck, sondern haben auch einen gewissen Eigenwert. Argumentationsmuster von der wehrhaften Demokratie, die ihre Feinde notfalls mit Grundrechtseinschränkungen bekämpft, oder von der Polizei als der Verkörperung des Staates und als der Institution zum Schutz des Staates kennzeichnen die Eckpfeiler des Polizeiverständnisses der 'Staatspolizisten'. Kritiker und Störer der staatlichen Ordnung gelten als Feinde des Staates und damit auch der Polizei, die gegen 'staatsfeindliche' Angriffe konsequent repressive Maßnahmen ergreifen muß. Dementsprechend zeichnet sich die Einsatzphilosophie einer Staatspolizei durch eine Neigung zum massiven Gewalteinsatz gegen ordnungsstörende Demonstranten aus. Dabei hängt die polizeiliche Eingriffschwelle (der Einsatz von 'unmittelbarem Zwang') sehr niedrig, um Bedrohungen der (staatlichen) Ordnung möglichst schon im Keim zu ersticken. Die ordnungsstörenden Protestierenden als Objekte polizeilichen Handelns werden als deviant ausgegrenzt; ihre Existenz widerspricht der Überzeugung von der Identität von Staat und Bürgern. Die Herkunft von Systemgegnern wird daher außerhalb des Staates (vornehmlich im kommunistischen Ostblock - als es ihn noch gab) verortet. Das Phänomen Demonstration stößt auf prinzipielles Mißtrauen; es wird als lästiger, ja belastender Fremdkörper in der harmonischen Eintracht von Staat und Gesellschaft, von Regierung und Regierten begriffen.

Zweitens die Polizei als **Bürgerpolizei**: Das dahinter liegende Demokratie- und Staatsverständnis betont die Veränderbarkeit der Rechtsordnung. Eine Bürgerpolizei setzt andere Prioritäten als eine Staatspolizei: Der Status constituens hat Verfassungsrang; dessen Schutz wiegt schwerer als die einfache Rechtsdurchsetzung. Oberste Priorität haben die Verfassung und ihre Wertentscheidungen. Die Vertreter dieser Polizeiphilosophie setzen ihren wertbewußten 'Verfassungslegalismus' dem formaljuristischen Legalismus der Staatspolizei entgegen. Der Grundgedanke ihrer Einsatzphilosophie lautet: Die Polizei muß den demokratischen Rahmen der Veränderungsmöglichkeiten schützen. Der Bürger ist Subjekt politischer Veränderung und nicht Objekt staatlichen Handelns. An die Stelle der Gemeinwohlorientierung der Staatspolizei tritt ein individualisiertes und bürgerzentriertes Selbstverständnis. Die 'Bürgerpolizisten' verstehen die Polizei weniger als eine Institution der Regierung als vielmehr der Verfassung und der Republik. "To serve the people rather than the state" lautet das aus angelsächsischer Polizeitradition stammende Motto dieser Programmatik

(Busch et al. 1990: 18). Typische Argumentationsmuster einer republikanischen Polizeiphilosophie sind die ständige Betonung des Primats der Politik und des Vorrangs von politischen Lösungen vor operativ-taktischen 'Ersatzmaßnahmen' der Polizei und insbesondere der Leitsatz, daß die Polizei zur Bewahrung der demokratischen Veränderungschancen Demonstrationen zu schützen hat. Die Eingriffsmethoden sind vom Anspruch der Zivilität gekennzeichnet; Sprache und Kommunikation gelten als die Haupteinsatzmittel einer Bürgerpolizei; Gewaltanwendung soll Ultima ratio bleiben.

Wie aus der Vorstellung der zwei Polizeiphilosophietypen ersichtlich wird, ist die Bestimmung der Funktion der Polizei in Staat und Gesellschaft in das allgemeine Demokratie- und Staatsverständnis der Autoren eingebettet; Staats-, Demokratie- und Polizei(-selbst-)verständnis lassen sich nicht voneinander trennen.

Mit Hilfe dieser Begriffsklärungen ist die Voraussetzung dafür geschaffen, vier **Thesen** vorzustellen, die wichtige Glieder meiner weiteren Argumentationskette bilden. Diese Thesen entwickelte ich in einer früheren Arbeit über das polizeiliche Selbstverständnis (Winter 1991). In dieser Studie analysierte ich die polizeiliche Diskussion über Polizeiphilosophie und Protest policing von 1960 bis 1990. Mittels einer qualitativen Inhaltsanalyse untersuchte ich die Fachorgane *Die Polizei* und *Schriftenreihe der Polizei-Führungsakademie* und vier Tagungsprotokolle der Polizei-Führungsakademie.[2] In den Dokumenten publizieren Angehörige aus dem Sicherheitsapparat; das bedeutet, die Texte geben 'nur' deren Perspektive, deren Konstruktion der Realität wider. Vorgestellt werden also nicht Handlungstypen oder -muster, sondern Deutungs-, Einstellungs- und Argumentationfiguren der Verfasser.

Die erste These ist: 'Die' Polizei gibt es so nicht; es existieren Meinungsverschiedenheiten innerhalb der Polizeiführungsschicht bezüglich der Polizeiphilosophie, der Gesellschaftsdiagnose, der Einsatzphilosophie und der Protestdiagnose. Trotz dieser Pluralität ist das Meinungsspektrum innerhalb der Polizei relativ eng[3]; viele Argumentationsfiguren und Deutungsmuster gehören zum Allgemeinrepertoire der Polizeiführer.

Die beiden folgenden Thesen betreffen die Entwicklungstendenzen im Polizeidiskurs in den drei Jahrzehnten. Die zweite These lautet: Es fand auf der Ebene der Polizeiphilosophie ein

---

2 Die Datenbasis besteht aus 31 Jahrgängen (1960 bis 1990) der monatlich erscheinenden Zeitschrift *Die Polizei*, 15 Jahrgängen (1976 bis 1990) der vierteljährlich erscheinenden *Schriftenreihe der Polizei-Führungsakademie* und vier Tagungsprotokollen (Seminarberichte) der Polizei-Führungsakademie: Polizei-Institut Hiltrup (1971), Polizei-Führungsakademie (Hg., 1986a, 1986b, 1987a). Neben diesen Quellen wurden auch noch andere Fachzeitschriften wie die *Bereitschaftspolizei-heute*, die *Kriminalistik* und die PDV 100 zur stichprobenartigen Kontrolle der Interpretationsergebnisse herangezogen. Dieselben Quellen wurden (neben vielen anderen) auch für diese Untersuchung verwendet. Siehe die Vorstellung der Polizeifachzeitschriften und sonstiger Dokumente in Kapitel V, Abschnitt 2 und die Auflagenstatistik und die Kurzprofile der ausgewerteten Polizeifachzeitschriften in Anhang 2.

3 Was natürlich unter anderem auch am offiziösen Charakter der Quellen liegen mag, der nur ein begrenztes Meinungsspektrum zuzulassen scheint. Ob man allerdings mit extremen Meinungen die Karriereleiter in der Polizei oder in der Ministerialbürokratie 'hinaufklettern' kann, ist fraglich. Die grundsätzliche Bejahung des politischen Systems und dem Staat, dem man 'dient', sind für den beruflichen Aufstieg vorauszusetzen.

Wandel von einer etatistischen, exekutivorientierten und autoritären Staatspolizei in Richtung einer republikanischen, grundrechtsfreundlichen Bürgerpolizei statt.[4] Drittens ist auf der Ebene des Protest policing eine Ausweitung der polizeilichen Toleranz gegenüber unkonventionellen Protestformen festzustellen. Inwieweit sich diese einsatzphilosophische Tendenz in der Praxis des Protest policing tatsächlich auch manifestiert und damit verifiziert werden kann, kann nur durch Beobachtung polizeilichen Handelns geklärt werden.

Die vierte These lautet: Von 1960 bis zur staatlichen Vereinigung definierte die bundesdeutsche Polizei ihre Position und Funktion in Staat und Gesellschaft über den Aufgabenbereich Protest policing. Polizeiphilosophie und Einsatzphilosophie sind wechselseitig miteinander verschränkt, die Entwicklung der Polizeiphilosophie (wie sie in These 2 zusammengefaßt ist) ist nicht von der Entwicklung der Einsatzphilosophie (siehe These 3) zu trennen.

Diese vier Thesen werde ich im folgenden näher erläutern, indem ich die Geschichte der Polizeidiskussion zusammengefaßt vorstelle.[5] Die Entwicklung der Polizeidiskussion seit 1960 kann grob in **vier Phasen** strukturiert werden. Die Abgrenzung der Phasen voneinander orientiert sich nach Inhalt und Intensität der Diskussion in der Polizei. Die Grenzen zwischen den Phasen zu ziehen, ist angesichts der fließenden Übergänge schwierig; die Jahresangaben dienen deshalb vornehmlich der Orientierung. Die erste Phase beginnt sicherlich schon vor

---

4 Mayntz stellt einen ähnlichen Wandel im Berufsethos des gesamten öffentlichen Dienst fest: "In seinem nach außen gerichteten Handeln verschiebt sich das funktionelle Selbstverständnis des Personals im öffentlichen Dienst grob formuliert auf der Achse vom Staatsdiener zum 'Bürgeranwalt', wobei dieser Prozeß beim Personal der Ministerialverwaltung und demjenigen der Vollzugsverwaltung ihren unterschiedlichen Funktionen entsprechend jeweils etwas Verschiedenes bedeutet. Im Bereich der Vollzugsverwaltung kann man den stattfindenden Einstellungswandel als eine zunehmende Publikumsorientierung beschreiben" (Mayntz 1985: 174). "Die Richtung, in die sich das funktionelle Selbstverständnis des Ministerialbeamten verändert, könnte man als Gemeinwohlorientierung bezeichnen. Danach ist der Ministerialbeamte weniger einer bestimmten Regierung beziehungsweise einem bestimmten Minister als dem allgemeinen öffentlichen Interesse oder dem Gemeinwohl verpflichtet und von daher berechtigt, seine in der Sache abweichende Meinung derjenigen seines Ministers entgegenzusetzen" (Mayntz 1985: 175).

5 Die Geschichte der Protestbewegungen in der Bundesrepublik aus nicht-polizeilicher Sicht wird in zahlreichen Aufsätzen und Monographien widergegeben, von denen hier nur einige wichtige genannt werden sollen: Eine umfassende Chronologie des Protest policing von 1975 bis 1987 aus der Sicht der Protestierenden stellt Brand vor (1988: 171 ff.); eine Perspektive der Autonomen gibt Geronimo 1990 wieder. Scheerer (1988) beschreibt in einem historischen Abriß die Linke in der Bundesrepublik, wobei der Verfasser besonders die Entwicklung zum Links-Terrorismus zu erklären versucht; in eine ähnliche Richtung zielt das Buch von Sack und Steinert (1984). Eine Geschichte der Protestbewegungen aus der 'Feder' von Bewegungsforschern ist bei Brand, Büsser und Rucht (1986) nachzulesen. Zu den Auseinandersetzungen rund um die Hausbesetzungen Ende der 70er, Anfang der 80er Jahre in Berlin, Zürich und Amsterdam siehe CILIP (1981a). Im 'Polizeibuch' der AG Bürgerrechte (Busch et al. 1985: 328 ff.) finden sich Fallstudien zu Protestereignissen und Polizeieinsätzen. Visuelle Eindrücke von Polizeieinsätzen im Kontext von Aktionen der Anti-Atomkraft-Bewegung vermittelt der Fotoband von Zint (1981). Jungwirth (1986) hat eine Bildgeschichte der Protests und damit auch der Polizeieinsätze in der Bundesrepublik seit ihrem Bestehen zusammengestellt.

1960; das Datum 1960 ergab sich aus der von mir vorgenommenen zeitlichen Restriktion des Datenmaterials.

## 2 Phasen und Entwicklungstendenzen der Polizeidiskussion zwischen 1960 und 1990

### 2.1 Phase 1: 'Era of good feeling' 1960-1967

Phase 1 läßt sich in zwei Abschnitte untergliedern, nämlich in den Zeitraum bis 1961, in der Ruhe und Ordnung herrschte, und in die Jahre 1962 bis 1967, in der sich die Vorboten der politischen Unruhe ankündigen. Fairchild bezeichnet diesen Zeitraum auch als "era of good feeling" (1988: 43): Wirtschaftswachstum und innenpolitische Ruhe charakterisieren diese Periode der Stabilität in der Geschichte der Bundesrepublik und in der Geschichte des polizeilichen Selbstverständnisses. Dies äußert sich in einer Zufriedenheit der Autoren mit der Staats- und Gesellschaftsordnung. In diesem Zeitraum von 1960 bis 1967 ist das Gesellschaftsbild der Polizei im Vergleich zu den späteren Phasen in hohem Maße homogen. Die soziale Welt der Autoren ist in Ordnung - noch in Ordnung; Staat und Gesellschaft befinden sich in ihren Augen im Lot; die Polizeiführer identifizieren sich mit dem Staat. Es gab in dieser Zeit keinen nennenswerten politischen Protest, der auf der Straße ausgetragen wurde. Die letzte große Protestwelle, die sich gegen die atomare Bewaffnung der Bundeswehr 1957/58 richtete[6], ist inzwischen längst verebbt. Allmählich tauchen aber Vorboten der Störung dieses Gefüges auf: Jugendkrawalle, insbesondere die sogenannten Schwabinger Krawalle im Juni 1962, und später der langsam aufkeimende Protest der Studenten. Eine Ordnung bricht für die **Traditionalisten** - wie ich diese Verfechter einer staatsorientierten, am Status quo festhaltenden Polizeiphilosophie nenne - erst allmählich, in Phase 2 dann rapide zusammen. Die Gegenposition zu den Traditionalisten bilden die (von mir so bezeichneten) **Reformer**, die mit ihrer neuen flexiblen und weniger konfrontativen Einsatzkonzeption, auch 'Weiche Welle' genannt, eine Alternative zur herkömmlichen, eskalationsfördernden Polizeitaktik aufzeigen wollen. Der Konflikt zwischen den Traditionalisten und den Reformern dominiert auch noch den Anfang der Phase 2.

Ab 1961 entwickelt sich allmählich eine Debatte über den **Kombattantenstatus** der Polizei (Schwerpunkt **1961-1963**). Sie dreht sich um die Frage, ob die Polizei den Streitkräften zugerechnet werden soll, die nach der Haagener Landkriegsordnung im Kriegsfall einen gewissen völkerrechtlichen Schutz genießen.[7] Ist die Polizei eine militärische Institution oder ist sie ein Teil der inneren, zivilen Verwaltung? Im Kern ist diese Diskussion um den Kombattantenstatus eine Auseinandersetzung um den militärischen versus zivilen Charakter der Polizei. Das Stichwort der Debatte lautet: der "Granatwerfereinsatz der Polizei" (*DP* 9/1961: 257).[8] Insbesondere bei den Verbänden der Bepo und des BGS kommt dieser

---

6 Die 'Kampf-dem-Atomtod-Kampagne', vgl. Brand/Büsser/Rucht (1986: 52 ff.).

7 Siehe auch Kapitel II, Abschnitt 1.2.

8 Jene Granatwerfer sollten nach einem Beschluß der IMK von 1969 nicht mehr zum Waffenarsenal der Bepo zählen (Busch et al. 1990: 26). Möglich machte dies die Notstandsgesetzgebung 1968. Durch die Bundeswehr als militärischen Sicherheitsanker im Innern konnten die Truppenpolizeien entmilitarisiert und verpolizeilicht werden. Vgl. Schneider (1986). Siehe Kapitel II, Abschnitt 1.2.

paramilitärische Charakter zur Geltung: In Manövern spielen diese Einheiten Umsturzszenarios durch[9]; das gefürchtete Feindbild liefert der Kommunismus im Osten und seine Unterstützer und Partisanen im Westen. Gerade die reformorientierte Gewerkschaft der Polizei und ihr damaliger Vorsitzender Kuhlmann machen sich für eine zivile Polizei stark. "Polizei ist nicht Militär" (*DTP* 7/1992: 12) lautet Kuhlmanns polizeipolitischer Wahlspruch.[10] Im Kontext dieser Diskussion geht es nicht nur um das Berufsbild und die Berufsinhalte, um die Ausrüstung und Bewaffnung der Polizei, um den inneren Führungsstil, das "innere Gefüge" (*DP* 12/1961: 357) und den "Korpsgeist" (*DP* 9/1961: 258), sondern auch um polizeiphilosophische Fragen. Etliche Tagungen über die geistige Neuorientierung der Polizei finden statt. 1963 klingt diese Diskussion in der Zeitschrift *Die Polizei* über den militärischen Charakter ab.

**1962 bis 1965** ist die Polizei im größeren Ausmaß mit **Jugendkrawallen** beschäftigt. Die polizeilichen Einsätze, in erster Linie die Polizeimaßnahmen im Rahmen der Schwabinger Krawalle im Juni 1962, sind wegen ihrer Unverhältnismäßigkeit und Brutalität sehr umstritten.[11] Vehemente Kritik der Öffentlichkeit und der Medien und eine Flut von Anzeigen[12] gegen die eingesetzten Polizisten wegen Körperverletzung im Amt nagen am Selbstverständnis der Polizei. Die Polizei rückt im Gefolge der von ihr ausgegangenen Übergriffe und gewalttätigen Überreaktionen in den Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit. Die Kritik von außen initiiert eine Kontroverse um den taktischen Umgang mit solchen neuartigen Phänomenen: Die eine - traditionalistische - Seite fordert eine harte Gangart, um "anarchistische Auswüchse im Keim zu ersticken und weitere abschreckende Exempel zu statuieren" (*DP* 3/1964: 74). Die reformerische Gegenseite plädiert für eine "Weiche Welle" (*DP* 10/1967: 319). Ihr Motto: "Ohne Knüppel, und daher umso besser!" (*DP* 10/1967: 319). Im Verlauf dieses Streits werden dann auch allgemeine Fragen der Polizeiphilosophie thematisiert.

Die Erfahrungen von Schwabing sind für den polizeilichen Lernprozeß bundesweit von großer Bedeutung. Das Beispiel Schwabing zeigt im übrigen auch, daß die polizeiliche Lernprozesse auf konkreten Einsatzerfahrungen basieren, also immer reaktiv sind. Organisatorisch-taktische Konsequenz der Schwabinger Krawalle ist die Kreation der Münchner Linie des Polizeipräsidenten Manfred Schreiber, die eine den Ereignissen angepaßtere Methode des Protest policing verspricht. Dies heißt: mehr Gelassenheit gegenüber unkonventionellem Verhalten der Jugendlichen und weniger spektakuläre Gewalteinsätze, die in der Öffentlichkeit zu legitimieren wären; eine mobile Pressestelle zwecks Öffentlichkeitsarbeit und - sehr wichtig - der Polizeipsychologische Dienst werden institutionalisiert. Die Krawalle

---

9 Eine Aufstellung der Übungsszenarien des Bundesgrenzschutzes und der Länderpolizeien ist bei Werkentin (1984: 211 ff.) nachzulesen.

10 Siehe auch Kapitel II, Abschnitt 1.2.

11 Die Taktik der Polizei sei die der Bayerischen Landespolizei von 1932 gewesen, meint der damalige Münchner Polizeipräsident Schreiber im Rückblick: "Aufsitzen - Ausrücken - Absitzen - Räumen - Einrücken - Essenfassen" (*SPFA* 3-4/1995: 63).

12 140 Anzeigen wurden gegen die in Schwabing eingesetzten Polizeibeamten erstattet; nur vier Urteile sind aufgrund dieser Anzeigen ergangen (*DP* 2/1965: 34). Vgl. hierzu die Aussagen über die mangelnden Kontrollmöglichkeiten polizeilichen Handelns durch betroffene Bürger in Kapitel II, Abschnitt 2.3.

selbst werden von Schreiber als "massenpsychotisches Ereignis" (*DP* 2/1965: 33) charakterisiert; in der Konsequenz erhält die Polizeipsychologie erstmals den Auftrag, in Führungs- und Einsatzfragen beratend mitzuwirken (Trum 1981: 701).[13] Doch nicht nur kommunikationstechnisch, sondern auch auf dem Gebiet der Einsatz- und Führungsmittel und des Personals werden Maßnahmen zur Steigerung der polizeilichen Effizienz ergriffen. In Folge der Krawalle werden die technischen Ressourcen aufgerüstet; ein zusätzlicher Wasserwerfer und ein beweglicher Fernsehwagen (zwecks Beweismittelsicherung) werden angeschafft; und auf der Personalseite werden ein Foto- und Filmtrupp zur Sicherung von Beweismitteln, ein Sonderkommando aus Schutzpolizeibeamten in Zivil zwecks Verfolgung von Straftätern und zwei Einsatzzüge für den geschlossenen Einsatz eingerichtet; außerdem wird die Ausbildung der Beamten im geschlossenen Einsatz verstärkt. Auch die Führungsstrukturen der Polizeispitze werden nach den Erfahrungen von Schwabing reformiert; eine stabsähnliche Abteilung soll den Polizeipräsidenten in seiner Leitungstätigkeit unterstützen.

Die Akzeptanz von Protest policing in der Öffentlichkeit wird seit diesen heftigen Auseinandersetzungen zum zentralen Dauerproblem für die Polizei. Die Diskussion über die Jugendkrawalle geht fast nahtlos in die Erörterung des eher als politisch motiviert zu bezeichnenden Protests der Studenten über. **1965** finden die **ersten Studentendemonstrationen** statt. Anlaß der ersten von der Zeitschrift *Die Polizei* rezipierten Demonstration ist die Tariferhöhung im öffentlichen Personen-Nahverkehr in Heidelberg (*DP* 5/1965: 139-143).

In Phase 1 (1960-67) ist das polizeiliche Selbstverständnis stark etatistisch geprägt; die Traditionalisten, gewissermaßen 'Polizisten vom alten Schlag', beherrschen die Diskussion. In der Identifikation der Polizei mit dem Staat wird die Autorität des Staates mit der Autorität der Polizei gleichgesetzt. Die Autoren sprechen vom Staatsbewußtsein, das dem Bürger anerzogen werden müsse, als Bollwerk gegen den gemeinwohlschädigenden Egoismus, der nur den Gleichklang zwischen Staat und Gesellschaft störe. Dahinter liegt die Idee, daß Staat und Gesellschaft sich in einer harmonischen Einheit befänden. Die Exekutive wird als Kern des Staates überhöht; analog dazu betrachtet sich die Polizei als 'Meta-Institution', als eine über gesellschaftlichen Belangen stehende Instanz. So stellt die Polizei für Stiebitz "die seelische, sittliche und politische Natur seines (des Bürgers; M.W.) Staates" dar (*DP* 12/1961: 360). Die erste Pflicht der Polizei besteht im Schutz der Allgemeinheit - und das war im damaligen Gesellschaftsverständnis die staatliche Ordnung. Die Polizei in Jahren 1960 bis 1967 kann daher in ihrem Selbstverständnis dem Typus der Staatspolizei zugeordnet werden; die dominierenden Traditionalisten sind 'Staatspolizisten' der 60er Jahre. Allerdings gibt es auch schon in Phase 1 Kräfte, die eine Abkehr von militärischen Traditionen und eine Zivilisierung polizeilicher Strukturen und Handlungsmuster fordern - die Reformer.

---

13 Siehe Kapitel II, Abschnitt 3.7.

## 2.2 Phase 2: Umbruch und Reform 1967-1972

Phase 2 läßt sich in zwei Abschnitte aufteilen: erstens in die Zeit der Unruhe und des Umbruchs von 1967 bis 69 (bedingt durch die Studentenrevolte) und zweitens in die Reformära von 1970 bis 72. Das 'Good feeling' der Phase 1 weicht einer gewissen Unzufriedenheit der Traditionalisten mit Staat und Gesellschaft; eine Ordnung bricht zusammen. 'Rocker', 'Hippies', 'Gammler' und 'Politprovos' zerstören die harmonische Welt ihres Konsenses zwischen Regierung und Regierten, zwischen Staat und Gesellschaft. Die Identifikation der Polizei mit dem Staat und seiner Gesellschaft - wesentliches Moment des polizeilichen Selbstverständnisses aus Phase 1 - erleidet eine schwere Krise.

Den Beginn der neuen Phase datiere ich auf den Juni des Jahres 1967. Nachdem der Polizist Kurras bei der Demonstration gegen den Schah-Besuch in Westberlin am 2. Juni den Studenten Benno Ohnesorg erschossen hat[14], ändert sich das Diskussionsklima in der Polizei schlagartig; eine heftige Kontroverse zwischen den Reformern und den Traditionalisten entbrennt. Zwischen beiden Lagern kristallisieren sich tiefgehende Differenzen in den Einsatz- und Polizeiphilosophien heraus. Der Diskussionsstil wird offensiver und aggressiver, insbesondere die Traditionalisten argumentieren in Rückzugsgefechten kämpferisch, ja verbissen. In Phase 1 waren die Reformer noch recht schwach vertreten; jetzt, da die Dynamik der Ereignisse die Polizei in den Brennpunkt der öffentlichen Aufmerksamkeit schiebt, gewinnt die Fraktion der Reformer in der Diskussion langsam die Dominanz.

Ursache der intensiven Diskussion ist der starke Protest der Studenten. Das Jahr **1968**, die Auseinandersetzung mit der **Studentenrevolte** und der **Außerparlamentarischen Opposition (APO)**, bildet den größten Einschnitt in der Diskussion der letzten 30 Jahre und damit auch für die weitere Entwicklung der Polizei. Ein Grundrecht wird entdeckt![15] "Noch anfangs der sechziger Jahre konnte man in den Lehrbüchern über Staatsrecht, Politik und Verfassungslehre das Stichwort 'Demonstration' vergeblich suchen" (*DP* 7/1970: 213). Nach bisherigen Rechtsverständnis stand die Demonstrationsfreiheit unter einem sehr weitreichenden exekutiven Ordnungsvorbehalt, der die Anmeldungspflicht der Veranstalter zu einer Genehmigungspflicht werden ließ (CILIP 1983b: 5). Das Phänomen (politische) Demonstration überrascht die Polizei und avanciert zu einem zentralen Thema im Polizeidiskurs, weil die Polizei und ihre Einsätze, wie schon zur Zeit der Schwabinger Krawalle, in das Rampenlicht der öffentlichen Aufmerksamkeit gerät, und zwar in einem Maße, wie es vorher nicht für möglich gehalten wurde.[16] Image- und Legitimationsprobleme der Polizei sind die Folge der öffentlichen Kritik an den brutalen Polizeimethoden gegenüber den studentischen Demonstranten; die Diskussion in der Polizei erreicht ihren Höhepunkt.

---

14 Für die Entwicklung der Studentenbewegung besitzt dieses Datum eine hohe Bedeutung: "Der 2. Juni 1967 markiert den Sprung vom lokalen Protest zur bundesweiten Revolte" (Scheerer 1988: 262). Der Polizeieinsatz am 2. Juni selbst wird übrigens in den Quellen nicht besprochen.

15 Vgl. Gintzel (*DP* 7/1968: 213 ff.)

16 Zur Kritik der Öffentlichkeit an der Brutalität der Polizeieinsätze und dem daraus resultierenden polizeilichen Imageverlust siehe Hoffmann (1968: 1268 f., 1281).

1968 wird in den Artikeln zunächst die Frage diskutiert, wie die Polizei mit dem Protest umgehen soll. Die Debatte zwischen Traditionalisten und Reformern konzentriert sich - wie schon in Ansätzen in Phase 1 - auf eine Gegenüberstellung von repressiver und flexibler Strategie. Aufgrund ihres Erfolges in München und wohl auch aufgrund der Änderung der politischen 'Großwetterlage' (für die der sozial-liberale Regierungswechsel in Bonn 1969 ein wichtiges Signal ist) setzen sich die Vorstellungen der Münchner Linie durch. Parallel zum Streit über die Einsatzkonzepte entwickelt sich eine Kontroverse über die (politische) Einschätzung der protestierenden Studenten. Die zwei folgenden Zitate spiegeln das Meinungsspektrum, die Bandbreite der Protestdiagnose der Diskutanten wider: "Die studentische Jugend stellt ein ausgesprochen starkes demokratisches Potential in der Bevölkerung dar" (*DP* 12/1969: 377), meint ein Angehöriger der 'Reformfraktion'. Ein Polizeioberschulrat vom alten, traditionellen 'Schlag' hält dagegen: "Wenn heute Demonstranten schreien, 'Huber (Kultusminister) muß weg' oder 'Amis raus', sind sie mit dieser Heilsbotschaft nicht sehr weit weg von der SA mit ihrem 'Die Juden sind an allem schuld'" (*DP* 7/1970: 214 f.).

Nicht zuletzt durch die aufkommenden Demonstrationen, die ab Phase 2 zur Normalität in der Bundesrepublik werden und aus dem Aufgabenrepertoire der Polizei nicht mehr wegzudenken sind, muß sich auch das Demokratie- und das Polizeiverständnis ändern. "Opas Demokratie ist kaum mehr praktikabel!" lautet denn auch die Einsicht von Polizeiführer Schuster (*DP* 5/1969: 137). Demonstrationen und soziale Konflikte lassen die Diskrepanz zwischen Staat und Gesellschaft für die Polizeibeamten offensichtlich werden. Der harmonistische Glaube der Traditionalisten an die Identität von Staat und Bürgern wird durch die Praxis des Protest policing widerlegt. Vor 1968 waren Demonstrationen der Polizei weitgehend unbekannt. Zwar gab es schon vor der Studentenbewegung politische Versammlungen und Aufzüge, die sich jedoch in ihrer straff geführten Organisation, für deren Verlauf ein Versammlungsleiter verantwortlich zu machen war, mit dem spontanen und damit für die Polizei unkalkulierbaren Charakter der 68er Demonstrationen nicht zu vergleichen sind. Massenaufläufe wurden mit kommunistischen Revolutions- und Umsturzversuchen assoziiert. Deshalb kamen Demonstrationen pauschal einer potentiellen Störung der öffentlichen Ordnung gleich; die Aversion gegen Massenansammlungen (in Anlehnung an Le Bons Massenpsychologie[17]) als irrational-tierisch und daher potentiell gefährlich, rundeten das negative Bild ab: "Der Fachmann spricht von primitiv-reaktiven Verhalten. (...) Hier ist zweifelsohne ein Rest des einstigen Herdentriebs aus Urzeiten zu erkennen" (*DP* 4/1964: 103).

Mit diesem massenpsychologischen Verständnis von außerparlamentarischem Protest begegnet die Polizei der Studentenrevolte. Strenge Auflagen, wie beispielsweise die Aufforderung an die Demonstranten, in Dreierreihen zu gehen (Böhlke 1971: 10)[18], beschränken die Freiheit der Demonstranten. Übertretung und andere Ordnungswidrigkeiten verfolgt die Polizei streng. Die Schwelle für den polizeilichen Gewalteinsatz liegt sehr niedrig; die Polizei schritt schon bei kleinen Abweichungen vom angemeldeten Marschweg ein. Dieser schnelle 'Griff zur Gewalt' ist auch Ausdruck der polizeilichen Ratlosigkeit über

---

17 Le Bon (1982), im Original erstmals 1895 veröffentlicht.

18 Nach dem damaligen Rechtsverständnis hatte die Reibungslosigkeit des Verkehrs Vorrang vor einer ungehinderten Ausübung der Demonstrationsfreiheit (Kutscha 1986: 19).

das Problem, wie dieses neue Phänomen der 'ungeordneten', teilweise im Laufschritt absolvierten Demonstrationen - disziplinierte Aufmärsche, Paraden und Fronleichnamsprozessionen gab es ja auch schon vorher - einzuschätzen und wie damit umzugehen ist.[19] Aufgrund dieser Hilflosigkeit bestimmt auch die politische Abneigung der Polizeiführer und eine im Zweifelsfalle ordnungsdominante, sprich gewalttätige 'Lösung' die Einsätze der Polizei.

Das einsatztaktische Versagen und die heftige öffentliche Kritik der Polizei forcieren die Durchsetzung einer neuen Einsatzphilosophie Ende der 60er Jahre. Mit dieser neuen einsatzstrategischen Ausrichtung wird die Demonstrationsfreiheit von der Polizei als Grundrecht, wie es bereits seit Beginn der Republik in der Verfassung steht, de facto auch anerkannt. Die **Neue Linie** - so bezeichne ich die neue Einsatzkonzeption - markiert den Wendepunkt im polizeilichen Denken von der 'paramilitärischen' Aufstandsbekämpfung zum 'polizeilichen' Protest policing. Nicht mehr gegen die Demonstration als Ganzes soll sich polizeiliches Handeln richten, sondern gegen die sogenannten Störer und Gewalttäter in der Demonstration. Der Schutz der Versammlung zählt nun zu den Aufgaben der eingesetzten Polizei. Die in der Verfassung verbürgte Versammlungsfreiheit verpflichtet die Polizeiführer, Demonstrationen zu billigen - auch wenn sie die politischen Motive der Demonstranten teilen nicht. Autoren umschreiben in der Retrospektive die negativen Folgen der Umstellung als einen Prozeß, in dem die Polizei ihr 'Lehrgeld' zu zahlen hatte[20]: "Die Polizei mußte erkennen, daß die herkömmlichen Grundsätze der Polizeiverwendung in dieser Phase des Demonstrationsgeschehens den psychologischen Erfordernissen oftmals nicht gerecht wurden. Insbesondere während dieser Zeit hat sie eine Menge Lehrgeld zahlen müssen, weil sie sich immer wieder als Aggressionspartner anbot und in dem Bestreben, überholte Vorstellungen von Sicherheit und Ordnung gewährleisten zu müssen, oftmals die Auseinandersetzung suchte, obgleich sie vermeidbar gewesen wäre" (Polizei-Institut Hiltrup 1971: 4).[21]

Mit der Zeit verlagert sich die Diskussion dann aber auch weg vom Protest policing zu allgemeineren Themen wie die vorrangige Bindung der Polizei an die Verfassung,

---

19 Zum Wandel der Demonstrationsformen und des Demonstrationsverständnisses siehe Narr (1983b).

20 Leidtragende der negativen Folgen waren aber wohl auch die Demonstranten, die Willkür und Unverhältnismäßigkeit polizeilichen Handelns über sich ergehen lassen mußten. In seiner Analyse der Ereignisse um die Anti-Schah-Demonstrationen in Berlin vom 2. Juni 1967 kommt Sack zu dem Schluß, daß der Polizeieinsatz die Beziehungen zwischen den Studenten und der Polizei für Jahre zerstört habe und die Brutalität der Polizei für die Studenten von nun an eine ausgemachte und erwartete Tatsache gewesen sei (1984: 109).

21 Die Polizei übte in den paramilitärisch inszenierten Manövern, deren Hintergrund kommunistische Umsturzszenarios darstellten, den Krieg gegen Partisanen. Die unkonventionellen Aktionen der Studenten brachten daher die Polizei mit ihrer starren konfrontativen Einsatzphilosophie oftmals in die Rolle eines brutalen, plumpen Goliaths. Die Polizei wußte nicht, wie sie sich Demonstranten und Demonstrationen gegenüber verhalten sollte - insbesondere, wenn ihre Autorität offensichtlich mißachtet wurde (Scheerer 1988: 261): "Die Kampfmethode der gewaltlosen Regelverletzung erwies sich gerade angesichts der starren, leicht zu provozierenden Institutionen, die man damit herausforderte, als überaus nützlich. Denn die Überreaktionen kamen mit absoluter Sicherheit. Und mit derselben fast mechanischen Gewißheit brachte der Schlagabtausch immer größere Teile des bürgerlich-liberalen Sympathie-Potentials auf die Seite der Demonstranten" (Scheerer 1988: 257).

bürgernahes Policing etc. Die Diskussion um das politische Selbstverständnis der Polizei, um eine Polizeiphilosophie erlebt nun ihren ersten Höhepunkt.[22] Die Studentenrevolte sorgt bis zu ihrem allmählichen Niedergang nach Ende der großen Koalition (1969) für viel Zündstoff im Polizeidiskurs. Im Fahrwasser ihrer radikalen Veränderungsfreude werden Gesellschaft und auch Teile der Polizei von der Umbruchstimmung erfaßt: Einerseits befürchten Polizisten bevorstehende revolutionäre Umtriebe; andererseits werden sie von der allgemeinen Reformeuphorie der Zeit angesteckt und fordern demokratieadäquate Reformen von Staat und Polizei.[23] Zur Diskussion steht wieder verstärkt die 'Zivilisierung' der Polizei, das heißt eine Entmilitarisierung und Verpolizeilichung polizeilicher Tätigkeiten, eine Umschichtung der polizeilichen Kompetenzen und Aufgabenprofile in Richtung 'Sozialingenieur'[24] und nicht zuletzt die Rolle der Polizei im Prozeß der politischen Willensbildung (im Kontext von Demonstrationen).

Nachdem wieder Ruhe im Demonstrationsgeschehen herrscht, die Polizei langsam aus dem 'Trudeln im Sturm' der öffentlichen Diskussion herauskommt, werden weiterreichende Reformbestrebungen jenseits der Effektivierung der Polizeiarbeit abgeschmettert. Das gilt auch für den Aufgabenbereich Protest policing: Die Neue Linie setzt sich 1969 durch und gewinnt in den Richtlinien der Innenministerien autoritativen Charakter.[25] Die Neue Linie wirft - ähnlich der Münchner Linie - den dysfunktionalen Ballast des Protest policing der Traditionalisten ab, der der Polizei nur Akzeptanz- und Imageprobleme in der Öffentlichkeit verschaffte. Die Konzeption der Neuen Linie ist als ambivalent zu beurteilen: Einerseits orientiert sie sich an der Argumentation der Reformer, das Grundrecht auf Demonstrationsfreiheit als polizeiliches Schutzgut zu definieren; andererseits löst sie sich von den gesellschaftspolitischen Forderungen der Reformer nach einer Demokratisierung von Staat und Polizei, wie sie beispielsweise vom Polizeiführer Hunold[26] engagiert erhoben werden. Die politische Aufgeschlossenheit den Protestierenden gegenüber, wie sie noch die Reformer pflegten, ist damit einer instrumentell-taktisch geprägten Gegnerschaft zu den sogenannten Störern gewichen, die es mittels flexibler, effektiver Einsatztaktiken, verbesserter Ausrüstung (Wasserwerfer, Tränengas etc.) und unterstützt von psychologischen Methoden zu 'bekämpfen' gilt.[27] In Phase 3 (1973-79) ist diese Haltung verstärkt festzustellen.

Politische Demonstrationen bilden von nun an einen festen Aufgabenbereich in der polizeilichen Praxis. Trotzdem sind viele Polizeiführer gegenüber diesem Phänomen Demonstration weiterhin negativ eingestellt. Die Assoziation von Demonstranten und Störern bleibt lebendig; sie kommt in der instrumentell geprägten Perspektive der Polizeiführer auf die Protestierenden und ihre Aktionen zum Ausdruck. Die Aufmerksamkeit konzentriert sich

---

22 Vgl. Boldt (1992: 34).

23 Zu den radikalen Vertretern der Reformern zählt insbesondere auch der spätere BKA-Präsident Horst Herold; siehe Kapitel III, Abschnitt 3.

24 Zum Konzept des Sozialingenieurs siehe Kapitel III, Abschnitt 2. In den Artikeln über das polizeiliche Selbstverständnis kommt dieser Begriff übrigens kaum vor.

25 Für Niedersachsen siehe *DP* (1/1969: 91* f.).

26 Vgl. Hunold (1968). Siehe Kapitel III, Abschnitt 2.

27 Wobei zu berücksichtigen ist, daß auch die Demonstrationen, wie beispielsweise die 'Schlacht am Tegeler Weg' (Westberlin) am 4. November 1969, militanter als noch 1967/68 durchgeführt wurden.

auf die Störer, die von den Sympathisanten und den sonstigen Teilnehmern differenziert werden. Störungen der Ordnung, das Nichteinhalten von 'Spielregeln' der politischen Auseinandersetzung werden disziplinarisch geahndet und sanktioniert. Dem Störer als dem Gegner der Polizei wird projektiv eine instrumentelle Strategie und Taktik unterstellt, wie sie die Polizei selbst den Störern gegenüber pflegt. Das prinzipielle Mißtrauen gegenüber Demonstranten, das sich hinter dem instrumentellen Denken verbirgt, veranschaulicht folgendes längeres Zitat: "Auch den 'spontanen' Demonstrationen liegen fast immer taktische Grundsätze zugrunde, die sorgfältig erarbeitet und zumindest den Anführern der Demonstration bekannt sind. (...)

a) Bildung von Hauptquartieren, Führungskadern und Ausschüssen ohne hemmende Instanzwege mit gut funktionierendem Nachrichtensystem
b) Fertigung von Richtlinien und Lehrbüchern (...)
c) Straffe Führung durch Anführer und den Ausbau von Führungssystemen
d) Schaffung einer internen Disziplin durch Entwicklung vom Befehls- und Kommunikationsstrukturen
e) Geheimhaltung (...)
f) Umfangreicher Einsatz von (auch motorisierten) Aufklärungskräften; Abhören des Polizeifunks
g) Erkundung von Linienführungen öffentlicher Verkehrsmittel, Sackgassen, Ampelschaltungen (...) usw.
h) Anwendung der 'Taktik direkter Aktionen' durch 'Spiele wie: 'Mensch, ärgere die Polizei!' 'Knüppel aus dem Sack!' Wulle-wulle, Bulle-Bulle' (...)" (*DP* 5/1969: 102*).

Der Wandel in der Einsatzphilosophie ist eingebettet in eine **Gesamtreform der Polizei** in Richtung Effektivierung der Polizeiarbeit, Zentralisierung der Organisationsstrukturen und Ausbau polizeilicher Kompetenzen[28]. Die Diskussion der Reformära endet 1972; von da an herrscht wieder polizeipolitischer Konsens. Resultat des Reformprozesses ist 1972 das 'Programm für die Innere Sicherheit' der IMK, das 1974 nochmals modifiziert wird. Die Reform betrifft Organisationsstruktur, Polizeirecht, Ausbildung, Ausstattung, Personal, Aufgaben und Befugnisse der Polizei. Folgende Stichworte stecken den Rahmen der Polizeireform Anfang der 70er Jahre ab:

- 'Verpolizeilichung', das heißt Entmilitarisierung der Bewaffnung des BGS und der Länderpolizeien,
- Modernisierung, Effektivierung und Technisierung der materiellen Ressourcen, der Einsatzmittel (insbesondere im Bereich der Informationsverarbeitung). Die gesamte technische Ausstattung der Bepo wird ebenfalls modernisiert (Blessmann 1986: 2).
- Modernisierung und Effektivierung der Organisationsstrukturen, insbesondere der innerorganisatorischen Befehlsstrukturen auf der Führungsebene (Einrichtung von Stäben und breiteren Führungsspitzen),
- Spezialisierung in verschiedene Aufgabenbereiche und Schaffung von Sondereinheiten,
- Standardisierung der Ausstattung, der Ausbildung und der Vorschriften[29],
- 'Entföderalisierung', das heißt Zentralisierung polizeilicher Institutionen, wie dem Ausbau des BGS, des BKA oder auch der PFA,

---

[28] Vgl. Busch et al. (1985: 69 ff.). Siehe Kapitel III, Abschnitt 8.

[29] Eine wichtiges Ergebnis dieser Bemühungen ist PDV 100. Siehe Kapitel V, Abschnitt 2.2.

- Verwissenschaftlichung im Bereich der Polizeiforschung[30] und Polizeitechnologieforschung. Erkenntnisse aus verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen werden zu Zwecken polizeilicher Verwertung herangezogen.
- finanzieller und personeller Ausbau des Sicherheitsapparates[31],
- Veränderungen auf dem juristischen Gebiet. Insbesondere ist der 'Musterentwurf für ein einheitliches Polizeirecht' zu nennen.

Der Charakter der Polizeireform in Phase 2 muß als technokratisch-organisatorisch bezeichnet werden; es handelte sich um keine Reform der Inhalte (so auch Ahlf in *DP* 5/1989: 111 f.). Eine demokratische Reform, wie von einigen Polizeireformern gefordert wurde, fand also nicht statt; was blieb, war eine "verbesserte bürokratische Effizienz" (Busch et al. 1985: 441). Die AG Bürgerrechte vermutet, "(...) daß es sich bei der Polizeireform um den repressiven Ersatz der gescheiterten 'inneren Refomen' handelt" (Busch et al. 1985: 65), wie den Reformen im Bildungs-, Verwaltungs- und Sozialbereich. Resultat der Polizeireform war eine Modernisierung und Effektivierung der Polizeiarbeit; sie kappte nur die dysfunktionalen Überhänge polizeilichen Denkens und Handelns; im Protest policing wurden kontraproduktive Strategien und Einsatzgrundsätze (massiver Gewalteinsatz bei niedriger Einschreitschwelle) ausrangiert. Die Polizeireform schuf die materiellen Voraussetzungen für die Neue Linie durch eine Entmilitarisierung der Bewaffnung: CN-Gas, Wasserwerfer, Helme und Schilder wurden angeschafft beziehungsweise verbessert; in Demonstrationseinsätzen nie verwendete Granatwerfer und Maschinengewehre wurden verschrottet. Zwar basiert die Neue Linie auf demokratiefreundlichen Grundsätzen, sie hat sich jedoch in ihrem instrumentellen Denken vom demokratischen Verständnis der Reformer gelöst. Instrumentelle Perspektve heißt, der politische Charakter der Demonstrationen wird geleugnet, indem strategisch-taktische Faktoren in den Vordergrund gerückt werden. Das Ergebnis war die Effektivierung und Anpassung polizeilicher Maßnahmen an das Protestgeschehen. Die herkömmlichen Methoden des Protest policing schadeten der Akzeptanz und dem Image der Polizei in der Bevölkerung; der häufige und willkürlich anmutende Einsatz von Gewalt kostete die Polizei in der Öffentlichkeit Legitimation. Die Einsicht, daß Protest policing nicht nur im Polizeieinsatz selbst, sondern auch im öffentlichen Diskurs über den Einsatz stattfindet, setzte sich langsam durch. "Es gilt für die Polizei nicht, eine Schlacht zu gewinnen, sondern sie zu vermeiden" (Polizei-Institut Hiltrup 1971: 7). Deshalb habe der Polizeibeamte täglich und immer wieder zu lernen, so der damalige Berliner Polizeipräsident Hübner Ende der dritten Phase, "(...) daß eine Straßenschlacht immer eine verlorene Schlacht f. d. (für die; M.W.) Demokratie" sei (*DP* 7/1979: 214).[32] Nicht nur für die Demokratie, sondern auch für das Image der Polizei sind gewalttätige Auseinandersetzungen nicht förderlich; stets droht öffentliche Kritik an solchen polizeilichen Maßnahmen die Legitimation polizeilichen Handelns zu unterlaufen.

---

30 Hier im Sinne von Forschung für Belange der Polizei.

31 Siehe Kapitel II, Abschnitt 3.3.

32 Bekannt von Hübner ist vor allem sein Plädoyer für eine die Gewalt der Straße 'abschöpfende' Polizei (*DP* 2/1986: 49). Siehe auch Kapitel III, Abschnitt 8 und Kapitel IX, Abschnitt 2.4.

## 2.3 Phase 3: Konsolidierung 1973-1979

Phase 3 läßt sich in zwei Abschnitte unterteilen: in die Reformstabilisierungs- und Konsolidierungsphase von 1973 bis 1974 und in die Phase der Terrorismusbekämpfung von 1974 bis 1979. Nach den unruhigen Zeiten der Studentenrevolte, nachdem 1972 die innerpolizeiliche Diskussion allmählich verebbte, kann die Phase von 1973 bis 1979 als relativ ruhig bezeichnet werden. Die Polizei sieht sich nicht - was ab 1975 etwas relativiert werden muß - im Rampenlicht einer kritischen Öffentlichkeit.

Die Implementierung der Polizeireform durch das 'Programm für die Innere Sicherheit' 1974 und die kräftige Erhöhung der staatlichen Ausgaben für die innere Sicherheit[33] geben kaum Anlaß, über Polizeiphilosophie zu debattieren. Die Reform der innerpolizeilichen Organisation hin zu mehr Effektivität wird vollzogen - beschleunigt durch die "polizeireformerische Schubkraft des Terrorismus" (Busch et al. 1985: 440): Entschlossenen Widerstand gegen den linksradikalen **Terrorismus** (die Roten Zellen, die Bewegung 2. Juni und vor allem die RAF) kündigen die Politiker an: Die Terrorismusbekämpfung als herausragende Pflicht der 'wehrhaften Demokratie' wird die erste polizeiliche Aufgabe; die Effektivierung polizeilichen Handelns steht nun ganz im Mittelpunkt der weiteren Reform der Polizei. Die Terrorismusbekämpfung überlagert alle anderen polizeilichen Einsatzgebiete des Protest policing in der Diskussion (von 1974 bis 1978). In dieser Zeit der 'Bedrohung des Staates' gibt diese neue Hauptaufgabe der Polizei als Institution zum Schutze der staatlichen Ordnung genug Legitimation und Akzeptanz in der Bevölkerung; die Terrorismusbekämpfung rüttelt nicht am polizeilichen Selbstverständnis. Eine kontroverse Diskussion über die Polizeiphilosophie findet daher kaum statt. Dank dem systemäußeren Feind - den Terroristen - ist die Polizei nach innen geeint. Einige Diskutanten holen gar zum politischen 'Roll-back' aus: Der gesellschaftlichen Liberalisierung wird die Schuld an der Entstehung des Terrorismus gegeben. Die Liberalisierung bewirke, so zum Beispiel Polizeiführer Wolf, eine "Demontage des Rechtsstaates" (*DP* 6/1978: 195).

Forciert durch die terroristische Bedrohung des Staates erleben staatspolizistische Argumentationsfiguren, wie das totalitaristische Postulat vom starken Staat, der sich gegen Angriffe von links wie rechts zu verteidigen hat, das Plädoyer für mehr Verfassungsmilitanz und die in Phase 1 und 2 vehement vorgetragene Gegnerschaft zu gesellschaftlichen Liberalisierungstendenzen ihre Renaissance, wie das folgende Zitat illustriert: "Ein nicht abwehrfähiger Rechtsstaat ist lebensunfähig und läuft Gefahr, bald kein Staat und damit auch kein Rechtsstaat mehr zu sein" (*DP* 6/1978: 195).

## 2.4 Phase 4: Evolution 1979-1990

Vier '**Meilensteine**' markieren den Zeitraum von 1979 bis 1990. Sie bringen eine allmähliche Entwicklung des Polizeiselbstverständnisses in Gang, was eine klare Grenzziehung zwischen den einzelnen Abschnitten verhindert.

---

33 Siehe Kapitel II, Abschnitt 3.3.

Erstens: Ab 1979 rückt die polizeiliche Behandlung von Protestierenden - diesmal des sogenannten **Jugendprotests**[34], der Alternativbewegung und allgemein des neuen Phänomens der Bürgerinitiativen - in den Mittelpunkt der öffentlichen Auseinandersetzung (zeitlicher Schwerpunkt: 1980-1982). Die ersten spektakulären Protestaktionen sind die Krawalle gegen die Rekrutenvereidigung in Bremen 1980[35]. Die Anzahl der Artikel über Protest policing schnellt 1982 auf ein ähnliches quantitatives Niveau wie zur Zeit der ersten Protestwelle 1968 hoch. Wieder zwingt die Auseinandersetzung der Polizei mit sozialen Protestbewegungen (insbesondere mit der Hausbesetzerbewegung) und deren starke öffentliche Resonanz zu einer Standortdiskussion, welche die Polizei aber nicht so sehr in ihren Grundfesten zu erschüttern scheint wie jene anno 1968. Das Problem der **politischen Vorgaben** beziehungsweise **der politischen Aspekte von Polizeieinsätzen** wird zum Haupttopos in der Polizeidiskussion, die **1982** ihren Höhepunkt erreicht. Den Anlaß der Kontroverse bietet das Problem der Räumung der besetzten Häuser, ihr rechtlicher Aufhänger ist das Dilemma der Polizei, zwischen der Strafverfolgung und der Gefahrenabwehr abwägen zu müssen. In diesem Streit um die Duldung von Rechtsbrüchen, von rechtsfreien Räumen, um das Legalitäts-, Opportunitäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzip im Kontext von Hausbesetzungen und anderen Protestaktionen bilden sich allmählich verschiedene Linien heraus. Die Politisierung der Sicherheitspolitik spaltet die Länder in zwei Lager: die sogenannten A- und B-Länder; erstere werden von der SPD, letztere von der Union regiert. Verantwortlich für diese Spaltung ist in erster Linie die Politik und nicht die Polizei. Der Riß zeichnet sich aber auch in der Polizeiführungsspitze ab, in der sich parallel zur Politik zwei Lager bilden. Diese Entwicklung veranschaulicht auch die Verquickung der höheren Polizeiführung mit der Politik. Trotz des Dissenses innerhalb ihres eigenen Berufstandes fordern viele Polizeichefs eindringlich einen sicherheitspolitischen Konsens. Die Politiker und ihre Ministerialbeamten wiederum versuchen den Bruch gegenüber Polizeiführern zu entdramatisieren und als Ausdruck politischen Pluralismus' zu verteidigen. Ob nun ein genereller Bruch oder nur Meinungsverschiedenheiten in einigen Punkten vorliegen, festgehalten werden kann, daß Unterschiede in der Beurteilung von Protestbewegungen (in der Protestdiagnose), im polizeilichen 'Management' des Protests (in der Einsatzphilosophie) und in den polizeiphilosophischen Auffassungen existieren.

Die Übernahme der Regierungsverantwortung durch eine konservativ-liberale Koalition im Oktober 1982 brachte nach Ansicht Werkentins (1988a: 99) keine Wende auf dem Gebiet der Inneren Sicherheit mit sich. Allerdings vollzogen die SPD-regierten Länder nach dem Regierungswechsel einen sukzessiven Schwenk in Richtung einer liberaleren Polizeipolitik.

Zweitens: Mit dem Bruch der großen Koalition in der Polizeipolitik befindet sich die Polizei seit Anfang der 80er Jahre in einer grundsätzlichen konzeptionellen **Krise**. Weitere Protestwellen erschüttern die Polizei: Die **Friedensbewegung** (und ihr Mobilisierungshöhepunkt im Jahr **1983**) schließt sich fast nahtlos an den Jugendprotest an. Konzentrierte sich zur Zeit des Jugendprotests die Debatte auf die Frage der Duldung von

---

34 Die drei thematischen Eckpfeiler des Jugendprotests sind Wohnungspolitik (Hausbesetzungen), Umwelt und Frieden.

35 Für deren Beschreibung sogar eine Sonderbeilage in der Zeitschrift *Die Polizei* erstellt wurde (*DP* 6/1980: I-XII).

Rechtsbrüchen, so beschäftigen in der Zeit der Friedensbewegung die Methoden des gewaltfreien, aber strafrechtlich relevanten **Zivilen Ungehorsams** die Autoren in den Fachorganen.

Drittens: Den nächsten Einschnitt in der Geschichte um das politische Selbstverständnis der Polizei markiert im Jahr **1985 das Urteil des Bundesverfassungsgerichts** über das Verbot einer Demonstration gegen das Atomkraftwerk in Brokdorf im Jahr 1981.[36] In dem Beschluß bestätigt das Gericht den hohen verfassungsrechtlichen Stellenwert der Versammlungsfreiheit. Demgemäß fordert es von den Behörden ein versammlungsfreundliches Verfahren. Es ist erstaunlich, wie stark dieses grundrechtsfreundliche Urteil die weitere Diskussion bestimmt. Der maßgebende Beschluß kann als Bestätigung der Polizeireformer aus Phase 1 und 2 gewertet werden. An dem Urteil kommt kein Beitrag über Protest policing mehr vorbei. Auch die Vorstellungen der unionsregierten Länder im Bereich Protest policing knüpfen an das Urteil an.

Viertens: Die sogenannte neue Anti-Atomkraft-Bewegung (**1986**) ist die letzte große Protestwelle in den 80er Jahren. In Reaktion auf das Reaktorunglück in **Tschernobyl** wird überall in der Bundesrepublik demonstriert; die Energiepolitik gerät bundesweit in die öffentliche Diskussion: Höhepunkt sind die gewalttätigen Auseinandersetzungen zwischen Protestgruppen und der Polizei rund um die Baustelle der WAA in Wackersdorf (die sogenannten Pfingst-Krawalle im Mai 1986) und die Juni-Demonstrationen in Wackersdorf, Brokdorf und Hamburg (Stichwort: 'Hamburger Kessel'[37]). Die Polizei gerät infolge der in Gewalt eskalierenden Interaktionen mit Protestierenden wieder in den Brennpunkt der öffentlichen Aufmerksamkeit. Tschernobyl und die 'Schlacht um die Kernkraft'[38] sind die Katalysatoren der nachfolgenden **Diskussion um die Polizeiphilosophie**, die erstmals expressis verbis unter diesem Begriff geführt wird. 1987 setzen Gintzel und Möllers einen Grundstein mit einem außergewöhnlich langen Artikel über ihre grundrechtsfreundliche "**Neue Polizeiphilosophie**" (*DP* 1/1987: 10; Hervorhebung M.W.) - wie sie ihre Programmatik selbst betiteln.[39] Von Mitte der 80er bis Anfang der 90er Jahre währt die Polizeiphilosophie-Debatte, die in ihrer Intensität in den untersuchten 30 Jahren ohne Beispiel ist.

Warum - ist zu fragen - verlangen Polizeiführer nun explizit nach einer Polizeiphilosophie?

- "Ein Defizit an Polizeitheorie erschwert die polizeiliche Arbeit", so der Leiter des Fachbereichs 'Einsatzlehre' Bahr (*SPFA* 4/1989: 114). Gerade wenn die Polizeiarbeit

---

36 Zum Brokdorf-Beschluß siehe auch Kapitel II, Abschnitt 2.1. Zu den einsatzstrategischen Leitlinien des Brokdorf-Urteils siehe Kapitel VIII, Abschnitt 2.1.

37 Das Schlagwort vom 'Hamburger Kessel' bezeichnet die "taktische Einschließung" (*DP* 8/1986: 282) einer Anti-Atomkraft-Demonstration von 781 Teilnehmern am 8. Juni 1986 auf dem Heiligengeistfeld in Hamburg. Einige der Demonstranten mußten bis zu zwölf Stunden im 'Kessel' verharren. Das Verwaltungsgericht Hamburg hat in seinem Urteil vom 30. Oktober 1986 die Rechtswidrigkeit dieser Maßnahme festgestellt (12 VG 2442/Sb, abgedruckt in der *Neuen Zeitschrift für Verwaltungsrecht* (9/1987: 829 ff.)).

38 So die gleichnamige Serie im Nachrichtenmagazin *Der Spiegel* (Heft 30/1986: 26-50; Heft 31/1986: 56-81 und Heft 32/1986: 50-73).

39 Ausführlich ist diese in Kapitel III, Abschnitt 5 dargestellt.

vermehrt unter Akzeptanzproblemen leidet, fungiert eine Polizeiphilosophie als **Gegenmittel gegen Legitimitäts- und Identitätskrisen der Polizei**: Eine Polizeiphilosophie helfe, den Sinn polizeilicher Maßnahmen der Öffentlichkeit besser zu vermitteln (Dautert in *SPFA* 4/1989: 50). Eine offensive Öffentlichkeitsarbeit solle dem Umstand Rechnung tragen, daß die Öffentlichkeit gegenüber staatlichen Maßnahmen stärker sensibilisiert sei (Bahr in *SPFA* 4/1989: 109); sie solle den Bürgern das Selbstverständnis der Polizei verdeutlichen.

- Die Diskussion um eine Polizeiphilosophie hat auch polizeiinterne Wirkungen: Sie diene der "Festigung eines Selbstverständnisses in der Polizei" (Bahr in *SPFA* 4/1989: 6). Ziel der Schaffung einer Polizeiphilosophie sei es, die Polizei von der Tagespolitik abzuheben und sie gegen ein populistisch-opportunistisches Verhalten zu immunisieren (Kube in *DP* 5/1990: 100). Mit der Loslösung vom Image des Instruments der Exekutive gewinnt die Polizei eine eigenständigere Position und ein besseres Image in der Öffentlichkeit. Die Klärung des polizeilichen Selbstverständnisses, einer Polizeiphilosophie, geht einher mit Forderungen nach mehr **Selbstbewußtsein und Unabhängigkeit der Polizei** von der Politik (Murck in *SPFA* 4/1989: 98) - gerade weil - so Murck - bei der Polizei Ende der 80er Jahre "ein relativ hohes Maß an Enttäuschung und Zorn gegenüber der Politik" (*SPFA* 4/1989: 97) herrsche.[40]
- Eine gemeinsam getragene Polizeiphilosophie fungiert als **einigendes Band innerhalb der Polizei**: Das Defizit bezüglich einer einheitlichen Auffassung über Rolle und Aufgaben der Polizei führe zu einer unterschiedlichen Bewertung von Lagen und zu unterschiedlichem Einsatzverhalten (Bahr in *SPFA* 4/1989: 107 f.). Um den "Herausforderungen im Gewaltgeschehen" (Bahr in *SPFA* 4/1989: 5) und der Kriminalitätsentwicklng besser gewappnet zu sein, sei eine Übereinstimmung in Fragen der polizeilichen Positionsbestimmung notwendige Bedingung. Der Ruf nach einer einheitlichen Polizeiphilosophie ist schließlich auch ein Ruf nach einem Konsens in der Sicherheitspolitik: "Konsens über die Rolle der Polizei muß hergestellt werden und in einer Polizeiphilosophie fest verankert sein" (Bahr in *SPFA* 4/1989: 117)!

Den Polizeidiskurs der Phase 4 kann man grob in zwei Abschnitte strukturieren; der erste konzentriert sich auf den Höhepunkt der Diskussion 1982, der zweite auf 1986/87. Ab 1985 - dem Brokdorf-Urteil des BVerfG als Scheidewand zwischen beiden Diskussionsblöcken - macht sich ein Wandel im Demokratie- und Polizeiverständnis breit, unterstützt auch von einem allmählichen Generationswechsel in der Polizeiführungsschicht. Das BVerfG bestätigt den Grundsatz der Neuen Linie, das Demonstrationsrecht polizeilich zu schützen, und damit auch die 'Nordrhein-westfälische Linie' der 80er Jahre. Die neuere Diskussion über Protest policing ist von den Argumentationsmustern des BVerfG geprägt.

Auch nach der einsatzphilosophischen Anerkennung des Grundrechts auf Demonstrationsfreiheit orientieren sich die Demokratievorstellungen der Diskutanten bis in die neuere Diskussion der 80er Jahre schwerpunktmäßig an dem Leitgedanken des repräsentativen Parlamentarismus' und des Mehrheitsprinzips. Plebiszitär-partizipatorischen Elementen, wie der kollektiven Artikulation von politischen Forderungen auf der Straße,

---

40 Wobei die ranghohen Polizeiführer von der 'Basis' der Polizei eher zur Politik gerechnet würden, wie der (damalige) Innenminister von NRW Schnoor mutmaßt (*SPFA* 4/1989: 12).

stehen die Autoren nach wie vor mißtrauisch gegenüber. Sie erwarten, daß Entscheidungen, die das Parlament in seiner Mehrheit getroffen hat, auch von der Bevölkerung akzeptiert werden müssen. Mit Unverständnis und Ablehnung reagieren die Polizeiführer auf Aufforderungen der Protestierenden zum Zivilen Ungehorsam oder gar zum militanten Widerstand. Damit sehen sie grundlegende 'Spielregeln' des demokratischen Willensbildungsprozesses und den Rechtsfrieden verletzt. Der Protest verliert in ihren Augen seine Glaubwürdigkeit und Legitimität. Polarisierend trennen die Autoren in ihrer **Protestdiagnose** konstruktive von destruktiver Kritik, respektive politisch glaubwürdigen, weil die 'Spielregeln' beachtenden, von politisch illegitimem, weil die 'Spielregeln' mißachtenden Protest. Die 'Feinde der freiheitlichen demokratischen Grundordnung' trifft mit harter Konsequenz die Kampfansage der wehrhaften Demokratie. Dieses Freund-Feind-Denken verhindert eine differenziertere Einschätzung der Demonstranten und eine politische Auseinandersetzung mit den Protestierenden. So teilt sich denn auch die politische Welt der Polizisten in zwei Gruppen: zum einen in den Teil, der den Status quo des Rechtsstaates und die Demokratie grundsätzlich bejaht, und zum anderen in die Fraktion der Staatsverneiner. Es gibt nur die beiden Alternativen Ja oder Nein zu Rechtsstaat und Demokratie; Zwischenstufen eines 'Mehr' an Demokratie oder auch eines 'Weniger' an Rechtsstaat sind in dieser Perspektive des Entweder-oders nicht vorstellbar. Auch weniger radikale Kritiker der Staatsordnung fallen in diesem 'Magnetfeld' des bipolaren Freund-Feind-Denkens in die Kategorie des zu bekämpfenden Systemopponenten. Demonstrationen stellen indes immer noch eine ärgerliche, potentiell bedrohliche Angelegenheit für die öffentliche Ordnung dar. Der von der Verfassung gewährte Schutz der Demonstrationsfreiheit drängt aber die leitenden Polizeibeamten zu einer positiveren Sichtweise des Phänomens. Nur allmählich gewinnt die Beurteilung von Demonstrationen als positives Element der Demokratie im Bewußtsein beziehungsweise in den Texten der Polizeiführer an Gewicht.

Im Bereich **Einsatzphilosophie** zeigt sich, daß die Leitgedanken der Neuen Linie auch in den 80er Jahren ihre Geltung haben. Nur langsam füllte sich die Kluft zwischen deren Anspruch, der Polizei, die Demonstrationsfreiheit zu schützen, und der tatsächlichen Akzeptanz plebiszitärer Aktionsformen der Protestierenden. Ein entscheidender Schritt hierzu stellt das **Brokdorf-Urteil des BVerfG** dar. Das Urteil stärkte die positive Einschätzung des Demonstrationsrechts, indem es dessen demokratische Funktionen hervorhob. Die Argumentation des Urteils bestätigt die Grundsätze der Neuen Linie; es hatte auf den Polizeidiskurs einen nicht zu unterschätzenden Einfluß. An dem Urteil kam kein Diskutant mehr vorbei; die Argumentation des BVerfG wurde zum Mainstream - auch in unionsregierten Bundesländern.[41] Auf die gewalttätigen Störer konzentrieren sich nun Diskurs und Praxis des Protest policing; die Militanten stehen sowohl im Brennpunkt der politischen Feindbild-Konstruktion der Polizeiverantwortlichen als auch im Fokus der polizeilichen Taktik. Störer mißbrauchten, so die auch heute gängige Argumentation, das Demonstrationsrecht, da sie unter dem Deckmantel dieses Grundrechts Straftaten begingen. Das Differenzierungsgebot des BVerfG unterstützt das konsequent harte Vorgehen gegen

---

[41] Zur polizeilichen Einschätzung des Brokdorf-Beschlusses siehe auch Kapitel VII, Abschnitt 3.2.
Mit der neuen Fassung des Kommentars des Kapitels 'Unfriedliche demonstrative Aktionen' vom Oktober 1991 fließen die Leitlinien aus dem Brokdorf-Beschluß in die PDV 100 (3.4.1.: 7 ff.) mit ein.

gewalttätige Störer: Diese sollen beweissicher festgenommen und strafrechtlich verfolgt werden; die friedlichen Demonstranten hingegen will die Polizei hilfreich unterstützen. Die instrumentelle Perspektive der Neuen Linie verengt sich durch das Urteil auf den militanten Kern der Demonstration, auf die Autonomen; im taktisch-operative Visier der Polizei steht der 'Schwarze Block', den die schwarz gekleideten Autonomen auf Demonstrationen bilden.[42] Die polizeiliche Toleranz erweitert sich nicht nur auf dem Gebiet der grundsätzlichen Bejahung der Versammlungsfreiheit, sondern das Urteil steigert die polizeiliche Toleranz mit seiner weit gefaßten Definition von Demonstration, unter die auch (unangemeldete) Spontandemonstrationen fallen. Die Anerkennung von Spontandemonstrationen war für die Neue Linie ebenfalls nichts Neues, aber die Autorität des BVerfG als höchstes bundesdeutsches Gericht gibt diesem Faktor mehr Gewicht. Das Urteil unterstützt mit seiner tendenziell versammlungsfreundlichen Argumentation insgesamt die Vertreter der bürgerorientierten Polizeiphilosophie. Die Bestrebung des BVerfG, polizeiliches Handeln demokratienäher zu gestalten, werte ich als eine späte Bestätigung der Forderungen der Reformer am Anfang der Phase 2 (Ende der 60er Jahre), wie Gintzel und Hunold.

Ein Indikator für die gewachsene Toleranz gegenüber Versammlungen ist der im Vergleich zu den 60er und 70er Jahren gelassenere Umgang der Polizei mit Großdemonstrationen. Eine Gefahr für den Staat oder gar eine drohende Revolution wie noch vor 20 bis 25 Jahren befürchtet die Polizei der 80er Jahre nicht mehr.

Auch im Umgang mit dem gewaltfreien Widerstand, dem **Zivilen Ungehorsam**, der besonders von friedensbewegten Blockierenden von Militäranlagen in den Jahren 1982 bis 1984 kultiviert wurde, ist eine Verschiebung zu mehr polizeilicher Toleranz zu verzeichnen.[43] Gemäß der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs[44] verurteilen Polizisten diese Aktionen als nötigende Gewalt: "Aber auch im blumigen Gewande bleibt es Gewalt, wenn man die Einfahrt eines Bundeswehrstandortes blockiert und damit die Ausführung von demokratisch zustandegekommenen Entscheidungen verhindert" (*DP* 10/1983: 312). Auch der Kommentar zur PDV 100 vom Juli 1986 (3.4.3.1.: 6) argumentiert in diese Richtung: "Die Argumentation, daß die Verwerflichkeitsklausel des § 240 Abs. 2 StGB die Aktionen rechtfertige oder die Blockaden gewaltfrei seien, ist nicht haltbar".[45] Gerade aber die gewaltfreie Praxis der friedensbewegten Sitzblockierenden macht deren Einordnung in die militante 'Ecke' nicht öffentlich nachvollziehbar und erscheint auch aus polizeitaktischer Sichtweise nicht sinnvoll. Von der kategorischen Ablehnung der Blockierenden, der Verurteilung der Blockaden als Gewalt, entwickelt sich die Einschätzung dieses Phänomens zu einer differenzierten, aber polizeiintern nicht einheitlichen Einschätzung. Zwischen straffälligen Blockierenden und Gewalttätern unterscheiden mittlerweile Teile der Autorenschaft, insbesondere die Anhänger

---

42 Eine Ausnahme bildet die Bayerische Linie, wie Inhalte und Diktion der Einsatzberichte anläßlich der Tschernobyl-Demonstrationen deutlich machen:
"Für künftige Einsätze sollten wechselnde Konzeptionen praktiziert werden, um
- Teilnehmer (! M.W.), Störer und Gewalttäter zu verunsichern sowie
- der Gegenseite den Einblick in das polizeiliche Vorhaben und die Reaktion auf polizeiliche Maßnahmen zu erschweren" (Fenzl 1986: 43).

43 Zur polizeilichen Diskussion über den zivilen Ungehorsam sieh CILIP (1983a).

44 Zum Läpple-Urteil des BGH siehe Kapitel II, Abschnitt 2.1.

45 Im aktualisierten Kommentar vom Oktober 1991 ist dieser Abschnitt wortwörtlich übernommen worden (PDV 100: 3.4.3.1.: 3).

der bürgerorientierten Polizeiphilosophie, für die das staatliche Gewaltmonopol bei Sitzblockaden nicht auf dem Spiel steht, im Gegenteil: Es wird sogar vor Kriminalisierungen friedlicher Sitzblockadenteilnehmer gewarnt: "Wer passive Resistenz aus edlen Motiven Übende in die Nähe des terroristischen Umfeldes rückt, muß sich den Vorwurf gefallen lassen, denjenigen, die unserem politischen System dem Kampf angesagt haben, den Nachwuchs zu rekrutieren" (Kniesel in *DP* 9/1989: 232). Doch in der Polizistenschaft herrscht Unsicherheit, was die rechtliche Einschätzung von Sitzblockaden anbelangt. Das Stimmenpatt im Sitzblockaden-Urteil des BVerfG vom 11. November 1986 (auch Mutlangen-Beschluß genannt, BVerfGE 73, 206 ff.) beseitigt die polizeiliche Unsicherheit bezüglich dieser Problematik nicht. Das Urteil konstatiert, daß Sitzblockaden nicht unbedingt aus dem Geltungsbereich des Grundrechts auf Versammlungsfreiheit (Artikel 8 GG) fallen müssen. Gleichwohl sind sich die Polizeiführer mit dem BVerfG einig, daß Sitzblockierende strafrechtlich nach dem Nötigungsparagraphen 240 StGB (beziehungsweise wegen der begangenen Ordnungswidrigkeiten) verfolgt werden können.

Neben Bekenntnissen zur Offenheit des demokratischen Prozesses tauchen in den **gesellschaftsdiagnostischen Aussagen** der Polizeiangehörigen auch Einstellungsmuster der Traditionalisten aus den 60er Jahren auf (wie die Gemeinwohlvorstellungen und die Zweifel an der Mündigkeit der Bürger, politisch partizipieren zu können), ohne daß die Sprachregelungen der Neuen Linie (zum Beispiel die verbale Anerkennung des Demonstrationrechts als Grundrecht) verletzt werden: "Vielfach wird die Mündigkeit als die Herausforderung zur Schrankenlosigkeit verstanden" (Hübner in *DP* 6/1981: 166). Das etatistische Denken offenbart sich ferner im streng formal-legalistischen Denken der Polizeiführer. Nun ist es der Rechtsstaat (und seine Gesetze) und nicht mehr der Staat an sich, den die Polizei zu schützen hat: "Auch ein liberaler Rechtsstaat muß sich wehren, sonst geht Liberalität und Rechtsstaatlichkeit verloren" (Stümper in *DP* 8/1988: 218). "Unser Rechtsstaat darf nicht mit Rechtsbrechern kokettieren" (Stümper in *DP* 1/1982: 5).[46]

Im Bereich **Polizeiphilosophie** wird ab Mitte der 80er Jahre, unterstützt durch das Brokdorf-Urteil des BVerfG und forciert durch die Diskussion um die Polizeieinsätze anläßlich der

---

46 Mit Rechtsbrechern, so ist aus dem Zusammenhang des Textes zu folgern, meint Stümper die Hausbesetzer. Der Landespolizeichef von Baden-Württemberg Stümper ist im übrigen einer der herausragendsten Polizisten in der Geschichte der Bundesrepublik. Er profilierte sich als Sicherheitsideologe, der, wie der Hamburger Kriminologe Fritz Sack meint, "(...) noch den entlegendsten und absurdesten Gedanken des gemeinen Menschenverstandes ungeniert für seine Sache reklamiert und die Grenze zwischen Theorie und Demagogie allenfalls als Aufforderung zu ihrer Überschreitung respektiert" (Sack in Nogala 1989: XIII). Sicherheit wird für Stümper zur alle Lebensbereiche umfassenden Kategorie, wie es in einem von ihm konstruierten Musterfall eines Bedrohungsszenarios, das im Kontext des Jugendprotest gelesen werden muß, auch deutlich wird: "Nicht nur die Unterscheidung zwischen innerer und äußerer Sicherheit ist in einer Zeit sehr fragwürdig geworden, in der die Anzettelung interner Konflikte mit der Durchführung offener militärischer Aktionen planerisch genau aufeinander abgestimmt werden kann und wird - Beispiele dafür erübrigen sich -, vielmehr gibt es in unserer Zeit die verschiedensten Ansatzpunkte für innen- und außenpolitische Gegner eines Staates, dessen Sicherheit anzugreifen und ihn damit aus den Angeln zu heben. So kann beispielsweise über einen Angriff auf die energiepolitische Sicherheit die wirtschaftliche Sicherheit, dadurch die arbeitsmarktpolitische und finanzielle Sicherheit und somit wiederum die soziale und die psychologische, innenpolitische und im Endeffekt auch die außenpolitische und militärische Sicherheit zunehmend untergraben und schließlich gebrochen werden" (*DP* 1/1982: 3). Riehle (1983) analysiert diesen 'multifaktorialen' Sicherheitsbegriff von Stümper.

Anti-Atomkraft-Proteste, die Tendenz immer stärker, das polizeiliche Selbstverständnis weniger etatistisch als vielmehr republikanisch, das heißt am Gedanken der Volkssouveränität (gemäß Artikel 20 II GG) auszurichten, und eine grundrechts- und bürgerzentrierte Handlungskonzeption zu verfolgen: "Der Bürger ist dem Staate vorgeordnet. (...) Daraus folgt, daß polizeiliches Einschreiten vorrangig weder der Beförderung einer ominösen Staatsräson, noch dem kollektiven Gut Gemeinwohl beziehungsweise öffentlichen Interesse, sondern dem Schutz des Einzelnen dienen muß" (Kniesel 1987: 26 f.). Ein 'Mehr' an ziviler Gesellschaft heißt für die bürgerorientierte Polizeiphilosophie 'weniger' Staat im politischen Willensbildungsprozeß: "Demokratie ist keine polizeilich geregelte Veranstaltung mit dem Bürger als Staatsteilnehmer" (Dietel und Kniesel in *DP* 11/1985: 337). Der Bezug auf die Verfassung, auf ihre Prinzipien und Grundrechte, welche die Polizei zu schützen hat, gibt die legitimatorische Basis polizeilichen Handelns. Vertreter dieser verfassungsorientierten Polizeiphilosophie stammen überwiegend aus Nordrhein-Westfalen: Gintzel, der schon in Phase 2 zu den Reformern zählte, und Kniesel repräsentieren das neue Selbstverständnis. In Abgrenzung zur herkömmlichen etatistischen Polizeiphilosophie möchte Kniesel die Polizei als Bürgerpolizei verstanden wissen: "Wegen dieser Garantenstellung kann die Polizei nicht in etatistischer Sicht als bloßer Bewahrer des status quo, als Niederhaltungsinstrument, als Wegputzer politischen Protests, qualifiziert werden. Insoweit ist sie keine 'Staats'polizei, sondern eine 'Bürger'polizei, als sie der Minderheit, die gemäß Artikel 1 Abs. 1 GG als Subjekt politischer Veränderungen Mehrheit 'in being' ist, die Chance garantieren muß, Mehrheit werden zu können, solange sie sich im Rahmen der Verfassung hält" (Kniesel 1987: 28).

Insgesamt dominieren Argumentationsstränge der bürgerorientierten Polizeiphilosophie die Diskussion der späten 80er Jahre. Andere, konträre Entwürfe einer Polizeiphilosophie stellen sich nicht vor. Trotzdem sind etatistisch-legalistische Momente einer Staatspolizei-Programmatik in den Deutungsmustern der Polizeiführer (noch) weit verbreitet, wie beispielsweise die häufigen Erklärungen der Identität von Staat und Polizei, der Polizei als "maßgeblicher Repräsentant unmittelbarer Staatsgewalt", sozusagen als "die personifizierte Staatsmacht" zeigen (*DP* 2/1984: 38).

## 3 Die Interdependenz von Einsatzphilosophie und Polizeiphilosophie

Der Polizeiphilosophie-Diskurs hat sich weg von staatspolizeilichen Vorstellungen hin zu den Ideen einer Bürgerpolizei entwickelt. Gleichzeitig ist in der einsatzphilosophischen Diskussion die polizeiliche Toleranz gegenüber Protestformen gewachsen. Welche Faktoren sind für diese tiefgreifenden Veränderungen verantwortlich?

- ein personeller Wechsel an der Spitze der Exekutive, der Politik (Innenminister, Staatssekretäre, hohe Ministerialbeamte) und der Polizei bedingt durch Abwahl beziehungsweise Pensionierung: Erst eine neue Generation von Polizeiführern ermöglicht eine generelle Veränderung in der Polizeiphilosophie. Persönlichkeiten aus der Polizei verändern ihr Selbstverständnis im Laufe der Zeit kaum, sie passen es bestenfalls dem herrschenden Sprachgebrauch ihrer Zeit an.

- die Autorität des BVerfG, das Weichenstellungen im Protest policing durch die Rechtskraft seiner Urteile zu zementieren vermag.
- die veränderte Einschätzung von Protestformen in der Bevölkerung: In repräsentativen Umfragen zeigt sich eine tendenziell wachsende Akzeptanz der Bevölkerung für unkonventionelle Aktionsformen: Laut Kaase und Neidhardt (1990: 20) begreifen rund 500 000 bis eine Million junger Bürger verschiedene Akte des Zivilen Ungehorsams als 'normales' Mittel der politischen Auseinandersetzung.
- die Aktionen der Protestierenden selbst: Nahe liegt die Vermutung, daß die Protestierenden durch ihre Aktionen das öffentliche Klima (wie auch die Haltung des BVerfG und der Polizei) gegenüber unkonventionellen Protestformen in ihrem Sinne verändert haben.

Letztes Argument soll im folgenden weiter verfolgt werden. In den 30 Jahren des untersuchten Zeitraums ist die Polizei, wie die Diskussion in der Führungsebene beweist, von chronischen Identitäts- und Legitimitätsproblemen gekennzeichnet.[47] Warum bedarf die Polizei über die Jahre hinweg stets einer Klärung des eigenen Selbstverständnisses?

Es fällt auf, daß in denselben Zeitabschnitten, in denen die Debatte über Polizeiphilosophie ihren Höhepunkt erreichte, auch die Intensität der Kontroverse über Protest policing am stärksten war. Die Höhepunkte der Diskussion liegen jeweils um einige Monate hinter den drei Hochphasen der Protestereignisse (APO 1968, Jugendprotest 1981 und Anti-Atomkraft-Protest 1986) und deren öffentlicher 'Verarbeitung' versetzt.[48] Die Diskutanten in der Polizei reagieren immer nur auf den Protest, nie wird er von ihnen antizipiert.[49] Die Debatte in der Polizei ist immer nur eine Folge der Polizeieinsätze anläßlich von Demonstrationen und deren öffentlicher Diskussion.

Polizeiphilosophie und Einsatzphilosophie sind also im polizeilichen Diskurs zeitversetzt miteinander verbunden. Das stichhaltigste Argument für diesen interdependenten Zusammenhang liefern die Autoren selbst. Sie sind es, die permanent eine Verbindung von allgemeiner Positionsbestimmung der Polizei und Diskussion über Protest policing herstellen. Von allgemeinen Aussagen über die Rolle und den Standort der Polizei in Staat und

---

47 Schon 1960 wurde die Standortbestimmung der Polizei in Staat und Gesellschaft in der Zeitschrift *Die Polizei* thematisiert (*DP* 11/1960: 321-326); bereits 1961 erklärte Stiebitz den Bedarf an einer "Klärung der eigenen Position" (*DP* 12/1961: 360).

48 Siehe die Statistik der Artikel aus der Zeitschrift *Die Polizei* über Polizeiphilosophie und Protest policing in Winter (1991: Kapitel VIII, Abschnitt 8).

49 Dieser Umstand ist auch deshalb so interessant, weil die Prävention von eruptiv wahrgenommenen sozialen Konflikten durch eine wissenschaftsunterstützte polizeiliche Prognose den Vorstellungen und Zielsetzungen so mancher 'Polizeiphilosophen' entspricht - allen voran ist hier Herold zu nennen (siehe Kapitel III, Abschnitt 3). Die 'Vorhersage' von sozialen Konflikten basiert bei vielen Polizeiführern auf ihrem generell stark ausgeprägten gesellschaftpolitischen Pessimismus. Ist der soziale Konflikt dann eingetreten, fühlt man sich bestätigt. Mit sozialtechnologischer Prognose hat dies allerdings wenig zu tun; eher spielen hier Mechanismen wie die sich-selbst-erfüllende Prophezeiung eine Rolle: Erwartet die Polizei Gewalttätigkeiten der Protestierenden, provoziert sie (ungewollt) durch massives Auftreten im Einsatz, um diese Gewaltaktionen zu verhindern, oder sie regt solche Gewalttätigkeiten an, indem sie die Gewalt im Diskurs vor dem Protestereignis 'herbeiredet'.

Gesellschaft ausgehend, konzentrieren sich die Autoren oftmals auf den politischen Bereich polizeilichen Handelns, auf das Problem der 'Demonstrationsbewältigung'. Auch in Grundsatzartikeln über die allgemeine Kriminalitätslage liegt ein Hauptaugenmerk der Diskutanten auf der politisch motivierten Kriminalität im Rahmen von Demonstrationen, Hausbesetzungen und anderen Protestaktionen. In Zeiten intensiven Protestgeschehens wird dieser Zusammenhang besonders offensichtlich. Aus der Sicht der Polizeiführer macht Protest policing einen wichtigen Bereich der polizeilichen Tätigkeit und des polizeilichen Selbstverständnisses aus. Was könnten hierfür die Gründe sein?

- **Die Polizei**, die sich **als Personifikation des Staates** und als Instrument zum Schutz des Staates definiert, fühlt sich durch den staatskritischen Protest, insbesondere seine potentielle Delinquenz, herausgefordert.
- Seit der Studentenrevolte befindet sich die Polizei immer wieder im Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit und Kritik. Protest policing stellt den öffentlich wirksamsten Bereich polizeilicher Tätigkeit dar. Im Fahrwasser der **Publizität** von - spektakulären - Demonstrationen und Polizeieinsätzen wird die Polizei in den Brennpunkt der öffentlichen Diskussion gezogen. Ihr schwer vermittelbarer Auftrag, notfalls mittels Gewalt Gesetze durchzusetzen und Gefahren abzuwehren, wird in der Öffentlichkeit geprüft und nach Legitimationsdefiziten 'abgeklopft'. In der Konfrontation mit Protestierenden tritt das Dilemma zwischen Legalität und Legitimität polizeilichen Handelns offen zu Tage.[50] Während der Demonstrationen offenbart die Polizei - falls ihre Führung den Einsatz von 'unmittelbarem Zwang' für angebracht hält - ihr 'häßliches', weil gewalttätiges Gesicht. Für mögliche Rückschlüsse der Demonstranten und insbesondere der Öffentlichkeit von der Polizei als der "'Visitenkarte' des Staates" (Hunold 1968: 128) auf den Staat fühlen sich die Polizeiführer verantwortlich, denn allgemeine Legitimitäts- und Akzeptanzprobleme des Staates berühren auch die Identität der Polizei, die sich mit dem Staat identifiziert. Gewalt, auch legale, muß öffentlich gerechtfertigt werden; die juristische Rechtfertigung reicht für die Legitimation in der Öffentlichkeit nicht (mehr) aus. Die Bedeutung der Legitimität in der Öffentlichkeit wird von Polizeiseite aus als höchst relevant eingestuft. Andauernde Legitimitätsdefizite von Polizeieinsätzen in der Öffentlichkeit haben allgemeine Identitätskrisen der Polizei zur Folge; die Polizei fühlt sich der Vertrauensbasis in der Bevölkerung beraubt. Der Ruf nach einer (Neu-)Bestimmung des Standorts der Polizei in Staat und Gesellschaft wird laut.
- Weitere **Dilemmas polizeilichen Handelns** spiegeln sich konzentriert im Protest policing, im konkreten Polizeieinsatz wieder. Die Polizei befindet sich im Spannungsverhältnis zwischen dem Schutz der herrschenden Rechtsordnung und dem Schutz der werdenden Rechtsordnung, zwischen Status constituens und Status constitutus, zwischen Sicherheit und Freiheit, zwischen Staat und Gesellschaft, zwischen Neutralität im politischen Prozeß und politischer Verantwortung. Die Konfrontation mit (staats-)kritischen Menschen auf der Straße wird nun zum Testfall für das Selbstverständnis der Polizei, insbesondere in den Situationen, in denen es zu Gesetzesverletzungen kommt.

---

50 Zum Beispiel bei der polizeilichen Räumung von gesetzeswidrig besetzten Häusern, wenn Wohnungsnot und der Leerstand vieler Häuser die Besetzungen politisch legitimieren.

Die Einsatzphilosophie bildet also ein wesentliches Element im politischen Selbstverständnis der Polizei; die Polizeiphilosophie wird maßgeblich über Protest policing definiert (wie auch die Protestdiagnose die Gesellschaftsdiagnose prägt). Zwischen Polizeiphilosophie und Einsatzphilosophie besteht ein wechselseitiger Rückkopplungsprozeß. Der - tatsächliche wie diskursive und kognitive - Umgang mit außerparlamentarischem Protest offenbart das Demokratie- und Polizeiverständnis der Autoren.

Wie kommt der **Zusammenhang zwischen der Polizeiphilosophie-Diskussion und den Protestereignissen** zustande? Eine große 'Schlacht' zwischen Demonstranten und Polizisten mag die Akzeptanzbasis der Polizei in der Öffentlichkeit noch nicht erschüttern; etliche aufsehenerregende Protestereignisse werden in den Quellen nicht rezipiert.[51] Es wird von der Polizei auch nicht jede öffentliche Kritik an Demonstrationseinsätzen wahrgenommen.[52] Doch stellt die öffentliche (politische) Diskussion über das Ereignis und den Polizeieinsatz, die Kontroverse um die 'wahre' Rekonstruktion des Konflikts, um die Frage nach Schuld, Verantwortung und Legitimität das wichtige Verbindungsmoment zwischen Protest und Polizeidiskussion dar; sie ist die notwendige Voraussetzung dafür, daß eine Debatte über Polizeiphilosophie zustande kommt. In fast allen Berichten über konkrete Polizeieinsätze versuchen die Autoren Schuldzuweisungen an die Polizei zu widerlegen und polizeiliches Handeln zu legitimieren. Die polizeiinterne Diskussion wird dann besonders akut, wenn die öffentliche Debatte hohe Wellen schlägt und dies von der Polizei auch so wahrgenommen wird.[53] Findet keine oder kaum öffentliche Kritik statt, beziehungsweise billigt die

---

51 Wie beispielsweise die Demonstration am 18. Dezember 1964 gegen den Besuch des kongolesischen Ministerpräsidenten Moise Tschombé in Berlin: Das Verletzen der Polizeiauflagen, Eier- und Tomatenwürfe machten die Demonstration zur ersten antiautoritären Aktion der Studenten (vgl. Sack 1984: 111). Auch in der neueren Zeit gibt es große Protestereignisse, die nicht rezipiert werden, wie beispielsweise die Krefelder Krawalle im Juni 1983.

52 Deshalb muß diese Interdependenz-These etwas relativiert werden: Der Protest mag nicht das einzige Antriebsmoment für eine Diskussion sein. Ausschlaggebend sind ferner die allgemeine Stimmungslage und Sensibilität der Öffentlichkeit. Trotz öffentlicher Kritik an den Polizeieinsätzen anläßlich der Anti-Atomkraft-Demonstrationen in der zweiten Hälfte der 70er Jahre (Brokdorf, Grohnde, Kalkar, Whyl) folgte den Ereignissen keine Diskussion in der Zeitschrift *Die Polizei*. Eine Erklärung hierfür ist, daß der Saldo in der Legitimitätsbilanz der Polizei im Haben-Bereich war. Die Polizei sah sich durch die Terrorismusbekämpfung in diesen Jahren ausreichend akzeptiert und legitimiert. Der Überschuß an Legitimität glich die Legitimitätsdefizite bedingt durch umstrittene AKW-Einsätze aus, so daß dieser Legitimitätstransfer von der Terrorismusbekämpfung zum Protest policing das Legitimitätskonto der Polizei im Plus erscheinen ließ.
Probleme wie der Streit um den Kombattantenstatus oder um die steigende Arbeitserfordernis der Polizei bedingt durch die Verkehrsüberwachung in den 60er Jahren haben sicherlich die Grundsatzdiskussionen mitangeschoben. Protest policing gab indes in den untersuchten 30 Jahren den wichtigsten Antrieb für die Diskussion über das Selbstverständnis.

53 Welche Kriterien diese öffentliche Debatte erfüllen muß, damit eine polizeiinterne Diskussion angestoßen wird, müßte mit Hilfe eines Vergleichs einer Massenmedienanalyse und der Polizeidiskursanalyse erforscht werden. In dieser Untersuchung kann nur gezeigt werden, wie die Polizei Kritik aufgenommen und rezipiert hat. Festgehalten werden kann, daß die Kritik, die von der Polizei thematisiert wurde, hauptsächlich von liberaler und linker Seite geäußert wurde. Es handelte sich um Kritik an Polizeimaßnahmen gegen 'linke' Protestereignisse. Beklagt wurden die brutalen polizeilichen Maßnahmen und die politische Instrumentalisierung polizeilichen Handelns.
Weil der Polizeidiskurs an die kritische öffentliche Diskussion gekoppelt ist, hängt der Wandel im polizeilichen Selbstverständnis von dem polizeikritischen Potential in der Bevölkerung

Öffentlichkeit die Polizeieinsätze, so daß die Polizei sich nicht genötigt fühlt, sich zu rechtfertigen, bleibt eine weitere Diskussion in der Polizei aus. Dabei zeigt sich, daß eine Häufung von Protestereignissen in einem bestimmten Zeitraum, die von der öffentlichen Aufmerksamkeit begleitet werden (wie zur Zeit der APO oder des Jugendprotests), mehr Wirkung zeitigt als eine singuläre Aktion.

Wenn massive öffentliche Kritik geäußert und wenn diese Kritik von der Polizei auch wahrgenommen und diskutiert wurde, dann führte diese Rezeption zu selbstreflexiven Diskursen und gegebenenfalls zu einer Überprüfung des polizeilichen Selbstverständnisses - nicht aber zu Trotzreaktionen und zu einer Verstärkung des Korpsgeistes in der Polizeiführung.[54]

Veränderungen im polizeilichen Selbstverständnis werden also insbesondere von Protestereignissen, vermittelt durch die öffentliche Kritik, ausgelöst. Der Protest könnte daher als 'Motor' des selbstreflexiven Polizeidiskurses in den 30 Jahren bezeichnet werden. Beim Protest policing interagiert die Polizei hauptsächlich mit den neuen sozialen Bewegungen (wie der Studentenbewegung und der Friedensbewegung), deren Träger politisch überwiegend im links-alternativen Spektrum verortbar sind. Dementsprechend handeln fast alle Artikel über Protest policing von Konflikten der Polizei mit den neuen sozialen Bewegungen.[55]

Es kristallisiert sich in der Dokumentenanalyse der Polizeifachorgane eine weitgehende zeitlich versetzte Parallele zwischen der Geschichte der neuen sozialen Bewegungen, insbesondere ihrer öffentlichkeitswirksamen Aktionen, und dem Wandel des polizeilichen Selbstverständnisses heraus. In der Entwicklung des Diskurses über Polizeiphilosophie spiegelt sich gewissermaßen die Geschichte der politischen Auseinandersetzung 'auf der Straße' wieder. Stark verallgemeinert heißt das, die Geschichte der Polizei kann nicht getrennt von der Geschichte der neuen sozialen Bewegungen betrachtet werden.[56]

---

generell ab: "Die offizielle Selbstdarstellung variiert in dem Maße, in dem polizeiliches Handeln von außen unter Legitimationsdruck gerät: Nimmt das kritische Potential in der Bevölkerung zu, wächst der Bedarf an zusätzlichen Rechtfertigungen staatlichen Gewalthandelns" (von Harrach 1983: 171).

54 Denkbar wäre auch, daß öffentliche Kritik zu Abschottungstendenzen in der Polizei führen könnte. Wenn öffentliche Kritik in den Fachorganen thematisiert wurde, dann hatte sie indes nicht diesen Effekt.

55 Rechte soziale Bewegungen mit nennenswerter Demonstrationsaktivität existierten bis Ende der 80er Jahre in der Geschichte der Bundesrepublik nicht. Auch in den Beiträgen findet sich kaum ein Hinweis auf Polizeieinsätze im Kontext von rechtsgerichtetem Protest. Ab den 90er Jahren finden vermehrt auch rechtsradikale Protestaktionen statt. Siehe Kapitel VII, Abschnitt 1.2.2 und 2.5.2.

56 Daß dieser Prozeß auch in die andere Richtung läuft, ist naheliegend, aber nicht Thema dieser Arbeit: Die Protestierenden ändern im Verlauf der Interaktion mit der Polizei ihre Einstellung gegenüber der Polizei, was sich wiederum auf die Einstellungs- und Handlungsmuster der Polizeiführer auswirkt. Dieser Prozeß der wechselseitigen Beeinflussung besteht vermutlich nicht nur während eines Konfliktereignisses (zum Beispiel einer Demonstration), sondern auch im Verlauf eines Gesamtkonflikts (wie beispielsweise dem Konflikt um die Startbahn West bei Frankfurt/Main) und allgemein in der historischen Entwicklung der Relation von Protest und Polizei. Folglich hieße dies, daß die Geschichte der Protestbewegungen nicht getrennt von der Geschichte der Polizei zu betrachten ist.
Haupt (1986) bestätigt diese allgemeine These in seiner historisch angelegten Untersuchung. Er zeigt, daß die polizeilichen Maßnahmen einen wichtigen Einfluß auf die Konstituierung der

Folgendes Schaubild zeigt in stark idealisierter Weise - von anderen Faktoren abstrahiert - den Verknüpfungsprozeß zwischen Protestbewegung, Öffentlichkeit und polizeilichem Selbstverständnis:

Protestaktion

↓

Polizeieinsatz

↓

öffentliche Kritik

↓

polizeiliche Perzeption der Kritik

↓

Identitätskrise der Polizei

↓

Diskussion über Polizeiphilosophie

Anschaulich wird dieser Prozeß beispielsweise in der Diskussion ab Mitte der 80er Jahre: Die Atomreaktorkatastrophe von Tschernobyl 1986 veranlaßt Zehntausende von Menschen zu demonstrieren. Die Polizei steht in Folge ihrer Einsätze im Blickpunkt des öffentlichen Interesses. Kritisiert werden in der Öffentlichkeit insbesondere die als ungerecht und willkürlich empfundenen gewalttätigen Übergriffe.[57] Die Polizei hat Image- und Sympathieverluste hinzunehmen. Nach der polizeiinternen Auswertung der Polizeieinsätze, nach einer Diskussion über die geeignete Einsatztaktik und -philosophie bei politischen Demonstrationen folgt eine Diskussion über Rolle und Standort der Polizei in Staat und Gesellschaft. Ziel der Debatte ist eine generelle Positionsbestimmung, eine Polizeiphilosophie, die der Polizei mehr Legitimität und damit auch mehr Selbstsicherheit im Konflikt mit den Protestierenden und der kritischen Öffentlichkeit verleihen soll.

---

Arbeiterbewegungen in Deutschland und Frankreich in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts hatten. Gerade die eindeutige Unterstützung der Unternehmer und Hauseigentümer und Repression gegen Arbeiterorganisationen von seiten der Polizei beförderte die Entstehung eines dichotomen Gesellschaftsbildes und somit die Konstituierung von Klassenbewußtsein unter den Arbeitern (Haupt 1986: 234).
Der Gedanke, daß viele Aspekte politischen Protests durch das Verhalten der Instanzen sozialer Kontrolle, und dazu gehört insbesondere die Institution Polizei und deren Angehörige, beeinflußt werden, wird nach Einschätzung Willems (1988: 20) mittlerweile allgemein akzeptiert.

57 (Weniger starke) Kritik bezieht sich aber auch die Unfähigkeit der Polizei, in der militanten Auseinandersetzung mit einem Teil der Demonstranten die Lage unter ihre Kontrolle zu bringen.

Externe Polizeikritik, vornehmlich Kritik an Polizeieinsätzen anläßlich von Demonstrationen, verursacht, da sie als Ausdruck des mangelnden Vertrauens der Bevölkerung in die Polizei begriffen wird, Legitimations- und damit Identitätskrisen innerhalb der Polizei. Je tiefer die Legitimations- und Identitätskrisen der Polizei sind, desto dringlicher ist der Bedarf nach einer Polizeiphilosophie.[58] Eine Polizeiphilosophie fungiert somit auch als Gegenmittel der Polizei gegen die Beschwerdemacht der sensibilisierten Öffentlichkeit, sei es als Mittel, um das 'Selbstbewußtsein' der Polizei nach innen zu stärken, sei es als Argumentationshilfe gegenüber der öffentlichen Kritik. Öffentlichkeit ist neben den Determinanten Recht, Taktik, materielle und personelle Ressourcen, politische Vorgaben ein weiterer Einflußfaktor polizeilichen Handels. Protest policing findet folglich auf zwei Schauplätzen statt: zum einen der Polizeieinsatz selbst (das Ereignis auf der Handlungsebene) und zum anderen der Diskurs in der Öffentlichkeit über den Einsatz.

Die These vom wechselseitigen Zusammenhang zwischen Polizeiphilosophie und Einsatzphilosophie wird durch die Entwicklungstendenzen auf beiden Gebieten des Polizeidiskurses in den 30 Jahren bestätigt: Der Wandel der Polizeiphilosophie von einer Staatspolizei in Richtung einer Bürgerpolizei manifestiert sich in der Ausweitung polizeilicher Toleranz gegenüber unkonventionellen Protestformen in der Einsatzphilosophie. Ob diese Ergebnisse aus der Inhaltsanalyse von Polizeifachzeitschriften in der Praxis des Protest policing - auf der Handlungsebene - verifiziert werden können, müssen andere Studien untersuchen; die Hochrangigkeit der Autoren und der offizielle Charakter der Quellen legen es jedenfalls nahe.[59]

Als Ergebnis kann festgehalten werden: Die Polizei definierte in den Jahren bis zum Beitritt Ostdeutschlands zur Bundesrepublik ihre Funktion und Rolle in Staat und Gesellschaft in hohem Maße über den Aufgabenbereich Protest policing. Dies ist ein Grund, warum ich mich mit meiner Frage nach der Macht und Funktion der Polizei auf diesen Bereich polizeilichen Handelns konzentriere. Drei Fragen für die weitere Analyse ergeben sich[60]:

Erstens: Hat Protest policing auch in den 90er Jahren den hohen Stellenwert im polizeiphilosophischen Diskurs?

Zweitens: In welchen Richtung entwickelte sich die polizeiphilosophische Debatte in den 90er Jahren? Es ist zu untersuchen, inwieweit diese bürgerorientierte Polizeiphilosophie nicht nur kurzfristige Reaktion auf die öffentliche Kritik, sondern eine dauerhafte Veränderung des Selbstverständnisses der Polizei darstellt. Dies kann unter anderem an der

---

58 Verstärkt wird dieser Druck, wenn viele Kritiker der Polizeiaktionen die Polizei als staatliches Instrument zur Durchsetzung ökonomischer Interessen (wie im Konflikt um die Atomkraft) bezichtigen. Auf diese Kritik kontert die Polizei mit einer Selbstdarstellung als neutrale Instanz der Rechtsdurchsetzung.

59 Siehe auch die Aussagen der befragten Beamten zur Entwicklung der Einsatzphilosophie in Kapitel VIII, Abschnitt 2.2. Der Leiter des Fachbereichs 'Einsatzlehre' der PFA Bahr sieht ebenfalls eine Tendenz weg von der ordnungsdominanten Ausrichtung hin zu einer liberalen Grundposition, die durch die Gebote aus dem Brokdorf-Beschluß des BVerfG gestärkt worden sei [].

60 Siehe Kapitel X, Abschnitt 1 und 2.

einsatzphilosophischen Entwicklung überprüft werden. In den 90er Jahren ist die rechtliche Basis für einen weiteren Schritt in Richtung Ausweitung der polizeilichen Toleranz gegenüber Protestformen geschaffen worden: Gewaltfreie Sitzblockaden im Sinne des zivilen Ungehorsams gelten mit dem neuen Urteil des BVerfG vom 10. Januar 1995[61], das den Mutlangen-Beschluß von 1986 korrigiert und der weiten rechtlichen Auslegung des Gewaltbegriffs einen Riegel vorschiebt, nicht mehr als strafbare nötigende Gewalt (gemäß § 240 StGB). Die Verfassungsrichter sorgten mit ihrer 5 zu 3-Entscheidung für Klarheit. Mit dem Urteil sind die Weichen für eine liberalere Linie gestellt. Es dürfte spannend werden, wie dieses Urteil von der Polizei aufgenommen[62] und in die polizeiliche Praxis umgesetzt wird.

Und drittens ist die Glaubwürdigkeit des neuen polizeilichen Selbstverständnisses zu hinterfragen. Wie ernst meinen es die Polizeiangehörigen selbst mit ihrer neuen Polizeiphilosophie? Ist sie ein 'echter' Reformschritt oder nur dient sie nur der Imagepflege als Legitimationsfolie?

## 4 Der Stellenwert von Demonstrationseinsätzen in der polizeilichen Arbeit

Protest policing hat - nicht zuletzt wegen seiner Öffentlichkeitswirksamkeit - für das polizeiliche Selbstverständnis und dessen Entwicklung in den Jahren 1960 bis 1990 großen Einfluß besessen. Dies ist ein Grund, warum dieses Arbeitsgebiet der Polizei zur Analyse der polizeilichen Machtpotentiale in dieser Studie herangezogen wird. Es soll nun geklärt werden, welchen quantitativen Stellenwert Demonstrationseinsätze in der Arbeit der Polizei einnehmen.

Seit den 70er Jahren wurde Protest policing zum Haupteinsatzgebiet geschlossener Polizeieinheiten. Das liegt vor allem daran, daß die Bürger seit Ende der 60er Jahre intensiv von ihrer Demonstrationsfreiheit Gebrauch machen. Einen ersten Eindruck, wie oft in der Bundesrepublik demonstriert wird und welches Ausmaß Demonstrationseinsätze in der Polizeiarbeit annehmen, gibt die vom Bundesministerium des Innern herausgebrachte Demonstrationsstatistik.

---

61 Abgedruckt in: *NJW* (1995: 1141 ff.). Zur Diskussion über die strafrechtliche Verfolgung von Sitzblockierenden siehe Kapitel II, Abschnitt 2.1.

62 Erste Reaktionen sind in der *Polizei-heute* vom Juli-August 1995 abgedruckt. Der Rechtsprofessor Hapkemeyer (in *PH* 4/1995: 114 ff.) an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung in Villingen-Schwenningen (Baden-Württemberg) plädiert indirekt für eine Gesetzesverschärfung; er kann nur kritische Stimmen über das Urteil zitieren.
Kniesel, ebenfalls seit 1994 Dozent an einer Fachhochschule für öffentliche Verwaltung (in NRW), meint überraschenderweise, das Urteil bringe "nichts Neues" (*PH* 4/1995: 120). Auch bislang haben man bei der Bewältigung von Sitzblockaden den Nötigungsvorwurf des § 240 StGB in den Fällen nicht anwenden müssen, in denen trotz Vorliegens des Tatbestands der Nötigung die Verwerflichkeit gefehlt habe. Mit dem neuen Urteil spiele der Tatbestand der Nötigung bei der typischen Form der Sitzdemonstration (der passiven Resistenz, dem bloßen Sitzen auf der Fahrbahn) gar keine Rolle mehr.

**Demonstrationen in der Bundesrepublik Deutschland 1968 - 1993**[63]

| Jahr | Demonstrationen insgesamt | davon unfriedlich | unfriedlich in Prozent | Blockade-aktionen[64] | verletzte Polizisten[65] |
|---|---|---|---|---|---|
| **1968** | 2059 | 533 | 25,9 | - | - |
| **1969** | 2253 | 813 | 36,1 | - | - |
| **1970** | 1383 | 132 | 9,5 | - | - |
| **1971** | 1548 | 208 | 13,4 | - | - |
| **1972** | 1547 | 77 | 5,0 | - | - |
| **1973** | 1805 | 125 | 6,9 | - | - |
| **1974** | 1922 | 144 | 7,5 | - | - |
| **1975** | 2551 | 210 | 8,2 | - | - |
| **1976** | 2956 | 191 | 6,5 | - | - |
| **1977** | 2887 | 250 | 8,7 | - | - |
| **1978** | 2980 | 200 | 6,7 | - | - |
| **1979** | 3327 | 98 | 2,9 | - | - |
| **1980** | 4471 | 143 | 3,2 | - | - |
| **1981** | 5772 | 357 | 6,2 | - | - |
| **1982** | 5313 | 229 | 4,3 | - | - |
| **1983** | 9237 | 274 | 3,0 | - | - |
| **1984** | 7453 | 230 | 3,1 | - | 139 |
| **1985** | 5691 | 207 | 3,6 | - | 237 |
| **1986** | 7143 | 261 | 3,7 | - | 818 |
| **1987** | 7320 | 289 | 3,9 | 128 | 293/2 Tote |
| **1988** | 7103 | 133 | 1,9 | 52 | 147 |
| **1989** | 6719 | 205 | 3,1 | 63 | 805 |
| **1990**[66] | 6504 | 125 | 1,9 | 35 | 635 |
| **1991** | 13025 | 242 | 1,9 | 120 | 429 |
| **1992** | 8571 | 155 | 1,8 | 44 | 308 |
| **1993** | 9490 | 227 | 2,4 | 92 | 296 |
| **1994** | 7405 | 213 | 2,9 | 110 | 401 |

Der Aussagewert dieser Statistik muß allerdings in Zweifel gezogen werden.[67] Zum einen wird nicht angegeben, wieviele Teilnehmer an den Demonstrationen sich beteiligen. Zum anderen schweben die Erfassungs- und Bewertungskritierien, die angeben, wann eine Demonstration als unfriedlich zu bezeichnen ist, im unklaren.[68] Unfriedlich muß aber auch nicht unbedingt physisch gewalttätig heißen. Aktionen des Zivilen Ungehorsams, wie

---

63 Zusammengestellt aus Busch et al. (1985: 322) und Brand (1988: 181) und aus Zahlen des Bundesinnenministeriums, Quelle: BMI. Für die Statistik gibt es ein bundeseinheitliches Meldeverfahren, dessen Kriterien der UA LEX erarbeitet (hat).

64 Deren Anzahl bildet eine Teilmenge der Anzahl der unfriedlich verlaufenen Demonstrationen.

65 Die Anzahl der im Zusammenhang mit unfriedlich verlaufenen Demonstrationen verletzten Polizeibeamten wird - so zeigt die länderspezifische Aufschlüsselung - in den Jahren 1989 bis 1991 stark durch die Protestereignisse in Berlin bestimmt. 1989 wurden dort 503 Beamte bei unfriedlich verlaufenen Demonstrationen verletzt, 1990 waren es 484, 1991 293, 1992 170 und 1993 118.

66 Nur westliche Bundesländer.

67 Vgl. Appel/Hummel (1989).

68 Es ist daher bedenklich, wenn mit derart unscharfen Statistiken Politik gemacht wird; beispielsweise eine Einschränkung der Demonstrationsfreiheit mit dem Hinweis auf die Anzahl der unfriedlichen Demonstrationen begründet wird. So hat die Bundesregierung im Jahr 1988 die "Entliberalisierung des Demonstrationsrechts und die Verschärfung des Demonstrationsstrafrechts" gerade unter Hinweis auf die Zunahme gewalttätiger Demonstrationen begründet (Appel/Hummel 1989: 48).

Blockaden, die bislang[69] mit dem Tatbestand der Nötigung gemäß § 240 StGB geahndet werden, werden ebenfalls zu den unfriedlichen Demonstrationen gezählt.[70] Die Angabe der Straf- und Bußgeldvorschriften in der Statistik, gegen die im Zusammenhang mit unfriedlich verlaufenen Demonstrationen am häufigsten verstoßen worden ist, gibt einen Eindruck, was die Verfasser der Statistik unter Unfriedlichkeit verstehen. Darunter fallen auch (verbale) Vergehen wie Beleidigung (§ 185 StGB) und Volksverhetzung (§ 130 StGB).[71] Die Folge dieser Ausdehnung des Begriffs der Unfriedlichkeit ist, daß letztendlich alle Straftaten, die während Demonstrationen begangen werden, unter dem Etikett der Unfriedlichkeit subsumiert werden. Überdies ist der Statistik nicht zu entnehmen, welche Straftaten wie oft angezeigt worden sind.

Nimmt man trotz aller methodischen Zweifel die Zahlen der Statistik ernst, so ist - erstens - zu konstatieren, daß der Anteil der als unfriedlich bezeichneten Demonstrationen, der sich in den 80er Jahren bei rund drei Prozent eingependelt hat, in den ersten Jahren der 90er nochmals gesunken ist und jetzt bei rund zwei Prozent liegt. Es fand zweitens die Jahre hindurch eine stetige Zunahme der Demonstrationen statt. Die Prognose, ob der Rückgang 1994 einen generellen Trend einleitet, kann noch nicht aufgestellt werden. Drittens gibt es laut Länderdemonstrationsstatistik in den Ost-Bundesländern im Verhältnis zur Einwohneranzahl nur rund halb so viele Demonstrationen wie in den westlichen Bundesländern. In NRW finden annähernd ein Drittel mehr Demonstrationen in Relation zur Bevölkerungsanzahl als in Bayern statt.[72]

Eine quantitative (absolute wie relative) **Arbeitsbelastung der Polizei bedingt durch Demonstrationseinsätze** kann nicht aus der Statistik abgeleitet werden. Es fehlen Angaben zu den eingesetzten Beamten und zur Dauer der Einsätze (als Maßeinheit: Mensch-Stunden oder Mensch-Tage). Genaue Daten konnte mir keiner meiner Gesprächspartner geben; hierfür scheint es auch keine behördeninternen Zahlen zu geben []. Außerdem machen fließende Übergänge von politischen zu unpolitischen Einsatzanlässen die Einschätzung sehr vage. Generell ist die Arbeitsbelastung durch Protest policing natürlich stark vom aktuellen Protestgeschehen abhängig[73]. Gemäß einer Schätzung des Leiters des Fachbereichs 'Einsatzlehre' an der PFA Bahr macht das Demonstrationsgeschehen insgesamt zwischen fünf und zehn Prozent des polizeilichen Arbeitspensums aus []. Der Leiter des Fachbereichs

---

69 Zur Rechtslage nach dem Sitzblockaden-Beschluß des BVerfG vom Januar 1995 siehe oben: Abschnitt 2.4 und Kapitel II, Abschnitt 2.1.

70 Seit 1987 werden Blockaden gesondert als Teil der unfriedlichen Demonstrationen ausgewiesen. Gewaltfreie Blockaden sind aber auch grundgesetzlich nicht als unfriedlich im Sinne des Artikels 8 I GG zu bezeichnen. Siehe Kapitel II, Abschnitt 2.1.

71 Vgl. Appel/Hummel (1989: 52).

72 Die Demonstrationszahlen der einzelnen Bundesländern im Jahr 1993 (Quelle BMI): Baden-Württemberg 897, Bayern 1109, Berlin 1529, Brandenburg 71, Bremen 114, Hamburg 1018, Hessen 538, Mecklenburg-Vorpommern 157, Niedersachsen 750, Nordrhein-Westfalen 2337, Rheinland-Pfalz 95, Saarland 109, Sachsen 199, Sachsen-Anhalt 161, Schleswig-Holstein 223, Thüringen 183.

73 Freund zeigt am Beispiel Berlins, wie stark die Berliner Polizei Anfang der 80er Jahre personell, aber auch kostenmäßig durch die Kontrolle des starken Jugendprotests (Hausbesetzungen, Demonstrationen) beschäftigt war und wie infolgedessen andere Arbeitsbereiche (wie der Streifendienst) vernachlässigt werden mußten (*DP* 7/1982: 197 ff.).

'Führungslehre' an der PFA Günter Berndt schätzte 1989 die Arbeit der Polizei in Demonstrationseinsätzen auf circa fünf Prozent ihrer Gesamttätigkeit (*BP* 10/1989: 75).

Der Anteil von Demonstrationseinsätzen am Arbeitsvolumen kann im Fall des **BGS** etwas exakter festgestellt werden. Sogenannte Unterstützungseinsätze (gemäß § 11 BGSG) machten 1994 rund fünf Prozent der Mensch-Stunden des GSP Ost aus.[74] Einsätze zur Unterstützung der Länderpolizeien haben meist Demonstrationen zum Anlaß [], andere Einsatzanlässe sind Fußballspiele und Staatsbesuche. Doch auch diese Zahlen müssen wiederum relativiert werden. Das GSP Ost ist im Vergleich zu den anderen Grenzschutzpräsidien überproportional stark (rund über drei Viertel der Mensch-Tage) mit der Überwachung der Grenze zu Polen und zur tschechischen Republik ausgelastet; der 'klassische' Verbandseinsatz tritt hier etwas in den Hintergrund [].[75] Der Abteilungsführer der GSA 'Ost 2' im Grenzschutzpräsidium Ost wird ungefähr dreimal im Jahr mit der gesamten Abteilung eingesetzt; zehnmal rückt eine Hundertschaft und rund 30mal ein Zug zum Einsatz aus [].[76]

Wie stark belasten Polizeieinsätze anläßlich von Demonstrationen die Behörden in den Großstädten, in denen ich Interviews geführt habe? In Düsseldorf und Nürnberg behaupteten die befragten Polizeibeamten, ein überdurchschnittlich aktives Demonstrationsgeschehen zu 'betreuen' []. 'Spitzenreiter' ist die Stadt **Düsseldorf**, die 1992 219 Versammlungen und Aufzüge zu verzeichnen hatte, davon waren 66 nicht angemeldet, sechs verliefen unfriedlich. 1993 gab es 164 Versammlungen, davon waren 26 nicht angemeldet, eine verlief unfriedlich

---

74 Nach der staatlichen Vereinigung wurde der BGS häufig als Ersatz für die noch aufzustellenden beziehungsweise noch ungeübten geschlossenen Einheiten der Länderpolizeien zu Unterstützungseinsätzen angefordert. Im Jahre 1991 waren es noch 32227 Mensch-Tage, die der BGS insgesamt leistete, davon stellte das sich ebenfalls im Aufbau befindliche GSP Ost nur 120. In der ersten Hälfte 1992 (Januar bis August) änderte sich das Verhältnis gravierend. Der BGS insgesamt leistete nur noch 1778, das GSP Ost mittlerweile bereits 852 Mensch-Tage in Ostdeutschland [].

75 Mit dem Umzug eines Teils der Bundesregierung von Bonn nach Berlin wird das GSP Ost außerdem noch mit Schutzaufgaben der Bundesinstitutionen betraut werden, so wie es bereits seit 1. März 1991 mit rund 100 Beamten das Schloß Bellevue, den Amtssitz des Bundespräsidenten in der Hauptstadt [], bewacht. Auch aus diesem Grunde kursieren Überlegungen, noch eine zweite Abteilung zusätzlich zur GSA 'Ost 2' im Raum Berlin anzusiedeln. Das GSP West hatte ebenfalls derartige Schutzaufgaben im Raum Bonn wahrgenommen []. Mit dem Regierungsumzug werden überdies die Staatsbesuche, die polizeilich geschützt werden müssen, und die Demonstrationen in der Hauptstadt zunehmen, da hier dann die verantwortlichen Adressaten für die Anliegen und Forderungen der Demonstranten ihren Sitz haben werden. Somit ist abzusehen, daß das GSP Ost weitere geschlossene Einheiten benötigen wird.

76 In Niedersachsen stellt die Kommission zur Untersuchung des Reformbedarfs in der niedersächsischen Polizei (1992: 17) fest, daß im Zeitraum Januar 1989 bis August 1991 rund 95 Prozent aller Einsätze von niedersächsischen Bepo-Einheiten bis zur Stärke einer Hundertschaft und rund 74 Prozent von jeweils einem Einsatzzug (und darunter) wahrgenommen werden. In Rheinland-Pfalz wurden 1991 12,1 Prozent aller Einsätze geschlossener Einheiten (also Einheiten der Bepo und des Einzeldienstes) mit mehr als einem Zug 'bewältigt', 1990 gar nur 6,8 Prozent und 1989 15,1 Prozent der Einsätze. Diese Zahlen habe ich aus den Angaben von Himmler (1992: 196) errechnet.

und zwei wurden verboten.[77] Die Polizei in **Nürnberg** verzeichnete 1992 105 und 1993 131 angemeldete Demonstrationen; keine der Versammlungen wurde als unfriedlich definiert (Polizeipräsidium Mittelfranken 1993: Anlage C). Aus **Leipzig** meldete das dortige Ordnungsamt 1992 insgesamt 73 angemeldete Versammlungen und Demonstrationen, eine wurde verboten. 1993 zählte man in Leipzig 50 angemeldete Versammlungen.[78]

Ebenfalls nicht genau läßt sich der Anteil bestimmen, den Protest policing am **Arbeitspensum einzelner Positionsinhaber** in der Polizei hat. Je nach Funktion und Position in dem ausdifferenzierten Polizeiapparat variiert die Arbeitsbelastung durch Protest policing von Position zu Position:

- In **Düsseldorf** beträgt Protest policing circa fünf Prozent Arbeitsvolumens des Leiters der Abteilung 'Gefahrenabwehr und Strafverfolgung (GS)' [], wobei aufgrund der Neuorganisation der Behörde noch kaum generalierbare Erfahrungswerte vorhanden waren. Außerdem hängt die Arbeitsbelastung vom territorialen Aufgabengebiet ab. Beispielsweise muß sich der Leiter der Inspektion in der Stadtmitte fast täglich mit Protest policing beschäftigen []. Denn die Demonstrationsdichte ist in den Innenstädten mit ihren für Versammlungen so attraktiven Fußgängerzonen größer als in den Peripherien der Städte.
- Der Leiter des Sachgebietes 'Einsatz' in **Nürnberg** [] behauptete, daß die Vorbereitung von Großveranstaltungen circa 10 bis 20 Prozent der Arbeit des Sachgebietes 'Einsatzes' ausmache.
- Im Gegensatz zu seinem Nürnberger Kollegen auf der gleichartigen Position schätzte der Stabsbereichsleiter 'Einsatz' der Polizeidirektion **Leipzig**, den Anteil, den die Planung und Durchführung von polizeilichen Einsätzen (aller Art) auf 50 Prozent seiner Arbeitszeit [].

Diese unterschiedlichen Angaben beruhen vermutlich weniger auf einem unterschiedlichen Demonstrationsgeschehen in den Städten (Leipzig hat im Vergleich zu Nürnberg weniger Demonstrationen zu verzeichnen) als vielmehr auf der subjektiven Einschätzung und Klassifikation der Polizeiarbeit und der unterschiedlichen behördeninternen Arbeitsteilung.[79]

Abgesehen von der (ohnehin nur schwer quantifizierbaren) Arbeitsbelastung durch Protest policing scheint mir der **allgemeine Stellenwert**, den Polizisten Protest policing zuschreiben, entscheidender, wie in den vorangegangen Abschnitten dieses Kapitels auch gezeigt wurde. Ob dieses Moment in den 90er Jahren noch immer die Rolle für die polizeiliche

---

77 1994 waren es in Düsseldorf nur mehr 97 Demonstrationen, 13 davon waren nicht angemeldet, eine verlief unfriedlich. Die Zahlen erhielt ich vom Pressesprecher des Polizeipräsidiums Düsseldorf.

78 1994 betrug die Anzahl der angemeldeten Versammlungen und Aufzüge 44. Zahlen über die Unfriedlichkeit der Veranstaltungen konnte mir das Ordnungsamt nicht geben. Es wurde betont, daß bis auf wenige Ausnahmen die Veranstaltungen friedlich verliefen (Schreiben des Ordnungsamtes der Stadt Leipzig, Abteilung 'Allgemeine Sicherheits- und Ordnungsaufgaben' vom 12. April 1995).

79 Außerordentlich intensiv ist das Demonstrationsgeschehen in Berlin. Laut dem früheren Leiter des Dezernats 'geschlossene Einheiten' machen die rund 1500 Versammlungen und Aufzüge pro Jahr rund 15, maximal 20 Prozent der gesamten Arbeit der Berliner Polizei aus [].

Selbstdefinition spielt, ist in dieser Arbeit zu prüfen.[80] Daß die von mir befragten Polizeiführer den hohen Stellenwert von Demonstrationseinsätzen mehr oder weniger stark betonen, kann als soziale Erwünschtheitstendenz gegenüber einem Forscher begriffen werden, der sie genau über dieses Thema befragen will. Deswegen muß diese Frage mit Hilfe der non-reaktiven Dokumentenanalyse geklärt werden.

Protest policing ist auch für die Polizeiführer ein spannender, weil ereignisreicher Bereich ihrer Tätigkeit. Diese **motivationale Bedeutung** von Demonstrationseinsätzen ist nicht unerheblich: Trotz ihrer Ärgers über 'Gewalttäter' und 'Störer' reizt sie die taktische und führungstechnische Herausforderung - gerade dann, wenn es sich um schwierige Einsätze handelt. Daher vermischt sich mit der Stigmatisierung der 'Gewalttäter' auch ein Stück Respekt. Das polizeiliche Gegenüber bietet sich der Einsatzleitung als 'Erlebnispartner' an. Aus mehreren Gründen ist dieser motivationale Faktor nicht zu unterschätzen: erstens, weil im Großeinsatz nicht alles nach Routine abläuft: Handlungskonsequenzen sind nicht eindeutig absehbar, taktische Handlungsspielräume sind auszunutzen, Entscheidungen sind zu treffen. Unfriedliche Aktionen seien sein "Lieblingsthema" [], meinte beispielsweise ein Polizeiführer des BGS: "Das ist eben, das sind ja intelligente Leute, wissen Sie, (...) diese linken Chaotenführer. Das reizt mich einfach intellektuell, jetzt in der Ausführung - jeder hat ja so seine Truppen - dem etwas entgegenzusetzen" []. Zweitens spielt sicherlich das Fascinosum Gewalt, ein wichtige Rolle. Motivierend wirken kann das Erlebnis, einige Dutzend Menschen dirigieren und gegebenenfalls den Einsatz von Gewalt anordnen zu können. Und drittens gibt das Moment der Öffentlichkeitswirksamkeit solchen Einsätzen besondere Bedeutung: Der Polizeiführer tritt aus dem 'grauen' Büroalltag in das öffentliche Rampenlicht.[81]

---

80 Siehe Kapitel X, Abschnitt 1.1.

81 Auch für eingesetzte Polizisten stellen solche Einsätze nicht nur eine frustrierende Belastung dar. In einer Gruppendiskussion sprach ein Polizeibeamter auch vom Reiz, der 'Action' und dem Abenteuer bei Demonstrationseinsätzen (Willems 1988: 139 f.). "Sehnlichst" - heißt es beispielsweise in der *ZBGS* (5/1992: 30) - erwartetete eine neu eingerichtete Zugriffseinheit des BGS ihren ersten Einsatz. Gerade bei Spezialeinheiten kann diese Erlebnisorientierung zu einer problematischen Übermotivation führen (siehe Kapitel VII, Abschnitt 2.4).

# V Informationen zu den befragten Polizisten und den analysierten Polizeifachzeitschriften

## 1 Vorstellung der interviewten Beamten

Interviewt wurden Polizeibeamte, die Erfahrungen in der Leitung größerer Demonstrationseinsätze gesammelt haben. Gesprächspartner wurden in drei verschiedenen Bundesländern jeweils in einer Polizeibehörde auf der unteren und der mittleren Ebene[1] ausgewählt. Ferner wurden drei Beamte vom BGS und zwei Polizisten befragt, die sich aufgrund ihrer besonderen Stellung intensiv mit Protest policing beschäftigen.

Die Wahl fiel auf Behörden aus den Bundesländern **Bayern, NRW und Sachsen**.[2] Bayern und NRW wurden ausgewählt, weil die jeweiligen Landesregierungen eine langjährige, kontinuierliche Polizeipolitik betreiben konnten. Eine 'frisch' an die Regierung gekommene Partei kann kurzfristig Polizeigesetze ändern und auch neue Rahmeneckpunkte setzen; eine lange die politischen Geschicke eines Landes bestimmende Partei kann dagegen Polizeipolitik langfristig betreiben und damit die Landespolizei (und deren Einsatzphilosophie) nachhaltig prägen.

Nordrhein-Westfalen mit seiner SPD-Regierung (bis zur Wahl der rot-grünen Koalition in der Landtagswahl am 24. Mai 1995) und das CSU-regierte Bayern stehen für eine selbstbewußte Landesinnenpolitik. Die SPD in NRW und die CSU in Bayern haben auch beide auf lange Sicht Akzente in der Sicherheitspolitik gesetzt. In Sachsen scheint sich eine stabile strukturelle Mehrheit der CDU zu etablieren, die aber 'erst' 1990 die Regierungsverantwortung übernommen hat.[3] Es stellt sich die Frage, ob die Regierungspolitik in Sachsen die 'Polizeikultur' des Landes bereits so nachhaltig wie in Bayern und in NRW hat prägen können.

In diesen drei Bundesländern wurde jeweils eine **Großstadt** ausgewählt: Düsseldorf in NRW, Nürnberg in Bayern und Leipzig in Sachsen. Alle drei Großstädte weisen ungefähr die gleiche Einwohnerzahl auf: rund eine halbe Million.[4] Im Unterschied zu Nürnberg und Leipzig ist Düsseldorf Landeshauptstadt.

**Düsseldorf**[5] steht für die sogenannte NRW-Linie. Bundesweite Aufmerksamkeit erhielt Düsseldorf in den 80er Jahren aufgrund des Streits um besetzte Häuser in der Kiefernstraße. Die Linie der Düsseldorfer Polizei sah vor, bei der Besetzung leerstehender Häuser mit der

---

1 In NRW ist die Mittelinstanz das Regierungspräsidium; sie ist also keine reine Polizeibehörde im institutionellen Sinn. Auf dieser Ebene wurden in NRW deshalb keine Interviews geführt.

2 Die Einwohnerzahlen der Länder: NRW hat über 17 Millionen, Bayern über elf Millionen und Sachsen etwas unter fünf Millionen Einwohner.

3 Interessant wäre es sicherlich, zusätzlich noch die Polizei eines Bundeslandes auszuwählen, in dem keine Partei über Jahrzehnte hinweg polizeipolitische Spuren hinterlassen konnte, und diese dann mit den Polizeien aus NRW oder Bayern zu vergleichen.

4 Genau: Im Jahr 1994 hatte Düsseldorf 578135, Leipzig 496647 und Nürnberg 500198 Einwohner (Oeckl 1994).

5 Die SPD stellt den Oberbürgermeister. Düsseldorf wird von einer roten (relativen) Mehrheit im Stadtparlament regiert. Es gibt keine feste Koalition, aber rot-grüne Mehrheiten.

Räumung solange zu warten, bis sich der Eigentümer meldete, einen gerichtlichen Räumungstitel vorlegte und eine sofortige Instandsetzung garantierte. Das 'Problem' Kiefernstraße ist seit Ende 1988 gelöst, die Besetzungen wurden legalisiert.[6]

**Nürnberg**[7] ist die zweitgrößte Stadt im seit Jahrzehnten von der CSU regierten Bayern. Auf dem Gebiet der Inneren Sicherheit stellt das Land Bayern den 'Law and order'-Gegenpol zu dem seit vielen Jahren sozialdemokratisch regierten NRW dar.

Die Nürnberger Polizei machte Anfang März 1981 bundesweit mit den sogenannten 'Nürnberger Massenverhaftungen' Furore: Am 5. März, nach einer spontanen Hausbesetzerdemonstration, auf der einige Fensterscheiben eingeworfen wurden, flüchteten Protestierende vor der Polizei in das alternative Jugendzentrum 'Komm' (Kommunikationszentrum). Die Polizei stürmte das Komm; 168 Jugendliche wurden festgenommen; 141 gleichlautende, hektographierte Haftbefehle wurden ausgestellt (Brand 1988: 206); die festgenommenen Komm-Besucher (darunter auch Minderjährige) wurden für Stunden oder gar Tage in Untersuchungshaft - zum Teil in anderen Städten Bayerns - festgehalten.[8] Im Gefolge des Protests gegen diese skandalöse Verhaftung von Jugendlichen hat die Nürnberger Polizei schwere Image-Einbußen erlitten. Lange Zeit sorgte der Skandal für ein gestörtes Verhältnis zwischen gesellschaftlichen Gruppen (politischen Gruppen, Parteien, Kirchen etc.) und der Polizei, wie ein Nürnberger Interviewpartner bedauerte []. Das selbstverwaltete Kommunikationszentrum stellt heute noch den Kristallisationspunkt potentiell militanter Protestaktionen linksradikaler und autonomer Aktivisten dar.

Mit Düsseldorf und Nürnberg untersuche ich (so meine Vermutung) zwei Realtypen, die jeweils einen Pol des Möglichkeitsspektrums polizeilichen Handelns markieren, in dem Protest policing in der Bundesrepublik Deutschland stattfindet.

Mit der Polizei in **Leipzig**[9], dessen Oberbürgermeister wie in den beiden anderen Städten ebenso der SPD angehört[10], soll eine Landespolizei in einer mit Nürnberg und Düsseldorf vergleichbar großen Stadt in Ost-Deutschland untersucht werden. Auch Sachsen scheint nach zwei gewonnenen Landtagswahlen das 'Stammland' einer politischen Partei zu werden. Obwohl die CDU seit 1990 in Sachsen die Regierungsverantwortung innehat, ist in der Polizei in Sachsen immer noch vieles im Umbruch, was mit den staatlichen

---

6 Nach jahrelangem Tauziehen wurden Ende Oktober 1988 die Verhandlungen zwischen der Stadt Düsseldorf und den 150 bis 200 Hausbesetzern (in 90 besetzten Wohnungen) aus der Kiefernstraße über eine friedliche Lösung des Konflikts mit der Unterzeichnung von Mietverträgen abgeschlossen. Zum Teil waren die städtischen Gebäude seit 1981 besetzt (*Süddeutsche Zeitung* vom 31. Oktober 1988).

7 Die SPD stellte den Oberbürgermeister. Eine rot-grüne Mehrheit bildete mit Unterbrechungen seit 1981 eine Koalition im Stadtrat (*Süddeutsche Zeitung* vom 12. März 1996, S. 33). Nach den Wahlen am 10. März 1996 erhielten diese Koalition und der sozialdemokratische Oberbürgermeister keine Mehrheit mehr.

8 Vgl. Glaser (Hg., 1981).

9 Die SPD hat eine relative Mehrheit im Leipziger Stadtrat. Statt einer festen Koalition gibt es wechselnde Mehrheiten.

10 Diese Daten beziehen sich auf den Herbst 1994, also den Zeitraum, in dem ich die Interviews führte.

Transformationsprozessen begründet werden kann. Die Wahl fiel auch deshalb auf Leipzig, weil dort spezielle Fragen zur 'Ost-Problematik' in den Interviews gestellt werden konnten.

Wie Düsseldorf und Nürnberg hatte auch Leipzig ein 'Hausbesetzerproblem', das sich im Stadtteil Connewitz konzentrierte. Im November 1992 kam es an diesem 'Unruheort' zu heftigen Auseinandersetzungen zwischen Polizei und der dortigen Hausbesetzerszene. Connewitz bildet häufig den Ausgangspunkt von Demonstrationen aus dem linkslibertären und linksradikalen Bereich.[11]

In den lokalen Polizeibehörden der drei Städte wurde jeweils die personelle Spitze der Behörde (der Chef und sein Stellvertreter), in Bayern und Sachsen zusätzlich ein beziehungsweise zwei leitende Beamte aus der übergeordneten Mittelbehörde interviewt.

Drei Interviews mit **BGS**-Führern habe ich im Grenzschutzpräsidium Ost in Berlin geführt. Das GSP Ost wählte ich zum einen wegen der Nähe zu Berlin und dem dortigen sehr 'lebendigen' Demonstrationsgeschehen[12] und zum anderen, weil im GSP Ost Erfahrungen bei der Übernahme von Personal aus Sicherheitsbehörden der ehemaligen DDR und beim Aufbau aus dem Westen importierter Strukturen gemacht wurden.

Schließlich interviewte ich den Leiter des Stabes beim Polizeipräsidenten von Berlin, der in seiner vorherigen Position als langjähriger Leiter des Dezernats 'geschlossene Einheiten' viele Erfahrungen mit Polizeieinsätzen anläßlich von Protestereignissen im 'demonstrationsreichen' **Berlin** gemacht hatte.

Aus der Reihe der interviewten Polizeipraktiker fällt der Leiter des Fachbereichs 'Einsatzlehre' an der **Polizei-Führungsakademie** in Hiltrup/Münster Günter Bahr, dessen Funktion nicht in der Praxis des Protest policing, sondern in der Vermittlung von Führungswissen liegt. Bahr ist der formal höchste Vordenker des Protest policing. Seine Handschrift tragen Teile der für polizeiliches Einsatzhandeln zentralen Polizeidienstvorschrift 'Führung und Einsatz der Polizei' (PDV 100); er ist auch maßgeblich für die Konzeption der neuen PDV 100 beteiligt. Schon von Amts wegen nimmt er eine bedeutende Position im bundesweiten Polizeidiskurs ein.

Insgesamt wurden 16 leitende Polizeibeamte interviewt. Im folgenden habe ich ihre Positionen, geordnet nach Städten beziehungsweise Dienstorten, aufgelistet. In Klammern steht der jeweilige Interviewzeitpunkt[13]:

Düsseldorf (23. und 24. August 1994):
- Polizeipräsident des Polizeipräsidiums Düsseldorf

---

11 Zur Einschätzung des regionalen Protestgeschehens von seiten der Interviewpartner siehe Kapitel VIII, Abschnitt 1.3.

12 Siehe die Demonstrationsstatistik in Kapitel IV, Abschnitt 4, Fußnote 72.

13 Die Position der Polizisten in der Behördenorganisation läßt sich anhand der Organigramme, die im Anhang 3 abgedruckt sind, und der Beschreibung der Polizeiorganisation in Kapitel II, Abschnitt 3.5 verorten.

- Leiter der Abteilung 'Strafverfolgung und Gefahrenabwehr' des Polizeipräsidiums Düsseldorf
- Leiter der Inspektion Mitte des Polizeipräsidiums Düsseldorf
- Leiter der Inspektion Nord des Polizeipräsidiums Düsseldorf

Leipzig (24. Oktober 1994, 14. November 1994):
- Polizeipräsident des Polizeipräsidiums Leipzig
- Leiter der Abteilung 'Einsatz' des Polizeipräsidiums Leipzig
- Leiter der Polizeidirektion Leipzig
- Leiter des Stabsbereichs 'Einsatz' der Polizeidirektion Leipzig

Nürnberg (14. und 15. September 1994):
- Leiter des Sachgebietes 'E (Einsatz) 2 Ordnungs- und Schutzaufgaben' in der Abteilung 'Einsatz' des Polizeipräsidiums Mittelfranken
- Leiter der Polizeidirektion Nürnberg
- Leiter des Sachgebiets 'Einsatz' der Polizeidirektion Nürnberg

Grenzschutzpräsidium Ost (26. und 27. September 1994):
- Stabsbereichsleiter '1 (Einsatz)' des Grenzschutzpräsidiums Ost
- Sachbereichsleiter für den Einsatz der Verbände (Stabsbereich 14) des Grenzschutzpräsidiums Ost
- Leiter der Grenzschutzabteilung 'Ost 2' des Grenzschutzpräsidiums Ost (Standort Ahrensfelde)

Sonstige Befragte:
- Leiter des Stabes beim Berliner Polizeipräsidenten (13. Oktober 1994)
- Leiter des Fachbereichs 'Einsatzlehre' an der Polizei-Führungsakademie Hiltrup/Münster (18. Oktober 1994)

Die befragten Polizeiführer aus den drei Städten und dem BGS nehmen zum Teil Stabs- und zum Teil Linienfunktionen in der Polizeiorganisation wahr. Sie gehören alle dem **höheren Dienst** an.[14] Die leitenden Polizeidirektoren (und die höherrangigen Beamten) durchliefen ihre Ratslaufbahn in den 70er Jahren, die Polizeidirektoren, Oberräte und Räte in den 80er Jahren. Alle interviewten höheren Beamten haben also den einjährigen Ratslehrgang an der PFA besucht; Ausnahme ist der Polizeipräsident von Düsseldorf, der ein 'ziviler', politischer Beamter ist.

Alle Befragten sind männlich; alle außer einem sind verheiratet, und fast alle haben Kinder. Das **Durchschnittsalter** der Interviewten betrug zum Zeitpunkt der Interviews (1994) knapp über 50 Jahre; grob verallgemeinert sind die befragten Beamten im Direktorenrang über 50, die Räte und Oberräte unter 50. Außer dem Polizeipräsidenten von Düsseldorf, einem gelernten Juristen, haben alle Interviewten den Polizeiberuf 'von der Pike' auf gelernt[15], sind also rund 20 bis 30 Jahre bei der Polizei in den verschiedensten Funktionen gewesen, und zwar sowohl in Stabs- als auch Linienstellen: in geschlossenen Einheiten, bei der Kriminalpolizei, bei der Verkehrspolizei, als Lehrer an Polizeischulen, in den

---

14 Genau: ein Polizeirat, vier Oberräte, zwei Polizeidirektoren, fünf leitende Polizeidirektoren, ein Direktor in der Polizei und zwei Polizeipräsidenten.

15 Drei der Interviewten haben vor ihrer Polizeilaufbahn eine polizeiexterne Ausbildung absolviert. Zur Einheitslaufbahn siehe Kapitel II, Abschnitt 3.2.

Polizeiabteilungen der (jeweiligen) Landesinnenministerien etc. Die hochrangigen interviewten Polizeiführer sind deshalb auch weniger Spezialisten auf einem bestimmten Gebiet, sondern vielmehr polizeiliche Generalisten (wie sich ein Beamter auch selbst bezeichnete []). Flexibilität ist angebracht, will ein Beamter auf die oberen Hierrarchiestufen der Polizei gelangen. Wechsel in der Funktion und des Dienstorts sind daher für karriereorientierte Beamte selbstverständlich.

1968 war einschneidend für die Polizeientwicklung.[16] Interessant ist in diesem Zusammenhang auch, daß die über 50jährigen interviewten leitenden Polizeibeamten die 68er Revolte noch als 'einfache' Polizisten auf der Straße miterlebt haben.

Es wurden drei ehemalige **Volkspolizisten** befragt (zwei aus Leipzig und einer vom BGS). Die Ost-Beamten sind im Vergleich zu ihren West-Kollegen bei gleichem Dienstrang etwas älter, da sie bei der Übernahme in die neue Polizei zurückgestuft wurden.[17]

Hinsichtlich der **Parteimitgliedschaft** gibt es Unterschiede zwischen den Befragten. Auffallend ist, daß drei von vier Interviewpartnern der Düsseldorfer Polizei Mitglieder der im Land regierenden SPD sind - passive Mitglieder, wie alle betonen, da ihr Beruf keine Zeit für Politik lasse. Auch der vierte Düsseldorfer Gesprächspartner war früher in der SPD und sympathisierte zur Zeit des Interviews mit deren konservativem Flügel [].

In Nürnberg dagegen gehört nur ein Interviewpartner einer politischen Partei an (nämlich der regierenden CSU). Ein Beamter nahm an, daß das Parteibuch der Karriere, insbesondere bei der Besetzung der höchsten Positionen förderlich sein könne []. Daß auch die Mitgliedschaft in der Gewerkschaft eine Rolle spielen könne, vermutete ein anderer Interviewpartner, der sich um ein hohes Polizeiamt beworben hatte, die Gewerkschaft jedoch einen anderen favorisierte [].

Alle Interviewpartner aus Sachsen sind parteilos. Ein Leipziger Befragter, der früher bei der Volkspolizei gearbeitet hatte, meinte lapidar, einmal SED hätte gereicht.

Von den Interviewpartnern im BGS besitzt ebenfalls keiner ein Parteibuch. Der BGS sei - so ein Polizeiführer des BGS - von der politischen Richtung der Bundesregierung relativ unbeeinflußt, im Gegensatz zu anderen Landespolizeien, in denen man das richtige Parteibuch haben müsse, um leitender Polizeidirektor zu werden [].

Insbesondere parteilose Polizisten betonten, daß der Polizeiberuf Neutralität abverlange []. Ein Befragter nannte dies gar "berufliche Neutralitätsbemühungen" []. 

Acht der Beamten sind in der **Gewerkschaft** der Polizei, zwei sind mittlerweile aus der GdP ausgetreten. Ein anderer Befragter wollte nur angeben, daß er gewerkschaftlich organisiert sei;

---

16 Siehe Kapitel IV.

17 Führungspersonen aus der ehemaligen DDR, die in den höheren Dienst übernommen wurden, mußten zwei Mal sechs Wochen lang den Grundlehrgang 'Rechtsgrundlagen, Führung und Einsatz der Polizei im demokratischen Verfassungsstaat' an der PFA absolvieren.

später teilte er mit, an einer Demonstration der GdP teilgenommen zu haben []. Naheliegend ist, daß er auch in der GdP organisiert ist. Das heißt, neun der 16 Interviewpartner sind Mitglieder in der GdP. Ein Gesprächspartner ist in der Deutschen Polizeigewerkschaft im Beamtenbund. Von den BGS-Beamten sind zwei im Bundesgrenzschutz-Verband. Auch wenn die Polizeibeamten allgemein einen hohen Organisationsgrad aufweisen[18], ist es auffallend, daß insgesamt 12 der 16 interviewten leitenden Polizeibeamten (also 75 Prozent) gewerkschaftlich organisiert sind. Generalisierende Schlüsse dürfen aus diesen Zahlen allerdings nicht gezogen werden.

Um zu erfahren, ob sie den Blickwinkel der Demonstranten kennengelernt haben, fragte ich die Beamten, ob sie schon jemals an einer Demonstration teilgenommen hätten. Wie ihre Antworten zeigen, halten sich ihre Erfahrungen als Demonstranten in Grenzen.[19] Wenn hochrangige Polizeiführer oder gar Polizeipräsidenten auf die Straße gehen, läßt sich das nicht so leicht von ihrer Position trennen. "Da ist man nicht ganz Privatmann", meinte beispielsweise ein Befragter []. Einige sind eher aus beruflichem, sprich einsatztaktischem Interesse mitmarschiert, um die Arbeit der Kollegen zu begutachten []. Andere haben sich an Demonstrationen und 'Lichterketten' gegen Fremdenhaß beteiligt oder sind auf Demonstrationen der Polizeigewerkschaften mitmarschiert. 'Fleißige' Demonstranten sind Polizeiführer nicht. Das ist kein Wunder, wo sie doch - meinte ein Beamter - "(...) beruflich bei jeder Demo dabei sind" []. Sein Kollege bezeichnete sich als den "treuesten Demonstranten" [], der "bei jedem Mist" [] (als Polizist) dabei gewesen sei. Weil die Mehrzahl der Demonstrationen eher zum linken Spektrum zu rechnen ist, können die Befragten wenig damit anfangen: "Wissen Sie, die meisten Demonstrationsgründe sind nicht nach meinem Geschmack" []."

## 2 Vorstellung der ausgewerteten Polizeifachzeitschriften und sonstiger Dokumente

### 2.1 Die Polizeifachzeitschriften

Die ausgewerteten Polizeifachzeitschriften *Bereitschaftspolizei-heute*, *Die Polizei*, *Die neue Polizei*, *Schriftenreihe der Polizei-Führungsakademie*, *Kriminalistik*, *Deutsche Polizei* und *Polizeispiegel* stellen die wichtigsten bundesweit erscheinenden Fachorgane dar.[20] Wie die Polizei in Funktionsbereiche differenziert ist, so decken manche der Blätter verschiedene

---

18 Siehe Kapitel II, Abschnitt 4.

19 Sieben Interviewpartner können von sich behaupten, jemals an einer Demonstration als 'zivile Bürger' teilgenommen zu haben. Oft begannen die Antworten mit einem zögernden 'da muß ich überlegen'.

20 In Anhang 2 werden die einzelnen Zeitschriften vorgestellt. Die bundesweit erscheinende *Polizei-Verkehr-Technik* behandelt als 'Fachzeitschrift für Polizei-, Verkehrs-, Kraftfahr- und Waffenwesen, Informations- und Kriminaltechnik, Umweltschutz' (so ihr Untertitel) vor allem technische Fragen.
In allen 16 Bundesländern werden Zeitschriften für die Polizisten des Landes von den jeweiligen Landesinnenministerien herausgegeben. Diese offiziellen Organe dienen neben der Mitarbeiterinformation auch als Verlautbarungsorgane der jeweiligen Innenminister und Staatssekretäre. Die Titel der für die Mitarbeiter kostenlosen Blätter aus Bayern, NRW und Sachsen lauten *Bayerns Polizei*, *Die Streife* und *Polizei Sachsen*.

Arbeitsbereiche der Polizei ab, die *Kriminalistik* die Kriminalpolizei, die *Bereitschaftspolizei-heute* - wie der Name schon sagt - die Bereitschaftspolizei etc. Es findet eine thematische Arbeitsteilung zwischen den Blättern statt: In der Zeitschrift *Die Polizei* sind relativ viele rechtliche Abhandlungen zu lesen; die *Bereitschaftspolizei-heute* liefert Informationen zum Thema 'geschlossene Einsätze'; die *Kriminalistik* deckt insbesondere den Bereich der Verbrechensbekämpfung ab. Konkrete Probleme der Führungs- und Einsatzkonzeption, der Einsatzplanung und -durchführung werden jedoch in keinem der Organe behandelt - auch nicht in der *Bereitschaftspolizei-heute*.

Die Zeitschriften lassen sich in drei Kategorien einteilen: erstens die Journale, die von offizieller Seite herausgebracht werden, wie die *Zeitschrift des Bundesgrenzschutzes* und die *Schriftenreihe der Polizei-Führungsakademie*; zweitens die Zeitschriften, die von hochrangigen Polizeiführern und Ministerialbeamten herausgegeben werden, das sind die *Bereitschaftspolizei-heute*, *Die Polizei*, *Kriminalistik* und *Die neue Polizei*[21]. Diese beiden Gruppen von Zeitschriften sind in ihrem Aufbau relativ ähnlich. Die einzelnen Artikel werden von Autoren verfaßt, die dafür namentlich verantwortlich zeichnen. Die Autoren wie die Herausgeber kommen zumeist aus der oberen Führungsschicht von Polizei und Innenministerialbürokratie.[22] Die dritte Gruppe von bundesweit erscheinenden Polizeijournalen bilden die Mitgliederzeitschriften der Polizeigewerkschaften und Berufsvertretungen: die *Deutsche Polizei* der GdP und der *Polizeispiegel* der DPolG.[23] Die Redaktion der *Deutschen Polizei* besteht aus Berufsjournalisten, die nicht nur Koordinationsaufgaben innehaben, sondern auch Artikel verfassen. In beiden Gewerkschaftsorganen werden viele Beiträge von führenden Funktionären geschrieben. In der *Deutschen Polizei* nimmt überdies die Diskussion der Leser (und damit Mitglieder) breiten Raum ein. An dieser Leserbriefdiskussion beteiligen sich vor allem Beamte des mittleren und gehobenen Dienstes. Texte von Berufsjournalisten, Funktionären und Polizisten aus dem mittleren und gehobenen Dienst werden in dieser Untersuchung nicht ausgewertet.[24]

Der gravierende Unterschied zwischen den offiziellen, den offiziösen und den Gewerkschaftszeitungen liegt in der Anzahl der gedruckten Exemplare. Die Auflage der offiziellen und offiziösen Zeitschriften liegt bei wenigen Tausend Exemplaren[25], die der Gewerkschaftsorgane entspricht ihrer Mitgliederstärken (*Deutsche Polizei* 1992 weit über 200000, der *Polizeispiegel* über 45000).[26]

Gewerkschaftszeitungen wollen ihre Mitglieder über Gewerkschaftspolitik informieren und weniger einem Ausbildungsauftrag nachkommen. (Tages-)Politische Diskussionen finden in

---

21 Der Herausgeber der Zeitschrift *Die neue Polize*i ist ein pensionierter Kriminaldirektor; im Redaktionsbeirat sitzen hingegen viele Polizeifachlehrer.

22 Hierzu mehr in Anhang 2. Alle Fachorgane sind im übrigen, was ihre Autoren und ihre Herausgeber betrifft, eine Domäne der Männer geblieben.

23 Das Mitgliederorgan des Bundes Deutscher Kriminalbeamter *Der Kriminalist* wird aufgrund der thematischen Spezialisierung auf die Kriminalpolizei in dieser Studie nicht untersucht.

24 Ausnahmen werden als solche ausdrücklich benannt.

25 Eine Ausnahme ist die *Zeitschrift des BGS*. Als Mitarbeiterzeitschrift für alle Beamten des BGS hat sie eine Auflage von über 16000 Exemplaren im Jahr 1992.

26 Genaue Angaben über die Auflagen sind im Anhang 2 zu lesen.

den Gewerkschaftszeitungen eine wesentlich stärkere Resonanz als in den offiziösen und offiziellen Fachblättern.

Unterm Strich stellen die *Bereitschaftspolizei-heute*, *Die Polizei*, *Die neue Polizei* und die *Schriftenreihe der Polizei-Führungsakademie* die vier inhaltlich ergiebigsten Datenquellen für mein Forschungsgebiet dar.

Der **Untersuchungszeitraum** wurde auf die Jahre 1989 bis einschließlich 1993 eingeschränkt. Alle Ausgaben der Zeitschriften in diesen fünf Jahren wurden intensiv nach Artikeln untersucht, die zum einen aus der Feder von höheren Polizeiangehörigen stammen und zum anderen mein Forschungsinteresse betreffen oder zumindest tangieren. Die Auswahl der Artikel orientierte sich an den in Kapitel I herausgearbeiteten Kategorien des Polizeiwissens (Polizeiphilosophie, Gesellschaftsdiagnose, Einsatzphilosophie, Protestdiagnose). Die selektierten Artikel habe ich dann zusammengefaßt. Diese Exzerpte bilden die Datenbasis für die weitere Auswertung.[27]

Zum Schluß dieses Abschnitts möchte ich noch kurz auf die **Einschätzung der Fachzeitschriften von seiten der interviewten Polizeiführer** eingehen. Einige der Befragten bedauerten, daß in den Fachorganen außer Allgemeinplätzen wenig zum Thema 'polizeiliche Strategie und Taktik' zu erfahren sei []. Die Zeitschriften taugten auch kaum für den Austausch von speziellen Erfahrungen mit Einsatztaktiken, da sie frei erhältlich seien und die Polizeiführer sich ungern von Nicht-Polizisten in die 'taktischen Karten' schauen lassen würden []. Zur Diskussion rechtlicher Fragen würden die Fachorgane jedoch gerne herangezogen [].

Einige Befragte stöhnten über die allgemeine Papierflut, die ihren Schreibtisch überschwemme []. Von daher gaben sie an, die Fachorgane nur querzulesen. Es gibt unter den Befragten aber auch Beamte, die manche Zeitschrift privat abonniert haben, obwohl sie dienstlich ebenfalls mit den Fachblättern 'versorgt' werden [].

## 2.2 Die Polizeidienstvorschrift 100 und der Kommentar zur PDV 100

Die Polizeidienstvorschrift 100 'Führung und Einsatz der Polizei' ist die Dienstvorschrift für Polizeiführer des gehobenen und höheren Dienstes. Sie ist der erste bundeseinheitliche Leitfaden, der für alle Sparten der Polizei gilt: für die Kriminalpolizei, die Schutzpolizei, die Bereitschaftspolizeien der Länder, den Bundesgrenzschutz und sonstige Dienststellen.

Die Geschichte der PDV 100 ist eng mit der Polizeireform der 70er Jahre verbunden: Im Juni 1972, modifiziert im Februar 1974, verabschiedete die IMK das 'Programm für die Innere Sicherheit' (IMK 1972a; 1972b und 1975). Darin wird die Erstellung der Polizeidienstvorschrift 100 gefordert, um Führungsgrundsätze und das Einsatzverhalten der Polizeien zu harmonisieren. Der Arbeitskreis II 'Öffentliche Sicherheit und Ordnung' beauftragte dann seine Vorschriftenkommission, eine Dienstvorschrift zu erarbeiten. Diese

---

[27] Genaueres zur Methode der Dokumentenanalyse siehe Anhang 1, Abschnitt 3.

Vorschriftenkommission setzt sich aus Vertretern der verschiedenen Länder zusammen. Diese sind Kriminal- und Schutzpolizeibeamte im Direktorenrang (CILIP 1986a: 28) sowie Angehörige des BKA und des BGS; beratende Mitglieder sind ein Vertreter der PFA und der Inspekteur der Bereitschaftspolizeien der Länder (Uebe in *DP* 6/1979: 193). 1976 wurde die PDV 100 schließlich von den Landesinnenministern und -senatoren erlassen. 1995 solle eine überarbeitete Fassung der PDV 100 fertiggestellt werden, hoffte Bahr im Interview Ende 1994 optimistisch []. Mehr als über das Entwurfsstadium hinaus sind diese Reformbestrebungen auch Mitte 1997 nicht gekommen.

Die PDV 100 besteht aus der eigentlichen Vorschrift - diese umfaßt circa 100 Seiten - und dem sehr ausführlichen Kommentar mit über 1000 Seiten. Die PDV - und damit meine ich auch den Kommentar - ist ein Loseblattwerk, das ständig durch Ergänzungslieferungen aktualisiert wird. Neue Einsatzerfahrungen der Polizei können somit kontinuierlich in den Kommentar miteinfließen.[28]

Im ersten Kapitel der PDV 100 wird der Begriff '**Vorschriften**' definiert: "Vorschriften sind (...) Bindungsrahmen für die Führung und den Einsatz von Polizeikräften, die vom Inhaber der Organisationsgewalt verbindlich gesetzt sind" (PDV 100: 1: 1). Diese Vorschriften decken alle Aufgabenbereiche und Einsatzarten der Polizei ab, vom Einzeldienst der Streifenpolizisten bis zur "Bekämpfung anarchistischer Gewalttäter und bewaffneter Terror- und Sabotagegruppen" (Amft 1976: 218). Besondere Bedeutung hat die PDV 100 allerdings für in geschlossenen Einsätzen operierende Polizeieinheiten.[29]

Die PDV ist in drei große Kapitel eingeteilt:
- Kapitel 1: Führung,
- Kapitel 2: allgemeine polizeiliche Maßnahmen,
- Kapitel 3: polizeiliche Maßnahmen aus besonderen Anlässen.

Besonders relevant für den Bereich Protest policing ist der 1991 aktualisierte Kommentar über 'Einsätze anläßlich von unfriedlichen demonstrativen Aktionen' (Kapitel 3.4.).

## 2.3 Die Seminarberichte aus der Polizei-Führungsakademie

Bei meinem Besuch der PFA konnte ich einige Seminarberichte erwerben beziehungsweise Artikel aus den Berichten kopieren, die ich als themenrelevant einstufte. Die Autoren in den Seminaren sind vornehmlich leitende Polizeibeamte; je nach Themenstellung kommen auch Sozialwissenschaftlicher und Juristen zu Wort. Im Gegensatz zur Analyse der Fachzeitschriften besteht bei meiner Untersuchung der Seminarberichte kein Anspruch auf Vollständigkeit.

---

28 Im folgenden wird folgende Zitierregel angewandt: Zitiere ich eine Vorschrift, dann gebe ich nur den Gliederungspunkt an; zitiere ich den Kommentar, nenne ich den jeweiligen Gliederungspunkt und die Seitenzahl.

29 Zur Einschätzung der PDV 100 durch die Befragten siehe Kapitel VII, Abschnitt 3.7.

## 2.4 Sonstige Papiere

Neben den Fachzeitschriften und der PDV 100 wurden einige 'graue' Papiere aus dem Umfeld der Polizei verwendet, wie zum Beispiel die Berichte des UA LEX (1994), der Kommission zur Untersuchung des Reformbedarfs in der niedersächsischen Polizei, Arbeitsgruppe für das Untersuchungsfeld 7 'Geschlossener Einsatz' von 1992 (Reformkommission 1992) und ein Papier des AK II (1987).

Viele Informationen erhielt ich auf Anfrage bei verschiedenen Dienststellen. Fast alle meine Gesprächspartner zeigten sich kooperativ und gaben informative Antworten. Wie bei Behörden generell üblich, bestanden einige Dienststellen auf der schriftlichen Form der Anfrage, die dann vom Behördenleiter genehmigt und zur Beantwortung frei gegeben wurde. In manchen sensibel erscheinenden Bereichen wurde allerdings ausgewichen, oder es wurden deutliche Sicherheitsbedenken gegen eine Veröffentlichung geäußert.

# VI Protest policing - Teil 1: Polizeiliche Organisationsstrukturen und innerapparative Prozesse

Zur Frage, wie Protest policing eigentlich 'funktioniert', gibt es kaum öffentlich zugängliches Material, geschweige denn sozialwissenschaftliche Untersuchungen. Es handelt sich hier um ein 'Dunkelfeld' in der Polizeiforschung. Um diesen Mangel zu beheben, soll dieses Kapitel den Blick auf dieses unbekannte Terrain polizeilichen Handelns freigeben. Wie das Kapitel II leistet es einen Beitrag zur Institutionenkunde der Polizei. Das Kapitel II ist mit seiner Beschreibung der Organisationsstrukturen, der rechtlichen Rahmenbedingungen etc. allerdings eher statisch angelegt. Nun wird auch eine 'dynamische' Perspektive eingenommen: Untersucht werden neben den speziellen Strukturen der Einsatzorganisation Prozesse, die während der Einsatzvorbereitung und -durchführung ablaufen. Basis dieser Prozesse sind die rechtlichen, personellen, materiellen und insbesondere die organisatorischen Rahmenbedingungen, wie sie in Kapitel II vorgestellt wurden. Deshalb bauen folgende Abschnitte auch direkt auf Kapitel II (insbesondere dem Abschnitt 3) auf.

Ohne diese Bemühungen, den 'Untersuchungsgegenstand' zu 'entdecken', Informationen hierüber zu sammeln und zu strukturieren, ist eine sozialwissenschaftliche Analyse nicht möglich. Hintergrund dieser Bemühungen ist es, die Polizei nicht nur von außen als monolithischen Block zu betrachten, sondern einen Blick in die 'Black Box' der innerpolizeilichen Einsatzplanung und -durchführung zu werfen. Organisationsinterne Vorgänge sind "wichtige Determinanten der Situationswahrnehmung und Strategiewahl von Organisationen" (Mayntz/Scharpf 1995: 50). Diese 'Aufklärung' über innerpolizeiliche Strukturen und Prozesse im Kontext von Einsätzen soll der Identifizierung von Verantwortlichkeiten für Polizeieinsätze innerhalb der Polizeihierarchie dienen und so der weiteren Analyse polizeiinterner Machtkonstellationen und polizeilicher Machtpotentiale den empirischen Boden bereiten. Es geht also um Fragen der innerorganisatorischen Machtverteilung: Wer bestimmt die Einsatzstrategie? Wer gibt die Befehle? Wer plant den Einsatz? Wer erhält und wer steuert die Informationen?

**Datenbasis** dieses Kapitels sind die Experteninterviews mit den leitenden Polizeibeamten, die ergänzt werden durch die PDV 100[1] und die Lehrbücher zur Einsatzlehre von Kuhleber (1992) sowie von Altmann und Bernd (1992 und 1994).[2] Zwar handelt es sich bei dem nun folgenden meist um 'harte', 'objektive' Fakten (gefragt wird beispielsweise, wer der

---

1 Die Terminologie der PDV 100 wird sich vermutlich durch ihre Überarbeitung nicht gravierend ändern. Zur Einschätzung der Relevanz der PDV 100 für die Einsatzplanung und -durchführung von seiten der interviewten Polizeiführer siehe Kapitel VII, Abschnitt 2.2.

2 Zentral für die Ausbildung von Führungskräften der Polizei im höheren Dienst sind die beiden Bände von Altmann und Bernd (1992 und 1994, erstmals 1976 und 1978 erschienen), in denen Führungslehre (Band 1) und Organisationslehre (Band 2) für angehende Polizeiführer mittlerweile in der dritten Auflage aufbereitet wird. Beide Autoren waren als Fachbereichsleiter der PFA (Einsatzlehre und Führungslehre) lange Zeit aktiv; sie haben in der Führungsausbildung des höheren Polizeivollzugsdienstes maßgeblichen Einfluß ausgeübt.
Die beiden Lehrbücher zur Einsatzlehre von Kuhleber (1992 und 1993) sprechen insbesondere Führungskräfte des gehobenen Dienstes an. Für diese Arbeit besonders einschlägig ist der erste Band (Kuhleber 1992).
Alle genannten Lehrbücher beziehen sich - soweit sie polizeiliche Einsätze thematisieren - stark auf die PDV 100.

verantwortliche Chef eines Einsatzes ist und wie Informationen gesammelt werden), die Verifikationsmöglichkeiten mittels anderer Quellen sind aufgrund der eingeschränkten Datenlage indes nur gering. Aus den Fachzeitschriften ist zu derartigen 'technischen' Fragen eines Einsatzablaufes nicht allzuviel zu erfahren. Auch 'harte' Fakten aus der Analyse der Interviews und Dokumente sind immer nur soziale Konstruktionen der Befragten und Autoren. Die Frage, inwieweit diese Konstruktionen der Handlungspraxis entsprechen, muß offen bleiben. Verfälschungen oder Verschleierungen von Aussagen der Interviewten können nur dadurch aufgedeckt werden, indem die Aussagen der Befragten untereinander verglichen werden. Traten schon während eines Interviews Unklarheiten und Widersprüche auf, wurde entweder bei der entsprechenden Person selbst oder bei anderen Kollegen nachgefragt.[3] Oft ist es allerdings so, daß eine Antwort ein Dutzend neue Fragen aufwirft.

Da das sächsische Organisationsmodell sehr dem bayerischen ähnelt, da gerade die oftmals nur sehr feinen Unterschiede zwischen beiden die Beschreibung unnötig komplizieren würde, und da eine Reform der bestehenden Polizeiorganisationsstrukturen in Sachsen ansteht, sollen hier nur das bayerische und das nordrhein-westfälische Modell vorgestellt werden. Informationen aus den Leipziger Interviews werden jedoch (insbesondere im Bereich der Einsatzorganisation, die in ihren Grundstrukturen in allen Bundesländern gleich ist) durchaus übernommen.[4]

## 1 Exkurs: kleiner Index der polizeilichen Führungslehre

Bevor die Einsatzorganisation und der Einsatzablauf besprochen werden soll, möchte ich in einem Exkurs einige Begriffe der polizeilichen Führungslehre erläutern, die zum Verständnis der darauffolgenden Abschnitte nötig sind.[5]

Der **Befehl** ist ein unverzichtbares Grundelement der Führungslehre der Polizei. Er ist eine Anordnung im Sinne der beamtenrechtlichen Vorschriften (PDV 100: 1.5.1.; Kuhleber 1992: 59).[6] "Befehle bedürfen keiner Begründung" (PDV 100: 1.5.1.: 2). Zwar schreibt die polizeiliche Führungslehre ein kooperatives Führungsverhalten (KFS) vor (PDV 100 1. F)[7],

---

3 Siehe Anhang 1 (Methodik und Ablauf der Untersuchung).

4 Zum Verständnis dieses Kapitels muß die Lektüre des Kapitels II, Abschnitt 3.5 vorausgesetzt werden. Hilfreich ist auch der Blick auf die Organigramme in Anhang 3.

5 In Anlage 6 der PDV 100 werden die Grundbegriffe der Einsatzlehre definiert.

6 Einsatzbefehle werden nie öffentlich gemacht; komplette Einsatzbefehle werden nicht einmal in die Gerichtsakten gegeben []. Dahinter steckt die Absicht der Polizei, sich nicht in die 'Karten' schauen lassen; taktische Konzepte sollen Polizeigeheimnis bleiben.

7 Auch im 'Programm für die Innere Sicherheit' von 1974 wird die Einführung des KFS gefordert (IMK 1975: B 8, Punkt IV. 6.3.).
Die beiden (damaligen) Fachbereichsleiter an der PFA Altmann und Berndt setzten sich stark für die Durchsetzung des KFS ein. Beide waren auch maßgeblich an der Kommentierung der PDV 100 beteiligt.
Seit 1980 wird das KFS an der PFA in seiner heutigen Ausprägung gelehrt (Altmann/Berndt 1992: 231). Trotz 20 Jahren Forcierung des kooperativen Führungssystems scheint es bei dessen Durchsetzung noch etliche Defizite zu geben. Immer wieder wird beklagt, daß das KFS zwar in der Theorie ausführlich gelehrt, aber in der Praxis kaum gelebt werde (zum Beispiel Buchmann 1995: 140; Wieben in *BP* 2/1990: 29). Altmann und Berndt beklagen im Vorwort

trotzdem bleibt der Befehl gerade in Situationen, die klarer Entscheidungsstrukturen und einer schnellen Entscheidungsfindung bedürfen, eine unverzichtbare Kategorie polizeilichen Führens. Hier befindet sich die polizeiliche Lehre vom KFS in einem prinzipiellen Dilemma: Partizipation und Befehlsgebung sind nicht kompatibel zueinander. Partizipation schließt als tendenziell egalitäre Angelegenheit die strenge Subordination durch Befehl aus. Die Führungslehre will diesen 'gordischen Knoten' mit dem Vorschlag durchschlagen, die Untergebenen an der Befehlsvorbereitung zu beteiligen (PDV 100: 1.5.1.: 2), wo dies möglich ist (also nicht in den Situationen, in denen eine schnelle Entscheidung gefordert ist). Wie Mayntz (1985: 227) feststellt, wird die bürokratische Arbeitssituation von den Beamten sehr viel weniger bürokratisch erlebt, wenn gemeinsam Befehle vorbereitet werden: Der Chef erscheint als Primus inter pares. Höflich werden Anordnungen gemacht, die von den Untergebenen als Hinweise und nicht als strenge Befehle verstanden werden. Das Bindende eines Befehls, auch wenn er 'aufgeweicht' als Hinweis gegeben wird, bleibt jedoch bestehen. Es herrscht nur die Illusion der egalitären Kooperation zwischen Vorgesetzten und Untergebenen.

Es gibt zwei Typen der Anordnungstechnik (PDV 100: 1.5.1. S. 5): die **Befehlstaktik** und die **Auftragstaktik**. "Befehlstaktik ist die Anordnungstechnik mit großem Detaillierungsgrad. (...) Der Befehlsempfänger hat daher grundsätzlich nur noch wenig (oder gar keine!) Möglichkeiten, in anderer als der im Befehl detailliert beschriebenen Weise zu handeln. (...) Auftragstaktik ist die Anordnungstechnik mit einem grundsätzlich geringen Detaillierungsgrad" (Altmann/Berndt 1994: 59 f.). Sie gibt dem Ausführenden einen größeren Handlungsspielraum, verschafft ihm Raum für Eigeninitiative und entlastet den Anordnenden von Detailarbeiten: "Insbesondere vor dem Hintergrund zunehmender Gewaltbereitschaft gibt die Auftragstaktik dem einzelnen Polizeiführer erheblich bessere Möglichkeiten, 'vor Ort' selbständig sinnvolle und effektive Entscheidungen zu treffen. Auch die verantwortlichen Politiker haben erfreulicherweise die Chancen erkannt, die in der Auftragstaktik für die Einsatzbewältigung liegen" (*BP* 6-7/1991: 130). Ihr möglicher Nachteil ist die mangelnde Kontrolle durch den Vorgesetzten; es besteht die Möglichkeit, daß ein Auftrag nicht so ausgeführt wird, wie der Anordnende das wünscht. Fast alle interviewten Polizeiführer hoben die große Bedeutung der Auftragstaktik für eine zeitgemäße Führung im Sinne des kooperativen Führungssystems hervor. Die im Unterschied dazu eher starr angelegte Befehlstaktik wird in den Fällen angewandt, in denen die Lage hochbrisant ist und die Führungsverantwortung und damit auch die Verantwortung bei Fehlleistungen möglichst weit oben in der Hierarchie angesetzt werden soll, beispielsweise wenn die Polizei einem hochrangigen Staatsbesuch beim obligatorischen Bad in der Menge Personenschutz gewähren muß [].

Der **Einsatzbefehl** ist das große "Regelwerk" [], das "Regiebuch" [] für einen Einsatz. Er stellt eine meist schriftlich verfaßte Akkumulation von Befehlen dar. Der Einsatzbefehl umfaßt nicht nur die Aufträge des Polizeiführers an die eingesetzten Beamten, sondern auch

---

zur dritten Auflage ihres Lehrbuchs (1992) diesen Zustand und fordern vor allem ein klares und eindeutiges Bekenntnis der Ministerien zu dem Führungsmodell. In der Fortschreibung 1994 des Programms Innere Sicherheit setzt sich die IMK für die Anwendung der Grundsätze des KFS ein (Geschäftsstelle der IMK 1993: 32).

die wichtigen Aspekte der generellen strategisch-taktischen Konzeption eines Einsatzes, wie das vorgebene Schema eines Einsatzbefehls mit seinen acht Nummern zeigt[8]:
Punkt 1 behandelt das Lagebild;
Punkt 2 zählt die bereits eingesetzten und benachbarten Kräfte[9] (die Polizeieinheiten) auf;
Punkt 3 erklärt den Auftrag, die Absicht und den Entschluß des Polizeiführers;
Punkt 4 handelt von den bereitzustellenden Kräften, Führungs- und Einsatzmitteln;
Punkt 5 vergibt die Einzelaufträge an die Einsatzabschnitte;
Punkt 6 nennt sonstige zu ergreifenden Maßnahmen, weist beispielsweise auf besondere Verhältnisse am Einsatzort und auf rechtliche Besonderheiten hin, macht Angaben zur Asservaten- und Gefangenensammelstelle und zur Mitarbeiterinformation [];
Punkt 7 bestimmt Fragen der Kommunikation und der Informationswege im Einsatz.[10] Dem Einsatzbefehl wird der Kommunikationsplan beigelegt[11], der als Organigramm die Kommunikationsverbindungen (Funk, Telefon etc.) zwischen den 'Bausteinen' der Einsatzorganisation aufzeigt.
Punkt 8 gibt schließlich den Ort der Befehlsstelle des Polizeiführers und seines Führungsstabes bekannt.

Die sogenannten **Leitlinien** eines Einsatzbefehls stellen dessen Kernstück dar. Sie umreißen in Stichworten die Einsatzphilosophie des Polizeiführers. Zwei Kernpunkte charakterisieren die Leitlinie: der Kräfteansatz (die Zahl der eingesetzten Beamten) und die Einschreitschwelle, die bestimmt, welche Handlungsweisen des polizeilichen Gegenübers von der Polizei noch toleriert werden und auf welche mit Gewalt reagiert wird. Die Einschreitschwelle könne - so ein Nürnberger Polizist - nie so richtig schriftlich fixiert werden, das sei eher eine Aufgabe in der Einsatzbesprechung []. Die Praxis, dem Einsatzbefehl schriftliche Leitlinien voranzustellen, wird in Düsseldorf besonders intensiv gepflegt [][12], in Nürnberg dagegen nicht. Dort könne die grundlegende taktische Linie unter dem Punkt 'Sonstiges' im Einsatzbefehl abgehandelt werden, ansonsten sei dies Sache der Einsatzbesprechungen, sagte ein Nürnberger Polizeiführer []. Leitlinien würden vor allem dann benötigt, wenn ortsfremde Einheiten eingesetzt würden, meinte sein Kollege [].

---

8 Zur Gliederung eines Befehls siehe PDV 100 (Anlage 4); zitiert auch in: Kuhleber (1992: 304 f.). In dem Buch von Kuhleber (1992: 65 ff.) findet sich eine ausführliche Beschreibung eines Einsatzbefehls mit den Einzelaufträgen an die Abschnittsleiter.

9 Der Begriff 'Kräfte' wird in der Polizeisprache ganz selbstverständlich verwendet. Daß in dem Begriff zum einen paramilitärische Konnotationen mitschwingen und er zum anderen die eingesetzten Beamten nicht als (menschliche) Mitarbeiter, sondern als (sachliche) Einsatzmittel begreifen läßt, scheint ein Widerspruch in der polizeilichen Lehre vom kooperativen Führungssystem zu sein. In diesem Kapitel wird der Einsatzablauf gemäß der Aussagen der Befragten rekonstruiert. Deshalb werden hier Kategorien der Polizeisprache scheinbar unkritisch übernommen.

10 Unter Punkt 7 gebe es eine Ziffer Meldungen; hier könnte es beispielsweise - so ein interviewter BGS-Beamter [] - heißen: Sobald der 'schwarze Block' auftaucht, melden!

11 In der PDV 100 (1.2.7.: 17, 19) sind Kommunikationspläne abgebildet.

12 Leitlinien wären beispielsweise: Grundannahme der Friedlichkeit der Demonstranten, Vorrang der Gefahrenabwehr vor der Strafverfolgung, Schaffung polizeifreier Räume.

In der chronologischen Betrachtung der Einsatzvorbereitung geht dem Einsatzbefehl der Entschluß und die Führungs- und Einsatzkonzeption des Polizeiführers voraus. Beide resultieren aus der Beurteilung der Lage.

Der **Entschluß** ist die Entscheidung des Polizeiführers, mit welchen taktischen Maßnahmen er sein Ziel erreichen will (Kuhleber 1992: 36; PDV 100: 1.3.9.).[13] Im Entschluß werden Grundfragen der Einsatzlinie (ob nun offensive und defensive, harte oder weiche Linie gewählt wird) und die Art der taktischen Maßnahmen geklärt [].

Der nächste Schritt in der Einsatzvorbereitung nach der Lagebeurteilung und der Entschlußfindung stellt die Ausarbeitung der **Führungs-Einsatzkonzeption** dar. In ihr werden Restriktionen, Leitlinien, rechtliche, politische, strategische und taktische Vorgaben aufgelistet. Sie enthält "Aussagen und Erläuterungen zu wesentlichen taktischen, technischen und organisatorischen Maßnahmen" (Kuhleber 1992: 53). Die inhaltliche Priorität liegt aber eher im Bereich Führung und Taktik (Kuhleber 1992: 56).[14]

Entschluß, Einsatzbefehl, Leitlinien und Führungs-Einsatzkonzeption sind Ausdruck der vom Polizeiführer gewählten Einsatzphilosophie.

In der Vorbereitung eines Einsatzes werden nach den ersten konzeptionellen Überlegungen **Vorbefehle** des Einsatzleiters an die ihm untergebenen Polizeiführer und die einsatzvorbereitenden Beamten erteilt. In diese Vorbefehlen ist geregelt, wer wem was zuzuarbeiten hat []. Der Vorbefehl ermöglicht nachgeordneten Kräften, notwendige Maßnahmen für den bevorstehenen Einsatz zu treffen (Kuhleber 1992: 75). Vorbefehle gehen im Kontext von Großlagen auch an die unterstützenden 'Fremdkräfte', die einen Auftrag oder einen Einsatzabschnitt übernehmen. Als 'Fremdkräfte' werden die Bereitschaftspolizeien anderer Länder und der BGS bezeichnet.

Im **Durchführungsplan** listet die Polizeiführung die Einzelheiten, wie der Entschluß durchgeführt werden soll, auf (Kuhleber 1992: 56; Altmann/Berndt 1994: 53 f.; PDV 100: 1.4.). Detailliert werden dort - meist in Tabellenform - Organisation und Technik erläutert. Ein Durchführungsplan wird insbesondere bei der mittel- und langfristigen Planung polizeilicher Einsätze verwendet.

---

13 Zum Entschluß siehe auch Walter (*DP* 8/1992: 192 ff.).

14 Bei Ad-hoc-Lagen oder bei kleinen Einsätzen mit wenig Planungsaufwand kann die Führungs-Einsatzkonzeption zusammengefaßt als Organigramm der Einsatzorganisation eine Alternative zum schriftlichen Befehl sein. Den einzelnen Einsatzabschnitten werden dann in Stichworten Einsatzmaßnahmen zugeordnet (Kuhleber 1992: 54 f.). Vorteile einer solchen Führungs-Einsatzkonzeption sind: Sie ist in kurzer Zeit erstellbar, und sie ist übersichtlich. Für komplexe, langandauernde Einsätze ist sie dagegen nicht brauchbar.

## 2 Die Architektur eines Polizeieinsatzes: organisatorische 'Bausteine' und Entscheidungsstrukturen

Grundsätzlich gibt es **zwei Komplexe polizeilichen Einsatzhandelns** []:

Erstens den Einsatz im täglichen Dienst, im **polizeilichen Einzeldienst**, den man in drei Bereiche ordnen kann. Das ist zum einen die **Streifentätigkeit**, die man wiederum in die 'ereignisabhängige' und in die "ereignisunabhängige Streife" [] aufteilen kann. Mit der ereignisabhängigen Streife sind Funkstreifeneinsätze gemeint, zu denen Streifenwagen gerufen oder beordert werden, zum Beispiel anläßlich von Notrufen. Den zweiten Bereich bildet die **Verkehrsüberwachung**, und schließlich ist die allgemeine **Kriminalitätsbekämpfung** der dritte Zweig. Diese alltäglich anfallenden Aufgaben des Einzeldienstes werden aus der 'Allgemeinen Aufbauorganisation' (AAO)[15] heraus von der uniformierten Schutzpolizei (dazu gehört auch die Verkehrspolizei) und der Kriminalpolizei bearbeitet.[16] In der AAO ist diese Aufgabenbewältigung dauerhaft organisiert. Kompetenzen zum Aufbau oder zur Veränderung der AAO liegen in der Regel auf der parlamentarischen Ebene (Reform des Polizeiorganisationsgesetzes) und auf der Ministerialebene (Veränderungen der entsprechenden Verordnungen).

Der zweite Komplex sind Einsatzlagen ab einer bestimmten Anzahl von eingesetzten Beamten. Solche **besonderen Einsatzanlässe** sind unter anderem Versammlungen, Aufzüge, sogenannte unfriedliche demonstrative Aktionen, Arbeitskämpfe, Anschläge[17]. Für solche Anlässe müssen dutzende, hunderte oder gar tausende Beamte zusammengeführt werden, deren Einsatz vorbereitet, koordiniert und geleitet werden muß. Hierfür wird eine speziell für diesen Einsatzanlaß ins Leben gerufene Aufbauorganisation zur Verfügung gestellt, mit der komplexe Organisations- und Koordinierungsleistungen der Einsatzvorbereitung und -durchführung erbracht werden können. Anstatt diese Lage mit Hilfe einer Vielzahl von Streifenwagen zu bewältigen, gibt es ein Extra-Organisationsmodell für den besonderen Einsatzanlaß - die 'Besondere Aufbauorganisation' (BAO). Aus bestehenden Strukturen der AAO wird mehr oder weniger rasch eine BAO 'herausgenommen', die dann nur diese eine Aufgabe, diesen einen Einsatz zu 'bewältigen' hat.[18]

Die Kompetenz zur Bildung einer BAO liegt bei dem für den Einsatz verantwortlichen Polizeiführer. "Er hat in der Regel die Freiheit, die ihm unterstellten Kräfte zur Bewältigung einer besonderen Lage so zu ordnen (strukturieren), wie es ihm aufgrund seines Wissens und Könnens und unter Beachtung gegebener Organisationsbedingungen zweckmäßig erscheint" (Altmann/Berndt 1994: 154). Das ist ein wichtiger Unterschied zur AAO, auf deren vom

---

15 Zur AAO siehe Kapitel II, Abschnitt 3.5 und die Organigramme in Anhang 3.

16 Auch im Bereich Kriminalitätsbekämpfung gibt es größere Einsätze (zum Beispiel Razzien), die von angeforderten Einheiten verstärkt werden.

17 Die PDV 100 nennt in ihrem dritten Kapitel noch weitere Punkte: Ansammlungen, Überfälle auf Bankinstitute, Entführungen und Geiselnahmen, Androhung von Anschlägen, Sprengstoff- und Brandanschläge, Gewaltakte in Vollzugsanstalten, Staatsbesuche und sonstige Besuche, größere Schadensereignisse (zum Beispiel Naturkatastrophen), Grenzzwischenfälle, Bedrohung der verfassungsmäßigen Ordnung.

18 Zur (Allgemeinen und Besonderen) Aufbauorganisation siehe Altmann/Berndt (1994: 152 ff.).

Gesetz- und Verordnungsgeber bestimmten Strukturen höhere Polizeiführer lediglich in beschränktem Maße modifizierend Einfluß nehmen können.

Diese Aufruforganisation - wie die BAO auch genannt wird - ist wie die AAO nach dem Modell des **Stab-Linien-System**s (PDV 100: Anlage 6) aufgebaut. Mit Liniensystem ist die "Gesamtheit der Führungsstellen und Führungsebenen der polizeilichen Aufbauorganisation, in der Anordnungen nur von einer - in der Regel nächsthöheren - Führungsstelle erteilt werden dürfen ('Einlinien-System')", gemeint (PDV 100: Anlage 6 ). Diese Linienorganisation wird ergänzt durch Führungsstäbe oder -gruppen auf den einzelnen Führungsebenen. Die in den Stäben eingesetzten Spezialisten erfüllen nur beratende Funktionen. Stabsstellen sind nach dieser Organisationslehre Sackgassenpositionen, die nicht mit Weisungsbefugnis ausgestattet sind.

Das Basismodell der BAO ist aus drei 'Bausteinen' zusammengesetzt: dem **Polizeiführer des Einsatzes**, der an der Spitze der Organisation Entscheidungen fällt und Befehle erteilt, seinem **Führungsstab**, der ihn berät, zuarbeitet und ihm Entscheidungshilfen präsentiert, und den **Einsatzabschnitten**, die Teilaufgaben der 'Einsatzbewältigung' erfüllen, dazu zählen: Aufklärung, Schutz von Objekten, Begleitung des Demonstrationszug.[19] Diese Einsatzabschnitte können bei sehr großen Einsätzen in **Unterabschnitte** aufgeteilt werden. Dieses Grundmuster der BAO ist in allen Länderpolizeien gleich; Unterschiede gibt es nur in der jeweiligen Zusammensetzung des Führungsstabes und in der Abschnittsbildung. Hier hat, wie oben schon erwähnt, der Polizeiführer größere Gestaltungsspielräume als in der Bewältigung des polizeilichen 'Alltagsgeschäfts', wenn er taktische Schwerpunkte auch organisatorisch in die 'Architektur' seiner Einsatzorganisation umsetzen kann. Zwar stehen dem Polizeiführer größere Spielräume als in der AAO zur Verfügung, doch gibt auch die BAO Standardisierungen vor. Die Einheitlichkeit der Grundstruktur der BAO und ihre durch die PDV 100 vorgegebene Terminologie[20] bilden wichtige Voraussetzungen dafür, daß auch ortsfremde Polizeieinheiten relativ problemlos in die einsatzspezifische Organisation integriert werden können.

Der **Polizeiführer des Einsatzes** wird auch **Einsatzleiter** genannt. In diesem Kapitel soll der Begriff des Polizeiführers entsprechend eng nur für den Polizisten an der Spitze der Linienorganisation, die für einen Einsatz aufgerufen wurde, gefaßt werden; in einer weiten Definition ist jeder Linienvorgesetzte in einer Aufbauorganisation ein Polizeiführer.[21] Um für klare Befehls- und Unterstellungsverhältnisse im Einsatz zu sorgen, kann nur <u>ein</u> Beamter gesamtverantwortlicher Polizeiführer sein (PDV 100: 1.1.14.: 19). Der Polizeiführer des Einsatzes ist gegenüber allen am Einsatz beteiligten Beamten weisungsbefugt; er trifft die Entscheidungen, er gibt die Befehle, er trägt die (taktische) Verantwortung für den Einsatz, kurz: Er ist der Chef aller eingesetzten Polizisten.

---

19 Das Organigramm 4 im Anhang 3 zeigt das Grundmuster einer BAO auf. Siehe auch PDV 100 (1.4.2.: 15).

20 Siehe Kapitel VII, Abschnitt 3.7.

21 "Polizeiführer im Sinne der PDV 100 ist grundsätzlich jeder, der Kraft beamtenrechtlicher Regelung anderen Vollzugspolizeibeamten gegenüber anordnungsberechtigt ist" (PDV 100: 1.: 12).

Der Polizeiführer ist in aller Regel ein Angehöriger der Landespolizei, in dessen territorialen Zuständigkeitsbereich der Einsatzanlaß fällt. In den meisten Fällen sind die Polizeibehörden auf der unteren, lokalen Ebene zuständig.[22] Findet beispielsweise ein Polizeieinsatz in Nürnberg statt, so stellt die dort örtlich zuständige Polizeidirektion, bei sehr großen und damit seltenen Einsatzanlässen das dort verantwortliche Polizeipräsidium Mittelfranken den Polizeiführer. Der Fall, daß ein leitender Beamter aus der Landeshauptstadt zur Einsatzleitung nach Nürnberg beordert wird, kommt nicht vor; Polizisten aus dem Landesinnenministerium übernehmen keine Einsätze.

Prinzipiell können alle Linienvorgesetzten der AAO (also nicht nur Beamte des höheren, sondern auch des gehobenen Dienstes) eine Einsatzleitung übernehmen.[23] Generell läßt sich die einfache Regel feststellen: je größer der Einsatz, desto hochrangiger die Besetzung der Einsatzleitung. Die **'Größe' eines Einsatzes** ist nicht nur eine Sache der Quantitäten, der Anzahl der eingesetzten Beamten und Veranstaltungsteilnehmer. Sie wird ebenso bestimmt durch die erwartete Gewaltbereitschaft der Teilnehmer und die politische Dimension, Brisanz und Öffentlichkeitswirksamkeit des Einsatzes. Diese voneinander wechselseitig abhängigen Kriterien determinieren nicht exakt, wann die Einsatzleitung eine Ebene höher angesetzt wird. Formale, quantifizierbare, starre Regelungen, welche Führungsebene wann einen Einsatz zu übernehmen hat, existieren nicht. Bei großen Einsätzen ist der ranghöchste Vollzugsbeamte einer lokalen Polizeibehörde der Einsatzleiter, in Nürnberg also der Leiter der Polizeidirektion, in Düsseldorf der Leiter der Abteilung 'GS' des Polizeipräsidiums.[24] Das kommt allerdings nur bei den größten Demonstrationseinsätzen in der Stadt vor, also nur ein paar Mal im Jahr - je nach aktuellem Demonstrationsgeschehen.[25] Erfährt der Chef der lokalen Polizeibehörde von einem bevorstehenden Einsatz (dies ist bei allen größeren Einsätzen der Fall), kann er entscheiden, ob er die Einsatzleitung delegiert oder ob er sie selbst übernimmt. Ist der ranghöchste Polizist einer Führungsebene verhindert oder meint er, den Einsatz nicht führen zu müssen, dann wird - im bayerischen Organisationsmodell - der

---

22 Ein Abteilungsführer des BGS oder der Bepo kann kein 'Polizeiführer eines Einsatzes' sein, ihm kann höchstens ein Einsatzabschnitt unterstehen. Im originären Aufgabengebiet des BGS hingegen, wo er zum Beispiel als Bahnpolizei oder als Grenzschutzpolizei agiert, stellt der BGS den Polizeiführer, und zwar das zuständige Bahnpolizeiamt oder Grenzschutzamt, nicht aber die Grenzschutzabteilung.
Inspekteure oder Direktoren der Bereitschaftspolizei als Vorgesetzte aller Bereitschaftspolizisten in einem Bundesland (mit mehreren Bepo-Abteilungen) spielen keine Rolle im konkreten Einsatzgeschehen. Diese Direktoren sind nicht zu verwechseln mit den rangniederen Polizeidirektoren.

23 Die rangniedrigsten möglichen Polizeiführer innerhalb einer lokalen Polizeibehörde sind die Dienstgruppenleiter.

24 Abteilung ist nicht gleich Abteilung. Eine Kreispolizeibehörde in NRW besteht aus zwei Abteilungen; die Abteilung 'GS' umfaßt die eigentliche Vollzugspolizei der Behörde (siehe Kapitel II, Abschnitt 3.5). Eine Abteilung der Bepo oder des BGS ist dagegen ein Polizeiverband, der vier geschlossene Polizeihundertschaften umfaßt.

25 Der Leiter 'GS' hat seit seinem Amtsantritt beim Polizeipräsidium Düsseldorf Ende 1993 (bis zum Interviewtermin Ende August 1994) nur einmal einen Einsatz geführt, ein anderes Mal stand er als 'geplanter' Einsatzleiter bereit, das (befürchtete) Protestereignis fand dann aber nicht statt []. Auch in Leipzig steht der Behördenchef nach eigenen Aussagen nur bei fünf bis sechs Einsätzen pro Jahr an der Spitze einer Einsatzorganisation [].

Stellvertreter des Leiters der Polizeidirektion (der zugleich die Position des Sachgebietsleiters 'Einsatz' besetzt) Polizeiführer des Einsatzes. Dessen Stellvertreter wiederum, der das Referat 'Ordnungs- und Schutzaufgaben' hält, füllt dann die Position des Führungsstabsleiters aus. Fällt wiederum der Leiter des Stabes 'Einsatzangelegenheiten' der AAO aus, so ist sein Stellvertreter Polizeiführer, und ein Mitarbeiter fungiert als Leiter des Führungsstabes (der mit abnehmender Bedeutung des Einsatzes auch immer kleiner wird); oder es übernimmt ein Inspektionsleiter mit seiner Führungsgruppe die Einsatzleitung.

Bei den großen Einsätzen in einer Stadt (auch Großlagen genannt), die der Leiter der lokalen Polizeibehörde führt, ist der Leiter des Sachgebietes 'Einsatz' der Leiter des Führungsstabes. Die Entscheidungsbefugnis liegt beim Polizeiführer. Doch so wichtig dessen Entscheidungen für den Einsatzverlauf auch sein mögen, von herausragender Bedeutung sind die der Entscheidung zugrundeliegenden Informationen. In diesem Prozeß des Informationsmanagements besitzt der Leiter des Führungsstabes eine zentrale und damit machtvolle Stellung. Seine Einwirkungsmöglichkeiten auf die Einsatzleitung sind umfassend: Er besitzt das ganze Detailwissen aus der Vorbereitungsphase des Einsatzes; er erläutert die Einzelheiten der taktischen Maßnahmen in der Besprechung vor dem Einsatz; er ist während des Einsatzverlaufs über die Gesamtlage informiert; er selektiert und bewertet die Informationen; er präsentiert sie dem Einsatzleiter und er bereitet die Entscheidungsalternativen vor.

In Nürnberg läuft die Zusammenarbeit aufgrund der eingespielten Arbeitsteilung zwischen dem Leiter der Direktion und dem Sachgebietsleiter 'Einsatz' und aufgrund ihres einsatzphilosophischen Konsenses einvernehmlich ab.[26] Folglich stimmt der Polizeiführer den Vorschlägen des Leiters des Stabes meistens auch zu.[27]

---

26 Auch in der Polizeidirektion Leipzig herrscht weitgehender Konsens in der Polizeiführung []. Der Leiter der Behörde, ein Beamter aus dem Westen, schaltet sich jedoch ab und an in die Gestaltung der Einsatzbefehle ein: "Bei kleineren geringfügigen Anlässen kommt das (Einsatzkonzept; M.W.) manchmal fast schon fertig, aber bei größeren Anlässen ist es ein Vorschlag, der mir gemacht wird, den ich mir dann anschaue. Und wo ich auch gelegentlich eingreife, weil meine Auffassungen da ein bißchen anders sind als die meiner Mitarbeiter" []. Das begründet er damit, daß er im Falle eines Fehlschlags zur Verantwortung gezogen werde: "Denn, wenn etwas in die Hosen geht, muß ich meinen Kopf hinhalten, stecke ich die Prügel ein" [].
Noch ein anderes Moment spielt eine Rolle, warum der Leiter der Direktion die Verantwortung bei politisch brisanteren Einsätzen übernimmt: Er stamme aus dem Westen; sein Stellvertreter sei dagegen ein Ost-Beamter, der bis Mitte 1995 auf seine Verbeamtung warten müsse; "Prügel einzustecken" [] falle ihm daher ein bißchen leichter als seinen Untergebenen, die in der Probezeit sehr vorsichtig agieren müßten. Diese müßten auch mit Blick auf die frühere Tätigkeit der deutschen Volkspolizei befürchten, in der Öffentlichkeit an den Pranger gestellt zu werden. In zwei Jahren - vermutete er - werde es egal sein, wer einen Einsatz führt. Generell könne er im übrigen keine qualitativen Unterschiede beim Führungspersonal zwischen Ost- und West-Beamten erkennen.

27 Der Leiter des Sachgebietes 'Einsatz' der Polizeidirektion Nürnberg []: "Und diese Informationen, die werden dann gefiltert. Bei unseren Einsätzen auf PD-Ebene ist es in der Regel so, daß ich dann diese Informationen am Tisch gelegt - wir arbeiten dann mit so einem Vierfachvordrucksatz - das kriege ich am Tisch gelegt, und dann lese ich das durch, was der Funksprecher entgegengenommen hat, und und ich entscheide dann, ob ich das dem Polizeiführer sage. Also der soll ja nicht überschüttet werden mit, mit Lapalien, sondern nur das das Grundsätzliche. Wenn jetzt zum Beispiel die Mitteilung kommt, daß sich Vermummte

Entgegen dem Grundsatz von der Trennung von Stab und Linie (siehe PDV 100: Kapitel 1.6.1[28]) entscheidet der Polizeiführer - so die Befragten aus der Polizeidirektion Nürnberg - mit den erfahrenen Beamten im Führungsstab kollektiv und konsensual im 'Kreise seiner Vertrauten'. Es findet also - wie in der AAO auch[29] - eine (informelle) Vermischung von Stabs- und Linienfunktionen in den Entscheidungsstrukturen statt. In Nürnberg ist die Kooperation zwischen dem Leiter der Polizeidirektion und dem Leiter des Sachgebietes 'Einsatz' besonders eng und vertrauensvoll, betonten die Befragten und sprachen in diesem Zusammenhang von "Gesamtführung" []. Die formelle Funktionsaufteilung zwischen Polizeiführer und Leiter des Führungsstabes im Einsatz trägt hier vornehmlich dem Aspekt der Öffentlichkeitswirkung, der "Optik" [], Rechnung. Bei großen Einsätzen, wenn beispielsweise Politprominente Wahlkampfveranstaltungen abhalten, dann steht der Behördenleiter dem Einsatz vor. Denn, meinte ein Nürnberger Polizeiführer [], wenn ein hochrangiger Besuch komme, werde auch eine hochrangige Besetzung der Einsatzleitung erwartet.

In Nürnberg ist der Leiter des Sachgebietes 'Einsatz' der Beamte, der sich am intensivsten mit der 'Demonstrationsbewältigung' auseinandersetzt und somit auch über die fachliche Kompetenz und ein umfassendes Erfahrungswissen verfügt. Er besitzt das Detailwissen über die Planungen eines konkreten Einsatz. Gleichzeitig hat er als Stellvertreter des Leiters der Polizeidirektion eine hohe Linienposition inne.[30] Weil der Leiter der Polizeidirektion meist mit den alltäglichen Aufgaben des Personal- und Organisationsmanagements in seiner Behörde ausgelastet ist, übernimmt sein Stellvertreter häufig die Einsatzleitung bei größeren Demonstrationen in der Stadt. In Düsseldorf können ebenfalls der Stellvertreter des Leiters der Abteilung 'GS' und der Abteilungsstabsleiter[31] mit der Leitung eines Polizeieinsatzes verantwortet werden; sie spielen aber nicht die zentrale Rolle für die 'Demonstrationsbewältigung', wie in Nürnberg der Leiter des Sachgebietes 'Einsatz'.

---

im Aufzug bewegen, dann nehme ich die zur Kenntnis, die Information wird aufbereitet, und in der Lagezentrale fragt man vielleicht dann noch mal zurück: Wieviele? Können wir sie rausholen? Und dann geben sie es uns. Und dann sage ich zum Herrn (...), weil er ja der Polizeiführer ist und letztlich die Entscheidung treffen darf, (ich) schlage vor, da greifen wir zu. Und da geht es wieder raus. Da greifen wir zu, dann machen wir das" [].

28 "Der Linienvorgesetzte wird bei Abwesenheit durch einen anderen Linienvorgesetzten vertreten, **auf keinen Fall** (Hervorhebung im Original; M.W.) durch den Leiter seinen Führungsstabes" (PDV 100: 1.6.1.2.: 18 a). Begründet wird dies damit, daß der Leiter des Führungsstabes seine wichtige Funktion vernachlässigen und somit den Einsatzerfolg gefährden würde.

29 Siehe Kapitel II, Abschnitt 3.5.

30 Das gilt auch für den Leiter des Stabsbereichs 'Einsatz' der Polizeidirektion Leipzig, dessen Position mit dem Leiter des Sachgebietes 'Einsatz' der Polizeidirektion Nürnberg fast identisch ist.

31 Diese Positionen sind vergleichbar mit der des Leiters des Sachgebietes 'Einsatz' in der Polizeidirektion Nürnberg. Diese beiden Positionen (Stellvertreter und Stabsleiter) müssen in NRW nicht zusammenfallen; in Düsseldorf ist aus Gründen der Parität zwischen Kripo und Schupo der Leiter der Unterabteilung 'Zentrale Kriminalitätsbekämpfung' der Stellvertreter des Leiters der Abteilung 'GS'. Dieser leitet aber faktisch keine Einsätze anläßlich von Demonstrationen, Einsätze zur Kriminalitätsbekämpfung (wie Razzien) hingegen schon [].

Neben dem Leiter des Stabes in der AAO ist in einer lokalen Polizeibehörde (dies gilt für Nürnberg und insbesondere für Düsseldorf) der Leiter der Inspektion des Stadtgebietes, das bevorzugt von Demonstranten frequentiert wird, derjenige, der sehr intensiv mit der Führung von Polizeieinsätzen anläßlich von Protestaktionen beschäftigt ist. Diese Inspektionen liegen zumeist in der Innenstadt. In der großen Kreispolizeibehörde Düsseldorf ist dies die Inspektion Mitte [].

Wird eine Demonstration angemeldet, bleibt Zeit für die Vorbereitung des Einsatzes. Spätestens 48 Stunden bevor zu der Veranstaltung aufgerufen wird, muß die Demonstration laut § 14 I Versammlungsgesetz angemeldet werden (Kniesel 1992: 453). In Nürnberg erhält der Leiter des Sachgebietes 'Einsatz' beziehungsweise der Stabsbereich 'Ordnungs- und Schutzaufgaben' die Anmeldung. In Düsseldorf gelangt sie in das Dezernat 'Einsatzangelegenheiten' des Abteilungstabes. Auf der Basis von Erfahrungswissen, das lange Abstimmungsprozesse unnötig macht, wird entschieden, wer die Einsatzleitung übernehmen muß. Auch Einsätze aus besonderem Anlaß sind für eingespielte Führungsstäbe in Großstädten Routineangelegenheiten. Prinzipiell kann der Leiter der lokalen Polizeibehörde den Auftrag, einen Einsatz zu führen, delegieren. In Düsseldorf kann der Polizeipräsident, bei weniger bedeutenden Einsätzen der Leiter der Abteilung 'GS', in Nürnberg der Leiter der Polizeidirektion beziehungsweise sein Stellvertreter die Einsatzleitung nach unten abgeben, zum Beispiel an einen Inspektionsleiter. Der Polizeipräsident in Düsseldorf ist als 'ziviler' Leiter einer Kreispolizeibehörde selbst kein Polizeivollzugsbeamter. Er hat keine Polizeiausbildung absolviert und kann deshalb nicht die Position eines Polizeiführers einnehmen. Mit dem taktischen 'Einsatzgeschäft' hat der Polizeipräsident deshalb nur am Rande zu tun. Er delegiert lediglich den Auftrag an einen untergebenen Polizisten. In Bayern kann der Polizeipräsident[32] die Einsatzführung übernehmen, was in Mittelfranken nur in den Fällen passiert, in denen die territorialen Grenzen der lokalen Polizeibehörde überschritten werden oder die politische Optik gebietet, daß der Polizeipräsident führt.[33] Wenn der Polizeipräsident führt, dann stehen ihm Mitarbeiter zur Verfügung, die sich hauptsächlich aus der Abteilung 'Einsatz' des Präsidiums rekrutieren. Der Leiter der Abteilung 'Einsatz' nimmt dem Polizeipräsidenten dabei alle 'handwerklichen' Tätigkeiten ab []. Solche Fälle kommen aber nicht jedes Jahr vor. Früher gab es in Nürnberg die Regel, daß das Polizeipräsidium einen Einsatz ab Abteilungsstärke führt, das heißt, wenn mindestens vier Hundertschaften eingesetzt werden. Daß diese Regel obsolet wurde, zeigen die meist sehr personalintensiven Fußballeinsätze, in denen manchmal bis zu 400 Beamte eingesetzt und die 'nur' vom Leiter der Inspektion Süd geführt werden, in dessen Zuständigkeitsbereich das Fußballstadion liegt [].[34] Wenn die Kräfte der bayerischen Bepo für die Einsatzbewältigung nicht mehr ausreichen

---

32 Hier muß nochmals klar unterschieden werden: Ein Polizeipräsident in Bayern ist der Leiter einer Polizeibehörde auf Bezirksebene, er ist Vollzugsbeamter. Ein Polizeipräsident in NRW ist der Behördenleiter einer Kreispolizeibehörde, er ist politischer Beamter.

33 So zum Beispiel bei der Eröffnung eines Abschnittes des Rhein-Main-Donau-Kanals in Mittelfranken am 24. und 25. September 1992 [].

34 In Düsseldorf ist es ähnlich: Selbst große Fußballeinsätze werden nicht vom höchstrangigen Polizeiführer der Stadt geführt []. Der Grund liegt in der fehlenden politischen Brisanz des Einsatzes und in der schwachen rechtlichen Dimension von Fußballeinsätzen.

und deshalb sogar sogenannte Fremdkräfte anreisen müssen, dann führt nicht mehr die Polizeidirektion Nürnberg, sondern das Präsidium Mittelfranken.[35]

Ähnlich wie in Nürnberg verhält es sich auch in Leipzig[36]: Das 'Einsatzgeschäft' ist vornehmlich Sache der lokalen Polizeibehörde. Der Leiter der Polizeidirektion Leipzig betonte, daß es auch zweckdienlicher sei, daß die Polizeidirektion Einsätze führe, weil die Direktion wesentlich mehr praktische Einsatzerfahrungen gesammelt habe als das Präsidium, das ja hinter Schreibtischen "auf Sesseln" [] throne.

In Düsseldorf werden Großlagen ausschließlich von der dortigen Kreispolizeibehörde (dem Polizeipräsidium) geführt. Laut POG NRW (§ 14) kann eine Bezirksregierung in NRW selbst eine Einsatzführung übernehmen. Das kommt aber so gut wie nie vor [].[37] Die Bezirksregierung hat selbst keine Infrastruktur, die eine effektive Polizeiarbeit ermöglicht; sie kann aber einen Einsatz mit überörtlicher Bedeutung einer Polizeibehörde übergeben; das sind dann vor allem die Behörden, die (wie das Polizeipräsidium Düsseldorf) über die nötige Infrastruktur (einen ständigen Stab und eine Einsatzhundertschaft) verfügen. So kann das Polizeipräsidium Düsseldorf von der ihm übergeordneten Bezirksregierung beauftragt werden, Einsätze zu leiten, die nicht in seinem territorialen Zuständigkeitsbereich fallen [].

Nachdem geklärt ist, wer die Einsatzleitung übernimmt, entwickelt der Polizeiführer die "Idee seines Entschlusses" []. Mitarbeiter im Stabsbereich 'Einsatz' in der AAO (also der Abteilungsstab in Düsseldorf[38], in Nürnberg das Sachgebiet 'Einsatz', inbesondere: die Mitarbeiter im Stabsbereich 'Sicherheit und Ordnung') setzen dann diese ersten konzeptionellen Gedanken in einen **Einsatzbefehl** um. Dieser wird dann wiederum vom Polizeiführer korrigiert und 'abgesegnet'. In Düsseldorf wird der Einsatzbefehl für größere Einsätze dem Polizeipräsidenten zur Unterschrift vorgelegt. Im Einsatzbefehl beauftragt dieser einen Beamten mit der Einsatzleitung (zum Beispiel den Leiter der Abteilung 'GS'). Im 'Gesamteinsatzbefehl' des Polizeiführers werden Aufträge (meist gemäß der Auftragstaktik) an die Leiter der Einsatzabschnitte weitergegeben.[39] Die Einsatzabschnittsleiter haben dann die Aufträge in Einsatzbefehle für ihre Leute umzusetzen [].

Auch wenn eine Inspektion den Einsatz leitet, erstellen die Stabsmitarbeiter im Sachgebiet 'Einsatz' der Polizeidirektion Nürnberg (beziehungsweise im Abteilungsstab, insbesondere im Dezernat 'Einsatzangelegenheiten' des Polizeipräsidiums Düsseldorf) eine Rahmenkonzeption

---

35 So hat der Polizeipräsident den Einsatz anläßlich des Fußball-Länderspiels Deutschland-Wales im Nürnberger Frankenstadion am 16. Oktober 1991 geführt - ein Einsatz, an dem rund 3500 Beamte beteiligt waren [].

36 Der Leipziger Polizeipräsident - dessen Position vergleichbar ist mit dem Polizeipräsidenten von Mittelfranken - hat seit seinem Amtsantritt Anfang Februar 1993 bis zum Zeitpunkt des Interviews Ende Oktober 1994 noch keinen Einsatz geführt [].

37 In seinen fünf Jahren Tätigkeit bei der Regierung sei das noch nicht passiert, stellte ein Düsseldorfer Beamter fest [].

38 Genauer: das Dezernat 'Einsatzangelegenheiten', bei besonders brenzligen Lagen die Mitarbeiter des ständigen Führungsstabes [].

39 Einsatzaufträge an die Einsatzabschnitte werden gegebenenfalls bis zur Zugführerebene schriftlich von der Polizeiführung verfaßt.

für diesen Einsatz und den Einsatzbefehl, den der Leiter des Sachgebiets 'Einsatz' auch unterzeichnet. Begründet wird diese Arbeitsübernahme mit den personellen Ressourcen, dem entsprechenden Know how und der Routine der Stabsmitarbeiter, die den Inspektionsleiter entlasten sollen. Dem Leiter der Inspektion werden zur Unterstützung auch Beamte aus anderen Dienststellen der Behörde zugeteilt. Es finden Vorgespräche zwischen dem Inspektionsleiter und dem Leiter des Sachgebiets 'Einsatz' (in der Polizeidirektion Nürnberg) statt, in denen ersterer für einsatzspezifische Schwierigkeiten besonders sensibilisiert wird []. Nach dieser vorbereitenden Phase wird dem Inspektionsleiter der Auftrag übergeben; danach führt er eigenständig und eigenverantwortlich den Einsatz.[40]

Zusammenfassend ergibt sich folgendes Ergebnis: Protest policing ist vornehmlich eine Angelegenheit der lokalen Polizeibehörden - der Polizeidirektionen in Bayern und Kreispolizeibehörden in NRW. Konkretes Erfahrungswissen über Protest policing ist folglich hauptsächlich bei den lokalen Polizeibehörden angesiedelt.[41] Diese haben auch die nötige Ausstattung und die ausgebildeten Stabsmitarbeiter zur konzeptionellen Planung und Durchführung von Demonstrationseinsätzen. Übergeordnete Stellen übernehmen nur selten die Einsatzleitung.

Der zweite 'Baustein' der BAO ist der **Führungsstab**. Die Stabsidee setzte sich Mitte der 70er Jahre durch (Bernhardt in *BP* 10/1990: 22). Im Zuge der Terrorismusbekämpfung wurde 1978 von der Innenministerkonferenz (IMK), 1979 vom AK II in detaillierter Fassung, der einheitliche Aufbau der Polizeiführungsstäbe beschlossen (PDV 100: 1.6.1.2.: 8; Anlage 5).[42] Der Führungsstab untersteht dem Polizeiführer. An der Spitze des Führungsstabes steht der Leiter, der dem Polizeiführer für die Erfüllung der Stabsaufgaben verantwortlich ist.

Die Besondere Aufbauorganisation muß nicht für jeden Einsatz neu konstruiert werden; insbesondere die Führungsstrukturen sind in den Grundstrukturen der AAO schon enthalten, damit sie in kürzester Zeit auch arbeitsfähig sind.[43] Die Kernfunktionen polizeilicher Tätigkeit in der BAO entsprechen in der Regel denen im täglichen Dienst. Daher sollen für die Wahrnehmung von Stabsfunktionen nur solche Personen in Frage kommen, die diese Aufgaben auch im täglichen Dienst übernommen haben (Altmann/Bernd 1994: 246). Die Stabsmitglieder eines Führungsstabes rekrutieren sich im Kern aus den Mitarbeitern im Stabsbereich 'Einsatz' der AAO. Ein außerordentlicher Führungsstab[44] wird erst bei Einsätzen

---

40 So veranstaltet er auch eine eigene Einsatzbesprechung.

41 Leitende Polizeivollzugsbeamte in Polizeibehörden auf Bezirksebene können indes ihre Erfahrungen in vorherigen Tätigkeiten in Polizeibehörden der lokalen Ebene sammeln.

42 Die vom AK II beschlossenen Grundsätze für Polizeiführungsstäbe sind in Altmann/Berndt (1994: 243) abgedruckt.

43 Dies soll laut IMK-Beschluß vom 29. August 1978 auch für Polizeiführungsstäbe auf Ministerialebene gelten: "Der Polizeiführungsstab muß sich aus der bestehenden Organisationsstruktur der Polizeiabteilungen/Abteilungen für öffentliche Sicherheit und Ordnung der Ministerien so aufbauen, daß er in kürzester Zeit arbeitsfähig ist" (zitiert in: Altmann/Berndt 1994: 243).

44 Als Führungsstab soll im folgenden immer der für den besonderen Einsatz eingerichtete Stab bezeichnet werden. Verwirrenderweise heißt der ordentliche Stab einer Abteilung des BGS auch Führungsstab (siehe Kapitel II, Abschnitt 3.6 und das Organigramm 3.3 im Anhang 3).

gebildet, die eine gewisse Dimension angenommen haben, das heißt in den Fällen, in denen die Dauer des erwarteten Einsatzes lang ist und mögliche Implikationen und Eventualitäten die Einsatzplanung und -durchführung komplizieren []. Außerordentliche Führungsstäbe, die mit der Vorbereitung und Durchführung eines Einsatzes beschäftigt sind, gibt es erst ab Direktionsebene (in Bayern) beziehungsweise ab Präsidiumsebene (in NRW) und nicht auf der Inspektionsebene. Hier sind auch die entsprechenden personellen, organisatorischen und technischen Ressourcen zur 'Bewältigung' größerer Einsätze angesiedelt. Auf Inspektionsebene gibt es nur kleinere Führungsgruppen. In einem Führungsstab der Polizeidirektionen Leipzig [] und Nürnberg arbeiten rund ein Dutzend Polizisten, in Düsseldorf, der größten der drei Behörden auf lokaler Ebene, bis zu 30 Leute []; die Zahl variiert aber je nach Einsatzspezifika.

In den Kreispolizeibehörden von NRW rekrutiert sich der Führungsstab, der sich infolge eines außerordentlichen Einsatzanlasses gebildet hat, in seiner Kernstruktur aus den Mitarbeitern des Dezernats 'GS 1 Einsatzangelegenheiten'. Falls ein ständiger Stab für besondere Einsatzlagen vorhanden ist (wie im Polizeipräsidium Düsseldorf), ist dieser für die Einsatzvorbereitung verantwortlich. Der Vorteil eines ständigen Führungsstabes liegt in seiner Spezialisierung auf Einsätze anläßlich besonders gravierender Ereignisse (wie Flugzeugabstürzen oder Geiselnahmen), die er in Planspielen konzeptionell vorgeplant und durchexerziert hat. Das Dutzend der im ständigen Stab tätigen Beamten wird gemäß der besonderen Erfordernisse des Einsatzes von Kollegen aus anderen anderen Arbeitsbereichen unterstützt.

In Nürnberg rekrutiert sich der Führungsstab aus dem Sachgebiet 'Einsatz', insbesondere aus Sachbearbeitern des Stabsbereiches 'Ordnungs- und Schutzaufgaben' und Beamten aus den Stabsbereichen 'Verbrechensbekämpfung' und 'Verkehr'. Zusätzlich gibt es Funksprecher und Mitarbeiter, die die Lagekarte führen. Letztere stammen zumeist aus dem mittleren Dienst; die Mehrheit der Beamten im Stab gehört dem gehobenen Dienst an; anspruchsvollere Positionen werden mit Beamten aus dem höheren Dienst besetzt []. In Führungsstäben sitzen grundsätzlich nur Polizisten, die - zum Beispiel für Schreibarbeiten - von Verwaltungsbeamten und Angestellten unterstützt werden.[45] Hohe Ministerial- oder Polizeibeamte aus dem Landesinnenministerium (LMI), Staatssekretäre oder gar der Innenminister nehmen keine Funktionen im Stab wahr. Sie können der Polizeiführung aber durchaus während des Einsatzes Besuche abstatten, um ihre Verantwortung und ihre Verbundenheit mit der Polizei zu demonstrieren. Diese Besuche haben aber mehr symbolische Bedeutung als wirklichen Einfluß auf die taktische Einsatzgestaltung.[46]

---

45 Siehe Kapitel VII, Abschnitt 4.
De jure müßte ein Staatsanwalt die Einsatzleitung auf dem Gebiet der Strafverfolgung innehaben, da die Polizei im Rahmen der Strafverfolgung nur Hilfsorgan der Staatsanwaltschaft ist (Gusy 1994: 9). Bei Demonstrationseinsätzen liegt die Einsatzleitung immer in der Hand der Polizei. Die Staatsanwaltschaft achte generell darauf, daß die Polizei während eines Demonstrationseinsatzes die Strafverfolgung nicht vernachlässige; in Nürnberg gebe es da keine Probleme zwischen der Polizei und der Staatsanwaltschaft, teilte mir ein Nürnberger Polizeiführer mit [].

46 Siehe Kapitel VII, Abschnitt 4.1.

Der 'zivile' Polizeipräsident in NRW kann bei wichtigen Einsätzen im Führungsstab sitzen. Inwieweit er in die Einsatzleitung 'hineinregiert', hängt vom Temperament der Person ab. Zwar ist der Polizeipräsident bei der Vorbereitung des Einsatzes involviert, insbesondere die juristische Prüfung der Einsatzkonzeption (bei großen Einsätzen) obliegt seiner Verantwortung, doch das taktische 'Einsatzgeschäft' ist Sache des Polizeiführers. Bei weichenstellenden Entscheidungen im Einsatz - wie dem 'Startschuß' zum Einsatz von Gewalt - wird er seine Zustimmung geben.[47]

Bei kleinen Einsätzen, die ein Inspektionsleiter oder einer seiner Mitarbeiter von ihm führt, hat dieser Polizeiführer nur eine **Führungsgruppe** für die Stabsarbeit zur Verfügung. Diese kann aus bis zu acht Mitarbeitern bestehen, meist sind es aber nur drei oder vier []. Führt ein Dienstgruppenleiter, so hat dieser oftmals nur einen Funksprecher zur Verfügung.

Gemäß der Polizeieinsatzlehre wird ein Führungsstab funktional nach einem variationsfähigen Grundmuster, das die PDV 100 in Anlage 5 vorgibt, in mehrere Bereiche, die **Stabsbereiche**, gegliedert. Danach besteht der Führungsstab aus den Bereichen Lagezentrale, Einsatz, Führungs- und Einsatzmittel, Versorgung, Zentraler Dienst (zum Beispiel ärztlicher Dienst, Verwaltung). Weitere Bereiche können lageabhängig installiert werden. Ein Stabsbereich kann beispielsweise für die Öffentlichkeitsarbeit eingerichtet werden. Taktische Öffentlichkeitsarbeit ist zwar eine echte Linienaufgabe; diese verlangt aber eine stabsmäßige Vorbereitung (PDV 100: 3.4.1.1.: 19). Das heißt, der Polizeiführer 'verkauft' seinen Einsatz selbst in der Öffentlichkeit und wird dabei von seinem Pressereferenten oder eben von einem eigenen Stabsbereich 'Öffentlichkeitsarbeit' unterstützt []. Einsatzabschnittsleiter dagegen machen selbst keine Pressearbeit [].

Werden Fremdkräfte eingesetzt, so stehen dem Führungsstab **Verbindungsbeamte** aus diesen Unterstützungseinheiten zur Verfügung, die den Polizeiführer über die Einsatzmöglichkeiten und das Einsatzkönnen dieser Einheiten informieren.[48] Auch die Einsatzleitung kann ortsfremden Einheiten Verbindungsbeamte in die Einsätzstäbe schicken, die hier Lotsenfunktionen übernehmen. Allgemein formuliert, lösen Verbindungsbeamte Schnittstellenprobleme bei der Koordination von Einheiten verschiedener Herkunft in einem Einsatz.[49]

---

47 Siehe Kapitel VII, Abschnitt 4.2.

48 Der Sachbereichsleiter für den Einsatz der Verbände im GSP Ost fungiert häufig als Verbindungsbeamter des BGS; bei ganz großen Einsätzen nimmt sein direkter Vorgesetzer, der Stabsbereichsleiter 'Einsatz', diese Funktion wahr.
Es kann durchaus vorkommen, daß der Verbindungsbeamte dem Polizeiführer mitteile, so ein Beamter des BGS, daß die eingesetzten Einheiten noch nicht genügend Einsatzerfahrung und -vermögen besäßen, um den Befehl in eine taktisch komplizierte Maßnahme umzusetzen [].

49 Weil Einheiten des GSP Ost öfter zu Unterstützungseinsätzen nach Berlin beordert werden, veranstaltet das Präsidium zusammen mit der Berliner Bereitschaftspolizei gemeinsame Fortbildungsveranstaltungen, die die Problematik von Einsätzen in Berlin thematisch behandeln; zusätzlich werden sogar Zweiergespräche zwischen Dienstranggleichen der beiden Behörden (also zum Beispiel von Abteilungsführer zu Abteilungsführer, von Hundertschaftsführer zu Hundertschaftsführer etc.) organisiert [].

In einem Führungsstab können je nach Besonderheit des Einsatzanlasses auch **Berater** (zum Beispiel Fachleute wie Psychologen oder Technikspezialisten) hinzugezogen werden. Das soll für die Zukunft noch weiter ausgebaut werden. Nach den Vorstellungen des Fachbereichsleiters 'Einsatzlehre' an der PFA Bahr sollen Beratergruppen auf Landesebene installiert werden, die für besondere Lagen (wie zum Beispiel Kurdendemonstrationen) spezielle 'Szenekenntnisse' an die Polizeiführer weitergeben.

Während des Einsatzes sitzen Polizeiführer und Führungsstab in der sogenannten **Befehlsstelle**. Diese kann sowohl beweglich als auch fest eingerichtet sein.[50] Grundsätzlich führt der Polizeiführer bei überschaubaren, kleinen Einsätzen vorort; in Düsseldorf hat die Polizei einen kleinen Bus zur **mobilen Befehlsstelle** mit Funktechnik ausgerüstet []. Bei größeren Einsätzen ist es eine Frage der Einsatzphilosophie, wo der Polizeiführer und sein Stab sitzen. Hier streiten sich die Praktiker: Manche sind gerne vorort, "(...) wo man es auch noch knallen und (...) puffen hört (...)" []. Andere pflegen dort zu führen, wo die meisten Informationen zusammenlaufen (können) [] (siehe PDV 100 1.6.1.7.: 29). Das ist bei Einsätzen in der Stadt (ab einer gewissen Größe) der **Führung- oder Stabsraum** im Polizeigebäude, bei Einsätzen in ländlichen Gebieten ein extra dafür eingerichteter Raum mit installierter Technik. In eingespielten Führungsteams herrscht zwischen den Mitarbeitern eine eingeübte Arbeitsteilung, so daß der Stabsleiter Zeit gewinnt, den Ort des Geschehens zu besuchen, um einen unmittelbaren visuellen und akustischen Eindruck zu erlangen. Was aber nicht viel bringe, wendeten andere leitende Polizisten ein, vorort habe man nur die Illusion von der Kontrolle des Geschehens, aber keinen richtigen Überblick []. Andererseits ist man im Stabsraum abhängig von den Funkmeldungen vorort: Zum einen kann der 'Draht' zur Außenwelt dünner werden, wenn Funkmeldungen an die Zentrale über wichtige Geschehnisse ausbleiben. Zum anderen kann nicht überprüft werden, inwieweit die über Funk beschriebene Lageentwicklung verzerrt wiedergegeben oder gar dramatisiert wird. Für das Führen vorort sprechen die höhere Flexibilität und Entscheidungsgeschwindigkeit, der unmittelbare Kontakt mit dem polizeilichen Gegenüber [] und die realistische Einschätzung der Lage.

Wenn vorort geführt werden sollte, dann befindet sich der Polizeiführer natürlich nicht in der vordersten Reihe einer Polizeikette, sondern in gebührlichen Abstand zum Ort des Protestgeschehens, um die Befehlsstelle nicht zu gefährden [].

Bei Einsätzen mit größeren Einsatzabschnitten ist der Abschnittsleiter, der beispielsweise mit Raumschutzaufgaben oder mit dem Schutz der Versammlung betraut ist, mit seiner Führungsgruppe zumeist vorort am "Schwerpunkt der Lageentwicklung" [] und fungiert dort oftmals als verantwortlicher Ansprechpartner von Demonstranten und anderen Anwesenden []. Aber Einsatzstäbe können auch außerhalb der Behördenliegenschaften in festen Räumen untergebracht werden. So werden für große Einsätze in der Stadt Wohnungen angemietet, in die dann Technik und sonstige Führungsmittel[51] installiert werden.

---

50 Vgl. PDV 100 (1.6.1.6.).

51 Die PDV 100 (Anlage 6) definiert "Anlagen, Einrichtungen, Fahrzeuge und Unterlagen, die das Führen von Polizeikräften ermöglichen und unterstützen" als Führungsmittel.

Generell gilt: Je größer der Einsatz und damit je ranghöher die Einsatzleitung ist, desto seltener wird vorort geführt. Je größer der Einsatz ist, desto komplexer und unüberschaubarer wird die Informationsmenge und desto mehr Raum ist vonnöten, die Stabsmitarbeiter und die technische Infrastruktur unterzubringen.

Um einen Eindruck von den räumlichen Bedingungen der Einsatzleitung zu erhalten, führte mich ein Gesprächspartner aus Nürnberg in die Einsatzzentrale in der Nürnberger Polizeidirektion[52], in der auch die Lagezentrale und der Stabsraum eingerichtet sind: Die **Einsatzzentrale** ist ein mit Telefonen, Monitoren, Karten und Technik ausgefüllter Raum, der wie ein römisches Theater in vier Stufen angelegt ist, die nach Buchstaben benannt sind. Auf den beiden unteren Ebenen A und B wird das polizeiliche 'Alltagsgeschäft' abgewickelt[53]; hier sitzen die Beamten, die den Notruf 110[54] entgegennehmen, die Einsätze der Streifen steuern, Fahndungen koordinieren usw. Die Einsatzzentrale (als Bestandteil der AAO) ist die Lenkungseinheit, die über die Grenzen der Inspektionen hinweg die Einheit des Schutzbereichs im 'Tagesgeschäft' wahrt.[55] Hier werden auch alle Einsätze gesteuert, die keiner BAO bedürfen. Die zweite Stufe von oben, die Ebene C ist für besondere Lagen reserviert; diese Lagezentrale ist von der restlichen Einsatzzentrale und vom Raum des Führungstabes durch eine Glaswand getrennt.

In der Einsatzzentrale sitzt der Führungsbeamte (ein Beamter des gehobenen Dienstes), der im Alltag die Kräfte koordiniert, informiert, lenkt, und im Notfall auch zum Polizeiführer eines Einsatzes werden kann. Außerhalb der allgemeinen Dienstzeit vertritt dieser 'Führungsbeamte vom Dienst' die Polizeidirektion.

Die **Lagezentrale** ist die Informationsrelaisstelle der Einsatzorganisation (der BAO), die Schaltstelle des Führungsstabes für den Funkverkehr im Einsatz. Hier laufen die Informationen zusammen, und hier wird die Informationsverteilung koordiniert.

Der circa 30 $m^2$ große **Führungs- oder Stabsraum** auf der Ebene D ist die immobile Befehlsstelle der Behörde. Ein langer Konferenztisch mit ungefähr einem Dutzend Stühlen steht in der Mitte des fensterlosen Raums. Entscheidungen, wie den Einsatz von Gewalt gegen Protestierende, treffen der Einsatzleiter und sein Stab an diesem 'grünen Tisch' des

---

52 Die Begriffe werden leider nicht bundeseinheitlich verwendet: In Düsseldorf heißt die Einsatzzentrale Einsatzleitstelle (siehe Organigramm 3.2 im Anhang 3). Ein Lagezentrum (oder auch Lagezentrale genannt) kann laut offizieller Definition der PDV 100 (Anlage 6) sowohl eine ständige Informationsstelle in der AAO, aber auch nur für einen Einsatz eingerichtete Stelle des Führungsstabes sein; die Aufgaben sind laut PDV 100 (Anlage 6) dieselben:
"- Sammlung, Weitergabe und Dokumentation von polizeilich relevanten Nachrichten und Informationen,
- Durchführung von Lagemeldungen und Lageorientierungen,
- Ausarbeitung, Führung und Dokumentation von Lagekarten, -plänen, -übersichten".

53 Der Alltagsbetrieb auf den Ebenen A und B läuft auch dann weiter, wenn die Ebenen C und D bedingt durch einen Einsatzablauf belegt sind. Vgl. Altmann/Berndt (1994: 247).

54 Im Polizeipräsidium Düsseldorf ist die (Einsatz-)Leitstelle die zentrale Notrufabrufstelle, die auch den Einsatz aller Beamten steuert, die nicht im Rahmen einer BAO eingesetzt werden. In Nürnberg werden solche Einsätze von den Inspektionen aus gelenkt [].
In NRW und in Bayern verfügen die Einsatzzentralen über computerunterstützte Einsatzleitsysteme.

55 Vgl. Busch et al. (1985: 122 ff.).

Stabsraums - abgeschottet von der direkten sinnlichen Erfahrung der tatsächlichen Einsatzsituation.

Den dritten 'Baustein' in einer Einsatzorganisation neben Polizeiführer und Führungsstab bilden die **Einsatzabschnitte**, die entweder funktional oder territorial gegliedert sind.[56] Bestimmte Funktionen werden immer bei einem größeren Einsatz von dafür einzurichtenden Einsatzabschnitten wahrgenommen, zum Beispiel die Abschnitte 'Aufklärung', 'Verkehr', 'Schutz der Versammlung'. Weitere funktionale Einsatzabschnitte können 'Strafverfolgung'[57], '(Kommunikations-)Technik', 'Reserve', 'Vor- und Nachaufsicht', 'Vorkontrolle' und 'Öffentlichkeitsarbeit' sein.[58] Abschnitte werden dann territorial differenziert, wenn die Orte des Einsatzgeschehens flächenmäßig dezentral angesiedelt sind, also zum Beispiel bei Großdemonstrationen mit Zehntausenden von Demonstranten; ein Abschnitt kann dann in Nürnberg zum Beispiel 'Schutz des Hauptmarktes' heißen. Ein territorialer Einsatzabschnitt gibt dem dort eingesetzten Abschnittsleiter eine hohe Selbständigkeit, da dieser in seinem Abschnitt multifunktional agieren, also alle polizeilichen Aufgaben erfüllen muß, die in dem Bereich anfallen (PDV 100: 1.1.10.: 14 l, 14 m). Eine Mischung in der Einsatzorganisation aus funktionalen und territorialen Einsatzabschnitten ist möglich. Die Gestaltung der BAO im Detail obliegt der Polizeiführung.

Im Rahmen von Großeinsätzen haben umfangreiche Einsatzabschnitte ebenfalls ihre eigenen Stäbe. Diese heißen dann auch nicht mehr Führungsstäbe, sondern **Einsatzstäbe** (wie auch der Chef eines Einsatzabschnittes nicht Polizeiführer, sondern **Abschnittsleiter** heißt). In sehr großen Einsätzen werden Einsatzabschnitte von ganzen Abteilungen geschlossener Einheiten übernommen. Die Mitarbeiter des Einsatzstabes einer Abteilung (des BGS oder der Bepo) rekrutieren sich aus deren AAO, genauer: aus dem Stab dieser Abteilung. Die Frage, wieviele und welche Sacharbeiter der Abteilungsführer für seinen verkleinerten Einsatzstab auswählt, hängt vom Umfang und der Intensität des Einsatzes ab. Meist sind es drei, vier Beamte im gehobenen Dienst und die gleiche Anzahl im mittleren Dienst [].

Je mehr Einsatzabschnitte gebildet werden und je größer diese sind, desto geringer ist die Einwirkungsmöglichkeit des Polizeiführers auf die Einsatzgestaltung in dem Abschnitt.[59] Auftragstaktik ist dann die einzig machbare Anordnungstechnik. Folglich gewinnt der Abschnittsleiter an Entscheidungs- und Handlungsspielraum.

Eine komplette Abteilung geschlossener Einheiten im Einsatz deckt sich nicht mit der Abteilung an einem Standort. Letztere besteht in der Regel aus zwei Einsatzhundertschaften, einer Ausbildungs- und einer Stabshundertschaft. Eine sich aus vier Einsatzhundertschaften zusammensetzende Abteilung im Einsatz wird deshalb aus mehreren Standorten

---

56 Die PDV 100 nennt die funktionale Trennung 'Verrichtungszentralisation' und die territoriale 'Objektzentralisation'.

57 Im Einsatzabschnitt 'Strafverfolgung' werden gegebenenfalls auch Staatsschützer integriert [].

58 In Düsseldorf sprachen die Polizeiführer [] davon, einen eigenen Einsatzabschnitt 'einsatzbegleitende Öffentlichkeitsarbeit' einzurichten, der zum Beispiel für die Verteilung von Handzetteln und für direkte Gespräche mit den polizeilichen Gegenüber verantwortlich sei.

59 Vgl. PDV 100 (1.1.7.: 14 f).

zusammengestellt []. Ein Abschnittsleiter, der in der AAO Abteilungsführer ist, führt also meist nicht nur 'seine' Hundertschaften, sondern auch noch Hundertschaften anderer geschlossener Verbände. Es handelt sich immer um 'zusammengewürfelte' Kräfte, deren Aufbaustrukturen aber fast identisch und damit kompatibel zueinander sind.[60]

Bei sehr großen Einsätzen werden die Abschnitte nochmals in **Unterabschnitte** aufgeteilt, die wiederum Unterabschnittsleiter führen. Ist beispielsweise der Abschnittsleiter ein Abteilungsführer, so ist der Unterabschnittsleiter (zumeist) ein Hundertschaftsführer.

Grundsätzlich gilt für alle Stufen der Einsatzorganisation das Prinzip der russischen Matrjoschka: Eine Holzpuppe steckt in der anderen; die Form ist dieselbe, nur die Größe der Puppe variiert. Der Aufbau der Gesamteinsatzorganisation entspricht dem Aufbau der Einsatzabschnitte, der Aufbau der Einsatzabschnitte entspricht dem der Unterabschnitte, falls denn welche angelegt werden müssen. Im Prinzip herrschen auf allen Ebenen gleichartige Strukturen mit dem Grundmuster: Führer - Stab - Abschnitte, nur in verschiedenen Größenordnungen.

Bei **spontanen Anlässen**, sogenannten Ad-hoc-Lagen, läuft der Aufbau einer BAO nicht anders ab als bei Einsätzen mit einer Planungsphase, nur eben viel schneller. Beispielweise registriert ein Streifenbeamter auf einem Platz eine unangemeldete Protestaktion. Er meldet diese seinem Dienstgruppenleiter in der Inspektion, der diese Information gegebenenfalls seinem Inspektionsleiter weiterreicht. Der Inspektionsleiter wägt mit seinen Mitarbeitern in der Führungsstelle ab, ob ein höherer Beamter aus der Inspektion (oder er selbst) die Einsatzleitung übernehmen soll. Gleichzeitig wird die Kräftezuweisung aus der inspektionseigenen personellen 'Verfügungsmasse' organisiert, das Einsatzpersonal aufgestockt und in Nürnberg die Leitung der Polizeidirektion, in Düsseldorf die Abteilung 'GS' von der Inspektionsleitung oder von der Einsatzzentrale informiert. Eskaliert ein Konflikt, dann wird die Einsatzleitung weiter hochgehievt, in Düsseldorf wird der Abteilungsstab eingeschaltet, in Nürnberg das Sachgebiet 'Einsatz'. Der dort sitzende Stab kümmert sich dann gegebenenfalls um die weitere Einsatzorganisation. Oft käme das aber nicht vor, meinte ein Beamter aus Nürnberg, da Polizeiführer ihr Klientel kennen würden und daher vor solchen Überraschungen weitgehend gefeit seien []. Im Osten der Republik mußte die neu aufgebaute Polizei in den Anfangsjahren nach dem Beitritt 1990 allerdings noch Erfahrungen mit dem neuen Demonstrationsgeschehen sammeln. Ein leitender Beamter aus Leipzig gab zu, daß sich die Polizei manchesmal in ihrem Kräfteansatz verkalkuliert habe [].

Fällt der unerwartete Einsatzanlaß außerhalb der regulären Dienstzeit an, springt der in Rufbereitschaft stehende leitende Beamte als Polizeiführer ein []. Eine wichtige Rolle in

---

60 Ein BGS-Beamter: "In der Regel ist es so, gerade auch in Berlin, daß sowohl BGS als auch Landespolizeikräfte eingesetzt werden. Neuerdings war es sogar so, auch beim Clinton-Besuch, daß unsere Abteilung nur aus zwei Hundertschaften bestand, aus zwei Hundertschaften BGS-Kräfte und dem BGS-Abteilungsführer, (und, M.W.) noch zwei Hundertschaften aus, ich glaube, eine aus Mecklenburg-Vorpommern und eine aus Sachsen-Anhalt, unterstellt wurden. Also, wenn Sie so wollen, ein buntes Gemisch" [].

solchen Ad-hoc-Einsätzen spielt der Führungsbeamte, der Polizeiführer vom Dienst[61] in der Einsatzzentrale, der (in Nürnberg []) sogar selbst Verstärkung vom LMI anfordern kann[62].

Mit diesen Informationen zur Einsatzvorbereitung verlasse ich die eher statische Beschreibung der Organisationsstrukturen und komme zu den dynamischen Prozessen vor, während und nach dem Einsatz.

## 3 Innerapparative Prozesse im Rahmen eines Polizeieinsatzes: Einsatzplanung und Ablaufchronologie eines Einsatzes

### 3.1 Die Anmeldungsprozedur

Beabsichtigen Bürger zu einer Demonstration, einer Kundgebung oder ähnlichem unter freiem Himmel aufzurufen, müssen die Organisatoren - wie vom Versammlungsgesetz in § 14 I vorgeschrieben - die Veranstaltung anmelden. In NRW ist der Polizeipräsident die **Anmeldebehörde** für Versammlungen und Aufzüge. In Bayern und in Sachsen müssen die Demonstrationen beim lokalen Ordnungsamt angemeldet werden. Die Polizeidirektion, genauer das Sachgebiet 'Einsatz 2 (Ordnungs- und Schutzaufgaben)' wird vom Ordnungsamt per FAX benachrichtigt; der Leiter des Sachgebietes 'Einsatz' übernimmt die Einsatzvorbereitung; die Sachbearbeiter von E 2 sammeln Informationen und entwickeln ein Konzept. Unter Umständen sind noch die 'Verkehrspolizisten' (E 4) und insbesondere bei Staatsschutzangelegenheiten die 'Verbrechensbekämpfer' (E 3) des Sachgebiets 'Einsatz' in die Konzeptionsphase eingebunden. Je nach Einsatzanlaß sind die verschiedenen Dienstzweige im Stab integriert. Diese bilden dann den Führungsstab gemäß dem Stabsmodell. Jeder Mitarbeiter des Sachgebietes 'Einsatz' kennt seinen Platz im Stab. Die Einsetzung des Führungsstabes läuft routiniert und ohne große Brüche zum Alltagsgeschäft ab.[63] Die Grenzen zwischen AAO und BAO sind in der Einsatzvorbereitung fließend. Kleinere Aufgaben übergibt die Leitung der Polizeidirektion den territorial zuständigen Polizeiinspektionen. Die Polizeidirektion informiert wiederum ihr Präsidium über einen institutionalisierten Meldeweg. Bei besonderen Ereignissen gibt es bestimmte Meldepflichten der Polizeidirektion gegenüber dem Polizeipräsidium.[64]

Einige der befragten Beamten hoben hervor [], daß Demonstrationen nicht genehmigungspflichtig seien, sondern - wie es das VersG gebietet - nur angemeldet werden müßten.[65] Über die Auflagen verhandelt das Ordnungsamt beziehungsweise die Polizei mit

---

61 Beim BGS heißt dieser noch 'Offizier vom Dienst' - ein Begriffsrudiment aus paramilitärischeren Zeiten.

62 Zum Verfahren der Kräfteanforderung siehe unten: Abschnitt 3.3.

63 Der Nürnberger Leiter des Sachgebiets 'Einsatz': "Und das ist also eine Crew, die, ich möchte sagen, ja eigentlich nichts anderes tut, als immer wieder ständig Einsätze vorbereitet, nicht bloß Demos; wir sind auch zuständig für die Bundesligaspiele des Clubs, für Open-Air-Veranstaltungen, für Geiselnahmen, was halt gerade so läuft" [].

64 Diese Berichtspflichten sind in innerbehördlichen Geschäftsordnungen fixiert [].

65 Der Unterschied, ob es sich um eine Anmeldung oder eine Genehmigung handelt, scheint in der Praxis jedoch undeutlich zu sein. Wenn Auflagen erteilt werden oder gar die Demonstration im

den Anmeldern der Demonstration []. Zu direkten Gesprächen über die Auflagen zwischen Polizei und Anmeldern kommt es in den Ländern, in denen die Polizei nicht Versammlungsbehörde ist, nur bei großen Demonstrationen. Bei kleineren Demonstrationen finden direkte Kontaktaufnahmen zwischen Demonstrationsveranstaltern und Polizei meist erst direkt vorort vor Versammlungsbeginn statt [].[66]

Zwischen Ordnungsamt und Polizei wird - sowohl in Nürnberg als auch in Leipzig - eng zusammengearbeitet, obwohl in beiden Städten die Stadt- und die Landesregierung von konkurrierenden politischen Parteien geführt werden.[67]

In der Anmeldung gibt der Veranstalter das Thema der Aktion, die erwartete Teilnehmerzahl, seine Vorstellung über den Weg und den Zeitplan der Veranstaltung der Versammlungsbehörde bekannt. Diese Informationen nutzt die Polizei als groben Rahmen für ihre Gefahrenprognose und ihre Einsatzvorbereitung. Oftmals sind ihr die Veranstalter schon aus vorhergehenden Demonstrationen bekannt - im Kopf und nicht in der EDV, wie ein Nürnberger Polizeiführer bemerkte: "(...) wir kennen unsere Szene, wir kennen unser Potential, wir wissen genau, was läuft (...)" []. Zu den Informationen aus der Anmeldung und den eigenen aus der Routine gereiften Erfahrungen und Kenntnissen der hiesigen Demonstrationsszene kommt dann noch die aktive Sammlung von Informationen im Rahmen der sogenannten Lagebeurteilung.

Mit der Nutzung der Daten aus der Anmeldung macht die Polizei bereits den ersten Schritt im einsatzvorbereitenden Informationsmanagement.

## 3.2 Einsatzvorbereitendes Informationsmanagement - Teil 1

Mit **Informationsmanagement** wird hier der Prozeß bezeichnet, der

a) den Informationsinput, also das Sammeln von Informationen aus allen möglichen staatlichen (vor allem polizeilichen) und auch externen Quellen,
b) die Informationsverarbeitung, also das Strukturieren, Auswerten und Bewerten von Informationen, und

---

Vorfeld verboten werden kann, dann handelt es sich de facto um ein Genehmigungsverfahren: Der Veranstalter tritt mehr als Bittsteller und weniger als Grundrechtsträger vor die Versammlungsbehörde. Die Anmeldungspflichtigkeit hat auf der anderen Seite auch praktische Vorteile. Die Versammlungsbehörde hat in der Einsatzplanungsphase Zeit, eventuelle Einschränkungen der Handlungsfreiheit von Bürgern durch die Demonstration zu begrenzen und beispielsweise durch Verkehrslenkung ein Chaos auf dem Aufzugsweg zu verhindern.

66 Zu den Kooperationsgesprächen zwischen Polizei und Veranstalter siehe Kapitel VII, Abschnitt 3.3.

67 Ein leitender Polizist aus Leipzig möchte die Versammlungsbehörde gerne in der Polizei integriert sehen: Wenn die Demonstrationen von der Polizei schon "ausgebadet" [] werden müßten, dann solle auch die Anmeldung einer Versammlung in ihren Kompetenzbereich fallen. Für die Trennung von Polizei und Versammlungsbehörde spricht aus der Sicht der Polizei, daß polizeifeindlich gesinnte Veranstalter, die es ablehnen, mit der Polizei zu sprechen, zu Gesprächen mit dem Ordnungsamt jedoch meist bereit sind. Eine polizeiexterne Versammlungsbehörde kann auch als ein Element der Entpolizeilichung des Demonstrationsgeschehens interpretiert werden.

c) den Informationsoutput, die Steuerung und Streuung der Informationen an die Bereiche der Gesamtorganisation, umfaßt.

Zentrale Kategorie des polizeilichen Informationsmanagements ist der Begriff '**Lage**', der eigentlich nichts anderes meine - so ein Düsseldorfer Befragter [] - als die Umschreibung dessen, was gerade los sei. Die PDV 100 definiert Lage formaler als "Gesamtheit aller Umstände, Gegebenheiten und Entwicklungen, die das polizeiliche Handeln bestimmen und beeinflussen" (PDV 100: Anlage 6). Polizeibeamte sollen - wie ihnen die PDV 100 (1.1.3.) vorschreibt - ständig "in der Lage leben" [], das heißt, daß die Lage von den Polizisten permanent erhoben werden soll [], um für einen Einsatz allzeit bereit zu sein. Die PDV 100 (1.3.1.) fordert von den Polizeiführern nicht nur ständiges Datenerheben, sondern auch Datenauswertung, im Polizeijargon auch Lagebeurteilung genannt.

Die **Lagebeurteilung** vor einem konkreten Ereignis ist ein zentraler Prozeß in der Planungsphase des Einsatzes.[68] Die PDV 100 gibt in Anlage 1 folgende Merkpunkte zur Beurteilung der Lage aus: Auftrag der Polizei, Anlaßumstände (Störer, Bevölkerung, Sonstiges), Rechtslage, Kräftelage, Raum, Zeit, Wetter und Entschlußmöglichkeiten.[69] Grundkriterium für die Bewertung des Protestereignisses ist die prognostizierte Gefahr, die die Polizei gemäß ihres Grundauftrags abzuwehren hat. Gefahren im Demonstrationsgeschehen können zum einen den Demonstranten von außen drohen - durch militante Gegendemonstranten oder durch den Straßenverkehr; Gefahren können aber auch von den Demonstranten selbst ausgehen - durch Sachbeschädigungen, Körperverletzungen etc. Die Hauptgefahr im Demonstrationsgeschehen liegt (vom Standpunkt der Polizei aus betrachtet) in der potentiellen Gewalttätigkeit der protestierenden Bürger: "Der Faktor Gewalt" [] - und damit ist die antizipierte potentielle Gewalt der Demonstranten gemeint - spielt eine zentrale Rolle bei der polizeilichen Lagebeurteilung. An der Gewaltprognose orientiert sich die Maßnahmenkonzeption der Polizei. Lagebeurteilung heißt also immer auch Gefahrenprognose, und Gefahrenprognose heißt Gewaltprognose. Anhand dieser Prognose werden die Leitlinien des Einsatzes bestimmt, also ob nun eine offensive oder defensive, eine 'harte' oder 'weiche' Strategie gewählt wird (PDV 100: 3.4.1.8.: 50). Auf der Lagebeurteilung baut die polizeiliche Taktik auf, welche für den Einsatz gewählt wird []. Ein leitender Polizeibeamter betonte diesen reaktiven Aspekt der Einsatzkonzeption: "Die Einsatztaktik bestimmt immer das polizeiliche Gegenüber. Das ist ein alter polizeilicher Grundsatz" [].[70]

Die Lagebeurteilung bildet das Fundament der Einsatzplanung. Hier werden die nötigen Weichenstellungen für die Vorbereitung und Durchführung der polizeilichen Maßnahmen

---

68 Vgl. PDV 100 (1.3.). Zum Prozeß der Beurteilung der Lage siehe auch Walter (*DP* 8/1992: 191 f.).

69 Die PDV 100 nennt an anderer Stelle griffig folgende Lagefelder: Auftragslage, Rechtslage, Kräftelage, Versorgungslage, Personallage, Wetterlage, Materiallage, Störerlage (PDV 100: 1.3: 2 b)

70 Nur weiß die Polizei vor dem Protestereignis aber nicht, wie Demonstranten handeln werden. Im Einsatz hält die Polizei schlimmstenfalls starr an ihrem Einsatzkonzept fest, obwohl die Demonstranten vielleicht nicht so handeln, wie von der Polizei vorhergesehen wurde. Die Protestdiagnose, die Einsatzphilosophie, die der Polizeiführer pflegt, wird zum taktikbestimmenden Faktor - und nicht die konkrete Lage.
Siehe auch Kapitel VIII, Abschnitt 1.4.

getroffen. Die Taktik orientiert sich stark an der Lagebeurteilung. Auf der Lagebeurteilung basieren das Einsatzkonzept, die Einschreitschwelle und der Kräfteansatz. Verkalkuliert sich die Polizeiführung mit der prognostizierten Demonstrantenzahl und mit dem erwarteten Protestverlauf, wird es sehr schwierig, das Einsatzkonzept kurzfristig umzugestalten, Aufträge neu zu konzipieren und weitere angeforderte Unterstützungskräfte rechtzeitig zu erhalten. Ohne Konzept, auf das eine Führung der Einheiten bauen kann, ist der Einsatzerfolg fraglich. Die Lagebeurteilung und Einsatzkonzeptionierung kosten aber Zeit. Eine professionelle Lagebeurteilung sei - so auch der Einsatztheoretiker Bahr im Interview - die "Schlüsselfrage" [] in der polizeilichen Einsatzbewältigung.

Der Output polizeilichen Informationsmanagements ist das **Lagebild**. Die Lagebeurteilung und dessen Fixierung im Lagebild kann man als Kombination aus strukturierter Analyse und Prognose aller für den Einsatz relevanter Einflußfaktoren bezeichnen. Es gibt **anlaßbezogene Lagebilder**, die vor größeren Einsätzen erstellt werden, und es gibt **institutionalisierte allgemeine Lagebilder**, die im Behördenalltag regelmäßig angefertigt werden.

Lagebilder werden von Sicherheitsbehörden auf allen Ebenen erstellt: auf Bundes-, Landes-, Bezirks- und Kreisebene - auch auf den verschiedenen Ebenen der Organisationshierarchie der Polizeibehörden: also Inspektionen, Direktionen, Präsidien.[71] Innerhalb der Polizeibehörden gibt es auch themenspezifisch ausgerichtete Lagebilder (wie zum Beispiel die 'Staatsschutzlage' vom Staatsschutz).

Verantwortlich für die Erstellung des allgemeinen Lagebildes ist beispielsweise im Düsseldorfer Polizeipräsidium der Führungs- und Lagedienst mit Lagezentrum. Jede Behörde (auf allen Ebenen) hat ein **Lagezentrum** (beziehungsweise eine Einsatzzentrale), das Teil des Stabes in der AAO ist. Das Bundesinnenministerium (BMI) besitzt ebenfalls ein Lagezentrum. In Bayern haben sowohl das LMI, das Polizeipräsidium als auch die Polizeidirektion eine solche Informationssammelstelle.

Wo so viele verschiedene Lagebilder gemacht werden, herrscht Koordinierungs- und Vernetzungsbedarf.[72] Lagezentralen fungieren als Informationsrelaisstellen; sie steuern die Informationen nach unten wie auch nach oben. Zum Beispiel erhalten die Kreis- und Bezirkspolizeibehörden Informationen von den Landeskriminalämtern und dem BKA - und umgekehrt.[73] Das Lagezentrum im LMI sammelt die Informationen aus den Polizeibehörden und gibt sie wiederum an die Dienststellen weiter. Aus diesen Informationen wird im übrigen auch der Lagevortrag für den Minister oder den Staatssekretär zusammengesetzt.

---

71 In den Seminarberichten der PFA werden Referate über das nationale Lagebild 'Innere Sicherheit' gehalten (zum Beispiel Heinsen 1992 und 1993a). Es gibt Ansätze in der PFA, europäische Bezüge in diese Lagebilder mitaufzunehmen.

72 Wichtig für den Austausch von Lagebildern ist eine einheitliche Verfahrensweise. Die UA LEX hat hierfür Grundsätze für den Informationsaustausch für die Bereiche Innere Sicherheit/Katastrophen (am 2. März 1982) aufgestellt, die in der PDV 100 (1.3.1.: 2 j) abgedruckt sind.

73 Die Landeskriminalämter und das BKA erstellen themenspezifische Lagebilder, zum Beispiel auch im Bereich Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit.

Auf den verschiedenen Ebenen im **BGS** werden ebenfalls Lagebilder verfaßt; diese Aufgabe liegt wie in anderen Polizeibehörden auch im Verantwortungsbereich des jeweilige Führungs- und Lagezentrums. Das Lagezentrum im GSP Ost sammelt allgemeine Informationen über polizeilich relevante Ereignisse aus dem ganzen Bundesgebiet und aus dem eigenen Zuständigkeitsbereich (Bahn, Grenze, Luftsicherheit). Das Präsidium ist der Hauptlieferant von Informationen für seine Abteilungen. Neben den Medien sind die Lagebilder anderer Behörden eine Quelle dieser Informationssammlungen []. Die für die Abteilungen relevanten Teile werden gefiltert und nach eigener Lagebeurteilung nach unten an die Abteilungen weitergeleitet. Wichtigste Selektionskriterien sind die territoriale Zuständigkeit der Empfängerabteilung und ein sachlicher Zusammenhang zwischen der Meldung und der Arbeit der Abteilung.

Die **anlaßbezogenen speziellen Lagebilder** werden im Vorfeld von Einsätzen vom Führungsstab angefertigt, genauer: von einer Nachrichtensammel- und Informationsstelle im Führungsstab, im Kürzeljargon der Einsatzlehre **NASISTE** genannt. In der PDV 100 (Anlage 6) wird die NASISTE definiert als "ständige oder nur für die Dauer eines Einsatzes bei einem Führungsstab gebildete zentrale Stelle für die Sammlung, Bewertung und Weitergabe von polizeiliche relevanten Nachrichten und Informationen". Solche Stellen werden vornehmlich anlaßbezogen im Vorfeld von Großereignissen eingerichtet [] und danach wieder aufgelöst. Eine derartige NASISTE ist vergleichbar mit einer für einen speziellen Einsatzanlaß ins Leben gerufene Lagezentrale. Die Mitarbeiter der NASISTE, die speziell zu diesem Zweck aus der Alltagsorganisation 'herausgenommen' werden, beschäftigen sich ausschließlich damit, alle erdenklichen Informationen, die in irgendeiner Art und Weise für den Einsatz wichtig sein könnten, zu sammeln: potentielle Teilnehmer und deren Handlungsabsichten, Wetter, Verkehrprognose, sonstige zur gleichen Zeit stattfindende Ereignisse in der Stadt, und nicht zuletzt die Stimmung und die Diskussion in der Öffentlichkeit.[74]

Alle Lageinformationen der NASISTE des Polizeiführers werden den Lagezentren der Unterstützungskräfte (sei es nun des BGS oder sonstiger geschlossener Einheiten der Länder) übermittelt, sobald die Polizeiführung weiß, wer Unterstützungskräfte stellt und damit Adressat der Meldungen ist.

Aus welchen **Quellen** erhält die Polizei Informationen über die erwarteten Demonstranten? Sie sammelt systematisch Informationen aus öffentlich zugänglichen Quellen, insbesondere aus den Medien[75]: "Denn die Medien sind heute so schnell, und so präzise in ihrer Recherche, daß die also auch sehr viel darüber erfahren" [].

Die Polizei erhält auch Informationen über die Demonstranten von den sogenannten Infotelefonen der politischen Gruppen, die jedem Interessenten Nachrichten über geplante Aktionen anbieten []. Ebenso werden Flugblätter und Szenepublikationen gesammelt und ausgewertet [].

---

74 Siehe auch die Checkliste 'Lageinformation Veranstaltung' in Kuhleber (1992: 326).

75 Vgl. PDV 100 (1.3.1.: 2 i).

Neben der Informationssammlung ist der Informationsaustausch mit anderen Sicherheitsbehörden (Polizeibehörden, Landeskriminalämtern und Verfassungsschutzämtern) die zweite Säule der Datenerhebung vor dem Einsatz.

Informationen und Nachrichten über Hooligans, Fans und Sporteinsätze werden auf Beschluß der IMK seit Herbst 1991 in allen Ländern von Landesinformationsstellen (LIS) und von der bundesweit zentralen Informationsstelle (ZIS) beim LKA Düsseldorf gesammelt und verbreitet (Kramer in *BP* 9/1992: 47).[76] Daraus entsteht ein umfassendes, stets aktuelles Lagebild 'Sicherheit und Fußball' (Bahr in *BP* 1/1992: 26). Zwischen den einzelnen Polizeibehörden an den Bundesligaspielorten bestehen direkte Verbindungen. Feste persönliche Kontakte werden außerdem zwischen den polizeilichen Fanbetreuern der einzelnen Bundesligastandorte gepflegt.

Informationen werden auch beim polizeieigenen Staatsschutz und beim Verfassungsschutz eingeholt. Insbesondere bei erwarteten unfriedlichen Protestaktionen fordert die Polizeidienstvorschrift 100 eine **Zusammenarbeit der Polizei mit den Verfassungsschutzbehörden**, um rechtzeitig "Vorbereitungs-, Begleit-, Ablenkungs-, Ersatz- und Anschlußhandlungen" (PDV 100: 3.4.1.7.) der 'Störer' zu erkennen.

Ein Problem ist die unterschiedliche Zwecksetzung der Informationsarbeit von Polizei, insbesondere polizeilichem Staatsschutz, und Verfassungsschutz. Erstere sei - meinte ein Beamter - auf die Strafverfolgung und Abwehr konkreter Gefahren ausgerichtet; der Verfassungsschutz dagegen solle im Vorfeld potentielle Gefahren für den Staat ermitteln und erforschen [].[77]

Weil Verfassungsschutz und Staatsschutz unterschiedliche Informationsziele haben, sind die Qualität und die Struktur ihrer Informationen auch unterschiedlich. Ein Nürnberger Geprächspartner: "Und wir holen selbstverständlich in diesem Zusammenhang auch alle Informationen ein, die auf dieser Schiene (Polizei-Nachrichtendienste; M.W.) zu gewinnen sind. Wenn ich also eine Veranstaltung habe mit einem links- oder rechtsextremen Spektrum, wenn ich Heß-Todestag habe, wo also beide aufmarschieren, wo also der rechtsextreme harte Kern versucht, zum Zug zu kommen, und wo die Linksextremen die Rechten zu überholen versuchen oder auszutricksen versuchen, beide aber einen gemeinsamen Feind haben, nämlich die Polizei, wir sind ja in dem Falle das Feindbild beider Lager, dann muß ich natürlich versuchen, auf allen möglichen Schienen Informationen zu gewinnen, und werde natürlich versuchen, im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten auch alle nachrichtlichen Dienste abzufragen: Habt ihr etwas für uns? Wobei es bei den Nachrichtendiensten durchaus nicht selbstverständlich ist, daß die mir auch sagen, daß sie etwas für uns haben. Weil die manchesmal ja auch unter einem ganz anderen Gesichtspunkten Informationen sammeln und einen Teufel tun werden, die Polizei in ihrem Tagesgeschäft zu unterstützen, weil denen geht

---

76 Siehe Kapitel VIII, Abschnitt 2.5.4.

77 Die interessante Frage, inwieweit die operativen Grenzen zwischen Staatsschutz und Verfassungsschutz nicht doch fließend sind, inwieweit Staatsschützer nicht auch Strukturen in politischen 'Milieus' durchleuchten und nicht nur Strafverfolgung betreiben, kann hier nicht beantwortet werden.

es mehr um die großen Linien; Verfassungsschutz hat unter Umständen bei der Beobachtungen von Gruppierungen, bei der er vielleicht auch Erkenntnisquellen hat, mehr die gesamte Entwicklung im Auge; dem ist es viel wichtiger die Weiterentwicklungen einer bestimmten Gruppierung, einer politischen Tendenz zu verfolgen, als uns durch eine Einzelinformation zu helfen, und dadurch möglicherweise seine Informationsquelle kaputt zu machen"[].[78] Von ähnlichen Erfahrungen berichtete ein Beamter der Polizeidirektion Leipzig: "Wobei wir eben immer ein bißchen das Problem haben bei dem Verfassungsschutz, wir kriegen zwar Informationen, da soll das und das sein, aber das genügt ja meistens nicht, um die Lage allumfassend zu beurteilen, und wenn Sie dann aber mal nachhaken, dann sperrt sich mitunter der Verfassungsschutz und sagt, Sie erfahren nicht von uns die Quellen. (...) wir müssen dann zusehen, daß wir auf unserer Strecke eventuell die Informationen (erhalten; M.W.), da wird dann viel mit dem Staatsschutz zusammengearbeitet (...)" [].

Die von dem Interviewpartner angedeutete Rivalität zwischen den Behörden läßt an der Effizienz der Zusammenarbeit zweifeln. Selbst die Zusammenarbeit des Führungsstabs mit dem hauseigenen Staatsschutz scheint nicht ganz unproblematisch. Ein Befragter äußerte Unverständnis über die Geheimniskrämerei und den elitären Habitus des Staatsschutzes []. Generell hat er dem Führungsstab zuzuarbeiten, er bekommt von ihm Ermittlungsaufträge []; im Führungsstab selbst sitzt in der Regel jedoch kein Staatsschützer.

Auf meine Frage nach der Zusammenarbeit von Polizei und Verfassungsschutz antworteten die meisten Interviewten nur mit vagen Andeutungen, Ausweichmanövern, Blockaden oder gar mit Rechtfertigungen, wie sie auch im obigen Zitat des Nürnberger Polizisten ersichtlich sind[79]: Die Kooperation der Sicherheitsbehörden wird mit der dramatisierten Links-Rechts-Auseinandersetzung legitimiert. Trotz Legalisierung in den jeweiligen Landesverfassungsschutzgesetzen, Polizeigesetzen und im Bundesverfassungsschutzgesetz[80] hat die Kooperation zwischen beiden Sicherheitsbehörden etwas Illegitimes an sich, da hier Anschuldigungen mitschwingen, die aus der Vergangenheit der deutschen Polizei im Nationalsozialismus herrühren, als die Gestapo mit Polizeikompetenzen und Geheimdienstmethoden Menschen verfolgte.[81] Eine Zusammenarbeit zwischen Polizei und Verfassungsschutz untergräbt denn auch das alliierte Trennungsgebot von Polizei und

---

78 Ähnliches konstatieren Busch et al. (1985: 109).
Ein anderer Nürnberger Befragte meinte indes, die Polizei bekomme schon "den ein oder anderen wirklich guten Hinweis" [] vom Staats- und Verfassungsschutz.

79 Siehe Busch et al. (1985: 108 f.), Lisken (1992a: 82 ff.), Gössner (1995) und Polizei-Führungsakademie (Hg., 1987b).

80 Dieses 'Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz' (vom 20. Dezember 1990) regelt unter anderem die Übermittlung von Informationen und personenbezogenen Daten zwischen den Landesämtern für Verfassungsschutz, dem Bundesamt für Verfassungsschutz und der Polizei (insbesondere §§ 17-21). Vgl. Busch (1991c: 75 ff.). Zum polizeilichen Staatsschutz gibt es ein Schwerpunktheft der Zeitschrift *Bürgerrechte & Polizei (CILIP)* (2/1992).

81 Ein Befragter aus Düsseldorf unterstrich, daß die Zusammenarbeit mit dem Verfassungsschutz nach dem Gesetz verliefe []. Diese explizite Betonung verwundert. Sollte die Rechtmäßigkeit denn nicht selbstverständlich sein?

Nachrichtendienst im Polizeibrief von 1949, das Lehren aus dem Terror der Gestapo ziehen wollte.[82]

Trotz dieser Illegitimität wird gerade bei der Bekämpfung der politisch motivierten Kriminalität aus Effektivitätsgründen auf eine Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden gesetzt. Die Fortschreibung des Programms Innere Sicherheit der IMK von 1994 fordert eine Intensivierung des Informationsaustausches zwischen Polizei und Verfassungsschutz, insbesondere zur Erstellung von Lagebildern (Geschäftsstelle der IMK 1993: 16). Der Präsident des baden-württembergischen LKA Krüger begründet die Relevanz der Zusammenarbeit wie folgt (*KR* 3/1989: 130): "Da die Entwicklungslinien im von konkreter Gefahr für Sicherheitsgüter oder Begehung strafbarer Handlungen noch freien politischen Extremismus von links und rechts, zum Beispiel zur Unterstützung terroristischer Vereinigungen gem. § 129 StGB, schwer erkennbar sind, gelegentlich wie zum Beispiel bei militanten Autonomen auch aus einer völlig unstrukturierten Szene heraus spontan erfolgen können, ist es wichtig, daß aus dem umfassenden Beobachtungsauftrag des Verfassungsschutzes heraus relevante Informationen an die Polizei gelangen, um rechtzeitig rechtlich legitimierte Maßnahmen der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung ergreifen zu können." Die Zusammenarbeit wird auch damit gerechtfertigt, daß Übermittlungssperren zwischen den Sicherheitsbehörden parallele (und damit mehrfache) Informationserhebungen seitens der Polizei und des Verfassungsschutzes nötig machen würden (Krüger in *KR* 3/1989: 133). Die derzeitige Praxis sei für die Betroffenen ein geringerer Eingriff in ihre Persönlichkeitsrechte als eine doppelte Erhebung, meint der Chefredakteur der *Kriminalistik* Burghard (*KR* 3/1989: 131). Ob diese Eingriffe und verdeckten Methoden denn überhaupt rechtsstaatsadäquat sind, wird nicht thematisiert; zur Debatte stehen weder der Sinn des Zwecks noch die Legitimität des Mittels, sondern nur die Effektivität des Mittels.

Nach dem Bayerischen Polizeiorganisationsgesetz (Artikel 9 I) müssen die Polizeibehörden untereinander und mit anderen Sicherheitsbehörden, dazu zählt auch das Landesamt für Verfassungsschutz, zusammenarbeiten. Das schließt die Pflicht, die Sicherheitsbehörden über den Sicherheitszustand zu unterrichten, mit ein.[83] Nach Artikel 9 II Bayerisches POG können die Sicherheitsbehörden den Dienststellen der Landespolizei Weisungen erteilen. Von diesem Fachweisungsrecht kann die Sicherheitsbehörde erst Gebrauch machen, wenn keine einvernehmliche Lösung gefunden wird. Über die Frage, wie die Weisung realisiert wird, entscheidet allerdings die Polizei (Samper/Honnacker 1994: 97). Die Weisungen gehen nicht an einzelne Beamte, sondern an die Dienststelle.

Neben dem POG regeln in Bayern das Bayerische Verfassungsschutzgesetz vom 24. August 1990 (Artikel 12 bis Artikel 17 BayVSG) und die 'Richtlinien des Bayerischen Staatsministeriums des Innern über den Informationsaustausch in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes' (vom 4. Januar 1993) die Zusammenarbeit von Polizei und Verfassungsschutz. Danach haben alle öffentliche Stellen die generelle Pflicht, die ihnen bekanntgewordenen Informationen sach- oder personenbezogener Art, die für die Erfüllung der gesetzlichen Beobachtungsaufgaben des Landesamtes für Verfassungsschutz erforderlich

---

82 Zum Trennungsgebot siehe Schwan (1995).

83 Vgl. Samper/Honnacker (1994: 90 ff.).

sein können, diesem mitzuteilen (Artikel 12 I BayVSG). Umgekehrt darf das Landesamt Informationen übermitteln, wenn diese Informationsübermittlung zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlich ist oder wenn die informierte Stelle die Daten zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung oder für sonstige Zwecke der öffentlichen Sicherheit einschließlich der Strafverfolgung benötigt (Artikel 14 I BayVSG). Angesichts derart weitgefaßter Befugnisse des Verfassungsschutzes und der Polizei sind der rechtlichen Aufweichung des Trennungsgebots Tür und Tor geöffnet.

Der Informationsweg zwischen Polizei und Verfassungsschutz ist tatsächlich keine Einbahnstraße, wie Polizeiführer berichteten. Nicht nur der Verfassungsschutz hat eine Bringpflicht der Polizei gegenüber (im Falle von begangenen Straftaten oder drohenden konkreten Gefahren []), sondern auch die Polizeidirektion hat eine Berichtspflicht gegenüber dem Verfassungsschutz und muß ihn über relevante Demonstrationen informieren [].[84]

In Nürnberg sprachen die Polizeiführer relativ unverblümt von der Kooperation zwischen Polizei, Staatsschutz und Verfassungsschutz im Kontext von Demonstrationseinsätzen. In Düsseldorf unterstrichen Befragte, daß Kontakte zum Verfassungsschutz sehr spärlich seien []; sie betonten die Trennung von Polizei und Verfassungsschutz; andere wußten überhaupt nichts von solchen Kontakten und vermuteten diese eher auf der ministerialen Ebene []; ferner wurden die verschiedenen Methoden und Ziele von Polizei und Staatsschutz auf der einen und Verfassungsschutz auf der anderen Seite hervorgehoben []. In Düsseldorf scheint den Beamten die grundrechtliche Sensibilität des Kooperationsproblems bewußter zu sein als ihren Kollegen in Bayern. Die Frage, inwieweit sie in ihrer tatsächlichen Informationspraxis auf diesen Datenaustausch verzichten, kann hier natürlich nicht beantwortet werden.

### 3.3 Das Verfahren der Kräfteanforderung

Im Rahmen der Lagebeurteilung wird eine **Kräfteansatzberechnung** durch den Führungsstab angestellt. Die Frage, wieviele Polizisten eingesetzt werden, ist - wie oben schon erwähnt - neben der sogenannten Einschreitschwelle der wichtigste Faktor der Einsatztaktik. Personelle Reserven erweitern den Entscheidungsspielraum des Polizeiführers. Sie erlauben ihm, die taktischen Maßnahmen zu befehlen, die er für richtig hält.

Das Verfahren der **Kräfteanforderung**, so der Terminus technicus, ist streng hierarchisch geregelt, wobei die Instanzen wesentlich schneller in informellen Absprachen - ein Befragter sprach von "Blitztelefongesprächen" [] - Kräfteverschiebungen klären und regeln, als dies in formellen Bahnen möglich wäre. Das bürokratische Verfahren (mit schriftlicher Anfrage) wird meist nur noch pro forma nachgeholt, damit der Schein der bürokratischen Ordnung gewahrt bleibt [].[85]

---

84 Eine Kooperation auf niedrigem Behördenniveau (mit den Inspektionen) scheint es (in Düsseldorf) nicht zu geben; die interviewten Inspektionsleiter verneinten eine Zusammenarbeit mit dem Verfassungsschutz [].

85 Auch bei der Anforderung von Unterstützungseinheiten des BGS werden angesichts der "Schwerfälligkeit des bürokratischen Anforderungsverfahrens" (Walter in *BP* 4/1989: 16) auf

Personell für diesen Prozeß der Kräfteanforderung sind die jeweiligen Sachbearbeiter in den Stäben aller drei Ebenen der der AAO (Land, Bezirk, Kreis) zuständig: in Bayern also die Leiter des Sachgebietes 'Einsatz', insbesondere die Leiter E 2 (Ordnungs- und Schutzaufgaben) im Innenministerium, in den Polizeipräsidien und den Polizeidirektionen - die sogenannte "E-Schiene" [].[86]

Jeder Polizeiführer auf lokaler Ebene kann über die Beamten in seiner Dienststelle verfügen. Dazu zählen auch die Einsatzzüge der Behörde und die Mitarbeiter der untergeordneten Polizeiinspektionen; diese Beamten bilden ihre "Verfügungsmasse" []. Sind geschlossene Einheiten (so schnell) nicht verfügbar, dann müssen die sogenannten Alarmeinheiten der lokalen Polizeibehörde mobilisiert werden, die sich aus Einzeldienst leistenden Beamten der einzelnen Inspektionen zusammensetzen.[87] Alarmzüge aus Einzeldienstlern werden von der Behördenführung nur aber im Notfall herangezogen. Durch den Kräfteabzug soll kein Ausnahmezustand im Alltagsbetrieb erzeugt werden. Einsätze aus besonderen Anlaß sind in erster Linie das Metier der geschlossen operierenden Einheiten.

Wenn die eigenen Beamten für die Einsatzbewältigung nicht ausreichen, dann fordern die lokalen Polizeibehörden von der nächst höheren bürokratischen Ebene (also der Bezirksebene) Einheiten an. Das Regierungspräsidium Düsseldorf (in NRW) beziehungsweise das Polizeipräsidium Mittelfranken (in Bayern) können wiederum auch nur über die Mitarbeiter im eigenen territorialen Zuständigkeitsbereich, das heißt von den anderen lokalen Polizeibehörden in ihrem Bezirk (den Direktionen in Bayern, den Polizeipräsidien und Kreispolizeibehörden in NRW) verfügen. Die Frage, wo Polizisten abgezogen werden können, muß zwischen den einzelnen Stellen geklärt werden, damit die allgemeine Sicherheitslage nicht unter dem Personalentzug leidet. Sollten auch diese bezirksweit rekrutierten Polizisten das Kräftedefizit nicht ausgleichen, so muß die Bezirksbehörde im Landesinnenministerium um weitere Einheiten nachfragen. Das LMI kann nicht nur über die Mitarbeiter der einzelnen Schutzbereiche zurückgreifen, sondern es verfügt auch über die geschlossenen Einheiten der Bereitschaftspolizei des Landes und kann diese per Weisung zur Unterstützung der lokalen Polizei beordern.[88]

Um mit Reserven für eventuelle Anlässe im eigenen Schutzbereich gewappnet zu sein, werden nicht alle eigenen Kräfte der Behörde eingesetzt. Die dortige Führung prüft, ob noch andere geschlossene Einheiten im Bundesland (Bepo oder Direktionshundertschaften) zur Verfügung stehen. Hierzu wird die Kräfteverschiebung quer zu den bürokratischen

---

informellem Weg Planungsdaten zwischen Polizeiführung und dem Stabsbereichsleiter 'Einsatz' beziehungsweise dem Sachbereichsleiter 'Einsatz der Verbände' ausgetauscht.

86 Siehe Kapitel II, Abschnitt 3.5.2.

87 Für die Besetzung der Alarmzüge gibt es ein festes Rekrutierungsschema, das sich kalendermäßig an den einzelnen Schichten des Dienstbetriebs orientiert. In Nürnberg gibt es beispielsweise in allen Flächeninspektionen vier Dienstschichten. Diese Schichten sind nach Buchstaben benannt: A, B, C, D. Jede (größere) Inspektion muß einen Teil ihrer Beamten für diesen Alarmzug zur Verfügung stellen. Diese Polizisten aller Inspektionen, die in der Schicht D arbeiten, bilden zusammen den Alarmeinsatzzug D.

88 In Bayern regelt dies Artikel 6 I Bayerisches POG.

Dienstwegen informell abgesprochen. Nachdem die anfordernde Behörde abgeklärt hat, welche Kräfte (im Bezirk oder im Land) zur Disposition stehen, kann sie bei der nächsthöheren Ebene offiziell und formell anfragen und dabei bereits auf 'freie' Einheiten verweisen, was die Chance erhöht, auch tatsächlich Personal zugewiesen zu bekommen []. Innerhalb eines Bundeslandes können die Polizeibehörden also durchaus versuchen, die von ihr präferierten Einheiten für ihren Einsatz zu gewinnen.

In Leipzig verläuft dieses Anforderungsverfahren aufgrund der sehr dünnen Personaldecke in der Polizeidirektion weniger harmonisch, wie die Befragten dort beklagen. Hier kommt es zwischen Polizeidirektion, Polizeipräsidium und Ministerium zu Aushandlungsprozessen, zu einem "bißchen Schacher" und "Gefeilsche" [] über die Anzahl der erforderlichen beziehungsweise bereitstellbaren Kräften: Die Polizeidirektion fordert über das Präsidium beim Land Personal an. Aufgrund des Drucks vom Ministerium kritisiert das Polizeipräsidium die Polizeidirektion wegen ihrer (vermeintlich) zu hohen Kräfteforderungen. Der Finanzminister könne die anfallenden Überstunden nicht mehr bezahlen. Im Gegenzug versucht die Direktion ihren Kräftebedarf plausibel zu machen. Es werden die möglichen Folgen eines zu geringen Kräfteansatzes an die Wand gemalt und damit der 'schwarze Peter' zurück an das Polizeipräsidium geschoben [].

Erklärbar sind diese polizeiintern untypischen Konflikte (in Nürnberg und Düsseldorf scheint gemäß den Interviewaussagen die Zusammenarbeit wesentlich harmonischer zu verlaufen) hauptsächlich mit dem Defizit an Personal und Finanzen. Generell verlangt die generelle taktische Devise beim Kräfteansatz, daß eher zuviele als zuwenig Polizisten eingesetzt werden, um die Kontrolle über eine (potentiell) eskalierende Lage nicht zu verlieren.[89] Ein Führungsgrundsatz der PDV 100 (1.1.20.) fordert, daß Einsätze mit genügend Reservekräften gefahren werden sollten; je unklarer die Lage sei, desto mehr Reserven müßten gehalten werden [].

Angesichts dieses 'Worst case thinking' schlugen die wenigsten Polizeieinsätze in der Bundesrepublik denn auch aufgrund eines zu schwachen Kräfteansatzes fehl.[90] Lieber wird mit dem Schlimmsten gerechnet, als daß der Verlust der Kontrolle über eine Lage riskiert wird. Läßt sich die Polizeiführung in ihrer Entscheidung von einer pessimistischen Prognose leiten, besteht allerdings die Gefahr, daß aus dem 'schlimmsten Fall' eine sich-selbst-erfüllende Prophezeiung wird und polizeiliche Provokationen den antizipierten Konflikt durch massives Auftreten eskalieren lassen.

Hat die Polizeiführung sich in der Lagebeurteilung verrechnet oder eskalieren die Konflikte zwischen Polizei und Demonstranten so unerwartet heftig, daß die Polizei der personellen Unterstützung durch fremde Einheiten bedarf, kann die Einsatzleitung im Schnellverfahren

---

89 Dementsprechend fordert auch der Kommentar zur PDV 100 vom Juli 1986 (3.4.1.8.: 13), daß bei der Beurteilung der Lage die Störer und ihre Aktionen nicht unterschätzt werden dürften.

90 Wenn allerdings zu wenig Kräfte bereit stehen und der Konflikt zwischen Polizei und Protestierenden eskaliert, dann geraten solche Einsätze schnell in die öffentlichen Schlagzeilen, wie die 'Chaos-Tage' der Punks in Hannover Anfang August 1995 oder die Rostocker Krawalle Ende August 1992. Bei beiden Einsätzen standen der Polizeiführung anfangs zu wenig Kräfte zur Verfügung.

Verstärkung anfordern. Das Problem ist aber häufig, daß der akute Konflikt schon längst wieder abgeklungen ist, wenn die angekommenen Fremdkräfte vorort endlich einsatzfähig sind []. Problematisch ist außerdem, daß für den Einsatz dieser Einheiten kein Konzept und kein ausgearbeiteter Einsatzbefehl vorliegen. Sie haben auch keine Zeit, sich auf den Einsatz, das heißt auf das jeweilige Landespolizeigesetz und die gegebenen taktischen Besonderheiten vorzubereiten. Ein Mißerfolg wird wahrscheinlich, die Lage kann eskalieren.

Sollten für einen vorzubereitenden Einsatz mehr als die im Land zur Verfügung stehenden Einheiten benötigt werden, so muß das LMI bei den Innenministerien anderer Bundesländer um geschlossene Einheiten (Bepo oder sonstige Einsatzhundertschaften) oder beim BMI um BGS-Einheiten 'anklopfen'.[91] Die grundgesetzliche Berechtigung hierzu geben Artikel 35 II GG (Rechts- und Amtshilfe) beziehungsweise Artikel 91 I GG. Der BGS darf nur zur Unterstützung in Fällen von besonderer Bedeutung[92], nicht aber als Daueruntersützung der Landespolizei[93] eingesetzt werden. In § 11 BGSG ist die einfach gesetzliche Grundlage der genannten Artikel des Grundgesetzes für die Verwendung von BGS-Einheiten zur Unterstützung eines Landes benannt. Nach § 11 IV BGSG ist einer Anforderung zu entsprechen, soweit nicht eine Verwendung des BGS für Bundesaufgaben dringender ist als die Unterstützung des Landes. Generell sei es bislang nicht vorgekommen, so ein BGS-Führer [], daß das BMI die Unterstützung durch den BGS aus politischen oder gar einsatztaktischen Bedenken verweigert habe.

Im Bayerischen Polizeiorganisationsgesetz ist in Artikel 10 die Unterstützung anderer Länderpolizeien durch die bayerische Bepo geregelt. Ähnlich wie im BGSG besteht im Bayerischen POG (in Artikel 10 III) die Pflicht, Einheiten zur Unterstützung an ein anderes Bundesland abzugeben, solange die Verwendung der Einheiten im eigenen Land nicht dringender ist als der Unterstützungseinsatz.[94]

Das BMI erfüllt im Rahmen der Kräfteanforderung keine den Landesinnenministerien vergleichbare Koordinierungsaufgabe; denn Polizei ist Ländersache. Es überprüft gleichwohl im Lagezentrum seiner Polizeiabteilung permanent die Lageentwicklung und Kräftesituation der gesamten Republik und bleibt so über die bundesweite Lage informiert. Wenn nun Länderpolizeien beim BMI um Unterstützung durch Verbände des BGS ersuchen, dann fragt das BMI bei dem infrage kommenden Grenzschutzpräsidium an. Per Erlaß wird dann das GSP vom BMI beauftragt, diesen Einsatz vorzubereiten. Von der einsatzführenden Polizei erhält das GSP dann die wichtigsten Informationen für diesen Einsatz (über den voraussichtlichen Auftrag, den Meldeort, den Zeitpunkt, die Unterbringung, die Versorgung und die

---

91 In Bayern obliegt gemäß Artikel 11 I Bayerisches POG die Anforderung landesfremder Polizeikräfte nach Artikel 91 I GG sogar dem Ministerpräsidenten.

92 Im Fall von Naturkatastrophen, besonders schweren Unglücksfällen, Ordnungsstörungen, welche die Polizei eines Landes nicht allein bewältigen kann (Artikel 35 II GG) und zur "Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes" (Artikel 91 I GG).

93 Wie beim Dauereinsatz von BGS-Beamten zur Unterstützung der niedersächsischen Landespolizei bei der Sicherung der Arbeiten zum Bau der 'Atomentsorgungsanlagen' im Wendland Anfang der 80er Jahre (Pabst 1980).

94 Vgl. Samper/Honnacker (1994: 106).

Einsatzvorbereitung). Der Stabsbereichsleiter 'Einsatz' des GSP und sein Untergebener, der Sachbereichsleiter 'Einsatz der Verbände' übernehmen dann die weitere Auswahl und Koordination der BGS-Einheiten innerhalb des GSP. Ist dann klar, welche Einheiten zur Unterstützung verwendet werden sollen, treten Polizeiführer (aus der Landespolizei) und Abschnittsleiter (aus dem BGS) in Verbindung. Kontaktiert am Anfang also die Einsatzleitung das GSP, so rückt das GSP im Verlauf der Vorbereitungen immer mehr in den Hintergrund; der Kontakt läuft dann direkt von der Einsatzleitung zur angeforderten Abteilung des BGS []. Der Stabsbereichsleiter 'Einsatz' oder der Sachbereichsleiter 'Einsatz der Verbände' fungieren im Einsatz dann nur noch als Verbindungsbeamte im Führungsstab.

Auf Landesebene versucht man auch bei Großeinsätzen mit den eigenen Beamten auszukommen. Sogenannte **Fremdkräfte** fallen dem Land zusätzlich finanziell zur Last. So schreibt das BGSG in § 11 IV vor, daß das Land die Mehrkosten trägt, die im Rahmen eines Unterstützungseinsatzes des BGS anfallen, sofern nicht im Einzelfall in einer Verwaltungsvereinbarung aus besonderen Gründen etwas anderes bestimmt wird.[95] Eine Hundertschaft kostet pro Tag rund 41000 DM, zusätzlich erhöht sich der Preis um eine Mehrkosten- plus eine Marschpauschale in Höhe von 8600 bis 12500 DM pro Einsatz (Stand 29. Mai 1995, Quelle BMI). Bei der Versendung von Bereitschaftspolizisten in andere Länder werden ebenfalls die zusätzlichen Mehrkosten in Rechnung gestellt.[96] Die Kosten der Bereitschaftspolizeien können zwischen den Ländern gegenseitig aufgerechnet werden.

Der Fall, Fremdkräfte anfordern zu müssen, kommt bei großen Bundesländern mit vielen Polizeieinheiten (wie NRW oder Bayern) selten vor. Erst bei riesigen Einsätzen mit mehreren tausend Beamten wird dies nötig.[97] Die anfordernde Dienststelle kann den Herkunftsort der Fremdkräfte (das Bundesland) nicht bestimmen; sie kann nur die Anzahl[98] und die gewünschte Ausstattung der Einheiten angeben. Die Entscheidung, welche Fremdkräfte angefordert werden, trifft das anfordernde LMI. Hier mag es, mutmaßte ein Befragter [], politische Vorlieben geben, daß zum Beispiel unionsregierte Länder Einheiten von gleichgesinnten Länderregierungen präferierten. Ein leitender Beamter des BGS [] vermutete grundsätzliche Vorbehalte des Landes Nordrhein-Westfalen gegenüber dem BGS: "(...) wir haben den Eindruck, daß also ab und an Nordrhein-Westfalen den BGS nur noch für einen paramilitärischen Verband hält" []. Bedenken gegen Unterstützungseinsätze des BGS seien -

---

95 Ein derartiges Verwaltungsabkommen über eine Kostenbeteiligung des Bundes wurde im Kontext der massiven Proteste gegen die 'Atommüllentsorgungsanlagen' im Wendland und den damit verbundenen Groß- und Dauereinsätzen der Polizei Ende der 70er Jahre zwischen dem Bund und dem Land Niedersachsen abgeschlossen (Pabst 1980: 23).

96 Das Land Bayern hat mit seinen Anrainerländern Baden-Württemberg, Hessen und Thüringen bilaterale Verwaltungsabkommen abgeschlossen, wonach die zusätzlichen Personalkosten (Reisekosten, Mehrarbeitsvergütungen), die Betriebskosten und die Instandsetzung von beschädigtem Material vom anfordernden Land zu zahlen sind, wenn der Einsatz länger als 24 Stunden dauert. Bei Fremdkräften aus anderen Bundesländern wird ähnlich verfahren (Schreiben des Bayerischen Innenministeriums vom 4. Juli 1995).

97 Wie bei den Polizeieinsätzen rund um den Weltwirtschaftsgipfel vom 6. bis 8. Juli 1992 in München: Rund 9000 Polizisten waren anläßlich der Protestaktionen zum Schutz des Gipfels im Einsatz (*NP* 8/92: 435).

98 Es können nur eine bestimmte Anzahl von Einheiten, nicht aber eine Anzahl von Beamten 'bestellt' werden (siehe PDV 100: 1.6.2.1.: 2 a).

so der Polizeipräsident von Düsseldorf Lisken - verfassungsrechtlich gelagert: "Wenn also der Bundesinnenminister immer wieder seine Bundesgrenzschutzpolizei anbietet, dann ist das zumindest rechtlich zweifelhaft, weil erstens der Bundesgrenzschutz nur zum Schutz der Grenzen zuständig ist, er ist keine Bundespolizei für innerstaatliche Aufgaben, und zweitens nach der Verfassung darf nur in existentiellen Notlagen mit fremden Kräften ausgeholfen werden. Das wird in der Polizeipraxis ein wenig schon verwischt" [].[99]

Unterstellte geschlossene Einheiten anderer Bundesländer (meist sind es Bereitschaftspolizisten) oder des BGS werden im Rahmen der Organleihe als Polizeivollzugsbeamte nach dem Polizeigesetz des anfordernden Landes tätig []; Beamte aus NRW handeln also bei einem Einsatz in Bayern nach dem dort gültigen Polizeiaufgabengesetz.[100] Die eingesetzten Beamten unterstehen dem Polizeiführer der territorial zuständigen Behörde und haben seinen Befehlen zu folgen. Sie müssen sich - wie alle Fremdkräfte auch - in einem Unterstützungseinsatz der Taktik der einsatzleitenden Landespolizei unterordnen.

Das BMI wünscht (und die leitenden BGS-Beamten sind hier mit ihrem Dienstherrn einer Meinung []), daß der BGS von den Ländern möglichst in geschlossenen Abteilungen, mindestens aber in geschlossenen Hundertschaften angefordert wird. Rücken vier Einheiten an, so sollten diese ihre eigene Abteilungsführung, Logistik und Versorgung mitbringen können. Verlangt wird, daß der BGS eine eigenständige Aufgabe, in der Regel einen Einsatzabschnitt übernimmt, um klare Führungsstrukturen herzustellen. BGS-Führer Walter spricht hier von der "Wahrung" der "Autarkie" (*BP* 4/1989: 15) der Unterstützungseinheiten. Es gebe aber keine BGS-Linie, die vom BMI ausgegeben werde, wurde von einem anderen BGS-Beamten betont [], der BGS passe sich der jeweiligen Einsatzkonzeption an.

Die **Kooperation zwischen den verschiedenen Einheiten** während eines Einsatzes verläuft nach Erfahrungen der Befragten weitgehend problemlos - dank der gemeinsamen Ausbildung der Polizeiratsanwärter in der PFA und auch dank der PDV 100, die als gemeinsames Sprachregelwerk mit der Vorgabe einheitlicher BAO-Strukturen Kompatibilität zwischen den verschiedenen eingesetzten Polizeien schafft.

---

99 Dem widerspricht die Aussage eines BGS-Beamten: "Wenn das Land gleich den BGS anfordert oder nur den BGS, kann es ihm passieren, wie mit Berlin geschehen, daß der Bund erstmal spitz fragt, hast du denn auch bei den anderen Bundesländer mal nachgefragt, ob du nicht Landespolizeikräfte bekommen kannst" [].

100 Artikel 11 IV Bayerisches POG: "Werden Polizeivollzugsbeamte eines anderen Landes nach Absatz 3 tätig, haben sie die gleichen Befugnisse wie die Bayerische Staatliche Polizei. Ihre Maßnahmen gelten als Maßnahmen derjenigen Polizeidienststellen, in deren örtlichen und sachlichen Dienstbereich sie tätig geworden sind; sie unterliegen insoweit deren Weisungen." Nach Artikel 11 V Bayerisches POG gilt dies auch für Polizeivollzugsbeamte des Bundes, also auch für Angehörige des BGS.

## 3.4 Einsatzvorbereitendes Informationsmanagement - Teil 2

Zusammengefaßt verläuft die Einsatzvorbereitung in folgenden Schritten: Die Einsatzleitung holt Informationen ein und erstellt eine Lagebeurteilung. Eventuell fordert sie zusätzliche Einheiten an. Sie trifft einen Entschluß, setzt Leitlinien in Durchführungspläne um und entwirft schließlich einen Einsatzbefehl. Sind die Einsatzvorbereitungen so weit gediehen, dann stellt der Polizeiführer den am Einsatz beteiligten leitenden Beamten das geplante polizeiliche Vorgehen in einer mündlichen Besprechung vor. Auf dieser **Einsatzbesprechung** vor dem Einsatz präzisiert der Polizeiführer nochmals seinen Entschluß, seine Leitlinien, also seine Vorstellung, wie der Einsatz ablaufen zu hat.[101] Insbesondere expliziert er die von ihm vorgesehene Einschreitschwelle und behält sich den Befehl zur Anwendung von Gewalt vor. Das ist ein zentraler Punkt in der Verteilung der Verantwortung im Einsatz: Der Polizeiführer ist es, der grundsätzlich über die Anwendung von Gewalt entscheidet [].[102] Ausnahmen dürfen nur in Fällen der Notwehr gemacht werden, in denen der Beamte zur Waffe greifen kann, um sich selbst zu verteidigen.

Neben der Präsentation der Philosophie des konkreten Einsatzes dient die Einsatzbesprechung auch der Klärung von Fragen hinsichtlich des Einsatzbefehls und der Durchführungspläne - eine Möglichkeit, die insbesondere für Fremdkräfte wichtig ist, die nicht in den Prozeß der Einsatzvorbereitung integriert werden können und nicht mit den vorhandenen Örtlichkeiten und organisatorischen Besonderheiten vertraut sind.

Gewöhnlich nehmen an den Einsatzbesprechungen der Polizeiführer, der Leiter des Führungsstabes und dessen Mitarbeiter, die Verbindungsleute der Fremdkräfte und die Abschnittsleiter teil, also all die Beamten, die im Einsatz Führungsverantwortung tragen []. Ein großer Kreis von Teilnehmern der Besprechung soll sicher stellen, daß die Einsatzphilosophie und sonstige einsatzrelevante Informationen bis in die unteren Führungsebenen gelangen. In Düsseldorf nimmt bei Großeinsätzen auch der Polizeipräsident an der Besprechung teil, gibt seine rechtliche Einschätzung der bevorstehenden Lage ab und erläutert seine "eigene Philosophie" []. Im Vorfeld von Großlagen nehmen in Düsseldorf sogar bis zu 50 Leute an Einsatzbesprechungen teil [] (in Nürnberg 20 [], in Leipzig 30 []). Die grobe Formel lautet: je größer der Einsatz, desto größer der Führungsstab und die Anzahl der Einsatzabschnitte und damit desto umfangreicher der Teilnehmerkreis der Besprechung.

Die Informationen aus den Besprechungen werden stufenweise die Hierarchie nach unten weitergeleitet: Die Abteilungsführer können selbst Einsatzbesprechungen mit den ihnen unterstellten Hundertschaftsführern und Zugführern machen; selten stellt der Abteilungsführer (als Abschnittsleiter bei Großlagen) den Einsatz allen eingesetzten Beamten seiner Abteilung (seines Einsatzabschnittes) vor []. Die Abschnittsleiter können die Aufgabe, die eingesetzten

---

101 In der Regel werden eine, seltener zwei Besprechungen pro Einsatz anberaumt. Wird zu zwei Treffen eingeladen, dann wird in der ersten Besprechung die grobe Richtung behandelt, der Polizeiführer stellt seine Einsatzphilosophie und seine Leitlinien vor []. Bei der zweiten Besprechung kurz vor dem Einsatz geht es mehr um konkrete organisatorische und taktische Fragen.

102 Siehe auch Kapitel VII, Abschnitt 5.2.

Beamten zu informieren, an ihre untergeordneten Führungspersonen delegieren, zum Beispiel an die Zugführer, die auch an der Einsatzbesprechung mit dem Polizeiführer teilgenommen haben. Die Zugführer können beispielsweise auch mittels Einsatzbefehl (in Ziffer 6) verpflichtet werden, alle am Einsatz beteiligten Untergebenen zu informieren []. Manchmal gibt der Abschnittsleiter oder der Polizeiführer eine schriftliche Mitarbeiterinformation an die eingesetzten Polizisten aus, die sowohl informieren als auch motivieren soll [].

Der Einsatzbefehl solle - so der Polizeipräsident von Düsseldorf - für alle eingesetzten Beamten einsehbar sein []. In Nürnberg ist es hingegen Praxis, daß nur die Abschnittsleiter den Einsatzbefehl erhalten.

Die Polizeidienstvorschrift unterstreicht, wie wichtig die Information der Mitarbeiter ist: Die Transparenz der Konzeption für alle eingesetzten Beamten erhöht deren Motivation und Einsatzbereitschaft (PDV 100: 1.1.12.: 17). Einige der Befragten sehen in der Mitarbeiterinformation, die auch **Öffentlichkeitsarbeit nach innen** genannt wird, jedoch große Defizite und Probleme [] (ebenso Berndt in *BP* 10/1989: 77).[103] Besonders belastend ist das Informationsproblem bei sogenannten Ad-hoc-Lagen, also beispielsweise bei Spontandemonstrationen oder bei unvorhergesehenen eskalierenden Protestereignissen.

Auch auf der unteren Ebene in der Polizeihierarchie werden große Mängel in der Information der Beamten vor dem Einsatz diagnostiziert (Reformkommission 1992: 103). In den von Willems veranstalteten Gruppendiskussionen beklagten sich Beamte über die selektive Informationsweitergabe von oben nach unten; Informationen über die Demonstration und über die Ursache von Konflikten würden von der Polizeiführung systematisch ausgeblendet (Willems 1988: 106). Ein von Krasmann interviewter 'einfacher' Beamte kritisierte ebenfalls vehement die mangelnde Information durch die Polizeiführung; er sah darin auch einen wesentlichen Grund für die Beschleunigung polizeilicher Gewaltanwendung (Krasmann 1993: 154 f.). Die Frage, ob die eingesetzten Beamten von der Polizeiführung für den Einsatz 'scharf gemacht' würden, wurde von einem anderen Interviewten verneint (Krasmann 1993: 157). In den oben genannten Gruppendiskussionen wurde allerdings von Polizisten bestätigt, daß sie mit bewußt dramatisierenden Falschinformationen über das polizeiliche Gegenüber aufgehetzt worden seien (Willems 1988: 111 f.).

Grundsätzlich steigt der Informationsgrad der Beamten, je höher ihre Stellung in der Organisationshierarchie ist. Es herrsche - so ein Beamter aus Düsseldorf - ein gewisses "Informationsmonopol" [] des höheren Dienstes. Die Polizeiführung verfügt folglich über "die Macht des Wissens" (Krasmann 1993: 160). Es besteht die Gefahr, daß bedingt durch die Machtverhältnisse in der polizeilichen Informationshierarchie die rangniedrigen und schlecht informierten Polizisten zu bloßen Befehlsempfängern degradiert würden - entgegen den Vorstellungen des kooperativen Führungssystems.

---

[103] Dieses Informationsdefizit sollte - hofft ein Düsseldorfer Polizeiführer - durch eine gute Aus- und Fortbildung kompensiert werden, die dazu befähigt, sich schnell in neue Lagen einzuarbeiten []. Nur: Wenn man keine Informationen zur Einschätzung des polizeilichen Gegenübers bekommen hat, wie soll man dann situationsadäquat agieren?

Diese Informationsasymmetrie zwischen oben und unten hat auch aus der Perspektive der Informationsmächtigen negative Folgen, wächst mit der Menge der Informationen doch die Gefahr der 'Überflutung' durch redundante Nachrichten.

Die leitenden Beamten der angeforderten Fremdkräfte haben ebenfalls ein Informationsproblem. Auf der einen Seite würden sie bei der Konzeption des Einsatzes oftmals zu wenig eingebunden - so ein Befragter aus dem BGS [] - und damit von der Einsatzleitung vernachlässigt; eine "Schwachstelle", wie ein Düsseldorfer Polizeiführer meinte, die im Zeitdruck der Einsatzvorbereitung begründet sei []. Doch andererseits wissen auch die Einsatzplaner oftmals nicht, welche Einheiten sie zur Verfügung gestellt bekommen, wenn sie im Rahmen einer Großlage Unterstützung bei höheren Stellen anfordern. Es kann passieren, daß die angeforderten Einheiten und deren Führungen bei kurzfristigen Einsatzanlässen erst ein paar Stunden vor dem Einsatz erfahren, wo, wann und wie sie eingesetzt werden; die Vorbereitungsphase muß dementsprechend kurz ausfallen.

In der Regel hat eine BGS-Abteilung etwa ein bis zwei Wochen Vorbereitungszeit vor einem Einsatz. Diese Zeit nutzt sie, um die Lage zu beurteilen, um einsatzspezifische Führungsstrukturen aufzubauen, um sich in die länderspezifische Rechtsmaterie einzuarbeiten, um taktische Maßnahmen zu üben und um sonstige Fortbildungsmaßnahmen zu ergreifen []. Die Unterstützungseinheiten haben sicherzustellen, daß eine einsatzvorbereitende Fortbildung durchgeführt wird, in der auf die Besonderheiten des Gesetzesvollzuges und der Einsatztaktik in diesem Bundesland eingegangen wird.[104] Oftmals erhalten die Einheiten den Einsatzbefehl aber erst kurz vor Einsatzbeginn. Deshalb bleibe es wohl Wunschdenken, so der leitende BGS-Beamte Walter (*BP* 4/1989: 15), daß die Polizeiführer der Unterstützungseinheiten in die Planungs- und Konzeptionsphase des Einsatzes einbezogen würden.

### 3.5 Informationsmanagement im Einsatz

Am Einsatzort selbst wird - wenn dies für nötig erachtet wird - eine **Vor- und Nachaufsicht** durchgeführt, die sowohl zivil-verdeckt (von normalen Beamten und Staatsschützern []) als auch offen uniformiert durchgeführt werden kann. Voraufsicht ist das "Überprüfen, Freimachen, Freihalten und Überwachen eines vorgesehene Einsatzraumes", Nachaufsicht die "abschließende polizeiliche Maßnahme nach Beendigung eines Einsatzes bis zur Normalisierung der Lage" (PDV 100: Anlage 6). Bei größeren Einsätzen wird hierfür ein Extra-Einsatzabschnitt eingerichtet.

Wenn die Einsatzvorbereitungen abgeschlossen sind und die Demonstration und damit auch der Einsatz stattfinden, beginnt eine neue Phase im Informationsmanagement. **Während des Einsatzes** soll - so das Gebot der polizeilichen Einsatzlehre[105] - ständig die Lage beurteilt werden. Mit der Informationserhebung sind prinzipiell alle Einsatzabschnitte beauftragt.

---

104 So mußte das GSP Ost erst mit dem Beweissicherungs- und Festnahmekonzept der Berliner Polizei vertraut gemacht werden, als der BGS dort zur Unterstützung angefordert wurde []. Vgl. PDV 100 (1.3.).

105

Zusätzlich wird aber auch ein besonderer **Einsatzabschnitt 'Aufklärung'** installiert, der bei Protestaktionen oftmals mit Staatsschützern von der Kriminalpolizei und/oder Zivilen Einsatzgruppen (ZEG) besetzt wird.[106] Es können aber auch explizite **Aufklärungsaufträge** von der Einsatzleitung an andere Einsatzabschnitte gegeben werden.

Die Dokumentation eines Einsatzes und die Aufzeichnung von Straftaten und mutmaßlichen Straftätern obliegt den Foto- und Videotrupps.[107] Deren Aufzeichnungen dienen erstens der Beweissicherung vor Gericht und zweitens der Fahndung nach dem Straftäter während des Polizeieinsatzes[108]; mittels Videodrucker können einzelne Bilder sofort reproduziert und an andere Einheiten verteilt werden. Drittens können Bildübertragungen aus den verschiedenen Einsatzabschnitten in die Befehlsstelle dem Führungsstab einen optischen Eindruck vom Geschehen liefern [].

Eine Möglichkeit, die Lage aufzuklären, ist bei großflächigen Ereignissen der Einsatz von Hubschraubern, von denen aus Videoaufnahmen in die Befehlsstelle gesendet werden können.[109] Eine zweite Möglichkeit sind die Fernsehkamera- und -übertragungslastkraftwagen, mit deren Hilfe Bilder vom Einsatz aufgezeichnet und übertragen werden (PDV 100 1.6.3.15.: 90). Insbesondere bei örtlich begrenzten Einsätzen, wie zum Beispiel in Fußballstadien, wird mit Videoüberwachung und -übertragungen gearbeitet []. Ferner können bei großen Einsätzen die Aufnahmen von mobilen Videotrupps zur Lagezentrale gesendet werden.[110]

Die von den Beamten konventionell, das heißt nicht mittels moderner Videotechnik, gesammelten Informationen gelangen über Funk oder Telefon in die Lagezentrale (die NASISTE), in der Nürnberger Polizeidirektion ist das die Ebene C der Einsatzzentrale. Die schriftlich fixierten Nachrichten werden in der Lagezentrale mit einer kleinen Maschine, vergleichbar mit einer Stechuhr, gestempelt, damit anhand dieses Stempels später (zum Beispiel vor Gericht) nachvollziehbar ist, wann eine Meldung in der Befehlsstelle ankam. Durch einen Schlitz werden diese Papiere dann von der Lagezentrale in den Stabsraum (die Befehlsstelle) geschoben.

---

106 Auch der BGS hat Aufklärungszüge (mit Zivilfahrzeugen und Beamte in Zivil) zur Verfügung, die er im Rahmen der Voraufsicht in einem ihm überlassenen Einsatzabschnitt einsetzen kann.

107 Zu den Techniken der Beweissicherung und Dokumentation siehe Hücker (*BP* 8/1992: 2 ff.) und Rérat (*BP* 8/1992: 10 ff.).

108 Insbesondere in den Fällen, in denen der sofortige Zugriff auf den erkannten Straftäter eine Eskalation des Konflikts verursachen würde und die Festnahme deshalb zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen muß.

109 Vgl. PDV 100 (2.1.1.5.: 7).

110 Auch die PDV 100 fordert den Einsatz von Bildübertragungsgeräten. Mit Hilfe von (auch verdeckt gehaltenen) Videokameras sollen Bilder vom Einsatzgeschehen in den Führungsstab geschickt werden (PDV 100: 3.4.1.1.: 15).

Im Stabsraum hängt eine große **Lagekarte**[111], mit deren Hilfe das Einsatzgeschehen überblicksartig dokumentiert wird. Der Abschnittsleiter hat ebenfalls eine Lagekarte für seinen Befehlsbereich zu führen [].

Die Informationen unterliegen auf ihrem Weg in der Befehlsstelle einem Selektions- und Bewertungsprozeß. Entscheidende Filterfunktionen auf dem Informationsweg übernehmen der Leiter des Führungsstabes, der dem Polizeiführer zuarbeitet, und die Sachbearbeiter im Stab, die in ihrem Aufgabenbereich die Informationen sammeln und hierauf aufbauend Pläne erarbeiten, die dem Polizeiführer zur Entscheidung vorgelegt werden.[112] Der Polizeiführer bleibt allerdings trotz der wichtigen Rolle seiner Mitarbeiter im Entscheidungsprozeß der 'Hauptbeurteiler' der eingetroffenen Meldungen [].

## 3.6 Kommunikation im Einsatz

Während des Einsatzes, wenn sich dieser über einen längeren Zeitraum erstreckt, können ebenfalls **Lagebesprechungen** des Polizeiführers mit seinen Einsatzabschnittsleitern stattfinden.

Neben der Lagebesprechung wird innerhalb der BAO zwischen Stab und Polizeiführer mündlich, zwischen der Einsatzleitung und den Einsatzabschnitten über **Funk oder Telefon** oder schriftlich (über FAX oder Kuriere []) kommuniziert.[113]

Besprechungen der Mitarbeiter innerhalb des Führungsstabes heißen **Stabsbesprechungen**. Die Kommunikation zwischen den Einsatzstäben und dem Führungsstab nennt die Polizei **Stabsinstanzenzug** (PDV 100: Anlage 6) [].

Wie oben schon erwähnt, unterstützen **Verbindungsbeamte** die nötigen Abstimmungen und die Koordination zwischen der Einsatzleitung und den eingesetzten Fremdkräften.[114]

---

111 Eine Lagekarte ist eine Landkarte oder ein Stadtplan, auf dem Standorte und Bewegungen der Polizisten und der Demonstranten eingezeichnet werden. Die PDV 100 (Anlage 6) definiert die Lagekarte als "Karte, Plan oder Skizze mit Eintragungen der jeweiligen Lage unter Verwendung taktischer Zeichen".

112 Ein interessante Frage ist, ob Hundertschaftsführer - also die mittlere Führungsebene - bei einem großen Einsatz nicht einen Wissensvorsprung gegenüber der Einsatzleitung in ihrem Einsatzabschnitt besitzen, die Informationshierarchie also doch nicht so klar wie die formelle Hierarchie gestaltet ist. Wenn dieser Hundertschaftsführer all sein Wissen abgebe, so ein Beamter im Interview mit Krasmann (1993: 195), dann trete er auch den größten Teil seiner Macht ab.

113 Um diese innerpolizeiliche Kommunikation im Einsatz zu gewährleisten, verfügt die Polizei auch über "Sonderfahrzeuge für den Fernmeldedienst" (PDV 100: 1.6.3.15.).
Zur Möglichkeit der Videoübertragung in die Lagezentrale siehe oben: Abschnitt 3.5.

114 Für die nötige Verständigung mit dem polizeilichen Gegenüber sorgt unter anderem der Lautsprecherkraftwagen mit mehreren hundert Watt Leistung; außerdem verfügt die Polizei über Handlautsprecher verschiedener Größen.

## 3.7 Informationsmanagement nach dem Einsatz: Lernprozesse

Einsätze können in schriftlicher und in mündlicher Form nachbereitet werden. In der Regel wird von der Einsatzleitung ein schriftlicher Erfahrungsbericht (der **Einsatzverlaufsbericht**) verfaßt [].[115] Das Verfahren, einen Einsatzverlaufsbericht zu erstellen, orientiert sich an den Stufen der Einsatzorganisationshierarchie. Die Zugführer berichten ihren Hundertschaftsführern und die Hundertschaftsführer ihren Abschnittsleitern. Die Einsatzabschnittsleiter schicken ihre Berichte an die Einsatzleitung. Der Polizeiführer zeichnet dann für den Gesamteinsatzverlaufsbericht verantwortlich, der aus den einzelnen Erfahrungsberichten zusammengestellt ist.

Die Polizeidirektion Nürnberg ist wie die PD Leipzig verpflichtet, dem Polizeipräsidium einen Bericht vorzulegen; das Polizeipräsidium übermittelt diesen dann ins LMI.[116] Das LKA bekommt ebenfalls einen Einsatzabschlußbericht. Eventuell erhalten auch der Regierungspräsident und der Oberbürgermeister einen Abschlußbericht. Diese Berichte werden 'manchmal' an die PFA und an das jeweilige LMI weitergeleitet, das sie wiederum 'manchmal' nach unten, an die einzelnen Dienststellen, verteilt.[117]

Sonderlich klar wurde mir das Verfahren der Koordination und Streuung von Erfahrungsberichten und das Verfahren der Weiterentwicklung von Einsatzmaßnahmen in meinen Interviews (und in den Dokumenten) nicht. Die sehr unterschiedlichen Aussagen der Gesprächspartner schufen den Eindruck, daß es gar kein einheitliches Verfahren und damit keine systematische Nutzung von Einsatzerfahrungen gibt.

Kein Polizeiführer wird die Relevanz der Einsatznachbereitung bestreiten - denn: "Jede Einsatznachbereitung ist gleichzeitig eine Einsatzvorbereitung" (Walter in *BP* 4/1989: 19). Doch die Praxis der Einsatznachbereitung, insbesondere deren Koordination scheint ein Problem zu sein. Ein BGS-Führer bezeichnete die Koordination und Auswertung der Einsatzverlaufsberichte vorsichtig als "ein kleines Manko" []. Walter - ebenfalls ein leitender BGS-Beamter - beklagt, daß eine zentrale Auswertungsstelle, die Einsatzerfahrungen und sich daraus ergebende Konsequenzen flächendeckend umsetzt, fehle; Resultat dieses Defizits sei, daß Führungs- und Organisationsmängel immer wieder auftauchten (Walter in *BP* 4/1989: 19).

---

115 Ein Muster eines Erfahrungsberichts in Gliederungsform ist in dem Buch von Kuhleber (1992: 320) abgedruckt.
Neben den anlaßbezogenen Erfahrungsberichten gibt es auch einen täglichen Lagebericht, der die Lage vom Vortag zusammenfaßt. Dieser Lagebericht besteht in erster Linie aus einer Liste der registrierten Delikte; im Anhang werden Berichte über besondere Einsätze angeheftet. Diesen Bericht bekommen alle Dienststellen der Polizeibehörde.

116 Bei kleinen Einsätzen (die von weniger als zehn Beamten geleistet und die von einem Dienstgruppenleiter geleitet werden) muß kein schriftlicher Bericht [], wohl aber eine Einsatznotiz vorgelegt werden [].

117 Einsatzverlaufsberichte von BGS-Stellen werden an die Grenzschutzschule in Lübeck weitergeleitet []. Innerhalb des BGS werden Erfahrungsberichte von den eingesetzten Abteilungsführern auch zum Stab des GSP geschickt. Auch im BMI, Referat 'Polizeiangelegenheiten', werden Berichte des BGS angefordert und ausgewertet [].

Manche Polizeiführer publizieren ihre Einsatzerfahrungen in den Fachorganen. Diese Artikel geben aber in den seltensten Fällen konkrete Erfahrungen taktischer Art wieder, von denen die Leser aus der Polizei profitieren könnten. Weil diese Quellen für jedermann und damit auch den polizeilichen Gegner offen sind, taugten sie nicht für die tiefergehende Diskussion von taktischen Details, bedauerten Befragte [].[118]

Eine mündliche **Einsatznachbesprechung** findet nach großen Einsätzen statt. Hier trifft sich der Polizeiführer mit den Abschnittsleitern und den Mitarbeitern des Führungsstabes, um Erfahrungen und Kritik auszutauschen.

Über bedeutende - und das sind meist fehlgeschlagene oder öffentlich kontrovers diskutierte - Polizeieinsätze, wie zum Beispiel anläßlich der Ausschreitungen in Rostock-Lichtenhagen im August 1992, wird auch in Fortbildungsseminaren der PFA referiert. Das geschieht entweder im Rahmen von regelmäßig stattfindenden Seminaren zu geschlossenen Einheiten[119] oder in extra hierfür einberufenen Arbeitstagungen. Hier werden sehr aufsehenerregende Einsätze vorgestellt und diskutiert, in denen neue Erkenntnisse über das Verhalten der Protestierenden gewonnen oder neue Polizeitaktiken entwickelt wurden.[120] Die Referate werden in den Seminarberichten der PFA dokumentiert. Jeder Polizeibeamte des höheren Dienstes kann anhand einer Liste die aktuellen Seminarberichte bei der PFA bestellen.

In Nürnberg und in Leipzig sprachen die Interviewten auch davon, daß Einsätze im LMI besprochen würden: zum Beispiel im Bayerischen Innenministerium auf den regelmäßig (zumindest vierteljährlich) stattfindenden Tagungen der Leiter der Stabsbereiche 'Ordnungs- und Schutzaufgaben (E 2)' aller Flächenpräsidien.[121] Die Polizeidirektionen werden dann dem hierarchischen Dienstweg entsprechend über den Stabsbereich 'E 2' des übergeordneten Präsidiums informiert. Die Präsidien fungieren folglich als Verteiler von Einsatzerfahrungen.

Neben den hierarchisch strukturierten Informationswegen gibt es zum Austausch von Einsatzerfahrungen aber auch direkte Kontakte zwischen einzelnen Polizeidirektionen.[122] Wie schon erwähnt, besteht eine Zusammenarbeit zwischen den Behörden an den Bundesligastandorten. Im Vorfeld von Spielbegegnungen findet ein Informations- und

---

118 Häufig weisen die Artikel auch einen starken Profilierungscharakter auf. Über die Frage, inwieweit eine rege Publikationstätigkeit der Karriere eines Polizeiführers förderlich ist, kann nur spekuliert werden.

119 Der Titel solcher Arbeitstagungen, die für die verschiedenen Führungsebenen angeboten werden, lautet: 'Führung und Einsatz, Aus- und Fortbildung der Bereitschaftspolizei und des Bundesgrenzschutzes'.

120 Siehe zum Beispiel Polizei-Führungsakademie (Hg., 1986b). In dem Bericht werden die Protestereignisse nach Tschernobyl rund um Wackersdorf und Brokdorf diskutiert. Ein anderes Beispiel ist der Seminarbericht, der Protestaktionen der Kurden behandelt (Polizei-Führungsakademie (Hg.) 1994).

121 Zum Beispiel gab es im Gefolge der Autobahnblockaden durch Kurden solche Besprechungen; der Einsatz gegen die Kurden am 20. März 1994 in Augsburg ist detailliert im Innenministerium erörtert worden [].

122 So ließ sich der Leiter der Polizeidirektion Augsburg in der Nürnberger Direktion über dortige Einsätze anläßlich von Demonstrationen von Kurden informieren [].

Erfahrungsaustausch nicht nur auf der Führungsebene statt, sondern auch auf der Ebene der Fanbetreuer (die meist dem mittleren Dienst angehören) [].[123]

Ohne nachträgliche Auswertung der Einsätze sind Lernprozesse und taktische Weiterentwicklungen nicht machbar. Trotz der (immer wieder hervorgehobenen) Relevanz der Nachbereitung verwundert der teilweise unsystematische Charakter des Informationsmanagements nach dem Einsatz. Die Hauptinformationsquellen sind für den einzelnen Polizeiführer immer noch die eigenen Einsatzerfahrungen beziehungsweise die Erfahrungen, die er zusammen mit seinen engen Mitarbeitern in der gemeinsamen Praxis gewonnen hat. Individuelle Erfahrung und Intuition stärken die Rolle der einzelnen leitenden Persönlichkeiten in der Polizeiorganisation. Allgemeine einsatzstrategische und -taktische Lernprozesse gehen in der Polizei dagegen nur langsam voran.[124]

---

123 Siehe Kapitel VIII, Abschnitt 2.5.4.

124 Zur Taktikentwicklung siehe Kapitel VIII, Abschnitt 2.4.

# VII Protest policing - Teil 2: Handlungsdeterminanten, -potentiale und -spielräume

In den beiden folgenden Kapiteln (VII und VIII) steht das Polizeiwissen im Kontext von Protest policing im Vordergrund der Analyse. Datenbasis beider Kapitel sind sowohl die 16 Experteninterviews als auch die Polizeifachzeitschriften (1989 bis 1993) und andere Dokumente (insbesondere die PDV 100).[1] In diesem Kapitel wird die Perspektive der Polizeiführer auf die Determinanten (Ressourcen und Restriktionen) und die sich daraus ergebenden Möglichkeiten und Spielräume polizeilichen Handelns dargestellt. Handlungsrelevant ist nicht nur das bloße Vorhandensein von Determinanten und Machtpotentialen, sondern insbesondere die Art und Weise, wie die Polizeiführer selbst diese wahrnehmen und einschätzen. An diesem Handlungswissen orientiert sich ihre konkret für den Einsatz gewählte Strategie und Taktik und schließlich auch die Art und Weise, wie sie den Einsatz führen. Diese Frage nach den einsatzphilosophischen und protestdiagnostischen Handlungsorientierungen der leitenden Polizeibeamten ist dann Thema des darauffolgenden Kapitels.

## 1 Materielle Ressourcen

Zuerst sollen die materiellen Ressourcen polizeilichen Handelns (Waffen und technische Ausrüstung) besprochen werden. Je hochwertiger die Ausrüstung und je vielfältiger die Palette an verschiedenen Einsatzmitteln ist, desto mehr Handlungsoptionen stehen der Polizei zur Verfügung, um für die Eventualitäten des Einsatzes gewappnet zu sein, und desto situationsadäquater und damit effektiver kann die Polizei ihre strategischen und taktischen Ziele - auch gegen den Willen ihres Gegenübers - durchsetzen.

### 1.1 Waffen

Die legale Kompetenz der Polizei, unter bestimmten Umständen Waffen oder auch 'Hilfsmittel der körperlichen Gewalt' - wie Wasserwerfer und Reizstoffe im Polizeirecht genannt werden[2] - zu nutzen, resultiert aus dem staatlichen Gewaltmonopol.

Generell ist der Einsatz von Waffen, wie ein interviewter Beamter betonte [], eine Rechtsfrage. Die Polizei kann nur die Mittel einsetzen, die ihr gemäß der Gesetze zur Verfügung stehen.[3] Wie alle Eingriffsmaßnahmen, bei denen die Polizei Entscheidungsspielräume hat, unterliegt der Einsatz von Waffen dem

---

1 Siehe Kapitel V.

2 Siehe Kapitel II, Abschnitt 2.1. Unter 'Hilfsmittel der körperlichen Gewalt' wird im übrigen auch der 'Diensthund' subsumiert. Die Kommentatoren der PDV 100 zu dessen 'Einsatzwert': "Es ist eine auf Erfahrung gestützte Tatsache, daß auch zu Gewalt neigende Rechtsbrecher den DH (Diensthund; M.W.) in der Regel mehr fürchten als die Waffen des Polizeibeamten" (PDV 100: 1.6.3.24.: 117). Diensthunde können auch im Rahmen geschlossener Einsätzen gegen Gewalttäter und gewälttätige Menschenmengen eingesetzt werden (PDV 100: 1.6.3.24.: 117).

3 Siehe Kapitel II, Abschnitt 2.1.

Verhältnismäßigkeitsprinzip, das jeder Polizeibeamte "geradezu mit der Muttermilch eingesogen" [] habe, so ein Befragter. Das Verhältnismäßigkeitsprinzip verbietet ungeeignete, unnötige und übermäßige, also unzumutbare Maßnahmen der Polizei zur Erreichung des gesetzlich bestimmten Zweckes. Der Einsatz von Waffen ist folglich nicht nur eine Frage des 'Ob', sondern auch des 'Wie'.

Gerade der **Wasserwerfer** bietet ein breites Repertoire von Möglichkeiten der Gewaltanwendung und Gewaltdosierung - vom Sprühregen, der die Protestierenden 'nur' naß macht, bis zum gezielten, druckvollen Wasserstoß auf einzelne Menschen. Ein Druckbegrenzer soll schwere Verletzungen verhindern. Die lokalen Polizeibehörden verfügen selbst nicht über Wasserwerfer. Die Polizeiführung kann aber im Rahmen einer Einsatzplanung Wasserwerfer bei der Bepo beziehungsweise beim BGS anfordern.[4] Das größte unter den Wasserwerfermodellen, über das die Polizei verfügt, ist der Wawe 9. Er kann 9000 Liter Wasser gegebenenfalls mit CN- oder CS-Beimischung fassen.[5] Drei Strahlrohre (zwei oben vorne und eines am Heck) können mit maximal 15 bar bis zu 65 Meter weit spritzen. Die 9000 Liter reichen für eine Spritzdauer von rund fünf Minuten.[6] Aufgrund der Größe und mangelnden Wendigkeit von Wasserwerfern ist ihre Einsatzfähigkeit in der Stadt begrenzt, weswegen in den Städten Düsseldorf, Leipzig und Nürnberg so gut wie nie Wasserwerfer eingesetzt werden. Die PDV fordert sogar den Einsatz einer Wasserwerfergruppe, da einzelne leergepumpte Fahrzeuge ein erhebliches Sicherheitsrisiko darstellten, das den Einsatzerfolg gefährden könnte (PDV 100: 1.6.3.12.: 76). Der Einsatz in einer Gruppe reduziert nochmals die Beweglichkeit der Wasserwerfer in der Stadt. In den letzten Jahren hat von den drei lokalen Polizeibehörden Düsseldorf, Nürnberg und Leipzig allein die Leipziger Polizei Wasserwerfer angefordert, und zwar bei den Krawallen um besetzte Häuser im Stadteil Connewitz im November 1992. Im allgemeinen möchte aber auch die Polizeidirektion Leipzig auf den Wawe-Einsatz verzichten []. Nach den Demonstrationen der späten 60er Jahre und insbesondere nach den Auseinandersetzungen um die Atomkraftwerke 'auf der grünen Wiese' ab Mitte der 70er Jahren, als bei keinem Einsatz ein Wasserwerfer fehlen durfte [], kann ab Mitte der 80er Jahre ein einsatztaktischer Bedeutungsrückgang dieses Einsatzmittels festgestellt werden.[7] Eine wichtige Ausnahme waren die Auseinandersetzungen um die Atomkraft auf der 'grünen Wiese' bei Wackersdorf und Brokdorf im Jahr 1986.

Die interviewten BGS-Beamten halten im Gegensatz zu ihren befragten Kollegen aus den Länderpolizeien den Wasserwerfer für ein taugliches Mittel; allein seine wuchtige Silhouette habe auf störende Demonstranten eine abschreckende Wirkung [] (ebenso: Lindner in *ZBGS*

---

4 Siehe Kapitel VI, Abschnitt 3.3.

5 Der Wawe 9 löste in den 80er Jahren seinen Vorgänger ab, den Wawe 4 mit 4000 Liter Füllmenge. Einige Bundesländer haben ein Wasserwerfermodell, das 6000 Liter Füllkapazität aufweist.

6 Die Besetzung eines solchen Wasserwerfers besteht aus vier Beamten: einem Kommandanten (dem taktischen Führer), einem Fahrer und zwei weiteren Beamten, die die Strahlrohre bedienen (PDV 100: 1.6.3.12.: 75).

7 Die Frankfurter Polizei erlitt am 28. September 1985 ein Debakel bei einem Wasserwerfereinsatz in der Stadt: Günter Saré wurde auf einer Demonstration gegen Rechtsradikale von einem Wasserwerfer überrollt und erlag seinen Verletzungen.

3/1991: 9). Seine Qualität als Distanzwaffe bei der Räumung von Plätzen wird hervorgehoben; die Wirkung des Wasserstrahls sei gut kalkulierbar, die Beeinträchtigung für die Betroffenen nicht so stark []. Diese 'Beeinträchtigung' kann allerdings durch die Beimischung von Reizstoffen (CN oder CS) noch gesteigert werden.

Eine andere Distanzwaffe ist der **Tränengaswurfkörper**, der entweder mit der Hand geworfen oder mit Hilfe von Gewehren verschossen wird. "Das sieht dann ganz ganz wild aus", meinte ein BGS-Beamter, "wenn da so eine Gruppe, so ein Exekutionskommando mit Gewehr erscheint" []. Problematisch ist die Unkalkulierbarkeit der Wirkung, die von den örtlichen Gegebenheiten oder auch der Wetterlage, Windrichtung etc. abhängt. Insbesondere in Städten können unbeteiligte Dritte zu Schaden kommen. Der Richtige solle getroffen werden - so Bahr - denn das Schlimmste sei, wenn die Polizei den Falschen treffe oder die Dosierung, Bahr nennt es "Dosage" [], nicht korrekt gewählt und damit der Eskalation Vorschub geleistet werden würde. Erst bei eskalierenden Lagen (wie in Leipzig-Connewitz 1992 []) werden Tränengaswurfkörper eingesetzt. Die Düsseldorfer und die Nürnberger Polizei haben in den letzten Jahren nicht zu diesem Mittel greifen müssen (oder wollen).

Die umstrittenste Distanzwaffe ist das **Gummigeschoß**. Gummigeschosse, wie sie den Polizeien Großbritanniens oder der Schweiz zur Verfügung stehen, gibt es in keiner Länderpolizei und auch nicht beim BGS. Gerade nach den heftigen Auseinandersetzungen, wie zum Beispiel rund um Wackersdorf [], wird von konservativen Politikern und insbesondere von der Deutschen Polizeigewerkschaft im Beamtenbund immer wieder die Einführung von Gummigeschossen gefordert.[8]

Unklar ist die rechtliche Einordnung des Gebrauchs von Gummigeschossen. Nach geltenden Polizeirecht könnte nur in den Fällen zum Gummigeschoß gegriffen werden, in denen auch von der Schußwaffe Gebrauch gemacht werden könnte, und das sind "bürgerkriegsähnliche Zustände" [], die von den meisten Befragten in ihrer zumeist langjährigen Einsatzpraxis noch nie persönlich erlebt wurden.

Die Meinungen über die Anschaffung derartiger Distanzwaffen gehen bei den Befragten in zwei Richtungen: Ein Nürnberger, ein Leipziger und ein Beamter des BGS [][9] plädierten für die Einführung. Dahinter steht ihr Wunsch, für alle Fälle gerüstet zu sein, also auch in Einsätzen von bürgerkriegsähnlichem Zuschnitt gegen "absolute Gewalttäter" []][10] ein geeignetes Mittel im polizeilichen Waffenarsenal zur Verfügung zu haben, das in seiner Wirkung unterhalb der Schußwaffe anzusiedeln ist []. Gummigeschosse könnten - so ein interviewter Polizeiführer [] - die große Anwendungslücke zwischen den vorhandenen Polizeiwaffen (wie Schlagstock und Wasserwerfer) und der Schußwaffe überbrücken.

---

8 So forderte die DPolG nach den Auseinandersetzungen von Rostock-Lichtenhagen 1992 die Einführung von Gummigeschossen: "Wer der Polizei jetzt noch Gummigeschosse verweigert, handelt unverantwortlich und heuchlerisch" (Thiemann in *PS* 1/1993: 6).

9 Was dieser dann später wieder etwas relativierte.

10 Wie zum Beispiel 1989 beim 1. Mai-Einsatz in Berlin oder 1986 bei den Einsätzen in Wackersdorf [].

Andere Befragte lehnen Gummigeschosse aufgrund ihrer undifferenzierten Wirkung - es könnten auch friedliche Demonstranten getroffen werden [] - und aufgrund der unverhältnismäßigen, unkalkulierbaren gesundheitlichen Langzeitschäden ab []. Gerade in Situationen, in denen die Distanz zwischen Abschußvorrichtung und Opfer zu gering sei, müsse aufgrund der hohen Anfangsgeschwindigkeit der Plastikkörper mit schweren Verletzungen, wie dem Verlust des Augenlichts gerechnet werden, stellt der AK II (1987: 39) fest.

Aus mehreren Gründen paßt diese Distanzwaffe nicht in die aktuelle Taktikentwicklung. Der Einsatz von Gummigeschossen würde der Polizei harsche öffentliche Kritik bescheren, falls gesundheitliche Schäden bei den Betroffenen zu beklagen wären. Von Projektilen getroffene, blutende Augen passen nicht in das Bild einer Polizei, die öffentlich den Anspruch erhebt, mit zivilen Methoden zu operieren. Diese Gewaltsensibilität der deutschen Öffentlichkeit und damit auch der deutschen Polizei hänge, so ein Befragter [], mit der deutschen Geschichte zusammen; Franzosen und Schweizer hätten demgegenüber aufgrund ihrer langen demokratischen Tradition "ein unverkrampftes Verhältnis" zu staatlicher Macht. Ein anderer Befragter [] argumentiert ähnlich und weist auf die Toleranz der Züricher Bevölkerung gegenüber dem Einsatz von Gummigeschossen im Kontext von Protestereignissen hin.[11]

Ziel der Polizei soll es indes sein, eine Eskalation von vornherein zu verhindern, damit es zu einem Einsatz derartiger Waffen gar nicht kommen muß []. Gummigeschosse würden aufgrund ihrer wenig differenzierbaren Wirkungen eher noch zur Eskalation beitragen. Überdies versucht die Polizei, die Straftäter nicht zu vertreiben, sondern die Distanz zu ihnen zu verringern, um sie - möglichst beweissicher - festzunehmen; aus diesem Grund wurden in einigen Polizeien auch Festnahmeeinheiten installiert [].[12]

Eine andere Methode, den Einsatz von Gewalt mit Hilfe von starken Ressourceneinsatz zu verhindern, liegt in der Abschreckungstaktik, das heißt in der Demonstration starker polizeilicher Präsenz. Im Gegensatz zur Schweizer Polizei ist die deutsche Polizei (auch dank des Kräfteanforderungsverfahrens) durchaus in der Lage, gegebenenfalls Massen von Polizeieinheiten aufmarschieren zu lassen und mittels dieser Demonstration zahlenmäßiger Stärke das polizeiliche Gegenüber einzuschüchtern, so daß keine Gewalt ausgeübt wird []. Diese weit verbreitete 'Theorie' wird auch als Deeskalationsmaßnahme etikettiert.[13] Daß diese Taktik den kontraproduktiven Effekt haben kann, daß Demonstranten sich aufgrund der staatlichen Machtdemonstration provoziert fühlen beziehungsweise provoziert werden und erst dadurch eine gewalttätigen Auseinandersetzung initiiert wird, wurde von einigen Polizeiführern auch thematisiert [].

---

11 Doch auch in Zürich ist der Beschuß von Demonstranten mit Gummigeschossen nicht ganz unumstritten. Siehe CILIP (1981a) und Wisler/Kriesi (1998).

12 Siehe unten: Abschnitt 2.4.

13 Zur Diskussion dieser Taktik der 'deeskalativen Stärke', wie ich sie nennen möchte, siehe Kapitel VIII, Abschnitt 2.1.

**Schußwaffengebrauch** ist im Kontext von Protestaktionen für die deutsche Polizei außer in Notwehrsituationen undenkbar. Trotz legaler Regelung[14] bleibt er ein striktes Tabu. Ein BGS-Beamter []: "Und das ist, glaube ich, die größte Angst von uns allen, daß mal bei unfriedlichen demonstrativen Aktionen, daß da irgendwie Schußwaffen gebraucht werden. Das wäre das Schlimmste, was uns passieren kann". Am 2. November 1987 ist das Schlimmste bei einer Demonstration an der Startbahn West passiert; zum ersten Mal in der Geschichte der Bundesrepublik wurde aus einer Demonstration heraus geschossen; zwei Polizisten wurden tödlich verletzt (*BP* 4-5/1991: 10). Eine weitere Eskalation der Gewalt bei Demonstrationen ist hierauf nicht eingetreten; ein Düsseldorfer Befragter sieht im Gefolge der Schüsse von Frankfurt gar einen Rückgang der Konflikt- und Gewaltbereitschaft in der 'Demonstrationsszene' [].

In den ersten Jahren nach der staatlichen Einheit hatten West-Polizeiführer die Befürchtung, Ost-Polizisten könnten vorschnell zur Waffe greifen [], wie es beispielsweise auch bei den gewalttätigen Auseinandersetzungen zwischen Fußballfans und der Leipziger Polizei am Randes des Spieles 'FC Sachsen Leipzig gegen FC Berlin' am 3. November 1990 passiert ist.[15]

Wichtigste Waffe des Polizisten im Einsatz ist der **Schlagstock**. Zwar meinte ein BGS-Führer, der Schlagstock sei die schlechteste Waffe, weil es da Mann gegen Mann gehe; gerade weil aber die Polizei die räumliche Distanz zu den Demonstranten verhindern will, ist der Schlagstock ein unentbehrliches Mittel. Insbesondere gilt dies für Festnahmeeinheiten, wie den bayerischen USK, die ihren Mehrzweckeinsatzstock nicht nur zum Schlagen, sondern auch zum Festhalten, Abdrängen, Räume Freimachen etc. nutzen.

Es gibt keine feste Regeln, auf welcher Eskalationsstufe welche Waffe angewandt werden soll. Fixe Präferenzordnungen würden einem differenzierten Einsatz und der Taktik der flexiblen Antwort zuwiderlaufen []. Ferner wird proklamiert, verstärkt auf 'weiche' Methoden zurückzugreifen, um auf den 'harten' Gewalteinsatz verzichten zu können.
**Kommunikationstechniken** werden im Polizeidiskurs als spezielle Einsatzmittel im Repertoire polizeilicher Instrumente begriffen, die im Einsatzgeschehen Vorrang vor herkömmlichen Waffen haben.[16] Gewalt könne im demokratischen Verfassungsstaat nur die "'Reserve des Rechtsstaats'" (Kniesel in *DP* 9/1989: 232) sein[17], was insbesondere von allen Düsseldorfer Befragten betont wird: "(...) unsere absolute, absolute Präferenz ist das gesprochene Wort" []. Mit Fantasie und "psychologischen Spielchen" [], meinte Bahr, könne die Polizei ihr Gewaltdilemma besser lösen als mit bloßer "Manpower" [] und purer Gewalt.

---

14 Siehe Kapitel II, Abschnitt 2.1.

15 Insgesamt wurden 58 Schüsse abgegeben. Der Berliner Fußballfan Mike Polley wurde getötet, fünf weitere zum Teil schwer verletzt. Wie ein Augenzeuge berichtete, hatte eine Notwehrsituation für die Beamten nicht bestanden. Die Fans werfen der Polizei vor, ohne Vorwarnung geschossen zu haben. Die Ermittlungsverfahren gegen zehn Beamte wurden von der Leipziger Staatsanwaltschaft eingestellt (Klose 1992: 76). Zu diesem Ereignis siehe auch Farin/Seidel-Pielen (1991: 92 ff.).

16 Zum Einsatz von Kommunikationstechniken siehe auch Kapitel VIII, Abschnitt 2.4.

17 In einem Aufsatz in der Zeitschrift *Recht und Politik* bezeichnet Kniesel auch das Argument als die "'schlagendste Waffe'" (1989: 74) der Polizei.

## 1.2 Ausrüstung, Einsatz- und Führungsmittel

In den 70er Jahren wurde im Kontext der weitreichenden Polizeireformen auch die Ausstattung der geschlossenen Einheiten für die Belange des Protest policing neu zugeschnitten. Die Bereitschaftspolizeien und der Bundesgrenzschutz wurden angesichts der neuen Polizeiaufgabe 'Demonstrationsbewältigung' mit einsatztauglichen Helmen, Schildern, Einsatzanzügen etc. 'aufgerüstet' (vgl. Bernhardt in *BP* 10/1990: 22). Auch danach wurde die Ausrüstung ständig Schritt für Schritt modernisiert. Da der Bund für die Erst- und Ersatzausstattung der Bereitschaftspolizeien und für die Ausrüstung des BGS verantwortlich ist, kann man von einem relativ bundesweit einheitlichen Ausrüstungsstand sprechen.[18] Grundsätzlich scheint in den Polizeiführungen weitgehende Zufriedenheit über die vorhandenen Einsatz- und Führungsmittel zu herrschen. Um die passive Sicherheit der eingesetzten Beamten zu steigern, wurde und wird insbesondere für Beamte ohne Schutzschild - das sind in der Regel Zugriffskräfte - stärker in die **Körperschutzausstattung** investiert. Im April 1989 erließen Bund und Länder eine 'Technische Richtlinie Körperschutzausstattung' mit erhöhten Anforderungen an die Ausrüstung (Lemke in *BP* 10/1089: 5). Mitte 1991 entschied das BMI, eine neue Generation von flexiblen Protektoren, die in die Einsatzanzüge eingenäht werden können, für die Eingriffs- und Beweissicherungskräfte der Bepo und des BGS zu beschaffen (Lemke in *BP* 11/1991: 20).[19] Die erste Generation von Protektoren verlieh den Beamten noch ein aggressives, martialisches Aussehen, gleichsam einer "Ritterausrüstung" [] (siehe auch Reformkommission 1992: 98); die Plastikteile machten die Polizisten schwerfällig und widersprachen den taktischen Geboten der Flexibilität und Mobilität: "Die Schutzausrüstung hat bereits einen Umfang angenommen, der den Beamten schwerfällig und unbeweglich werden läßt. Außerdem vermittelt sie psychologisch einen martialischen und damit negativen Eindruck" (Berndt in *BP* 10/1989: 78). Neben der gewonnenen Beweglichkeit, wird die deeskalative Wirkung der unauffälligen Protektoren betont (*BP* 11/1992: 22) []. Nicht nur die Fürsorgepflicht des Dienstherrn und Vorgesetzten (*BP* 11/1992: 22) gebietet eine effektive Körperschutzausstattung; die 'Passivbewaffnung' (wie die für Demonstranten verbotene Körperschutzausstattung im Versammlungsgesetz auch bezeichnet wird) erhöht den Handlungsspielraum der Polizisten. Dank des wirksamen Schutzes vor körperlichen Angriffen durch die Protestierenden können die Beamten freier und damit auch offensiver agieren. Das Wissen um eine effektive Schutzausrüstung reduziert lähmende Ängste vor körperlicher Schädigung; die Leistungsfähigkeit und das Selbstbewußtsein steigen, die Reizbarkeit des Beamten sinkt (Olszewski in *BP* 3/1991: 4 ff.). Unauffälligere Körperschutzprogramme haben einen weiteren taktischen Vorteil: Das polizeiliche Gegenüber kann solche besonders

---

18 Unterschiede können in der Ausrüstung der im Bedarfsfall zu geschlossenen Einheiten zusammengezogenen Einzeldienstbeamten in den Alarmhundertschaften bestehen. Dies habe ich nicht weiter untersucht.

19 Zur neuen Körperschutzausstattung gehört auch ein neuer Helmtyp, in dem eine Atemschutzmaske, die den Beamten vor 'Reizstoffen' (die unter Umständen von der Polizei selbst eingesetzt wurden) schützen soll, und eine Funkeinrichtung integriert sind, welche die Kommunikation zwischen den Polizisten garantieren soll (Lemke in *BP* 2/90: 9 f.). Derartige Helme wurden ebenfalls vom BMI für die Eingriffs- und Beweissicherungskräfte der Bepo und des BGS angeschafft (Lemke in *BP* 11/91: 21).

ausgerüsteten Beamten nicht ohne weiteres identifizieren (Lemke in *BP* 10/1989: 5). Derartige Einheiten können daher unbemerkt von den Protestierenden agieren und stärker auf Überraschungseffekte setzen.

Im Bereich der Einsatz- und Führungsmittel läßt sich ein Trend in Richtung **Technisierung** feststellen. Mit Videokameras zur Dokumentation und Beweissicherung von Straftaten wird schon seit längerem gearbeitet. Der Einsatz von Polizeihubschraubern hat die Taktik geschlossener Einheiten bei "(...) Einsätzen aus Anlaß unfriedlicher demonstrativer Aktionen nachhaltig beeinflußt" (Walter in *BP* 1/1990: 8). Hubschrauber bieten einen Überblick über das Geschehen; selbst dynamisch verlaufende und weiträumige Lagen lassen sich rasch dokumentieren, aufklären und überwachen. Hubschrauber können bei räumlich ausgedehnten Einsätzen der Bildübertragung des Einsatzgeschehens in die Befehlsstelle oder selbst als 'luftbewegliche' Befehlsstelle dienen. Mit ihrer Hilfe lassen sich geschlossene Einheiten schnell und flexibel (mit einem Überraschungseffekt auf die Protestierenden) an neue Ereignisschwerpunkte transportieren (Walter in *BP* 1/1990: 8).[20]

Auch im engeren Bereich der Führungsmittel schlägt der Trend zur Technisierung durch. Erstens sollen Bildübertragungen durch Videoaufnahmen dem Polizeiführer und seinen Stabsmitarbeitern einen Eindruck vom Geschehen vor Ort vermitteln.[21] Zweitens soll die Stabsarbeit durch ein computerunterstütztes Führungs- und Informationssystem in ihrer Lagedarstellung, in der Informationsverarbeitung und -weitergabe und in der Recherche von besonderem Expertenwissen beschleunigt und effektiviert werden (Frühauf/Schulz/Schneider in *SPFA* 4/1993: 9). Einsatzplanung, -durchführung, -dokumentation und -nachbereitung könnten mittels des Führungsmittels EDV optimiert werden. Setzt sich diese Technik in der Praxis durch, könnte dies auch weitreichende Konsequenzen für die taktischen Lernprozesse innerhalb der Polizei haben, da Erfahrungswerte von vergangenen Einsätzen EDV-unterstützt geordnet, gespeichert und abgerufen werden können. Ein großes Problem der Implementation solcher Managementinformationssysteme für die Polizei ist die außerordentlich arbeitsintensive Erstellung und Eingabe der Wissensbasis (Frühauf et al. in *SPFA* 4/1993: 22).[22]

Auch wenn hohe Polizeibeamte den geschlossenen Einheiten einen hohen Ausstattungsstandard bescheinigen (Bernhardt in *BP* 11-12/1990: 27), so heißt das nicht, daß keine Wünsche mehr offen wären. Mehr abhörsichere, handliche Funktelefone (Handies, Autotelefone) [], in Helmen integrierte kleine Funkgeräte (Walter in *NP* 10/1993: 553), transportable und tragbare Computer für die Bearbeitung von Ingewahrsamnahmen und Festnahmen, Nachtsichtgeräte, verbesserte Schilder, leichteres Schuhwerk für alle Beamten, mehr Videokameras (vgl. PDV 100: 3.4.1.: 26; Bernhardt in *BP* 11-12/1990: 27 f.) stehen auf der Wunschliste der Neuanschaffungen.

---

20 Weitere Einsatzmöglichkeiten sind das Ausleuchten des Einsatzraums oder Lautsprecherdurchsagen in unwegsamem Gelände. Zu den vielfältigen Einsatzmöglichkeiten von Hubschraubern siehe auch PDV 100 (1.6.3.7.: 52e ff. und 2.1.7.18. bis 2.1.7.22).

21 Siehe Kapitel VI, Abschnitt 3.5.

22 Mittlerweile wird das 'Polizeiliche Führungs- und Informationssystem' (POLFIS) in der PFA erprobt und mit Daten angereichert (Schneider in *PH* 2/1996: 51).

Weniger technisch als organisatorisch gelagert ist die Forderung nach einem bundeseinheitlichen System der Kennzeichnung geschlossener Einheiten, das beispielsweise hilft, im Getümmel des Einsatzes die eigene Einheit wieder zu finden (PDV 100: 3.4.1.: 26).

Die Diskussion über die namentliche Kennzeichnung der Beamten schlägt im Untersuchungszeitraum keine großen Wellen mehr. Zwei Autoren (Berndt und Ebert) äußern sich zu diesem Thema in den Fachorganen; beide lehnen die Kennzeichnung der Einsatzbeamten ab, da dies ungerechtfertigen Anzeigen Tür und Tor öffne (Berndt in *BP* 10/1989: 78). Die Kennzeichnung wird als sichtbar gewordener Ausdruck des Mißtrauens der Öffentlichkeit gegen die Polizei und nicht als Chance einer vertrauensbildenden Maßnahme verstanden, die den betroffenen Bürger die Möglichkeit der Kontrolle eröffnet: "Dem rechtsstaatlich verpflichteten Polizeibeamten schlägt allein durch die jahrzehntelange Diskussion um seine Etikettierung unsagbares Mißtrauen entgegen" (Ebert in *BP* 11-12/1990: 23).

## 2 Personelle Ressourcen

Ähnliches, was für die materielle, technische Ausrüstung gesagt wurde[23], gilt auch für die personellen Ressourcen (weniger verdinglicht ausgedrückt: die Polizisten, die dem Einsatzleiter zur Verfügung stehen): Quantität[24] und Qualität (Ausbildung, körperliche und geistige Fitness, Zusammensetzung der Einheit etc.) der einsetzbaren Beamten beeinflussen die Größe des Handlungsspielraums und die Vielfalt der Handlungsoptionen der Polizei und sind damit für den Einsatzerfolg entscheidend. Denn der Polizeiführer kann nur solche strategischen und taktischen Entscheidungen treffen, die im Einsatz auch von den Beamten realisiert werden können.

### 2.1 Die Debatte über die Reform der geschlossenen Einheiten

Eine wichtiger Aspekt der Qualität von Polizeieinheiten ist die Frage, ob geschlossene Einheiten von einsatztaktischem Vorteil oder Nachteil sind. Drei Faktoren forcierten Anfang der 90er Jahre innerhalb der Polizeiführungsschicht eine Debatte um die Tauglichkeit und um eine grundsätzliche Reform der geschlossenen Einheiten: erstens die öffentliche und polizeiinterne Diskussion über die steigende subjektive Kriminalitätsfurcht in der Bevölkerung, zweitens die - vor dem Hintergrund der gestiegenen Kriminalitätsfurcht forcierten - Anstrengungen, mehr Streifenpolizisten auf die Straße zu schicken, und drittens die geplanten Reformen der Bereitschaftspolizeien von NRW und Niedersachsen. Der Unterausschuß 'Leitende Exekutivbeamte' stellte in seiner vom AK II in Auftrag gegebenen Untersuchung der Bepo Reformbedarf fest, forderte aber, daß auch in der Zukunft "leistungsfähige, präsente und kompatible geschlossenen Einheiten" erhalten bleiben sollten (Schumm 1993: 86). Diese Haltung scheint Konsens in der Polizeiführungsschicht zu sein:

---

23 Siehe oben: Abschnitt 1.

24 Zur Anzahl geschlossener Einheiten in der Bundesrepublik siehe Kapitel II, Abschnitt 3.3.

Geschlossene Einheiten sollten weiterhin für eine professionelle Einsatzbewältigung beibehalten werden (vgl. Sander 1992: 145). Die Abschaffung der geschlossenen Einheiten stand also nicht zur Debatte; strittig war nur die Frage, wie sie in die Gesamtpolizeiorganisation eingebunden werden sollten, ob in der traditionellen Weise als eigenständige Organisation der geschlossenen Einheiten in Abteilungstärke bei der Bepo des jeweiligen Landes oder in dislozierter Form in Hundertschafts- beziehungsweise Zugstärke in den lokalen Polizeibehörden. In Niedersachsen (Reformkommission 1992)[25] und in NRW (Arbeitsgruppe 1994) wollte man letzteren Weg gehen. Hohe Polizeiführer aus NRW sprachen sich in Seminaren der PFA hierfür aus (zum Beispiel: Immisch 1993). In Niedersachsen kam Widerspruch aus der Führung der Landesbereitschaftspolizei gegen diese Pläne auf.[26] Die Befürworter der klassischen, organisatorisch eigenständigen Bepo befürchteten, daß die Beamten in den dislozierten Einheiten im Einzeldienst 'versickerten', die geschlossenen Einheiten in der Konsequenz de facto aufgelöst würden.[27] Wäre die Dislozierung der Bereitschaftspolizisten trotz dieser Bedenken ein bundesweiter Trend, hätte dies Folgen: Es würde sich die Balance zwischen Polizei und Militär im Notstands-Szenario verschieben, befürchtet der Polizeidirektor im BGS Schoul (1993: 120): Je niedriger die Einsatzqualität und -quantität der geschlossenen Einheiten sei, desto niedriger sei die Einsatzschwelle der Streitkräfte.[28]

Als Hauptargument für die Beibehaltung geschlossener Einheiten werden vergangene und aktuelle Großeinsätze (wie die an der Startbahn West und in Wackersdorf) aufgezählt, ohne geschlossene Einheiten nicht zu bestehen gewesen wären (vgl. Morié in *BP* 6/1992: 14 und in *BP* 10/1992: 2; Welter in *BP* 6-7/1991: 7; Lutz in *BP* 10/1992: 7). Gerade der Einsatz anläßlich der fremdenfeindlichen Krawalle in Rostock-Lichtenhagen habe gezeigt, daß schnell zusammengestellte Einheiten aus dem Einzeldienst nicht in der Lage seien, Großlagen zu bewältigen (Schumm 1992 143; Heinsen 1993b: 167).

Höhepunkt dieser Debatte war der Herbst 1992. Selbst in Leserbriefen wurden Bekenntnisse zur Bepo abgelegt.[29] In seiner Sitzung am 26. Mai 1993 stimmte der AK II der Innenministerkonferenz (IMK) der These von der Unverzichtbarkeit der Bereitschaftspolizei

---

25 Der Reformwille der niedersächsischen SPD-Landesregierung scheint im Gegensatz zur vormals rot-grünen Koalition deutlich gebremst; die Dislozierung wurde nicht durchgesetzt.

26 Vgl. Schützes Aufsatz (*BP* 10/1992: 6-10), in dem der Autor einige Vorschläge der Reformkommission kritisiert und für die Beibehaltung der organisatorischen Selbständigkeit der geschlossenen Einheiten in der Bepo plädiert.

27 Schütze weist hier auf das Beispiel Berlin: Als 1974 die organisatorische Selbständigkeit der Bepo aufgegeben wurde, wurden große Teile der geschlossenen Einheiten angesichts der Personalknappheit im Alltagsdienst eingesetzt (*BP* 10/1992: 7 f.).
Die Auszubildenden und die Angehörigen der Ausführungsebene in der Bepo, die zu einem großen Teil über ihre Ausbildungs- beziehungsweise über ihre Arbeitssituation unzufrieden und demotiviert sind, streben in den Einzeldienst; die Bepo begreifen sie häufig nur als Übergang, als notwendiges Übel auf dem Weg dorthin (Fiedler 1993: 136). Vgl. Reformkommission (1992: 44 f.).

28 Eine weitere Folge wäre, daß der Bund infolge der Abschaffung der Bereitschaftspolizeien der Länder mit 'seinem' BGS ein Monopol von geschlossenen Einheiten in Abteilungsstärke mit der zugehörigen Abteilungsführungsstruktur besäße.

29 Zum Beispiel Högerle (*BP* 12/1992: 56), Jung (*BP* 2/1993: 92); kritischer: Rehberg (*BP* 2/1993: 91 f.).

zu und beauftragte den UA LEX, detaillierte Vorschläge zur Reform der Bepo zu erarbeiten (*DTP* 7/1993: 16).

Die Debatte über die Abschaffung beziehungsweise die Reform der Bepo zeigt deutlich, wie sich Polizeiführer für eine politische Entscheidung in ihrem Sinne stark machen. Immer wieder wird ein Plädoyer für die Beibehaltung selbständiger geschlossener Einheiten von hohen Polizeibeamten gehalten, deren berufliche Positionen im übrigen häufig von den bestehenden Organisationsstrukturen abhängen.

Als ein Argument für die Beibehaltung der Bepo wurde immer wieder der hohe 'Einsatzwert' dieser Einheiten genannt. Wie die Diskutanten die Qualität dieser und anderer geschlossener Einheiten beurteilen, soll im nächsten Abschnitt berichtet werden. Die Kategorie 'Einsatzwert' mit ihren verdinglichenden Konnotationen stammt aus dem Polizeijargon; eine 'offizielle' Definition hierfür gibt es nicht. Generell formuliert, bemißt sich der Einsatzwert danach, wie effektiv und präzise Polizeieinheiten Aufträge und Befehle der Einsatzleitung in Maßnahmen umsetzen können.[30]

## 2.2 Der Einsatzwert geschlossener Einheiten

Unbestritten ist in der Debatte über die Reform der Bepo, daß geschlossene Einheiten einen höheren Einsatzwert bei großen Polizeieinsätzen aufweisen als Einheiten, die aus Einzeldienstbeamten zusammengesetzt sind. Wie bei einer Fußballmannschaft treten bei geschlossenen Einheiten Synergieeffekte auf: "Das Ganze ist mehr als die Summe seiner Teile" (Walter in *NP* 10/1993: 547; ähnlich *ZBGS* 2/1991: 26). "(...) 200 Mann (sind; M.W.) nicht gleich 200 Mann (...)" []. Besonders für die in großen Abteilungen organisierten Einheiten der Bepo und des BGS gelten diese Synenergieeffekte: Eine Abteilung sei mehr als die Summe der Hundertschaften (Felber 1992: 184); Abteilungen seien "schlagkräftiger" [] als alle lokalen Einsatzzüge []. Die interne Koordination in solchen Einheiten sei besser [], die eingesetzten Beamten würden sich untereinander kennen [], betonten befragte Polizeiführer. Ein weiterer Vorteil liege in der Distanz der Abteilungen zum emotionalen Gehalt eines polizeilichen Anlasses und damit zum polizeilichen Gegenüber - im Gegensatz zu den Einzeldienstbeamten der Revierpolizeien, die sich durch eine ausgeprägte Bürgernähe auszeichneten. Integriert in die Organisationsstrukturen der Abteilung (mit eigenem Führungsstab) und eingebettet in das System von Befehl und Gehorsam erwachse eine Disziplin, die den Beamten sowohl Gelassenheit im Hinnehmen oft bis an die Grenze gehender Unmutsäußerungen des polizeilichen Gegenübers als auch Standfestigkeit in der Durchsetzung polizeilicher Ziele verleihe (Felber 1992: 187; vgl. Walter in *BP* 4/1989: 13).

---

30 Um die Machtpotentiale der Polizei zu bestimmen, müßte auch der 'Einsatzwert' oder exakter: die Führungsqualitäten der Polizeiführer diskutiert werden, was hier nicht geleistet werden kann. Mängel scheint es hier jedoch zu geben; Bernhardt stellt bei der Umsetzung taktischer Maßnahmen, wie Vorkontrollen, umschließende oder einschließende Begleitung, einschließende Absperrung, Zugriff auf gewaltbereite und -tätige Gruppen, 'handwerklich'-einsatztaktische Defizite der höheren Führungskräfte fest (*BP* 11-12/1990: 29 ff.).

Generell zeichnen sich Abteilungen durch einen starken instrumentellen Charakter aus, was die Führbarkeit der Einheiten im Einsatz durch die Abschnittsleiter oder den Einsatzleiter erleichtert: Je brisanter der Einsatz ist, je höher der Gefährdungsgrad steigt, desto lieber greift man auf klar geführte Einheiten, sprich Bepo oder BGS, zurück []. Einzeldienstler sind dagegen durch ihre alltägliche Arbeitspraxis gewohnt, selbständiger und eigenmächtiger zu entscheiden und zu handeln, was in größeren Einsätzen zu Koordinierungs- und Führungsproblemen führen kann. Bernhardt (*BP* 11-12/1990: 27) fordert gar den grundsätzlichen Verzicht auf Einzeldienstkräfte bei Demonstrationseinsätzen, da deren Einsatzwert zu gering sei und Führungs- und Bewältigungsprobleme aufträten. In dieser Distanz und der mangelnden Bürgernähe der geschlossenen Einheiten, insbesondere der Bepo und des BGS, sehen einige Befragte aber auch negative Seiten, weswegen manche Polizeiführer lokaler Behörden ihre eigenen geschlossenen Einheiten (also den Präsidiums- oder Direktionszügen) der Bepo oder dem BGS vorziehen. Letztere hätten soviel Wochenenddienst, daß sie ihren Frust auch in "Prügelszenen" [] abreagierten; fremde Einheiten überzögen schneller, sie 'langten hin', wo es gar nicht sein müsse, denn nach dem Einsatz führen sie wieder nach Hause in andere Städte: "Wir haben dann immer Prügeleien und das sieht sich dann ja immer furchtbar an im Fernsehen" []. Nicht alle Fremdkräfte seien prügelnde Beamten, relativierte der Leipziger Befragte [], aber im Unterschied zu den Fremdkräften müßten seine eigenen Beamte aber wieder Dienst in dieser Stadt machen, sie könnten sich daher nicht so viel erlauben. Ähnlich argumentierten zwei Nürnberger Polizeiführer [].

Die lokal angesiedelten geschlossenen Einheiten, die eine Mittelstellung zwischen den straff organisierten Einheiten der Bepo und des BGS und den zusammengewürfelten Alarmhundertschaften einnehmen, unterscheiden sich von den Bereitschaftspolizeien im wesentlichen durch die Art ihres täglichen Dienstes, das höhere Dienstalter und die dadurch bedingte größere Erfahrung (vgl. Lückemeyer in *BP* 10/1992: 11). Solche Einheiten sind besser geeignet, Maßnahmen (wie Raumschutzaufträge[31]) durchzuführen, bei denen selbständige Entscheidungen der Beamten gefragt sind, während Einheiten der Bepo sinnvoller für statisch angelegte Aufgaben eingesetzt werden (Lückemeyer in *BP* 10/1992: 13). Generell verläuft die Zusammenarbeit der lokalen geschlossenen Einheiten mit der Bepo bei großen Einsätzen indes positiv (Lückemeyer in *BP* 10/1992: 13). Das Kernargument gegen die eigenständig organisierten geschlossenen Einheiten ist die relative Seltenheit von Einsätzen ganzer Abteilungen; oft werden nur Hundertschaften, noch öfter nur Züge benötigt.[32] Das ist auch der Grund dafür, daß nur wenige der Interviewpartner etwas über den Einsatzwert der Bereitschaftspolizeien anderer Bundesländer oder gar des BGS mitteilen konnten; es fehlt ganz einfach an Erfahrungen mit solchen Großeinsätzen. Wenn Erfahrungen vorliegen, dann werden sie (diplomatisch oder ehrlich?) positiv beschrieben []. Ein BGS-Beamter bescheinigte zum Beispiel der Berliner Bepo umfangreiche Praxiserfahrung []; ein anderer sieht keinen Unterschied im taktischen Einsatzwert zwischen BGS und Bepo [].

Der Einsatzwert geschlossener Einheiten ist generell abhängig von der Dauer der Zugehörigkeit der Beamten zu diesen Einheiten: Je länger die Verweildauer ist, desto mehr

---

31 Zur taktischen Maßnahme Raumschutz siehe Kapitel VIII, Abschnitt 2.1.

32 Siehe Kapitel IV, Abschnitt 4.

Einsatzerfahrungen und Training haben die Polizisten []; je mehr Einsatzerfahrungen und Training sie besitzen, desto höher ist ihr Einsatzwert. Die Verweildauer ist wiederum abhängig von der Personalsituation der Gesamtpolizei und kann daher schwanken.

Wie hoch ist der **Einsatzwert des BGS**? Ein befragter Beamter vom BGS berichtete von der Kritik der Berliner Polizei am BGS: Dieser agiere in den "Kreuzberger Nächten" [] (den alljährlich stattfindenden 1. Mai-Krawallen) nicht flexibel genug. Der große Nachteil des BGS sei - das gaben die BGS-Führer auch zu [] - die vergleichsweise schlechte Ortskenntnis seiner Beamten im Vergleich zur Länderpolizei. Oftmals führe dieser strukturelle Nachteil dazu, daß der BGS für statische Aufträge, wie Objektschutz, eingesetzt würde; auch ein Verbindungsbeamter der Einsatzleitung, der im Stab des Einsatzabschnittes als Lotse fungiere, könne diesen Nachteil nicht völlig kompensieren []. Ein interviewter BGS-Führer beklagte denn auch, daß der BGS nicht für flexible Aufgaben eingesetzt werde, und blickte mit gewissem Neid auf seine Länderkollegen: "(...) die tobten also da im Gelände vor uns rum (...)" [], während der BGS nur 'langweilige' Objektschutzaufgaben erledigte (siehe auch Kahnert 1993). Der Ruf des BGS als in dynamischen Lagen weniger geübte [], gleichwohl disziplinierte, straff geführte, schlagkräftige Truppe, die aber "einen Touch paramilitärisch" [] ausgerichtet ist, scheint dem BGS immer noch nachzuhängen.[33]

Auch Protestierende äußern solche Bedenken gegenüber dem BGS, wie ein Leipziger Befragter erläuterte: Er nehme lieber die Bereitschaftspolizei des Landes, obwohl er selbst nichts gegen den BGS habe. Doch das "Störerpotential" [] habe "eine gespaltene Meinung zum BGS" []. Die erste Fragestellung linker Veranstalter bei Kooperationsgesprächen mit der Polizei laute denn auch: Kommt der BGS? "Wenn wir sagen: nein, na dann ist es gut. Da kann es ruhig ablaufen, und so war es auch bisher" []. 

Der Vorteil des BGS liege - so ein Grenzschutzbeamter - am breiteren Spektrum von Einsatzerfahrungen, das die BGS-Verbände quer durch die Republik gewonnen hätten []. Einer der wenigen Befragten aus einer lokalen Polizeibehörde, die Einsätze mit Fremdkräften geführt haben, stellt dem BGS ein gutes Zeugnis aus: Dessen Schwächen im dynamischen Einsatz seien in den letzten Jahren beseitigt worden [].

Die Polizeiführer aus Westdeutschland berichteten über unterschiedliche Erfahrungen, die sie mit ihren **Untergebenen aus der früheren Volkpolizei** oder anderen staatlichen Sicherheitseinrichtungen der 'untergegangenen' DDR gemacht haben. Einige Mitarbeiter des DDR-Sicherheitspersonals seien dem sogenannten 'Gauck-Verfahren' zur Überprüfung ihrer DDR-Vergangenheit zum Opfer gefallen[34]; andere hätten eingesehen, meinte ein (aus dem

---

33 Auch nach der Organisationsreform bezeichnete beispielsweise ein Befragter vom BGS die Abteilungsführer immer noch als "Kommandeure" [] und sprach vom "Selbstverständnis (...) als Truppe" []. Dementsprechend ist dieses Selbstverständnis: "(...) also wenn wir schon kommen, dann wollen wir eigentlich auch mehr oder minder konsequent die Sache im Rahmen der rechtlichen und taktisch zulässigen Maßnahmen bereinigen" []. Vgl. Diederichs (1994c).

34 Joachim Gauck wurde nach der staatlichen Einheit von der Bundesregierung als Sonderbeauftragter für das personenbezogene Schriftgut des Ministeriums für Staatssicherheit (MfS) eingesetzt. Die rechtliche Grundlage der Arbeit seiner Behörde bildet das am 1. Januar 1992 in Kraft getretene 'Gesetz über die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der

Westen stammender) BGS-Beamter, daß sie den Anforderungen "des freischaffenden Künstlers im Führertum des BGS" [] nicht gerecht werden könnten; 'Ost-Beamte' des gehobenen Dienstes könnten oftmals mit generellen Weisungen nichts anfangen, derartige Zielvorgaben seien aber in einer modernen Polizei selbstverständlich. Diesen Beamten fehle einfach die volle BGS-Grund- beziehungsweise Fachhochschulausbildung. Generell müsse man mit einem relativ hohen Prozentsatz von mittelmäßigen Mitarbeitern zurechtkommen. Etwas anders fällt die Einschätzung seines Kollegen aus, der in der Zusammenarbeit mit den Beamten aus der ehemaligen DDR keine ost-spezifischen Probleme erfahren hat []: Diese Mitarbeiter hätten zwar das Thema 'Grundrechte' in der Schule nicht behandelt, aber in der praktischen Arbeit gebe es keine Probleme. Mittlerweile habe sich die Spreu vom Weizen getrennt, außerdem seien alle aus dem gehobenen und höheren Dienst "gauck-überprüft" [] worden.[35] Nur rund zwei Prozent des Präsidiums Ost seien aus dem Westen, selbst das Führungspersonal der Abteilung 'Ost 2' komme aus dem Osten, mit Ausnahme ihres Chefs [].[36]

In der Leipziger Polizei sprechen die beiden Befragten, die aus dem Westen stammen, von noch vorhandenen Rudimenten des alten obrigkeitsstaatlichen Habitus der Ex-Volkspolizisten []. Weil die Volkspolizei-Ausbildung zum einen sehr militärähnlich und zum anderen relativ kurz gewesen sei, herrsche eine autoritäre, nicht sehr bürgernahe Berufsmentalität unter den 'Ost-Beamten'.[37] Das hatte die Konsequenz, daß der Bürger die Vopo fürchtete. In dieser Vergangenheit lägen eine Reihe von Gefahren: Insbesondere bei der "Bewältigung von Störerlagen" [] könne es schnell zu Überreaktionen der Ost-Beamten kommen: "(...) und da kann es schon passieren in solchen Situationen, haben wir hier schon zum Überprüfen gehabt, daß plötzlich der unmittelbare Zwang, Schlagstockeinsatz, zur eigenen Maßnahme, zur selbständigen Maßnahme wird, und eigentlich keiner mehr genau weiß, warum er schlägt" []. Es gebe Probleme, den ausführenden Beamten beizubringen, daß der Bürger einen Grundrechtsschutz genieße und der Beamte ihm nicht einfach einen Schlag versetzen könne, nur weil dieser im Weg stehe []. Im geschlossenen Einsatz sei das alte Erbe dagegen kein so gravierendes Problem, hier übten die Vielzahl von Kräften eine gegenseitige Selbstkontrolle aus []. Dem Führungspersonal aus dem Osten sei es indes gelungen, die neue West-Polizeiphilosophie zu verinnerlichen [].

---

ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik'. Die 'Gauck-Behörde' überprüft anhand der ihr zur Verfügung stehenden Akten, ob ein Bürger Mitarbeiter im MfS war und daher als belastet gelten muß. Dieser Vorgang wird allgemein auch als Gauck-Verfahren oder Gauck-Überprüfung bezeichnet.

35 Zum Prozeß der 'Entstasifizierung' der ehemaligen Volkspolizisten siehe Diederichs (1991a: 22 ff.).

36 Zum Transformationsprozeß der ostdeutschen Polizei siehe auch Kapitel IX, Abschnitt 3.

37 Interessant und vielfach erschreckend sind die Ergebnisse einer nicht repräsentativen Befragung von (einfachen) ostdeutschen Schutzpolizisten, die kurz vor der staatlichen Vereinigung 1990 von den Polizisten Wanderer und Thieme gemacht wurde: "Wenn die - grundgesetzlich als unantastbar verankerte - Würde des Menschen nur von knapp 85 % als sehr wichtig eingestuft wird, wenn die persönliche Freiheit des Bürgers von nur 62 % der befragten Polizisten und die Verhältnismäßigkeit der Mittel nicht einmal von der Hälfte (46,5 %!) als sehr wichtig eingestuft wird, dann bleibt zu fragen, inwieweit die Wurzeln totalitären Denkens wirklich beseitigt sind und wo möglicherweise subjektive und objektive Determinanten dieses Denkens fortexistieren" (Wanderer/Thieme in *DP* 1/1992: 9).

## 2.3 Frauen in geschlossenen Einheiten

Frauen in der Polizei durchlaufen weder eine Sonderausbildung noch genießen sie einen Sonderstatus im polizeilichen Einsatz.[38] Dies wird immer wieder betont (Hempel in *BP* 1/1989: 5 f.; Hamm in *BP* 4/1993: 154 ff.). Die Reformkommission in Niedersachsen beschreibt den Prozeß der Eingliederung von Frauen in die geschlossenen Polizeieinheiten wie folgt[39]: Als die ersten Frauen in die Bepo aufgenommen wurden, "(...) galt die Einschränkung, daß sie bei Anlässen mit zu erwartenden Gewaltsituationen nicht in 'vorderster Linie' einzusetzen sind. Diese Vorgabe konnte mit steigenden Frauenanteil allein aus Personalmangel nicht eingehalten werden. Nicht zuletzt aufgrund dieser Sachzwänge wurden Frauen in geschlossenen Einheiten seit Mai 1989 in dem gesamten Aufgabenspektrum bis hin zu Demonstrationen/demonstrativen Aktionen mit gewalttätigen Auseinandersetzungen eingesetzt" (Reformkommission 1992: 37 f.). Mittlerweile ist der Einsatz von Frauen in geschlossenen Einheiten polizeilicher Alltag.

Die Erfahrungen mit Polizistinnen im Einsatz seien durchweg positiv, stellen sowohl eine Ad-hoc-Arbeitsgruppe des AK II in einem länderübergreifenden Bericht über Frauen im Polizeidienst (vom 23./24. Februar 1987) (Berndt in *BP* 3/1991: 19 ff.) als auch die Reformkommission (1992: 35 ff.) in Niedersachsen fest. Polizistinnen wiesen im Vergleich zu ihren männlichen Kollegen ein besonders starkes Engagement und überdurchschnittliche Leistungen, insbesondere im intellektuellen Bereich auf. Gemischte geschlossene Einheiten seien voll verwendungsfähig, der "Einsatzwert" (Berndt in *BP* 3/1991: 23) bleibe voll erhalten, die Beamtinnen würden von ihren Kollegen auch akzeptiert. Nur bei starken Belastungen, wie dem längeren Laufen in voller Einsatzmontur, zeigten sich konditionelle Schwächen. Die Frauen seien ängstlicher bei gewalttätig verlaufenden Demonstrationen; es fehle an Durchsetzungsvermögen gegenüber "Widerstandshandlungen von Störern" (Berndt in *BP* 3/1991: 23). "Führungspersonal wie auch Beamte und der überwiegende Teil der befragten Beamtinnen sind aus ihren Erfahrungen zu der übereinstimmenden Meinung gekommen, daß in gewaltsamen Auseinandersetzungen bei einem zu hohen Frauenanteil die Durchführung eines Auftrages gefährdet sein könnte, weil sich hier die fehlende Körperkraft der Frauen entscheidend auswirken würde. (...) Andererseits gibt es aber auch Einsatzsituationen, in denen allein die Anwesenheit von Frauen bereits deeskalierend wirkt" (Reformkommission 1992: 38) []. Polizistinnen fällten die Entscheidung zur Durchsetzung einer Maßnahme später als männliche Beamte (Berndt in *BP* 3/1991: 23), die Hemmschwelle beim Schlagstockeinsatz sei bei Frauen größer als bei ihren männlichen Kollegen (Hamm in *BP* 4/1993: 154).

Das Verhalten der Demonstranten gegenüber den Beamtinnen läßt sich in zwei entgegengesetzte Richtungen einteilen: bei den einen steige die Hemmschwelle der Gewaltanwendung; andere würden die Polizistinnen in besonders frauenfeindlicher und

---

38 Zum Anteil der Frauen in der Personalstruktur der Polizei siehe Kapitel II, Abschnitt 3.3.

39 Über die Verwendung von Frauen in geschlossenen Einheiten hat die Reformkommission in Niedersachsen 201 Beamte (plus 61 ehemalige Beamte) und auch Führungspersonal befragt (Reformkommission 1992: 9).

aggressiver Weise beschimpfen (Hempel in *BP* 1/1989: 7; Berndt in *BP* 3/1991: 23 ff.), mehr noch, es zeige sich die Tendenz, so Polizeirat Hamm, daß sich das polizeiliche Gegenüber die Beamtin als schwächstes Glied der Kette aussuche und konsequent attackiere (*BP* 4/1993: 152, 154). Damit die Schlagkraft der Einheiten erhalten bleibt, fordert die Reformkommission (1992: 39), daß geschlossene Einheiten nicht mehr als 20 bis 30 Prozent Frauen aufnehmen sollten.

Implizit wird den Frauen die Aufgabe zugewiesen, aufgrund ihrer (vermeintlich geschlechtsspezifischen) Sozialkompetenz zur Minimierung der polizeilichen Gewaltausübung und zur Kommunikation mit dem polizeilichen Gegenüber beizutragen. Doch die Frauen fühlten sich durch die ihnen zugedachte Deeskalationsaufgabe überfordert; im Demonstrationseinsatz könnten - wendet Hamm ein - ihre kommunikativen Fähigkeiten nicht zum Tragen kommen (*BP* 4/1993: 154).

In naher Zukunft erwartet Berndt aufgrund des überdurchschnittlichen Engagements von Beamtinnen einen stärkeren Anteil von Frauen im Führungsnachwuchs (*BP* 3/1991: 25). Spannend dürfte daher die Frage werden, inwieweit Polizeiführerinnen andere einsatzphilosophische und -taktische Wege einschlagen werden als ihre männlichen Kollegen.

## 2.4 Der Einsatzwert von Spezialeinheiten

Spezialeinheiten[40], wie die SEK, die GSG 9, die bayerischen USK und sonstige Zugriffskräfte, besitzen aufgrund ihrer besonders intensiven Ausbildung, ihrer hochwertigen Ausrüstung, ihrer körperlichen Fitness und ihrer großen Motivation einen hohen Einsatzwert. Das wird von vielen Befragten hervorgehoben [].

Gerade die bayerischen USK und die Zugriffskräfte werden gelobt, weil sie nur für Demonstrationseinsätze (oder ähnliche Einsätze) konzipiert und verwendet werden, daher über reichlich Einsatzerfahrung verfügen []. Ein USK-Führer rühmt in der *Bereitschaftspolizei-heute* die Festnahme- und Beweissicherungspraxis seiner Einheiten: Die professionell gemachte Beweissicherung halte auch einer richterlichen Überprüfung stand, die Störer hätten also strafrechtliche Folgen zu befürchten (Schaffranietz in *BP* 7/1993: 351). Weil auch die Demonstranten um die 'Schlagkräftigkeit' dieser Einheiten wüßten, fürchteten die Störer die USK (Schaffranietz in *BP* 7/1993: 351). Der Einsatz von USK-Beamten hätte daher eine generalpräventive, abschreckende Wirkung auf die Gewalttäter. Ein Befragter aus Leipzig brachte es auf die Formel: "Ein USK-Mann ersetzt drei Leute von uns" []. Gerade die Nürnberger Polizeiführer zeigten sich mit ihren USK sehr zufrieden; diese verhinderten durch ihr konsequentes Auftreten, daß es zu Gewalt komme []. Demgegenüber behauptete die Führung der Leipziger Polizeidirektion, die schon einmal USK-Beamten aus Bayern zur Unterstützung bekommen hatte, ein ambivalentes, ja gar ein "gestörtes Verhältnis" [] zu diesen Einheiten zu haben. Die niedrige Einschreitschwelle der Spezialeinheiten und die damit zwangsläufig verbundene stark repressive Einsatztaktik könnten zu einer schnellen Eskalation der Auseinandersetzung mit den Protestierenden führen. Aufgrund der faktischen

---

40 Siehe auch Kapitel II, Abschnitt 3.6.

Übermotivation der USK bestehe die Gefahr der Überreaktion, nach der Devise: "von der Provokation zur Eskalation" []. Deshalb müsse die USK straff geführt werden: "Man darf ein USK nur nicht an die lange Leine geben, so nach dem Motto, Auftrag 'Verhinderung von Straftaten'. Dann landen wir beim Zugriff bei Vermummten, gegebenfalls in eine möglicherweise sonst fast friedlich verlaufenden Versammlung hinein, ja" []. Spezialeinheiten seien hochmotiviert auf Zugriff trainiert, sie könnten nicht abwarten und sondern griffen beherzt zu ("ein bißchen Rambozambo" []); die Polizei müsse aber auch mal kleine Rechtsbrüche hinnehmen, "(...) um im Gesamtverlauf die Geschichte nicht tot zu machen" [].[41]

Daß sich die Spezialeinheiten durch ein gewisses elitäres Verhalten auszeichneten, behaupten nicht nur ihre Kritiker. Selbst die Befragten aus Nürnberg arbeiten lieber mit ihren lokalen USK-Einheiten als mit denen der Bereitschaftspolizei. Der Grund liegt - analog zur Differenz zwischen 'normalen' Einsatzzügen und Bepo - in der unterschiedlich ausgeprägten Erfahrung im Umgang mit den Bürgern: Die USK-Beamten der Polizeidirektion agierten sensibler und bürgernäher, weil sie im täglichen Geschäft des Einzeldienstes auch ständig den Bürgerkontakt pflegen müßten []. Sie seien der öffentlichen Kritik stärker ausgesetzt als fremde Einheiten, die ihren Einsatz machten und dann wieder nach Hause führen []. Ein Nürnberger Befragter nannte die Direktions-USK auch "die leichte Kavallerie" [] und die USK der Bepo "die schweren Reiter" []. Letztere würden dann verwendet werden, wenn man eine schlagkräftige Truppe brauche [].[42] 30 bis 50 Prozent der Arbeitszeit verwendeten sie für ihre Ausbildung und Training. Sie hätten eine besonders gute Kondition, Stehvermögen und seien motiviert auch kritische Lagen zu bereinigen. "In einem zarten Anflug von Arroganz" [] hielten sich die USK der Bepo für so gut, daß sie für eine normale polizeiliche Einsätze nicht mehr genommen werden möchten, sondern immer nur für herausragende Sachen. Ein elitäres Bewußtsein (wenn auch nicht so stark ausgeprägt wie bei ihren Kollegen bei der Bepo) stellte der Befragte aber auch bei den USK der Direktion fest []. Derartige Verselbständigungstendenzen konstatierte auch die Reformkommission in Niedersachsen bei den Zugriffskräften der Bepo des Landes. In diesen organisatorisch relativ selbständigen Einheiten entwickle sich eine Eigendynamik, eigene Handlungsrichtlinien würden ausgebildet werden, so daß diese Einheiten schwer führbar würden (Reformkommission 1992: 56): "Aufgrund ihrer besonderen Aufgaben, Ausbildung und des speziellen Trainings sind Festnahmekommandos wenig dazu geeignet, in Konfliktsituationen deeskalierend vorzugehen" (Reformkommission 1992: 56).

---

41 Ähnlich ist die Einschätzung der Bundesarbeitsgemeinschaft 'kritische Polizistinnen und Polizisten: "Die BeamtInnen der BFE (Beweissicherungs- und Festnahmeeinheit; M.W.) sind von ihrer Arbeit überzeugt und zeigen sich mit Gerichtsurteilen oftmals nicht zufrieden, weil ihrer Ansicht zu milde bestraft wurde. Durch diese Grundeinstellung kann es schon mal zu einer Vorabbestrafung bei Festnahmen kommen, die dann besonders hart durchgeführt wird - getreu dem Motto: 'Was er hat, kann ihm niemand mehr nehmen'" (Korell 1994: 8).

42 Dieses Denken kann leicht zu einer sich-selbst-erfüllenden Prophezeihung führen: Wenn Gewalt prognostiziert wird, dann werden USK der Bepo eingesetzt; wenn USK der Bepo eingesetzt werden, dann führt die Erwartung von Gewalttätigkeiten und die niedrige Einschreitschwelle zu den antizipierten Auseinandersetzungen.

## 3 Rechtliche Determinanten

In Kapitel II, Abschnitt 2 wurde bereits der rechtliche Rahmen polizeilichen Handelns im Kontext von Protest policing vorgestellt. Im folgenden soll nun gefragt werden, wie die rechtlichen Befugnisse und Restriktionen von den Polizeiführern wahrgenommen werden, wie sie Gesetze interpretieren und inwieweit sie bestimmte rechtliche Normen als beschränkend empfinden oder sie gutheißen.

### 3.1 Polizeirecht und Versammlungsrecht

Zwar ist es der erste Führungsgrundsatz, daß sich polizeiliches Handeln nach Recht und Gesetz auszurichten habe[43]; die Polizeiführer möchten die Öffentlichkeit (und vielleicht auch sich selbst) glauben machen, daß ihr Handeln allein durch Gesetze bestimmt werde []; doch andererseits geben sie zu [], daß **Auslegungsfreiheiten und Ermessensspielräume** diese harte rechtliche Determination relativieren und auch relativieren müssen: "Ohne Ermessensspielraum gibt es nicht die Flexibilität, die zur Bewältigung der vielfältigen Lebenssachverhalte erforderlich ist" (Reimers in *DP* 9/1992: 222). Bei der Abwägung von Rechtsgütern bleibe der Polizei ein Spielraum, den die Gesetze in aller Regel für das konkrete Handeln vor Ort freiließen; die Polizei habe Einzelfallentscheidungen unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zu leisten (Bahr in *SPFA* 4/1989: 116).

Die Anwendung von Gesetzen bietet nicht nur Ermessenspielräume; generell sind (staatliche) Normen interpretationsfähig und auch interpretationsbedürftig. An dem rechtswissenschaftlichen Diskurs der Gesetzesexegese beteiligen sich auch hohe Polizeibeamte. In den Polizeifachzeitschriften diskutieren sie ausgiebig Gesetzeslagen und Gerichtsurteile. In Lehrbüchern setzen sie Marksteine in der Gesetzesinterpretation.[44] Hier formulieren Vordenker in der Polizei Interpretationsentwürfe für Rechtsanwender aus der Polizei. Doch diese Interpretationsmuster müssen nicht homogen sein; so sind in den Fachorganen durchaus **unterschiedliche Rechtsauffassungen** vertreten, die zu lebhaften Diskussion führen können.[45]

Ein Beispiel für eine divergierende Rechtsauslegung und -anwendung die ist das **strafbewehrte Vermummungsverbot**, das 1989 eingeführt worden ist.[46] Im Vorfeld der Gesetzesverabschiedung verlief durch die Polizei die gleiche Konfliktlinie wie durch die Politik; je nach Bundesland, ob konservativ oder sozialdemokratisch regiert, sprachen sich Polizeiführer für oder gegen die Strafbewehrung aus (vgl. Roos in *BP* 9/1989: 35, 39). Kaum Differenzen gab und gibt es in der Ablehnung der Vermummungsaktes an sich. Kein

---

43 Siehe Kapitel II, Abschnitt 2.1.

44 Siehe zum Beispiel die Beiträge von Polizisten im Handbuch des Polizeirechts, das von Denninger und Lisken herausgebracht wurde (1992). Das Buch von Dietel, Gintzel und Kniesel (1994) gilt als Standardkommentar zum Versammlungsrecht für Studierende des Rechts und auch für Polizeibeamte.

45 Siehe beispielsweise die Debatte zwischen Andratzke und Friedrich (*DP* 1/89: 12-17).

46 Ein anderes prominentes Beispiel ist die rechtliche Beurteilung gewaltfreier Sitzblockaden, Stichwort § 240 StGB; siehe Kapitel II, Abschnitt 2.1 und Kapitel IV, Abschnitt 3.

Polizeiführer - so ein Beamter im Interview [] - schätze Vermummung positiv ein. Denn Vermummte verkörperten regelmäßig den Kern der Gewalttäter (Roos in *BP* 9/1989: 37).[47]

Nahezu einig ist man sich also in der Ablehnung des Vermummungsaktes, strittig ist vor allem die Einsatzpraktikabilität des Gesetzes (*NP* 8/1989: 374). Befürchtet wird insbesondere der Verlust der Flexibilität durch den legalistischen Handlungsdruck und damit eine Beschädigung der staatlichen Glaubwürdigkeit (Kniesel in *DP* 9/1989: 236).[48]

Ebenfalls ist man sich innerhalb der Polizei weitgehend einig, daß das **Versammlungsgesetz mit seiner alten Struktur von 1953** dem modernen Demonstrationsgeschehen mit seinen diffus und nicht hierarchisch organisierten Großveranstaltungen nicht mehr gerecht wird (Kniesel in *NP* 7/1989: 327; Braun in *DP* 4/1990: 75; Alberts/Croppenstedt in DP 4/1991: 85). Auch wird kritisiert, daß das Brokdorf-Urteil des BVerfG mit seinen strategischen Leitsätzen nicht in das Gesetz eingearbeitet worden sei [].

Doch nicht nur die alte Struktur des VersG paßt nicht zur neuen grundrechtsfreundlichen Auslegung der Versammlungsfreiheit; sogar manche der neuen Regelungen im VersG werden als verfassungsrechtlich bedenklich gewertet. Beispielsweise hegt Vahle gegen die im Artikelgesetz erstmalig eingeführten Regelungen von **Ton- und Bildaufnahmen der Polizei** (§ 12 a VersG) "gewisse verfassungsrechtliche Zweifel" (*NP* 7/1990: 347). Das Problem der Übersichtsaufnahmen von Demonstrationen bleibt auch nach der Gesetzesänderung von 1989 ungeregelt. Die Begründung, Übersichtsaufnahmen ermöglichten keine personale Identifikation, sei angesichts der hohen technischen Qualität der Videokameras nicht haltbar, argumentieren Kniesel und Vahle (*NP* 5/1991: 228), Übersichtsaufnahmen könnten folglich in die Persönlichkeitsrechte der Teilnehmer eingreifen. Entsprechende Einwände der Demonstranten, sich vor unberechtigten Videoaufnahmen der Polizei schützen zu müssen [], hielt ein Befragter dagegen für "Quatsch" []. 

Kompetenzen werden nicht abgelehnt, weil die Polizeiführer die bestehenden Rechtskonstruktionen für verfassungsrechtlich bedenklich halten - im Gegenteil: Es werden

---

47 Lisken will - gegen den Mainstream in der Polizei - Vermummung nicht automatisch als Gewaltvorbereitung qualifizieren (1988: 323; ebenso Bemmann 1987: 32). Er spricht sich auch prinzipiell gegen ein Vermummungsverbot aus: "Das Schlagwort, daß ein ehrlicher Demonstrant nichts zu verbergen haben, übersieht (...), daß es nicht darauf ankommt, ob jemand etwas zu verbergen hat, sondern darauf, ob er etwas verbergen darf" (1988: 322). Gegen das Vermummungsverbot ist zudem einzuwenden, daß Vermummung an sich keine gefährliche Tat ist, niemand wird dadurch in seinen Rechten verletzt. Vermummung wird nur als ein vermeintlicher (und umstrittener) Indikator dafür angesehen, daß der Vermummte beabsichtigt, Gewalt auszuüben. Der Indikator selbst wird durch das strafbewehrte Vermummungsverbot zum verfolgungspflichtigen Verbrechen. Darin liegt ein kompliziertes Paradoxon: Das Strafrecht ist reaktiv ausgelegt. Das heißt, erst wenn eine Straftat begangen wurde, soll die Rechtsfolge, die Bestrafung des Delikts eintreten. Formal hat es seine Richtigkeit, daß man verfolgt und bestraft wird, wenn man die Straftat 'Vermummung' begeht. Doch bei Vermummung handelt es sich eben nur um eine Pseudostraftat, die geahndet wird, um schon im Vorfeld andere Straftaten wie Sachbeschädigung oder Landfriedensbruch zu verhindern. Diesen Effekt könnte man auch strafverfolgende Prävention nennen. Soziologische Reflexionen über den Begriff der Vermummung stellt Paris (1991) an.

48 Siehe unten: Abschnitt: 3.4.

rechtlich klare Regelungen, das heißt mehr Befugnisse für die Polizei im VersG eingefordert (Braun in *DP* 4/1990: 75).

In der Diskussion geäußerte, verfassungsrechtliche Bedenken führen in der Polizeipraxis auch nicht dazu, auf umstrittene Maßnahmen zu verzichten. Im Gegenteil, man greift selbst bei fehlenden Kompetenzen im Versammlungsgesetz zu rechtlich gewagten Konstruktionen mit Hilfe der sogenannten Generalklausel des § 15 VersG (Verbot und Auflösung von Versammlungen, Auflagen) und zum "Rettungsanker" (Vahle in *NP* 7/1990: 351) des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts. Im Gegensatz zum Versammlungsrecht, das - wie Manthey (1993b: 92) bedauert - nur mit wenigen Befugnisnormen ausgestattet ist, bietet das Polizeirecht der Polizei mehr Kompetenzen. Begründet wird diese komplizierte rechtliche Argumentation wiederum mit dem Schutz der Versammlungsfreiheit: Weil das VersG bei Gefahren der öffentlichen Sicherheit durch die Versammlung nur das Mittel der Auflösung der gesamten Versammlung (§ 15 II VersG) bereithalte, verlange das Verhältnismäßigkeitsprinzip mildere Mittel, wie sie beispielsweise als Standardbefugnisse in den Polizeigesetzen verankert seien (zum Beispiel der Platzverweis einzelner Störer): "Diese Maßnahmen bezeichnet man als Minus-Maßnahmen, weil sie weniger einschneidend als die Auflösung sind" (Kniesel/Vahle in *NP* 5/1991: 226). 'Einfallstor' der polizeirechtlichen Befugnisse ist wiederum die Kombination von §§ 15 I und 15 II VersG. Absatz 1 gibt über den Begriff der Auflagen den Weg für die Anwendung von polizeigesetzlichen Befugnissen zur Gefahrenabwehr frei und läßt diese als Mittel zur Abwehr unmittelbarer Gefahren im Sinne von § 15 II VersG zu (vgl. Kniesel/Vahle in *NP* 5/1991: 226). Auch das Zitiergebot in Artikel 19 I 2 GG wird so umgangen: Wenn es um den Schutz von Rechtsgütern mit Verfassungsrang gehe, stehe der Anwendbarkeit der Generalklausel nichts entgegen (Kniesel/Vahle in *NP* 4/1991: 177).

Ein Fall, wie Polizeiführer die Auslegung des Rechts an ihre Effektivitätsüberlegungen anpassen, ist die Maßnahme der **Kontrollstelle** im Vorfeld von Demonstrationen.[49] Obwohl die Vorkontrolle in die Versammlungsfreiheit eingreift, ist sie im Versammlungsrecht nicht geregelt. Diese Maßnahme wird insbesondere von liberalen Polizeiführern gutgeheißen.[50] Vorkontrollen werden mit dem Differenzierungs- und Deeskalationsgebot des BVerfG und allgemein mit dem Präventionsauftrag der Polizei gerechtfertigt: Potentielle Störer sollten schon im Vorfeld herausfiltert werden []. Weil im Versammlungsrecht keine Befugnis vorhanden ist, wird einfach auf Polizeirecht zurückgegriffen. Verfassungsrechtliche Bedenken werden zerstreut: "Vorfeldmaßnahmen dieser Art berühren zwar möglicherweise schon den Schutzbereich der Versammlungsfreiheit (...), legitimieren sich jedoch - mangels versammlungsspezifischer Regelungen - vielfach nach allgemeinen Polizeirecht" (Vahle in *NP* 3/1990: 131). Wer so sehr von der Richtigkeit der Kontrollmaßnahme überzeugt sei, könne nur schwer Zweifel an ihrer Rechtmäßigkeit bekommen, stellen Alberts und Croppenstedt fest: "Von der Frage der Taktik muß hingegen strikt diejeinige nach der Rechtmäßigkeit der Maßnahmen getrennt werden" (Alberts/Croppenstedt in *DP* 4/1991: 88). Auch ein Polizeiführer aus Düsseldorf gab zu, daß Kontrollstellen die Demonstrationsfreiheit

---

49 Zur rechtlichen Diskussion der Kontrollstellen siehe auch Kapitel II, Abschnitt 2.1.

50 Siehe Kapitel VIII, Abschnitt 2.4.

enorm tangieren könnten, nichtsdestotrotz möchte er an der Maßnahme aufgrund ihres präventiven Nutzens festhalten [].

Insgesamt gesehen bilden Vorkontrollen insbesondere seit den Großdemonstrationen rund um die Atomanlagen (insbesondere Brokdorf, Kalkar) seit Mitte der 70er Jahre eine wichtige und intensiv praktizierte Maßnahme aller Länderpolizeien[51], deren taktischer Stellenwert ab Mitte der 80er Jahre nochmals an Bedeutung gewonnen hat.[52]

### 3.2 Der Brokdorf-Beschluß des Bundesverfassungsgerichts

Der generelle Trend in der Einsatzphilosophie der 80er und 90er Jahre ist stark durch das Brokdorf-Urteil des BVerfG von 1985 beeinflußt worden.[53] Der Brokdorf-Beschluß nimmt - wie in Kapitel IV gezeigt wurde und im folgenden Kapitel (Abschnitt 2.1) nochmals belegt werden soll - einen extrem wichtigen Stellenwert in der Gestaltung von Einsatzstrategien und -taktiken im Protest policing ein.

Die hohe Relevanz dieses Urteils für polizeiliches Handeln ist ein typisches Phänomen des bundesdeutschen politischen Systems mit seinem starken, unabhängigen, de facto rechtsetzenden Verfassungsgericht. Das Brokdorf-Urteil wurde im polizeiinternen Diskurs als Weichenstellung definiert und auch forciert. Insbesondere für den Fachbereichsleiter 'Einsatzlehre' an der PFA Bahr stellt 'Brokdorf' die Essenz seiner Einsatzphilosophie dar. Durch seine Tätigkeit als PFA-Dozent und vielfacher Autor von Fachartikeln wirkt er als Multiplikator des Brokdorf-Urteils. Auffällig ist, daß der Beschluß von den interviewten Beamten aus Düsseldorf besonders vehement und uneingeschränkt positiv verfochten wird. In Nürnberg wird er hingegen in Teilen kritisiert, so zum Beispiel das Kooperationsgebot: Gerade dort wo Kooperation im Sinne einer Belehrung nötig sei, also bei den Autonomen, da funktioniere sie nicht, Autonome redeten nicht mit der Polizei [].[54] Ein anderes Problem sei die vom BVerfG gebotene Toleranz von nicht angemeldeten Demonstrationen.

Zwar - so betonte ein anderer Nürnberger Befragter [] - sei die Polizei gegenüber den Spontandemonstranten sehr tolerant, Probleme bereiteten jedoch die Autonomen, die generell nicht anmeldeten.[55] Dies reiche aber laut Brokdorf nicht allein aus, um die Versammlung aufzulösen; es müßten schon andere Aspekte der Beeinträchtigung der öffentlichen Sicherheit hinzukommen: "Das ist also eine unbefriedigende Situation für uns, denn die, die nicht anmelden, das ist ja immer das Klientel, dasselbe Klientel; weil jeder, der ein normales vernünftiges Anliegen hat, der hält sich auch an die Rechtsordnung. Und gerade die Leute, die also sowieso mit der Rechtsordnung auf Kriegsfuß stehen, die werden also durch so eine Rechtsprechung, durch so eine Gesetzgebung eigentlich auch noch unterstützt; so daß wir also bei den nicht angemeldeten ja eigentlich nie rechtlich irgendetwas tun können" [].

---

51 Vgl. Busch et al. (1985: 338).

52 Siehe Kapitel VIII, Abschnitt 2.4.

53 Siehe Kapitel II, Abschnitt 2.1.

54 Siehe unten: Abschnitt 3.3.

55 Dies deckt sich mit Erfahrungen, die ein Leipziger Kollege gemacht hat [].

Der Einfluß des Urteils ist symptomatisch für den wahrgenommenen gesteigerten Einfluß der Gesetze und der Rechtsprechung auf polizeiliches Handeln. Problematisch schätzen Polizeiführer diesen Trend dann ein, wenn sie meinen, derartige rechtliche Vorgaben könnten die taktisch-operative Effizienz der Polizei schmälern. Richter hätten sich - kritisierte der oben genannte Nürnberger Polizeiführer am Urteil des BVerfG - über "Dinge" [] (und damit meinte er die operativ-taktischen Aspekte der Einsätze) unterhalten, von denen sie wirklich nichts verstünden. Weswegen dem Urteil auch idealisierende "Realitätsferne" (Lewald in *PS* 2/1989: 41) attestiert wird.

### 3.3 Das Kooperationsgebot

Anläßlich von großen Demonstrationen - für kleine Demonstrationen brauche man keine "Konferenz" [], so ein Leipziger Polizeiführer - finden Kooperationsgespräche im Vorfeld, während des Anmeldungsprozesses statt. Bei kleineren Demonstrationen oder bei Spontandemonstrationen könne eine Kontaktaufnahme auch erst während der Veranstaltung stattfinden [].

In Bayern und in Sachsen ist nicht die Polizei Anmeldebehörde. Kooperationsgespräche und die Besprechung der Auflagen finden in den Ordnungsämtern der Städte statt. Erst bei größeren Protestereignissen kann die Polizei in die Gespräche eingeschaltet werden beziehungsweise äußert sie den Wunsch, sich einzuschalten.[56]

Ursprünglich sollte eine Kooperationspflicht in das Artikelgesetz von 1989 aufgenommen werden. Aufgrund der Unbestimmtheit des Kooperationsbegriffs wurde diese geplante Einführung des § 14a VersG dann doch nicht realisiert. Trotz aller Kritik an die Adresse des BVerfG (siehe oben) wird das Kooperationsgebot des Brokdorf-Urteils von allen Befragten in Düsseldorf, in Nürnberg und in Leipzig als höchst wichtig eingestuft. In Nürnberg sprach ein Polizeiführer davon, daß das offensive Anstreben einer Kooperation auch erklärter Wunsch des Ministeriums sei []. Ein Polizeiführer in Düsseldorf erklärte sich zum "Verfechter der offensiven Kooperation" [], mit der er schon gute Erfahrungen gemacht habe, auch im Zusammenhang mit Linksradikalen. Kooperation sei aber nicht gleich "Schulterschluß" [], unterstrich er.

Kooperation ist auch kein gleichberechtigtes 'Tête á tête' zwischen Polizei und Veranstalter, sondern sie ist eine Art der 'weichen' Kontrolle und Disziplinierung der Protestierenden. Allein die Kooperationsbereitschaft der Veranstalter ist für die Polizei ein hinreichender Indikator in der Gewaltprognose, wie aus folgendem Zitat eines Düsseldorfer Befragten ersichtlich wird: "Wenn einer die Kommunikation verweigert, was es gelegentlich gegeben hat, dann liegt aber auch das Verbot nahe. Denn wer friedlich demonstrieren will, sucht im allgemeinen die Kooperation mit der Polizei, damit das Ganze verträglich geschieht" []. Ähnlich formuliert es das BVerfG im dritten Leitsatz des Brokdorf-Urteils: "Je mehr die Veranstalter ihrerseits zu einseitigen vertrauensbildenden Maßnahmen oder zu einer

---

56 Siehe Kapitel VI, Abschnitt 3.1.

demonstrationsfreundlichen Kooperation bereit sind, desto höher rückt die Schwelle für behördliches Eingreifen wegen Gefährdung der öffentlichen Sicherheit" (BVerfGE 65, 316). Das Kooperationsgebot gilt also nicht nur für die Polizei, sondern auch für die Veranstalter, wie von Polizeiseite auch hervorgehoben wird (Manthey 1993a: 78). Im Verlauf der Kooperationsgespräche erhält die Polizei Informationen über die Veranstalter und die Demonstranten, über ihre Ziele, ihre Identität, ihre Pläne etc. []. Kooperationsgespräche unterstützen die Polizei bei der Lagebeurteilung und der Gewaltprognose. Durch eine differenzierte Lageeinschätzung kann sie frühzeitig Maßnahmen (zum Beispiel den Aufbau von Kontrollstellen) einleiten, die helfen, den Gewalteinsatz lagespezifischer zu dosieren. Kooperation ist also auch ein Stück proaktive Strategie. Ein Problem, das die Polizei im Kontext von Massendemonstrationen trotz Kooperationsgesprächen hat, ist der Mangel an Vorhersehbarkeit: Die Veranstalter von großen Demonstrationen seien nicht in der Lage, Gewaltfreiheit aller Demonstranten zu garantieren, auch wenn die Veranstalter bereit seien, ein solches Versprechen abzugeben, sagte ein Nürnberger Polizeiführer []. Doch auch die Demonstranten können von Kooperationsgesprächen profitieren, wenn die Polizei, wie es in Leipzig laut Aussage der Befragten Praxis ist, offen den Veranstaltern erkläre, was sie vorhabe []. Zur vom BVerfG gebotenen Versammlungsfreundlichkeit gehöre, so Gintzel, daß die Behörde dem Veranstalter mitteile, wie sie selbst die "Störerlage" (*BP* 8-9/1991: 29) einschätze und mit welchen Mitteln sie den Schutz der Veranstaltung zu erreichen beabsichtige (*BP* 8-9/1991: 27 ff.).

Kooperation ist nicht gleich Kooperation. Manche Polizeiführer begreifen Kooperation als "Serviceleistung" [] der Polizei. Die Polizei hilft insbesondere unerfahrenen Veranstaltern eine Demonstration organisatorisch gut 'über die Bühne' zu bringen. Für Polizeiführer aus Nürnberg scheint Kooperation eher eine Disziplinierungsveranstaltung zu sein []; die Veranstalter werden über ihre Rechte und Pflichten belehrt; die Betonung liegt eher auf den Pflichten (wie zum Beispiel dem Ordnereinsatz der Veranstalter).[57] Da ist es kein Wunder, daß das autonome und linksradikale 'Klientel', das der Polizei feindlich gesonnenen ist, solche Gesprächsangebote ablehnt.[58] Veranstalter, die für ihre friedlich verlaufenen Demonstrationen bei der Polizei bekannt sind, benötigen hingegen keine Belehrungen. Wo die Polizei also belehren möchte, da läßt sich das Gegenüber nicht belehren; wo die Polizei die Möglichkeit hätte zu belehren, da ist die Belehrung überflüssig.

Eine vielleicht typisch ostdeutsche Besonderheit findet sich in Leipzig. Dort streben Organisatoren von Demonstrationen, wie zum Beispiel die PDS, offensiv die Kooperation mit der Polizei an. Sie wünschen den Schutz der Polizei aus Angst vor Angriffen anderer und fordern 'Sicherheitspartnerschaften'. Eine derartige Zusammenarbeit geht die Leipziger Polizei auch gerne ein []. Der Ausdruck 'Sicherheitspartnerschaft' stammt aus den 'demonstrationsreichen' Monaten der Wende Herbst 1989 in der DDR, als die Demonstranten

---

57 Auch in anderen Nationalstaaten gewinnt Kooperation vermehrt an Bedeutung: In London beispielsweise setzt die Polizei auf Verhandlungen mit den Veranstaltern, um Konfrontationen zu vermeiden - wie Waddington (1994: 382) festgestellt hat.

58 Von dieser Kooperationsunwilligkeit der autonomen Gruppen berichteten einige Polizeiführer [].

mit ihrer Forderung 'Keine Gewalt!' nicht nur Gewalttätigkeiten aus den eigenen Reihen, sondern vor allem auch Polizeiübergriffe verhindern wollten.

### 3.4 Das Vermummungsverbot

Die Handhabung des Kooperationsgebots ist ein Indikator der Einsatzphilosophie. Ein anderer Indikator - so vermute ich - ist der Umgang mit Aktionen des zivilen Ungehorsams.[59] Überall dort, wo die Rechtslage 'aufgeweicht' ist, entstehen für die Polizei Spielräume, die unterschiedlich genutzt werden können. Deutlich wird dies am Beispiel des Vermummungsverbots. Auch hier gilt: Die Art und Weise, wie die Polizeien mit dem strafbewehrten Vermummungsverbot umgehen, ist ein aussagekräftiger Anhaltspunkt für die Frage, ob die Einsatzphilosophie und -taktik eher tolerant oder repressiv angelegt sind. Ein wichtiges Ergebnis aus meiner Analyse der Experteninterviews ist: Zwischen den (untersuchten) Länderpolizeien gibt es Divergenzen in der Strafverfolgung von Vermummten - und das trotz 'harten' Legalitätsprinzips! Diese Differenzen zeigen, daß Interpretations- und Entscheidungsspielräume innerhalb des rechtlichen Rahmens existieren, die auf unterschiedliche Art und Weise von der Polizei ausgefüllt werden.

Bevor ich zu den Unterschieden komme, möchte ich das taktische Grundproblem darstellen: Seit dem Artikelgesetz von 1989 ist es eine Straftat, sich während einer Demonstration zu vermummen; die Polizei muß eingreifen und den Straftäter festnehmen. Vor 1989, als Vermummung nur als eine Ordnungswidrigkeit galt, die nicht bestraft werden mußte, stand der Polizei mehr Handlungsspielraum zur Verfügung. Sie konnte also selbst entscheiden, ob sie eingreifen sollte oder nicht.[60] Das taktische Problem der Polizei ist nun angesichts der aktuellen versammlungsrechtlichen Lage: Wenn die Polizei versucht, aus einer Demonstration, deren Teilnehmer sich mehrheitlich friedlich verhalten, vermummte Demonstranten festzunehmen, könnte die Situation eskalieren. Die Polizei verursacht also Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, die sie eigentlich als gefahrenabwehrende Behörde zu verhindern hat: "Die (Vermummten des schwarzen Blocks; M.W.) haben sich a priori alle strafbar gemacht und einen sofortiges Einschreiten wäre eigentlich nötig. Nur dann ist es eigentlich schon zu spät. Wenn Sie dann in den Block reingehen, dann (...) ist die Keilerei im Gange (...) Das kann in einem Fiasko enden" []. Weil die Militanten Schutz in der Demonstration suchen und in der Menge wie "Fische im Wasser" [] schwimmen, sind sie von der Polizei schwer zu fangen. Die Polizei meint selbst zu erkennen, daß sie in den Augen der Demonstranten in die Rolle von Angreifern schlüpft. Polizeiführer nennen diesen Mechanismus "Gewaltfalle" (Dautert in *SPFA* 4/1989: 54), die ihrer Ansicht nach von den Militanten in kalkulierender Absicht aufgestellt wird.[61] Das Problem, vermummte Demonstranten zu verfolgen, zeigt sehr deutlich die Kollision zwischen den beiden wichtigen Aufgaben der Polizei, der Gefahrenabwehr und der Strafverfolgung []. Dieses Dilemma wird im Einsatz zum akuten Problem.[62]

---

59 Diesem Aspekt bin ich in den Interviews nicht weiter nachgegangen.

60 Auf der anderen Seite schafft das Legalitätsprinzip auch Handlungssicherheit.

61 Zur 'Gewaltfalle' siehe Kapitel VII, Abschnitt 1.2.1.

62 Siehe unten: Abschnitt 3.5

In **Nürnberg/Bayern** wird im Vergleich zu Düsseldorf/NRW der Strafverfolgung Vermummter ein größeres taktisches Gewicht gegeben. In Nürnberg betonten die Polizeiführer, daß sie Vermummung nicht duldeten [], die Polizei greife in jedem Fall konsequent ein [][63] (was auch ein BGS-Führer bestätigte []). Gerade das linksextremistische Potential (von Autonomen, Anti-Imperialisten, Antifa und Kurden) versuche immer wieder im "Kräftespiel mit der Polizei" [] auszuloten, wie weit man gehen könnte, zum Beispiel durch "Halbvermummung" []. Das Verbot müsse durchgesetzt werden, sonst leide die polizeiliche Glaubwürdigkeit []. Das heiße nicht, daß die Polizei nicht mit "Fingerspitzengefühl" [] agiere: Indem der richtigen Moment des Zugriffs bestimmt werde, versuche die Polizei, die Eskalation der Lage zu vermeiden [].

Auch die PDV 100 (3.4.4.17.: 16) hebt hervor, daß die Polizei weitreichenden taktischen Entscheidungsspielraum habe, wann erkannte Straftäter zu ergreifen seien. Die Polizei schreitet also nicht sofort nach dem gesetzeswidrigen Akt des Vermummens ein, sondern im taktisch klügsten Moment, und das kann Stunden nach der Straftat sein. Währenddessen bleibt die Polizei mit weiteren beweissicherenden Maßnahmen 'am Ball'. Das Problem hierbei ist aber, daß diese polizeiliche Maßnahmen für die umstehenden Demonstranten und Passanten nicht nachvollziehbar sind: "Leider empfand die unbeteiligte Bevölkerung diese Maßnahme als willkürliches Einbrechen in den Aufzug und verurteilte diese, ohne in der Lage zu sein, den Sinn und rechtlichen Hintergrund zu erkennen" (Amler in *ZBGS* 7/1993: 2). Wenn Polizisten eingreifen, können andere Demonstranten ebenfalls diese Maßnahme als willkürlichen Akt der Polizei interpretieren. Folglich zeigen sie sich solidarisch mit dem 'Opfer'; bislang friedliche Demonstranten attackieren die Polizei, versuchen den Zugriff zu vereiteln oder den Gefangenen wieder zu befreien. Die ganze Situation droht zu eskalieren. Besonders im Falle des Zugriffs auf Vermummte tritt dieses Phänomen der Solidarisierung zwischen Friedlichen und Militanten auf, weil Demonstranten Vermummung in ihrem Rechtsempfinden nicht als Straftat oder gar als illegitime Gewalt begreifen. Um dieses Problem in den Griff zu bekommen, muß - wenn, wie in Bayern, auf die Strafverfolgung seitens der Polizeiführung besonderer Wert gelegt wird - der Zugriff optimiert und professionalisiert werden. Deshalb gibt es in Bayern im Vergleich zu anderen Bundesländern auch überdurchschnittliche viele Zugriffskräfte, die USK-Einheiten.

Das Vermummungsverbot habe sich als wirksam erwiesen, behauptete ein Polizeiführer aus Nürnberg, es gebe die Möglichkeit einzugreifen, bevor es zur Gewalt komme, Vermummung stelle in aller Regel nämlich die Vorbereitung zur Gewalttat dar []. Doch auch in Nürnberg unterliege der Zugriff auf Vermummte dem Verhältnismäßigkeitsprinzip []. Vermummung sei nicht gleich Vermummung; es komme auf den Kontext an: "Ich kann niemand verbieten, daß er mit einer Kapuze, mit einem Anorak, mit einem Schal zur Demonstration geht, auch wenn es im Sommer ist. Und da tue ich die Kapuze rüber und den Schal hoch und dann bin ich vermummt. (...) wenn es ersichtlich ist, daß also kaum Gewalt zu erwarten ist, sind wir da nicht zu kleinlich. Wenn aber hier bereits im Vorfeld Gewalt propagiert wird, dann sind wir

---

63 Ähnlich konsequent geht - laut dem Interviewpartner vom Berliner Polizeipräsidium [] - auch die Berliner Polizei gegen Vermummte vor, was von einem Befragten aus dem BGS bestätigt wurde [].

schon sehr kleinlich (...)" []. Gerade also die Kombination von Vermummung und erklärter Gewaltbereitschaft läßt die Polizeidirektion 'sehr kleinlich', sprich konsequent repressiv agieren.[64] Daß insbesondere die Demonstranten, welche die Polizei als Gewalttäter zu erkennen glaubt, strafrechtlich verfolgt werden, zeigt, daß das strafbewehrte Vermummungsverbot auch in Nürnberg nicht unterschiedslos, sondern vielmehr selektiv angewandt wird.

Theoretisch kostet das Vermummungsverbot die Polizei Handlungsspielraum und Flexibilität. Doch das Vermummungsverbot gibt der Polizei auch neue Handlungskompetenzen []. Mit der Änderung von 1989 untersagt das VersG nicht nur das Tragen der Vermummung während der Demonstration (§ 17 a II Nr. 1 VersG); verboten ist nach § 17 a II Nr. 2 VersG auch, Gegenstände auf dem Weg zur Veranstaltung mitzuführen, die der Vermummung dienen können; Verstöße werden als Ordnungwidrigkeit geahndet (§ 29 I Nr. 1a VersG). §§ 17 a und 29 Nr. 1a VersG werden daher als Ermächtigungen - als "eine Art der Prävention" [] - aufgefaßt, auch im Vorfeld einer Demonstration anreisende Demonstranten zu kontrollieren, um so eine 'Schutzbewaffnung' oder eine Vermummung der Teilnehmer zu verhindern.[65] Die Polizei hat nach dieser umstrittenen Argumentation[66] also die Befugnis, vor der Veranstaltung die Vermummungsgegenstände der Demonstranten zu konfiszieren, ohne daß sie große Eskalationen, wie beim Zugriff während der Demonstration, befürchten muß. Vorkontrollen sollen der Polizei also helfen, die Gewalt der Demonstranten im Vorfeld zu verhüten und ihren eigenen Gewalteinsatz zu verringern.

Pessimistisch schätzte ein Leipziger Polizeiführer [] die Wirksamkeit der Vorkontrollen ein. Insbesondere im Winter könne die 'Vermummungsfunktion' von Kleidungsstücken, wie Schals und Kapuzen, von ihrer wärmenden Funktion nicht getrennt werden. Die taktische Bedeutung des Verbots, Vermummungsgegenstände mit sich zu führen, mag auch weniger darin liegen, derartige Dinge sicherzustellen. Vielmehr stellt das Verbot einen rechtlichen Aufhänger für die Errichtung von Kontrollstellen dar, um potentielle 'Gewalttäter' durch einen direkten Kontakt mit der Polizei einzuschüchtern und Informationen über die Kontrollierten zu gewinnen.

Vorkontrollen sind zwar auch in **Düsseldorf/NRW** ein probates einsatztaktisches Mittel, Gewalt 'herauszufiltern' []; vom Vermummungsverbot an sich hält man dort aber nichts[67]: "Das Vermummungsverbot, das taugt überhaupt nichts" []. In NRW kritisieren Polizeiführer

---

64 Obwohl die beiden interviewten Beamten der Polizeidirektion nach deren Bekunden gut miteinander harmonieren, scheint es doch kleine Meinungsunterschiede zwischen ihnen zu geben. Der eine legt eher Wert auf die glaubwürdige, konsequente Durchsetzung des Verbots []; der andere gibt die möglichen negativen Auswirkungen der Polizeimaßnahme auf das Recht der Mehrheit der unvermummten Demonstranten, ihr Anliegen 'rüberzubringen', zu bedenken [].

65 In diese Richtung argumentiert auch Gintzel (*SPFA* 3-4/1995: 52).

66 Zum Streit um die Rechtmäßigkeit von Kontrollstellen im Vorfeld von Versammlungen siehe auch oben (Abschnitt 3.1) und Kapitel II, Abschnitt 2.1.

67 Was von der politischen Führung anscheinend gedeckt wird. Die Sozialdemokraten waren 1989 gegen die Einführung der Strafbewehrung des Vermummungsverbots, die CSU votierte vehement dafür.

das Vermummungsverbot als eine taktische Restriktion, als wenig praktikables Gesetz, das die Gefahr der Eskalation erhöhe. Ein Polizeiführer behält es sich sogar in den Leitlinien des Einsatzbefehls vor, die Durchsetzung des Vermummungsverbotes selbst anzuordnen, und begründet dies wie folgt: "Das ist eine Entscheidung zugunsten der Gefahrenabwehr. Und nach der Gefahrenprognose komme ich zu dem Ergebnis, daß (...) das Einschreiten zur Durchsetzung des Vermummungsverbots unverhältnismäßig ist. Das führt nämlich zu einer Lageeskalation. Es führt erst recht zu Straftaten. Das muß ich begründen können. Dann stehe ich noch mitten im Legalitätsprinzip drin" [].[68] Ähnlich versucht auch der ehemalige Direktor der Bepo von NRW Gintzel dieses Dilemma, ein Gesetz durchzusetzen, das er als unsinnig bezeichnet (*BP* 8-9/1991: 26)[69], mit einer Rechtskonstruktion zu lösen. Er spricht von einer "Pflichtenkollision" (*BP* 8-9/1991: 27); es kollidiere die Pflicht, Straftaten (wie Vermummung) zu verfolgen, mit der Pflicht, das Teilnahmerecht des Bürgers an der Demonstration zu schützen. Er empfiehlt dem Polizeiführer, den Abwägungsprozeß, die Entscheidungsmöglichkeiten und das Ergebnis zu dokumentieren, um die eigene Glaubwürdigkeit in einer nachträglichen Rechtsprüfung beweisen zu können (*BP* 8-9/1991: 27). Daß mit diesem Abwägungsprozeß der Interpretationsspielraum des Polizeiführers ausgeweitet werde und in diesen Bereich des Ermessens auch sehr viel Subjektives einfließe, hielt der oben zitierte Beamte aus Düsseldorf für rechtlich zulässig "(...) und anders auch nicht lösbar" []. Diese weiche Linie der Düsseldorfer Polizei gegenüber dem Vermummten verallgemeinerte ein anderer Polizeiführer für ganz NRW: "Hessen, der Bernhardt (leitender Polizeidirektor in Frankfurt/Main; M.W.[70]) in Frankfurt, hat auch eine sehr strenge Linie, zum Beispiel was das Vermummungsverbot angeht, wo hier in Nordrhein-Westfalen, naja, überhaupt nicht drauf geachtet wird" [].[71]

---

68 Die Polizei greift nur ein, wenn keine Eskalation droht. Konservative Kritiker nennen eine solche Einsatzphilosophie gerne die 'Kapitulation des Rechtsstaats'. Für das Handlungskalkül der Protestierenden folgt hieraus, daß Demonstranten glaubhaft mit Gewalt und der Eskalation der Lage drohen müßten, um so einen größeren Freiraum gegenüber der Polizei zu gewinnen (wenn sie dies für politisch wichtig erachten).

69 Ein anderer Autor bezeichnet das Vermummungsverbot sogar als "'dümmliche' Norm" (*BP* 9/1993: 468), die abzuschaffen sei. Zur Begründung berichtet er von einer Demonstration von rund 2400 Personen am 10. Juli 1993 in Wiesbaden, bei der sich viele Demonstranten vermummten, die Polizei aber nicht eingriff und die Presse gar von einer friedlichen Demonstration sprach. Daraus schließt er: "Welcher Polizeibeamte kann denn dem Bürger überzeugend erklären, daß er dem Kraftfahrer wegen einer Geschwindigkeitsüberschreitung, also wegen einer Ordnungswidrigkeit, mit hohem Zeit-, Personal- und Kostenaufwand 'verfolgt', aber den mit größerem Kriminalitätsgehalt (...) versehene Straftäter unbehelligt läßt, ja sogar bei der Begehung der Tat ruhig zuschaut! (*BP* 9/1993: 467 f.)"! Weil also die staatliche Glaubwürdigkeit, das Legalitätsprinzip unter dieser Praxis leide, solle die Norm abgeschafft werden.

70 Bernhardt hat als Frankfurter Polizeiführer im Kontext der Proteste um die Startbahn West umfangreiche Einsatzerfahrungen sammeln können.

71 Bundesweite Beachtung hat der Fall Göttingen 1994 und 1995 hervorgerufen. Nach dem Tod von Conni Wessmann - die 24jährige Demonstrantin war am 17. November 1989 bei einem Polizeieinsatz ums Leben gekommen, als sie vor der Polizei auf eine nicht abgesperrte Straße flüchtete und von einem Auto erfaßt wurde - duldet die Polizei in Göttingen die Vermummung der Autonomen. Die eigentlich 'anmeldefaulen' Autonomen revanchieren sich mit formlosen Demonstrationsanmeldungen und einem weitgehenden Gewaltverzicht. Resultat: Die Polizei hält sich weitgehend zurück, die Autonomen dürfen in ihrem 'schwarzen Block' vermummt, aber friedlich demonstrieren. Ein Nürnberger Polizeiführer kritisierte diese Verhältnisse scharf

In **Leipzig** bewegt man sich, was den Umgang mit dem Vermummungsverbot betrifft, zwischen den beiden Polen NRW und Bayern. Dort ist die Konstellation etwas komplizierter. Das Polizeipräsidium und das Landesinnenministerium (LMI) fordern eine konsequente Durchsetzung des Vermummungsverbots []. Man weiß aber um die personellen Defizite in der Polizeidirektion und die fehlenden "Klettenkräfte" []. Die befragten leitenden Beamte aus der Polizeidirektion halten das Vermummungsverbot dagegen generell für eine wenig praktikable Regelung [], die man neu überdenken müsse []. In der Direktion Leipzig möchte man nicht durch eine polizeiliche Maßnahme die gesamte Demonstration 'sprengen': "Das heißt, hier muß einfach der Staat den Strafverfolgungsanspruch zurücktreten (...) []. "(...) das eine Gericht entscheidet so, das andere so, auch in vergleichbaren Fällen, ja. Die eine Kammer urteilt härter, die andere milder, das ist so, ja. Weil einfach die Grundanschauung auch dazu führt, daß man hier möglicherweise den Polizeieinsatz ein bißchen unterschiedlich (...) beurteilen wird, ja. Und wir sind also hier geneigt zu sagen, (...) da bin ich mir auch einig mit dem Herrn (...) (einem Mitarbeiter; M.W.) und anderen, wir nehmen eben kleinere Rechtsbrüche hin" []. Die Leipziger Polizei wolle nicht "um jeden Preis den Strafverfolgungsanspruch des Staates durchsetzen" []. Was aber nicht heiße, daß sie nicht versuchen würde, später den mutmaßlichen Täter zu ergreifen. Deshalb könne man hier nicht von einer Tolerierung von Straftaten sprechen, unterstrich der Befragte [].[72]

Die Argumentation der Polizeiführer gleicht einem Spagat: Einerseits wollen sie nicht den Eindruck erwecken, das Legalitätsprinzip zu mißachten und Rechtsbrüche zu tolerieren, andererseits schildern sie ihre weitgehenden Abwägungsprozesse, die auf eine Duldung von Straftaten hinauslaufen können. Das zeigt, daß nicht nur Spielräume innerhalb des rechtlichen Rahmens, sondern der rechtliche Rahmen selbst unterschiedlich interpretiert wird.

Solche Unterschiede in den Einsatzphilosophien der Landespolizeien sieht der Leiter des Fachbereichs 'Einsatzlehre' an der PFA Bahr nicht (beziehungsweise nicht gerne) und versucht, diese Differenzen zu kaschieren. Seiner Meinung nach gibt es "keinen Zweifel" [] daran, daß die Polizei bei Straftaten immer einschreitet. Das Thema 'Vermummung' zeige ihm deutlich, daß man zwar optisch verschiedenartige Einsatztaktiken habe, in der Praxis aber nur den Zeitpunkt des Eingriffs unterschiedlich setze.[73] Er sehe in der Durchsetzung des Vermummungsverbotes keine weltanschauliche Frage, sondern eine taktische, deren Entscheidung dem jeweiligen Polizeiführer obliegen müsse. Damit bestätigt er indirekt die

---

und gab der Landesregierung für diese Mißachtung der Rechtsordnung die Schuld, weil diese zu wenig Rückhalt für die Polizei zeige [].

72 Berichtet wurde mir dann von einem Einsatz anläßlich einer 1. Mai-Demonstration des DGB, bei der auch einige vermummte Autonome mitmarschierten. Das Polizeipräsidium hat den Einsatzleiter, einen Mitarbeiter der Direktion, angewiesen, diese Demonstration einschließend zu begleiten. Der Polizeiführer wollte diese in seinen Augen unsinnige Anordnung nicht realisieren, bat deshalb beim Polizeipräsidium um eine schriftliche Anordnung. Doch das Polizeipräsidium hatte nicht gewagt, hierfür die Verantwortung zu übernehmen. Vom Innenministerium bekam man nachträglich auch keine Beschwerden zu hören [].

73 Aussagen von Polizeiführern aus Düsseldorf widersprechen dem. Sie verzichten gänzlich auf die Verfolgung Vermummter (siehe oben).

Aufweichung des eigentlich so restriktiven Legalitätsprinzips zugunsten der (subjektiven) Abwägung des Polizeiführers.

### 3.5 Das Verhältnis von Gefahrenabwehr und Strafverfolgung

Wie am Beispiel Vermummung beschrieben, steckt die Polizei in vielen Konfliktsituationen in dem Dilemma, zwischen der Gefahrenabwehr und der Strafverfolgung abwägen zu müssen. Greift die Polizei ein, eskaliert gegebenenfalls die Interaktion; greift sie nicht ein, können die 'Störer' weitere Straftaten begehen, zu deren Verfolgung die Polizei verpflichtet ist. Durch den strafverfolgenden Eingriff bei 'explosiven' Lagen entsteht erst die Gefahr, die von der Polizei laut ihrem Auftrag zur Gefahrenabwehr eigentlich verhindert werden soll. Diese Doppelfunktion überfordere normale Einsatzbeamte, erklärt Manthey (1993b: 90), infolgedessen trete die Strafverfolgung im Zweifel in den Hintergrund, die Beamten müßten primär ihrem Schutzauftrag nachgehen.

Damit die Strafverfolgung nicht vernachlässigt wird, wurden Zugriffskonzepte und vor allem Zugriffseinheiten eingeführt.[74] Damit wurde die Aufgabenkollision in eine funktionale Arbeitsteilung umgewandelt. Die Zugriffseinheiten sind auf Zugriff, auf Strafverfolgung programmiert; normale Einsatzbeamte sind indes tendenziell stärker auf Gefahrenabwehr ausgerichtet. Doch trotz dieser (nicht so strengen) personellen Differenzierung bleibt das Dilemma auf höherer Ebene bestehen. Dem Polizeiführer bleibt die Entscheidung überlassen, wie die PDV 100 auch vorgibt: "Der Polizeiführer hat erforderlichenfalls zu entscheiden, ob die Gefahrenabwehr oder die Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten Vorrang hat. Diese Entscheidung hat wesentlichen Einfluß auf die taktischen Maßnahmen" (PDV 100: 1.1.5.; siehe auch PDV 100: 3.4.4.17.: 17).

Fragt man nun Polizeiführer in Düsseldorf, Leipzig und Nürnberg nach dem Verhältnis von Gefahrenabwehr und Strafverfolgung im Protest policing, so bekommt man ein - manchmal mehr und manchmal weniger starkes - Plädoyer für die Priorität der Gefahrenabwehr zur Antwort. Besonders vehement wird dies in Düsseldorf vertreten. Begründet wird dies mit der Verfassung und deren Wertordnung, die der Prävention (Gefahrenabwehr) den Vorrang vor der Repression (Strafverfolgung) gebe []. Umso stärker die Bedeutung der Verfassung als Handlungsorientierung betont wird, desto stärker wird die Gefahrenabwehr vor der Strafverfolgung präferiert. Besonders deutlich wird dies bei dem bis 1993 amtierenden Bonner Polizeipräsidenten Kniesel, der sich für eine bürgerpolizeiliche Polizeiphilosophie stark gemacht hat.[75] "Rechtsdurchsetzung um jeden Preis, ohne Rücksicht auf die Folgen" (*DP* 6/1989: 186) ist für Kniesel keine Maxime des geltenden rechtsstaatlichen und grundrechtsgeprägten Polizeirechts: "Polizeiliches Handeln ist (...) auf den Schutz des einzelnen und seiner Grundrechte auszurichten; ein schneller Rückzug auf repressive Tätigkeiten, ein grundsätzlicher Primat der Strafverfolgung widersprächen dieser Grundentscheidung der Verfassung, die das Schutzgebot im Grundgesetz ausdrücklich verankert (in Artikel 1 I 2 und 2 II GG; M.W.), während der Auftrag zur Strafverfolgung nur

---

74 Siehe oben: Abschnitt 2.4 und Kapitel II, Abschnitt 3.6.

75 Siehe Kapitel IV, Abschnitt 2.4.

mittelbar über das Rechtsstaatsprinzip bzw. Art. 3 Abs. 1 GG verfassungsrechtlich legitimiert werden kann" (Kniesel in *DP* 6/1989: 185).[76]

Aus dem Dilemma zwischen Gefahrenabwehr und Strafverfolgung erwachsen also auch Entscheidungsspielräume. Der Polizeiführer muß in der konkreten Einsatzsituation entscheiden, welche taktische Maßnahme er wählt. In dieser Entscheidungsfindung ist er nicht völlig frei, er muß sie gegebenenfalls vor Gericht - zum Beispiel anhand seiner Gefahrendiagnose - begründen können. Letztendlich ist deshalb seine Entscheidung von seiner Lagebeurteilung und damit seiner Protestdiagnose abhängig.

### 3.6 Das Verhältnis von Taktik und Recht

Ein anderes prinzipielles Dilemma für die Polizei im Protest policing rührt aus dem Verhältnis von Taktik und Recht. Dahinter steckt nichts anderes als das Problem, daß die Polizei zwei Handlungslogiken folgen muß: zum einen der legalistischen Programmierung, die von der typisch deutschen Tradition der Rechtsstaatlichkeit herrührt, und zum anderen dem taktisch-operativen Handlungskalkül zum Zwecke einer möglichst effektiven Lagebewältigung. Prinzipiell können sich taktische Maßnahmen und rechtliche Vorgaben widersprechen; nicht alles, was taktisch von Vorteil, ist auch rechtlich erlaubt. Taktische Maßnahmen dürften sich aber nur innerhalb des gesetzlichen Rahmens bewegen - auch wenn außerhalb des Rechts stehende Maßnahmen von der taktischen Seite zweckmäßiger wären, erklärte ein Leipziger Befragter []. Das Problem sei, daß gerade erfolgversprechende Maßnahmen - so ist im Kommentar der PDV 100 zu lesen - gelegentlich "mit einem 'Makel', dem Anschein der Gesetzesverletzung" aufträten (PDV 100: 3.4.1.: 24). Rechtswidrige Handlungen könne sich die Polizei aber nicht leisten []: "Die Taktik muß sichtbarer Ausdruck der Beachtung rechtmäßiger Kriterien sein" [].[77] Aus diesem Dilemma wird ein Formelkompromiß angeboten: Taktik sei nichts anderes als umgesetztes Recht []; es müsse die "Einheit von Taktik und Recht" [] herrschen.

Hat sich die Balance zwischen beiden Handlungslogiken verschoben? Zwei widersprüchliche Tendenzen zeichnen sich ab.

---

76 Vgl. auch Kniesel (1989: 93). Kniesel (*DP* 8/1991: 185 ff.) geht sogar soweit, die präventive, genauer: die proaktive Wende im polizeilichen Aufgabenverständnis mit dem Schutzauftrag des Grundgesetzes zu legitimieren. Eine Bürgerpolizei zeichnet sich nach dem Verständnis von Kniesel also weniger durch eine möglichst minimale Machtausstattung und eine maximale rechtsstaatliche Kontrolle aus, sondern durch rechtsstaatlich entgrenzte und aufgeweichte, weitreichende Befugnisnormen, mit denen Grundrechte und Verfassung von der Polizei geschützt werden sollten. Schutz der Grundrechte durch Aufweichung der Grundrechte lautet das paradoxe Rezept Kniesels, das dem Autor selbst einige schmerzvolle rhetorische Verrenkungen abzuverlangen scheint. Siehe auch Kapitel X, Abschnitt 2.2.

77 Sichtbar muß sie schon allein deshalb sein, weil polizeiliches Handeln auch in der Öffentlichkeit vornehmlich über rechtliche Befugnisnormen legitimiert wird.

Einerseits wächst die Bedeutung des Rechts für Protest policing [].[78] Der Direktor im BGS Walter schreibt von einer zunehmenden Einengung des Handlungsspielraums des Polizeiführers durch rechtliche Bestimmungen im Kontext von Großlagen (*DP* 8/1993: 192). Taktisches Vorgehen wird vermehrt justitiabel, wie Gerichtsurteile zu polizeilichen taktischen Maßnahmen im Kontext von Demonstrationen zeigen. Nicht zuletzt wird hier das Brokdorf-Urteil genannt []. Auch kann die Anwendung des Verhältnismäßigkeitsprinzips vor Gericht verhandelt werden [].

Die Polizeiführer müssen mit einer kritischen gerichtlichen Prüfung ihrer taktischen Maßnahmen rechnen. An einer Reihe von Gerichtsurteilen zeigen die PFA-Dozenten Bahr und Dautert, wie die zunehmende Bereitschaft der Gerichte, polizeiliche Maßnahmen als belastende Aktionen zu definieren (siehe auch Roos in *BP* 2/1990: 15), sich auf die taktische Konzeption niederschlagen müsse: "Die aktuelle Rechtsprechung läßt erkennen, daß die Polizei im Rahmen ihrer Maßnahmenkonzeption die 'Einheit von Taktik und Recht' wahren muß; d.h. daß die polizeitaktischen Maßnahmen den erkennbaren 'Stempel der Rechtmäßigkeit' tragen müssen" (Bahr/Dautert 1992: 79).

Angesichts des Urteils des Bremer Verwaltungsgerichts vom 5. Dezember 1988, das Zweifel an der Rechtmäßigkeit der polizeilichen Bildaufnahmen und der einschließenden Begleitung einer friedlich verlaufenen Demonstration durch Polizeiketten hegte, stellt Roos (*BP* 2/1990: 15) einen Bedeutungszuwachs der Rechtsprechung fest: Die Polizei müsse sich bei ihrer Vorbereitung hinsichtlich ihrer taktischen Vorgehensweise mehr noch als bisher an dem Tenor der Rechtsprechung orientieren. Dabei stellt er Nachholbedarf bei seinen Kollegen fest: Die Grundsätze der Brokdorf-Entscheidung und des Volkszählungsurteils schienen - so Roos (*BP* 2/1990: 15) - bei den Taktikern noch nicht mit der wünschenswerten Selbstverständlichkeit umgesetzt zu werden.

Andererseits werden Gesetze (wie die Regelungen von Ton- und Bildaufnahmen der Polizei oder von Vorkontrollstellen) teilweise unter rechtlichen 'Bauchschmerzen' so gedeutet, daß sie zu operativen Effektivitätsüberlegungen passen. Effektivität rangiert hier vor Rechtmäßigkeit; was zählt, ist der polizeiliche Einsatzerfolg, dessen Effektivitätskriterien Störungsvermeidung, Ordnungswahrung und Strafverfolgung sind.

Ein anderer Weg, das deklarierte Primat des Rechts zu umschiffen, ist die Aufweichung des (bisweilen) einsatztaktisch hinderlichen Legalitätsprinzips, wie am Beispiel des Vermummungsverbots gezeigt wurde.[79] So war auch einem Befragten des BGS kein Fall im

---

78 Siehe Kapitel VIII, Abschnitt 2.2.

79 Ein anderes Beispiel für die Aufweichung der rechtlichen Determinierung ist der polizeiliche Umgang mit Sitzblockierenden. Hier plädiert beispielsweise Kniesel für eine Anwendung der aus dem Verwaltungsrecht stammenden Formel der Verwaltungsaktsakzessorietät. Die Blockade solle von der Polizei solange kontrolliert zugelassen werden, bis die Grenze zur Unfriedlichkeit gemäß Artikel 8 I GG überschritten werde und die Polizei die Auflösung verfüge (Kniesel in *DP* 3/1992: 55 f.). Werde die Versammlung aufgelöst, impliziere dies (so die Verwaltungsaktakzessorietät) automatisch die Verwerflichkeit und damit die Strafbarkeit der Blockade. Den Vorwurf, mit der Rechtsfigur der Verwaltungakzessorietät der Polizei die Definitionsmacht (und damit Raum für polizeiliche Willkür) über das Strafrecht einzuräumen,

Zuständigkeitsbereich des GSP Ost bekannt, bei dem bei einer Vermummung sofort eingeschritten worden sei; es sei immer nur dann eingegriffen worden, wenn die Vermummung den Übergang zu gewalttätigen demonstrativen Aktionen befürchten ließ.[80] Selbst erstaunt von seiner Feststellung, resümierte er: "Also, offenbar wird dieses Vermummungsverbot nicht unmittelbar durchgesetzt" [].

Um diese beiden widersprüchlichen Tendenzen doch noch aufzufangen, gibt es für die Polizei nur einen Weg - den der Polizeipolitik: Das Gesetz muß so geändert werden, daß es zu den taktischen Erfordernissen paßt. Deshalb fordern Polizeiführer mehr polizeiliche Kompetenzen im VersG, wie zum Beispiel eine klare Befugnis, Kontrollstellen einzurichten (Manthey 1993b: 93). Das Recht soll also keinen Bedeutungsverlust zugunsten der taktischen Aspekte erleiden, das würde einer legalistischen Einsatzphilosophie widersprechen, sondern die Einheit von Recht und Taktik soll gewahrt bleiben, indem die polizeiliche Praxis legalisiert wird.

### 3.7 Die Polizeidienstvorschrift 100 'Führung und Einsatz der Polizei'

Wichtigste Instruktionsquelle der taktisch-operativen Handlungslogik für Polizeiführer ist die schon vorgestellte PDV 100.[81] Die PDV und ihr Kommentar sind zwar ebenfalls durchdrungen von der legalistischen Programmierung polizeilichen Handelns, Priorität hat in der PDV aber das taktisches 'Führungsgeschäft'.

Die PDV wirke weniger gängelnd und handlungsrestringierend, unterstrichen die Polizeiführer, als vielmehr handlungsunterstützend und wissensvermittelnd []. Sie sei ein "wichtiges Hilfsmittel" (Mantei in *BP* 10/1990: 4) für den Polizeiführer, indem sie ihm als "Checkliste" (Mantei in BP 10/1990: 4) und als Nachschlagewerk [] diene, insbesondere für die Planung und Durchführung außergewöhnlicher Einsätze []. Die Führungsgrundsätze der PDV meinten die Befragten im Kopf zu haben [], sie seien "in Fleisch und Blut" [] übergegangen. Der Kommentar dagegen sei eher etwas zum Lernen für angehende Polizeiführer []. In dem Kommentar seien Erfahrungen aus dem ganzen Bundesgebiet eingeflossen []. Er werde fortgeschrieben und ergänzt []; die PDV 100 sei also "keine tote Vorschrift" []. Doch mittlerweile sei die Vorschrift "überarbeitungswürdig" [] und der Kommentar veraltet [], die Aktualisierung des Kommentars habe bald nichts mehr mit der Vorschrift zu tun []. Die Vorschrift müsse im Sinne des Brokdorf-Urteils und des aus dem Urteil abgeleiteten polizeilichen Rollenverständnisses ausgelegt werden, so der Leiter des Fachbereichs 'Einsatzlehre' Bahr, der in der zuständigen Kommission mitarbeitet [].

---

thematisiert Kniesel dabei schon selbst. Vgl. Zeitler (1994: 178 ff.). Zur rechtlichen Diskussion des zivilen Ungehorsams siehe Kapitel II, Abschnitt 2.1.

80 Vgl. die oben genannten Aussagen eines Nürnberger Polizeiführers [], daß die Vermummung der Demonstranten, wenn sie mit einer Gewaltandrohung gekoppelt sei, zu sehr 'kleinlichen', sprich repressiven Polizeimaßnahmen führe.

81 Siehe Kapitel V, Abschnitt 2.2.

Drei Hauptfunktionen kann man der PDV 100 laut den Aussagen der Polizeiführer zuschreiben.

Erstens ist sie "Richtschnur" [] und "Handwerkszeug" [] des Polizeiführers. Sie prägt polizeiliches Führungshandeln, weil sie von den leitenden Beamten verinnerlicht wird []. Im Falle von Einsätzen, in denen der Polizeiführer die Vorschrift mißachtet hat und dies zu offenkundigen Versagen im Einsatz geführt hat, kann dieser Fehler unter Umständen disziplinarrechtliche Folgen für ihn mit sich bringen [].

Die zweite Funktion der PDV ist die Sammlung und Auswertung von Einsatzerfahrungen [], die allerdings nicht systematisch vonstatten geht.[82]

Die dritte Funktion der PDV ist die Schaffung von Kompatibilität und Einheitlichkeit der verschiedenen geschlossenen Einheiten der lokalen Behörden, der Bereitschaftspolizeien der Länder und des BGS. Die PDV gibt ein "Sprachregelwerk" [] für Polizeiführer aller Bundesländer vor. Diese einheitliche Fachsprache [] ist die notwendige Bedingung für Kommunikation, Koordination und Kooperation zwischen den geschlossenen Einheiten verschiedener Länder in einem Einsatz. Die PDV 100 standardisiert nicht nur das taktische Vokabular, sondern sie hilft - auch dank der Führungsgrundsätze - die taktischen Linien der Länderpolizeien zu vereinheitlichen, behauptete ein Befragter aus Leipzig []. Doch dafür biete die PDV zuwenig feste Anordnungen und zuviele "Allgemeinplätze" [] der Führungs- und Einsatzlehre, kritisierte ein anderer interviewter Polizeiführer. PDV (Vorschrift und Kommentar) seien zu allgemein gehalten []. Weil die Vorschriftenkommission Kompromisse zwischen den Länderpolizeien habe schließen müssen, habe man sich bemüht, sich in taktischen Dingen nicht festzulegen []. Das Resultat sei ein "Wischiwaschi von Selbstverständlichkeiten" []. Ein anderer Befragter sprach in diesem Zusammenhang gar von "Binsenweisheiten" [].

Trotz aller Kritik könne - so ein Polizeiführer - die Bedeutung der PDV [] nicht hoch genug eingeschätzt werden. Es gäbe "kein vergleichbares Standardwerk polizeilicher Vorschriften" (Bernhardt in *BP* 10/1990: 22). Ein Befragter nannte die PDV 100 das "Gebetbuch" [], ein anderer gar die "Bibel" [] für die Bewältigung von Einsatzlagen. Diese Ambivalenz der Bedeutung der PDV als Determinante polizeilichen Handelns - zwischen Banalität und unverzichtbarem polizeilichen "Einmaleins" [] - drückt sich wohl in der Aussage eines Interviewten aus, der die PDV 100 als "eine (...) der besten Polizeidienstvorschriften überhaupt" [] bezeichnete, nur kein Mensch lese sie, und dann fügte der Beamte hinzu, er auch nicht.

---

82 Siehe auch Kapitel VI, Abschnitt 3.7 und Kapitel VIII, Abschnitt 2.4. Der Frankfurter Polizeiführer Bernhardt forderte, die PDV durch praktikable Beispiele zu ergänzen (*BP* 11-12/1990: 31).

## 4 Politische und bürokratieinterne Vorgaben

Nachdem in den Abschnitten 1 und 2 dieses Kapitels die Ressourcenseite und in Abschnitt 3 die rechtlichen Konditionen polizeilichen Handelns aus der Perspektive der Polizeiführer referiert worden sind, sollen in diesem Abschnitt die politischen Restriktionen auf polizeiliches Handeln - wiederum aus der Sicht der Polizeiführer - vorgestellt werden. Je stärker sich politische und behördeninterne Vorgesetzte einmischen, desto stärker verengt sich der Entscheidungs- und Handlungsspielraum des Polizeiführers.

### 4.1 Vorgaben der politischen Führung

Politische Vorgaben auf die Einsatzleitung seien "eine sehr heikle Geschichte" [], leitete ein befragter Polizeiführer sein Statement zu dieser Frage ein. Heikel ist die Frage deshalb, weil politische Vorgaben ein wichtiger Indikator für die politische Instrumentalisierbarkeit der Polizei sind. Zum einen verletzt die Herrschaftsinstrument-These das 'institutionelle Selbstvertrauen' der Polizei. Sie erscheint nur noch als willfähriges, fremdgesteuertes Instrument der Politik und nicht als selbstbewußte, eigenständige Institution.[83] Zum anderen besitzen politische Order auch für die Politiker oftmals den Touch des Illegitimen. Erinnerungen an die Volkspolizei in der DDR oder - noch schlimmer - an die Gestapo in der Nazi-Zeit werden geweckt. Denn polizeiliches Handeln ist - das ist nicht nur polizeilicher Grundsatz, sondern auch verfassungsrechtlich (Artikel 20 III GG) vorgeschrieben - an Recht und Gesetz gebunden, und nicht an den Willen einer Partei oder eines Führers. Diese legalistische Programmierung garantiert eine gewisse Interventionsabstinenz der politischen Führung. Die deutsche Polizei ist, vergleicht man sie mit der italienischen, der französischen oder der schweizerischen Polizei (della Porta 1998, Fillieule/Jobard 1998, Wisler/Kriesi 1998), in ihrer Entscheidungsfindung von der Politik relativ unabhängig. **Das taktische 'Einsatzgeschäft' ist eine Angelegenheit der Polizeiführer, der Einsatzleiter - und nicht der Politiker:** "(...) denn der Vorsitzende der Lufthansa fliegt den Jumbo auch nicht" []. An diese Arbeitsteilung, die taktische Führung des Einsatzes in die Hand der Polizei einerseits und das **Primat der Politik** bei der Setzung der allgemeinen politischen Rahmenbedingungen andererseits, scheinen sich - glaubt man den Befragten - die Politiker auch weitgehend zu halten (vgl. Heinsen 1993c: 74). Bahr beispielsweise schätzt angesichts der Ecknormen der Verfassung "den Bewegungsspielraum für (unterschiedliche) politische 'Vorgaben' an die Polizei" als gering ein (*BP* 3/1989: 89). Gleichwohl müssen politische Bindungen bei der Durchführung polizeilicher Maßnahmen beachtet werden (Walter in *DP* 8/1993: 192).

Manche der Befragten halten die Einflußnahme des politisch vorgesetzten Ministers für selbstverständlich und legitim, solange dies im Rahmen des Rechts geschieht []. Ein Polizeiführer aus Nürnberg: "Es ist ganz selbstverständlich: Das Innenministerium, die Polizeiabteilung im Innenministerium ist die oberste Führungsinstanz der Polizei. Das ist ja nicht so, daß wir feindliche Brüder sind. Das Innenministerium ist ja nicht die feindliche Macht, und wir sind also die ständig vom Innenministerium Gedrückten und Verfolgten" []. Die Einmischung ins taktische Geschäft überschreitet aber dann doch die Kompetenzgrenzen

---

83 Siehe Kapitel IX, Abschnitt 2.4.

der Politiker, gegen die sich Polizeiführer wehren: "Eingriffe in den Ausfüllungsrahmen, sprich in die Einsatztaktik (...), müssen wir uns jedoch verbitten" (Bernhardt in *BP* 11-12/1990: 25; ähnlich Gerbert in *SPFA* 2/1991: 21). Die politische Verantwortung für den Rahmen polizeilichen Handelns, also für Organisation, Ausstattung, Ausrüstung, Ausbildung, Besetzung der Führungspositionen, bleibt bei den Landesregierungen (Heinsen 1993c: 69), nicht aber die Verantwortung für das taktische 'Einsatzgeschäft': "Das taktische Verhalten vor Ort muß aber einzig und allein in der Verantwortung der Polizei bleiben, die nach Recht, Gesetz, Verhältnismäßigkeitsgrundsätzen und Erfahrungen unter Beachtung der bewährten Erkenntnissen der Führungs- und Einsatzlehre ihre Aufgaben wahrzunehmen hat" (Heinsen 1993c: 69). In ihrem Zuständigkeitsbereich fordern Polizeiführer Eigenständigkeit und Eigenverantwortlichkeit - nach Maßgabe des rechtlichen Rahmens (Heinsen 1993c: 68): "Weisungen von politisch verantwortlichen Regierungen oder sonstigen Mandatsträgern sind (...) nur im gesetzlichen Rahmen denkbar und beachtlich" (Heinsen 1993c: 68).[84]

Generell gilt die Regel: **Je politisch brisanter und öffentlichkeitswirksamer ein Einsatz ist, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, daß sich regierende Politiker** (das sind vor allem die Dienstherren, die Innenminister, oder deren Staatssekretäre) **in die Einsatzplanung einmischen** []. Das heißt, Politiker können sich in die Einsatzleitung einmischen, tun dies zumeist aber nicht. Normalisiert sich das Protestgeschehen im Laufe der Zeit, nimmt auch die Politisierung der Einsätze und damit die Interventionswahrscheinlichkeit der politisch Verantwortlichen ab. Die Eigenständigkeit der Polizei gegenüber der Politik steigt mit zunehmenden Grad der Normalisierung und Routinisierung des Einsatzgeschehens. Die Unabhängigkeit der Polizeiführung von den Politikern ist jedoch nur temporär; sobald ein Innenminister meint, er müsse sich einmischen, kann er dies tun.

Auf welchen Wegen nehmen regierende Politiker Einfluß auf die Polizei? Im Vorfeld von brisanten Einsätzen passiert es, daß der Innenminister den Behördenleiter und den Polizeiführer einlädt und sich das Einsatzkonzept und die Lagebeurteilung erläutern läßt. Daß ein Minister oder ein ministerieller Spitzenbeamter als Teil der Führungsstruktur während des Einsatzes im Führungsstab sitzt, kam in der Praxis der Befragten jedoch bislang nicht vor []. Das wäre auch der "Alptraum jedes Polizeiführers" [], so ein Nürnberger Befragter.[85] Daß Politiker aber den Führungsstab und den Polizeiführer während des Einsatzes besuchen und sich über das Einsatzkonzept und die Lageentwicklung informieren, ist durchaus möglich und auch üblich []. Bei brisanten Einsätzen stattet nicht unbedingt der Minister, sondern (eventuell) nur der Leiter der Polizei- oder Sicherheitsabteilung des LMI oder (in Sachsen) der Landespolizeipräsident aus dem Ministerium dem Stab einen Besuch ab.

---

84 Auffällig ist, daß in den Interviews der Einfluß der Politik relativiert und die gute Zusammenarbeit betont wird. In den Fachzeitschriften dagegen liest man dagegen häufig Klagen über zu starkes 'Hineinregieren' seitens der Politiker: "Die Polizeiführer des Bundes und der Länder mußten in unterschiedlichen, politisch gewollten Verhaltensrahmen die Lage bewältigen. Daß dabei sinnvolle Taktik zuweilen übergeordneter Strategie weichen mußte, sei hier durchaus kritisch angemerkt" (*BP* 6-7/1991: 130). Siehe auch Kapitel IX, Abschnitt 2.4.

85 In Wackersdorf - nach der Meinung eines Nürnberger Befragten "eine hochpolitische Geschichte" [] - seien häufig "Ministeriale" [] vorort gewesen.

Eine direkte Einflußnahme des Ministeriums in taktische Angelegenheiten ist also möglich, aber selten. **Weisungen** im Sinne von konkreten Vorgaben - so die Düsseldorfer Befragten einstimmig [] - hätten sie noch nicht erlebt.[86] Der Düsseldorfer Polizeipräsident: "Ich habe über die Entwicklung (des Einsatzes, M.W.) berichtet, aber nie im vornhinein berichtet, was ich zu tun gedächte. Er (der Innenminister; M.W.) würde damit in eine Verantwortung genommen, die er gar nicht tragen kann. Er ist also der Chefverwalter der Polizei, aber er ist nicht der Polizeioperateur. Das hat er nicht gelernt, und so weit geht seine Verantwortung auch nicht" [].

Wenn ein Politiker angesichts der Brisanz eines bevorstehenden Einsatzes meint, sich einmischen zu müssen, dann nimmt er Einfluß auf die generelle Strategie des Einsatzes, wie zum Beispiel auf die Einschreitschwelle und nicht auf das konkrete taktische Einsatzgeschäft [].[87] Dieses "Verkünden von Erwartungshaltungen" [] klingt dann so: "Ich möchte nicht unbedingt sehr viel Polizei sehen, ich möchte nicht, daß sofort eingeschritten wird; ich möchte ein bißchen Toleranz haben, das Thema ist brisant" []. Oder simpler ausgedrückt: "Daß mir da fei ja nichts passiert, oder: nicht wieder wie das letzte Mal" []. Doch auch solche Wünsche bringen Polizeiführer in eine Zwangslage, wie die Kommission zur Reform der niedersächsischen Bepo in ihren Befragungen festgestellt hat, weil der taktische Handlungsspielraum dadurch verengt wird: "Auch wenn uns kein Fall direkter Einflußnahme bekannt ist, verkennen wir nicht, daß durch unbedachte öffentliche Äußerungen ein erhöhter Erwartungsdruck auf die Einsatzleitungen ausgeübt wird, der sich negativ auf eine flexible Einsatztaktik auswirkt" (Reformkommission 1992: 13).

Das Innenministerium kann als oberste Führungsstelle zwar Weisungen geben; diese Weisungen müssen sich allerdings im Rahmen des Rechts bewegen. Ein Beispiel für eine solche bindende Vorgabe ist die Anordnung des bayerischen Innenministeriums an alle

---

86 Komplementär hierzu gilt für den (damaligen) Innenminister von NRW Schnoor der Grundsatz, nie Einzelanweisungen für Einzeleinsätze zu erteilen (in: Gewerkschaft der Polizei (Hg.) 1988: 32).

87 Eine nicht unbedeutende Variable scheint hier auch das politische Temperament des Ministers oder des Ministerpräsidenten zu sein, wie ein Befragter aus Nürnberg erzählte: "Schauen Sie, es gibt (...) einen ganz klassischen Fall, der inzwischen historisch ist, also auch völlig unverfänglich. Es gab in München eine Wahlkundgebung mit Franz Josef Strauß, bei der Gegendemonstranten, ich glaube, seinerzeit erstmals diese Stoppt-Strauß-Schilder gezeigt haben, diese Verkehrzeichen, rot, Stoppt-Strauß, hinten draufgehalten. Unser damaliger Landesvater war darauf höchst erbost und hat den zuständigen Polizeiführer des Polizeipräsidiums München, das war damals der Vizepräsident, hat er angewiesen, die Leute, die diese Schilder zeigen, entfernen zu lassen, sie festzunehmen unter Umständen. Genau kann ich es nicht sagen, aber es ging darum, die Schilder sollten entfernt werden. Und der zuständige Polizeiführer dieses Einsatzes, war also eine Großkundgebung im Wahlkampf, hat gesagt, Herr Ministerpräsident, nach dem Versammlungsrecht ist das unzulässig, die dürfen das, das ist weder strafbar noch stören sie die Versammlung so, daß (...) es einen Ausschließungsgrund gäbe, ich habe keinen Handlungsspielraum, ich habe keine Rechtsgrundlage. Daraufhin hat der (...) Ministerpräsident den Polizeiführer ablösen lassen, hat ihn durch einen ersetzt, der nicht so viele Skrupel hatte, und der hat dann die Stoppt-Strauß-Schilder entfernen lassen. Was auch zu keinen rechtlichen Konsequenzen geführt hat, irgendwie läßt sich das dann im nachhinein sicher auch begründen. Ich meine, man kann, der Ermessensspielraum, die Auslegungsbreite bei bestimmten Störungsbegriffen sind natürlich relativ zu sehen" []. 

Polizeibehörden des Landes im Jahr 1992, im Rahmen von Vorbereitungsveranstaltungen der Gegner des Weltwirtschaftsgipfels (WWG) von ihrem Anwesenheitsrecht nach § 12 VersG[88] Gebrauch zu machen. Auf diese Weise wird eine einheitliche Linie geschaffen, wie mit den Protestierenden gegen den WWG umzugehen ist. Ziel der Staatskanzlei und des Innenministerium sei es gewesen - so ein Befragter - einen störungsfreien Ablauf des international bedeutsamen und öffentlich brisanten Ereignisses zu garantieren [].

An diesem Beispiel kann man auch erkennen, auf welchem Wege das Ministerium Einfluß nimmt. Nicht der Minister oder sein Staatssekretär - so weit lehne sich die Politik nicht aus dem Fenster, meinte ein Befragter [] -, sondern die jeweilige Polizei- beziehungsweise Sicherheitsabteilung des Ministeriums leiten solche Vorgaben in mündlichen Besprechungen weiter, beispielsweise bei Treffen mit den Sachgebietsleitern der Polizeipräsidien (in Bayern, ähnlich in Sachsen []). Diese geben sie wiederum an die Polizeidirektionen weiter. In Bayern (ähnlich in Sachsen) dient die Mittelinstanz, das Polizeipräsidium, auch der Verbindung zwischen Ministerium und Polizeidirektion. Eine direkte Kommunikation unter Umgehung des hierarchischen Dienstweges findet nicht statt.[89] In Ländern wie NRW, in denen es politische Polizeipräsidenten gibt, kann das Ministerium über den Präsidenten Einfluß ausüben.

Neben den konkreten Weisungen gibt auch **allgemeine politische Vorgaben** des Ministeriums, wie die 24-Stunden-Regel, die bayernweit Gültigkeit besitzt. Nach dieser Regel muß ein besetztes Haus von der Polizei innerhalb von 24 Stunden nach Bekanntwerden der Besetzung geräumt werden. Leitlinien, wie die 24-Stunden-Regelung, werden an der "Nahtstelle Polizei und Politik" [] entworfen. Das politische Gewicht dieser Nahtstelle zwischen Politik und Polizei scheint zugenommen zu haben, wie der leitende Polizeibeamte Schult kritisiert. Er beklagt, daß die Ministerialverwaltung das Primat der Politik, das eigentlich der Legislative und der Regierung zukomme, immer stärker okkupiert habe und somit der Polizeiführung durch unmittelbares Weisungsrecht den Raum für eigenverantwortliches Handeln verenge. Dieser Zustand ließe viele Polizeiführer resiginieren (Schult in *DP* 9/1992: 216).

Vorgaben müssen nicht gegen den Willen der Polizeiführung durchgedrückt werden - im Gegenteil: Die 24-Stunden-Regel wird auch von Polizeiführern für richtig gehalten []. Ein Leipziger Befragter würde es gutheißen, wenn es zu brisanten Anlässen, wie Hausbesetzungen, Leitlinien des Ministeriums gäbe [], die dann der Polizeiführung eine gewisse Handlungssicherheit vermittelten.

---

88 § 12 VersG lautet: "Werden Polizeibeamte in eine öffentliche Versammlung entsandt, so haben sie sich dem Leiter zu erkennen zu geben. Es muß ihnen ein angemessener Platz eingeräumt werden." Problematisch an dieser Regelung ist die mögliche Beeinträchtigung der Versammlungsfreiheit der Teilnehmer. Diese können sich durch die Anwesenheit von Polizisten eingeschüchtert fühlen und werden im schlimmsten Fall deshalb auf die Ausübung ihrer Versammlungsfreiheit verzichten (vgl. Kniesel 1992: 477 f.).

89 Oder nur in Ausnahmefällen, wie zum Beispiel bei den für die Polizei unerwartet ausgebrochenen Randalen in Leipzig-Connewitz 1992, als man den Kommunikationsumweg über das Polizeipräsidium kurzschloß und Polizeidirektion und Ministerium direkt miteinander verhandelten [].

Im Untersuchungszeitraum 1989 bis 1993 boten die Aktionen von Rechtsradikalen brisante und öffentlichkeitswirksame Einsatzanlässe. Analog zu 1968, als vermehrt 'ungeordnete' Demonstrationen aufkamen, mußte sich die Polizei auf ein neues Phänomen einstellen und machte in dieser Lernphase Fehler. Rechtsradikale Protestaktionen sind angesichts der nazistischen Vergangenheit der Bundesrepublik ein besonders sensibles und brisantes Thema. In den Augen der politisch Verantwortlichen steht das Ansehen Deutschlands im Ausland auf dem Spiel (vgl. Zachert in *DP* 11/1992: 272). Deshalb wurden Leitlinien, wie die Polizei zu agieren haben, 'von oben' herausgegeben - und zwar von einigen Landesinnenministerien und vom UA LEX. Die Vorgaben und Leitlinien aus den vorgesetzten Ministerien sind für die unterstellten Behörden obligatorisch. Der UA LEX hat hingegen keine Kompetenzen, den Polizeibehörden bindende Vorgaben zu machen, aber er kann Empfehlungen geben. Die praktische Relevanz solcher Papiere mag relativ gering sein, öfter meinten Befragte in den lokalen Polizeibehörden, sie bekämen so viel Papier auf den Schreibtisch [] und außerdem hätte der UA LEX keine Weisungskompetenz. Ich vermute allerdings, daß die Bedeutung einer solchen Leitlinie in ihrer Funktion als Orientierungshilfe für die Polizeiführer nicht zu unterschätzen ist.[90]

Ein weiterer Weg der Einflußnahme kann über die Personalbereitstellung und Personalpolitik laufen. Neben den mehr oder weniger vagen Vorgaben im Vorfeld des Einsatzes kann das Ministerium Einfluß auf die personelle Verstärkung der Einsatzorganisation nehmen. Denn in Sachen **Kräftebereitstellung** hat das LMI die Entscheidungsmacht.[91] Es kann passieren, daß bei einem großen Einsatz ein 'Ministerieller' den Führungsstab des Einsatzleiters besucht, sich informieren läßt und dann dem Polizeiführer des Einsatzes im Falle einer unerwartet eskalierenden Auseinandersetzung weitere 'kräftemäßige' Unterstützung zusagt []. Der politische Einfluß auf die Polizeiführung muß also nicht immer restriktiv angelegt sein, sondern kann auch unterstützend wirken.

Ferner kann das Innenministerium im Vorfeld fordern, daß der Einsatz von einer höheren Ebene aus, zum Beispiel vom Polizeipräsidenten, anstatt vom Leiter der Polizeidirektion geführt wird. Doch meist wissen die Polizeibehörden aufgrund von Erfahrungen selbst, auf welcher Ebene der Einsatz zu leiten ist; Anweisungen von oben braucht es daher nicht. Im extremsten Fall könnte das Innenministerium den Polizeiführer auswechseln (Heinsen 1993c: 71). Daß dies während eines Einsatzes geschieht, ist sehr unwahrscheinlich.

Im Gefolge von fehlgeschlagenen Einsätzen, die in die öffentliche Kritik geraten sind, muß die Polizeiführung diesen Einsatz verantworten; das bedeutet im extremsten Fall den Rücktritt beziehungsweise die Entlassung des Behördenleiters.[92]

---

90 Siehe Kapitel VIII, Abschnitt 2.5.2.

91 Siehe Kapitel VI, Abschnitt 3.3.

92 Beispielsweise wurde der demonstrationsunerfahrene Polizeipräsident von Oberpfalz/Niederbayern Herrman Friker versetzt, nachdem nach Ansicht des Staatsministeriums einige Polizeieinsätze im Kontext von Anti-WAA-Demonstrationen schiefgegangenen sind.
Nach den Auseinandersetzungen zwischen Polizei und Punkern im Kontext der sogenannten Chaos-Tage in Hannover am ersten August-Wochenende 1995 trat nach heftiger öffentlicher Debatte am 25. August der Polizeipräsident Herbert Sander (ein Verwaltungsbeamter, nicht der

Mißlungene Einsätze werden in der Öffentlichkeit nicht nur der Polizeiführung, sondern auch dem politisch verantwortlichen Innenminister zur Last gelegt, weshalb der (damalige) Innenminister Schnoor seine Position gar mit dem "Sitz auf einem Pulverfaß" (*SPFA* 4/1989: 14) verglich.[93] Für einen Innenminister gibt es nun zwei Möglichkeiten, die Rücktrittsgefahr zu minimieren: Die erste ist, bei brisanten Einsätzen selbst in die Einsatzleitung direkt "hineinzuregieren" (Murck in *SPFA* 4/1989: 99) und die Polizei möglichst straff zu führen, was sich aber angesichts der fehlenden Einsatzerfahrungen der Politiker kontraproduktiv auswirken kann. Die zweite Möglichkeit ist der elegantere Weg: Die politische Verantwortung wird auf einen Amtsträger abgeschoben. Für diese Sündenbockfunktion eignen sich vornehmlich politische Beamte, wie zum Beispiel die Polizeipräsidenten in NRW. Der Innenminister übertrage die politische Verantwortung auf den Behördenleiter, den er bei erfolglosen Einsätzen vom Dienst suspendieren könne, mutmaßte ein Befragter []. Damit bleibt dem Minister erspart, selbst zurücktreten zu müssen. Wenn sich mancher Innenminister angesichts der Unwägbarkeiten des Einsatzgeschehens auf einem Schleuderstuhl wähnt, dann ist es nicht verwunderlich, wenn Polizeipräsidenten als 'politische Blitzableiter' gebraucht werden. Laut einem Befragten aus Leipzig scheint es derzeit eine von den Innenministerien favorisierte Tendenz zu geben, Spitzenpositionen in der Polizei vermehrt mit politischen anstatt mit Lebenszeitbeamten zu besetzen [].[94]

**Langfristig angelegte Personalpolitik** ist ein indirekter, aber doch sehr bedeutender Weg der Einflußnahme auf die Polizeiführung. Bei der Besetzung von Spitzenpositionen, wie dem Polizeipräsidenten oder dem Leiter der lokalen Polizeibehörde, spielt auch das Parteibuch der Polizeiführer eine Rolle.[95] Resultat einer solchen Personalpolitik ist ein weitgehender

---

Einsatzleiter) zurück. Am selben Tag wurde auch ein Untersuchungsausschuß im Landtag eingerichtet. Die CDU-Opposition im Landtag forderte (erfolglos) den Rücktritt des Innenministers Glogowski. Zu den Ereignissen siehe *Süddeutsche Zeitung* vom 12. August 1995, Holziger (1995) und Geiling (1995) und die Beiträge von Rolf Gössner, des Gesamteinsatzleiters Wiedemann und des beteiligten Hauptkommissars Lütkemeyer in der *Polizei-heute* (Heft 4/1996: 110-134). Die seit 1982 alljährlich am ersten August-Wochenende stattfindenden Chaos-Tage werden von bundesweit anreisenden Punkern genutzt, um Musik zu hören, Drogen zu konsumieren und in der Stadt zu randalieren.

Auch starker politischer Druck der Öffentlichkeit konnte den Magdeburger Polizeipräsidenten Antonius Stockmann nicht zum Rücktritt bewegen; er genoß die politische Rückendeckung des Innenministers. Die Kritik bezog sich auf einen mißlungenen Polizeieinsatz gegen randalierende rechtsradikale Jugendliche und Hooligans am Himmelfahrtstag 1994 (dem 12. Mai). Stockmanns Entlassung erfolgte erst am 10. August 1994 - nach dem Wechsel der Landesregierung. Zu den Ereignissen in Magedeburg siehe Gottschlich (1995) und - aus der Sicht der Einsatzleitung - Polizeidirektion Magdeburg (*BP* 7/1994: 390 ff.).

93 Grund für diese Äußerungen Schnoors dürfte der Skandal des mißlungenen Polizeieinsatzes zur Befreiung der Geiseln im Gladbecker Geiseldrama (am 18. August 1988) sein, den er mit zu verantworten hatte. Bei der Polizeiaktion kam eine Geisel ums Leben.

Prominentes Rücktrittsbeispiel im Untersuchungszeitraum war der Innenminister von Mecklenburg-Vorpommern Kupfer, der nach den rechtsradikalen Ausschreitungen gegen ein Ausländerwohnheim in Rostock-Lichtenhagen im August 1992 zurückgetreten ist.

94 Jüngstes Beispiel ist die Neubesetzung des Posten des BKA-Präsidenten im Frühjahr 1996: Zacherts Nachfolger Ulrich Kersten wird vom Bundesinnenminister Kanther als politischer Beamter eingesetzt (*Frankfurter Rundschau* vom 8. Februar 1996).

95 In NRW besaßen prozentual gesehen mehr Befragte als in Bayern ein Parteibuch der Regierungspartei (siehe Kapitel V, Abschnitt 1). Dies allerdings zu einem landesweiten Trend zu verallgemeinern, wäre zu leichtfertig.

Konsens zwischen Innenministerium und Polizeiführung in der Einsatzphilosophie; Interventionen des LMI vor einem großen Einsatz braucht es da in der Regel nicht mehr. Sowohl der Innenminister und seine Ministerialbeamten als auch die Polizeiführer identifizieren sich mit der einsatzphilosophischen Landeslinie. Weil die regierenden Politiker wissen, daß 'ihre' Polizisten die landesspezifische Einsatzphilosophie internalisiert haben, ist also eine permanente und kleinliche Kontrolle nicht notwendig, um die Polizei 'auf Kurs zu halten'.

In Bundesländern mit einer stabilen Regierung, die über viele Jahre die Regierungsmacht innehält, wie in Bayern oder in NRW, kennen die Polizeiführer die einsatzphilosophischen Wünsche und die "**ungeschriebenen Leitlinien**" [] der politischen Führung, wie es ein Düsseldorfer Polizeiführer ausdrückte. Beispielsweise, führte dieser aus, wisse er, wie das nordrhein-westfälische LMI über rechtsextremistische Aktionen denke: "Und ich weiß zum Beispiel auch, wenn ich jetzt in, angenommen ich hätte hier die Situation, daß sich Leute mit der Reichskriegsflagge, die ja nicht verboten ist, versammeln, und ich würde massiv einschreiten. Selbst wenn das nachher vor dem Verwaltungsgericht nicht haltbar wäre, wüßte ich, daß hier in Nordhein-Westfalen die Devise, die Sie nirgendwo festgeschrieben finden, selbst wenn uns das Verwaltungsgericht im nachhinein die Rechtswidrigkeit bescheinigt, das ist keine Schande" []. Ähnlich ist es in Nürnberg: Sie wüßten, teilten mir zwei Befragte mit, daß das Ministerium von der Polizei erwarte, daß sie Treffen von Rechtsradikalen, wie das in Fulda 1993[96], verhindere [].

Der politischen Führung stehen also einige Möglichkeiten offen, Einfluß auf die Polizeiführung auszuüben. Ob und wie sie das tatsächlich tut, ist eine andere Frage. Herrscht nun dank beständiger politischer Regierungsverhältnisse ein **vertrauensvolles Verhältnis zwischen Politik und Polizei**, dann gibt das Ministerium der Polizeiführung mehr Spielraum, läßt ihr freie Hand, weil die Polizei im Sinne des Ministeriums agiert und das Ministerium sich auf 'seine' Polizei verlassen kann.[97] Aufgrund dieses harmonischen Verhältnisses zwischen polizeilicher und politischer Führung fühlen sich manche Polizeiführer auch weitgehend unabhängig von der Politik.

Eine wichtige Rolle in dieser konsensualen Beziehung zwischen LMI und Polizeiführung scheint - das sagten übrigens auch etliche meiner Interviewpartner - das Phänomen des **vorauseilenden Gehorsams** zu spielen [] (Bernhardt in *BP* 11-12/1990: 25).[98] Der

---

96 Zu den Ereignissen in Fulda siehe Kapitel VIII, Abschnitt 2.5.2

97 Es ist anzunehmen, daß die Polizei auch dann politische Handlungsspielräume gewinnt, wenn die politisch verantwortliche Führung schwach ist. Diese Macht- und Abhängigkeitsverhältnisse zwischen Polizei und Politik werden allerdings erst im Falle von Interessen- und Meinungsverschiedenheiten zwischen beiden Instanzen zu Tage treten.

98 Von diesem Phänomen weiß auch der (damalige) erfahrene Innenminister von NRW Schnoor zu berichten: "Ich habe auch schon polizeiliche Aktionen erlebt, in denen sich Polizeiführer nicht von fachlichen Gesichtspunkten leiten ließen, sondern in einer Art vorauseilendem Gehorsam sich am vermeintlichen politischen Willen ausrichteten" (Schnoor in *SPFA* 4/1989: 16).
Im BGS-internen Arbeitsfeld gibt es ebenfalls politische Vorgaben und vorauseilenden Gehorsam. Wenn beispielsweise der Bundesinnenminister Kanther sage - so ein BGS-Beamter

Polizeiführer meint, daß der Minister den Einsatz in einer bestimmen Weise konzipiert und geführt sehen möchte. Doch vorauseilender Gehorsam widerspricht dem Legitimationsanspruch der Polizei in der Öffentlichkeit. Die Polizei möchte nicht als politisch willfähriges Instrument erscheinen, sondern sich vielmehr als Garant des Rechtsstaates präsentieren. Gerade bei heiklen Einsätzen - forderte deshalb Kube - müsse sich die Polizei vor dem Eindruck des "vorauseilenden Gehorsams" oder scheinbarer politischer Opportunität hüten (Kube in *DP* 5/1990: 100; ähnlich Bernhardt in *BP* 11-12/1990: 25).[99]

In 'stabilen' Bundesländern herrscht ein harmonisches Verhältnis zwischen Polizei und Politik. In Ländern mit wechselnden Regierungsmehrheiten ist dieses Verhältnis weniger gut austariert; einsatzstrategische und politische Diskrepanzen zwischen Polizei und Politik sind hier wahrscheinlicher. Auch in diesem Fall ist die Einsetzung eines politischen Beamten an der Spitze der Polizei für die Politiker ein gangbarer Weg, mittels Personalpolitik politisch loyale Polizeipräsidenten auf die Spitzenpositionen der Polizeihierarchie zu hieven. Der Abstimmungsprozeß zwischen Polizei und Politik ist in Sachsen, wo die CDU 'erst' seit einer Legislaturperiode regiert (zum Zeitpunkt der Interviews 1994), offenbar noch im Fluß. Die sächsische Landesregierung strebt aber an, sich in der langfristigen Polizeipolitik der konservativen "Südschiene" [] von Bayern und Baden-Württemberg anzuschließen und beispielsweise die politische Vorgabe der 24-Stunden-Regel bei Hausbesetzungen durchzusetzen. Das Polizeipräsidium Leipzig vertritt als Mittelinstanz gegenüber der ausführenden Polizeidirektion Leipzig den Willen des Ministeriums, was zu Meinungsverschiedenheiten und Konflikten führen kann.[100] Konfliktverschärfend wirkt ferner die knappe Kräftelage.[101] Aus dem Ministerium kommen dann "kraftvolle Worte" [], zum Beispiel: "(...) wir lassen solche Zustände nicht zu, und Neubesetzungen (von Häusern; M.W.) werden nicht geduldet" []. Doch selbstbewußt kontert der Polizeiführer, daß er diese 'kraftvollen Worte' auch taktisch umsetzen müsse: Er listet dem Ministerium die Kosten dieser Maßnahmen auf; das heißt, er nennt die für die Maßnahmen nötigen Unterstützungseinheiten und die möglichen Konflikt- beziehungsweise Eskalationsentwicklungen mit ihren dauerhaften Solidarisierungseffekten und langfristigen Störungen der politisch-öffentlichen "Atmosphäre" [].

---

- das Asylverfahrensgesetz müsse unbedingt durchgesetzt werden, dann sei das natürlich eine klare politische Vorgabe [].

99 Der Abteilungsleiter im BKA Kube formuliert sein Unbehagen gegenüber dem polizeilichen Opportunismus so: "Bei selbstkritischer Betrachtung muß man die Gefahr sehen, daß (sich; M.W.) die weitgehende Entscheidungsfreiheit der Polizei, die sich im Polizeirecht im Opportunitätsprinzip manifestiert, teilweise in Opportunismus verkehrt. Rücksichtnahmen auf bestimmtes Wählerpotential - seien es Bauern, Fernfahrer oder Stahlarbeiter - unterminieren (bei allem sozialen Verständnis für deren Anliegen) die Rechtsgleichheit. Eine Preisgabe des staatlichen Gewaltmonopols öffnet der Willkür Tor und Tür. Die längere Duldung praktisch rechtsfreier Räume aus politischen oder auch polizeitaktischen Erwägungen kann zu einer Entpolizeilichung in der Sache führen. Der Ausnahmezustand wird nur noch verwaltet, wenn die Ordnungskräfte bei jeder großangelegten Widerstandsaktion unter dem Gesichtspunkt der großen Zahl oder der zu erwartenden Rigorosität der Reaktion von Störern mehr oder weniger kapitulieren" (Kube in *KR* 6/1988: 299).

100 Siehe das in Abschnitt 3.4, Fußnote 72 geschilderte Beispiel von der DGB-Demonstration.

101 Zu den Verhandlungen über die Anzahl der zu unterstellenden Einheiten siehe Kapitel VI, Abschnitt 3.3.

Eine politisch heikle wie spannende Frage ist es, ob es hinsichtlich der Art und Intensität der politischen Vorgaben **Unterschiede zwischen den Bundesländern Bayern, NRW und Sachsen** gibt.[102] "Das wird Ihnen nie einer sagen," antwortete ein Befragter des BGS [] auf diese Frage und vermutete gleich darauf, daß es "in Teilen" wohl so sei. Gerade bei politischen Beamten, wie den Polizeipräsidenten in NRW, spiele die Parteipolitik eine große Rolle, meinte er []. Genauer konnte oder wollte er es dann aber auch nicht spezifizieren. Der Bereich der politischen Vorgaben scheint selbst für die BGS-Beamten, die nicht bei der Vorbereitung eines Einsatzes mitwirken, ein undurchsichtiges Terrain zu sein []. Diese Grauzone gibt folglich auch Anlaß zur Spekulation. Ein Befragter vom BGS, der sich selbst als "Hardliner" [] qualifizierte, vermutete bei liberaleren Innenministern einen höheren Grad der Einmischung in das taktische Führungsgeschäft als bei ihren konservativen Amtskollegen. In den Interviews warfen Polizeiführer der B-Länder den A-Ländern stärkere politische Einflußnahme auf die Polizei vor; und umgekehrt unterstellten leitende Polizeibeamte aus NRW dem bayerischen Innenministerium eine stärkere Einflußnahme: "Ja, da gibt es insofern Unterschiede, als die bayerischen Kollegen gelegentlich erzählt haben, daß die strategische Konzeption im bayerischen Innenministerium, etwa Wackersdorf, ausgedacht worden sei. Das würde hier nicht stattfinden" []. Das relativierte der Befragte sogleich im nächsten Satz und meint, wenn NRW so eine Lage wie Wackersdorf hätte, würden höchstens die "Einsatzleute" [] im Ministerium, sprich in der Polizeiabteilung an der Konzeption mitwirken. Genau das passiert in Bayern aber auch, wenn sich die Abteilungsleiter 'Einsatz' der Polizeipräsidien im Ministerium treffen und neue Einsatzmethoden besprechen.

Doch im Verhältnis von Polizei und Politik geht es nicht nur um die polizeiliche Unabhängigkeit von der Politik; es geht auch darum, wie stark die Politik der Polizei den Rücken stärkt und sich deren Probleme annimmt. Die Nürnberger Befragten werfen sozialdemokratischen Innenministern, wie in Hamburg oder Niedersachsen, mangelnde Unterstützung vor []: "Es gibt also Bundesländer, in denen Kollegen diesen Eindruck von ihrem Ministerium haben, vor allem wenn politisch ganz enorme Spannungen entstehen, wenn also die politische Linie, sagen wir mal, ungeheuer liberal ist, obwohl die Beamten unten tagtäglich bis zum Hals im Dreck stehen, weil sie gegen 1000 Probleme kämpfen, die oben in der ungeheuer abgehobenen Sicht nicht erkannt werden; die fühlen sich dann verfolgt" []. In Bayern schlägt dieses Verhältnis laut der Aussage eines Nürnberger Polizeiführers in das andere Extrem um: "Ich bin gern in Bayern Polizist, das einzigste, was manchesmal ist, während in anderen Bundesländern die Polizei darüber klagt, von ihren Politikern im Regen stehen gelassen zu werden und mit ihren Problemen allein gelassen zu werden, haben wir in Bayern höchstens mal das Problem, daß uns unsere Obrigkeit so liebt, daß wir manchmal von der Umarmung keine Luft mehr kriegen" []. Es gibt also eine gewisse Diskrepanz zwischen Polizei und Politik: Einerseits möchte die Polizei mehr Unabhängigkeit von der Politik und von politischen Pressionen erlangen, andererseits wünscht sie politische Rückendeckung.[103]

---

102 Nochmals muß ich hier betonen: Welche Regierungspartei nun tatsächlich stärker in Polizeiangelegenheiten interveniert, kann anhand der Interviews nicht festgestellt werden. Unterschieden werden muß aber auch die Qualität der Intervention, ob das LMI nun die Polizei eher 'gängelt' oder unterstützt; und es muß differenziert werden, ob die Polizei diese Unterstützung beziehungsweise Vorgabe selbst fordert oder nicht.

103 Siehe auch Kapitel IX, Abschnitt 2.4.

Der Bedarf an Rückendeckung ist vor allem in Zeiten öffentlicher Kritik an Polizeimaßnahmen akut. Allgemein wird es als problematisch betrachtet, wenn die Polizei unter politischen Druck gerät [] (ähnlich Kube in *DP* 5/1990: 100).

Polizeiführer in Landeshauptstädten oder in Stadtstaaten - vermutete ein Polizeiführer aus Leipzig [] - unterständen stärker dem Einfluß der Politiker als in anderen Großstädten.[104] Was beispielsweise die Autonomen im Kommunikationszentrum von Nürnberg, einem örtlichen Konzentrationspunkt der autonomen 'Szene' in Bayern, angehe - so ein Nürnberger Polizeiführer - seien die Nürnberger etwas gelassener und liberaler in der Lagebeurteilung als die Münchner, die immer die Anwesenheit der Polizei bei linksradikalen Veranstaltungen forderten []. Die Polizeidirektion Nürnberg mache dem Ministerium jedoch klar, daß hinter dieser "Verbalgewalt" [] der Autonomen nicht unbedingt immer gleich geplante Straftaten vermutet werden müßten.

Obwohl Polizei in den Verantwortungsbereich des Innenministeriums fällt, hat die **Stadt als Sicherheitsbehörde** (Ordnungsamt) auch gewisse Einflußmöglichkeiten. In Nürnberg macht sie davon kaum Gebrauch, was mit den guten Kontakten der Polizei zum Rechtsreferenten der Stadt begründet wird []. Zwischen Ordnungsamt und lokaler Polizei besteht ein eingespieltes Verhältnis, obwohl Innenministerium und Stadt parteipolitisch in verschiedenen Händen liegen: "Da unser Dienstherr doch in vielen Punkten anderer Meinung ist als die Führung hier im Stadtrat oder hier in der Stadt Nürnberg, stecken wir natürlich immer mitten drin. Aber wir machen (...) unsere Arbeit, wie es ein Polizeibeamter zu machen hat, und lassen uns da nicht vor einen politischen Karren spannen" []. In Leipzig ist die politische Konstellation ähnlich, es herrschte in "Spannungsverhältnis" [] zwischen ('roter') Stadt und ('schwarzem') Land, das beispielsweise zu divergierenden Einschätzungen führte, wie das Hausbesetzerproblem in dem Stadtteil Connewitz zu behandeln ist. Das Land wollte ein harte Linie mittels Polizeigewalt gegen die "Rechtsbrecher" [] fahren, die Stadt wollte den Hausbesetzern "verständnisvoll begegnen" [] und damit eine politische Lösung herbeiführen. In diesem Fall setzte sich die Stadt als Eigentümerin der Häuser durch.

## 4.2 Vorgaben der übergeordneten Behörde und der Behördenleitung

Was im obigen Abschnitt dargelegt wurde, möchte ich nochmals wiederholen und um einen Aspekt erweitern: Das taktische 'Einsatzgeschäft' ist eine Angelegenheit der Polizeiführer, der Einsatzleiter - und nicht der Politiker, der zivilen Behördenleiter oder der übergeordneten Behörde. Ein BGS-Beamter: "Führen tun immer so Leute meiner Couleur, sag ich mal so, das soll keine Selbstbeweihräucherung sein, aber, wo die Fachkompetenz noch am ausgeprägtesten ist ..." [].[105] Auch sonst gilt im Bereich der Vorgaben der übergeordneten

---

104 In einer Landeshauptstadt konzentriert das politische Geschehen und damit auch das Demonstrationsgeschehen eines Bundeslandes. Es ist daher denkbar, daß die politische Brisanz und die räumliche Nähe der Protestaktionen zu den Regierungsgebäuden wiederum den Wunsch der Politiker nach Intervention in die Einsatzleitung verstärken.

105 Leider ist der selbstironische Unterton dieser Aussage aus den geschriebenen Worten nicht zu entnehmen.

Behörde und der Behördenleitung, was oben im Bereich politischer Vorgaben festgestellt wurde: In Nürnberg und in Düsseldorf befinden sich die Dienststellen im guten Einvernehmen miteinander; es gibt keine Differenzen; deshalb sind Vorgaben gar nicht nötig []. Die Zusammenarbeit zwischen den Instanzen ist eingespielt; das Verhältnis bietet kaum Reibungsflächen, wie den Aussagen der Befragten zu entnehmen ist. In Leipzig dagegen ist das (noch?) anders: Da sich die Polizei im Osten 1994 noch in der Aufbauphase befindet, läuft vieles nicht so eingespielt und routiniert ab. Dazu kommt noch, daß zur Zeit der Interviews eine Organisationsreform der sächsischen Polizei diskutiert wurde; Unternehmensberater machten den Vorschlag, das Polizeipräsidium als Mittelinstanz aufzulösen und Teile seiner Aufgaben in das Regierungspräsidium zu verlagern []. Damit wurden Begehrlichkeiten beziehungsweise ein Besitzstandsdenken der Beamten geweckt. Schließlich hat die relativ kurze Regierungstätigkeit der CDU die Polizeipolitik und das Polizeiführungspersonal noch nicht so intensiv durchdringen können, wie dies in Bayern und in NRW geschehen ist. Effekte dieser strukturellen Bedingungen sind Spannungen, die zu offenen Konflikten führen können.[106]

Doch ob es sich nun um 'neue' oder 'alte' Bundesländer handelt, der praktische Einfluß der übergeordneten Behörde hält sich laut der Befragten in Grenzen: Die **Polizeipräsidien** (auf der mittleren Behördenebene **in Mittelfranken und in Leipzig**) redeten nicht in die einsatztaktischen Planungen und Durchführungen der Polizeidirektion hinein []. Das würde sich ein befragter Beamter der Nürnberger Polizeidirektion auch verbitten []: Das Polizeipräsidium lasse sich informieren; es erhalte den Einsatzbefehl und nach dem Einsatz den Einsatzbericht; selten würden Beamte des Präsidiums "höflichkeitshalber" [] zu den Einsatzbesprechungen der Direktion eingeladen. Der befragte Polizeiführer würde im Falle der Einmischung die Einsatzleitung abgeben. Ebenso argumentierte sein Kollege vom Präsidium, der meinte, wenn das Präsidium zuviel Kritik äußern würde, dann könne die Direktion den Einsatz gleich dem Präsidium übergeben []. Formal rechtlich könne sich indes der Polizeipräsident als Dienstvorgesetzter mit Disziplinarhoheit und Weisungsrecht über alle Beamten "ganz schön einmischen" []; er habe schließlich dafür zu sorgen, daß der Dienstbetrieb nach seinen Weisungen und denen des Ministeriums zu laufen habe []. In Leipzig sieht sich der Polizeipräsident dementsprechend auch als Kontrolleur der ihm unterstellten Direktionen: Er sorge gemäß der Rahmenvorgaben des Innenministeriums für die Einheitlichkeit der Linien der Polizeidirektionen in seinem territorialen Zuständigkeitsbereich [].[107] Ein Nürnberger Befragter charakterisierte das Polizeipräsidium als "Mittler zwischen der einsatzführenden Polizeidirektion und dem Ministerium" []. Über diese Mittlerinstanz üben die Ministerien in Bayern und in Sachsen Einfluß auf die lokalen Polizeibehörden aus.[108]

---

106 Siehe das in Abschnitt 3.4, Fußnote 72 geschilderte Beispiel von der DGB-Demonstration.

107 Weswegen er den Interviewer auch bat, ihm Abweichungen und Profilierungsversuche in den nachfolgenden Befragungen von Polizeiführern der Polizeidirektion rückzumelden. Wie brisant diese Frage war, zeigte sich dann in den folgenden Interviews. Ich hatte die Frage nach einer direktionseigenen Einsatzphilosophie noch gar nicht gestellt, da wollte ein Interviewpartner ein Statement zu diesem Punkt abgeben. Hintergrund dieser außerordentlichen Sensibilität war der akute Streit über die Organisationsreform der sächsischen Polizei.

108 Siehe oben Abschnitt 4.1.

Eine wichtige Rolle für die Einsatzplanung spielt die Instanz Polizeipräsidium im Rahmen des Prozesses der Kräfteanforderung. In Leipzig kommt es hier angesichts der dünnen Personaldecke zu einem Verhandlungsprozeß zwischen Direktion, Präsidium und Ministerium.[109]

Welche Rolle spielt nun der **Polizeipräsident einer Kreispolizeibehörde in NRW** bei der Einsatzplanung und -durchführung und damit bei der Festlegung der einsatzphilosophischen Richtung? Vom Abteilungsstab wird ein Gesamteinsatzbefehl erarbeitet, der dann vom Einsatzleiter, einem Polizeivollzugsbeamten, eventuell korrigiert, abgesegnet und anschließend dem Präsidenten zur Unterschrift vorgelegt wird []. Bei brisanten, politisch sensiblen Anlässen werden der Einsatzbefehl und die Leitlinien des Polizeiführers (das ist dann meist der Leiter der Abteilung 'GS', also der ranghöchste Polizeivollzugsbeamte im Präsidium) am Tisch des Präsidenten beraten []. Hier geht es dann um die groben Eckpunkte des Einsatzes, die Leitlinien (die Einsatzphilosophie, die Einschreitschwelle, die Art der polizeilichen Präsenz) und die rechtliche Beurteilung der Lage (der Präsident ist meist ein voll ausgebildeter Jurist) []. Die "Gesamtverantwortung" [] für den Einsatz, insbesondere gegenüber der Regierung und der Öffentlichkeit [], übernimmt der Präsident. Diese reicht bis zur Auswahl der eingesetzten Personen []. Der Polizeipräsident ist also in den Prozeß der Einsatzvorbereitung stark involviert. Doch auch sein Einfluß hat dort Grenzen, wo es um 'handwerklich'-taktische Angelegenheiten geht. Ein Düsseldorfer Polizeiführer: "Aber kein Behördenleiter sollte dem taktischen Führer ins Handwerk pfuschen. Das ist nicht seine Aufgabe" []. Wenn dank einer langen Zusammenarbeit zwischen Polizeiführer und Präsidenten ein Vertrauensverhältnis herrscht, spielt der Präsident während des Einsatzes keine Rolle [], obwohl er - bei brisanten Einsätzen - auch im Führungsstab sitzt []. Diese "einvernehmliche Linie" [] zwischen Polizeiführer und Präsident sei auch deshalb wichtig, damit sich die Behördenführung nach dem Einsatz, wenn dieser in der Öffentlichkeit kritisiert werden würde, nicht "auseinanderdividieren" [] lasse.

Im Fall von kleinen Einsätzen übernimmt ein Inspektionsleiter die Aufgabe des Polizeiführers. In NRW gibt ihm der Leiter der Abteilung 'GS' Leitlinien vor, wenn er ihn (formal im Einsatzbefehl) mit der Einsatzleitung beauftragt. Der Inspektionsleiter erfüllt diesen Auftrag mit einem Durchführungsplan []. Weisungen im Sinne konkreter Vorgaben hat ein befragter Inspektionsleiter vom Präsidenten wie vom Innenminister noch nicht erlebt [].

## 5 Polizeiliche Entscheidungs- und Handlungsspielräume

Die folgenden Abschnitt beschäftigen sich mit der Frage, welche Entscheidungs- und Handlungsspielräume den eingesetzten Polizeibeamten und -führern im Rahmen der rechtlichen und politischen Vorgaben verbleiben. Wiederum ist wichtig, daran zu erinnern, daß die Machtpotentiale und die Handlungspraxis der Polizei davon abhängen, wie die Polizeiführer selbst diese Spielräume wahrnehmen und ausnutzen.

---

109 Siehe Kapitel VI, Abschnitt 3.3.

## 5.1 Entscheidungs- und Handlungsspielräume von Polizeiführer und Führungsstab

Theoretisch können die vorgesetzten Stellen in der politischen und bürokratischen Hierarchie im Rahmen der Gesetze auf die Einsatzleitung Einfluß nehmen. Vorgaben werden allerdings nur im Falle von außerordentlich brisanten und öffentlichkeitswirksamen Anlässen expliziert; in derartigen Fällen ist der Einsatzleiter auch ein ranghoher Polizeibeamter. Ansonsten hat der Polizeiführer in der taktischen Gestaltung - wiederum im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten und Restriktionen (wie Polizeiführer immer wieder betonen []) - einen weitreichenden Spielraum. Dies gilt insbesondere dann, wenn der Polizeiführer der Spitze der lokalen Polizeibehörde, also nicht nicht der Inspektionsebene oder noch einer tieferen Hierarchieebenen angehört.

Der Polizeiführer und sein Führungsstab legen mit der Führungs- und Einsatzkonzeption den strategischen Rahmen für den Einsatz fest []. Die Wahl der Einsatzlinie ist abhängig von der spezifischen Lagebeurteilung.[110] Die Variationsmöglichkeiten bieten ein breites Spektrum an taktischen Optionen zwischen offensiv und defensiv, zwischen einer frühen und einer späten Einschreitschwelle, zwischen klassisch ordnungsstaatlichen Methoden und deeskalativem, kooperativem Verhalten [].

Die fachliche, das heißt taktische Verantwortung trägt der Polizeiführer []. Sein Spielraum hängt auch von seiner "Reputation" [], seinen Einsatzerfahrungen und seinen Einsatzerfolgen ab. Das **Vertrauen** des Behördenleiters in einen ihm untergebenen Polizeiführer verschafft diesem einen größeren Handlungsspielraum; der Polizeiführer kann infolgedessen selbstbewußter und risikofreudiger entscheiden [].

Das Führungsverhalten ist auch von der Persönlichkeit des einzelnen Polizeiführers abhängig. Ein BGS-Beamter meinte, auf Fortbildungsveranstaltungen feststellen zu können, daß jeder Polizeiführer seinen eigenen Stil habe [].

Im konkreten, situativen Interaktionskontext eines Einsatzes beeinflussen eine Reihe weiterer Faktoren, insbesondere die Handlungsweisen der Protestierenden, den Entscheidungs- und Handlungsspielraum der Polizei. Die Handlungen der Polizisten und der Protestierenden sind wechselseitig aufeinander bezogen. Auf diesen Beziehungsaspekt in einer Konfliktkonstellation kann in dieser Arbeit nicht weiter eingegangen werden. Die PDV 100 stellt die allgemeine taktische Forderung an den Polizeiführer, "Handlungsfreiheit zu schaffen und zu erhalten" (PDV 100: 1.1.8.). Insbesondere bei der Abwehr von 'Störern' solle die Polizei Handlungsfreiheit erlangen (PDV 100: 2.5.7.: 1). Sie solle das "Gesetz des Handelns" in der Hand halten (Kniesel in *DP* 8/1989: 238; Walter in *BP* 10/1989: 18). Dabei hilft ihr ein breites Repertoire von Handlungsoptionen und Ressourcen, auf das sie - abhängig von der Lage - flexibel zurückgreifen kann.

---

110 Siehe Kapitel VI, Abschnitt 3.2.

## 5.2 Entscheidungs- und Handlungsspielräume auf der mittleren Führungsebene der Einsatzorganisation

Die mittlere Führungsebene der Einsatzorganisation bilden die Einsatzabschnittsleiter. Man muß hier große und kleine Einsätze unterscheiden. Bei großen sitzt der Polizeiführer meist im Stabsraum; die Abschnittsleiter sind die leitenden Beamten vorort, die dann auch das aktuelle Einsatzgeschehen unmittelbarer als die Beamten im Stab wahrnehmen können [].[111] Je größer die Einsatzabschnitte sind, also je mehr Beamte eingesetzt werden, desto ranghöher ist auch der Abschnittsleiter. Je ranghöher der Abschnittsleiter ist, desto eher ist er fähig, eigenständig zu führen. Ist dem Abschnittsleiter eine komplette Abteilung unterstellt, dann hat er in der Regel den Ratslehrgang an der PFA absolviert und ist folglich als höherer Beamter für Führungsaufgaben formal qualifiziert. Je größer die Einsatzorganisation und je zahlreicher und umfassender die Einsatzabschnitte sind, desto unüberschaubarer wird der Einsatz für die Gesamteinsatzleitung [] und desto länger werden die Informationswege zwischen den Instanzen der Einsatzorganisation []. Aus diesem Grund muß von der Einsatzleitung die Führung zum Abschnittsleiter delegiert und die **Auftragstaktik** (insbesondere bei großen Einsätzen []) gewählt werden. Die Bedeutung der Auftragstaktik wurde von allen befragten Polizeiführern - egal ob diese aus NRW, Bayern, Sachsen stammen oder dem BGS angehören - hervorgehoben (vgl. *BP* 6-7/1991: 130). Denn die **Befehlstaktik**, die alle Einzelheiten der Befehlsausführung regelt, würde zu "Weisungsballast" [] führen und der Flexibilität der Einsatzführung schaden.[112]

Für den Abschnittsleiter gilt eine ähnliche Regel wie für den Einsatzleiter: Je größer der Abschnitt ist, desto unüberschaubarer wird dessen Führung und desto stärker ist der Abschnittsleiter gezwungen zu delegieren. Bis hinunter auf die Zugführer-Ebene können Aufgaben mittels Auftragstaktik delegiert werden [].

Wenn delegiert wird, dann ist wichtig, daß die leitenden Beamten in der Hierarchie unterhalb des Einsatzleiters von der Führungs- und Einsatzkonzeption und der zugrundeliegenden "'Einsatzphilosophie'" (PDV 100: 3.4.1.8.: 51) überzeugt sind und diese auch verinnerlicht haben. Der Abschnittsleiter muß die Einsatzphilosophie umsetzen und "die politische Komponente miteinfließen lassen" []. Deshalb wird eine frühzeitige 'Öffentlichkeitsarbeit nach innen' auch für so wichtig erachtet (PDV 100: 3.4.1.8.: 51).

Der Handlungsspielraum des Abschnittsleiters ist im Einsatzbefehl festgelegt []. Es wird im allgemeinen Auftragstaktik angewandt []. Der Abschnittsleiter hat eine "eine sehr eigenverantwortliche Stellung im Rahmen des vorgegebenen Gesamtauftrages" []. Dies gilt insbesondere für Einsatzabschnitte, die territorial gegliedert sind, wie der Einsatzabschnitt 'Raumschutz'[113]: In einem bestimmten territorial abgegrenzten Bereich übernimmt der Abschnittsleiter mehrere Aufgaben (Schutz der Veranstaltung, Strafverfolgung etc.), die er selbständig erledigt (beziehungsweise erledigen läßt).

---

111 Siehe Kapitel VI, Abschnitt 2.

112 Zum Begriff des Befehls, der Befehlstaktik und der Auftragstaktik siehe Kapitel VI, Abschnitt 1.

113 Zur taktischen Maßnahme Raumschutz siehe Kapitel VIII, Abschnitt 2.1.

Auftragstaktik und Delegation der Entscheidung haben im polizeilichen Einsatzmanagement an Bedeutung gewonnen. Die Auftragstaktik hat dann ein Ende, wenn der Befehl zur Anwendung von physischer Gewalt gegen Personen gegeben wird. Dieser Befehl kann nur vom Polizeiführer kommen []. Ob nun Auftragstaktik oder Befehlstaktik angewandt wird, ist auch von der jeweiligen Lage abhängig. Je brisanter sich die Situation entwickelt, desto enger hält der Einsatzleiter die 'Zügel' in der Hand []. So ist beispielsweise bei 'Staatsbesuchern', die ein 'Bad in der Menge' nehmen wollen, das Gefährdungsrisiko besonders groß: Es könnte zu (außen-)politischen Komplikationen führen. Ein Polizeiführer erzählt von einem derartigen Fall: "(...) beim Gorbatschow-Besuch, da habe ich in einem Abschnitt wirklich minutiös alles vorgegeben, das war der auf dem Rathaus (...) und auf dem Rathausvorplatz. Warum dort so minutiöse Vorgaben? Da fühlte ich mich als Polizeiführer ganz persönlich verantwortlich für diesen Teil des Besuches, denn dort fand das Bad in der Menge statt, und wenn da etwas schief gelaufen wäre, nur daß eine Tomate, ein Ei oder sonst etwas, damals gab es ja auch schon russische Oppositionelle, die in Deutschland wohl auch ein bißchen aktiv waren, wenn da nur mit geworfen worden wäre, dann, denke ich, hätte das enorme politische Konsequenzen gehabt (...)" []."

Der Übergang von der Auftragstaktik zur Befehlstaktik ist fließend []. Es gelten drei Grundsätze. Erstens: Je höher der Beamte in der Hierarchie der Einsatzorganisation steht, desto stärker darf er gemäß der Auftragstaktik handeln []. Zweitens: Je besser sich die Führungsbeamten kennen, desto intensiver wird mit der Auftragstaktik gearbeitet []. Das Vertrauen des Einsatzleiters in die unterstellten leitenden Polizisten, das auf gemeinsamen Einsatzerfahrungen basiert, erleichtert die Realisierung der Auftragstaktik []. Doch oftmals kennt die Einsatzleitung die nachgeordneten Polizeiführer, deren Wissen, Erfahrung und Führungseigenschaften nicht (Lindner in *ZBGS* 3/1991: 8). Die dritte Regel lautet: Je bekannter und vorhersehbarer die Lage ist, desto stärker wird delegiert []."

Die grundsätzliche Haltung der befragten Polizeiführer zur Auftragstaktik ist positiv: "Wir sind schon Anhänger der Auftragstaktik und beharren auch darauf" []. "Und Auftragstaktik paßt eigentlich zu einer modernen Polizei wesentlich besser als die Befehlstaktik" []. Wenn Verbände des BGS der Einsatzleitung einer Landespolizei unterstellt werden, wünscht der Direktor im BGS Bernd Walter die Zuweisung von Einsatzabschnitten, in denen Abschnittsleiter selbständig und eigenverantwortlich handeln können; er kritisiert aber auch, daß das "Prinzip der Auftragstaktik" (*BP* 4/1989: 14) häufig vorgeschoben werde, um eigene Führungsschwächen zu kaschieren (*BP* 4/1989: 14 f.).

Der Effekt der Auftragstaktik, dem untergebenen Polizeiführer mehr Handlungsspielraum zu bieten, ist gleichzeitig der größte Vorteil und der größte Nachteil dieser Verantwortungsdelegation. Auftragstaktik schafft Flexibilität in der Einsatzführung [], vermindert aber die Kontrollmöglichkeiten für den Polizeiführer auf die Einsatzgestaltung: "Auftragstaktik ist die flexibelste Taktik, ist die effizienteste Taktik. Auf der anderen Seite auch eine gefährliche Taktik, weil sie selbstverständlich dem einzelnen Glied Handlungsspielräume einräumt, die auch mal in die falsche Richtung marschieren können" []."

## 5.3 Entscheidungs- und Handlungsspielräume der eingesetzten Polizisten

In den Fachzeitschriften sind kaum Informationen zur Frage der Entscheidungs- und Handlungsspielräume der eingesetzten Polizisten zu finden. In den Interviews habe ich diese Frage so nicht gestellt; im Zentrum meines Forschungsinteresses stehen Polizeiführer und nicht 'einfache' Vollzugsbeamte. Gleichwohl möchte ich auf die wenigen, mir vorliegenden Aussagen von Polizeiführern über die Handlungsspielräume der eingesetzten Beamten eingehen. Zuvor muß eine grundsätzliche Anmerkung zum rechtlichen Rahmen gemacht werden: Der Handlungsspielraum der 'einfachen' Beamten ist im geschlossenen Einsatz aufgrund des Systems von Befehl und Gehorsam in der hierarchischen Einsatzorganisation kleiner als der im Alltag einer Polizeistreife. Das gilt insbesondere beim Kernpunkt polizeilichen Handelns, der Anwendung von Gewalt gegen Personen. So ist der Polizeibeamte gemäß Artikel 62 I Bayerisches PAG verpflichtet, unmittelbaren Zwang anzuwenden, wenn der Weisungsberechtigte dies angeordnet hat. Ausnahmen gelten nur, wenn die Anordnung die Menschenwürde verletzt, wenn sie nicht zu dienstlichen Zwecken erteilt worden ist (Artikel 62 I Bayerisches PAG) oder wenn sie eine Straftat darstellen würde (Artikel 62 II Bayerisches PAG).[114]

Generell ist der Spielraum der eingesetzten Beamten abhängig von der Entwicklung des Einsatzgeschehens. Ein Beamter des BGS berichtet: "Natürlich erhöht sich dieser Entscheidungsspielraum immer dann, je dezentraler der Einsatz sich entwickelt. Wenn also hier, was hier in Berlin durchaus üblich ist und seitens des polizeilichen Gegenüber häufig versucht wird, in, ich sag mal, Kleingruppen tätig zu werden, ist es nicht immer möglich, daß man also Einheiten und Teileinheiten zusammenhalten kann. Man muß Störer, wenn (...) sie in Erscheidung treten und sich eben entfernen, quasi auch begleiten, und damit entsteht ab und an eine Aufsplitterung der eigenen Kräfte. So sehr, daß sich die Entscheidung zum Beispiel über den Zugriff automatisch nach unten verlagert. Daß zum Schluß manchmal der Gruppenführer sagen muß: Und jetzt der! Und dies ist doch schon relativ hoch, insbesondere eben bei solchen dynamischen Lagen, die bei Demonstrationslagen auftreten können und in Berlin auch häufig mal auftreten" [].

---

114 Nach der Einschätzung von Sachverständigen aus der Polizei, die in einem Prozeß um die Rechtmäßigkeit eines Schlagstockeinsatzes bei einer Demonstrationen vor dem Landesgericht Köln geäußert wurde, stellt die Anordnung 'Schlagstock frei' den Einsatz des Schlagstocks nicht in die freie Entscheidung des Beamten: Der Schlagstock müsse also auch eingesetzt werden; dem Beamten bliebe nur eine sehr eingeschränkte Entscheidungsfreiheit, die sich aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz beziehungsweise aus dem Übermaßverbot ergebe (Kausch in *NP* 11/1994: 588).

Insbesondere die Beamten einer Zugriffseinheit, deren Hauptaufgabe in der Verfolgung von Straftätern liegt, haben vergleichsweise große Entscheidungsspielräume; sie können ohne Hinweise ihres Gruppenführers oder Zugführers, bestimmte potentielle oder beobachtete Straftäter selektieren, filmen und ergreifen [].

# VIII Protest policing - Teil 3: Protestdiagnose, Einsatzphilosophie und Einsatztaktik

## 1 Protestdiagnose

Entscheidungs- und Handlungsspielräume von Polizeiführern innerhalb der organisatorischen, materiellen, personellen, rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen sind vorhanden und werden von den Akteuren wahrgenommen. "Für die Nutzung der faktisch bleibenden Handlungsspielräume sind die jeweiligen Handlungsorientierungen von ausschlaggebender Bedeutung" (Mayntz/Scharpf 1995: 52). Dabei ist zu beachten, daß die Rahmenbedingungen stets die Handlungsorientierungen mitbeeinflussen.[1] Der nächste Schritt der Analyse besteht nun darin zu fragen, wie diese Spielräume von den Polizeiführern ausgefüllt werden. Dazu müssen die protestdiagnostischen Deutungsmuster und die einsatzphilosophischen Handlungsorientierungen der Polizeiführer genauer untersucht werden.

Die Handlungsstrategie der Polizei kann in die abstrakte Einsatzphilosophie und die konkrete Einsatzkonzeption (für einen bestimmten Einsatz) unterteilt werden. Das konkrete Konzept ist Ausfluß der allgemeinen 'Philosophie'. Beide hängen von der Beurteilung des polizeilichen Gegenübers ab.[2] Protestdiagnose ist ein handlungsbestimmender und damit konstitutiver Faktor im Protest policing. Auch die Protestdiagnose kann in zwei Komplexe aufgegliedert werden: zum einen das allgemeine Hintergrundwissen über die verschiedenen Protestgruppen und deren Bewertung, und zum anderen die Protestdiagnose als Teil der Lagebeurteilung vor einem konkreten Einsatz. Beide Komplexe beeinflussen sich gegenseitig. Aus der konkreten Protestdiagnose erwachsen Erkenntnisse für die generelle Protestdiagnose. Diese allgemeine Protestdiagnose bildet wiederum die Basis für die situationsspezifische Lagebeurteilung.

Im folgenden wird nicht auf Protestdiagnosen und Einsatzkonzepte vor konkreten Ereignissen eingegangen; im Vordergrund stehen generelle Deutungsmuster und Handlungsorientierungen im Protest policing.

In diesem Kapitel wird oft der Fachbereichsleiter 'Einsatzlehre' an der PFA Bahr zitiert. Bahr hat zwar keine direkte Weisungskompetenz gegenüber den Polizeibehörden, aber dank seiner Position als ranghoher Ausbilder besitzt er im Bereich Einsatzlehre eine Schlüsselposition, die durch seine Publizierfreudigkeit noch verstärkt wird.

### 1.1 Wandel des Protestgeschehens

Fragt man die Polizeiführer nach dem Wandel im Protestgeschehen in den letzten 15 Jahren, dann holen die Befragten gerne weiter aus und berichten von den Anfängen der Studentenrevolte vor mehr als 25 (und nicht 15) Jahren. Das signalisiert die Relevanz des

---

1 Vgl. Mayntz/Scharpf (1995: 49, 66).

2 Siehe Kapitel VI, Abschnitt 3.2.

Datums **1968** für die polizeiliche Protestdiagnose.[3] Auch im Rückblick betrachtet waren die Protestaktionen der Studentenrevolte und APO ein für die Polizei neuartiges Phänomen: "(...) so richtige Demonstrationen haben wir erst seit 68 - damals seit diesem Schah-Besuch in Deutschland, mit Dutschke usw." []. Die Auseinandersetzung der Polizei mit der APO 1968 bildet den "Markstein in der Nachkriegsgeschichte der deutschen Polizei" (Klaus in *BP* 6-7/1991: 134) - ein Markstein, dessen Bedeutung von einigen Autoren und Befragten negativ, als Anfang vom Ende der bürgerlichen Harmonie und Ordnung[4] bewertet wird. 1968 ist in dieser Perspektive der Startschuß zu einer "Welle der Gewalt" (Prinz in *NP* 6/1990: 321), die noch heute die Bundesrepublik überflutet: "Kräfte, die vordem mehr unter als an der Oberfläche gewirkt hatten, führten Erschütterungen herbei, wie man sie bis dahin nicht gekannt hatte. Da benützte man Pflastersteine und Zündhölzer, um eigenen Ideen Nachdruck zu verleihen, Verlagshäuser und Rundfunkanstalten, Botschaften und Konsulate, Justizgebäude und Bahnhöfe, Reisebüros und wissenschaftliche Institute wurden zum Ziel gewalttätiger Aktionen, Versammlungen unterwandert und 'umfunktioniert', Theater während der Veranstaltung gestürmt, der Straßenverkehr und die öffentlichen Verkehrsmittel wieder und wieder lahmgelegt" (Klaus in *BP* 6-7/1991: 134 f.). Klaus spricht in diesem Zusammenhang gar vom "Terror der Straße" (*BP* 6-7/1991: 135). Im Rückblick wird die Erschießung des Studenten Benno Ohnesorg im Kontext der bekannten Demonstration gegen den Schah-Besuch am 2. Juni 1967 in Berlin als Notwehrakt gegen gewalttätige Protestierende gerechtfertigt (Prinz in *NP* 6/1990: 321).

Manche Autoren und Befragte sehen die weitere Entwicklung des Protestgeschehens nach 1968 von einer "Verrohung" [] und einer **Zunahme der Gewalt** gekennzeichnet []: Die Gewalt sei von der "linken Szene" [] ausgegangen, die bestimmte Projekte, wie Atomkraftwerke, Flughäfen oder den Nato-Doppelbeschluß, abgelehnt habe. Ende der 80er Jahre wird im Gefolge von Tschernobyl (nochmals) eine deutliche Zunahme der Gewalt registriert (Altmann in *BP* 9/1989: 105; Kniesel in *DP* 9/1989: 231; AK II 1987: 3). Die Gewalt bei den Demonstrationen habe bis heute zugenommen, die Einsätze seien härter geworden, meinte ein Befragter des BGS und führte die aktuellen Demonstrationen und Autobahnblockaden der Kurden (im Jahr 1994) als Beispiel an []. Als Höhepunkt der Gewalt wird die Erschießung von zwei Polizisten im Kontext einer 'Jubiläums-Demonstration' an der Startbahn West am 2. November 1987 gewertet, das Prinz, der Redakteur der Zeitschrift *Die neue Polizei*, wie folgt kommentiert: "Ein Ereignis in Frankfurt ragt in diesem Jahr indes über alle anderen hinaus und ist trotz aller bis dahin erlebten terroristischen Skrupellosigkeit und Brutalität eigentlich nur mit Hitlers Putschversuch und 'Marsch auf die Feldherrnhalle' 1923 vergleichbar, bei dem die demonstrierenden Gewalttäter die Absperrung der Landespolizei mit gefällten Bajonetten, entsicherten Gewehren und Pistolen durchbrachen und bei dem Versuch, die Menge mit Verstärkung zurückzudrängen, ein Polizeiunterwachtmeister aus der Menge heraus erschossen wurde und bei dem anschließenden Feuerwechsel weitere drei Polizisten tödlich getroffen worden waren, aber nun auch auf der Demonstrantenseite Tote und Verletzte zu verzeichnen waren. In Frankfurt wurden am 2. November 1987 während

---

3 1968 markiert auch den Anfang des modernen Protest policing. Siehe Kapitel IV, Abschnitt 2.2.

4 Siehe auch die Ordnungsvorstellungen der Traditionalisten in der Polizei der 60er Jahre in Kapitel IV, Abschnitt 2.1.

einer der zahllosen gewalttätigen Demonstrationen gegen die Startbahn West heimtückisch aus der Menge heraus zwei Polizeibeamte erschossen und zwei weitere durch Schüsse verletzt. Die Polizei schoß nicht zurück - wie sie es damals an der Münchner Feldherrnhalle noch als selbstverständliche Pflicht ansah. Heute kann es wohl kein Polizeiführer mehr wagen, den Feuerbefehl gegen Demonstranten zu geben. Ein Aufschrei der Empörung ginge durch diese im Grunde äußerst linkslastige Republik, und wir hätten wohl neue 'Volkshelden' - wie die 16 damals von der Landespolizei getöteten Demonstranten, für die schließlich, als die Gewalttäter endlich im Parlament saßen, Ehrentempel errichtet worden waren" (Prinz in *NP* 9/1990: 479).[5]

Untersucht man die Fachzeitschriften, so stellt man fest, daß bis 1991 die Protestdiagnose vom **linken Protest** geprägt war. Es galt die ungeschriebene Gleichung: Protest ist gleich linker Protest []. Nach der letzten 'Protestwelle', den Demonstrationen und Auseinandersetzungen nach Tschernobyl habe Ende der 80er - so der Polizeipsychologe Schmalzl - die "Bühne" (*DP* 10/1993: 250) der öffentlichen Inszenierungen des Protests leergestanden. Friedens- und Anti-Atomkraft-Bewegung hätten keine Demonstrationen mehr organisiert, die Hausbesetzerszene sei verschwunden, von den Studierenden an den Universitäten gehe keine 'Unruhe' aus, und von der '89er-Revolutionären' sei schon vor der Vereinigung 1990 nichts mehr zu hören gewesen.

Doch **rechtsradikale Aufmärsche, Ausschreitungen und Anschläge** machten auf ein neues Protestphänomen aufmerksam. Nur allmählich, forciert nach dem öffentlichen Aufschrei anläßlich der Ausschreitungen von Hoyerswerda im September 1991[6] und insbesondere von Rostock im August 1992[7], sind erste polizeiliche Reflexionen in den Fachorganen über rechtsradikale Protestgruppen und ihre Aktionen feststellbar. Wiederum wird offensichtlich, daß erst eine öffentliche Debatte und öffentliche Kritik an Polizeieinsätzen die Polizei zur (Selbst-)Reflexion drängt und einen internen Diskurs anstößt, obwohl derartige Phänomene der Polizei bereits bekannt waren. Die Problemperzeption der Polizei in den Fachorganen ist also immer nur reaktiv.[8]

Nicht nur rechte Protestgruppen zwangen die Polizei, sich umzustellen; verstärkt seit 1994 demonstrieren **Kurden** in Deutschland gegen die türkische Unterdrückung ihrer

---

5 Leicht fiele es, diesen ungeheuerlichen Vergleich als Ausdruck der reaktionären Gesinnung der Polizei zu brandmarken. Weil solche Zitate in den Quellen selten vorkommen, kann nicht gesagt werden, ob dies nur eine Einzelmeinung ist oder ob hier Prinz einen Aufschrei der Empörung wagt, den viele Kollegen insgeheim unterstützen.

6 Am 14. September wurde in Hoyerswerda (Sachsen) ein Wohnheim, in dem etwa 200 Vietnamesen und Mosambikaner leben, von circa 600 Rechtsradikalen und Anwohnern angegriffen.

7 Am 22. August 1992 kommt es in Rostock (Mecklenburg-Vorpommern) zu schweren Ausschreitungen vor einem Asylbewerberheim. Die circa 150 fremdenfeindlichen Randalierenden werden von rund 1000 Zuschauern angefeuert. In den folgenden Nächten nehmen die Angriffe zu; die Unterkunft wird in Brand gesetzt. Zu den Ereignissen in Rostock siehe Diederichs (1995), Funke (1993: 103 ff.), Leggewie (1993: 15 ff.) und Siegler (1993: 64 ff.).

8 Zwischen Problemeruption und Problemdiskussion in den Fachorganen liegen oftmals einige Monate. Siehe auch Kapitel IV.

Selbstbestimmungsforderungen in ihrem Heimatland. Die 'klassischen' Demonstrationen im linken politischen Bereich (themenorientierte Massenveranstaltungen, wie Umwelt- oder Friedensdemonstrationen) nähmen indes - so der Eindruck Bahrs - ab, der linke Bereich verfestige und verenge sich immer stärker auf die Autonomen []. Neben den dezidiert politischen Gruppen bereiteten außerdem wenig politisierte oder gänzlich unpolitische Freizeitgruppen, wie Hools, Skins und Punks, der Polizei Probleme. Unterm Strich, so wird resümiert, werde die Protestszene heterogener [] und damit immer weniger durchschaubar und prognostizierbar []. Zudem kommt noch, daß die Protestgruppen in ihren Aktionsformen und Handlungsstrategien immer raffinierter würden: "Es ist eine immer stärkere propagandistische und logistische Perfektion bei gleichzeitig größerer Heterogenität der Aktionsgruppen festzustellen" (Bahr in *BP* 3/1989: 85; PDV 100: 3.4.1.: 1).

Die einen Polizeiführer schätzen die Entwicklung des Protestgeschehens immer pessimistischer und das 'Einsatzgeschäft' immer schwieriger ein. Andere Befragte und Autoren betonen demgegenüber die grundsätzliche **Friedlichkeit des Demonstrationsgeschehens** [] und verweisen dabei auf die Demonstrationsstatistik des BMI [], die nur wenige Demonstrationen als unfriedlich ausweist.[9] Ein Beamter stellte eine allgemeine Tendenz im Demonstrationsgeschehen hin zu mehr Friedlichkeit fest []. Wiederum andere vermuteten, daß der Anteil unfriedlicher Demonstrationen sich nicht wesentlich ändern werde []. Das linke und rechte Gewaltpotential (bundesweit jeweils aus 5 bis 6000 Personen bestehend) werde bleiben und sich immer neue Themen suchen, behauptete ein Befragter, wobei er diese Aussage im gleichen Augenblick wieder relativierte und von einem Nachlassen der Gewaltdelikte der Rechtsradikalen berichtete [].

Daß Demonstrationen, auch wenn sie Massen mobilisierten, kaum noch öffentliche Medienaufmerksamkeit erringen könnten, hielten einige Befragte für ein großes Problem []. Deshalb versuchten die Demonstranten die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit zu erzwingen; ein Beamter sprach in diesem Zusammenhang von einer "Art Geiselnahme des Publikums" []. Da die Protestierenden sich besondere Aktionen einfallen ließen, wie zum Beispiel mit stinkendem Gas gefüllte Luftballons [], bestehe die Gefahr, daß die "Schraube" [] der Eskalation bis zum Punkt der Gewaltausübung angezogen werde.

Diese **Grauzone zwischen legalem Protest und illegaler Tat** sei - so Schmalzl - "der eigentliche Problembereich polizeilichen Handelns" (*DP* 10/1993: 251). Ein Beispiel sind gewaltfreie Sitzblockaden, deren Teilnehmer nach dem Strafrecht als Gewalttäter belangt werden können, aber aufgrund der offensichtlichen Friedlichkeit ihrer Aktion in der Öffentlichkeit schwerlich als solche stigmatisiert werden können[10]: "Wo Normen aufgeweicht werden und Symbolisches sich mit Faktischem mischt, versagen die herkömmlichen Orientierungsraster vom Strafrecht bis zur lehrbuchmäßigen Beurteilung der Lage" (Schmalzl in *DP* 10/1993: 251). Folglich kann die Polizei ihr Gegenüber nicht eindeutig der Gruppe der Friedlichen oder der Straftäter zuschreiben. Legitime und illegitime Motive der Demonstranten, wie Lust auf Anarchie und Gegengewalt, vermischen sich innerhalb von

---

9 Siehe Kapitel IV, Abschnitt 4.

10 Zur rechtlichen Diskussion siehe Kapitel II, Abschnitt 2.1.

Demonstrationen und sogar bei einzelnen Demonstranten; Alberts und Croppenstedt nennen dies die "Janusköpfigkeit der Demonstration" (*DP* 4/1991: 86).

Skepsis hinsichtlich der **Einschätzung der Wirksamkeit von Demonstrationen** äußerte ein interviewter Nürnberger Polizeiführer. Er meinte, 95 Prozent der Demonstrationen brächten nichts und erreichten niemanden; Demonstrationen seien doch nur Notbehelf für diejenigen, die sich sonst nicht artikulieren könnten; insbesondere die Demonstrationen der Linksradikalen sieht er schon längst zum Ritual verkommen []. Der leitende Polizeibeamte Lewald zweifelt daran, ob Demonstrationen überhaupt Beiträge zur geistigen Auseinandersetzung darstellten (*PS* 1/1989: 15); oftmals fungierten Demonstrationen lediglich als grundgesetzlich legitimierte Aufhänger für Gewalt (*PS* 1/1989: 17; vgl. Prinz in *NP* 9/1990: 471 ff.). Die Massendemonstration sei - und hier zitiert Lewald einen ehemaligen Bundesrichter - "das typische Integrations-, Einschüchterungs- und Massenhysterisierungsinstrument der Nazibewegung" gewesen (*PS* 1/1989: 15).[11] Insbesondere große Demonstrationen verliefen meist gewalttätig (Lewald in *PS* 1/1989: 16).

Solche Einschätzungen sind jedoch in den Interviews und den Dokumenten selten zu finden. Es überwiegt die Anerkennung der Demonstrationsfreiheit als Grundrecht, das die Polizei zu schützen habe. Eine gewisse Ambivalenz in der Bewertung der Demonstrationsfreiheit bleibt indes bestehen: Einerseits wird das Grundrecht anerkannt; andererseits gelten Demonstrationen als latente Gefahren- und Störungspotentiale, deren Prävention oder Beseitigung der Polizei obliegt.

## 1.2 Gruppenspezifische Protestdiagnose

### 1.2.1 Linkslibertärer und linksradikaler Protest

Trotz des Aufkommens anderer Protestgruppen dominieren linkslibertäre und linksradikale Protestgruppen, inbesondere die sogenannten autonomen Gruppen[12], die polizeiliche Wahrnehmung des Protestgeschehens. Die große, heterogene 'Szene' wird in zwei Gruppen aufgespalten: Die 'guten', ernsthaften Demonstranten, die für ihre respektablen, wenn auch

---

11 Massenpsychologische Deutungsmuster, wie sie noch in den 60er und 70er Jahren in den Polizeifachzeitschriften zu lesen waren, finden sich im Untersuchungszeitraum in den Fachorganen kaum noch. Eine Ausnahme ist der Aufsatz von Polizeihauptkommissar Pfeiffer (*BP* 12/1991: 7 ff.), der in seiner Analyse von großstädtischen Jugendbanden unbekümmert aus der 'Psychologie der Massen' von Le Bon (1982) aus 'Masse und Macht' von Canetti (1980) zitiert. In den Interviews bediente sich nur einer der 16 befragten Beamten dieses massenpsychologischen Vokabulars. Er sprach von Autonomen, die geschickt eine "Massenpsychose" [] in der Menge der Protestierenden anzetteln könnten.

12 Von 'den' Autonomen zu sprechen, entspricht nicht der faktischen Heterogenität der Szene. Exakter müßte die Rede von den autonomen Gruppen sein. Zu den autonomen Gruppen, ihrem Selbstverständnis und ihren Aktionsformen siehe Manns/Treusch (1987: 68 ff.), Brumlik (1989: 187), Busch (1989), Heitmeyer (1989), Reimitz (1989) und Hillenkamp (1995). Zur Selbstdokumentation und zum Selbstverständnis der Autonomen siehe Geronimo (1990), Agentur BILWET (1991), Lecorte (1992), Geronimo et al. (1992). Rohde (1992) hat diese Welle an Publikationen rezensiert.

nicht (immer) politisch unterstützenswerten Anliegen auf die Straße gehen und die 'bösen', extremistischen und ideologisierten Demonstranten, denen es weniger um Inhalte, als vielmehr um die Störung der öffentlichen Ordnung und um gewalttätige Auseinandersetzungen mit ihrem Feindbild Polizei geht: "Abgesehen von den sogenannten Autonomen - ich nenne sie einmal intolerant 'Chaoten' und 'Anarchisten', politisch manipuliertes Fußvolk einer 'Interessengruppe', ohne gesellschaftlich konstruktive Konzepte also - sind dabei immer mehr ernstzunehmende Mitmenschen, die nicht mehr nur dem 'linken Lager' (...) zuzuordnen und damit leicht zu stigmatisieren sind. Nein, es sind auch in wachsender Zahl brave, bürgerlich-konservative Demokraten dabei, die sich gegen parlamentarisch getragene Beschlüsse zur Wehr setzen" (Wieben in *BP* 2/1990: 27). Das zentrale Unterscheidungskriterium bildet das Handeln der Demonstranten; genauer: ob sie Gewalt anwenden oder nicht. Je nach dem, welche Protestform die Demonstranten wählen, werden sie von der Polizei beurteilt und bewertet. Es gilt die simple Gleichung, militante Demonstranten sind die schlechten, friedliche Demonstranten sind die guten. Sind die Mittel illegitim, so sind es die Ziele auch; die Mittel 'verteufeln' den Zweck. In dieser Perspektive werden Gewalttäter zu Extremisten und im Umkehrschluß Extremisten zu Gewalttätern gemacht. 'Gewalttäter sind Extremisten und Extremisten sind Gewalttäter' lautet die einfache Formel: "Und so haben Sie sozusagen oftmals ein sehr diffuses Bild zwischen legaler Protestbewegung, die durchaus legitime Rechte bis in den natürlich oppositionellen Bereich von Landtagen oder Abgeordnetenhaus sehr wohl und sehr legitim ist, das heißt durch Demonstrationsformen, Großveranstaltungen, Kundgebungen usw., aber eben durch die Frage, daß sich dort dann eben Leute anhängen an legitime Vorhaben, um dann mit völlig anderen Zwecken sozusagen und völlig anderen Mitteln entweder Demonstrationen umfunktionieren, oder aber im Anschluß an solche Demonstrationen, Aufzüge sozusagen ihr eigenes Süppchen durch die Brachialgewalt, die dann auf die Straße gebracht werden soll, auf sich aufmerksam zu machen oder auf ihre vermeintliche Ziele aufmerksam zu machen" [].

Diese **binäre Grundstruktur in der Protestdiagnose** hat ihre einsatztaktischen Folgen. In vielen großen Demonstrationen protestiert eine Mehrheit von friedlichen zusammen mit einer Minderheit von gewaltbereiten Bürgern. Ein befragter Polizeiführer gab derartigen Konstellationen den griffigen Begriff "Mischformationen" []. Im Brokdorf-Urteil von 1985 verlangt das Bundesverfassungsgericht von der Polizei, zwischen den friedlichen (guten) und den militanten (bösen) Demonstranten zu differenzieren. Die Polizei solle diese militanten Protestierenden separieren und festnehmen, um Störungen zu beseitigen, ohne die ganze Versammlung auflösen zu müssen. Denn unter den Demonstranten gebe es viele jungen Menschen, so der AK II (1987: 28), die ein Recht darauf hätten, daß ihre Anliegen ernst genommen und gehört würden. Zwei grundlegende taktische Probleme machen der Polizei hierbei zu schaffen, die beide mit den 'Mischformationen' zu tun haben: Erstens sind manche Protestierende nicht eindeutig zur 'guten' oder 'bösen' Gruppe der Demonstranten zuzuordnen. Zu dieser '**Zwischenklasse**' von Demonstranten gehören diejenigen, die manchmal friedlich sind und manchmal (meist in eskalierenden Lagen) sich den Militanten anschließen und Gewalt ausüben[13]: "Also, wie gesagt, es gibt an und für sich den überwiegenden Teil, die (...) friedlichen Protestteilnehmer, die rein friedlichen Demonstranten, dann gibt es die absolut gewaltbereiten, und dann gibt es eben die, die in gewissen Situationen zu Gewalttätigkeit

[13] Eine andere für die Polizei schwer einstufbare Gruppe sind die gewaltfreien Sitzblockierenden.

neigen" []. Das zweite taktische Problem in der Perspektive der Polizeiführer ist die Taktik der Militanten: Diese suchen Schutz in der Demonstration und schwimmen in der Menge wie "Fische im Wasser" (Altmann in *BP* 9/1989: 105), die von der Polizei schwer zu fangen sind. In den Augen der Demonstranten schlüpft die Polizei in die Rolle von Angreifern, meint die Polizei selbst zu erkennen. Polizeiführer nennen diesen Mechanismus die "**Gewaltfalle**" (Dautert in *SPFA* 4/1989: 54; Hervorhebung M.W.) [], die die (bösen) Militanten in berechnender Absicht aufstellen (zum Beispiel: Mantei in *BP* 10/1990: 4; Schmalzl in *DP* 10/1993: 251). Diese 'Falle' funktioniert wie folgt: "Die Polizei wird von einigen Störern angegriffen und nimmt das zunächst ohne Anwendung unmittelbaren Zwangs hin. Schließlich schreitet sie ein, um die Gewalttätigkeiten zu beenden und Straftäter festzunehmen. In der Unüberschaubarkeit der Situation kommt es nun häufig dazu, daß auch Unbeteiligte von den Einsatzmaßnahmen erfaßt werden. Das wirkt für die Betroffenen traumatisierend und kann zu einer dauerhaft ablehnenden Einstellung gegnüber Staat und Gesellschaft führen. Aber auch die übrigen Demonstranten, die die Hintergründe der Ereignisse nicht immer überblicken können, werden durch das Erleben des von der Polizei ausgeübten unmittelbaren Zwangs weiter emotionalisiert. Sie finden das Geschehen als brutal und unangemessen. Ihre bereits vorhandene Grundstimmung des Protests scheint sich als richtig zu bestätigen, die bereits bestehenden Feindbilder werden weiter verstärkt. Wut, Trauer, Haß und Verzweiflung breiten sich unter ihnen aus" (Kniesel in *DP* 9/1989: 232). Diese Argumentation stammt aus einem Bericht über Polizeieinsätze bei Großdemonstrationen des AK II (1987: 22 ff.), der im Gefolge der Ausschreitungen nach Tschernobyl verfaßt wurde. Neben den friedlichen Demonstrationen nach Tschernobyl seien Phänomene eingetreten - schreibt der AK II -, die "teilweise eine neue Dimension und eine neue Qualität" (1987: 3) erlangt hätten, was das Maß der Brutalität, den relativ hohen Organisationsgrad und das taktische Vorgehen militanter Gruppen und die Solidarisierung zahlenmäßig großer, nicht gewaltausübender Gruppen mit Gewalttätern betreffe.

Eine Variation dieses Konfliktwahrnehmungsmusters findet sich bei dem Polizeipsychologen Schmalzl. Der AK II sieht die friedlichen Demonstranten und die Polizisten als Opfer der Strategie der Gewalttäter; bei Schmalzl hingegen spielen die Militanten zugleich Täter und Opfer: "Man provoziert die Polizei, etwa mit Beschimpfungen oder Steinwürfen, dann läßt man sich theatralisch widerstrebend festnehmen und schreit mit schmerzverzerrtem Gesicht unvermittelt auf, sobald eine Fernsehkamera in der Nähe ist" (Schmalzl in *DP* 10/1993: 251; ähnlich *BP* 6/1989: 6). Die Medien ließen sich leicht instrumentalisieren und brächten dann die "bekannten Bilder vom ungelenk-brutalen Knüppeleinsatz" (Schmalzl in *DP* 10/1993: 251).

Die linksradikalen Militanten sind es, die im Zentrum der Protestdiagnose der Polizeiführer und im Fokus polizeilicher Einsatzmaßnahmen stehen. Mit Linksradikalen sind in der polizeilichen Protestdiagnose in erster Linie die **Autonomen** gemeint. Die als 'Gewalttäter' etikettierten Autonomen mutieren zum unpersönlichen Feindbild. Nicht erst Gewaltaktionen, sondern die bloße Anwesenheit der (potentiellen) 'Gewalttäter' (identifizierbar an ihren äußerlichen Erkennungsmerkmalen, dem meist schwarzen Outfit), ja mehr noch, die bloße Vermutung der möglichen Anwesenheit ist für die Polizei Grund genug, massive Eingriffs- und Kontrollmaßnahmen zu ergreifen.

Aus der Etikettierung wird eine Stigmatisierung, die diese Protestierenden zum Objekt polizeilichen Handelns abgestempelt.[14] Doch auch die Aktionen der Autonomen sind für die Polizei nicht klar prognostizierbar. Erstens ist deren Handeln vom Kontext abhängig. Es sei - so ein Befragter vom BGS - ein Unterschied, ob die Autonomen "in Wackersdorf durch die Wälder" [] zögen oder ob sie sich durch die Innenstadt von Berlin bewegten, wo sie in Kleingruppen aus einer ohnehin schon gewaltbereiten Menge operierten: "Ich denke an Wackersdorf immer noch, da fühle ich mich, habe ich gesagt, so muß das bei den Römern gewesen sein, als die gegen die Germanen gekämpft haben. Wir standen also so in der riesigen Phalanx (...)" []. Zweitens agierten die Autonomen nicht immer in der gleichen Art und Weise, sondern demonstrierten mal gewalttätig, mal friedlich, mal vermummt, mal unvermummt [] (Alberts/Croppenstedt in *DP* 4/1991: 93). Auch habe es Ende der 80er Jahre einen Wandel in der Protestform der Autonomen gegeben, wie Altmann, damaliger Leiter des Fachbereichs 'Einsatzlehre' an der PFA, feststellt: "Während früher Gewalttätigkeiten als Randerscheinungen von Großdemonstrationen von öffentlicher Bedeutung waren, sind es heute gewalttätige Aktionen von Kleingruppen im Schutze von Sympathisantenmengen, die jenseits jeder diskutierfähigen Ideologie Gewalttätigkeiten als eine Machtfrage gegenüber einer etablierten Gesellschaft verstehen" (*BP* 9/1989: 103). Die "Extremistenszene" habe den "'Latschdemos'" längst eine Absage erteilt und auf "'wirkungsvollere'" Aktionsformen umgestellt (Altmann in *BP* 9/1989: 103).

Vier durchgängig beobachtbare Wahrnehmungs- und Interpretationsmuster der Polizei gegenüber den Autonomen fallen auf:

Erstens werden **Linksradikale und Autonome** gleichgesetzt. Die Diagnose des linksradikalen Spektrums konzentriert sich auf die Autonomen.

Zweitens will oder kann die Polizei den **politischen Anspruch** linksradikaler Gruppen nicht wahrhaben beziehungsweise ernst nehmen. Die behauptete rücksichtslose Brutalität (zum Beispiel *BP* 1/1989: 33; *BP* 6/1989: 8) widerspricht jeglicher politischer Glaubwürdigkeit. Von den Mitteln der politischen Auseinandersetzung wird auf die politischen Ziele geschlossen. Die Autonomen werden auf ihre bloße Gegnerschaft zum Staat reduziert: Sie hätten ein festes Feindbild, und das sei der Staat und seine Polizei []. Ihre geistige Leere, ihren Frust und Haß versuchten die Autonomen durch gewalttätigen Aktionismus gegen die Polizei zu kompensieren: "Bei dieser Unfähigkeit zu jeder auf Dauer angelegten Arbeit für gemeinsame politische Ziele sind die Autonomen auf Polizei und Staat als 'sinnstiftendes Feindbild' existentiell angewiesen" (Reimers in *DP* 9/1992: 222). Ziel der Autonomen sei es, sich staats- und rechtsfreie Räume zu erkämpfen (Prinz in *NP* 7/1990: 381). "Hier soll der Staat in seiner Ohnmacht vorgeführt und zum Gespött gemacht werden: da bewegen sich erklärte Feinde der Republik zunächst mit stillschweigender Duldung in einem rechtsfreien Territorium (...)" (*NP* 1/1991: 27).

---

[14] Ist den schwarz gekleideten Autonomen nicht auch an einer solchen Stigmatisierungsstrategie der Polizei gelegen? Auch sie benötigen ein Feindbild, das motiviert und mobilisiert. Die fast zwangsläufige Konsequenz der wechselseitigen Feindbildattribution von Autonomen und der Polizei ist die Eskalation des Protestgeschehens.

Die Diskreditierung der Autonomen mit ihrem "Feindbild vom 'Scheiß Staat' und 'Bullenterror'" (Schmalzl in *DP* 10/1993: 251) trägt bei manchem Autor schon Züge der Dämonisierung, wenn zum Beispiel von einer "handvoll blutrünstiger Chaoten" (*NP* 1/1991: 27) die Rede ist.[15]

Ein Indikator für die politische Unglaubwürdigkeit der Autonomen sehen manche Polizeiführer in ihrer beliebigen Themenwahl []: "Die 'Berufsdemonstranten' mußten sich nun, da auch sonst mit dem 'Anti-AKW-Kampf' kaum mehr was ging (...) und sich angesichts der fortschreitenden Entspannung zwischen Ost und West selbst für den 'Friedenskampf' kein müder Marschierer mehr fand, nach anderen Themen und 'Feindbildern' umsehen. Sie haben eines gefunden: Rechts steht der Feind" (Prinz in *NP* 9/1990: 481)! Ein Nürnberger Polizeiführer stellte ebenfalls diese Tendenz fest: "Früher hat man noch mehr, als man noch den real existierenden Sozialismus glorifiziert hat, und mit der Wende hat man natürlich den Autonomen, den Linksextremisten den Boden entzogen. Sie waren plötzlich dagestanden und haben erkannt, daß also da drüben im Osten auch nicht alles so läuft, und jetzt waren sie mehr oder weniger perspektivlos dagestanden. Und deshalb sind sie natürlich heute dankbar, deshalb ist jedes zweite Wort und jedes zweite Flugblatt beschäftigt sich mit dem Antifaschismus. Also ist man jetzt im, im Endeffekt, sag ich einmal ganz provokativ, dankbar, daß sich in der Bundesrepublik ein Rechtsextremismus gebildet hat. Hätte sich der nicht gebildet, hätte unsere autonome Szene im Augenblick wahrscheinlich überhaupt keine, keine Spielwiese. Jetzt ist der Antifaschismus einfach interessant. Und dem haben sie sich verschrieben. Und (...) die Masse der Demos läuft mit dieser Thematik" []. Doch die Demonstrationen der linksradikalen Antifa gegen Rechtsradikale hätten nur kontraproduktive Effekte, so sein Düsseldorfer Kollege [], die Polizei müßte gegen die linken Störer einschreiten, was von den Rechten begrüßt werden würde.

Nur in einem Text, und zwar im Kommentar zur PDV 100, findet sich eine elaboriertere Auseinandersetzung mit den Motiven des Linksprotests und seinen Ursachen, genauer: über die Hausbesetzerproblematik in Hamburg. Hier wird eine Ursachenanalyse des Konflikts angestellt, in der sich die Autoren mit den politischen Forderungen und der sozialen Zusammensetzung der Protestierenden beschäftigen (PDV 100: 3.4.4.17.: 5 ff.).

Die Friedensbewegung Anfang der 80er Jahre wird im Rückblick der leitenden Polizisten positiver als die Autonomen beurteilt - vor allem deshalb, weil die Demonstrationen eine eindrucksvolle Größendimension aufwiesen, Gewalttätigkeiten aber weitgehend unterblieben, was - so der Polizeipsychologe Trum - an der mangelnden Beteiligung der Autonomen gelegen habe (*BP* 6-7/1991: 144). Schwieriger ist da die Einordnung der gewaltfreien Sitzblockierenden, die die Polizei vor dem Raketendepot in Mutlangen einige Jahre lang beschäftigten. Zwar werden manchen Protestaktionen ein eskalativer Charakter unterstellt und die Friedensbewegten als teilweise irrational dargestellt, doch die Verdammung der Demonstranten als Gewalttäter nimmt nicht diese pathologisierenden Züge an wie bei den militant eingeschätzten Autonomen (siehe Gabriel in *BP* 9/1989: 26 f.).

---

15 Vgl. auch das Zitat von Prinz über die Vorfälle des 2. November 1987 in Abschnitt 1.1 dieses Kapitels.

Drittens: Wie schon im Gewaltfallen-Konstrukt deutlich wurde, ist es ein typisches Wahrnehmungsmuster von Polizeiführern, dem militanten polizeilichen Gegenüber eine **taktisch-operative Logik** zu unterstellen, nach der die Polizei selbst funktioniert. Häufig ist die Rede von Störertaktik und Störerkonzept[16], von der "Kleingruppentaktik" [] und der "Fisch-im-Wasser-Taktik" (PDV 100: 3.4.1.2.: 28) der Militanten.[17] In dieser Perspektive wird jegliches Handeln der linken Protestierenden zum taktischen Kalkül, selbst wenn es nicht offensichtlich einen taktischen Anschein hat; in diesem Fall ist es eben eine besonders raffiniert verschleierte Taktik der Protestierenden. Deren Kalkül ist es auch, den Mechanismus der 'Gewaltfalle' zu nutzen: "Durch gezielte Provokationen unterhalb der Schwelle von Regelverstößen sollen Polizeikräfte zu rechtlich übermäßigem Handeln veranlaßt werden, um eine Solidarisierung bei Verbalradikalen oder bloß gewalttolerierenden Personen zu erreichen" (Mantei in *BP* 10/1990: 4). Folgendes Zitat, das von einer verbotenen Demonstration im Kontext des Streits um die besetzten Häuser der Hafenstraße handelt, illustriert den taktisch-operativen Blickwinkel der Polizei: "Gegen 11.00 Uhr versammelten sich ca. 1000 Personen im Innenstadtbereich. Mit einer bisher nicht angewandten Taktik erreichten die Störer gegen starke Polizeipräsenz ihren Versammlungsort. In kleinen Gruppen, unvermummt und ohne Transparente, dabei Kinder in Kinderwagen in vorderster Reihe, marschierten die Störer durch die Stadt. Bei Auftreten der Polizeikräfte wurden diese umgangen" (Peeck in *ZBGS* 7-8/1990: 3). Diese taktisch dominierte Perspektive, die schon ab Anfang der 70er Jahre der Neuen Linie eigen war, findet sich immer wieder in den Artikeln (Mantei in *BP* 10/1990: 4 f.; Altmann in *BP* 9/1989: 103 ff.) und in der PDV 100 (zum Beispiel 3.4.1.2.: 28 ff.). Unterstellt wird den 'Störern' Flexibilität und Mobilität, ein kalkuliertes und professionelles Vorgehen im Bereich Führung und Organisation (PDV 100: 3.4.1.2.: 34 ff.), also Handlungsmuster, deren Realisation, die Polizei im übrigen selbst anstrebt[18]: "Absprache und Training dieser Taktiken zur Störung der polizeilichen Information und der Verhinderung flexibler polizeilicher Taktiken gehören planmäßig zur Vorbereitung der Gewalttäter auf ihre Aktionen" (Altmann in *BP* 9/1989: 105). Heftige Auseinandersetzungen mit militanten Protestierenden gleichen denn auch häufig Schlachtbeschreibungen (zum Beispiel *BP* 11-12/1990: 5). Die wahrgenommene Arbeitsteilung bei den Aktionen der Militanten werten die Kommentatoren der PDV 100 sogar als "Indiz für eine organisierte Kriminalität" (PDV 100: 3.4.1.2.: 30).

Polizeiführer unterstellen den Autonomen, die Polizei genau so zu betrachten, wie die Polizeiführer selbst die Autonomen sehen: nämlich in der taktischen und entpersonalisierten Perspektive des Kampfes: Das taktisch-operative Handlungskalkül der Linksradikalen in Kombination mit ihrem irrationalen Haß auf die Polizei[19] führt nach Ansicht des AK II dazu, daß die Beamten im Einsatz nicht mehr als individuelle Einzelpersönlichkeiten, "(...) sondern lediglich als formales Staatsorgan betrachtet und mit entsprechenden Feindbildern belegt

---

16 Vgl. die Aufzählung der "Störerziele" in der PDV 100 (3.4.1.2.: 29).

17 Diese Taktiken werden in der PDV 100 (3.4.1.2.: 27 f.) näher erläutert.

18 Siehe unten: Abschnitt 2.1.

19 Einerseits werden die Ziele der 'Gewalttäter' als irrational betrachtet, andererseits wird ihnen eine taktisch kalkulierte (das heißt rationale) Mittelwahl unterstellt. Die Frage, wie beide (divergierenden) Einschätzungen zusammenpassen, bleibt offen.

(werden; M.W.). In der Psychologie wird hier von Neutralisierungsmechanismen gesprochen. Das Gegenüber wird nicht mehr als Mensch mit gleichen Rechten und berechtigten Interessen, sondern nur noch als ein wertloses, 'neutrales' Etwas angesehen. Polizisten werden damit zu bloßen Objeken, die es zu bekämpfen gilt. Sie werden entmenschlicht" (AK II 1987: 23).

Wechselseitig können nun die Projektionen und Attributszuschreibungen von Polizei und Autonomen aufeinander wirken.[20] Ein Circulus vitiosus der sich-selbst-erfüllenden Prophezeiungen kann infolgedessen in Gang gesetzt werden.

Das vierte typische Wahrnehmungsmuster wird ebenfalls am Beispiel 'Gewaltfalle', die der Polizei von den Autonomen gestellt wird, deutlich: **Die Polizei ist nicht ursächlich schuld an der Eskalation eines Konflikts**. Den Anfang setzen immer die linksradikalen Protestierenden, die zum einen mit ungezügelter Brutalität gegen die Polizisten vorgehen, oder taktisch ausgeklügelter, die Polizisten mit Hilfe der 'Gewaltfalle' austricksen. Die Beamten ertragen langmütig in einer passiven Opferhaltung die Aktivitäten der Demonstranten. Wenn sie dann reagieren, besteht die verständliche Möglichkeit der Überreaktion. Damit kalkulieren wiederum die Autonomen, die ihrerseits ihre Opferrolle medienwirksam zu verkaufen versuchen (vgl. AK II 1987: 23 ff.).

### 1.2.2 Rechtsradikaler Protest

Leider gibt es keine Zahlen über den Anteil der rechten Demonstrationen an dem Gesamt der Versammlungen. Generell gewannen Neonazis oder andere rechtsradikale Gruppen im Untersuchungszeitraum weniger durch Demonstrationen als vielmehr durch Anschläge gegen Ausländer und andere Minderheitenangehörige öffentliche Publizität. Eine für die Geschichte der Bundesrepublik bislang einmalige Welle fremdenfeindlicher Anschläge überrollte Anfang der 90er Jahre die Bundesrepublik - eine Welle, die auch die Polizei überrascht hat.[21] BKA-Präsident Zachert spricht davon, daß die polizeilichen Frühwarnsysteme nicht gegriffen hätten (zitiert in: *NP* 8/1993: 430). "Wir haben das Anwachsen rechtsradikaler Strömungen schon Ende der achtziger Jahre registriert und in unserer Bildungsarbeit behandelt. Wie groß das

---

20 Ein Beispiel des instrumentellen Verhältnisses der Autonomen zum politischen Konflikt gibt eine Broschüre, in der Autonome die Auseinandersetzungen um die WAA/Wackersdorf nachbereiten (Anonymus 1988). Da ist die Rede beispielsweise von militärischer "Kraftprobe" (Anonymus 1988: 29); Ausdrücke wie "diverse Schlachten" (Anonymus 1988: 29), "stationierte Bulleneinheiten" (Anonymus 1988: 29) kennzeichnen den Charakter der Konfliktwahrnehmung der Autonomen. Insbesondere die Rezension der 'Pfingstkrawalle' im Mai 1986 am WAA-Gelände ist von der Diktion von Schlachtbeschreibungen gezeichnet (Anonymus 1988: 29 ff.). Politische Erfolglosigkeit scheint von den Autonomen durch instrumentell-taktische 'Erfolge' kompensiert zu werden. Doch diese aktionszentrierte Handlungsstrategie wird auch kritisch beleuchtet: "Eine umgedrehte Zwille ergibt leider noch keine inhaltliche Wünschelrute" (Anonymus 1988: 77). Der sich den Autonomen zurechnende Geronimo kritisiert die demonstrative Militanz, das "Haßkappensyndrom" (1990: 171) und die "Militanzrituale" (1990: 173) seiner Genossen.

21 Einen Überblick über die sozialwissenschaftlichen Erklärungsversuche von Fremdenfeindlichkeit und Rechtsextremismus liefert Wahl (1995).

Ausmaß und wer die Opfer des dumpfen und zerstörerischen Hasses sein würden, das wurde aber auch uns erst im Laufe des Jahres 1991 klar" (Murck in *SPFA* 2-3/1993: 5).

Folgende Tabelle veranschaulicht die monatliche Verteilung der fremdenfeindlichen Straftaten[22] im Zeitraum Januar 1991 bis Dezember 1994.[23]

**Monatliche Verteilung der fremdenfeindlichen Straftaten im Zeitraum Januar 1989 bis Dezember 1994**[24]

| | **1991** | **1992** | **1993** | **1994** |
|---|---|---|---|---|
| Januar | 40 | 276 | 663 | 409 |
| Februar | 47 | 274 | 540 | 293 |
| März | 43 | 257 | 503 | 329 |
| April | 68 | 274 | 391 | 361 |
| Mai | 64 | 206 | 536[25] | 361 |
| Juni | 71 | 201 | 1581 | 252 |
| Juli | 70 | 220 | 598 | 259 |
| August | 104 | 461 | 486 | 285 |
| September | 314[26] | 1163 | 363 | 305 |
| Oktober | 961 | 816 | 343 | 252 |
| November | 420 | 1158[27] | 349 | 184 |
| Dezember | 224 | 1030 | 398 | 201 |

22 "Fremdenfeindliche Straftaten sind Straftaten, die in der Zielrichtung gegen Personen begangen werden, denen der Täter (aus intoleranter Haltung heraus) aufgrund ihrer
- Nationalität, Volkszugehörigkeit,
- Rasse, Hautfarbe,
- Religion, Weltanschauung,
- Herkunft oder
- aufgrund ihres äußeren Erscheinungsbildes ein Bleibe- oder Aufenthaltsrecht in seiner Wohnumgebung oder in der gesamten Bundesrepublik Deutschland bestreitet.

Es handelt sich insbesondere um Straftaten gegen
- Asylbewerber und sonstige Ausländer,
- deutschstämmige Aussiedler,
- Deutsche, die aufgrund ihres äußeren Erscheinungsbildes für Ausländer gehalten werden und/oder Straftaten gegen deren Besitz sowie
- Objekte und Einrichtungen, die damit im Zusammenhang stehen" (Klink in *DP* 11/1992: 274).

23 Zur Diskussion des Verlaufs siehe auch Ohlemacher (1993: 7 ff.).

24 Quelle: Bundeskriminalamt (zitiert in: Klink in *DP* 4/1996: 88).

25 In Solingen (NRW) werden am 29. Mai 1993 bei einem Brandanschlag auf ein von einer türkischen Familie bewohntes Haus zwei Frauen und drei Mädchen getötet.

26 In Hoyerswerda (Sachsen) wird vom 16. bis zum 23. September 1991 ein Wohnheim, in dem etwa 200 Vietnamesen und Mosambikaner leben, von circa 600 Rechtsextremen und Anwohnern angegriffen.

27 In Mölln (Schleswig-Holstein) begehen Neonazis am 23. November 1992 Brandanschläge auf zwei Wohnhäuser. Drei Türkinnen werden getötet und neun weitere Menschen verletzt.

Erst ab Ende 1992, also nach den Ereignissen von Rostock, beschäftigen sich Autoren in den untersuchten Fachzeitschriften ausführlicher mit dem rechtsradikalen Protest. Einzig in der Gewerkschaftszeitung *Deutsche Polizei* findet eine breite Diskussion über Rechtsradikalismus und Fremdenfeindlichkeit statt, insbesondere in den Spalten der Leserbriefe.[28]

Die fremdenfeindlichen Übergriffe lösten eine Reihe von Eigenprojekten der Polizei und des Verfassungsschutzes zum Thema 'Fremdenfeindlichkeit und Gewalt' und von (Auftrags-)Projekten im universitären Bereich aus, die von den Landeskriminalämtern (teilweise) unterstützt wurden (Mischkowitz 1995: 51 ff.). Ein öffentlich bekannt gewordenes Beispiel einer solchen sozialwissenschaftlichen Arbeit, die für die polizeiliche Protestdiagnose genutzt wird, ist die Studie über die fremdenfeindlichen Täter von Willems, Würtz und Eckart (1993), die vom Bundesministerium für Frauen und Jugend und der Deutschen Forschungsgemeinschaft in Auftrag gegeben worden ist (zusammengefaßt in: Steinke in *KR* 10/1993: 621 f.). Zurückgegriffen wird auch auf Erkenntnisse aus den Verfassungsschutzberichten. Aus diesen Berichten werden Statistiken über die fremdenfeindlichen Anschläge zitiert (Steinke in *KR* 11/1992: 713) und einzelne herausragende Ereignisse aufgeführt (Steinke in *KR* 1/1992: 43 ff.).

In den meisten Beiträgen der Fachorgane wird zwischen den organisierten Rechtsradikalen und den Jugendlichen, die fremdenfeindliche Anschläge verübt haben, unterschieden. Die Autoren wenden sich gegen die Auffassung, die unter anderem vom Bundesamt für Verfassungsschutz vertreten wird, daß die Aktionen der fremdenfeindlichen Jugendlichen einen neuen Rechtsextremismus darstellten und rechtsradikale Organisationen diese Aktionen steuerten: "Das Skandieren von rechtsextremistischen Parolen und der oftmals zur Schau gestellte Fremdenhaß mögen sicherlich dazu beigetragen haben, einen neuen Rechtsextremismus in der Bundesrepublik Deutschland zu vermuten" (Zachert in *DP* 11/1992: 270). Die polizeilichen Informationen ließen indes keinen Rückschluß auf eine Steuerung durch bekannte rechtsextremistische Organisationen zu (Zachert in *DP* 11/1992: 270): "Tatplanung und Tatausführung lassen in der Regel weder organisiertes noch systematisch geplantes Vorgehen erkennen" (Zachert in *DP* 11/1992: 270). Das Tatmotiv sei, vermuten sowohl BKA-Präsident Zachert als auch der sächsische LKA-Präsident Raisch, ein genereller Fremdenhaß, ohne daß zwischen einzelnen Volksgruppen differenziert würde. Raisch stellt zudem eine ausgeprägte "Randalementalität" fest (*DP* 11/1992: 280). "Pubertäre Rowdies" (Hamacher in *BP* 12/1991: 6) machten Randale nur um der Randale willen. Meist im alkoholisierten Zustand würden solche Anschläge in diffus strukturierten Gruppen spontan ausgeführt (Raisch in *DP* 11/1992: 280). Deswegen warnt Zachert auch vor einer undifferenzierten Subsumierung unter den Oberbegriff 'Rechtsextremismus', da auf diese Weise die Jugendlichen ausgegrenzt und in die Arme des Rechtsextremismus hineingetrieben würden; aggressive fremdenfeindliche Verhaltensweisen Jugendlicher seien nur in den wenigsten Fällen mit rechtsextremistischem Rassismus gleichzusetzen. Ähnlich argumentiert Hamacher: Junge Leute erregten als vermeintliche Rechtsradikale Aufsehen: "Mit Politik als Motiv hat das wenig zu tun" (Hamacher in *BP* 12/1991: 5). Er bezweifelt gar, daß die Gewalttaten gegen Ausländer begangen werden, um ihre Integration zu verhindern und sie zu vertreiben (*BP* 12/1991: 6). Vielmehr spielten soziale und wirtschaftliche Ängste eine Rolle -

---

[28] Siehe Kapitel IX, Abschnitt 1.2.

ein Argument, das auch Zachert vertritt: "Scheitert die politische Bewältigung des Problems (der großen Anzahl von Immmigranten; M.W.), werden Rechtsextremisten soziale Ängste für ihre Zwecke nutzen und - unter Hinweis auf Ausländer/Asylbewerber als vermeintliche Verursacher - Fremdenfeindlichkeit weiter schüren. Folgen wären ein erneuter Anstieg der Gewaltaktionen und die wachsende Gefahr der Bildung rechtsextremistisch-terroristischer Zusammenschlüsse" (Zachert in *DP* 11/1992: 270 f.). Noch handelt es sich demnach also nicht um Aktionen, die von neonazistischen Organisationen gesteuert werden, doch Zachert warnt bereits vor einem Rechtsterrorismus. Auch die Sonderkommission 'Rechtsextremismus' beim sächsischen LKA rechnet nur einen geringen Teil (ungefähr 10 bis 15 Prozent) der bisherigen Tatverdächtigen dem erklärten Rechtsextremismus und Neonazismus zu (Raisch in *DP* 11/1992: 281). Bredthauer (1993), Sozialwissenschaftler bei der Hamburger Polizei, hält diese Ideologie- und Planlosigkeit der Mehrzahl der Täter gerade für das Dramatische an der fremdenfeindlichen Gewalt.[29]

Wie bei den fremdenfeindlichen Tätern generell, bewegt sich die Einschätzung von **Skinheads**[30] (deren äußeres Erkennungsmerkmale bei den jungen Männern[31] eine rasierte Glatze, Bomberjacke, Springerstiefel und enganliegende Jeans sind) zwischen den Polen der Bagatellisierung und Dramatisierung des Phänomens. Zu den Skinheads (Skins) äußern sich nur zwei Autoren in den untersuchten Fachzeitschriften ausführlicher: BKA-Präsident Zachert und Kriminalhauptkommissar Zirk, der der Berliner Ermittlungsgruppe 'AG Gewalt' angehört.

Eine Ideologie gebe es bei den meisten Skinheads nicht, glaubt Zachert zu wissen (*DP* 11/1992: 271). Zwar tendiere der Großteil der Skins nach rechts, aber es gebe keine Belege für eine verfestigte rechtsextremistische Gesinnung; zur Schau getragene Nazisymbole dienten nur der Provokation. "Gewaltbereitschaft und Gewaltanwendung gegen 'Feinde' werde als Ausdruck von 'Männlichkeit' und 'Subkultur-Kult' sowie als Mittel gewählt, um zumindest gesellschaftliche Beachtung zu gewinnen" (Zachert in *DP* 11/1992: 271).[32] Auch wenn es linke und rechte Skins gebe - die linken Redskins und die antirassistischen SHARPs[33] auf der einen, die rechtsextremen 'Boneheads' und die neonazistischen 'Scheitel' auf der anderen Seite - sei die Masse der Skins jedoch nicht politisch interessiert, wie die sogenannten 'Freizeitskins' oder die sehr jungen 'Babyskins' (Zirk in *BP* 12/1993: 628 f.).[34] Aufgrund dieser Pluralität plädiert Zirk für einen differenzierten Umgang mit Skins: "Sehr bald mußten

---

29 Bredthauer (1993) kritisiert in diesem Zusammenhang auch die bestehenden Lagebilder von BKA und Bundesamt für Verfassungsschutz (insbesondere deren realitätsferne Semantik und Methode) und fordert eine Unterscheidung von rechtsextremistisch-organisierten und alltagsrassistisch motivierten Straftaten.

30 Zur Geschichte der Skin-Jugendkultur und zur deutschen Skinszene siehe Farin/Seidel-Pielen (1993). Ein Hauptanliegen der Autoren ist es, der pauschalen Gleichsetzung von Skinheads und gewalttätigen Rassisten ein differenzierteres Bild der 'bunten' Szene entgegenzusetzen.

31 Mädchengruppen - so Zirk (*BP* 12/1993: 629) - seien nie ein ernsthaftes Problem gewesen; sie reagierten auf staatliche Sanktionen fast immer mit einem positiven Verhalten.

32 In der Zeitschrift *Die neue Polizei* spricht ein Autor vom "Ritual pubertärer Kraftprotze" (*NP* 1/1992: 41).

33 SHARP ist die Abkürzung für **S**kin**H**eads **A**gainst **R**acial **P**rejudice (vgl. Farin/Seidel-Pielen 1993: 118).

34 Ein Nürnberger und ein Leipziger Befragter wollen ebenfalls zwischen den Skins ausdrücklich differenzieren: Skins seien nicht alle politisch und nicht unbedingt rechtsgerichtet [].

die Mitarbeiter der Arbeitsgruppen erkennen, daß sich junge Menschen nicht durch das übliche Schubladenschema polizeilicher Sammlungen erfassen lassen" (Zirk in *BP* 12/1993: 628). Der Wechsel zwischen verschiedenen Gruppen und Weltanschauungen passiere ständig: Heute bezeichneten sich die Jugendlichen als Skins, morgen als Antifas; junge Türken marschierten bei rechtsorientierten Skins mit und schimpften verächtlich über Kanaken (Zirk in *BP* 12/1993: 628). "Deshalb ist es bedenklich, alle Skins in einen Topf zu werfen (...). Eine Pogromstimmung gegen eine jugendliche Subkultur wäre sehr bedenklich. (...) Bei der Untersuchung von Anzeigen aus dem Polizeibereich zeigen sich häufig als Ursachen für Gewalt starker Alkoholkonsum und reine Bereicherungsabsichten, keineswegs aber politische Motive" (Zirk in *BP* 12/1993: 629).[35] Der Grad der Politisierung, die neonazistische Unterwanderung und die Gewaltbereitschaft ostdeutscher Skins sei indes weitaus größer als im Westen; im Osten der Republik beteiligten sich auch häufiger Skins an Fußballausschreitungen (Zachert in *DP* 11/1992: 271; siehe auch Bonk/Grigowski in *KR* 5/1991: 352).

Zachert versucht das Bild zurechtzurücken, die Randalierenden und die Gewalttäter gegen Ausländer seien ausschließlich Skinheads, (*DP* 11/1992: 271). Der Anteil der von Skinheads begangenen Straftaten betrüge nur sechs Prozent aller Jugendgewalttaten; nur etwa zehn Prozent der Tatverdächtigen im Zusammenhang mit fremdenfeindlichen Straftaten seien Skins (Zachert in *DP* 11/1992: 271).[36] Nach Zirk liege der Anteil der Gruppengewalt an der Gesamtkriminalität in Berlin zwischen 0,8 und 1,2 Prozent (*BP* 12/1993: 628).

### 1.2.3 Fußballfans und Hooligans - Jugendgewalt

Im Bereich der Diagnose von Fans und Hooligans (Hools)[37] findet man, wie schon in der Linksprotestdiagnose, eine **Dreiteilung des polizeilichen Gegenübers** in schlechte, gute und gefährdete Gruppen. In der Fandiagnose hat sich sogar die Einteilung in A-, B- und C-Gruppen bundesweit - forciert durch den Aufbau der 'Zentralen Informationsstelle Sporteinsätze' und der Landesinformationsstellen, die bundesweit eine Informationssammlung und einen Informationsaustausch organisieren - durchgesetzt. Die Interviewpartner haben diese Kategorisierung auch in ihrer eigenen Diagnose übernommen []. A sind die friedlichen, B die zeitweilig militanten, konfliktgefährdeten und gewaltanfälligen Fans und C die

---

35 Vgl. die Untersuchung von Willems, Würtz und Eckert. In dieser Studie werden rund 38 Prozent aller untersuchten Tatverdächtigen, die fremdenfeindliche Gruppenstraftaten begangen haben, Skinheadgruppen zugerechnet (1993: 30 ff.). Problematisch sind diese Zahlen deshalb, weil Tatverdächtige nicht gleich Täter, sondern Ergebnis polizeilicher Definitionsprozesse und Ermittlungsergebnisse sind, die wiederum von bestimmten polizeilichen Deutungs- und Vorurteilsstrukturen determiniert sind.

36 Von den 6336 fremdenfeindlichen Straftaten im Jahr 1992 konnten 505 Skins und weitere 326 rechtsextremen Organisationen und Gruppen zugeordnet werden (Steinke in *KR* 7/1993: 442).

37 Journalistische Einblicke in die 'Szenen' liefern Farin/Seidel-Pielen (1991) und Gehrmann (1990). Vgl. auch Benke/Utz (1989) und den von Horak, Reiter und Stocker herausgebrachten Sammelband (1988). Weis, Alt und Gingeleit (1990) haben für die Gewaltkommission der Bundesregierung ein Sondergutachten über Fanausschreitungen verfaßt.

militanten Hools (Bernhardt in *SPFA* 3/1991: 30 f.; Bahr in *SPFA* 3/1991: 11; Kramer in *BP* 9/1992: 44 f., Scholz in *ZBGS* 12/1991: 13).

Ungefähr 90 Prozent der Fußballzuschauer gehören der **Kategorie A** an: die friedlichen, polizeilich gesehen unproblematischen, konsumorientierten Fans (Kramer in *BP* 9/1992: 44).

Die 'fußballzentrierten' Fans der **Kategorie B** (Kramer in *BP* 9/1992: 44) machen ungefähr fünf bis zehn Prozent der Zuschauer aus: "Ihre Handlungen sind zumeist wenig rational gesteuert. Der Fan im eigentlichen Sinne ist gemeint. Sein Befinden hängt ab vom Wohl und Wehe seiner Mannschaft bzw. seines Vereins" (Bernhardt in *SPFA* 3/1991: 30). Im Gegensatz zu den Gewalttätern der Kategorie C spielt Alkohol mit seiner aggressionsfördernden Wirkung bei den Fans der Kategorie B eine Rolle (Bahr in *SPFA* 3/1991: 15), insbesondere bei den "Kuttenträgern" []. Situative Bedingungen (wie zweifelhafte Schiedsrichterentscheidungen) können zum Umkippen seiner Stimmung führen und Gewalttätigketen hervorrufen: "Die meisten von ihnen sind auf der Suche nach einem 'Wir-Gefühl'. Verliert die von ihnen unterstützte Mannschaft das Spiel, so wird ihr ohnehin meist gering entwickeltes Selbstwertgefühl durch das Ausleben aufgestauter Aggressionen oft wieder aufgebaut. Insofern ist diese Gruppe von Fans fast regelmäßig Ziel gewaltabschöpfender, emotionsdämpfender Maßnahmen einer gut geschulten Polizei" (Kramer in *BP* 9/1992: 44).[38] Auch Bernhardt sieht gegenüber den Fans der Kategorie B den Bedarf, aber auch die Chance, psychologisch geschickt Einfluß zu nehmen; Kategorie B sei ein Handlungsfeld für Fanbeamte und vor allem Streetworker (*SPFA* 3/1991: 31). In die Kategorie B fielen insbesondere die sogenannte 'Kutten', das seien Fans, die Jacken mit den Club-Emblemen und andere Fanutensilien tragen. Aber nicht alle Kutten gehörten zur Kategorie B, betont Bernhardt (*SPFA* 3/1991: 31); die Mehrzahl der Kutten sei grundsätzlich friedlich; manche Kutten übernähmen sogar Ordnerdienste (Bahr in *SPFA* 3/1991: 16).

Das eigentliche Problem stellt für die Polizei die **Kategorie C** dar (Kramer in *BP* 9/1992: 44), die gewalttätigen Fans und Hools. Der Übergang von Fans der Kategorie B und C ist fließend (Bahr in *SPFA* 3/1991: 16). In der Regel seien diese Fans (noch) unorganisiert, meint Bernhardt (*SPFA* 3/1991: 31; ähnlich Bahr in *SPFA* 3/1991: 16). Aber: "Von einem oder mehreren Leithammeln geführt, mit Aktivisten und Mitläufern durchsetzt, treffen sie sich von Spiel zu Spiel grundsätzlich und ausschließlich mit dem Ziel, die Auseinandersetzungen mit den 'Rivalen/Feinden' anderer Vereine zu suchen" (Bernhardt in *SPFA* 3/1991: 31). Die gesamte 'Gewalttäterszene' in Westdeutschland wird auf circa 2200 geschätzt (Bernhardt in *SPFA* 3/1991: 32; Bahr in *SPFA* 3/1991: 16; Morié/Bensch in *BP* 7/1993: 312).[39] Hools sind überwiegend zwischen 16 und 25 Jahre alt; fast alle Berufsgruppen sind vertreten - von Arbeitslosen bis zu Leuten mit höherer Schulbildung. Gekleidet sind Hools meist unauffällig, außer einigen, die in Skin-Kluft erscheinen (Bahr in *SPFA* 3/1991: 11); etliche tragen teure

---

38 Die Rede von gewaltabschöpfenden Maßnahmen der Polizei erinnert an die These des (früheren) Berliner Polizeipräsidenten Hübner. Siehe auch Kapitel III, Abschnitt 8 und Kapitel IX, Abschnitt 2.4.

39 Scholz gibt die Zahl der Hools in Westdeutschland mit 2500 an; er schätzt die Anzahl der Hools in Ostdeutschland ebenso hoch ein (*ZBGS* 12/1991: 14), was allerdings übertrieben sein dürfte.

Freizeitkleidung (Bahr in *SPFA* 3/1991: 17), was die polizeiliche Identifizierung der Gewalttäter erschwert (Scholz in *ZBGS* 12/1991: 13).[40] Bahr rechnet damit, daß sich Hools verstärkt vermummen werden (*SPFA* 3/1991: 17). Einen Trend zur Vermummung konstatiert Kramer[41] bei den Hools im Osten Deutschlands: "Die 'Ost-Hools' haben sich ein besonderes Outfit zugelegt: Jeans, Sweat-Shirt mit Kapuze (...) Basketball-Schuhe, Sonnenbrille, und Halstuch (...)" (Kramer in *BP* 9/1992: 46).

Bei den Aktionen der Hools werden **taktisch-operative Handlungsmuster** wahrgenommen. Auch dieser Punkt der Fandiagnose erinnert an die Einschätzung der linken Militanten: Hools wiesen "zunehmend konspirative Verhaltensweisen" auf (Bahr in *SPFA* 3/1991: 11); sie sprächen "konspirativ und durch gesondert eingesetzte 'Sekundanten' Treffpunkte für rituelle Auseinandersetzungen" ab (Kramer in *BP* 9/1992: 45); sie agierten in (zum Teil) arbeitsteiligen Kleingruppen; sie erschwerten absichtlich die polizeiliche Aufklärung; sie setzten vermehrt Waffen ein und legten Waffendepots an; durch "'Scheinangriffe'" (Bahr in *SPFA* 3/1991: 13) bänden sie taktisch geschickt Polizeikräfte, um gezielt von den wirklichen Absichten anderer Täter oder Gruppen abzulenken: "Die Taktiker in den Reihen der Hooligans forcieren derzeit die eigene Aufklärungsarbeit, um festzustellen, wann sich die Polizei in der Minderheit befindet. Ist dies der Fall, kann mit hoher Wahrscheinlichkeit ein Angriff erwartet werden" (Kramer in *BP* 9/1992: 46). "Sog. 'Stoßtrupps' führten Aktionen mit äußerster Gewalttätigkeit durch. Hinweise liegen vor, nach denen im Hintergrund agierende Rädelsführer diese Straftaten durch Kommandos, Stichworte oder Sprechchöre ausgelöst haben" (Bahr in *SPFA* 3/1991: 14). Vermutet wird ein Trend in Richtung straffe Organisation (Bahr in *SPFA* 3/1991: 16; Bonk/Grigowski in *KR* 5/1991: 352).

Zu dieser Sichtweise durch die 'taktisch-operative Brille' paßt die massenpsychologisch durchdrungene Unterstellung, **Rädelsführer** instrumentalisierten und manipulierten die Masse der Anwesenden für ihre Zwecke. Dieses Deutungsmuster liest man im Kontext der Diagnose sowohl des rechten Protests als auch der Hools (Raisch in *DP* 11/1992: 279, 281; Kramer in *DP* 9/1992: 47; Bahr in *SPFA* 3/1991: 14). In der Diagnose des linken Protests ist diese These in den analysierten Dokumenten im Gegensatz zu den 60er Jahren nicht mehr explizit zu finden[42], doch implizit steckt sie auch in dem Wahrnehmungsmuster 'Gewaltfalle'; hier instrumentalisieren wenige Militante die Solidarität der Menge der Friedlichen.

Andere Autoren betonen eher den spontanen und hedonistischen Charakter der Hools, ihre unverbesserliche **Lust auf Randale**. Bernhardt hält die 'Gewalttäter' im Kontext von Fußballspielen für "Wiederholungs- und Intensivtäter, im herkömmlichen Sinne um wahrlich

---

40 Dieser Entwicklungstrend von den gewalttätigen, leicht identifizierbaren, oft alkoholisierten, schmuddeligen 'Kutten' aus der 'Unterschicht' hin zu den sauberen, adrett gekleideten und nüchtern agierenden Hools aus 'gut situierten Häusern' hat sich ab Mitte der 80er Jahre herauskristallisiert (vgl. Scholz in *ZBGS* 12/1991: 13; Banse/Tölle/Öchsner/Pleumann in *SPFA* 3/1991: 76 f.) []. Laut Weis et al. (1990: 586) gibt es Hools in der deutschen Fußballszene erst seit 1987.

41 Kramer hat öfter Artikel in den Fachzeitschriften über Hools und die Öffentlichkeitsarbeit der Polizei veröffentlicht (seine Veröffentlichungen in der *Bereitschaftspolizei-heute*: *BP* 4-5/1991: 35 ff., *BP* 1/1992: 3 ff.; *BP* in 9/1992: 44 ff.).

42 Siehe Winter (1991: Kapitel VII, Abschnitt 1.2).

Kriminelle": "Sie sind kaum therapierbar (...). Diese Tätergruppe versteht prinzipiell nur die 'Sprache der Autorität', von wem sie auch immer ausgehen mag (...). Fanprojekte jedenfalls, Streetworker etc. werden von ihnen - so belegen es Einzelgespräche sowie die Zeitschrift 'Fan-Treff' - kaum oder gar nicht akzeptiert (...)" (Bernhardt in *SPFA* 3/1991: 33). Das Fußballspiel sei für die Gewalttäter eigentlich nur noch Anlaß, sich auszutoben. Hools seien gar keine richtigen Fußballfans, ihnen ginge es nur um das Ritual der Gewalt: "Das Fußballspiel selbst erscheint für die meisten dieser Jugendlichen und jungen Erwachsenen als nebensächlich oder völlig bedeutungslos" (Kramer in *BP* 9/1992: 45). Dies belegen auch skandierte Parolen der Hools: "Wir sind keine Fußball-Fans, sondern deutsche Hooligans" (Kramer in *BP* 9/1992: 45)!

Wieder finden sich zwei typische Muster der Protestdiagnose, nämlich die von der mangelnden Ernsthaftigkeit und der Gewaltaffinität der Akteure: Die Gewalttäter hätten kein (vernünftiges) Anliegen, sei es ein politisches oder ein unpolitisches (wie der Freude am Fußballspiel), sondern es gehe ihnen nur um den Spaß am Randalieren. Den Beweis hierfür lieferten sogenannte Fanzines, Publikationen der Fans und Hools, in denen 'Kampfberichte' von vergangenen Spieltagen abgedruckt werden. Es existiere gar eine Ranking-Liste der siegreichsten Hools []. Trotz der vorhandenen Elemente von Planung agierten sie eher abwartend und spontan, es dominiere die "szenetypische situative Erlebnisoffenheit", behauptet der Polizeisozialwissenschaftler Bredthauer (*SPFA* 3/1991: 89; siehe auch Banse/Tölle/Öchsner/Pleumann in *SPFA* 3/1991: 79). Gewalt bringe für die Hools und die Mehrzahl der eher unpolitischen Skins 'Action', Spaß und Identitätsgewinn und sei nicht, wie bei politisch motivierten Akteuren, ein subjektiv zweckrational eingesetztes, konspirativ geplantes Mittel, um bestimmte politische Ziele zu erreichen (Bredthauer in *SPFA* 3/1991: 98). Fußballakteure genössen die Erinnerung beziehungsweise die Vorfreude auf die Gewalt geradezu: "Die Hooligans, ich weiß nicht, die können von mir links oder rechts oder sonst was sein, die läßt sich gar nicht festmachen, die sind dadurch geprägt, daß sie dieses Spiel, und sie betreiben das zum Teil als Spiel, als Ersatzhandlung für Dinge, die sie sonst nicht messen können, ja die Auseinandersetzung die körperliche, die gewaltvolle, die Sachbeschädigungsvariante suchen und nur im Gruppenverband stark sind, und dieses Erlebnis auch nur in ihrer Gruppe eigentlich provozieren können, durchführen können, haben können. Es hat mit politischen Ansichten meiner Meinung nach überhaupt nichts zu tun. Es ist auch keine Demonstrationsform, sondern geht einher mit diesem Fußballspiel, wo man verbal gegnerische, vermeintlich gegnerische Vereinsmitglieder, Fans, sehen kann und sich reibt und auseinandersetzt. Und als drittes Spielelement da ganz groß die Polizei miteinbezieht. So ich würde sagen, eine etwas brutalere, leider kostspieligere Form von Räuber und Gendarm" [].

Ein anderes typisches protestdiagnostisches Deutungsmuster ist ebenfalls festzustellen, nämlich das der **Brutalisierung des polizeilichen Gegenübers**. Scholz spricht von einer erschreckend angestiegenen "Akzeptanz und Intensität der Gewaltanwendung" (*ZBGS* 12/1991: 14). Die Szene - insbesondere im Osten der Republik - werde immer gewalttätiger und brutaler; Kramer stellt bei den Ost-Hools ein überraschend starkes Potential an "Destruktionstätern" fest (*BP* 9/1992: 46). Bahr berichtet von einer Umfrage unter den Polizeibehörden, die an den Standorten der Vereine der 1. und 2. Bundesliga und der Oberliga Nord-Ost der ehemaligen DDR arbeiten. In dieser Umfrage hätten die befragten Behörden

bestätigt, daß Gewaltbereitschaft und Aggressivität der Fans gestiegen seien und die Straftaten sich mittlerweile vom Stadioninnern auf das Stadionumfeld, die Innenstadt und den Reiseweg verlagert hätten (Bahr in *SPFA* 3/1991: 11).

Für diese Verlagerung werden von Soziologen[43] die massiven Polizeimaßnahmen innerhalb des Stadions verantwortlich gemacht: "Je mehr die ritualisierten und von Selbstregulierungsprozessen begrenzten Formen der Auseinandersetzung im Stadion durch physikalische Sperren und massives polizeiliches Einschreiten verhindert werden - um so wahrscheinlicher ist eine Verlagerung der Auseinandersetzung auf andere Räume (Stadionumfeld, Innenstädte) sowie eine Brutalisierung der Austragungsform (Distanzwaffen bis hin zu Molotow-Cocktails; schneller, extrem aggressiver bewaffneter Schlagabtausch bevor die Polizei kommt usw.)" (Bredthauer in *SPFA* 3/1991: 90). Das Verantwortungsgefühl der Fans für das Geschehen verkümmert, und die Verantwortung wird auf die Polizei verlagert.[44] Die Fans kennen keine Grenzen und Tabus in der Gewaltausübung mehr. Die Folge ist eine extreme Brutalisierung des Geschehens, insbesondere dann, wenn die Polizei einmal nicht da ist beziehungsweise zu spät kommt. Diese These vom **Verdrängungseffekt** hält Bredthauer für falsch; wenn dem so wäre, dann wäre das Problem der Hool-Gewalt nur über eine bloße Reduzierung der polizeilichen Maßnahmen zu lösen (Bredthauer in *SPFA* 3/1991: 90). Auch Bernhardt wehrt sich gegen diesen Vorwurf (*SPFA* 3/1991: 35 f.): Die immer wieder reklamierte Selbstregulierung der Fans - Bernhardt möchte hier von Gewalttätern sprechen - könnte nur dort zugelassen werden, wo diese ohne wesentliche Gefahren möglich wäre, wo es keine Eskalationsgefahren gäbe und Grenzen verantwortungsvoll gesetzt würden; bei Fußballauseinandersetzungen sei dies eben nicht gegeben. Auftrag der Polizei sei es, die 90 Prozent der friedlichen Zuschauer zu schützen und "keine anomischen Zustände" (Bernhardt in *SPFA* 3/1991: 36) hinzunehmen. Er appelliert an die Sozialwissenschaftler und Sozialarbeiter: "Hören Sie endlich mit der Verniedlichung des Problems auf und schieben sie nicht die Verantwortung für die Gewalt in und um Stadien den Sicherheitsträgern, vor allem nicht der Polizei, zu" (Bernhardt in *SPFA* 3/1991: 36)! Staatliches Handeln werde diskreditiert, Recht und Ordnung zum "Dispositionsgut" herabgewürdigt (Bernhardt in *SPFA* 3/1991: 36).

Zwar klingt die Grundstruktur der polizeilichen Protest- beziehungsweise Fandiagnose in A, B und C reichlich simpel, doch gerade im Bereich Fandiagnose zeigt sich (wenn man die Polizeifachzeitschriften liest), daß die Polizei versucht, sich **sozialwissenschaftlicher Erkenntnisse** und sozialwissenschaftlicher vorgebildeter Personen zu bedienen, um diese Phänomene auch ursächlich zu verstehen und eine realistische Lagebeurteilung und Gefahrenprognose zu erstellen.

---

43 Siehe Pilz (1988: 222 ff.), Weis et al. (1990: 625 f.) und Heitmann/Löffelholz (1991: 232).

44 In Leipzig forderten Hools in Gesprächen mit einem (von mir befragten) Polizeiführer [], daß die Polizei sich zurückhalten solle und daß sie einen Platz zugewiesen bekommen sollten, wo sie sich ungestört prügeln könnten. Ähnliches berichten die Polizisten Banse, Tölle, Öchsner und Pleumann (*SPFA* 3/1991: 79) aus Münster. Dort kritisierten Hools, daß sie der Staat in der freien Entfaltung ihrer Persönlichkeit störe und sich in ihre Angelegenheiten einmische, die sie selbst nur als harmlose Gesetzesübertretungen einstuften.

Ob hier angesichts des mehr oder weniger unpolitischen Phänomens 'Hools und Fans' von Protestdiagnose gesprochen werden kann, ist bezweifelbar. Die meisten Autoren und Befragten, die sich mit dem Thema auseinandersetzen, klassifizieren die Fans und Hools als ein weitgehend **unpolitisches Phänomen** (zum Beispiel: Bahr in *SPFA* 3/1991: 11; Morié/Bensch in *BP* 7/1993: 314). Nur im Osten seien Affinitäten zu rechtem, nationalistischem und ausländerfeindlichem Gedankengut bei den Hools vorhanden, ebenso bei den Hools (und den Skins) in Berlin und Hamburg stellt der Polizeisozialwissenschaftler Bredthauer Politisierungstendenzen fest (*SPFA* 3/1991: 96). Dort griffen Hools vermehrt Ausländer und 'linke' Gruppierungen an (Bahr in *SPFA* 3/1991: 11). Diese Angriffe brächten einen Aufschaukelungsprozeß in Gang: Antifas schlössen sich zusammen und bewaffneten sich, um sich gegen 'faschistische Fußballanhänger' zur Wehr setzen zu können (Kramer in *BP* 9/1992: 46).

### 1.2.4 Protest von Ausländern

Ende 1993 und Anfang 1994 fanden bundesweit Protestaktionen der Kurden statt (Demonstrationen, Autobahnblockaden, Selbstverbrennungen und Anschläge auf türkische Einrichtungen). Zum Teil wurden die Demonstrationen von der Arbeiterpartei Kurdistans (Partya Karkeren Kurdistan, PKK) organisiert, die vom BMI am 26. November 1993 verboten wurde.

Zwar wurde in den Fachzeitschriften die Problematik der kurdischen Demonstrationen im Untersuchungszeitraum 1989 bis 1993 (noch[45]) nicht behandelt, doch in den Interviews in Düsseldorf und in Nürnberg (nicht aber in Leipzig), die alle im Herbst 1994 geführt wurden, thematisieren die Befragten das Thema 'Kurden' von sich aus.

Erneut hatte sich die Polizei auf einen Akteur mit spezifischen Handlungsmustern einzustellen. Immer wenn die Polizei mit einem neuen Protestphänomen konfrontiert werde, gerate sie ins Schlingern, meint Schmalzl (*DP* 10/1993: 250). Befragte Polizeiführer bestätigen diese Behauptung mit ihren Erfahrungen: Zum Beispiel hätten die ersten Kurdendemonstrationen die Düsseldorfer Polizei "völlig aus der Bahn geworfen" []. Ein derartiges Auftreten von Demonstranten kannte sie bislang nicht: "Ich sag mal, sehr geordnet, formiert, diszipliniert. Wobei man aber erkennen konnte, genauso diszipliniert wie man da zog, geht man auch gegen die Polizei vor" []. "Zum Beispiel gestern, die Kurden bei dieser Kurdendemo in Mannheim, da hat man das erste Mal Schmierseife ausgekippt. Und das ist natürlich für uns ein sehr wichtiger Punkt, da sind viele Polizisten ausgerutscht" []. Ein anderer wichtiger Punkt sei, daß auf Kurdendemonstrationen häufiger mit Brandflaschen geworfen werde als auf Demonstrationen der "deutschen Chaoten" [], die lieber zu Steinen und Zwillen griffen. Deshalb müßten auf Kurdendemonstrationen auch mehr Feuerlöschtrupps als auf anderen Demonstrationen eingesetzt werden []. Generell seien die kurdischen Demonstranten im Umgang mit Gewalt skupelloser als "unsere Berliner Chaoten" [], weil die Kurden in Kauf nähmen, "(...) daß da auch mal einer mal hops geht" [].

---

45 Siehe das Schwerpunktheft der Zeitschrift *Polizei-heute* 'PKK in Deutschland' (6/1995)

Gerade die Auseinandersetzung mit ausländischen Demonstranten stelle die Polizei vor neue Probleme, meinte Bahr; Protestaktionen ethnischer Gruppierungen forderten das Differenzierungsvermögen der Polizei besonders heraus. In dieser diffizilen Protestdiagnose mit all den "ethnischen, multiethnischen, interethnischen und internen ethnischen Konflikten" [] müßten überdies außenpolitische Implikationen mitbedacht werden: "Deutschland muß sich ja darstellen als ein sehr ausländerfreundliches Land (...)" [].

Ein Nürnberger Polizeiführer äußerte Verständnis für die Kurdenproblematik (Stichwort: Volk ohne eigenen Staat) []. Ein Düsseldorfer Befragter möchte "sehr fein aufpassen" [], ob es sich um Kurden handelt, "(...) die ihr politisches Statement abgeben wollen, und solchen, die sich bei der PKK betätigen" []. In diesem Sinne bezeichnet ein anderer Düsseldorfer Kollege eine pauschale Gleichsetzung von Kurden und PKK als falsch [].

### 1.2.5 Protest von Arbeitnehmern

Protestaktionen von Arbeitnehmern werden in der Bundesrepublik meist im Kontext von Arbeitskämpfen oder von Firmenschließungen und Entlassungsprogrammen veranstaltet. An der Spitze dieser Proteste steht zumeist eine der Einzelgewerkschaften im Deutschen Gewerkschaftsbund. Demonstrationen von Gewerkschaften sind polizeilich betrachtet vornehmlich eine Angelegenheit der Verkehrspolizei. Ein Nürnberger Befragter rechnete denn auch die Gewerkschaften zu den "tragenden Säulen unseres Staates" [].

Im Kontext der Deindustrialisierung der ostdeutschen Bundesländer nach der Vereinigung befürchtete Murck 1991 eine Verwicklung der Polizei in größere Auseinandersetzungen: "Die Polizei wird vor schwierigen Abwägungen und Einsätzen stehen, wie sie sich ähnlich vielleicht in 'Rheinhausen' gestellt haben" (Murck in *SPFA* 1/1991: 9).[46] Doch diese pessimistischen Erwartungen wurden nicht erfüllt: "Sie (die Polizei; M.W.) hatte und hat also die Chance, ihren Neuaufbau fortzusetzen, ohne in heftiges gesellschaftspolitisches Kreuzfeuer zu geraten" (Murck in *DP* 1/1992: 18).

---

46 Stichwort Stahlarbeiterproteste in Rheinhausen im Dezember 1987: Am Aktionstag (dem 10. Dezember 1987) gegen die Schließung eines Stahlwerkes werden unter anderem drei Rheinbrücken von den Protestierenden blockiert. Die Polizei fuhr einen weitgehend zurückhaltenden Kurs, um die brisante Situation durch Eingriffsmaßnahmen nicht weiter zu verschärfen. Sie beschränkte sich weitgehend darauf, den Verkehr umzuleiten. Die in den Medien diskutierte Frage war, ob diese Blockaden den Nötigungsstraftatbestand erfüllten. Der Landesinnenminister Schnoor vertrat die Ansicht, die Aktionen seien Teil des grundgesetzlich geschützten Arbeitskampfes (*Süddeutsche Zeitung* vom 11. Dezember 1987). Nach den Ereignissen plädierte der Landesjustizminister Krumsiek für eine Generalamnestie der Blockadeteilnehmer (*Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 18. Juni 1988). Mitte 1988 wurden die meisten Verfahren gegen Blockierende wegen mangelnder Verwerflichkeit eingestellt (*Frankfurter Rundschau* vom 13. Juni 1988).

## 1.3 Das regionale Protestgeschehen in Düsseldorf, Leipzig und Nürnberg

Fragt man die Interviewpartner nach dem Protestgeschehen in ihrer Region, erhält man in den drei Städten Düsseldorf, Leipzig und Nürnberg ein in der Struktur **ähnliches Bild** [] mit jeweils unterschiedlichen Schwerpunkten. Die Frage, ob diese Unterschiede nun in der regionalen Proteststruktur oder in der selektiven Wahrnehmung der Interviewten (also ihrer spezifischen Art und Weise der Protestdiagnose) begründet ist, kann in dieser Untersuchung nicht beantwortet werden. Ebenso kann die Frage, ob die polizeiliche Protestdiagnose eher 'links- oder rechtsblind' ist, nicht geklärt werden. Das liegt daran, daß keine Aussagen darüber getroffen werden können, wie sich das Protestgeschehen in diesen Städten (wie auch generell in der Bundesrepublik) 'tatsächlich' zusammensetzt.

Viele Interviewpartner betonten, daß die meisten **Demonstrationen** im Territorium ihrer Behörde **friedlich** verliefen und deshalb nur den Einsatz der Verkehrspolizei erforderten (die Teil der lokalen Schutzpolizei ist) []. Die Polizei hat den Verkehr umzuleiten, damit die Demonstration auf den Straßen stattfinden kann, und sie hat darauf zu achten, daß der Verkehrsfluß durch die Demonstration nicht völlig zum Erliegen kommt. Die Friedlichkeit der Versammlungen spiegelt sich in den Demonstrationsstatistiken der Städte wider.[47] Ein Leipziger Befragter: "Aber ich lebe in einer Stadt, die ich also als friedlich bezeichnen möchte, von fast dörflichem Zuschnitt, auch wenn die das hier anders sehen, zwar mit einer hohen Kriminalität, aber da vor allem im Bereich der Eigentumskriminalität, vom Demonstrationsgeschehen her zahm und harmlos und äußerst friedlich" []

In allen drei Städten dominieren "Halblinks-Kräfte und Linkskräfte" [] das Protestgeschehen. Viele der **'normalen', 'problemlosen' Demonstrationen** sind im linkslibertären Spektrum angesiedelt, wie die von Gegnerinnen des § 218 StGB oder von Schülern, die gegen Kürzungen im Bildungsetat protestieren, oder von Eltern, die für die Einrichtung von mehr Kindertagesstätten auf die Straße gehen, oder von Umweltschützern, die gegen den Bau einer Straße protestieren. Teilweise sind die Anliegen der themenspezifischen Demonstrationen politisch nicht eindeutig in das Rechts-Links-Spektrum einzuordnen, wie zum Beispiel die Proteste der Tierschützer []

Was für die bundesdeutsche Polizei generell gilt, trifft auch für die untersuchten lokalen Behörden zu: Demonstrationseinsätze sind meist Einsätze anläßlich linkslibertärer Protestaktionen. Der Übergang von linkslibertären zu **linksradikalen Demonstrationen** ist häufig fließend; Autonome marschieren gemeinsam mit den linkslibertären Demonstranten und den Gewerkschaften; es kann zu der oben beschriebenen 'Mischformation' (aus einer Mehrzahl von friedlichen, einer kleinen Minderheit von militanten und einer Gruppe von sporadisch gewalttätigen Protestierenden) kommen []. In allen drei Städten gibt es ein linksradikales "Störpotential" [], womit die leitenden Beamten in erster Linie die Autonomen meinen: In Leipzig sei die Hausbesetzerszene in Connewitz der "Unruheort" [] und Ausgangspunkt thematisch verschiedenartiger linksgerichteter Demonstrationen. 50 bis 100 Autonomen werden dieser 'Szene' zugerechnet []. In Düsseldorf gebe es eine "sehr bescheidene linke Szene" [] von rund 40 Autonomen. Weil Düsseldorf aber auch

---

47 Siehe Kapitel IV, Abschnitt 4.

Landeshauptstadt sei, kämen auch Autonome anderer Städte (insbesondere aus Wuppertal und Rating) zum Demonstrieren []. Nürnberg habe die stärkste linksradikale Szene in Bayern mit einem "Potential von vielleicht zwei, dreihundert Schreiern" [], die bis zu 3000 Sympathisanten auf die Beine brächten [], weshalb diese im Demonstrationsgeschehen der Stadt auch eine große Rolle spielten [].

Die interviewten Polizeiführer in den drei Städten berichteten von einer (im Vergleich zum linkslibertären Protestgeschehen) sehr **schwachen rechten Demonstrationsszene** in ihren Städten []. Ein Düsseldorfer Befragter konnte sich nicht vorstellen, daß bei dem hohen Ausländeranteil in seiner Stadt, ein Publikum den ausländerfeindlichen Gewalttätigkeiten applaudieren würde, wie es in Rostock-Lichtenhagen passiert sei []. In Leipzig hat es laut einem Befragten seit zwei Jahren keine rechtsradikale Demonstration mehr gegeben [][48], das "Rechtspotential" [] von 40 bis 50 Leuten trete kaum öffentlich auf. Ein Nürnberger Befragter: "Jetzt, und jetzt hier bezogen nur auf Nürnberg, man wagt es fast nicht zu sagen, daß wir uns schon fast ein bißchen wie ein weißer Fleck vorkommen in der Landschaft des Rechtsradikalismus" []. Im sogenannten Superwahljahr 1994 gab es allerdings Wahlveranstaltungen rechtsradikaler Parteien wie den sogenannten Republikanern, gegen die Autonome und Angehörige der Antifa demonstrierten. Bei solchen Wahlveranstaltungen sind weniger diese 'gut-situierten' rechtsradikalen Veranstalter als vielmehr die Gegendemonstranten ein polizeiliches Problem, wie ein Düsseldorfer Befragter beschreibt: Republikaner zeichnen sich auf ihren (Wahl-)Veranstaltungen "(...) durch besondere Gesetzestreue und besondere Obrigkeitshörigkeit aus. Anweisungen der Polizei wurden betont zügig und auch sofort und diszipliniert umgesetzt. Da war es das Problem nur, daß die Gegendemonstranten im Grunde genommen das erreicht haben, was die Republikaner wollten, nämlich die Polizei mußte gegen die Gegendemonstranten vorgehen" [].[49]

Demonstrationen von **Kurden** gibt es in Düsseldorf und in Nürnberg; in Leipzig wurden sie von den Befragten nicht thematisiert.[50] In Nürnberg - neben Ingolstadt die Hochburg der kurdischen Organisationen in Bayern [] - stellten die Befragten einen "Schulterschluß" [] der Kurden mit dem linken "Spektrum" [] fest, das sich in die Kurdenproblematik miteingeklingt habe. Umgekehrt hätten sich einzelne aus den kurdischen Organisationen den Protestaktionen des deutschen linken Spektrums angeschlossen, auch wenn es nicht um "Ausländerthemen" [] gegangen sei.

---

48 Am 21. März 1992 fand eine Kundgebung des rechtsradikalen Nationalen Blocks vor dem alten Leipziger Reichsgericht statt, zu der rund 400 Demonstranten aus ganz Deutschland zusammengekommen waren. Die Polizei war ebenfalls mit einem massiven Aufgebot zugegen, griff aber nicht in die Schau faschistischer Symbolik ein, wie das *Leipziger Volksblatt* vom 23. März 1992 berichtete.

49 Vgl. Blattert/Ohlemacher (1991).

50 In Leipzig wohnen im Vergleich zu Düsseldorf und Nürnberg wesentlich weniger Ausländer und Türken. Im folgenden die absoluten Zahlen der gemeldeten ausländischen und türkischen Einwohner in den drei Städten. Quelle ist das Ausländerzentralregister in Köln. Stichtag ist der 31. Dezember 1995. In Düsseldorf leben 55228 Ausländer, davon haben 17535 die türkische Staatsangehörigkeit; in Nürnberg sind es 59676 Ausländer, davon sind 24085 Türken; und in Leipzig leben nur 1473 Ausländer, davon 212 Türken. Wieviel der türkischen Menschen dem kurdischen Volk angehören, geht aus den Zahlen nicht hervor.

Von **Hooligans** wissen alle Polizeiführer in den drei Städten zu berichten. Die Einteilung der Fans in A-, B- und C-Kategorien wird auch von den Befragten übernommen. Im Herbst 1994, dem Zeitraum der Interviews, spielte kein Fußballverein der drei Städte[51] in der ersten Bundesliga, sondern alle in der zweiten. Gerade der Abstieg des Nürnberger Clubs in die zweite Bundesliga in der vorhergehenden Saison habe für die dortige circa 100 Mann starke Hoolszene Konsequenzen gehabt, so ein Nürnberger Polizeiführer, es fehle den Hools nun "das gegnerische Potential" [], wo doch die Nürnberger in der analog zur Fußballbundesligatabelle aufgestellten "Tabelle der schlagkräftigsten Hools" [] bislang eine Spitzenstellung eingenommen hätten. Die Düsseldorfer Polizei muß sich mit Fans besonders intensiv beschäftigen: "Wir haben ja hier sogenannte Drehscheibeneinsätze" []. Die werden deshalb so genannt, weil selbst an Tagen, an denen in Düsseldorf nicht gespielt wird, Anhänger von auswärtigen Fußballvereinen, die zum Beispiel in Gelsenkirchen oder in Duisburg gespielt haben, in Anschluß an diese Spiele in die Düsseldorfer Altstadt kommen, um sich hier entweder mit befreundeten oder rivalisierenden Gruppen zu treffen [].

Die Akteure im **Arbeitskampf**, die Gewerkschaften und ihre Mitglieder, sind den lokalen Polizeien weitgehend bekannt. Sie zählen zu den problemlosen Demonstranten. In Nürnberg übernähmen die Gewerkschaften eine gewisse Steuerungs- und Organisationsfunktion bei Protestaktionen jenseits von Arbeitskämpfen, wie zum Beispiel bei den Demonstrationen gegen Ausländerfeindlichkeit, hob ein Polizeiführer lobend hervor [].

## 1.4 Generelle Muster der Protestdiagnose

Überblickt man die polizeiliche Wahrnehmung der spezifischen Protestgruppen, so kann man 'szenenübergreifende' Typen von Deutungsmustern feststellen:

Erstens, die **Dreiteilung des polizeilichen Gegenübers**: Sowohl bei den Linkslibertären, den Kurden als auch den Fußballfans gibt es eine überwiegende Mehrheit der friedlichen 'Guten', die kleine Minderheit der militanten 'Bösen' und die zahlenmäßig variierende Menge an 'unsicheren Kantonisten', den situativ-sporadisch Gewalttätigen. Nur bei den Rechten kommt dieses Interpretationsmuster nicht zur Anwendung. Das mag zum einen an der geringen Anzahl der rechten Demonstrationen und zum anderen an der Art der rechten Protestaktionen liegen: Denn Anschläge auf Ausländerheime und Übergriffe auf Fremde gelten ohne Einschränkung als menschlich, politisch und rechtlich verwerflich.

Zweitens: Den militanten 'Bösen' - egal welche politische Coleur sie aufweisen - wird eine **taktisch-operative Handlungslogik** unterstellt.

Drittens: Die Protestierenden werden nach ihren Protestformen politisch beurteilt. Von der Legalität der gewählten Mittel wird auf die Legitimität der Ziele und die Glaubwürdigkeit des Engagements geschlossen. Das **Unterscheidungskriterium** bildet die **Gewalttätigkeit** beziehungsweise die **Friedlichkeit** der Protestierenden.

---

[51] Die Namen der Fußballvereine lauten: Fortuna Düsseldorf, 1. FC Nürnberg, VfB Leipzig.

Eine viertes 'lagerübergreifendes' Deutungsmuster ist die **totalitaristische Gleichsetzung von linksradikalem und rechtsradikalem Protest**. Insbesondere deren gemeinsame Gewaltaffinität [] und Lust auf Provokation werden hervorgehoben[52]: "Die Anarcho-Fahne linksradikaler ist ebenso wie die Reichskriegsflagge rechtsradikaler Gruppen Gesinnungszeichen und Ausdruck von Trotz, Spott und Provokation" (Schmalzl in *DP* 10/1993: 252). Rechts- wie Linksradikale verträten politische Ansichten, die "fast zum Irrsinn hin überzogen" [] seien; ihr beider Feindbild sei der Staat und seine Polizei: "Rechte wie Linke sind eigentlich immer dadurch beide geprägt, identisch, daß ihr natürliches Feindbild der Staat ist, der bestehende; und Ausdruck der Allgegenwärtigkeit Staat oder der Einhaltung von Spielregeln ist die Polizei" [].[53] Da nun linke Gegendemonstranten vermehrt auf rechte Versammlungsteilnehmer treffen[54], erfährt die Totalitarismus-These neue empirische Evidenz. Folglich wird ein gegenseitiger "Aufschauklungs- und Eskalationsprozeß" befürchtet (Zachert in *DP* 11/1992: 271).

Trotz dieser simplen Grundstrukturen der Protestdiagnose wäre es zu einfach, der Polizei **sozialen "Autismus"** (Werkentin 1986a: 121; Hervorhebung M.W.) und Blindheit gegenüber sozialen und politischen Protestphänomenen zu bescheinigen. Vielmehr offenbart sich folgende Tendenz: Je unpolitischer das Gegenüber eingestuft wird, desto elaborierter, das heißt ohne 'ideologische Scheuklappen', wird die Protestdiagnose angestellt. So wird die Diagnose eher unpolitischer Phänomene wie den Fußballfans relativ intensiv betrieben.[55] Und umgekehrt: Je (potentiell) gewalttätiger das Handeln der Akteure beurteilt wird, desto geringer ist bei den Polizeiführern der Wille vorhanden, in der Protestdiagnose zu differenzieren. Sogenannte Störer und Gewalttäter werden nicht nur in Bausch und Bogen kritisiert, sie unterliegen auch der instrumentellen Perspektive der taktisch-operativen Bekämpfung. Doch die Polizei ist prinzipiell fähig, auch ihre 'klassischen' Gegner, die linksradikalen Protestierenden, genauer zu analysieren, wie im - schon genannten - Abschnitt der PDV 100 (3.4.4.17.: 5 ff.) über die Hausbesetzerproblematik in Hamburg deutlich wird.

Die Teilnahme von einigen (wenigen) sozialwissenschaftlich ausgebildeten Beamten am Diskurs über Protestdiagnose beziehungsweise der Rückgriff auf sozialwissenschaftliche Erkenntnisse unterstützt die Bemühungen der Polizei, eine ausgefeiltere Protestdiagnose anzustellen. Sozialwissenschaftler in der Polizei sehen hier jedoch - vermutlich auch aus Berufsinteresse - Defizite und plädieren für eine stärkere sozialwissenschaftliche Fundierung der Protestdiagnose (vgl. Bredthauer 1993): "Wenn die Polizei trotz aller Erfahrungen und Reflexionen - zumindet in der Anfangsphase jeder neuen Protestwelle - ins Schlingern gerät, so scheint es mir daran zu liegen, daß die Polizei theoretisch, lage- und zeitübergreifend,

---

52 Wie in dem Zitat von Prinz in Abschnitt 1.1 zu lesen ist, vergleicht er eine Aktion der Linken mit einer Aktion der Nationalsozialisten in der Weimarer Republik. Derartige Vergleiche wurden auch von Traditionalisten in der Polizei im Kontext der Studentenrevolte angestellt. Siehe Kapitel IV, Abschnitt 2.2. Zur Totalitarismus-These siehe auch Kapitel IX, Abschnitt 2.3.

53 Nach Meinung des Funktionärs der DPolG Vogler ist der "Pöbel" (*PS* 10/1992: 193) von links wie von rechts für die Polizei gleichermaßen gefährlich.

54 Vgl. Peters (1993b).

55 Alternativ kann dies mit der Neuheit des Phänomens erklärt werden. Doch auch die linken Gruppen verändern sich und entwickeln neue Protestformen.

immer noch zu wenig weiß, was kollektiven Protest eigentlich ausmacht und welchen Part sie darin spielt" (Schmalzl in *DP* 10/1993: 250).

Eine mehr oder weniger ausführliche Diskussion in den Dokumenten gibt allerdings keinen Aufschluß darüber, inwieweit elaborierte Analysemuster auch innerhalb der Polizeiführungsschicht Verbreitung finden, und ob manche leitende Beamte hier nicht doch lieber zu einfacheren Deutungsschemata greifen.[56]

Neben der Kategorisierung fällt noch ein fünftes Muster der Protestdiagnose auf: In der Diagnose der Handlungsmuster der Protestierenden sieht die Polizei immer nur den **Beitrag der Demonstranten zur Eskalation**; die eigene Rolle im Geschehen wird nur als reaktiver Part definiert, wie am Beispiel 'Gewaltfalle' oder in der Diskussion um den Verdrängungseffekt bei Fußballausschreitungen offensichtlich wird. Auch der Ausspruch eines interviewten Polizeiführers, daß es "ein alter polizeilicher Grundsatz" [] sei, daß die Einsatztaktik immer das polizeiliche Gegenüber bestimme, soll der Polizei eine reaktive Rolle zuweisen. Dieser Grundsatz klammert den aktiven Part aus, den die Polizei im Konflikt spielt. Er übersieht die sich wechselseitig bedingenden Interaktionen zwischen Polizei und Demonstranten. Die Betonung der Reaktivität der Polizeitaktik ist auch eine Vorab-Legitimation jeglicher polizeilicher Gewaltanwendung. Der 'Schwarze Peter', die Verantwortung für die Eskalation, wird auf die Protestierenden abgeschoben. Denn die Polizei, die nur regiere, könne nicht schuld an einer Eskalation sein.

## 2 Einsatzphilosophie und Einsatztaktik

Mit Protestdiagnose ist der Blick auf das polizeiliche Gegenüber gemeint. Hier deutet und analysiert die Polizei einen Ausschnitt aus ihrer Umwelt, und zwar ihre (potentiellen) Interaktionspartner bei Demonstrationseinsätzen. Im Gegensatz zu dieser Fremddeutung ist der einsatzphilosophische Blick der Polizei auf das eigene Handeln gerichtet. Diese Selbstdeutung hängt indes mit der Umweltdeutung eng zusammen; insbesondere die Protestdiagnose prägt die Einsatzphilosophie, wie im folgenden auch gezeigt werden soll.

Konkreter Ausdruck der Einsatzphilosophie ist die Einsatztaktik. Die PDV 100 definiert Taktik als "(...) den Einsatz polizeilicher Kräfte und Sachmittel im Einzelfall und in Abhängigkeit von der jeweiligen Situation, um im Rahmen der Strategie das polizeiliche Ziel möglichst effektiv und effizient erreichen zu können" (PDV 100: 1.: 6). Der Übergang von der Einsatzphilosophie zur Einsatztaktik ist fließend. Die auf den konkreten Einzelfall bezogene Einsatztaktik kann nicht von grundsätzlichen konzeptionellen Reflexionen zu getrennt werden.

---

56 Die Kommission zur Reform der niedersächsischen Bepo stellt anhand ihrer Befragungen von Mitarbeitern der Bepo, also nicht nur von Polizeiführern, fest, "(...) daß weder über Deeskalationsmodelle, noch über den Brokdorf-Beschluß, geschweige denn über Ziele, Inhalte, Beweggründe von Protestgruppen, Hooligans, Skinheads, Autonomen u.ä. hinreichend informiert wird" (Reformkommission 1992: 96).

## 2.1 Aktuelle Einsatzphilosophien und Einsatztaktiken

Offensivität, Flexibilität und Professionalität bilden die allgemeinen Eckpunkte eines von der polizeilichen Einsatzlehre proklamierten einsatzphilosophischen Rahmens (vgl. PDV 100: 3.4.1.: 6).

Einerseits sprechen Polizeiführer davon, daß die Polizei nur auf die Taktik des polizeilichen Gegenübers reagiere.[57] Andererseits möchten die Einsatzstrategen die Polizei diesen (ihrer Ansicht nach) strukturellen Nachteil der passiven Reaktivität durch eine aktive **Offensivität** ausgleichen. Es soll das Motto herrschen: "Agieren statt reagieren" (Kniesel in *DP* 9/1989: 232). Diese Tendenz wird vom AK II gefördert: "Die im Grundsatz defensive Schutzaufgabe muß daher je nach Lage durch offensive Maßnahmen ergänzt werden" (AK II 1987: 12). Begründet wird dies wiederum mit der verfassungsrechtlichen Vorgabe, die der Polizei eine aktive Rolle beim Grundrechtsschutz zuschreibe: "Der verfassungsrechtliche Strategieansatz zwingt der Polizei einen offensiven Schutzauftrag auf" (PDV 100: 3.4.1: 9). Außerdem erwarteten die Bürger, die Öffentlichkeit und die Medien, "daß der Rechtsstaat nach vorne verteidigt" werde (PDV 100: 3.4.1.: 22).[58] Offensivität ist auch im konkreten Einsatzgeschehen von taktischem Vorteil. Die Polizei müsse im operativen Sinne offensiv agieren und nicht nur passiv reagieren, lautet die Forderung: "Die Wirkung eines überraschenden und entschlossenen Vorgehens auf den Störer wird häufig unterschätzt. Auch stärkere Störer können dadurch zur Flucht bewegt werden" (Lindner in *ZBGS* 3/1991: 8). "Das langsame Vorgehen einer Polizeikette unter Wahrung der Seitenrichtung ist geeignet, eine friedliche Menge abzudrängen. Werden im Nahbereich der eigenen Kräfte Gewalttaten begangen oder werden die eigenen Kräfte beworfen/beschossen, ist dagegen (sofern es die Kräftelage zuläßt) ein überfallartiges Vorstürmen unter Wahrung eines losen Zusammenhanges der Kräfte erforderlich. Auch hier gilt, daß Angriff die beste Verteidigung ist und Wirkung vor Deckung geht. Es kommt darauf an, die Störer zum Laufen zu bringen, denn nur so kann die Fortsetzung der Straftaten sofort unterbunden werden" (Lindner in *ZBGS* 3/1991: 9). Ein offensiver Ansatz muß nicht nur aktive, sondern kann auch proaktive Maßnahmen beinhalten, um Störungen frühzeitig, im Vorfeld zu verhindern (PDV 100: 3.4.1.: 11). Kniesel plädiert denn auch für eine "präventive Lösung im Rahmen eines Offensivkonzepts" (*DP* 9/1989: 232), das mittels Kommunikation, Deeskalation und Kooperation Konflikte und Konfrontationen vermeiden solle. Offensivität ist auch eine Angelegenheit des Informationsmanagements; die Polizei muß wissen, was an welchem Ort ablaufen wird: "Die Polizei muß bereits am Brennpunkt sein, bevor der Störer ihn erreicht ('Hase-Igel-Methode')" (Bernhardt in *BP* 10/1990: 23)! Sie muß "'die Nase im Wind haben'" (Bahr in *BP* 3/1989: 89; ähnlich PDV 100: 3.4.1.: 6).

---

57 Siehe oben: Abschnitt 1.4: Die Polizei definiert sich als reaktiver Part im Konflikt. Siehe auch Kapitel VI, Abschnitt 3.2.

58 Genau wird nicht weiter ausgeführt, was es heißt, den Rechtsstaat 'nach vorne' zu verteidigen. Es klingt paradox, wenn Grundrechtseinschränkungen mit dem Schutz von Grundrechten und der Abbau von Rechtsstaatlichkeit mit der Durchsetzung des Rechtsstaates legitimiert werden.

**'Flexibilität'** heißt das zweite allgemeine Postulat in der polizeilichen Strategie (zum Beispiel Pfeiffer in *BP* 12/1991: 9): Ziel müsse es sein, die Leitung und Durchführung des Einsatzes der dynamischen Lageentwicklung, dem Handeln des polizeilichen Gegenübers flexibel anzupassen []. Deshalb sei auch die Qualität und die Quantität der den Führungsstab erreichenden Lageinformationen so elementar wichtig [].

Taktisches Ziel ist und bleibt die Kontrolle des Geschehens; die Polizei will für alle Eventualitäten gewappnet sein. Zweckmäßig ist hierbei ein breites Repertoire an Handlungsoptionen, das die Polizei je nach Lageeinschätzung flexibel, auf das jeweilige polizeiliche Gegenüber angepaßt, nutzen kann. Flexibilität heißt aber nicht rasche, blinde Reaktion - im Gegenteil: Die Polizei darf sich nicht provozieren lassen[59]; sie muß Provokationen der Störer erkennen: "Ohne die Polizei kann manches 'Theater' nicht laufen" (PDV 100: 3.4.4.17.: 14 f.). Die Polizei dürfe nicht "über jedes Stöckchen springen" (PDV 100: 3.4.4.17.: 15), das ihr hingehalten werde.

Geprägt wird die aktuelle einsatzphilosophische Diskussion (insbesondere am Anfang des Untersuchungszeitraums) durch den **Brokdorf-Beschluß des BVerfG**. Die Relevanz des Urteils offenbart den Stellenwert von Verfassungsvorgaben für die Einsatzphilosophie. Es stellt die Essenz der Einsatzlehre des obersten 'Einsatzphilosophen' der Republik Bahr dar.[60] Große Teile der Kommentare zur PDV 100 im Kapitel 3.4. 'unfriedliche demonstrative Aktionen' (vom Oktober 1991) tragen wiederum eindeutig die Handschrift von Bahr. So steht denn auch in der PDV: "Der Brokdorf-Beschluß und seine Begründungen schreibt die hohen Herausforderungen an die Polizei und insbesondere Polizeiführung fest" (PDV 100: 3.4.1.: 7).

Nicht erst seit Brokdorf stellt die Forderung nach **politischer Neutralität der Polizei** ein elementares einsatzphilosophisches Prinzip dar. Dieses Postulat wurde durch den BVerfG-Beschluß indes nochmals forciert (vgl. Bahr in *DP* 2/1991: 50). Die Polizei müsse "unparteiische Hüterin des Rechts" (PDV 100: 3.4.1.: 4) bleiben - ist im Kommentar der PDV 100 zu lesen. Die Polizei habe "eine zutiefst neutrale politische Position" (Heinsen 1993c: 67) einzunehmen. Neutralität heißt vor allem thematische Neutralität: Die Polizei dürfe nicht zum Gegenstand des Protests Stellung nehmen, fordert die PDV 100 (3.4.1.: 10), sie dürfe noch viel weniger selbst zum Gegenstand des Demonstrationsgeschehens werden. Die Polizei dürfe auch nicht in Kooperationsgesprächen Partei ergreifen; die polizeiliche Neutralität garantiere nämlich die Rechtsanwendungsgleichheit []. In Auseinandersetzungen zwischen 'linken' und 'rechten' Bürgern wird dieses Postulat immer wieder besonders energisch hervorgehoben: Die Polizei dürfe nicht für irgendeine Seite Partei nehmen; sie sollte nur ihre rechtlichen Pflichten erfüllen und sich der Rechtsdurchsetzung widmen. In einem offenen Brief schreibt ein Polizeiführer an die Gegendemonstranten einer Veranstaltung der sogenannten Republikaner: Die Polizei habe "in Ausübung ihres Dienstes eine absolute parteipolitische Neutralität zu wahren" (Brandlhuber in *NP* 7/1989: 326): "Keineswegs sind wir 'deutsche Polizisten, die

---

59 In dem Kommentar von Juli 1986 des Kapitels 3.4 der PDV 100 hieß es noch: "Das Ziel (der 'Aktionstäter'; M.W.) ist erreicht, wenn sich die Polizeibeamten zu - ggf. auch undifferenzierten - Aktionen haben provozieren lassen" (PDV 100: 3.4.1.6.: 10).

60 Siehe Kapitel VII, Abschnitt 3.2.

Faschisten schützen'" (Brandlhuber in *NP* 7/1989: 326). Im Kontext von Arbeitskämpfen wird das Postulat der polizeilichen Neutralität ebenfalls besonders betont.[61]

Aus dem Brokdorf-Urteil werden vier strategische Leitlinien für Protest policing interpretiert (PDV 100: 3.4.1: 7 ff.; ebenso Bahr in *DP* 2/1991: 50 und Ludwig in *SPFA* 4/1989: 126):

Erstens hat die Polizei gegenüber den Veranstaltern und den Teilnehmern versammlungsfreundlich zu agieren (**Gebot der Versammlungsfreundlichkeit**).

Zweitens haben die Polizei und die Veranstalter der Demonstration zu kooperieren (**Kooperationsgebot**).[62]

Drittens soll die Polizei eine deeskalative Einsatztaktik realisieren (**Deeskalationsgebot**).

Viertens sollen Straftäter und militante Protestierende von der Menge der friedlichen Demonstranten separiert werden (**Differenzierungs- und Separierungsgebot**).

Der erste Punkt beinhaltet die **Versammlungsfreundlichkeit**. Das Brokdorf-Urteil hat den Grundrechtsaspekt der Demonstrationsfreiheit eindeutig bestätigt. Angesichts des Wortlauts von Artikel 8 GG sollte dies eigentlich selbstverständlich sein. Blickt man aber zurück auf die Geschichte des Protest policing, war die Anerkennung der Demonstrationsfreiheit gar nicht so selbstverständlich. Im Laufe von mittlerweile fast 30 Jahren Demonstrationspraxis hat sich diese Haltung gewandelt[63]: "Nach heutigem Verfassungsverständnis ist die Ausübung des Versammlungsrechts Mittel der Teilnahme am politischen Willensbildungsprozeß" (Gintzel in *BP* 8-9/1991: 26). Politische Versammlungen und Demonstrationen sind keine Störungen, sondern notwendiger Bestandteil politischer Auseinandersetzungen (Heinsen 1993c: 67). "Demonstration muß in einer Demokratie etwas Normales sein" []. Heute sind Demonstrationen für die Polizei etwas Normales und keine Vorstufe zum Umsturz: "Also unser Grundtenor ist an und für sich, wir unterstellen erstmal jedem Demonstrationsteilnehmer, daß er friedliche Absichten hat, daß er sein Recht, laut Grundgesetz Artikel 8, wahrnehmen kann (...)" []. Der "Kernauftrag" der Polizei - stellen die Kommentatoren die PDV 100 fest (3.4.1.: 9) - sei der "Schutz der Veranstaltung", was auch von den befragten Polizeiführern unterstrichen wurde []. Das heißt nicht nur, daß im klassisch liberalen Sinne polizeiliche Maßnahmen die Freiheit der Demonstranten nicht über Gebühr einschränken dürfen, sondern auch, daß sich die Polizei aktiv für den Schutz der Grundrechte der Demonstranten engagieren soll. Eine dergestalt versammlungsfreundliche Einsatzphilosophie ist nach Bahrs Ansicht ein Indikator für eine bürgernahe Polizei: "Im Einsatzgeschehen wie in der allgemeinen Betrachtung der Polizei und ihrer Aufgaben gibt es an sich eine eindeutige überlagernde Philosophie und ein Rollenverständnis dieser sogenannten bürgernahen Polizei, die Bürgerrechte sehr stark schützt und fördert und die eine sehr starke Verhältnismäßigkeitskomponente hat, deeskalierend wirkt, kooperiert, eben gezielt nur den Feinden, in Anführungszeichen, des Systems sich zuwendet" []. 

---

61 Siehe unten: Abschnitt 2.5.6

62 Zum Kooperationsgebot siehe Kapitel VII, Abschnitt 3.3.

63 Siehe Kapitel IV.

Damit bin ich beim dritten Punkt, dem **Deeskalationsgebot**. Seit den 80er Jahren hat die Deeskalationsstrategie die einsatzphilosophische Diskussion dominiert. Ursprünglich bedeutet Deeskalation einen vorsichtigen und sparsamen Einsatz von polizeilichen Eingriffsmaßnahmen, insbesondere von polizeilicher Gewalt. Das entscheidende Problem des Deeskalationskonzeptes ist: Wie soll mit den (potentiell) Militanten bei Demonstrationen umgegangen werden.[64] Es gebe hier - so ein Befragter [] - einen Streit zwischen Polizeipraktikern und dem Fachbereichsleiter Bahr. Erstere behaupteten im Gegensatz zu Bahr, daß das Deeskalationskonzept dort seine Grenzen habe, wo Militante aufträten []. Doch auch der Verfechter des Deeskalationskonzeptes Bahr vertritt eine Einsatzphilosophie der Stärke gegenüber Militanten und integriert dies in sein Konzept der Deeskalation: Da die Gewalttäter die "Fisch-im-Wasser-Taktik" [] anwendeten[65], müsse die Polizei hin und wieder mit starker Präsenz auftreten, was die friedlichen Demonstranten als Maßnahme, die gegen sie gerichtet sei, interpretierten. Verfassungsrechtlich positiv sei aber daran, daß die Veranstaltung nicht aufgelöst würde - "nach dem Motto, wir kippen nicht die ganze Milch um, wenn da ein schmutziges Korn drin ist" [] -, sondern der Protest ermöglicht werde. Im Vergleich zu Polizeien anderer Staaten, die derartige Veranstaltungen viel früher auflösen würden, agiere die deutsche Polizei versammlungsfreundlicher [].

Insgesamt betrachtet läßt sich ab Mitte der 80er Jahre in der Diskussion ein Trend hin zu einer offensiveren Variante der Deeskalation feststellen, die ich im folgenden '**deeskalative Stärke**' nennen möchte. Dahinter steht die strategisch-taktische Priorität der Polizei, die Demonstration unter Kontrolle zu halten, für alle Eventualitäten der komplexen Situation 'Demonstration' gewappnet zu sein und Straftäter beweissicher festzunehmen. Es wird betont, daß Deeskalation nicht passiver Rückzug, rechtsfreie Räume, 'weiche Welle' oder gar "Laisser faire" [] bedeute, sondern eine professionelle, sprich aktive Lagebewältigung, die einen hohen Planungs- und Personalaufwand erfordere (Ludwig in *SPFA* 4/1989: 124, 130): "Nur eine ständige Reflexion polizeilichen Handelns kann verhindern, daß Deeskalation als Synonym für Schlappheit, Untätigkeit oder Laisser-faire mißverstanden wird" (Bernt/Kuhleber in *DP* 9/1991: 223). Deeskalation wollte ein Befragter nicht als "Freibrief" [] für die Begehung von

---

64 Gewalttätige Auseinandersetzungen verstärkten die Zweifel an der Richtigkeit des Deeskalationskonzeptes. Nach den heftigen 1. Mai-Randalen in Berlin-Kreuzberg 1989 schien das Ende des Deeskalationskonzeptes gekommen. Es kursierten aber auch Spekulationen, Polizeiführer hätten das Versagen der Polizei bewußt herbeigeführt und als Deeskalationskonzept 'verkauft', um den (damals) sozialdemokratisch-grün regierten Senat politisch zu schädigen. Diederichs und Meyer vermuten gar ein "nicht ungeschickt eingefädeltes Komplott der Berliner Polizeiführung" (1989: 32) gegen die rot-grüne Regierung Berlins. Der rheinland-pfälzische Ministerialdirigent Hanns-Peter Ludwig (*SPFA* 4/1989: 123 ff.) verteidigte damals vehement das Deeskalationskonzept. Die friedlich verlaufene Friedensdemonstration in Hasselbach 1986 hielt er für ein positives Beispiel dieser "Taktik der Deeskalation" (*SPFA* 4/1989: 123). In Hasselbach demonstrierten nahezu 200000 Menschen gegen die Stationierung von Cruise Missiles. Die Demonstration verlief ohne gewalttätige Auseinandersetzungen. Im Jahr 1986, als militant geführte Anti-Atomkraft-Demonstrationen die Schlagzeilen der Medien beherrschten, war dies schon ein großer Erfolg.

65 Die Allegorie 'Gewalttäter - Fisch' ist im Polizeijargon nicht unüblich. Ein Nürnberger Befragter sprach beispielsweise auch vom "Abfischen" [] der Vermummten aus der Menge der Unvermummten.

Rechtsverstößen unter der Duldung der Polizei verstanden wissen. Sogar das Absenken der polizeilichen Einschreitschwelle, also der Zeitpunkt, ab dem die polizeiliche Toleranz, das Hinnehmen von Störungen, ein Ende hat, wird als deeskalative Maßnahme begriffen oder als solche in der Fachöffentlichkeit 'verkauft'. Dazu zählen unter anderem intensive Vorkontrollen, einschließende Begleitungen der militanten Teilnehmer der Demonstration[66], einschließende Absperrungen[67], Teilausschlüsse einzelner Störer und die frühzeitige Ingewahrsamnahme von erkannten Störern (Bernhardt in *BP* 10/1990: 23; PDV 100: 3.4.1.1.: 25 f.). Gewalt soll im Keim erstickt werden - wenn nötig mittels polizeilicher Gewalt. Viele Polizeiführer hoffen, Gewalttätigkeiten der Demonstranten dadurch zu verhindern, indem sie (mutmaßlich) gewaltbereite Protestierenden mit einer Demonstration der Stärke, also einem Aufrücken von Massen an Polizisten in Einsatzausrüstung (mit Helm und Schild), imponieren.[68] Selbst diese Taktik der Abschreckung, die in den 90er Jahren wieder verstärkt vertreten wird, wird mit dem Wort 'Deeskalation' etikettiert []. Deeskalation ist im polizeilichen Diskurs ein dehnbarer Begriff geworden - wahrscheinlich auch deshalb, weil Deeskalation für das BVerfG, die Öffentlichkeit und die politische Führung ein positiv besetztes Schlagwort ist. Der Begriff 'Deeskalation' wird manchmal so weit gefaßt, daß man nicht mehr zwischen deeskalativen und konfrontativ-repressiven Einsatzkonzeptionen unterscheiden kann.[69]

Zum vierten Punkt, dem **Differenzierungs- und Separierungsgebot**: An dem Differenzierungsgebot kann man auch sehen, daß das Urteil des BVerfG stark auf die Demonstrationen von Linkslibertären, von Umweltschützern und Friedensbewegten, die das Protestgeschehen in den 80er Jahren weitestgehend dominiert haben, ausgerichtet war. Polizeitaktische Probleme im Kontext derartiger Demonstrationen waren zum einen die Solidarisierung zwischen friedlichen und militanten Demonstranten und die 'Gewaltfalle' in sogenannten Mischformationen. Auf der einen Seite soll die Versammlungsfreiheit der friedlichen Demonstranten nicht übermäßig gestört, und auf der anderen Seite sollen öffentliche Sicherheit und Strafverfolgung gewährleistet werden. Die Festnahme der Störer habe - meinen die Kommentatoren der PDV 100 (3.4.1.1.: 21) - generalpräventive, das heißt abschreckende Wirkung. Gerade zum Zwecke der Effektivierung der Strafverfolgung wurden Festnahme- und Beweissicherungskonzepte ausgearbeitet und/oder Spezialeinheiten, die sogenannten Zugriffseinheiten, installiert (PDV 100: 3.4.1.1.: 23).[70] Diese Einheiten sind sehr flexibel und mobil einsetzbar: Weil Straftäter in der Menge untertauchen, rücken nicht ganze Züge oder Hundertschaften an, sondern kleine Einheiten dieser Zugriffskräfte (in Gruppengröße) heften sich wie Kletten an die Straftäter (so das Konzept "Klettenprinzip" []), observieren diese und greifen zum günstigsten Zeitpunkt zu. Der Zugriff bereitet mittlerweile offensichtlich nicht mehr so große Schwierigkeiten. Problematisch bleibe - so die PDV 100 -

---

66 Die Demonstranten laufen durch ein Spalier beziehungsweise in einem Kordon von Polizisten.

67 Die Demonstranten werden von Polizisten 'eingekesselt'.

68 Zur Logik des Drohens siehe Kapitel I, Abschnitt 3.2.

69 Angesichts der Unschärfe des Begriffs der Deeskalation ist es nicht verwunderlich, daß - wie die Kommission zur Reform der niedersächsischen Bepo anhand ihrer Befragung von Polizeibeamten feststellte - der Begriff mit viel Unwissen, ja gar Frustration und Ärger belegt sei (Reformkommission 1992: 93).

70 Was vom AK II auch gefordert wurde (1987: 14). Zu den Zugriffseinheiten siehe Kapitel II, Abschnitt 3.6 und Kapitel VII, Abschnitt 2.4

die Beweisicherung, es mangle an der "'Gerichtsverwertbarkeit' der Beweise" (PDV 100: 3.4.1.1.: 21): "Es muß vermehrt eine beweissichere Festnahme erfolgen. Die hohe Zahl von Festnahmen darf nicht im Mißverhältnis zu geringen Strafverfahren stehen" (PDV 100: 3.4.1.1.: 23). Es wird deshalb die Konzentration auf die "'Top-Täter'" gefordert (Altmann in *BP* 9/1989: 109).

Unter dem Deckmantel des Differenzierungsgebots wird verstärkt auf polizeiliche Vorfeldmaßnahmen gesetzt. Dazu zählen die Einrichtung von Vorkontrollen (siehe unten) und die **Ingewahrsamnahme** von (potentiellen) Störern. Indem die (potentiellen) Störer frühzeitig 'herausgefiltert' würden, könne - so die PDV 100 (3.4.1.1.: 21) - einer Eskalation entgegengewirkt werden. Der Unterbindungsgewahrsam (die mögliche Dauer des Gewahrsams und die Eingriffsvoraussetzungen) wurde in den Landespolizeigesetzen unterschiedlich normiert; in Bayern und in Sachsen stehen den Polizeien mehr Befugnisse zur Verfügung als in NRW.[71] Die Festnahme von potentiellen Tätern im Vorfeld gehört zu den neueren offensiven, proaktiven taktischen Maßnahmen; die Ausdehnung der möglichen Dauer des Unterbindungsgewahrsams wurde in Bayern mit der Änderung des Bayerischen PAG vom 1. April 1989 und in Sachsen erst mit dem neuen Polizeigesetz vom 15. August 1994 möglich.

Die zweite taktische Maßnahme mit präventiver Wirkung, die in den 80er und 90er Jahren vermehrt Bedeutung gewann, ist die sogenannte **Vorkontrollstelle** (PDV 100: 3.4.1.1.: 16 ff.; Altmann in *BP* 9/1989: 107; AK II 1987: 8 f.). Hier werden die Demonstranten bei der Anreise zum Veranstaltungsort von der Polizei kontrolliert. Ziel ist es, im Vorfeld einer Demonstration gefährliche Gegenstände (wie Waffen) oder auch Vermummungsgegenstände sicherzustellen oder gewaltbereite Personen (von denen die Polizei zu wissen meint, sie seien gewaltbereit) gemäß dem Separierungsgebot 'auszusortieren'. Die Wirkung der Kontrollmaßnahme ist daher auf die Verhinderung von Gewalt im Vorfeld ausgerichtet, ohne zu polizeilicher Gewalt greifen zu müssen.[72] Gerade dekonfrontativ gesonnene Polizeiführer greifen daher gerne auf diese Maßnahme zurück: "Meine These ist: Wenige Kräfte im Vorfeld einer Versammlung verfassungsgemäß eingesetzt, erspart ein Vielfaches an Einsatzkräften während der Versammlung" (Gintzel in *BP* 8-9/1991: 29). Begründet wird die Maßnahme wiederum mit dem Brokdorf-Urteil und seiner Verpflichtung für die Polizei zur Selektion und Differenzierung (PDV 100: 3.4.1.1.: 17).

Gewalttätigkeiten lassen sich jedoch im Kontext von Kontrollstellen nicht ausschließen; es kann zu Auseinandersetzungen mit anreisenden Protestierenden kommen. Um für Eventualitäten gewappnet zu sein, sollen an Kontrollstellen deshalb genügend Eingreifkräfte bereitgehalten werden. Bei "Lagen mit Gewaltpotential" [] gilt die "Faustregel" []: eine Hundertschaft pro Kontrollstelle []. Ferner soll für die Möglichkeit des "luftverlasteten Einsatzes von Verstärkungskräften" (PDV 100: 3.4.1.: 17) gesorgt werden, um im Fall von

---

71 Zu den rechtlichen Befugnissen der Länderpolizeien siehe Kapitel II, Abschnitt 2.1.

72 Einen weiteren Vorteil bietet die Kontrollstelle, der aber von den Polizeiführern (aus einsichtigen Gründen) nicht genannt wird: Im Gegensatz zum Veranstaltungsort fehlt hier weitgehend die öffentliche Kontrolle polizeilichen Handelns, sei es durch die Demonstranten selbst oder durch die Anwesenheit von Journalisten.

Eskalationen die Einheiten vorort rasch (mittels Hubschrauber) personell unterstützen zu können.

Kontrollstellen sollen mindestens fünf Kilometer vor dem Veranstaltungsort aufgebaut werden, um Gewalttäter und Demonstranten besser selektieren zu können (Altmann in *BP* 9/1989: 107). Es gibt zwei Arten von Kontrollstellen (PDV 100 3.4.1.: 16 f.): die mobile Kontrolle, die mittels 'Flächendruck' (potentielle) Störer verunsichern soll, und die stationäre Kontrollstelle. Letztere macht allerdings die Polizei für die Störer berechenbar und kann daher eine Änderung der "Störertaktik" (PDV 100: 3.4.1.: 17) bewirken: Die Kontrollstellen werden entweder weiträumig umfahren, oder die Protestierenden legen Tage vor der Veranstaltung 'Waffendepots' im Veranstaltungsraum an oder die anreisenden Demonstranten bilden Konvois mit ihren Fahrzeugen, die von der Polizei schwer zu kontrollieren sind; Auseinandersetzungen können, weil viele Demonstranten anwesend sind, zu unkontrollierbaren Eskalationen führen. Daraus muß die einsatztaktische Konsequenz gezogen werden: "Bei einem Zustrom größerer Massen zu einer Demonstration kann eine Kontrolltätigkeit aus rechtlichen[73] und praktischen Gründen kaum noch durchgeführt werden" (Altmann in *BP* 9/1989: 107).

Kontrollstellen dienen nicht nur der 'Abfilterung' der 'Gewalttäter', sondern auch der Aufklärung und der Gefahrenprognose. Durch ihre Kontrolltätigkeit erhält die Polizei einen Überblick über die anreisenden Demonstranten. Damit bin ich bei einer weiteren taktischen Maßnahme mit präventivem Charakter angelangt: Die **Aufklärung** (Informationsbeschaffung) hat ebenfalls an Bedeutung gewonnen, nicht zuletzt dank des Brokdorf-Urteils, das im Falle eines Verbotsantrags einer angemeldeten Demonstration eine fundierte, professionelle Gefahrenprognose verlangt. Doch auch für den Einsatzerfolg ist eine exakte Aufklärung, die Herstellung realistischer Lagebilder entscheidend.[74] Mittels Aufklärung sollen frühzeitig Eruptionen der Gewalt erkannt werden. Altmann setzt sich deshalb für eine "Professionalisierung des Lagebildes durch eine 'Strukturanalyse potentieller Gewalttäter'" ein (*BP* 9/1989: 105).[75] Unklare Aufklärungsergebnisse können die Ursache von Handlungsunsicherheiten, undifferenziertem und unverhältnismäßigem Vorgehen sein; Aufklärung wird aus diesem Grund als ein Beitrag zu einem situationsangemessenen Einsatz von Maßnahmen und damit zur Stabilisierung beziehungsweise Deeskalation von kritischen Lageentwicklungen betrachtet (PDV 100: 3.4.1.: 16).[76]

Aufklärung solle - verlangt die PDV 100 (3.4.1.7.: 47) - dezentral organisiert werden; gleichzeitig solle bei Großlagen zusätzlich zentral ein Einsatzabschnitt 'Aufklärung' eingerichtet werden. Außerdem fordert die PDV 100, "Führungsaufklärung" (3.4.1.: 15) zu

---

73 Rechtlich deshalb, weil die Demonstranten zu lange warten müßten, sie vielleicht nicht mehr rechtzeitig zum Veranstaltungsort gelangen könnten und damit ihre Demonstrationsfreiheit durch eine ohnehin rechtlich nicht einwandfreie Polizeimaßnahme in verfassungswidriger Weise eingeschränkt werden würde.

74 Siehe Kapitel VI, Abschnitt 3.2.

75 Was Altmann genau unter 'Strukturanalyse potentieller Gewalttäter' verstanden wissen möchte, führt er nicht weiter aus.

76 Wie kann durch einen verstärkten Einsatz verdeckter Maßnahmen das Vertrauen der Demonstranten gewonnen werden, wenn diese in ihren Reihen Spitzel zu vermuten haben?

betreiben, damit die Einsatzleitung einen Überblick über die Wirkungen des Einsatzkonzeptes erhalte. Mit Hilfe der Führungsaufklärung sollten Schwachstellen oder Nahtstellenprobleme zwischen Einsatzabschnitten erkannt werden (PDV 100: 3.4.1.7.: 48). Ferner setzt sich die PDV 100 (3.4.1.7.: 47) für den Einsatz szenekundiger Beamter (dazu unten mehr) und eine Verstärkung der verdeckten Aufklärung, zum Beispiel mittels Zivilpolizisten, ein (PDV 100: 3.4.1.: 15). Bildeten die Störer Blöcke, wie die berüchtigten 'Schwarzen Blöcke' der Autonomen, könne die verdeckte Aufklärung jedoch nicht mehr erfolgreich sichergestellt werden, zivile Beamte würden gelegentlich von den 'Gewalttätern oder Störern' erkannt und "'enttarnt'" werden (PDV 100: 3.4.1.7.: 49); deshalb müsse hier wieder vermehrt zu offenen Aufklärungsmethoden gegriffen werden.

Die Relevanz von **Informationen und Informationsmanagement**[77] für die Entscheidungsfindung und damit für polizeiliches Handeln wird in der PDV 100 immer wieder stark hervorgehoben[78]: "Wichtig ist die ständige Auswertung von Informationen, insbesondere die Kenntnis über Ursachen, Motive und Ziele potentieller Störer" (PDV 100: 2.1.6.: 2). Gerade zum Zweck der Gefahrenabwehr und Prävention bedarf es ständiger Informationen (PDV 100: 1.1.3.). Altmann und Berndt begreifen Führung in erster Linie als Informationsverarbeitungsprozeß; insbesondere Entscheidungen als Kernelement von Führungshandeln seien auf Informationen angewiesen (1994: 45).

In den Prozeß des Informationsmanagements fließt Polizeiwissen als bedeutender Faktor mit ein: Die Beurteilung der Lage vor, während und nach dem Einsatz ist eng verknüpft mit der Einschätzung des (erwarteten) polizeilichen Gegenübers (der Protestdiagnose), mit der Wahrnehmung der öffentlichen und gesellschaftlichen Verhältnisse (der Gesellschaftsdiagnose) und mit der Einsatzphilosophie und der Polizeiphilosophie. Informationsmanagement ist ein zentraler Bestandteil im Protest policing, und Polizeiwissen ist eine basale Determinante in diesem Prozeß des Informationsmanagements. Kognitive Strukturen, Einstellungsmuster können als vorselektierender Filter im Informationssammlungs-, -bewertungs- und -steuerungsablauf entscheidende Weichen für die polizeiliche Einsatztaktik und schließlich das konkrete Einsatzhandeln stellen.

Um die Verhaltensweisen des polizeilichen Gegenübers richtig interpretieren zu können, wird von den 'Einsatzphilosophen' (unterstützt von den Polizeisozialwissenschaftlern) Einfühlungsvermögen gefordert. Die PDV 100 (3.4.1.: 5) spricht von der **Empathie** als einer Schlüsselkompetenz für die Präzisierung und Bewertung von Informationen. "Empathie meint in diesem Zusammenhang die Fähigkeit, die Verhaltensmuster, Motive und Ziele eines potentiellen Akteurs, einer Gruppe oder Masse in einer bestimmten, tatsächlichen oder vorgestellten Situation systematisch nachvollziehen bzw. imaginieren zu können. (...) Der moderne Polizeiführer zeichnet sich durch empathische Kompetenz aus, die ihn befähigt, auch bei kontroversen oder lückenhaften Lageeinschätzungen verschiedener Dienststellen zu situationsadäquaten Einschätzungen und Entscheidungen zu gelangen" (Bredthauer in *SPFA*

---

77 Zum Begriff des Informationsmanagements siehe Kapitel VI, Abschnitt 3.2.

78 Insbesondere im Kapitel 1.2.: Information, Kommunikation. Zum Informationsmanagement vor, während und nach einem Einsatz siehe Kapitel VI, Abschnitt 3. Vgl. Altmann/Berndt (1994: 229 ff.).

3/1991: 101). Um eben - wie vom BVerfG gefordert - selektive und differenzierte Maßnahmen zu ergreifen, ist nicht nur 'handwerklich'-taktisches Können vonnöten, sondern auch Einfühlungsvermögen für die 'Szene', ob das nun Punks, Skins, Hools oder Ausländer sind. Führung in der Polizei erfordere - folgert Bahr (*SPFA* 4/1989: 112) - den 'harten' (entschlossenen) und zugleich den 'weichen' (empathischen) Polizeiführer.

**Beweissicherungs- und Zugriffseinheiten beziehungsweise -konzepte** stellen konkrete Umsetzungen einer flexiblen Einsatzkonzeption dar. Sie sind Ausdruck der Professionalisierung im Protest policing (vgl. Bahr in *BP* 3/1989: 90). Die Einführung von flexiblen, in kleine Gruppen aufgeteilten Spezialeinheiten gilt als taktische Antwort auf die von der Polizei wahrgenommene "Kleingruppentaktik" [] der linksradikalen Autonomen. Der flexible Einsatz von kleinen Einheiten solle eine starre Frontenbildung vermeiden helfen, da ein Zugriff gegen die "'Mauer'" (Altmann in *BP* 9/1989: 109) einer solidarisierten Menge von Demonstranten nicht mehr möglich sei. Dank ihrer Mobilität könnten sich diese Spezialeinheiten gemäß dem "Klettenprinzip" [] an die Fersen von Straftätern heften und diese verfolgen - zu Fuß, also losgelöst von Fahrzeugen []. Zugriffskräfte, wie in Bayern die Beamten der USK, sollten die Bildung militanter Gruppen in der Demonstration und damit von diesen Gruppen ausgehende Störungen verhindern [].

All diese Maßnahmen, von der Ingewahrsamnahme (dem Unterbindungs- und Verbringungsgewahrsam), den Vorkontrollen, der Aufklärung bis zu den Zugriffskonzepten, setzen auf **Professionalität** - neben Offensivität und Flexibilität dem dritten allgemeinen einsatzphilosophischen Postulat[79]. Ziel dieser Maßnahmen ist es, Gewalt schon im Vorfeld zu verhindern. Sie gelten als professionelle Umsetzung einer offensiven und flexiblen Einsatzphilosophie.

Generell gibt es zwei Hauptparameter der Einsatzkonzeption: die Einschreitschwelle und der Kräfteansatz (die Anzahl der eingesetzten Einheiten). Entscheidend beim Kräfteansatz ist auch, ob diese Einheiten offen für die Demonstranten sichtbar sind oder ob sie verdeckt im Hintergrund gehalten werden. **Abschreckung durch Präsenz** von Einheiten in voller Einsatzmontur mit Helm und Schild oder mittels Wasserwerfer [] (Lindner in *ZBGS* 3/1991: 9) ist eine unter Polizeiführern weitverbreitete taktische Maßnahme [], auch unter solchen, die meinen, eine deeskalative Strategie zu verfolgen[80]: "Polizeiliche Präsenz soll abschrecken und verunsichern. Der Störer muß erkennen, daß er ein hohes Risiko eingeht, wenn er Störungen begeht" (Bernhardt in *BP* 10/1990: 23). Der Kerngedanke dieser Abschreckungstaktik ist: Präsenz verhindert Gewalt. "Diese These hat aufgrund breiter Erfahrungen beinahe schon die

---

79 Zum Professionalisierungs-Postulat siehe Kapitel IX, Abschnitt 2.6.

80 Gegen diese Taktik spricht sich der Kriminalpolizist Malpricht aus (1984: 71 ff.); er kommt in seiner Studie über unfriedlich verlaufene Demonstrationsprozesse zu dem Ergebnis, daß demonstrative Präsenz polizeilicher Gewaltmittel aggressionsfördernd auf die Aktionsteilnehmer wirke; außerdem lasse die Verfügbarkeit von Zwangsmitteln bei Demonstrationen ihre Anwendung zwangsläufig werden. Methoden- und Auswahlprobleme dieser standardisierten Umfrage unter Polizeiführern sollten aber zur vorsichtigen Interpretation dieser Ergebnisse führen.

Qualität eines Führungsgrundsatzes erlangt", ist in der PDV 100 zu lesen (3.4.4.17.: 17).[81] Denn Präsenz solle den Gewaltbereiten keine Möglichkeit zur Gewaltanwendung lassen. "Unsere Philosophie ist die", erklärte ein Nürnberger Polizeiführer, "daß wir versuchen, kräftemäßig immer so stark zu sein, daß der Gegenüber eigentlich von vornherein sieht, es hat kaum Sinn hier, wir können uns nicht durchsetzen, es hat kaum Sinn, hier mit Gewalt vorzugehen" []. Doch durch starke Präsenz kann auch das Gegenteil, nämlich die Provokation der Demonstranten, erreicht werden, wie die Kommentatoren der PDV 100 (3.4.4.17.: 17) bemerken. Deshalb muß die Polizei situationsspezifisch differenzieren: Dort, wo erkannte potentielle Gewalttäter auftauchen, ist Präsenz angesagt []. Dort, wo die Demonstration erwartbar problemlos verläuft, reichen hingegen wenige Streifenwagen []. Ein Leipziger Polizeiführer möchte, wie seine Düsseldorfer Kollegen, so weit wie möglich auf abschreckende Präsenz verzichten: "(...) wir versuchen so lange wie möglich deeskalierende Maßnahmen durchzuführen, das heißt also, wir werden unmittelbar in diesem Bereich, wo diese Personen dann ihre Demonstration, Kundgebung durchführen, nicht mit übermäßigen Kräften präsent sein, um nicht selbst durch unser großer Polizeiaufgebot dort selbst provozieren. Denn jene fühlen sich schon provoziert, wenn Sie dort martialisch ausgerüstete Polizeibeamten sehen" []. Nur ein Befragter, ein Polizeiführer aus Düsseldorf, unterstrich in diesem Zusammenhang die im Brokdorf-Urteil hervorgehobene (BVerfGE 69, 346) Relevanz des "polizeifreien Raumes" [], das heißt der Absenz der Polizei bei friedlichen Veranstaltungen. Aber auch in Düsseldorf greift man auf das 'altpolizeiliche' Mittel der demonstrativen Stärke bei gewaltbereiten Protestierenden zurück []. Die PDV 100 (3.4.1.1.: 25) empfiehlt ein Kräfteverhältnis zwischen gewaltbereiten Störern und eingesetzten Polizisten von eins zu eins (ebenso Bernhardt in *BP* 10/1990: 23).

Taktisch anspruchsvoller als das bloße Aufrückenlassen von Einheiten sind sogenannte **Raumschutzkonzepte**, die sich zunehmender Beliebtheit erfreuen (PDV 100: 3.4.1.1.: 18). Insbesondere die Berliner Polizei rühmt sich ihrer Raumschutzkonzepte, die von ihr - so der befragte Beamte aus Berlin [] - sehr offensiv gefahren würden. Die PDV 100 bezeichnet Raumschutz auch als das "Zauberwort des Polizeiführers" (3.4.1.1.: 18). Raumschutz ist ein Paket aus vielen taktischen Einzelmaßnahmen (Aufklärung, Kontrollstellen, Verkehrsregelung, Objektschutz, eventuell auch Räumungen und Zugriffsmaßnahmen), das auf ein Gebiet, zum Beispiel einen Stadtteil, angewandt wird (Mantei in *BP* 10/1990: 4)[82]. Insbesondere die enge Verbindung von Aufklärung und sofortiger Beseitigung von Störungen kennzeichnen das Raumschutzkonzept (PDV 100: 3.4.1.1.: 18). Ziel ist es, den Schutz der Bevölkerung, den Schutz von lebenswichtigen oder gefährdeten Objekten zu garantieren und Störer aufzuspüren und festzunehmen (Mantei in *BP* 10/1990: 5). Flächendeckend sollen frühzeitig Störungsentwicklungen erkannt und unterbunden werden, indem ganze Stadtteile (beziehungsweise Brennpunkte im Stadtteil) polizeilich 'abgedeckt' werden []. Mit dem erzielten "Flächendruck" (PDV 100: 3.4.1.1.: 18) sollen die Störer verunsichert werden.

---

81 Auch von Harrach erfuhr immer wieder von der Bedeutung dieses 'Führungsgrundsatzes' (1983: 206 f.): "In meinen verschiedenen Gesprächen auf allen Stufen der Polizei konnte ich die 'Legende' von der präventiven Wirkung des Einsatzes geschlossener Einheiten auch zehn Jahre danach vorfinden."

82 In der Einsatzorganisation kann Raumschutz als eigener (territorialer) Einsatzabschnitt eingeführt werden.

Raumschutz ist also eine Offensivkonzeption mit präventivem Charakter, die Mobilität der Polizeieinheiten und Flexibilität der Polizeiführung - insbesondere auf der mittleren Führungsebene - erfordert (vgl. Mantei in *BP* 10/1990: 4). Es kommt beim Raumschutz darauf an, "(...) das Gesetz des Handelns schnellstmöglich zu übernehmen und nicht mehr abzugeben" (Mantei in *BP* 10/1990: 8).

Raumschutz bedeutet also im Grunde nichts anderes, als daß in einem bestimmten Gebiet viele Beamte mit einer offensiven und flexiblen Einsatztaktik 'Unruheherde' im Keim ersticken. Hierbei verlagert sich der Handlungsspielraum nach unten auf die mittlere Führungsebene (den Abschnittsleitern und Zugführern). Aber auch die eingesetzten Polizisten gewinnen mehr taktische Bewegungsfreiheit (siehe PDV 100: Anlage 6 Raumschutz).

Die Einsatzphilosophie Ende der 80er, Anfang der 90er Jahre bleibt nicht bei so polizeitypischen, einsatztaktischen Maßnahmen wie Raumschutz, Vorkontrollen, Aufklärung stehen, sondern versucht, umfassende Maßnahmenpakete zu entwickeln und umzusetzen. Nach den Anti-Atomkraft-Protesten im Gefolge der Reaktorkatastrophe von Tschernobyl 1986 schrieb der AK II der IMK einen Bericht über die Erfahrungen und Konsequenzen aus den Polizeieinsätzen bei Großdemonstrationen (AK II 1987). Darin postuliert er ein **integrales Gesamtkonzept** (AK II 1987: 31) - eine Forderung, die von den Kommentaren der PDV 100 übernommen wird: "Komplexe Lagen sind nur durch abgestimmte Bekämpfungsstrategien und Taktiken zu bewältigen. Das erfordert, Maßnahmenkonzeptionen nicht nur für den 'Kern' polizeilicher Schutzaufgaben (zum Beispiel Schutz einer Demonstration) festzulegen, sondern vermehrt auch für das zeitliche und räumliche Umfeld sowie für das Vorfeld und danach" (PDV 100: 3.4.1.: 7). Zu einem integralen Gesamtkonzept gehören die einsatzbegleitende Öffentlichkeitsarbeit[83] und der Einsatz sogenannter Kommunikationsbeamter. Gerade auf dem Gebiet des Fan policing wird intensiv mit einem derartigen umfassenden Konzept gearbeitet.[84] Diese Ausweitung des polizeilichen Handlungsspektrums auf Public relations work und sozialpädagogische Aufgaben wird wiederum als Bestandteil des Deeskalationskonzepts verstanden. Der Zweck integraler Gesamtkonzepte liegt jenseits der polizeioriginären Handlungsmuster (Gefahrenabwehr und Strafverfolgung) darin, Gewalt im Vorfeld zu verhindern.[85]

"'Gewalt schon im Vorfeld verhindern'" (PDV 100 3.4.1.: 13) - das ist die strategische Devise, die auch von der PDV 100 ausgegeben wird. Im Demonstrationsgeschehen komme der Polizei "eine stabilisierende, konfliktdämpfende Rolle zur Verhinderung von Eskalationen" zu (PDV 100: 3.4.1.: 2) []. **Gewaltprophylaxe** bildet den Kern der polizeilichen Einsatzphilosophien. Der Fachbereichsleiter 'Einsatzlehre' an der PFA Bahr: "Wenn man so will, die große taktische Linie heute ist, Gewalt im Vorfeld verhindern" []. "Und die Taktik zieht immer darauf (...) ab, wenn es irgendwie geht, durch taktische Maßnahmen oder Personalansatz Gewalt zu verhindern (...)", meinte auch ein Nürnberger Befragter [].

---

83 Siehe unten: Abschnitt 2.2.

84 Siehe unten: Abschnitt 2.5.4.

85 Ein konkretes Beispiel für ein derartiges "modernes Konzept zur Gewaltverhinderung" im Kontext von Protest policing ist der "'Hamburger Handlungsrahmen'" (PDV 100: 3.4.4.17.: 13).

Im Vorfeld soll die Gewalttätigkeit der Protestierenden verhindert werden. Es soll aber auch mit dem Einsatz polizeilicher Gewalt, der legitimatorisch angreifbaren 'Achillesferse' polizeilichen Handelns, gespart werden. Einige Befragte sprachen in diesem Zusammenhang von spezifisch deutschen Empfindlichkeiten gegenüber der staatlichen Gewaltanwendung, die ihren Grund in der deutschen Nazigeschichte hätten []: Die Schweizer [] und die Franzosen [] seien im Gegensatz zu den Deutschen nicht so sensibel; sie hätten ein "unverkrampftes Verhältnis" [] zur staatlichen Macht. Aufgrund dieser typisch deutschen Empfindlichkeiten sei der 'optische Eindruck', den der Polizeieinsatz hinterlasse, so wichtig. Die Polizei müsse sich als eine demokratische Polizei verkaufen, so Bahr; es müsse der optische Eindruck vermittelt werden, daß "demokratisch vorgegangen" [] werde; zum Beispiel sollten Beamte "nicht wild mit dem Schlagstock rumschlagen, nicht Steine zurückwerfen" []. Mit dieser gewaltsensiblen Ausrichtung sieht Bahr die bundesdeutsche Polizei in einer Vorreiterrolle im europäischen Vergleich: "Mit anderen Worten, in England, Frankreich, Schweiz war doch ein Phänomen aus einer Tradition, denke ich mal, historisch gewachsen; die Straße, Protest, Revolution, die Straße muß in Händen der Ordnungskräfte liegen; wenn dort Gewalttätigkeiten stattfinden, wird die Straße geräumt. Und wir nannten dieses oberflächliche taktische Vorgehen, das kurze Bereinigen einer Lage, also mit anderen Worten Lagebereinigung, während wir so etwas anspruchsvoller mit dem Wort 'Lagebewältigung' eigentlich sagen wollen, wir verfolgen die Ziele, den Schutz der Bürger in der Wahrnehmung ihrer Rechte in den Mittelpunkt zu stellen und dabei einen friedlichen Charakter zu erhalten" []. Bahr berichtete von europäischen Kollegen, die die deutsche Polizei für "zu sehr sensibel" [] hielten, und ihr vorwürfen, sie mache "zu viel mit Rederei und mit Wattebauschtaktik" []. 

Doch gerade die Strategie der Gewaltprophylaxe kann auch die 'Optik des Einsatzes' verschlechtern, wie ein Nürnberger Befragter beschrieb: "Je liberaler der Einsatz wirken soll, also (...) je geringer der Grad des anzuwendenden Zwangs sein soll, (...) je niedriger also praktisch das polizeiliche, lassen Sie mich mal hart ausdrücken, Waffenpotential angesetzt sein soll, desto höher ist der Personalansatz. Und das führte dann zu einer Situation, bei der sich im Einzelfall von der Optik her, der gute Wille für die Gegenseite in das Gegenteil zu verkehren scheint. Wenn ich also 1000 Demonstranten, die Rabatz machen wollen, ohne Einsatz von Wasserwerfern, von Tränengas und von Schlagstock bändigen will, brauche ich einen hohen personellen Ansatz; ich brauche sehr viele Beamte, um ohne Zwangsanwendung so eine Demonstration trotzdem noch zu, zu händeln, sie zu begleiten; ich brauche (...) relativ dichte Begleitkordons, um zu verhindern, daß etwas passiert. Das führt natürlich wieder zu (einem; M.W.) martialischen Eindruck; Massen von Polizei treten auf" []. 

Der Einsatz der Gewalt ist nicht nur wegen öffentlicher Sensibilitäten heikel; auch von höchstrichterlicher Seite wird (im Brokdorf-Urteil des BVerfG) stark auf die Dosierung der Gewalt unter Beachtung des **Verhältnismäßigkeitsprinzip**s Wert gelegt (siehe Bahr in *DP* 2/1991: 50): Die Polizei muß die richtige "Dosage" [] (PDV 100: 3.4.1.: 10) wählen, um "(...) sicherzustellen, daß es nicht den Falschen trifft; denn das ist das Schlimmste eigentlich, daß die Polizei die Falschen trifft (...)" [] und Gewalt übermäßig ausübt. Indem Gewalt nur sparsam eingesetzt wird, soll jegliche Solidarisierung zwischen friedlichen und gewalttätigen Demonstranten von vornherein verhindert werden (PDV 100: 3.4.1.: 10).

## 2.2 Einsatzphilosophische und -taktische Entwicklungstendenzen

Die Haupttendenz in der langfristigen Entwicklung der Einsatzphilosophie liegt in den Bemühungen der Polizei, den Einsatz von Gewalt zu minimieren. Dieser langfristige Trend ist seit Ende der 60er Jahre in der Fachdiskussion festzustellen.[86] **Minimalisierung des Gewalteinsatzes** wird heute indes nicht als Gewaltverzicht und taktischer Rückzug, sondern als offensives Handeln verstanden []: "Es zeigt sich, daß offensichtlich immer mehr offensive Taktiken die traditionellen defensiven Maßnahmen ersetzen, also Offensivkonzeptionen immer mehr den traditionellen Defensivkonzeptionen vorgezogen werden. Ähnlich zeigt sich eine Entwicklung bei der Einschreitschwelle. Die hohe Einschreitschwelle tritt immer stärker in den Hintergrund, die niedrige Einschreitschwelle (frühes Einschreiten bei schon erkennbaren geringen Störungen, jedoch 'dosiert') erhält vermehrt den Vorrang" (PDV 100: 3.4.1.8.: 50).

Diesen Trend zu einem sparsamen polizeilichen Gewalteinsatz unterstützt die **verstärkte Bedeutung des Informationsmanagements und die 'Vorverlagerung' polizeilicher Maßnahmen** (zum Beispiel Vorkontrollen und Ingewahrsamnahmen). Beide Aspekte erlauben eine Vermeidung beziehungsweise einen situationsadäquaten, dosierten Einsatz polizeilicher Gewalt.

Ein weiterer langandauernder Trend besteht in der **Professionalisierung des Gewalteinsatzes**. Höhepunkt dieser Professionalisierung bildet die Einrichtung von spezialisierten Zugriffskräften ab Mitte der 80er Jahre. Bis dahin war es ein weiter Weg. Der Polizeipsychologe Trum erinnert sich an die frühen 60er Jahre: "Als ich 1962 in die Bereitschaftspolizei eintrat, mußten wir Polizei-Eleven lernen, wie man Höhen erobert, Täler beherrscht, im Häuserkampf Stadtteile entsetzt oder Gelände gewinnt, ohne vom Gegner getroffen zu werden. Unsere Problemlagen waren Angriffe schwerbewaffneter Feinde auf Versorgungseinrichtungen, Bandenüberfälle auf einsam gelegene Gehöfte und Sabotageakte östlicher Kräfte. Dementsprechend bestand unsere Ausrüstung aus Maschinengewehr, Schnellfeuergewehr, Stahlhelm und schwerem Schuhwerk. Auch die Handgranate hatte noch ihren Platz" (Trum in *BP* 6-7/1991: 142). Katalysator der Entwicklung von der paramilitärischen Aufstandsbekämpfung zum professionalisierten modernen Protest policing war die Studentenrevolte 1968: "Richtige Demonstrationen" [] habe es ab 1968 gegeben, so ein Befragter. Eingesetzt worden seien damals vornehmlich Einzeldienstler, die auch noch "schlapp ausgerüstet" [] gewesen seien. Im Gefolge von 1968 habe sich die Polizei in ihrem Einsatzhandeln professionalisiert []. Wie wichtig die 68er Proteste auch für die polizeiliche Strategieentwicklung gewesen seien, unterstrich ein Düsseldorfer Polizeiführer: "Die 68er Generation hat im polizeilichen Bereich auch unwahrscheinlich viel bewirkt" []. Damals habe man Demonstrationen als etwas Störendes angesehen, die Polizei habe im Zuge der vielen Großdemonstrationen in den 70er und 80er Jahren viele Erfahrungen gemacht, die in neue Konzepte geflossen seien []. Der Frankfurter Polizeiführer Bernhardt blickt zurück: "Hoffnungslos überfordert stand die Polizei dem für sie neuen Phänomen (der Demonstrationen Ende der 60er Jahre; M.W.) gegenüber. (...) Die Polizei, bisher mit

---

86 Zur geschichtlichen Entwicklung der einsatzphilosophischen Diskussion siehe Kapitel IV.

überschau- und erfaßbaren Einzelgeschehen des Alltags befaßt, stand vor der Bewältigung schwieriger Massenerscheinungen mit erheblicher Gefahrenbrisanz - eine schwierige Aufgabe" (Bernhardt in *BP* 10/1990: 21). Es fehlte an Führungsstrukturen, Rechtskenntnissen und 'handwerklichen' Fähigkeiten, insbesondere für den geschlossenen Dienst. Die Polizei lernte in den 70er Jahren aber relativ schnell dazu: "Das Gesicht der Bereitschaftspolizei wandelte sich in den 70er Jahren von der reinen Ausbildungsstation zur Bereitstellung von ausgebildeten Einsatzeinheiten" (Bernhardt in *BP* 10/1990: 22).[87]

Recht erhielt nach 1968 einen höheren Stellenwert im polizeilichen Handeln. Bislang hätte man zwar StPO und allgemeines Polizeirecht gelernt, doch dies hätte die Entscheidungsfindung der Vorgesetzten kaum berührt, berichtet Trum (*BP* 6-7/1991: 142).[88] Neben dieser **Verrechtlichung des Protest policing**, der stärkeren Konzentration auf (einfache) Gesetze seit den Demonstrationen von 1968 [] (Bernhardt in *BP* 10/1990: 22), spielen Verfassungsfragen - wie auch das Brokdorf-Urteil und seine **Stärkung des Grundrechts auf Demonstrationsfreiheit** zeigt - eine immer bedeutendere Rolle. Wie in Kapitel IV beschrieben, hat sich die **polizeiliche Toleranz gegenüber Protestierenden** im einsatzphilosophischen Diskurs ausgeweitet, nicht zuletzt durch die Durchsetzung der Bedeutung der Demonstrationsfreiheit als Grundrecht nach 1968, forciert durch das Brokdorf-Urteil des BVerfG.[89] Bahr sieht hier die Tendenz weg von einer ordnungszentrierten Einsatzphilosophie hin zu einer liberaleren "Grundposition" [].

Stark an Bedeutung gewonnen haben **Kommunikationstechniken**, die gegenüber den Protestierenden, der Bevölkerung und den Massenmedien eingesetzt werden, um den Einsatzerfolg zu erzielen. Zwar wurde schon in den 60er Jahren eine stärkere Beachtung der Öffentlichkeitsarbeit als wichtige Polizeimaßnahme gefordert, doch seit der zweiten Hälfte der 80er Jahre ist die einsatzbegleitende Öffentlichkeitsarbeit eines der (taktischen) Themen in der Diskussion in den Fachzeitschriften. Weil Öffentlichkeitsarbeit mittlerweile eine derart zentrale Stellung in den Einsatzphilosophien der Polizei eingenommen hat, soll diesem Punkt ein eigener Abschnitt gewidmet werden.

---

87 Doch Einsätze 'auf dem flachen Land' (wie rund um die geplanten Atomanlagen in Gorleben und Wackersdorf) hätten den liebgewordenen Relikten altgedienter Polizeiführer der Bepo, den taktischen 'Wald- und Wiesenspielen' der geschlossenen Einheiten in der Ausbildung, wieder beklemmende Aktualität gegeben, so der BGS-Führer Walter (*BP* 4/1989: 13); Einsatzküchen, geländegängige Einsatzfahrzeuge, Fußmärsche über längere Wege, "selbst der Drill als durchaus legitime Methode der Ausbildung an Führungs- und Einsatzmitteln" (*BP* 4/1989: 13) seien wieder aktuell geworden. Gerade im geschlossenen Einsatz bei der Koordination der Beamten mache sich der Drill bezahlt, meinte ein anderer BGS-Beamter im Interview []. Der Drill helfe, Grundfertigkeiten zu automatisieren; Drill müsse nicht mit geistloser Mechanik gleichgesetzt werden, im Gegenteil, dank der trainierten Bewegungsabläufe würden in Konfliktsituationen Denkkapazitäten frei werden (*ZBGS* 2/1991: 27).

88 Siehe Kapitel VII, Abschnitt 3.6.

89 Keine grundlegenden Veränderungen gab es seit den 70er Jahren, was grundlegende taktische Verfahren, wie die Abschnittsbildung [], anbelangt []; hier fanden nur Verfeinerungen statt.

## 2.3 Kommunikationstechniken: Öffentlichkeitsarbeit und Polizeipsychologie

Zu einem intergrierten Einsatzkonzept gehört die **einsatzbegleitende Öffentlichkeitsarbeit**. Die Relevanz dieser Maßnahme hat seit den Ausschreitungen um die Tschernobyl-Proteste in den 80er Jahren stark zugenommen. Beispielsweise forderte der AK II 1987 eine bessere institutionelle Verankerung und gleichzeitig eine Professionalisierung der Öffentlichkeitsarbeit (AK II 1987: 32). Keine andere Maßnahme wird in den Fachzeitschriften öfter diskutiert als diese Form der Kommunikationstechnik. Auch in der PDV 100 nimmt die Öffentlichkeitsarbeit sehr breiten Raum ein, die Abschnitte hierüber wurden immer wieder ergänzt (PDV 100: 1.1.11.: 14q ff.; 3.4.1.: 19 ff.). Gleich nach dem ersten polizeilichen Führungsgrundsatz, nach Recht und Gesetz zu handeln, wird das Gebot, durch gezielte Öffentlichkeitsarbeit die Vertrauensbasis zwischen Bevölkerung und Polizei zu erhalten, im Unterkapitel 'Führungsgrundsätze' aufgeführt (PDV 100: 1.1.2: 1). Auch die befragten Polizeiführer hoben die Wichtigkeit der Öffentlichkeitsarbeit hervor. Sie sei - so ein Beamter - in ihren "Denkstrukturen" [] enthalten; die Umsetzung dagegen sei noch ausbaufähig [] (Bernhardt in *BP* 11-12/1990: 25).[90] Unterstützung im Gebrauch von Kommunikationstechniken erfährt die polizeiliche Öffentlichkeitsarbeit durch die Polizeipsychologie, deren generelles Ziel es ist, über gesprächstechnische Beeinflussung gewaltfreie Lösungen zu realisieren (Trum 1981: 711). Bundesweiter Vorreiter ist der Zentrale Psychologische Dienst des Polizeipräsidiums München, den die bayerischen Polizeibehörden um psychologische Hilfe bei der Gestaltung von Kommunikationsmitteln, wie Flugblättern, Buttons und Presseerklärungen, bitten können [].[91]

Einsatzbegleitende Öffentlichkeitsarbeit wird als ein **taktisches Maßnahmenbündel** begriffen, als "Beeinflussungstechniken" (Bernhardt in *BP* 10/1990: 23) gegenüber der Bevölkerung, der Öffentlichkeit, den Medien[92], den Veranstaltern und den Demonstranten. Das Wort wird zum taktischen Instrument der Polizei (vgl. Altmann in *BP* 9/1989: 109 f.), die Sprache zum Einsatzmittel (Kniesel in *DP* 9/1989: 232): "Die Sprache hilft, eine Lage zu stabilisieren, und verstärkt die Chancen differenzierter Vorgehensweisen" (Bahr in *DP* 2/1991: 50). Deswegen wird auch von taktischer Öffentlichkeitsarbeit gesprochen (Altmann in *BP* 9/1989: 109). Da dieser Ausdruck den Eindruck erweckt, die Polizei versucht, die Bürger zu manipulieren, wird der Begriff 'einsatzbegleitende Öffentlichkeitsarbeit' verwendet (Altmann in *BP* 9/1989: 109 f.). Tatsächlich wird Öffentlichkeitsarbeit jedoch als Beeinflussungstechnik verstanden (siehe oben).

---

90 'Noch ausbaufähig' klingt nach einer euphemisierenden Umschreibung dafür, daß es an der Umsetzung hapert.

91 Auch die Nürnberger Polizei bediente sich dieses landesweiten Services. Wie zum Beispiel im Vorfeld des Fußballänderspiels 'Wales - Deutschland' am 16. Oktober 1991 [] oder im Kontext einer Veranstaltung der sogenannten Republikaner am 30. April 1994. Hier informierte die Polizei die Gegendemonstranten über den gescheiterten Versuch der Polizei, die Veranstaltung gerichtlich verbieten zu lassen, und belehrte sie, diese Gerichtsentscheidung zu respektieren und auf Andersdenkende Rücksicht zu nehmen []. Zur institutionalisierten Polizeipsychologie im allgemeinen und zum Zentralen Polizeipsychologischen Dienst im speziellen siehe Kapitel II, Abschnitt 3.7.

92 Beispielsweise berichtete ein BGS-Beamter von einer Betreuergruppe, die von einer Polizeidirektion für die Medienvertreter im Kontext eines Großeinsatzes eingesetzt wurde [].

Öffentlichkeitsarbeit erhält also "eine taktische Dimension", folglich muß sie ein "konzeptioneller Bestandteil im Verbund mit anderen taktischen Maßnahmen" sein (PDV 100: 3.4.1.: 20). Die öffentliche Meinung ist zu einem **integralen Bestandteil des Einsatzgeschehens** geworden (Murck in *DP* 2/1991: 29). "Öffentlichkeitsarbeit ist" - so der Polizeipsychologe Trum - "(...) Teil der Polizeiarbeit, wie zum Beispiel die Verkehrsüberwachung auch ein Teil ist. Was die Öffentlichkeitsarbeit von der üblichen Polizeiarbeit unterscheidet, sind nicht die Ziele, sondern ihre Methoden" (Trum in *DP* 11/1989: 314).

Was versteht die Polizei nun unter taktischer beziehungsweise einsatzbegleitender Öffentlichkeitsarbeit? "Taktische Öffentlichkeitsarbeit ist das planvolle, gezielte Einwirken der Polizei auf bestimmte Zielgruppen im Rahmen eigener Möglichkeiten oder über die Medien, um eine Einsatzmaßnahme dauernd oder aus besonderem Anlaß flankierend zu unterstützen" (Scherer in *NP* 10/1993: 572). "Sie ist ein nicht verzichtbares Mittel zur Stabilisierung der Lage in allen Phasen von Einsätzen. Sie ist ein Instrument zur Übermittlung des Rollenverständnisses von Polizei, sie sorgt für Transparenz, erzeugt Akzeptanz und verhindert somit Unsicherheit in der Öffentlichkeit" (Bahr in *DP* 2/1991: 51; ähnlich PDV 100: 3.4.1.: 19). Gegenüber den potentiellen Störern soll Öffentlichkeitsarbeit die Erfolglosigkeit unfriedlicher demonstrativer Aktionen deutlich machen; die Entschlossenheit der Polizei zum Handeln soll demonstriert werden und die Linie der Polizei und die Grenzen des Zulässigen sollen unmißverständlich festgelegt werden (Scherer in *NP* 10/1993: 572).

Einsatzbegleitende Öffentlichkeitsarbeit wird nicht nur als effektive taktische Maßnahme, sondern auch als Verfassungsgebot gemäß dem Brokdorf-Beschluß des BVerfG verstanden (Bahr in *DP* 2/1991: 50), das die Polizei in der Umsetzung der strategischen Leitsätze des Urteils (Grundrechtsfreundlichkeit, Kooperationsgedanke, Differenzierungsgebot und Deeskalationsauftrag) unterstützen soll:

Der **Kooperationsgedanke** beruht auf Dialog und Kommunikation; die Polizei sucht mittels Öffentlichkeitsarbeit die Kommunikation mit dem Veranstalter.

Im Sinne des **Differenzierungsgebotes** soll die Öffentlichkeitsarbeit zur "Desolidarisierung sogenannter friedlicher Demonstrationsteilnehmer von gewaltbereiten/gewalttätigen Gruppen" beitragen (Bernhardt in *BP* 10/1990: 23; AK II 1987: 10 ff.). Denn ohne die Solidarisierung der Friedlichen mit den Gewalttätigen gäbe es kein Gewaltproblem, behauptet Kniesel (*DP* 9/1989: 233). Wie im Wettstreit mit den Militanten solle die Polizei Einfluß auf die friedlichen Demonstranten nehmen. Dabei müsse die Polizei die Gewalttäter als "zynisch, brutal, egoistisch und verantwortungslos" darstellen (AK II 1987: 31). Öffentlichkeitsarbeit fungiere als ein Mittel gegen die "Sprachstrategie" (PDV 100: 3.4.1.2.: 33) der militanten Autonomen. Deren typisches Merkmal sei der "vertarnte Sprachgebrauch (PDV 100: 3.4.1.2.: 33), der sich am verharmlosenden sprachlichen Umgang mit der eigenen Gewalttätigkeit deutlich machen lasse - zum Beispiel, wenn sie die Bürger dazu aufriefen, 'harte Argumente' zur Demonstration mitzubringen und damit Wurfgegenstände meinten.[93]

---

[93] Zur Debatte über die 'richtige' Gewaltdefinition siehe Kapitel I, Abschnitt 3.1.

In der Öffentlichkeitsarbeit soll auch generell für ein privates Gewalttabu geworben werden; es soll deutlich gemacht werden, daß es niemals richtig sein kann, politische Streitfragen mit Gewalt auszutragen (AK II 1987: 30).

Nach dem Motto "Kommunikation verhindert Eskalation" (Schmalzl in *DP* 11/1993: 252) soll die Öffentlichkeitsarbeit den **Deeskalationsauftrag** des BVerfG erfüllen helfen. Eine beiderseitige Kommunikationsverweigerung von Polizei und Demonstranten führe zwangsläufig zur Eskalation, behauptet Schmalzl (*DP* 11/1993: 252). Gespräche wirken dagegen deeskalierend (AK II 1987: 30). Ein Leipziger Polizeiführer drückte es so aus: "(...) so lange wie gesprochen wird, wird nicht geschlagen (...)" "(...) lieber drei Stunden diskutieren, als wie daß einmal zugeschlagen würde" []. Die Polizei müsse mit den Leuten reden; Frontenbildung sei das Verkehrteste, was man machen könne []. Ein Düsseldorfer Befragter: "Unsere Präferenz ist das Wort" []. Die Düsseldorfer Polizei lege auf das "schlimme Wort 'Kommunikationstechnik'" [] "ganz entscheidenden Wert".[94] Der Polizeisozialwissenschaftler Bredthauer spricht sich für eine kommunikative Konfliktlösung, für "Konfliktregelungsdialoge" aus (*SPFA* 3/1991: 97). Bahr sieht die Aufgabe der Öffentlichkeitsarbeit im Rahmen der Gesamtstrategie zur "Stabilisierung der Lage", "Konfliktdämpfung" und zur Verhinderung von Eskalationen (*DP* 2/1991: 52). Kniesel behauptet, daß ein Polizeibeamter, der in Konfliktsituationen argumentieren und kommunizieren könne, "nicht mit dem Säbel zu rasseln" brauche (*DP* 9/1989: 232): "Legitimatorische Kosten, die auch bei rechtmäßigem Einsatz unmittelbaren Zwanges entstehen, werden so vermieden, und gleichzeitig wird einer Solidarisierung vorgebeugt" (Kniesel in *DP* 9/1989: 232 f.). Kurz: Kommunikationstechniken sollen den Gewalteinsatz unnötig machen und damit Legitimationseinbußen verringern. Daß diese "Tätigkeit als polizeilicher 'Deeskalator'" (*BP* 1/1992: 6) dabei erfolgreich und deshalb unverzichtbar sei, behauptet Polizeioberrat Kramer und verweist auf Erfahrungen im Bereich Fan policing.[95]

Öffentlichkeitsarbeit gegenüber den Demonstranten heißt nicht nur Dialog und Verhandlung, sondern auch, daß der polizeiliche Auftrag den Demonstranten begreiflich gemacht werden soll (AK II 1987: 29): "Schwerpunkt zukünftiger Lagebewältigung muß die Verdeutlichung des polizeilichen Schutzauftrages sein" (Bahr in *BP* 3/1989: 87)! Öffentlichkeitsarbeit richtet sich auch allgemein an die öffentliche Meinung. Es hat sich nämlich die Erkenntnis in der Polizei durchgesetzt, daß sich der Erfolg eines Einsätzes auch an der Reaktion in der Öffentlichkeit bemißt []. Die **sensible Beurteilung des Demonstrationsgeschehens durch die Bevölkerung** erfordert vermehrt Anstrengungen in der Öffentlichkeitsarbeit (PDV 100: 3.4.1.: 3): "Polizeiliches Einschreiten muß eine immer stärker sensibilisierte Öffentlichkeit berücksichtigen" (Bahr in *BP* 3/1989: 87). "In vielen Aufgabenbereichen, am deutlichsten spürbar im Demonstrationsgeschehen, findet das polizeiliche Handeln nicht nur große öffentliche und gesellschaftspolitische Aufmerksamkeit, sondern die öffentliche Meinung ist zu einem integralen Bestandteil des Einsatzgeschehens geworden" (Murck in *DP* 2/1991: 29).

---

94 Weswegen ein anderer Düsseldorfer Befragter auch von seinen Absichten sprach, sogenannte Kommunikationsbeamte für den Dialog mit dem polizeilichen Gegenüber ausbilden zu lassen [].

95 Siehe unten: Abschnitt 2.5.3.

Doch häufig steht polizeiliches Einsatzhandeln im Kreuzfeuer der öffentlichen Kritik. Verschiedene Medienberichte nach Ablauf der Demonstrationen ließen - so Bernhardt (*BP* 11-12/1990: 25) - die Tendenz erkennen, daß die polizeiliche Tätigkeit als konfliktverursachend oder zumindest konfliktfördernd dargestellt wird. Eine derartige Medienberichterstattung wird von der Polizei als "häufig unsachlich, falsch und unerträglich einseitig" (PDV 100: 3.4.1.: 24) wahrgenommen. Gerade die Polizei verunglimpfende Presseveröffentlichungen übten eine demotivierende Wirkung auf die Einsatzkräfte aus (Altmann in *BP* 9/1989: 110): "(Ungerechtfertigte) Schuldvorwürfe und Strafanzeigen gegen Polizeibeamte und Polizeiführer verunsichern und demotivieren" (PDV 100: 3.4.1.: 23).[96] Oftmals sieht sich die Polizei deshalb von einer "ätzenden Kritik in die Rolle des Schuldigen gedrängt" (Klaus in *BP* 6-7/1991: 135). Einer öffentlichen Berichterstattung, "(...) die rechtmäßiges polizeiliches Tätigwerden diskreditiert oder bewußt verfälschend betrachtet, ist mit Nachdruck entgegenzutreten" (Bernhardt in *BP* 11-12/1990: 25).

Weil Eingriffshandlungen immer seltener ohne Widerspruch hingenommen werden, muß die Polizei diese argumentativ vertreten (Murck in *BP* 4/1989: 31). "Für den Bereich des Demonstrationsgeschehens gilt dies in einer spezifischen und heiklen Weise" (Murck in *BP* 4/1989: 31; vgl. Bahr in *BP* 3/1989: 89). Deshalb ist "'Kommunikationsfähigkeit'" (Murck in *BP* 4/1989: 31) seitens der Polizeiführung gefordert. Die eingesetzten Kommunikationstechniken sollen zur offensiveren Partizipation am öffentlichen Diskurs eingesetzt werden. Öffentlichkeitsarbeit ist also ein Mittel gegen Akzeptanzprobleme der Polizei in der Bevölkerung, unter denen die Polizei - so Bahr - erkennbar vermehrt leide (*BP* 3/1989: 87; *DP* 2/1991: 50).[97] Wegen der öffentlichen Sensibilität müsse die Polizei stets 'bürgerorientiert' die Belange der Öffentlichkeit berücksichtigen und Akzeptanz für ihre Maßnahmen suchen (Bahr in *DP* 2/1991: 51): "Der Bürger muß sich mit den Maßnahmen der Polizei stärker identifizieren können, sie als notwendig und geboten ansehen" (Bahr in *BP* 3/1989: 87). Doch die Legitimationsbeschaffung mittels Öffentlichkeitsarbeit ist mit Schwierigkeiten verbunden: "Sich als Polizei darzustellen, die als Teil unserer Gesellschaft verstanden sein will und nicht als 'obrigkeitsstaatlicher Gegenpol', ist schwierig" (Bahr in *BP* 3/1989: 87). In gewaltsamen Auseinandersetzungen passe körperlicher Zwang - vermutet Murck (*DP* 2/1989: 29) - immer weniger in das "Wunschbild des Bürgers von seiner Gesellschaft" (*DP* 2/1989: 29). Und darin liegt **das Dilemma der Polizei im Einsatz**: "Für die Polizei, die auf diese Mittel wohl kaum ganz verzichten können wird, zeichnet sich hier (...) die Gefahr einer Achillesferse auf ihrem weiten Weg zum Bürger ab" (Murck in *DP* 2/1989: 29). Das Bild vom häßlichen, weil gewalttätigen Polizeibeamten lasse sich vor allem im Bereich des Demonstrationsgeschehens, also dort, wo die Polizei offen Gewalt ausübe, finden, diagnostiziert Murck (*DP* 2/1989: 30). Zwar hätten laut demoskopischer Umfragen von Emnid und ipos rund 80 Prozent der Bevölkerung eine positive Einstellung zur Polizei, doch gerade jüngere und höhergebildete Männer hegten am stärksten kritische Vorbehalte

---

96 Als ein Beispiel wird der sogenannte 'Hamburger Kessel' genannt (PDV 100: 3.4.1.: 24), der von den Medien als unrechtmäßig dargestellt wurde. Was auch gerichtlich bestätigt wurde: Das Verwaltungsgericht Hamburg hatte 1986 die Rechtswidrigkeit der Maßnahme festgestellt. Dies dürfte den Kommentatoren der PDV im Jahre 1991 eigentlich schon bekannt geworden sein. Siehe Kapitel IV, Abschnitt 2.4.

97 Siehe Kapitel IX, Abschnitt 2.5.

gegenüber der Polizei; die Gründe lägen - so Berndt (*BP* 10/1989: 75; ähnlich Murck in *DP* 2/1989: 28 f.) in deren Erlebnissen bei Protestaktionen wie in Brokdorf, Wackersdorf oder der Startbahn West. "Wenn man dann dagegenstellt, daß die Tätigkeit der Polizei im Demonstrationseinsatz circa nur fünf Prozent ihrer Gesamttätigkeit ausmacht und von allen Demonstrationen (...) nur circa drei bis 3,5 Prozent unfriedlich verlaufen, dann ist die durch die dabei erzeugten Erlebnisse sich festsetzende Meinungsbildung bedauerlicherweise sehr tiefgreifend und nachhaltig" (Berndt in *BP* 10/1989: 75; ähnlich PDV 100: 3.4.1.7.: 44). Ähnliches stellt Trum anhand von Daten aus einer repräsentativen Umfrage in München fest: "Kaum ein polizeilicher Aufgabenbereich wird somit von der Bevölkerung so engagiert und kritisch beurteilt wie das Demonstrationsgeschehen" (Trum in *SPFA* 1/1990: 125). Die eigene Teilnahme an Demonstrationen ist das entscheidende Bestimmungsmerkmal für eine polizeikritische Haltung: "Während demonstrationsunerfahrene Bürger nur zu 3 % den Polizeieinsatz bei Demonstrationen sehr negativ beurteilen, sind es bei denjenigen, die schon mehrmals teilgenommen hatten, 28,8 %" (Trum in *SPFA* 1/1990: 126).

Warum ist gerade das Arbeitsfeld Protest policing so umstritten? Gründe hierfür sieht Berndt (*BP* 10/1989: 75) wiederum in der oftmals tendenziösen Berichterstattung durch die Medien, in der psychologischen Unsicherheit eines polizeilichen Gegenübers, dem die polizeilichen Absichten nicht bekannt seien, in der martialischen Ausstattung der Polizei, aber auch im Verhalten der Polizisten, wenn sie starr, unflexibel oder gar unverhältnismäßig vorgingen. Überreaktionen von einzelnen Beamten hält Berndt zwar für psychologisch erklärbar und verständlich, rechtlich möchte er dies aber nicht billigen (*BP* 10/1989: 75).[98]

Neben den 'klassischen' Medien der Öffentlichkeitsarbeit, wie Pressekonferenzen, -erklärungen und -betreuer, solle die Polizei - fordert die PDV 100 (3.4.1.: 20) - 'moderne' **Mittel** gegenüber den Protestierenden, wie Flugblätter, Buttons, Diskussionsbeamte, Videospots, Presseanzeigen, Aufkleber, einsetzen. Das seien Mittel, die üblicherweise auch von jugendlichen Demonstranten verwendet würden (AK II 1987: 29). Generell stünde den Demonstranten ein wesentlich breiteres Kommunikationsrepertoire als der Polizei zur Verfügung, was Polizeipsychologe Schmalzl (*DP* 11/1993: 252) als einen strukturellen Nachteil der Polizei betrachtet.

Neben der Kommunikation mit der Öffentlichkeit und den Protestierenden, wird noch für eine Verstärkung der "**Öffentlichkeitsarbeit nach innen**" (PDV 100: 1.1.11.: 14 s; Hervorhebung M.W.) gegenüber den eigenen Beamten plädiert, um ihre Einsatzmotivation, ihre Rollensicherheit und auch ihre Dialogfähigkeit gegenüber den Protestierenden zu steigern[99]: "Je besser die jungen Kollegen der Bepo informiert, eingestimmt und vorbereitet werden, desto wahrscheinlicher wird der Einsatzerfolg" (Trum in *BP* 6-7/1991: 143). Zwar solle Öffentlichkeitsarbeit eine Hilfe zur 'Verinnerlichung der Einsatzlinie' sein (PDV 100: 3.4.1.: 19), Polizeipsychologe Trum möchte das aber nicht als blindes "Einschwören auf Linientreue" (*BP* 6-7/1991: 143) verstanden wissen: "Entscheidend sind die Überzeugungen, die

---

98 Berndt ist einer der wenigen, der dieses Problem der Überreaktionen von Polizeibeamten in den Fachorganen thematisiert.

99 Zur 'Öffentlichkeitsarbeit nach innen' siehe Kapitel VI, Abschnitt 3.4.

Identifikationen, die man gemeinsam mit den jungen Mitarbeitern hinsichtlich der polizeilichen Rolle in einer Demokratie herausarbeitet" (Trum in *BP* 6-7/1991: 143).

## 2.4 Wege der Strategie- und Taktikentwicklung

Wie Lernprozesse nach Einsätzen in Gang gesetzt werden, wurde schon in Kapitel VI, Abschnitt 3.7 erläutert. Viele Befragte hoben die Bedeutung der **PFA** als Reflexionsort und Drehscheibe der Strategie- und Taktikentwicklung hervor []. Geprägt wird die Einsatzphilosophie der PFA auch von ihren jeweiligen Fachbereichsleitern 'Einsatzlehre' und 'Führungslehre'. Zwar haben die an der PFA gelehrten Grundsätze keine bindende Wirkung auf die Einsatzstrategien der Polizeiführer, doch dank ihrer Schrittmacherfunktion vermittelt die PFA den Beamten prägendes Orientierungswissen. Setzt sich das in der PFA mitentwickelte EDV-Programm zur Unterstützung der Stabsarbeit[100] bei den Polizeibehörden durch, dürfte der Einfluß der PFA auf die Einsatzgestaltung nochmals verstärkt werden. Inwieweit die von der PFA gelehrte Einsatzphilosophie tatsächlich in der Praxis umgesetzt wird, kann hier nicht festgestellt werden. Die Vermutung, daß die alten taktischen Konzepte vielleicht nur rhetorisch 'aufgeladen' und in eine Managementsprache übersetzt werden, legt folgendes langes Zitat des leitenden BGS-Beamten Walter nahe, der erfrischend offen über Defizite im strategisch-taktischen Lernprozeß der Polizei berichtet:

"Obzwar bei jedem Seminar an der Polizei-Führungsakademie gebetsmühlenartig unter Hinweis auf das ständig variierende Störerverhalten die Entwicklung lageangepaßter und effizienter Einsatzarten, -formen und -maßnahmen gefordert wird, sind die Erträge der deutschen Polizeitaktik eher mager. Zum einen gibt es keinen übergreifenden Planungs- und Auswertungsstab, zum anderen versickern wichtige Erkenntnisse in der Karstlandschaft föderativer Zuständigkeiten. In vielen Fällen wird unnütze Doppelarbeit geleistet, in anderen Fällen (werden; M.W.) die Erfahrungen benachbarter Polizeiorganisationen nicht zur Kenntnis genommen oder ignoriert. Diese Basis (sic! M.W.) pflegt derartige Phänomene mit der Metapher zu umschreiben, daß bei der Polizei 'der tiefe Teller' bzw. 'das Rad stets neu erfunden wird'. Die echten taktischen Innovationen im Bereich des Einsatzes geschlossener Einheiten sind überschaubar und in aller Regel das Verdienst erfahrener Praktiker. Hierzu zählen die Fortentwicklung des Raumschutzes, die Verbesserung der Einsatzverfahren zur beweisgesicherten qualitativen Festnahme, das taktische Instrumentarium der umfassenden Vorkontrollen sowie bestimmte Einsatzverfahren gegen gewalttätige Demonstranten (zum Beispiel 'einschließende Begleitung' bzw. 'einschließende Absperrung' nach aufgelöster bzw. beendeter Versammlung). Gemessen an dem polizeilichen brain-trust, der jährlich an Fachhochschulen und der Polizei-Führungsakademie herausgebildet wird, sind diese Erträge jedoch eher gering und stehen in einem krassen Mißverhältnis zu den Veröffentlichungen im rechtlichen und gesellschaftswissenschaftlichen Bereich. Wer sich ernsthaft mit der Geschichte deutscher Polizeivorschriften von der Jahrhundertwende bis heute beschäftigt, wird überdies feststellen, wie wenig Neues dazugekommen ist. Ein Insider veriet kürzlich dem Chronisten, daß er alle Diskussionen um und über den Einsatz geschlossener Einheiten mit den Adverbien 'professionell', konzeptionell', 'offensiv', 'flächendeckend',

---

[100] Siehe Kapitel VII, Abschnitt 1.2.

'ebenenspezifisch', 'vertrauensbildend', 'deeskalierend', 'stabilisierend', einsatzbegleitend', und akzeptanzorientiert' würze und deshalb als Experte gelte. Im Hinblick auf die zunehmende Internationalisierung polizeilichen Tätigwerdens sollte dieser Fundus an der Schwelle zu einem Europa ohne Grenzen gelegentlich durch die Vokabeln 'grenzüberschreitend' und 'zukunftsorientiert' ergänzt werden" (Walter in *NP* 10/1993: 552)!

Die Einsatzkonzepte der Länderpolizeien werden nicht am grünen Tisch entworfen; sie basieren auf Einsatzerfahrungen []. Die länderspezifischen Einsatzphilosophien sind das Resultat einer kontinuierlichen Zusammenarbeit von Polizeibehörden und Innenministerium. Die **Polizei- oder Sicherheitsabteilungen** der Landesinnenministerien als organisatorische Brücke zwischen Politik und Polizeiapparat sind neben der PFA die zweite wichtige Instanz, in der Einsatzerfahrungen gesammelt, ausgewertet und taktische Konsequenzen entwickelt werden. In diesen Polizeiabteilungen arbeiten hohe Ministerialbeamte und Polizeiführer zusammen. Notwendige Voraussetzung einer sich profilierenden Landeslinie ist eine viele Jahre regierende politische Partei, die für diese lange Periode die Polizeipolitik nachhaltig prägt und somit für Kontinuität in der Beziehung zwischen politischer und polizeilicher Führung sorgt [].[101]

## 2.5 Spezifische Einsatzstrategien und -taktiken gegenüber bestimmten Protestgruppen

In den vorausgegangenen Abschnitten (2.1 bis 2.4) wurden generelle Tendenzen der einsatzphilosophischen Entwicklung dargestellt. In den nun folgenden Abschnitten sollen die Einsatzkonzepte genauer nach dem polizeilichen Gegenüber differenziert werden. Weil die von der Polizei gewählte Einsatzphilosophie auf ihrer Protestdiagnose aufbaut, sind Parallelen und Überschneidungen zum Abschnitt 1.2 (gruppenspezifische Protestdiagnose) nicht zu vermeiden. Einsatzphilosophie und Protestdiagnose sind eben nicht zu trennen.

Die Existenz von **Faustregeln**, die angeben, welche Einsatzkonzeption und -maßnahmen gegenüber welchen Protestierenden gewählt werden sollen, wird von Befragten bestritten. Es gebe allerdings Erfahrungswissen, das die Polizei gesammelt habe, meinte ein Beamter []; je nachdem, ob die Polizei mit dem Veranstalter gute oder schlechte Erfahrungen gemacht habe, plane sie ihren Einsatz, behauptete ein anderer []. Ein Düsseldorfer Polizeiführer wehrte sich vehement gegen die Behauptung, die Polizei agiere nach Faustregeln; er habe die Erfahrung gemacht, daß für verschiedene Veranstaltungen ein und desselben Veranstalters völlig unterschiedliche Einsatzkonzepte ausgearbeitet worden seien, die von einer einfachen Verkehrsregelung bis hin zu massiver Präsenz reichten [].

### 2.5.1 Einsatzstrategien und -taktiken gegenüber linksradikalen Protestierenden

Bis 1989 war die polizeiliche Protestdiagnose fast ausschließlich noch vom linkslibertären und linksradikalen Protest geprägt. Es galt die Gleichung: **Protest ist gleich linker Protest**.[102]

---

101 Siehe Kapitel VII, Abschnitt 4.1.

102 Siehe Kapitel IV, Abschnitt 3.

Zwar kamen Anfang der 90er Jahre rechtsradikale Aktionen und Ausländerproteste auf; doch dominierend im Protest policing ist immer noch der linke Protest. Der Diskurs um Einsatzphilosophien und einsatztaktische Maßnahmen ist in erster Linie auf die Gegebenheiten und Notwendigkeiten des Policing von linken, insbesondere linksradikalen, potentiell militanten (zumeist dem autonomen Spektrum angehörenden) Protestierenden ausgelegt. So handeln die PDV 100 und ihr Kommentar hauptsächlich von Einsätzen im Kontext von 'linken' Protestereignissen. Vieles, was in Abschnitt 2.1 geschrieben wurde, müßte hier nochmals wiederholt werden; einige Stichwörter sind: Verhinderung der Solidarisierung, 'Gewaltfalle'[103], 'Mischformationen'.

Die aktuellen einsatzphilosophischen Entwicklungstendenzen wurden durch die heftigen Auseinandersetzung von Atomkraftgegnern mit der Polizei im Kontext der Tschernobyl-Proteste 1986 angestoßen. Der AK II reagierte 1987 mit dem schon öfter zitierten Bericht über Polizeieinsätze bei Großdemonstrationen; der (damalige) Fachbereichsleiter 'Einsatzlehre' an der PFA Robert Altmann zog aus einer Einsatzanalyse der Jahre 1987 und 1988 Konsequenzen (*BP* 9/1989: 105 ff.); sein Nachfolger Bahr übernahm dessen 'Lehre' und entwickelte sie weiter. Der 1991 überarbeitete Kommentar des Kapitels 'unfriedliche Aktionen' der PDV 100 (3.4.) stellt ein Ergebnis dieser einsatzstrategischen und -taktischen Entwicklung dar.

Die neuen polizeitaktischen Schwerpunkte gegenüber potentiell militanten (linken) Protestierenden liegen in der Kontrolle der anreisenden Demonstranten, in der Nachrichten- und Informationsbeschaffung, in Beweissicherungs- und Zugriffsmaßnahmen und in der einsatzbegleitenden Öffentlichkeitsarbeit.

'Normale' Demonstrationen mit friedlichen Demonstranten sind für die Polizei kein einsatztaktisches Problem []. Schwierigkeiten bereiten zum einen die **Aktionen der militanten Protestierenden** und zum anderen das **Zusammenspiel friedlicher und militanter Demonstranten**. Hier setzen die taktischen Maßnahmen der Polizei, wie Zugriff, massive Präsenz, Aufklärung, Raumschutz, an. Um Solidarisierungen der friedlichen mit den militanten Protestierenden zu vermeiden, bemüht sich die Polizei in der einsatzbegleitenden Öffentlichkeitsarbeit um die (bislang) friedlichen Demonstranten.

Die Strategie gegenüber gewaltbereiten Autonomen ist durch eine niedrige Einschreitschwelle und eine starke personelle Präsenz gekennzeichnet [] (Kniesel in *DP* 9/1989: 238). Gegenüber (mutmaßlich) militanten Protestierenden, wie zum Beispiel den Hafenstraßen-Besetzern, wird auch nicht auf die Karte 'Kommunikation' gesetzt: "Politiker predigten: 'Das wichtigste Einsatzmittel der Polizei ist das Wort!' Das war und ist richtig - aber nicht in der Hafenstraße" (*BP* 6/1989: 9). Gegenüber den Autonomen gehen selbst Polizeipsychologen auf Konfrontationskurs, Autonome werden explizit von Deeskalationsbemühungen ausgeschlossen. Die 'Szene' soll diskreditiert, isoliert und dann kompromißlos repressiv bekämpft werden. Das hat für Polizeipsychologe Schmalzl gute Gründe: "Wer den Staat bekämpft, muß die Polizei bekämpfen, und wer den Staat im Innern angreift, muß von der

---

103 Im übrigen klagen Demonstranten und Polizeikritiker ebenfalls, daß der Staat eine 'Gewaltfalle' aufbaue. Siehe Kapitel III. Abschnitt 7.

Polizei bekämpft werden" (*DP* 10/1993: 251). Doch nicht überall wird eine derart ausgrenzende Linie gegenüber den Autonomen gewählt. Die Hamburger Polizei setzt laut PDV 100 (3.4.4.17.: 16) trotz der diagnostizierten Sprachlosigkeit und Dialogunfähigkeit der Militanten auf Verständigung. Dies will sie über Vermittler erreichen. Die Autonomen seien auch nicht immer gewalttätig und vermummt - ein Umstand, der die polizeiliche Taktikwahl komplizierter mache, behauptete ein Leipziger Befragter [].

Nach ihrem (grund-)rechtlichen Verständnis muß eine versammlungsfreundliche Polizei, politische Veranstaltungen, die unter Artikel 8 GG fallen, schützen - und zwar in zweierlei Richtungen: erstens vor Störungen aus dem Innern der Demonstration. Derartige Störungen stellt die Polizei insbesondere bei linkslibertären Demonstrationen in den sogenannten Mischformationen fest. Polizeiliche Eingriffsmaßnahmen richten sich in einem solchen Szenario gegen die Teilnehmer dieser Demonstration, die von der Polizei als Gewalttäter identifiziert werden. Die Polizei hat nach ihrem Aufgabenverständnis die friedliche Gestaltung der Demonstration vor den Militanten zu schützen - auch wenn friedliche Demonstranten diesen polizeilichen Schutz gar nicht wollen, weil sie sich von der Polizei und nicht von den Militanten bedroht fühlen. Sie begreifen die polizeilichen Maßnahmen als einen feindlichen Akt, der sich gegen ihre Demonstration als Ganzes richtet. Solidarisierungen der Friedlichen mit den Militanten werden dann wahrscheinlich. Aus der Perspektive aller Demonstranten kommt es zu einer Konfliktlinie Polizei contra Demonstration.

Zweitens hat die Polizei die Versammlung nach außen hin zu schützen. Dies ist oftmals bei (friedlich verlaufenden) Veranstaltungen rechtsradikaler Parteien[104] der Fall, die linke Gegendemonstranten mehr oder weniger gewalttätig verhindern wollen. Dabei gerät die Polizei oftmals in ein folgenschweres **Dilemma**. Sie hat, wenn die Veranstaltung der Rechten nicht verboten wurde, die Verpflichtung, deren Grundrechtsausübung zu schützen und einzuschreiten, wenn Zugänge zu Veranstaltungsräumen von Gegendemonstranten blockiert werden. Aus dieser Konstellation erfolgt zwangsläufig der Ruf seitens der Linken, die Polizei sei rechtslastig. Selbst wenn man also der Polizei kein allgemeines rechtsradikales Bias unterstellen möchte, in der Perspektive der Gegendemonstranten muß polizeiliches Handeln den Eindruck erwecken, daß - wie jene auch skandieren - deutsche Polizisten Faschisten schützen. Das Dilemma der Polizei ist, daß ihre legalistische Orientierung in derartigen Situationen zur faktischen 'Rechtslastigkeit' führt.[105]

In Einsätzen anläßlich von Links-Rechts-Auseinandersetzungen wähnt sich die Polizei zwischen den Stühlen sitzend.[106] Mischt sie sich in solche meist eskalierenden Auseinandersetzungen ein, wird ihr Handeln häufig als Parteinahme für die eine oder andere Konfliktpartei - zumeist jedoch für die rechte Seite - wahrgenommen; mischt sie sich nicht ein, so verstößt sie gegen das Legalitätsprinzip, weil sie Gesetzesverletzungen nicht verfolgt.

---

104 Wie bei Veranstaltungen der Deutschen Volksunion oder der sogenannten Republikaner.

105 Zur Frage, ob die Polizeiführer selbst eine 'Rechtsblindheit' oder eine 'Linksblindheit' im Protest policing feststellen, siehe unten: Abschnitt 2.5.3.

106 Vgl. Murck/Schmalzl/Zimmermann (1993).

### 2.5.2 Einsatzstrategien und -taktiken gegenüber rechtsradikalen Protestierenden

Protest ist gleich linker Protest. Das war bis in die 80er Jahre die Formel im Protest policing. Rechtsradikaler Protest war bis dahin kein Thema in den Fachzeitschriften.[107] Das erklärt zum Teil auch die anfängliche Orientierungslosigkeit und Unbeholfenheit der Polizei, wie sie mit dem zwar nicht unbekannten, aber in dieser Größendimension neuartigen Phänomen des anwachsenden Aufkommens rechten Protests umzugehen hat.[108] Ein einschneidendes Ereignis war ein Polizeieinsatz am 14. August 1993 in Fulda/Hessen. Dort fand eine angemeldete **Demonstration der neonazistischen 'Freiheitlichen Arbeiterpartei'** statt.[109] Rund 500 Demonstranten in uniformierten Jacken marschierten Nazi-Fahnen schwingend durch die beschauliche Stadt Fulda und begingen auf diese Weise eine Gedenkfeier zum Anlaß des Todestages von Rudolf Heß, dem Stellvertreter Adolf Hitlers. Die Polizei griff nicht ein, sondern zeigte sich gegenüber den Demonstranten kooperationsbereit.[110] Die Öffentlichkeit reagierte heftig. Wiederum wurde die Kritik laut, die Polizei schütze Rechtsradikale, schlimmer noch, sie paktiere mit ihnen. Die Kritik war so vehement, daß Politiker um das Ansehen der Bundesrepublik im Ausland fürchteten. Der hessische Innenminister war sich mit den Führungsspitzen seiner Sicherheitsbehörden einig: Ein Aufmarsch von Neonazis wie in Fulda dürfe sich nicht wiederholen (*BP* 11/1993: 589). Die Polizei selbst rechtfertigte ihren Einsatz mit dem Brokdorf-Urteil, wonach die Polizei die Demonstrationsfreiheit zu schützen und mit den Demonstranten - egal welcher politischer Couleur - zu kooperieren habe, solange die beteiligten Organisationen beziehungsweise die Veranstaltung nicht verboten seien: "Die Brokdorf-Entscheidung als die tragende Entscheidung hinsichtlich der Unmittelbarkeit der Gefahr war uns allen mehr als einmal 'eingeimpft' worden; versammlungsfreundiches Verhalten der Polizei wurde zum Inbegriff der Eingriffsschwelle. (...) Und das alles sollten wir damals falsch verstanden haben" (Brückmann in *BP* 12/1993: 611)? Erst sei der Polizei mühevoll beigebracht worden, daß sie das Grundrecht Demonstrationsfreiheit zu schützen habe, und jetzt solle die Polizei doch nach politischen Inhalten differenzieren; die Demonstrationsfreiheit würde folglich unter den Ermessensbereich der Polizei fallen, so der Vorwurf. Die rechtlich bedenkliche Kriminalisierung durch Auflösungsverfügungen rechtsradikaler Veranstaltungen kritisiert Brückmann und wehrt sich vehement dagegen, die Polizei "als Erfüllungsgehilfen" (*BP* 12/1993: 611) politischen Wunschdenkens einzusetzen.[111] Auch der Düsseldorfer Polizeipräsident Lisken spricht sich für die Geltung des

---

107 Auch für die Gewaltkommission (Schwind/Baumann (Hg.) 1990) war rechtsradikale Gewalt kein Thema; im Zentrum ihrer Analyse politisch motivierter Gewalt standen militante Aktionen der (linkslibertären) Friedens- und Umweltbewegung (Jaschke 1994: 199).

108 Zur Diskussion, ob diese Welle von rechtsradikalen Protestereignissen eine rechte soziale Bewegung indiziert, siehe Jaschke (1993), Butterwegge (1993; 1994), Ohlemacher (1994), Bergmann/Erb (1994) und Leggewie (1993: 12 ff.).

109 Die Anmeldung war allerdings undatiert und ohne angegebene Marschroute beim Fuldaer Rechts- und Ordnungsamt zwei Tage vor der Veranstaltung eingegangen (*Frankfurter Rundschau* vom 20. August 1994). Zu den Ereignissen in Fulda und den einsatztaktischen Konsequenzen siehe Jaschke (1994: 175 ff.).

110 Nach Anzeigen eines Bürgers und des Magistrats der Stadt Fulda wurde gegen den Einsatzleiter wegen Strafvereitelung im Amt ermittelt. Am 23. August 1994 wurde wegen der 'Polizei-Pleite' der hessische Innenstaatssekretär Christoph Kulenkampff entlassen.

111 Niemand Geringeres als der liberale Frankfurter Staatsrechtler Denninger wird zur Untermauerung dieses Standpunkts herangezogen (*BP* 12/1993: 610 ff.).

Grundrechts für Rechtsradikale aus; jeder dürfe seine Meinung frei äußern - "(...) gerade der Unbequeme. Das wird nicht immer so verstanden vom Publikum, weil man immer gerne die Zulässigkeit einer Demonstration vom Inhalt der Aussage abhängig machen will. Und das aber ist nicht Aufgabe der Polizei" [] (ähnlich Alberts/Croppenstedt in *DP* 4/1991: 94).

Die Brisanz solcher Einsätze war enorm; die Politiker reagierten und mischten sich ein, und zwar weniger in das taktische 'Einsatzgeschäft' als vielmehr in die allgemeine strategische Linie. Nach der sehr starken "Pleite" [] von Fulda, nach der heftigen öffentlichen und politischen Reaktion habe die Polizeiführung erkannt, daß Kooperation keine geeignete Maßnahme im Kontext von rechtsradikalen Veranstaltungen sei, gab Bahr im Interview zu: "(...) und dieser Kooperationsgedanke aus Brokdorf hat bei den Rechten eine Relativierung erfahren, weil die Polizei sich nicht leisten konnte, mit Rechten zu kooperieren. Das Sprichwort, deutsche Polizisten schützen die Faschisten, kam hoch. Und es ist politisch und gesellschaftspolitisch nicht gewünscht worden, den Rechten den Nährboden zu geben. Und ich sage auch, für mich ist an der Grenze des Verfassungsrechts ein wichtiger Aspekt zu sagen, Symbolakte des Dritten Reiches, die auch die Machtstruktur der Inanspruchnahme der Straße für Veränderungen im Staat, im System, für mich im rechten Umfeld dann Unfreiheit und Gewalt ausdrücken, das lasse ich nicht zu. Und (...) da reize ich bis zum geht nicht mehr das Versammlungsrecht aus oder das Polizeirecht, und setze sehr früh Schwellen der Rechtswidrigkeit an, um polizeilich eingreifen zu können. Für mich als Mann dieser Generation, die diese Demokratie verteidigen will, finden Aufmärsche in symbolähnlicher Uniform von Nazis durch Straßen nicht statt, und ich lasse auch nicht zu, daß mit naziähnlichen Symbolen in öffentlichen Verkehrsflächen usw. geworben und propagiert wird. Das lasse ich nicht zu. Deshalb hat sich eine Tendenz entwickelt, doch sehr konsequent mit wenig Kooperationsgedanken, weil man diese Protestrichtung, die ja staatsfeindlich ist, nicht fördern will. Ich meine, einen Protest zu fördern gegen Nato-Nachrüstung, für den Frieden, für soziale Verbesserungen ist ein Anliegen von Mindermeinung oder Mehrheiten in der Gesellschaft als Ventil gegenüber dem Parlament, das ist gewollt im Verfassungsrecht. Daß aber Gruppen auf die Straße kommen, die eindeutig zu erkennen geben, wir wollen den Adolf Hitler wieder, wir wollen die ähnlichen Uniformen, wir wollen im gleichen Schritt marschieren mit Trommelwirbel, das ist für mich eine Tendenz, der ich keine politische Bedeutung und auch keine für mich bedeutsame Entwicklung für den Staat beimesse, und das mag jetzt eine überzogene Meinung sein, das Recht auszulegen, aber das lasse ich nicht zu" [].

Weil solche Einsätze anläßlich rechter Protestaktionen in Deutschland politisch brisant sind, passierte etwas ziemlich Außergewöhnliches: Es wurden Leitlinien, wie die Polizei zu agieren habe, von einigen Landesinnenministerien[112] und auf Veranlassung der IMK vom

---

112 Hessen war aufgrund der Ereignisse in Fulda das erste Bundesland, das solche 'Leitlinien für Einsätze anläßlich rechtsextremistischer Veranstaltungen' (am 21. September 1993) erließ (siehe Jaschke 1994: 178; *Frankfurter Rundschau* vom 13. August 1994). In dem Artikel von Mende (1993: 9) in der *Hessischen Polizeirundschau* sind einige Textstellen aus dem Hessischen Erlaß zitiert. Derartige Erlasse soll es auch in den - ebenfalls sozialdemokratisch regierten - Ländern NRW, Saarland, Schleswig-Holstein (Anonymus 1994: 1) geben. Doch leider habe ich selbst kein solches Papier erhalten. Eine Anfrage (vom 9. Februar 1995) beim nordrhein-westfälischen LMI ergab keine befriedigende Antwort. Dies unterstützt die Vermutung, daß solche Vorgaben ein heikles Politikum sind. Es ist davon auszugehen, daß die Erlasse der Länder dem Papier der UA LEX gleichen.

Unterausschuß 'Leitende Exekutivbeamte' (UA LEX) aufgestellt. Der UA LEX gab am 4. März 1994 einen Bericht über 'Maßnahmen zur Verhinderung oder Bewältigung rechtsextremistischer Veranstaltungen mit Öffentlichkeitsbezug' heraus. In dem Anschreiben an alle Polizeibehörden und Polizeieinrichtungen bittet das LMI NRW die Dienststellen diese rechtlichen und einsatztaktischen Hinweise bei der Aus- und Fortbildung und bei der Vorbereitung und Durchführung polizeilicher Maßnahmen zu beachten. Der UA LEX selbst hat keine Kompetenzen, den Polizeibehörden bindende Vorgaben zu machen, aber er kann Empfehlungen geben, wie eben dieses genannte Papier von 1994. Die praktische Relevanz derartiger Vorschläge ist schwer einzuschätzen. Öfter sagten Befragte [] in den lokalen Polizeibehörden, derartige Dinge gingen in der Papierflut auf ihrem Schreibtisch unter. Sicherlich wäre der Verpflichtungsgrad für die Polizeibehörden im Fall von Weisungen der LMI wesentlich höher. Die Bedeutung der Leitlinien der UA LEX liegt in ihrer Schrittmacherfunktion; sie geben die generelle Richtung vor, die von den Landesinnenministerien übernommen werden kann.

Was steht nun in diesem Papier der UA LEX? Schon aus dem Auftrag des AK II an den UA LEX vom 10. Januar 1994 wird die Zielrichtung des Papiers deutlich: Der UA LEX soll einen Bericht über die Möglichkeiten vorlegen, "(...) mit denen rechtsextremistische Aufmärsche - unter Ausschöpfung aller rechtlichen Möglichkeiten - verhindert werden können" (UA LEX 1994: 1). Es geht also um die Verhinderung von Aufmärschen und nicht um die Bekämpfung der Gewalttätigkeit von (rechtsradikalen) Demonstranten. Es werden ausführlich rechtliche Möglichkeiten des Verbots von rechtsextremistischen Aufmärschen (gemäß § 15 VersG) diskutiert, wie zum Beispiel § 86 a StGB (Verwenden von Kennzeichen verfassungswidriger Organisationen, wie dem Hakenkreuz, dem Keltenkreuz, dem Hitlergruß, SS-Runen und Nazi-Lieder) oder § 130 StGB (Volksverhetzung) oder § 131 StGB (Verherrlichung von Gewalt, Aufstachelung zum Rassenhaß) oder § 3 VersG in Verbindung mit § 28 VersG (Uniformverbot). Zwar hat die Polizei nicht verbotsfähige Veranstaltungen zu schützen, aber auch bei nicht verbotenen Veranstaltungen soll sie auf präventive und repressive Maßnahmen wie Informationsbeschaffung, Vorkontrollen, Präsenz, konsequente Strafverfolgung mit geeigneten Beweissicherungsmaßnahmen und eine niedrige Einschreitschwelle setzen. Wenn sich solche Veranstaltungen also nicht verbieten lassen, dann soll mit einer harten Linie gegen Ordnungsstörungen und Straftaten vorgegangen werden. Zwar wird nicht das Grundrecht auf Demonstrationsfreiheit infrage gestellt, aber es wird betont, daß Kooperation auf ein Mindestmaß zu reduzieren sei und auf jeden Fall nicht der Eindruck erweckt werden dürfe, hier werde zwischen Rechtsradikalen und Polizisten gemauschelt, hier lägen politische Affinitäten vor. Die Veranstalter mißbrauchten - so der UA LEX - die verfassungsrechtliche Pflicht der Polizei zur Kooperation für ihre eigenen Zwecke; Polizisten würden so als "vermeintliche 'Gesinnungsgenossen'" hingestellt (UA LEX 1994: 3). Im Bereich Kooperation habe die Polizei nach außen mittels einsatzbegleitender Öffentlichkeitsarbeit zu verdeutlichen, daß die Kooperationspflicht der Polizei und der polizeiliche Schutz der Versammlungsfreiheit keine Parteinahme für die Veranstalter darstelle (UA LEX 1994: 16). Das bedeute, die Polizei müsse Distanz zu den rechtsradikalen Veranstaltern wahren und bei notwendigen Kontakten

---

In der *Bereitschaftspolizei-heute* wird über einen Erlaß des hessischen Innenministers berichtet, der das Zeigen der Reichskriegsflagge als Störung der öffentlichen Ordnung interpretiert (*BP* 11/1993: 589).

mit den Veranstaltern den Anschein der Parteilichkeit in der Öffentlichkeit vermeiden. Die Kooperation habe schließlich da ein Ende, wo die Veranstalter die Polizei täuschen wollten.

Die Frage, warum diese harte Linie gegenüber den rechten Demonstranten gewählt wird, beantwortet das Papier mit zwei Argumenten. Zum einen intendiere das Grundgesetz mit seinen Werten eine eindeutige Abkehr vom Nationalsozialismus; zum anderen befürchten die Autoren einen Ansehensverlust der Bundesrepublik im Ausland[113]: "Die Polizei trägt bei Einsätzen aus Anlaß von rechtsextremistischen Veranstaltungen wegen der Öffentlichkeitswirksamkeit und der möglichen Beeinträchtigung des Ansehens der Bundesrepublik Deutschland im Ausland eine besondere Verantwortung. Deshalb ist es unverzichtbar, daß auf allen Ebenen Einvernehmen über die polizeilichen Ziele zur Bewältigung von solchen Einsätzen herbeigeführt wird" (UA LEX 1994: 14). Weil der Einsatzanlaß solcher Demonstrationen politisch brisant sei, sollten auch übergeordnete Dienststellen und Behörden frühzeitig von solchen Veranstaltungen unterrichtet werden, fordert der UA LEX (1994: 14); wegen der möglichen Auswirkungen sei eine dem Anlaß angemessene Führungsebene mit der Einsatzleitung zu betrauen.

Die 'Marschrichtung', die das Papier der UA LEX vorgibt, wird auch von den befragten leitenden Polizeibeamten eingeschlagen.[114] Polizeiführer aus Bayern sprachen von einer harten Linie gegenüber rechten Demonstranten [], die vom Innenministerium auch gefordert werde []: "Die Polizei schreitet sehr schnell ein, weil eben die Zielrichtung allgemein bekannt ist und man hier diese Zielrichtung nicht tolerieren kann, und hier eben es nicht vertretbar wäre, ihnen ein Forum zu bieten, wo sie dann ihre möglicherweise gewaltbereiten Aktivitäten der Öffentlichkeit darstellen können" []. Auch in Düsseldorf setzt man auf eine distanzierte Haltung zu rechtsradikalen Veranstaltern [] und auf konsequente Strafverfolgung [].

Rechtsradikaler Protest äußert sich jedoch seltener in Demonstrationen, sondern zumeist in **Anschlägen**. Daher ist Protest policing im rechten Bereich eher eine **Angelegenheit der Kriminalpolizei**, insbesondere des Staatsschutzes, und weniger der geschlossenen Einheiten (der Bepo, des BGS etc.).

Am 17. Oktober 1991, nach den Angriffen von rund 600 Rechtsradikalen und Anwohnern auf ein Ausländer-Wohnheim in Hoyerswerda/Sachsen am 14. September 1991, beschlossen die Innen- und Justizminister auf einer gemeinsamen Sondersitzung, Maßnahmen gegen die 'rechte Gewalt' zu ergreifen.[115] Im Gefolge dieser Sitzung hat die der AG Kripo untergeordnete Kommission Staatsschutz eine Ad-hoc-Arbeitsgruppe eingesetzt, die aus sechs Bundesländern und dem BKA unter Beteiligung des Bundesverfassungsschutzes (!) besteht.

---

113 Rechter Terror richtet sich weniger gegen machtvolle Institutionen und Personen, sondern gegen meist machtlose, unbekannte Fremde (Heitmeyer 1990: 158); der Staat gerät durch diese Übergriffe nicht in Gefahr. Handlungszwang entsteht erst, wenn ein politischer Ansehensverlust des Staates im Ausland befürchtet werden muß.

114 Siehe auch Kapitel VII, Abschnit 4.1.

115 Ein ausführlicher Bericht über Lagebild, Bekämpfungsstrategien und -maßnahmen gegen fremdenfeindliche Gewalt des BKA-Beamten Klink (1993) ist auch in dem Buch von Murck, Schmalzl und Zimmermann (Hg., 1993) zu lesen.

Diese hat einen Maßnahmenkatalog erarbeitet und der Kommission Staatsschutz vorgelegt. Die einzelnen Forderungen des Katalogs sind (Klink in *DP* 11/1992: 274 ff.):

- Einrichtung von Sonderkommissionen und Ermittlungsgruppen,
- Bereithaltung von Verstärkungskräften an Brennpunkten und Einsatz von Spezialkräften zur Festnahme, Beweissicherung, und Dokumentation,
- Vorfeldaufklärung,
- polizeiliche Öffentlichkeitsarbeit,
- Öffentlichkeitsfahndung einschließlich Auslobung,
- Einberufung anlaßbezogener Arbeitstagungen,
- Benennung von Kontaktpersonen in den jeweiligen Unterkünften und Sensibilisierung der Nachbarschaft,
- Verbesserung der materiellen Sicherheit der Unterkünfte.

Auf das Aufkommen rechtsradikaler Attentate wurde auch mit **organisatorischen Vorkehrungen** reagiert. Im BKA wurde in der Abteilung 'Staatsschutz' eine neue Gruppe namens 'Staatsschutz 2' (ST 2) eingerichtet, deren Aufgabe die Bekämpfung des Rechtsextremismus und -terrorismus ist. Im Bundesamt für Verfassungsschutz wurde der Stellenabbau gestoppt (*NP* 4/1993: 199). Auf Initiative des Bundesinnenministers wurde eine Bund/Länder-Informationsgruppe zur Beobachtung und Bekämpfung rechtsextremistischer/rechtsterroristischer, insbesondere fremdenfeindlicher Gewalttaten gebildet.

Der erste Punkt des Forderungskatalogs der Justiz- und Innenminister bestand in der Einrichtung von Sonderkommissionen. Vorreiter war der Freistaat **Sachsen**, der als "'Hort des Rechtsextremismus'" mit Dresden als "'Hauptstadt der Bewegung'" (Raisch in *DP* 11/1992: 276) in negativer Weise von sich reden machte: "Weitere, insbesondere in entsprechend medienwirksamer Aufmachung dargestellte Übergriffe/Auseinandersetzungen mit Skinheadbeteiligung im öffentlichen Raum oder in Fußballstadien ließen eine gewisse Ohnmacht der Polizei vermuten. Zum Teil gewann der Bürger den Eindruck, rechtsorientierte Gewalttäter seien ein Ordnungsfaktor - wie nach Übergriffen gegen ausländische Hütchenspieler oder das Rotlicht-Milieu festzustellen war" (Raisch in *DP* 11/1992: 276). Am 1. Juli 1991 wurde die Sonderkommission 'Rechtsextremismus' (Soko REX) beim sächsischen LKA als besondere kriminalpolizeiliche Aufbauorganisation eingerichtet (Raisch in *DP* 11/1992: 276 f.).[116] Die Hauptaufgaben der Soko REX liegen in der Strafverfolgung und in der Durchführung von Präventionsmaßnahmen. Die Öffentlichkeitsarbeit wendet sich in erster Linie an Jugendliche; Mitarbeiter der Soko REX halten beispielsweise Vorträge an Schulen und anderen Jugendeinrichtungen über Rechtsextremismus. Überdies wurde ein Kampagne mit dem Slogan: 'Nazis und Gewalt - keine Chance' gestartet, für die Kommunikationsmittel wie Plakate, Flugblätter und Buttons eingesetzt wurden.

Auch in **NRW** reagierte man mit organisatorischen Maßnahmen. Ab Oktober 1992 wurden Ermittlungsgruppen 'Fremdenfeindliche Straftaten' in den 16 Polizeikreisbehörden (unter anderem auch im Polizeipräsidium Düsseldorf) installiert. Landesweit sind dort zeitweise bis zu 153 Beamte für Prävention (Aufklärung) und konzentrierte Strafverfolgung

---

116 Zur Soko REX siehe Diederichs (1993b: 59 ff.).

fremdenfeindlicher Straftaten verantwortlich.[117] Zur Strafverfolgung schwerwiegender Straftaten sollen auch in NRW Sonderkommissionen gebildet werden.

In **Bayern** gibt es keine solchen besonderen Ermittlungsgruppen oder Sonderkommissionen.[118]

Überblickt man die Aussagen in den Fachzeitschriften über polizeiliche Bekämpfungsstrategien rechtsradikaler Gewalt; so sind vier Schwerpunkte festzumachen: erstens Objektschutz, zweitens Informationsbeschaffung und -austausch, drittens Strafverfolgung und viertens Öffentlichkeitsarbeit. Diese vier Schwerpunkte korrespondieren mit den vier Grundsätzen über die Behandlung fremdenfeindlicher Jugendgewalt, die von den beiden Sozialwissenschaftlern der PFA Murck und Schmalzl 1993 aufgestellt wurden (*BP* 3/1993: 122):

Erstens fordern Murck und Schmalzl **Schutz und Sicherheit** der potentiellen Opfer, das beinhaltet auch eine Verbesserung des Objektschutzes: "Wer Opfer einer Gewalttat wird, muß darauf bauen können, daß die Polizei nach besten Kräften unverzüglich hilft. Diese Grundbotschaft kann, gerade nach den Vorfällen von Rostock, nicht plakativ genug sein" (Murck/Schmalzl in *BP* 3/1993: 122).[119]

Zweitens fordern sie **Empathie und Gerechtigkeit** im Umgang mit den Jugendlichen. Konkret bedeute dies, daß auf vorschnelle Etikettierungen verzichtet werden müsse; es sei beispielsweise differenziert mit der verwirrenden Tatsache umzugehen, daß es rechte, linke und unpolitische Skins gebe. Diese "Empathie" (Murck/Schmalzl in *BP* 3/1993: 122) komme dem Gerechtigkeitsempfinden von Jugendlichen entgegen. Einfühlungsvermögen basiere auf Information; Informationsbeschaffung erhalte deshalb einen besonders hohen Stellenwert.

Drittens plädieren die beiden Polizeisozialwissenschaftler für **Konsistenz** polizeilichen Handelns. Ohne Konsistenz gerate die Polizei "in einen regelrechten Hagel der Kritik" (Murck/Schmalzl in *BP* 3/1993: 122). Konsistenz sei insbesondere im Bereich der Strafverfolgung gefordert; Straftäter müßten wissen, daß sie ohne Ausnahme belangt werden würden.

Viertens plädieren sie für **Grenzziehung und Normverdeutlichung** als wichtigste Aufgaben bei der Kontrolle der rechten Jugendgewalt: "Bei aller Brüchigkeit sozialer Normen obliegt es deshalb der Polizei, jungen Leuten die Grenzen, wie sie Recht und Gesetz definieren, unmißverständlich deutlich zu machen" (Murck/Schmalzl in *BP* 3/1993: 122). Das Einsatzmittel Öffentlichkeitsarbeit solle dem polizeilichen Adressaten und Gegenüber die legalen Grenzen und Normen aufzeigen.

---

117 Siehe Hewer-Brösch (*SPFA* 3/1994: 77 ff.) und Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (1995: 32 ff.).

118 Mischkowitz hat die bestehenden Sonderkommissionen und Ermittlungsgruppen bundesweit aufgelistet und kurz beschrieben (1994: 55 ff.).

119 In Rostock hat die Polizei ihren Grundauftrag, den Schutz der persönlichen Unversehrtheit von Menschen zu gewährleisten, nicht erfüllt. Wäre die Lage in Rostock weiter eskaliert, so hätte das über hundert Menschen das Leben kosten können, vermutet Diederichs (1995: 17).

Diese von Murck und Schmalzl aufgestellten Grundsätze harmonisieren - wie bereits erwähnt - mit den vier strategischen Schwerpunkten der Bekämpfung fremdenfeindlicher Gewalt:

ad 1) **Objektschutz**: Die bauliche Sicherheit der Unterkünfte von Ausländern, Asylbewerbern soll verbessert werden. Dazu müssen einschlagsichere Fenster oder Fenstergitter und Telefonanlagen installiert werden.[120] Ferner ist beabsichtigt, die Streifentätigkeit im Raum dieser Objekte zu intensivieren und Kontaktpersonen in den jeweiligen Unterkünften zu benennen. Die Nachbarschaft soll für die Belange der Ausländer und die möglichen, ihnen drohenden Gefahren sensibilisiert werden. Überdies setzt man auf Kontaktbereichsbeamte, die einen unmittelbaren Kontakt zur Bevölkerung und den Ausländern in ihrem Viertel knüpfen sollen (Klink in *DP* 11/1992: 275).

ad 2) **Informationsbeschaffung und -austausch**: Die IMK und JMK beschlossen auf der besagten Sondersitzung am 17. Oktober 1991[121] eine Kategorie fremdenfeindliche Straftaten im 'Kriminalpolizeilichen Meldedienst in Staatsschutzsachen' (KPMD/S) einzurichten und diesen aktuell in die 'Arbeitsdatei Pios Innere Sicherheit' (APIS) einfließen zu lassen; außerdem setzten die Minister durch, monatliche landesweite Lagebilder nach einheitlichem Format zu erstellen, die vom BKA zu einem Bundeslagebild zusammengefaßt werden sollen (*NP* 4/1993: 199). Wie oben schon erwähnt, setzen die Polizeibehörden auf Vorfeldaufklärung, auf verdeckte Methoden der Informationsbeschaffung und auf die Zusammenarbeit mit dem Verfassungsschutz: "Durch Maßnahmen der Polizei und des Verfassungsschutzes sollen Erkenntnisse über potentielle Täter und Tätergruppierungen, Tatplanungen und begangene Straftaten gewonnen werden durch

- Penetration (potentieller) Tätergruppen,
- Abschöpfen von Informanten und V-Personen,
- Einsatz von Verdeckten Ermittlern/Verdeckten Aufklärern. Hier liegt der Schwerpunkt der Vorschläge in einer sinnvollen Abstimmung der Maßnahmen von Verfassungsschutz und Polizei, die sich gegenseitig ergänzen sollen" (Klink in *DP* 11/1992: 275).

ad 3) **Strafverfolgung**: Mittels einer konsequent und offensiv durchgeführten Strafverfolgung soll eine generalpräventive Wirkung erzielt werden; das heißt, indem das Risiko für Straftäter erhöht wird, sollen potentielle Straftäter abgeschreckt werden. Der sächsische LKA-Präsident Raisch sieht hier eine Erfolgsbilanz seiner Soko REX, die sich mit ihrer hohen Aufklärungsquote von 83 Prozent (*DP* 11/1992: 279) bewährt habe: "Zurückhaltung und Verunsicherung der Szene war insbesondere durch die Exekutivmaßnahmen festzustellen. Seitens der Justiz praktizierte zügige Anklageerhebungen und bereits ergangene Urteile haben ihre Wirkung nicht verfehlt" (Raisch in *DP* 11/1992: 281). Großangelegte und in der Folge nadelstichartige Durchsuchungen sollten einen permanenten Verfolgungsdurck auf die rechte Szene bewirken und "Rädelsführer sowie gefestigte Gewalttäter isolieren" (Raisch in *DP* 11/1992: 279).

---

120 So hat die Nürnberger Polizei zusammen mit anderen Behörden (wie der Feuerwehr) die Unterkünfte nach Sicherheitsmängeln untersucht und bauliche Verbesserungen angeregt [].

121 Im Gefolge der Ereignisse von Hoyerswerda am 14. September 1991.

Ende 1992 wurden sechs rechtsextremistische Gruppierungen von den Innenministerien der Länder und des Bundes verboten (Steinke in *KR* 12/1993: 800).[122] Infolgedessen erhöhte sich der Strafverfolgungsdruck auf die rechte Szene; die neue Rechtslage ermöglichte der Polizei (beziehungsweise der Staatsanwaltschaft), dort Razzien durchzuführen, wo verbotene Organisationen vermutet werden.

ad 4) **Öffentlichkeitsarbeit** soll der normativen Grenzziehung und der Normverdeutlichung dienen. Drei Adressaten soll sich die polizeiliche Öffentlichkeitsarbeit widmen: den (potentiellen) Tätern, der Bevölkerung und den Medien (Klink in *DP* 11/1992: 275). Erstens soll den potentiellen **Tätern** die strafrechtliche Relevanz ihres Verhaltens verdeutlicht und mit einer konsequenten Strafverfolgung gedroht werden. Zweitens: "Die **Bevölkerung** soll von Sympathiebekundungen für die Täter abgehalten und zur Unterstützung der polizeilichen Maßnahmen aufgefordert, mögliche Nachahmungstäter sollen von ihren Überlegungen abgebracht werden" (Klink in *DP* 11/1992: 275). Drittens soll der Sensationsberichterstattung der **Medien** durch Herausgabe 'objektiver' Pressemeldungen, durch Interviewangebote und die Teilnahme von Polizisten an Diskussionsrunden entgegengewirkt werden.

### 2.5.3 Exkurs zu den Vorwürfen der politischen 'Einäugigkeit' der Polizei

Die Polizei sei auf dem rechten Auge blind, sie gehe nicht mit gleicher Härte gegen rechts vor, wie sie es gegen links tut. Dieser Vorwurf kommt häufig aus linken, linksliberalen und antifaschistischen Kreisen[123]; er wird von der Polizei rezipiert (Hamacher in *BP* 12/1991: 3), erhoben wird er jedoch von ihr nicht.[124]

---

122 Verboten wurden folgende Organisationen: Nationale Front, Deutsche Alternative, Nationale Offensive, Deutscher Kameradschaftsbund Wilhelmshaven, Nationaler Block, Heimattreue Vereinigung Deutschlands (Steinke in *KR* 12/1993: 800). Am 10. November 1994 verbot das BMI die Wiking Jugend e.V. und am 24. Februar 1995 die Freiheitliche Arbeiterpartei (Klink in *DP* 4/1996: 91).

123 Zum Beispiel wirft Schmidt (1993) der Polizei vor, gegen Rechte nachlässiger als gegen Linke vorzugehen: "Im Herbst 1991 wird das sächsische Hoyerswerda 'ausländerfrei gemacht. Statt die Neonazis mit aller staatlichen Gewalt zu bekämpfen, wie das eigentlich angebracht gewesen wäre, werden die Flüchtlinge nach tagelangen Angriffen von der voher wegen vorgeblichen Personalmangels 'notgedrungen' untätigen Polizei evakuiert. Die üblichen Polizeihundertschaften, die sofort zur Stelle sind, wenn die Antifa und die militanten Antifaschisten anrücken, sind merkwürdigerweise nicht greifbar, als sich der rechtsradikale Mob austobt. Dann mobilisiert die Antifa. Schwupp! Die Hundertschaften stehen parat, um die Linken einzukesseln" (Schmidt 1993: 219).
Siegler erhebt ebenfalls den Vorwurf der 'Rechtsblindheit' an Polizei und Justiz (1993); ebenso Gössner (1993; 1995) und Prantl (1993).
Jaschke sieht die Asymmetrie auch in langfristiger Perspektive: "Die Unterschiede in der 'Bearbeitung' von Links- und Rechtsextremismus sind gravierend, die Reaktionen gegen 'links' sind insgesamt entscheidender und konsequenter, Militanz von links wird, wie die Terrorismus- bzw. 'Sympathisanten'-Debatte gezeigt hat, stärker politisch ausgebeutet als das rechte Pendant. Für links gibt es 'Sippenhaft', rechte Militanz wird eher individualisiert und auf Einzeltäter zurückgeführt. Politische Reaktionen gegen links setzen bereits bei individuellen Meinungsäußerungen ein, wie etwa die Praxis der 'Berufsverbote' in den siebziger Jahren anschaulich zeigt. Demgegenüber beginnt die politische Aufmerksamkeitsschwelle gegen rechts erst bei parlamentarischen Erfolgen der Rechtsparteien" (Jaschke 1991: 59 f.).
Vgl. Murck/Schmalzl/Zimmermann (1993: 13 f.). Die Autoren werfen der Polizei, der sie selbst auch angehören, zwar nicht 'Rechtsblindheit', aber doch eine anfängliche Nicht-Wahrnehmung

An keinem anderen Fall wurde in den Jahren des Untersuchungszeitraums die Frage nach der politischen Einseitigkeit polizeilichen Handelns so offensichtlich wie in Rostock-Lichtenhagen, als 'Fremdenfeinde' gegen ein Ausländerwohnheim randalierten und von der Polizei in den vier Tagen nicht viel zu befürchten hatten. Am Samstag darauf, dem 29. August 1992, fand in Rostock eine linksgerichtete Demonstration gegen die fremdenfeindlichen Pogrome statt, die von der Polizei mit massivem Kräfteaufgebot kontrolliert und teilweise in ihrem Ablauf behindert wurde.[125] Ein damals an beiden Einsätzen eingesetzter Hundertschaftsführer wollte (paradoxerweise) das Versagen der Polizei gegenüber den Rechten mit einem konsequenten Vorgehen gegenüber den Linken wiedergutmachen: "Dies haben wir auch gerne gemacht, denn wir wollten auch dazu beitragen, daß der Makel vom 24.8.92, mit dem die Polizei sich belastet hatte, getilgt wird. Noch einmal würde die Polizei 'verbrecherischen Mordbrennern' nicht das Feld überlassen. Allerdings standen wir in Bad Doberan (Stadt in der Nähe von Rostock; M.W.) nicht diesem Klientel gegenüber, sondern ca. 1.500 - 2.000 'Antifaschisten', die für Gewaltfreiheit in Rostock-Lichtenhagen demonstrieren wollten" (Dreyer in *BP* 7/1993: 320). Daß dies wohl nicht der richtige Ansatz ist, kritische Fragen nach der Neutralität der Polizei zu beschwichtigen, wurde dem Polizeihauptkommissar auch bewußt: "Allein der optische Eindruck der Kontrollstelle mußte - verglichen mit den Fernsehbildern vom 24.8.92 - bei jedem kritischen 'Antifaschisten' die genannten Fragen hochkommen lassen" (Dreyer in *BP* 7/1993: 320). Dreyer meint hier Fragen und Vorwürfe wie: "Wo wart ihr am Montagabend" (Dreyer in *BP* 7/1993: 320)? "Wenn es darum geht, gegen 'Linke' tätig zu werden, seid ihr mit Abteilungen da, wenn die 'Rechten' agieren, paktiert ihr mit ihnen" (Dreyer in *BP* 7/1993: 320)![126]

Andere Autoren stimmen dem Vorwurf der 'Rechtsblindheit' implizit zu, wenn sie fordern, die Polizei solle gegenüber den rechtsradikalen Störern ähnlich hart und unnachgiebig vorgehen wie damals gegen die linksextremistischen Terroristen der Roten Armee Fraktion. Denn diese Forderung unterstellt der Polizei, sie habe bislang nicht konsequent gegen rechte Straftäter gehandelt. Der Landesvorsitzende der DPolG in Hamburg Friederich: "Als die RAF unser Gemeinwesen bedrohte, bewährten wir uns. Jetzt, da brauen Horden mordend und brandschatzend unterwegs sind, jetzt, da täglich gegen einschlägige Gesetze zur Bekämpfung der Verherrlichung der Nazidiktatur verstoßen wird, steht unsere Bewährung noch aus" (Friederich in *PS* 12/1992: 241). Ebenso der Bundesvorsitzende der GdP Lutz: "Die Polizei muß sich allerdings auch darüber im klaren sein, daß sie im gleichen Umfang gegen den

---

der politischen Brisanz und des tatsächlichen Gefährdungspotentials der fremdenfeindlichen Übergriffe vor.

124 In der GdP-Zeitschrift *Deutsche Polizei* wird eine angebliche Milde gegenüber Rechten thematisiert (Rump in *DTP* 1/1993: 6). Ansonsten fand ich nur außerhalb des Untersuchungszeitraums 1989 bis 1993 einen Text eines höheren Polizeiführers in den Fachzeitschriften, der in diese Richtung argumentierte: Der brandenburgische Polizeidirektor Pfarr konstatiert unterschiedliche Einschreitschwellen und Vorgehensweisen gegenüber Linken und Rechten, und zwar zuungunsten der Linken (*BP* 1/1994: 59).
In einer von Polizisten an der Fachhochschule des Landes Rheinland-Pfalz durchgeführten Befragung von 549 Beamten in Polizeibehörden von Rheinland-Pfalz meinten 21 Prozent, daß die Polizei 'auf dem rechten Auge blind' sei (Werner et al. in *DP* 4/1995: 101).

125 Vgl. Diederichs (1995: 7 ff.) und Funke (1993: 103 ff.).

126 Derartige Fragen stellt auch Siegler (1993: 74).

Rechtsextremismus vorgehen und ermitteln muß, wie sie es seinerzeit bei der Bekämpfung des gewalttätigen Linksextremismus mit Erfolg getan hat. Mit der gleichen Selbstverständlichkeit wie hunderte oder tausende von Polizisten im Bau befindliche Flughäfen oder Kernenergieanlagen in jahrelangen Einsätzen geschützt haben, müssen unsere Polizisten nunmehr zum Schutz ausländischer Bürger bereit sein" (Lutz in *DTP* 1/1993: 4).[127]

Häufiger sind aber Stellungnahmen zu lesen, die den Vorwurf der 'Rechtsblindheit' energisch abstreiten, wie das der Funktionär der DPolG Vogler tut: "Der geäußerte Vorwurf, die Polizei würde mit zweierlei Maß gegen die Gewalttäter der rechtsradikalen oder linksradikalen Szene vorgehen, ist allerdings nicht nur ungeheuerlich, er entbehrt jeder Grundlage" (Vogler in *PS* 10/1992: 193). Der Vorwurf der 'Rechtsblindheit' wird nicht nur bestritten, diametral entgegengesetzt wird in der Polizei der Vorwurf der 'Linksblindheit' erhoben.

'**Linksblindheit**' soll heißen, die Polizei agiert gegenüber linken 'Störern und Straftätern' nachlässig, gesteht ihnen Handlungsspielräume ein, die auf Kosten anderer gehen. Befragte aus Nürnberg sehen eine solche Ungleichbehandlung zugunsten der Linken. Eigentlich müßte die Polizei nicht-verbotene rechte Versammlungen vor großen Störungen (wie einem 'Trillerpfeifen-Konzert' der zahlenmäßig stärkeren linken Gegendemonstranten) schützen und diese Gegendemonstration auflösen. Dies müsse sie aber gemäß dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit unterlassen, da sonst die Lage eskalieren würde. Das verstehe mancher Polizist, der in seiner Ausbildung von Grundrechten und -pflichten gehört habe, nicht, meinte ein Polizeiführer aus Nürnberg []. Die Polizei sei nicht in der Lage, Gleichheit zu praktizieren; den Linken gebe man im Gegensatz zu den Rechten mit viel Wohlwollen mehr Freiheiten, behauptete ein anderer Nürnberger Beamter [].[128] Ähnlich formuliert es Polizeihauptkommissar Merklein in der Zeitschrift der DPolG: "Die Handlungs- und Meinungsfreiheit der Linken wird heute oftmals höher bewertet, wie (sic! M.W.) das Recht auf körperliche Unversehrtheit, auf Eigentum und auf freie Entfaltung der Persönlichkeit des Einzelnen im konservativen Bevölkerungspotential" (Merklein in *PS* 10/1989: 207).

### 2.5.4 Einsatzstrategien und -taktiken gegenüber Fußballfans und Hooligans

Die vielleicht interessanteste einsatzphilosophische Entwicklung in den 90er Jahren fand in Deutschland auf dem Gebiet von **Fan policing** statt. Über Fan policing gibt es im Vergleich zu den anderen Bereichen des Protest policing die umfangreichste Diskussion.

In den Interviews wurde betont, daß Fan policing nicht die juristische, **grundrechtliche Dimension** besäße wie Protest policing []; Protestierende könnten sich auf ihre Demonstrationsfreiheit berufen, ein Grundrecht, das der Staat (und damit die Polizei) zu

---

127 Bezeichnend ist die Gleichsetzung des Schutzes von Menschen mit dem Schutz von Bauprojekten.

128 Andere Befragte äußerten sich zu diesem Problem nicht. Ich habe nicht direkt danach gefragt, um soziale Erwünschtheitseffekte seitens der Interviewten zu vermeiden. Die zitierten Befragten haben - so ist zu interpretieren - ein besonderes Anliegen, dieses Problem aus ihrer Sicht darzustellen.

respektieren, ja gar zu schützen habe. Sportveranstaltungen könnten dagegen nicht einen derart ausgeprägten Grundrechtsschutz genießen.

In der Vergangenheit verlangten Polizeieinsätze anläßlich von Fußballveranstaltungen Massen von Polizisten, um gegnerische Fanblöcke voneinander zu trennen und um Gewalttätigkeiten zu verhindern; sie waren - wie es griffig im Polizeijargon heißt - sehr kräfteaufwendig.[129] Die strategisch-taktische Devise war, die Gewalt der randalierenden Fans im Keim zu ersticken; entsprechend niedrig war die Einschreitschwelle. Mit der Zeit wurde der Personalaufwand der Polizei zu groß. Sie verstand nicht, warum die Veranstalter von Sportveranstaltungen und die Vereine soviel Geld mit dem Fußballgeschäft verdienten, aber nicht ihre Pflicht erfüllten, für die Stadionsicherheit zu sorgen.[130] Deshalb - forciert durch die Ereignisse im Brüsseler Heysel-Stadion am 29. Mai 1985[131] - strebten die Polizeien (in ganz Deutschland) im Vorfeld der Fußballeuropameisterschaft 1988 die Zusammenarbeit mit den Stadioneignern, den Fußballvereinen, den Fan-Clubs und den Sozialarbeitern an.[132] Das Resultat der Bemühungen war ein umfassendes Maßnahmenpaket, auch **"konzertierte Aktion** aller Verantwortungsträger zur Steigerung von Sicherheit und Verhinderung von Gewalt bei Fußball-Großveranstaltungen" (Bahr in *SPFA* 3/1991: 5; Hervorhebung M.W.) genannt. Die Polizei brach damit aus der 'Enge' ihrer funktionalen Zweckbestimmung und ihres klassischen Handlungsrahmens aus und kooperierte mit anderen kollektiven Akteuren. Die Arbeitsgruppe 'Fußball und Gewalt' des AK II, die später als Arbeitsgruppe 'Sport und Sicherheit' weitergeführt wurde, stellte der IMK 1991 einen Forderungskatalog zusammen.[133] Drei Forderungen gingen an die Adresse der Vereine:

---

129 Banse et al. erläutern dies am Beispiel Münster (*SPFA* 3/1991: 76 ff.). Seit der Saison 1990/91 verfolgt das Polizeipräsidium Münster das Konzept 'Fanaufklärung und Fankontakt'.

130 Vor allem von den Gewerkschaften kommt dieser Vorwurf, zum Beispiel vom (damaligen) Landesvorsitzenden der DPolG in NRW Thiemann (*PS* 4/1991: 88). Offizielle Polizeiangehörige formulieren dies etwas vorsichtiger: "Es fällt auf, daß Verbände, Vereine, Stadioneigner, Ordnerdienste, Jugend- und Sozialbehörden und insgesamt die kommunalen Behörden nicht immer in ausreichendem Maße (...) ihren Pflichten nachkommen" (Bahr in *SPFA* 3/1991: 5 f.). Vgl. Buchholz (*SPFA* 3/1991: 44) und Morié/Bensch (*BP* 7/1993: 316).

131 Im Brüssler Heysel-Stadion fand ein Europacup-Spiel zwischen Juventus Turin und dem FC Liverpool statt: Nach Randalen zwischen den Fans brach das Stadion zusammen, 39 Menschen starben und über 400 wurden verletzt.

132 Wie es auch von der Gewaltkommission gefordert wurde (Buchholz in *SPFA* 3/1991: 45). Siehe Schwind/Baumann (Hg., 1990: Band I, 145 ff.).

133 In diesem Katalog vom 3. Mai 1991 sind folgende Forderungen enthalten (Bahr in *SPFA* 3/1991: 27):
- bundesweite einheitliche Stadienordnungen,
- bundesweite einheitliche Stadionverbote,
- einheitliche Standards und Verbesserung der baulichen und betrieblichen Sicherheit der Stadien,
- bundesweite einheitliche Rahmenrichtlinien für Ordnerdienste,
- Verbesserung der polizeilichen Aufklärungsarbeit, Informationsaustausch zwischen Polizeibehörden, Aufbau einer bundesweiten personenbezogenen Datei 'Gewalttäter Sport', Aufklärungsarbeit durch szenekundige Beamte,
- Verbesserung der sozialintegrativ wirkenden Fanbetreuungsmaßnahmen, Unterstützung von sozialpädagogischen Fanprojekten,
- Zusammenarbeit zwischen allen Beteiligten auf nationaler Ebene in einem nationalen Konzept Sport und Sicherheit (vgl. *NP* 5/1993: 261) und insbesondere auf örtlicher Ebene (örtliche Sicherheitskommissionen).

In der konzertierten Aktion setzt sich die Polizei erstens dafür ein, die **bauliche Stadionsicherheit** zu verbessern, Trennzäune zwischen den Fanblocks, getrennte Eingänge, Videokameras- und übertragungsanlagen zu installieren. Hierzu gehört auch die Einführung von Stadionordnungen, die strikt ein Alkoholverbot einfordern. Zweitens wurden die Vereine dazu angehalten, mit Hilfe von **privaten Ordnerdiensten** innerhalb der Stadien für Ordnung zu sorgen und zum Beispiel die in die Stadien einströmenden Fans selbst nach Waffen, Alkohol, Feuerwerkskörpern etc. zu untersuchen []. Gerade der Ordnerdienst soll die Polizei im Stadioninnern entlasten. Sie sollte nur eingreifen, wenn es zu gewalttätigen Ausschreitungen kommt. Drittens unterstützt die Polizei die Vereine bei der Einrichtung von **Fanprojekten**, die eine sozialpädagogische Betreuung der Fans leisten sollten.[134]

Gerade im Bereich Fan policing zeigt sich, daß sich die Einsatzphilosophie nicht nur auf den klassischen polizeilichen Handlungsauftrag beschränkt, sondern daß **integrale Maßnahmenkonzeptionen** gewählt werden. Es findet in zwei Bereichen eine **Entgrenzung des traditionellen polizeilichen Handlungsrahmens** statt. Zum einen arbeitet die Polizei mit anderen Akteuren (Stichwort konzertierte Aktion) zusammen, und zum anderen erweitert sie ihr eigenes Spektrum an Handlungsoptionen.[135]

Die Polizeibehörden kooperieren aber auch verstärkt untereinander. So ermöglicht der polizeiintern institutionalisierte **Informationsaustausch** über "Fanbewegungen" [] in einem länderübergreifenden Informationssystem (das Zentrale Informationssystem beim LKA Düsseldorf plus die einzelnen Informationsstellen der Länder) ein stets aktuelles Lagebild 'Sport und Sicherheit' (Kramer in *BP* 9/1992: 47).[136]

---

134 Beklagt wird auch die Vernachlässigung sozialpädagogischer Maßnahmen (Bahr in *BP* 1/1992: 23).

135 Die Europa-Fußballmeisterschaft 1988 war die erste große Premiere dieser umfassenden Maßnahmenkonzeption (Altmann in *DP* 11/1989: 316). Erfolgreich kooperiert wurde hier insbesondere mit dem Deutschen Fußballbund (Granitzka *DP* 11/1989: 305 f.). Im Vorfeld der Spiele führten medial dramatisierte Gewaltszenarien und -prognosen zu überzogenen Sicherheitsvorstellungen, zu einer zu pessimistischen polizeilichen Bedrohungsanalyse und damit zu einem unverhältnismäßigen und teuren Kräfteeinsatz (Bahr *DP* 11/1989: 311). Trotzdem bezeichnet Bahr das Vorgehen der Polizei als "absolut erfolgreichen Polizeieinsatz" (*DP* 11/1989: 310), das Ziel "fröhliche und friedliche Spiele" (*DP* 11/1989: 307) wurde seiner Ansicht nach voll erreicht. Demgegenüber kritisieren Weis et al. (1990: 594 f.) an den Einsätzen, daß sie zu stark auf Sicherheitsfragen und weniger auf soziale Aspekte, wie Kulturprogramme und Übernachtungsmöglichkeiten für die Fans, orientiert gewesen seien. Kritisiert werden auch die überdimensionierten Einsatzstärken der Polizei. Bei normalen Bundesligaspielen werden rund 100 bis 200 Beamte eingesetzt, bei der Europameisterschaft waren es im Durchschnitt knapp 1700 pro Spiel (Weis et al. 1990: 598 f.).
Im übrigen ist dieser massive Einsatz der Polizei im Kontext von Fußballspielen auch bürgerrechtlich bedenklich. Weil aber das Phänomen als unpolitisch gilt, die Akteure (die Fans) selbst die politische Dimension nicht wahrnehmen (wollen), regt sich sich kein Protest gegen überzogene Polizeimaßnahmen, die stark in die Handlungsfreiheit der Fans eingreifen (vgl. Weis et al. 1990: 600). Die Legitimität der Einsätze steht in der Öffentlichkeit nicht zur Disposition.

136 Informationen werden auch europaweit im Kontext von Fußballeuropameisterschaften über sogenannte TREVI-Korrespondentennetze ausgetauscht. Eine Interpretation der Initialen von TREVI lautet: terrorisme, radicalisme, extremisme, violence internationale (Busch 1995b: 306). TREVI ist ein Treffen der Innen- und Justizminister oder auf niederer Ebene ein Treffen hoher Beamter dieser Ministerien in der Europäischen Union. Insofern ist es vergleichbar mit der deutschen IMK und dem ihr untergeordneten AK II - nur eben auf der europäischen Ebene.

Teil der umfassenden Maßnahmenkonzeption ist die **einsatzbegleitende Öffentlichkeitsarbeit** (siehe Kramer in *BP* 1/1992: 3 ff.; Trum in *DP* 11/1989: 314 f.). Sie soll sowohl an das polizeiliche Gegenüber, hier die Fans und die Zuschauer, als auch an die Passanten und die Öffentlichkeit generell gerichtet werden. Es soll die Rolle der Polizei verdeutlicht und Gesetze, Normgrenzen und die Konsequenzen ihres Überschreitens aufgezeigt werden. Öffentlichkeitsarbeit warnt aber nicht nur vor 'schlimmen' Konsequenzen; mit Flugblättern, Buttons, Lautsprecherdurchsagen, mit dem Polizeiorchester oder der Motorsportgruppe der Polizei soll für positive Werte (wie 'Fair play') geworben und auch zerstreuende Unterhaltung geboten werden.

Öffentlichkeitsarbeit meint aber auch die direkte Kommunikation der Polizei mit den Fans: Beamte stehen zum Gespräch bereit und suchen den unmittelbaren Kontakt zu den Fans. Damit bin ich bei einem weiteren wesentlichen Bestandteil dieses umfassenden Fan policing-Konzeptes angelangt, dem **Fanbetreuer** oder auch Fan-Kontaktbeamter genannt. Der Fanbetreuer ist ein Polizist, ein szenekundiger Kontaktbeamter, der versucht, eine enge persönliche Beziehung zu den Fans aufzubauen (Bahr in *SPFA* 3/1991: 15, 22; Kramer in *BP* 9/1992: 46; Morié/Bensch in *BP* 7/1993: 316; Kubera in *NP* 12/1993: 671).[137]

Zum einen sammelt er Informationen über die Fans, ihre Absichten und Pläne. Fanbetreuer verschiedener Städte nehmen vor Spielen untereinander Kontakt auf und tauschen diese Informationen und ihre Erfahrungen aus. Auf diese Weise tragen sie zur Lagebeurteilung bei. Fanbetreuer sind also so etwas wie sensible **Informationssonden der Polizei** im 'Milieu der Fanszene'. Durch ihre realitätsnahe Einschätzung der Hools hätten - resümieren die Münsteraner Polizisten - weniger Beamte eingesetzt werden können, der Ereignisverlauf sei genauer prognostizierbar gewesen; mit szenekundigen Beamten lasse sich folglich der Polizeieinsatz "ökonomischer gestalten" (Banse et al. in *SPFA* 3/1991: 82).

Neben der "Fanaufklärung" gehört der "Fankontakt" (Bahr in *SPFA* 3/1991: 7) zum Aufgabenspektrum der Fanbetreuer. Ein Fanbetreuer kontaktiert die Fans wie ein Sozialarbeiter. Er warnt die Fans vor den strafrechtlichen Folgen der Gewaltanwendung und überwacht ihr Handeln. Er ist also auch so eine Art Aufpasser und **sozialer Kontrolleur** zum Zwecke der Verhütung von Straftaten. Problematisch kann der Rollenkonflikt des Fanbetreuers zwischen Strafverfolger und Sozialarbeiter werden, wenn das Legalitätsprinzip

---

TREVI dient vor allem dem polizeilichen Informations- und Erfahrungsaustausch. Zur Geschichte und Funktion von TREVI siehe Busch (1995b: 306 ff.).
Im sogenannten TREVI-Korrespondentennetz werden Daten über anreisende, randale-verdächtige Fußballfans und Einsatzerfahrungen europaweit ausgetauscht. Angeschlossen an das TREVI-Korrespondentennetz im Kontext der Fußballeuropameisterschaft 1988 waren die Lagezentrale des BMI, die Hauptquartiere des Deutschen Fußballbundes, die Meldestellen der Deutschen Bahn und die Grenzschutzdirektionen, die Informationen über die "einreisenden Risikogruppen" lieferten (Sperner in *DP* 11/1989: 304). Seit der Fußballeuropameisterschaft 1988 wird das TREVI-Korrespondentennetz stets bei außergewöhnlichen internationalen sportlichen Großveranstaltungen in Europa aktiviert. Die ZIS beim LKA Düsseldorf hat die Aufgabe des bundesdeutschen Trevi-Korrespondenten 'Fußballrowdytum' übernommen (Morié/Fritsch in *BP* 4/1993: 168).

137 Ähnlich dem Kontaktbereichs- oder Jugendbeamten.

die Polizei zum Einschreiten zwingt und somit die aufgebaute Vertraulichkeit zwischen Fans und dem Beamten schnell wieder zerstört wird (Scholz in *ZBGS* 12/1991: 15). In Münster sei das Mitteilungsbedürfnis der Fans doch so groß gewesen, berichten Banse et al. (*SPFA* 3/1991: 81), daß die Polizeibeamten nach einer durch Verhaftungen bedingten 'Schmollphase' wieder mit den Fans ins Gespräch gekommen seien.

Die Person des Fanbetreuers verkörpert eine komplexe Mischung aus offener Informationsbeschaffung, Repression, Kontrolle, Normverdeutlichung, sozialer Unterstützung und Integrationshilfe - eine Mischung, die stark an die von Foucault (1976) beschriebenen Institutionen der Disziplinargesellschaft erinnert.

Ziel der Polizei ist es, sich aus dem Stadioninnern - so weit es geht - herauszuhalten. Wie schon vor der Implementation dieses umfassenden Konzeptes fährt die Polizei außerhalb des Stadions eine **Taktik der massiven Präsenz und Abschreckung** in Kombination mit einer niedrigen Einschreitschwelle [], weshalb die Einsätze immer noch relativ personalintensiv sind []: "Beim geringsten Ansatz von Gewaltbereitschaft sind alle rechtlich zu Gebote stehenden Mittel in Anspruch zu nehmen, insbesondere das Instrument der polizeilichen Ingewahrsamnahme" (Bernhardt in *SPFA* 3/1991: 41). Für eine konsequente Anwendung des polizeirechtlichen Sicherheitsgewahrsams bereits im Vorfeld von Straftaten plädieren auch Morié und Bensch (*BP* 7/1993: 316).

Ende 1993 spricht sich der Polizeiführer Kubera gegen diese Taktik der Stärke aus und fordert eine Konzentration der polizeilichen Maßnahmen auf den Veranstaltungsschutz, das impliziert eine Reduktion der polizeilichen Präsenz auf das unabdingbare Maß. Dies bedeutet jedoch keine Absage an das umfassende Konzept der konzertierten Aktion, es soll nur den Veranstaltern und den kommunalen Ordnungsbehörden mehr Verantwortung für die Sicherheit aufgetragen werden (Kubera in *NP* 12/1993: 671 ff.). Diese Konzentration auf das Wesentliche steigere, argumentiert Kubera (*NP* 12/1993: 673), die Arbeitszufriedenheit der eingesetzten Beamten, die dann zum einen öfter am Wochenende frei hätten und zum anderen bei Einsätzen nicht nur offensichtlich sinnlos Präsenz zeigen müßten.

Bahr stellte 1993 einen Rückgang der Gewalttätigkeit in Fußballstadien fest, was er auch als Erfolg der professionellen Arbeit der Polizei verbucht (*BP* 5/1993: 218). Durch den Einsatz szenekundiger Beamter und den länderweiten Informationsaustausch sei das polizeiliche Vorgehen zum Zwecke der Gewaltverhinderung von Erfolg gekrönt, weshalb er diesen umfassenden strategischen Ansatz im Fan policing auf **Jugendgewalt** generell ausdehnen möchte[138]: "An diesen Erfolgen sollten wir anknüpfen, wenn wir feststellen, daß die gesamte Jugend- und Freizeitszene ähnliche Probleme aufwirft" (Bahr in *BP* 5/1993: 218). Diesen Problemen sei nicht mit ausschließlich repressiven Maßnahmen beizukommen (Bahr in *BP* 5/1993: 218). Bahr sieht hier angesichts der "derzeit ablaufenden sozialen und politischen

---

138 Doch es gibt auch Stimmen gegen diese Entgrenzung und Ausweitung des polizeilichen Handlungsrahmens, wie zum Beispiel der Frankfurter Polizeiführer Bernhardt: Die Polizei sei grundsätzlich nicht dazu berufen, außerhalb und im Vorfeld von Fußballspielen Konzepte durchzuführen, die an die Ursachen der Probleme herangingen. Dazu fehle ihr Zeit, Mittel, ausgebildetes Personal und vor allem der staatliche Auftrag (Bernhardt in *SPFA* 3/1991: 40).

Desintegrationsprozesse" (*BP* 5/1993: 218) einen dringenden Handlungsbedarf; die Polizei könne derartige Probleme nicht allein bewältigen (*BP* 5/1993: 217).[139]

Kerngedanke seines Modells ist die Zusammenarbeit mit anderen Institutionen in "einer konzertierten Aktion aller Verantwortungsträger für die Sozialisierung von Kindern und Jugendlichen" (Bahr in *BP* 5/1993: 217): Es sei ein aktuelles Bedürfnis der Polizei, andere Verantwortungsträger zur grundsätzlichen, nicht nur kurzfristigen, sondern vor allem mittel- und langfristigen Lösung des Jugendgewaltproblems heranzuziehen (Bahr in *BP* 5/1993: 217). Durch Initiativen und Offensiven der Eltern und Erziehungsverantwortlichen, der Schulen und Jugendbehörden, der Sportvereine, der Parteien und anderer privater Institutionen müßten Perspektiven für die Jugendlichen geschaffen werden. Bahr fordert eine Selbsteinschränkung der Medien in Sachen Gewaltverherrlichung, eine Stärkung des Werte- und Rechtsbewußtseins (zum Beispiel durch einen Rechtskundeunterricht in der Schule), eine gezielte Unterstützung der Kinder bei Leistungsdefiziten in der Schule, einen Ausbau des Sportunterrichts zum Abbau aggressiver Tendenzen, ein Angebot von Familienpädagogik in der Schule zum Erlernen von Strategien gewaltfreier Konfliktlösungen, eine Öffnung der Schule, um Kindern und Jugendlichen Räume zu verschaffen, einen Ausbau aufsuchender Sozialarbeit, auch zwecks gezielter Elternbildung und -schulung, um Gewalt in der Familie zu verhindern, eine Erweiterung politischer Partizipationsangebote[140] und - die Polizei betreffend - eine vermehrte 'Szenearbeit', um über die gesellschaftliche Entwicklung auf dem laufenden zu bleiben.[141]

Zusammenfassend betrachtet stellt sich die Frage, ob Fan policing anzeigt, wo die **Zukunft des Policing** liegt. Ist Fan policing der 'Probeballon' eines modernen Konzeptes von Protest policing? Strategisches Ziel ist auch in diesem Bereich die Verhinderung von Gewalttätigkeiten. Der Weg dorthin führt über eine umfassende, 'ganzheitliche' Maßnahmenkonzeption, eine proaktiv ansetzende, offensiv geführte Taktik, gekoppelt mit einem Informationsmanagement, das die Polizei dazu befähigt, eine elaborierte Protestdiagnose zu stellen, und ausgefeilten Kommunikationstechniken auf der massenmedialen und der personellen Ebene der Kommunikation.

Gibt Fan policing auch deshalb die Entwicklungsrichtung vor, weil sich dort auch **Europäisierungstendenzen** abzeichen, insbesondere im Bereich Informationsmanagement? Der europäische Informationsaustausch über gewalttätige Fan-Gruppen mittels TREVI-Korrespondentennetz[142] soll die Gefahrenanalyse im Kontext von Länderspielen optimieren. Überdies sollen gegenseitige Informationsbesuche hoher Polizeibeamter und Experten dem Erfahrungsaustausch und der Kooperation dienen.

---

139 Siehe Kapitel IX, Abschnitt 2.4.

140 Was Bahr darunter verstanden wissen will, führt er nicht weiter aus.

141 In der Berliner Polizei wurde Anfang 1990 mit der 'AG Gruppengewalt' ein umfassendes Konzept zur Verhinderung und Bekämpfung der Jugendgewalt in die Tat umgesetzt (Zirk in *BP* 12/1993: 628). Die Anfänge dieser Ermittlungsgruppen datieren auf den Anfang 1989. In Kooperation mit der zentralen AG Gruppengewalt stehen dezentral arbeitende Ermittlungs- und Vorbeugungsgruppen.

142 Zum TREVI-Korrespondentennetz siehe oben: Abschnitt 2.5.4, Fußnote 136.

### 2.5.5 Einsatzstrategien und -taktiken gegenüber ausländischen Protestierenden

Zur Zeit der Interviews (Herbst 1994) waren die Protestaktionen der Kurden gegen die repressive Kurdenpolitik der türkischen Regierung die neue Herausforderung für die Polizei im Bereich Protest policing. Die Polizei war überrascht; sie mußte sich erst auf einen neuen Interaktionspartner einstellen und die geeigneten taktischen Handlungsmuster entwickeln []. Doch Lernprozesse kamen relativ rasch in Gang. Am 18. April 1994 fand bereits ein Fortbildungsseminar an der PFA zu diesem Thema statt [].[143]

Am 26. November 1993 wurde die PKK vom BMI verboten. Mit dem Verbot stand die Polizei vor dem Problem, kurdische Demonstrationen, bei denen Teilnehmer mit Fahnen und sonstigen Symbolen der PKK mitmarschierten, auflösen beziehungsweise diese Straftäter festnehmen zu müssen. Ähnlich wie beim Vermummungsverbot macht der Polizei die 'Optik' dieser Maßnahmen zu schaffen. Sie steht vor dem Dilemma, mit Hilfe von Gewalt gegen Straftäter eingreifen zu müssen, die selbst nicht gewalttätig sind, sondern nur harmlose Gegenstände, zum Beispiel Fahnen oder T-Shirts, mit sich führen. Die Polizeimaßnahme ist daher für die Demonstranten und für Außenstehende nur schwer nachvollziehbar. Die Polizisten - und nicht die Straftäter - erscheinen als Aggressor; infolgedessen nagt Kritik an der polizeilichen Legitimation.[144] Es fällt der Polizei auch deshalb schwer, das PKK-Verbot durchzusetzen, weil nicht alle Kurden PKK-Anhänger sind und weil der Übergang von kulturellen zu politischen Aktivitäten der Kurden fließend ist; politische, PKK-freundliche Veranstaltungen folglich nicht so einfach von kulturellen zu unterscheiden sind: "Bloß unter dem Deckmantel der Kultur ist sehr viel Politik betrieben worden" []. Ein Düsseldorfer Polizeiführer: "Wir haben im April eine Veranstaltung hier gehabt, es wurde ein kurdisches Kinderfest angemeldet. Und dahinter verbarg sich eindeutig nach unseren Erkenntnissen die PKK" [].

Die politische Brisanz solcher Polizeieinsätze hatte eine starke öffentliche Aufmerksamkeit zur Folge. Aufgrund dieser Brisanz und der Gefährlichkeit der kurdischen Aktionen wurde die Einsatzleitung von der Behördenspitze nicht nach unten, zu den Inspektionsleitern abgeben []. Politisch brisant sind derartige Polizeieinsätze auch wegen ihrer Wirkung im Ausland. Auf Türken "einzuprügeln" - so Bahr - könne sich die Polizei nicht leisten; der staatliche (polizeiliche) Umgang mit ethnischen Gruppen erfordere in der Bundesrepublik, die sich ja als

---

143 Der Titel des Seminars lautet: Analyse von Polizeieinsätzen aus Anlaß der Aktivitäten der verbotenen PKK.
Schnell reagiert wurde auch auf eine der spektakulärsten kurdischen Aktionen, die Autobahnblockade am 19. März 1994: Bis zu 6000 Kurden blockierten die Autobahn München-Stuttgart für neun Stunden, nachdem die Polizei ihre Busse gestoppt hatte, um ihre Anreise zu einer verbotenen Veranstaltung in Augsburg zu verhindern. Dieser Einsatz in Augsburg sei - so ein Nürnberger Befragter - detailliert im Innenministerium besprochen worden, die Resultate dieser Besprechungen seien dann über die Abteilung 'E 2' der Präsidien an die Direktionen weitergeleitet worden []. Zwischen den Polizeidirektionen fand ebenfalls ein Erfahrungsaustausch statt; so besuchte der Leiter der Polizeidirektion Augsburg die Polizeidirektion Nürnberg [].
Das Heft 6/1995 der *Polizei-heute* ist der Protestdiagnose und den Einsatzphilosophien und -taktiken gegenüber kurdischen Protestierenden gewidmet.

144 Ähnlich argumentiert auch Bernhardt (*PH* 6/1995: 217).

sehr ausländerfreundliches Land darstellen müsse, Sensibilität und Einfühlungsvermögen []. Die Polizei gehe mit den Protestaktionen ethnischen Minderheiten "sehr tolerant" [] um, "(...) mit einer sehr starken Linie des Dialogs und der Unterhandlung. Wir nennen das zwar Verhandlung, aber seit dem wir mit ethnischen Gruppen zu tun haben, haben wir wieder die Mentalität der Unterhändler entdeckt" [].

### 2.5.6 Einsatzstrategien und -taktiken im Arbeitskampf

Ganz anders als bei ausländischen Protestaktionen ist die Einsatzphilosophie im Kontext von Arbeitskämpfen gelagert.[145] Hier spielen gewalttätige Gruppen keine Rolle. In den Fachorganen gibt es zu diesem Komplex kaum Berichte oder Diskussionsbeiträge, auch die Befragten thematisieren solche Einsätze von sich aus kaum.[146]

Wie Demonstrationen besitzen (rechtmäßige) Arbeitskampfmaßnahmen **verfassungsrechtlich hohen Stellenwert**; sie erhalten über Artikel 9 III GG grundrechtlichen Charakter und sind deshalb von der Polizei zu schützen (Riemer in *NP* 7/1990: 343, 345).

Polizeieinsätze gegen streikende Kollegen brächten außerdem viele Beamte in die **Bredouille**. Sehr viele Polizisten und Polizeiführer sind selbst Gewerkschaftsmitglieder, und die GdP ist eine der 16 Einzelgewerkschaften im Deutschen Gewerkschaftsbund.[147] Wenn also eine Gewerkschaft des DGB streikt, könnten die Beamten in die prekäre Situation kommen, gegen ihre Kollegen vorgehen zu müssen.

Gewöhnlich gibt es **keine polizeilichen Probleme mit Streiks**. Nicht nur in NRW mit seiner gewerkschaftsfreundlichen Landesregierung, sondern auch im bayerischen Nürnberg plädierte ein interviewter Polizeiführer für eine sehr reservierte und tolerante Einsatztaktik im Kontext von Arbeitskämpfen []: Die Polizei halte sich im Streikbereich heraus, wenn es irgendwie möglich sei, und ergreife nicht Partei. Die Aufgabe der Polizei sei der Schutz der ordnungsgemäßen Durchführung der Demonstration der Streikenden und die Umleitung des Verkehrs []. Es habe allerdings, führt der Beamte weiter aus, in den 50er Jahren auch in Nürnberg sehr langwierige und konfrontative Streikauseinandersetzungen gegeben, die er nur aus Erzählungen kenne. Aus diesen Erfahrungen erfolgte in der Polizei ein Lernprozeß: "Die Polizei mußte auch erst langsam lernen, daß hier eigentlich die Polizei im Streik wenig verloren hat. Wir können nicht dafür sorgen, wollen auch nicht dafür sorgen, daß jeder Streikposten so steht, daß jeder ungehindert alles machen kann. Die sollen ihr Anliegen (in den; M.W.) Raum bringen können" []. Die Polizei habe erst ihren Standort im Streikbereich finden müssen. Er sei "immer wieder sehr positiv überrascht", wie problemlos die Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften funktioniere: Es werde mit den entsprechenden

---

145 Zum Verhältnis von Arbeitskampf und Polizei siehe den Reader zu einem gleichnamigen Symposium der Gewerkschaft der Polizei (Hg., 1988).

146 Was als Indikator dafür gewertet werden kann, wie problemlos Arbeitskämpfe für die Polizei verlaufen. Es kann aber auch als Hinweis für die mangelnde Protestbereitschaft der Arbeiterschaft gedeutet werden.

147 Siehe Kapitel II, Abschnitt 4.

Streikleitern abgesprochen, wo und wann gestreikt werde - bevor das der Arbeitgeber erfahre. "Wir wissen das, wir haben gute Kontakte, bereiten das vor, ohne daß wir jemanden informieren, bereiten vor, daß diese Gewerkschaft ihre Veranstaltung entsprechend störungsfrei durchführen kann. Da gibt es aber kaum Störungen. Also da muß ich sagen, das funktioniert gut und man kann zweifelsfrei sagen, daß man (...) unsere Gewerkschaften zu den tragenden Säulen unseres Staates rechnen kann" []. Wo so viel Wohlwollen gegenüber den Gewerkschaften vorliegt, kann es kaum Probleme geben. Sogar im Falle von Betriebsbesetzungen - für Friedrich gelten solche als Hausfriedensbruch nach § 123 StGB (*DP* 1/1989: 13) - soll nach Meinung des Nürnberger Polizeiführers die Polizei erst eingreifen, wenn der Firmeneigner explizit die Räumung verlangt [].

In den Fachzeitschriften gibt es eine Diskussion über die rechtliche Bewertung von Aktionen des zivilen Ungehorsams der Streikenden, wie der **Blockade** der Streikposten vor den Firmentoren, um Streikbrecher vom Zugang zum Betrieb abzuhalten. Wie im Fall der Sitzblockierenden ist der Nötigungsparagraph 240 StGB besonders relevant. Inwieweit solche Aktionen als verwerflich im Sinne § 240 StGB zu charakterisieren sind, ist - bis zum Zeitpunkt des neuen BVerfG-Urteil vom 10. Januar 1995[148] - umstritten gewesen. Regierungsdirektor Friedrich von der PFA bezeichnete Totalblockaden als Nötigungen im Sinne des § 240 StGB, die konsequent zu ahnden seien. Der Staat, der den sich im Zivilen Ungehorsam äußernden selektiven Rechtsgehorsam akzeptiere, setze seine Funktion als gewaltmonopolisierender Friedensverband aufs Spiel (Friedrich in *DP* 1/1989: 15). Friedrich wehrt sich auch gegen die Haltung des Rechtswissenschaftlers Zechlin, dessen Meinung nach die Polizei nur bei Gewalttätigkeiten eingreifen sollte (Friedrich in *DP* 1/1989: 16). Friedrichs Kollege Andratzke, der ebenfalls an der PFA beschäftigt ist, behauptet demgegenüber, daß die Frage, ob gewaltfreie Blockaden einen Straftatbestand erfüllten, selbst vom BVerfG mit seiner 4 zu 4 Mutlangen-Entscheidung von 1986 nicht eindeutig geklärt sei. Polizeioberrat Riemer stellt fest, daß eine Verwerflichkeit im Sinne des § 240 StGB nicht immer klar angenommen werden könne; von Gerichten seien oft solche Verfahren eingestellt worden; dieser Sachverhalt solle von der Polizei berücksichtigt werden (*NP* 7/1990: 345).[149]

Die Bewältigung von Streiklagen gehört nach Ansicht Riemers zu den schwierigsten Aufgaben der Polizei; sie stehe dabei stets im Blickpunkt der Öffentlichkeit und werde "(...) bei eventuell notwendigem Einschreiten mit kritischen Augen beargwöhnt" (*NP* 7/1990: 345). Die Polizei stecke in dem Dilemma, zwischen Ordnungswahrung, Strafrechtsdurchsetzung und Grundrechtsschutz ihre Position zu finden; greife sie gegen ordnungsstörende oder Straftaten begehende Streikende ein, werde dies schnell von den Streikenden und von Teilen der Öffentlichkeit als Parteinahme für das Unternehmerlager gewertet. Die strategische

---

148 Siehe Kapitel II, Abschnitt 2.1.

149 Einen Schritt weiter geht der Rechtswissenschaftler König: "Ist der Streik rechtmäßig, so stellt sich die Verhinderung des Zutritts von Arbeitnehmern zur Betriebsstätte nicht als rechtswidrig (Nötigung) dar, da andernfalls das legitime Kampfziel in seiner verfassungsrechtlich zulässigen Zweckrichtung und Wirkung gefährdet oder vereitelt werden könnte" (*NP* 8/1993: 435). Wenn der Arbeitskampf aufgrund des Wandels der Produktionsbedingungen ebenfalls einem Formenwandel unterliege, dann müsse es auch verfassungsrechtlich möglich sein, neuen Formen des Arbeitskampfes, die alte, 'stumpf' gewordene Mittel ablösten, den Grundrechtsstempel zu verleihen, obwohl diese heute noch als rechtswidrig gelten würden.

Leitlinie, die die Polizei aus diesem Dilemma führen soll, heißt "**strikte Neutralität**" (Friedrich in *DP* 1/1989: 16; Hervorhebung M.W.) der Polizei im Arbeitskampf, Unparteilichkeit gegenüber Unternehmern und Arbeitern. Um auch nur den Anschein der Parteilichkeit zu vermeiden, seien "Einfühlungsvermögen und taktisches Augenmaß" (Riemer in *NP* 7/1990: 343) der Polizei erforderlich: "Die Schwierigkeit ist dabei nicht so sehr, keine Partei zu ergreifen für die eine oder die andere Seite (denn das ist eigentlich für jede Polizeiführung selbstverständlich), sondern alle polizeitaktischen Maßnahmen so zu treffen, daß auch jeder Anschein einer Parteinahme vermieden wird" (Klaus in *BP* 6-7/1991: 134). Die Polizei solle eine neutrale Position, aber nicht die eines Schiedsrichters einnehmen, fordert Klaus (*BP* 6-7/1991: 134). Auch nach Ansicht von Friedrich ist es nicht die Aufgabe der Polizei, als Schiedsrichter Konflikte zu schlichten (*DP* 1/1989: 16).[150] Trotz der Unterschiede in den Rechtsauffassungen wird generell gegenüber Arbeitskämpfern eine tolerante Einsatzstrategie eingeschlagen. Selbst Friedrich, der in der rechtlichen Diskussion eine relativ restriktive Haltung vertritt, plädiert für eine tolerante Linie: "Wird dem Protest vorübergehend Raum gegeben, so kann dies Eskalationen verhindern und sogar Kooperationen aller Beteiligten möglich machen" (Friedrich in *DP* 1/1989: 17).

## 3 Unterschiede zwischen den Einsatzphilosophien und Einsatztaktiken der Länderpolizeien

Interpretations- und Handlungsspielräume sind innerhalb des rechtlichen Rahmens vorhanden. Die Polizei verfügt dank großer personeller, materieller und organisatorischer Ressourcen über weitreichende Machtpotentiale. Diese Spielräume und Potentiale können auf verschiedene Weise genutzt werden. Weil Polizei Ländersache ist, können insbesondere im Vergleich der Länderpolizeien Unterschiede auftreten. Die Frage ist nun, ob die Polizeiführer selbst Differenzen zwischen den Einsatzphilosophien und Einsatztaktiken der Bundesländer feststellen und auch zugeben. In den Fachzeitschriften wird hierüber kaum diskutiert. Das mag auch daran liegen, daß Unterschiede der Idee legalistischer Programmierung polizeilichen Handelns widersprechen. Denn damit müßte die Existenz politischen Einflusses bestätigt werden. Ich habe deshalb die Frage nach einsatzkonzeptionellen Differenzen in den Interviews gestellt. Wenn man die Polizeiführer nun direkt fragt, ob es denn in ihrer **Selbstwahrnehmung** Unterschiede in den Einsatzphilosophien der Länder, ob es so etwas wie länderspezifische Linien gibt, bekommt man verschiedene, teilweise eindeutige, teilweise nebulöse Antworten. Auf der einen Seite wollen die Polizeiführer keine Divergenzen zugeben[151]; sie heben die weitgehende Handlungssteuerung durch das Recht hervor.[152] Das ist

---

150 Das heißt, die Polizei soll sich nicht anmaßen, als politischer Schiedsrichter zu fungieren. Aufgabe der Polizei ist es indes aufzupassen, daß die 'Spielregeln' des politischen Prozesses eingehalten werden. Insofern wird die Polizei doch in der "Rolle des Schiedsrichters bzw. Vermittlers" gesehen (Gerbert in *SPFA* 2/1991: 14). Dieses Spielregel-Postulat (die Spielregeln des politischen Prozesses sind einzuhalten) wird im Vergleich zu den 80er Jahren (Winter 1991: Kapitel VII, Abschnitt 4), in denen es häufig genannt wurde, Anfang der 90er Jahre kaum noch in den Dokumenten zitiert. In den Interviews wurde es von zwei Befragten erwähnt [].

151 Ihre Forderung nach einem Konsens in der Politik Innerer Sicherheit unterstreicht dieses Harmoniebedürfnis. Siehe Kapitel IX, Abschnitt 2.4.

eben dieser in der Polizeiführung weitverbreitete Legalitätsglaube, der Züge des Ideologischen in sich trägt: Die Polizei möchte den Bürgern und sich selbst glauben machen, daß polizeiliches Handeln allein durch Gesetze bestimmt wird. Auf der anderen Seite sprechen Polizeiführer von Differenzen und betonen auch, daß es zwischen den Bundesländern unterschiedliche Linien und Einsatzphilosophien gebe. Es gebe Unterschiede, so ein Nürnberger Polizeiführer, obwohl es nach dem Gesetz gar keine Unterschiede geben dürfte []. Da war bei einigen Befragten doch sehr deutlich ein gewisser Stolz über ihre eigene Einsatzphilosophie herauszuhören, mit der sie sich gegenüber anderen Polizeien abgrenzen und profilieren wollten. Die Verwendung des Terminus 'Einsatzphilosophie' offenbart deutliche Profilierungsbemühungen; der Begriff soll auch eigene Reflexionen und Handlungsstrategien adeln. Die Begriffe 'Einsatzphilosophie' oder 'Linie' seien in manchen Fällen auch Ausdruck schlichter "Eitelkeiten der jeweiligen Protagonisten", behauptete ein Nürnberger Befragter []. Einerseits geben die Polizeiführer politisch bedingte Unterschiede zwischen den Einsatzphilosophien der Länderpolizeien zu; andererseits wehren sie sich dagegen, daß die Einsätze zu stark politisiert werden []. Wurden Unterschiede zugegeben, dann machten manche sogleich einen Rückzieher und unterstrichen wieder, daß kaum Differenzen vorhanden seien []. Dieses Lavieren zwischen Profilierung und Legalitätsglaube liegt wahrscheinlich daran, daß die Befragten sich der politischen Dimension der Frage bewußt wurden und daher Vorsicht gegenüber dem Interviewer walten lassen wollten.[153]

Insbesondere Polizeiführer vom BGS, die selbst Einsätze in verschiedenen Ländern miterlebten und sich dort den jeweiligen Einsatzleitungen unterordnen mußten, sprachen davon, daß jede Länderpolizei "so ihre Besonderheiten" [] habe. Das unterschiedliche Einsatzverfahren sei nicht nur ein Resultat von 16 im Detail verschiedenartigen Polizeigesetzen der Länder, sondern eben auch eine "Frage der Einsatzphilosophie" [] der Länderpolizei.

Die meisten der Befragten behaupteten, daß es in Deutschland **zwei typische Einsatzphilosophien**, zwei typische Landeslinien gebe: zum einen die 'härtere', konsequent auf Strafverfolgung ausgerichtete **bayerische Linie** mit einer niedrigen Einschreitschwelle[154]: "Man sagt, daß Bayern mehr eine Linie vertritt, stärker 'Law and order'" []. Der andere Typ Einsatzphilosophie wird von der 'weicheren' **NRW-Linie**[155] repräsentiert, die eine höhere

---

152 Siehe Kapitel VII, Abschnitt 3.1.

153 Ein Befragter bat den Interviewer gar, eine Zuordnung der Einsatzlinien nach Bundesländern in seiner Arbeit nicht zu verwenden [].

154 Die Befragten vom GSP Ost bescheinigten der Berliner Polizei ein den Bayern ähnlich konsequentes Einschreiten gegen mutmaßliche Störer [].

155 Die NRW-Linie gibt es auch ausformuliert (abgedruckt in: Kuhleber 1992: 314 f.): Ihre Grundzüge: Strikte Neutralität; Kooperation mit den Veranstaltern; ständige Gespräche mit Beteiligten und Unbeteiligten; umfassende Information aller Polizeibeamten; Besonnenheit und Gelassenheit gegenüber provozierenden Äußerungen und Aktionen; die Polizei muß durch einen zurückhaltenden und kalkulierbaren Einsatz dazu beitragen, die Lage zu entspannen; sorgfältige Differenzierung zwischen friedlichen, bloß verbalradikalen und militanten Beteiligten; Offenheit gegenüber Medien; Gewalttätigkeiten ist entschieden entgegenzutreten; durch qualifizierte Beweissicherung ist die Verfolgung von Straftaten zu gewährleisten. Entwickelt wurden die Grundsätze der NRW-Linie - berichtete ein Düsseldorfer Polizeiführer [] - von dem damaligen Polizeiabteilungsleiter im Innenministerium Werner Ruckriegel und von dem damaligen Inspekteur der Bepo in NRW Alfred Dietel.

Einschreitschwelle vorsieht, das heißt eine größere Toleranz gegenüber Normverstößen der Demonstranten.[156] Die NRW-Linie beruft sich stärker als die Bayerische Linie auf das Brokdorf-Urteil: Die polizeiliche Strategie wird bestimmt durch das Gebot, Eskalationen zu vermeiden und mit den Veranstaltern und Demonstranten zu kooperieren.

Wie stark sich diese generellen Leitlinien tatsächlich auf der Handlungsebene auswirken, können nur Beobachtungen von Demonstrationseinsätzen zeigen. Naheliegend ist indes, daß diese Einsatzphilosophien die Praxis des Protest policing beeinflussen. Deutlich werden die unterschiedlichen Linien am Beispiel Vermummungsverbot, das von der bayerischen Polizei konsequenter umgesetzt wird als von der nordrhein-westfälischen.[157]

In Sachsen ist die Ausrichtung der Einsatzphilosophie noch unklar. **Sachsen** orientiere sich - so ein Beamter des Leipziger Polizeipräsidiums - an der "Südschiene" [], sprich an Baden-Württemberg und Bayern; beispielsweise gelte für die sächsische Polizei bei Hausbesetzungen die 24-Stunden-Regel aus Bayern[158]. Diese Orientierung an der 'Südschiene' offenbart sich auch in der Personalpolitik. Eine konservative Regierung engagiert für die Spitzenpositionen in ihrem Polizeiapparat konservative Polizeiführer aus dem Westen, die eine härtere Linie schon verinnerlicht haben und diese auch ohne explizite Vorgaben der politischen Führung realisieren. Bewegen sich Beamte aus dem Ministerium und der Bezirksebene eher auf 'Hardliner-Kurs', grenzen sich demgegenüber Befragte aus der Leipziger Polizeidirektion von der 'harten' bayerischen Linie ab: "(...) was die Polizei sich in Bayern mitunter erlauben kann oder was die machen, was dort politisch abgesegnet ist, wo die Politik dahinter steht, solche Dinge können wir uns vermutlich hier nicht leisten im Freistaat Sachsen" [].[159]

Die Aus- und Fortbildung in der PFA und die PDV 100 können als die zwei bundesweiten Klammern begriffen werden, die divergierende Einsatzphilosophien der Länderpolizeien zusammenhalten sollen. Insbesondere die **PFA** versucht, solche Unterschiede auf Bundesniveau auszugleichen und ein Auseinanderdriften der Einsatzphilosophien zu verhindern []. Schuld an den Divergenzen gibt Bahr der Presse, die Unterschiede wie zwischen der bayerischen Linie und der NRW-Linie "ausgewalzt" habe []. Differenzen sieht er in der Art der politischen Vorgaben und weniger im Denken der Polizeiführer, das durch das Brokdorf-Urteil geprägt sei. In manchen Bundesländern, zum Beispiel in Bayern, seien die politischen Vorgaben eben ordnungsstaatlicher, in anderen eher liberaler gestaltet []. Ähnlich argumentiert ein BGS-Beamter: Diese starken Unterschiede in den Leitlinien - "das ist dann schon Politik" []. Auch ein Nürnberger Befragter schiebt das Problem der

---

156 Die Proklamation einer eigenen Landeslinie kommt auch von der politischen Ebene, Innenpolitiker versuchen sich gegenüber anderen Ländern abzuheben, wie das folgende Zitat des (damaligen) Innenstaatssekretär Beckstein zeigt: "Deswegen setzen wir die Einsatzschwelle sehr niedrig, um auf diese Weise die auflodernde Gewalt in den Griff zu bekommen. Jeder muß von vornherein wissen, da wird nicht lange zugeschaut, sondern es wird schnell zugepackt" (*SPFA* 4/1989: 140 f.). Diese Linie nennt Beckstein übrigens dann auch "deeskalierend im richtigen Sinne des Wortes" (*SPFA* 4/1989: 141), was wiederum die Dehnbarkeit des Begriffs 'Deeskalation' offensichtlich macht.

157 Siehe Kapitel VII, Abschnitt 3.4.

158 Zur 24-Stunden-Regel siehe Kapitel VII, Abschnitt 4.1.

159 Siehe Kapitel VII, Abschnitt 4.1.

Unterschiede auf die politische Ebene. "Unsere Erfahrungen, wenn wir Unterstützungskräfte haben, ganz gleich woher, aus Hessen oder aus Niedersachsen oder aus Nordrhein-Westfalen, die Polizei arbeitet im Grunde genommen mit der gleichen Philosophie" [].[160]

Interessant ist nun die **Fremdwahrnehmung und -beurteilung** der jeweils anderen Landeslinien, insbesondere zwischen bayerischen und nordrhein-westfälischen Polizeiführern. Zum einen wird der jeweils anderen Polizei eine stärkere Abhängigkeit von der Politik unterstellt [], und zum anderen werden Unterschiede in den Einsatzphilosophien hervorgehoben: Ein Düsseldorfer Befragter sieht die nordrhein-westfälischen Polizisten in der Beurteilung durch die bayerischen Kollegen als "Weichlinge" [] charakterisiert. Ein anderer Beamter aus Düsseldorf nennt die Bayern 'Hardliner' []. Die jeweils andere Linie wird mehr oder weniger stark kritisiert. Von einigen Düsseldorfer Befragten hörte ich, daß eine Polizeiaktion wie die beim Münchner Weltwirtschaftsgipfel im Sommer 1992 gegen trillerpfeifende Demonstranten in NRW nicht möglich gewesen wäre [].[161] So etwas wie die dauerhaft besetzten Häuser in der Hamburger Hafenstraße sei in Bayern nicht möglich, betonten wiederum Nürnberger Polizeiführer, in Bayern gelte die 24-Stunden-Regel []: "Es gibt bei uns in Nürnberg keinen Bereich, der polizeifrei ist. Die Nürnberger Polizei läßt nicht zu, daß polizeifreie Räume irgendwo sind. Gehen Sie aber in Frankfurt in bestimmte Bereiche oder gehen Sie nach Hamburg in bestimmte Bereiche, da gibt es polizeifreie Räume. Beispiel, (...) man ist fast der Meinung, daß hier in Hamburg das Gewaltmonopol in der Hafenstraße liegt. Die können Gewalt anwenden, ohne (...) bestraft zu werden dafür. (...) Der Eindruck, den hat man als Außenstehender leider Gottes. Das hat sich so entwickelt. So was gibt es in Bayern nicht. Also es gibt bei uns keine (...) polizeifreien Räume, auch nicht im Komm, nirgends gibt es das. Wenn wir wohin wollen, gehen wir dorthin, geht die Polizei rein. Und das ist (...) vielleicht doch ein Unterschied" []. In dieselbe Richtung argumentiert sein

---

160 Weshalb auch die Unterordnung der 'Fremdkräfte' unter die Einsatzleitung meist ohne Konflikte abläuft. Eine publik gewordene Ausnahme ist der Fall des BGS-Abteilungsführers Ochs, der in der Gewerkschaftszeitschrift *Deutsche Polizei* (8/1992: 3) seinen Unmut über die "Kraftsprüche" (*DTP* 8/1992: 3) des (damaligen) bayerischen Ministerpräsidenten Max Streibl Ausdruck verlieh. Streibl kommentierte die in der Öffentlichkeit heftig kritisierten Einsätze (insbesondere der USK) im Kontext des Weltwirtschaftsgipfels (WWG) im Sommer 1992. Es sei eben "bayerische Art", bei Störern manchmal etwas härter hinzulangen (*Frankfurter Rundschau* vom 14. Juli 1993). Der damals eingesetzte BGS-Führer Ochs beklagte sich auch über das unverhältnismäßige Einschreiten der Polizei. Im Gefolge seiner Beschwerde setzte in der Gewerkschaftszeitschrift eine heftige Leserbriefdiskussion über den politischen Einfluß auf polizeiliches Handeln ein.

161 Die Gegner des WWG hatten die Begrüßungszeremonie der Regierungschefs der sieben wichtigsten Industrienationen lautstark durch Pfiffe und Rufe gestört. Sie wurden daraufhin von Polizisten teilweise unter Schlägen abgedrängt. 491 von ihnen wurden hinter dem Münchner Rathaus eingekesselt und später im Polizeipräsidium nochmals stundenlang festgehalten. Auf dem Gerichtsweg wollten Betroffene die Unverhältnismäßigkeit und damit Rechtswidrigkeit dieser Maßnahme feststellen lassen. Ein Kernpunkt der Verhandlungen war die Frage, ob die Benutzung von Trillerpfeifen als verwerfliche Gewalt und damit als Nötigung zu qualifizieren ist. Am 28. Februar 1994 stellte die 9. Zivilkammer des Münchner Landgerichts I die Unzulässigkeit der Einkesselung und der Gewahrsamnahme fest und sprach den Klägern Schmerzensgeld jeweils in Höhe von 150 DM zu (*Süddeutsche Zeitung* vom 1. März 1994). Siehe auch den Bericht des leitenden Polizeidirektors Beierl aus dem Münchner Polizeipräsidium, der dort den Einsatz und die "Münchner Linie" (1993: 88) verteidigt. Siehe auch den anonymen Beitrag in der Zeitschrift *Die neue Polizei* (8/1992: 433 ff.).

Kollege: "In Bayern wird man immer versuchen, Störungen bereits zu einem Zeitpunkt zu unterbinden oder zu beseitigen, zu dem sie noch beherrschbar sind. Während es andere Bundesländer gibt, in denen man so lange zuschaut, bis man die Kontrolle über die Dinge verliert. Und das ist eine Philosophiefrage. Es gibt vor allem sozialdemokratisch regierte Länder, liberal, äußerst liberale Bundesländer, in denen man ja praktisch Demonstranten, vor allem (...), muß man wohl sagen, unseren linksradikalen, autonomen Bereichen absolute Freiräume einräumt, siehe Hafenstraße in Hamburg. (...) man wird in Bayern immer versuchen nach Möglichkeit, keine Exzesse zuzulassen, und Toleranz nur in dem Rahmen zu üben, als sie nicht zu unbeherrschbaren Zuständen führt. (...) Wenn ich Dinge zulasse, die ich ohnehin nicht beherrschen kann, ja dann ist das keine Toleranz, dann ist das Schwäche. Toleranz ist nur aus der Position der Stärke möglich" []. Die Einsatzphilosophie des Polizeipräsidiums Düsseldorf ist das exakte Gegenteil dieser bayerischen Strategie der Stärke: "Es hat also nie die Haltung gegeben, wir markieren den starken Staat oder bei uns geht es auf Biegen und Brechen um die Frage, wer ist der Stärkere. Nein, man kann auch flexibel sein" [].

# IX Gesellschaftsdiagnose und Polizeiphilosophie

In diesem Kapitel sollen gesellschaftsdiagnostische Deutungsmuster und polizeiphilosophische Argumentationsfiguren aus dem Polizeidiskurs vorgestellt werden. Als Hauptquelle dieses Kapitels werden die Artikel aus den Fachzeitschriften herangezogen. Da aus der Dokumentenanalyse ausreichend Material zur Verfügung stand, wurden in den Interviews hierzu kaum Fragen gestellt.[1] Aus diesem Grund können keine Aussagen über Unterschiede zwischen den Polizeiphilosophien und Gesellschaftsdiagnosen der Angehörigen der verschiedenen Länderpolizeien getroffen werden.

Ziel dieses Kapitels ist es, das Gesellschaftsbild und das Selbstverständnis der Polizeiführungsschicht zu explorieren und zu illustrieren. Die herausgearbeiteten Argumentations- und Deutungsfiguren werden typologisiert. Die Etikettierung dieser Schemata mit dem Begriff 'These' (zum Beispiel: Staatspersonifikations-These) soll nicht den Eindruck erwecken, es handle sich hierbei um 'hypothetische' Wenn-Dann-Aussagen. Derartige 'Thesen' bezeichnen vielmehr typisierte Behauptungen. Diese schematisierende Darstellungsweise soll auch nicht darüber hinwegtäuschen, daß es durchaus Meinungsunterschiede und konträre Standpunkte in einzelnen Fragen gibt. Auch finden sich manche Deutungsmuster sehr häufig, andere sind eher rar. Das exakte Ausmaß der Verbreitung der einzelnen Schemata in der Polizeiführungsschicht kann nicht bestimmt werden.[2]

## 1 Gesellschaftsdiagnostische Deutungsmuster

### 1.1 Allgemeine Gesellschaftsdiagnose

Mit gesellschaftsdiagnostischen Deutungsmustern sind solche Wahrnehmungsschemata leitender Polizeiangehörigen gemeint, die auf die sozialen und politischen Verhältnisse bezogen sind. Unter dem weiten Begriff der Gesellschaftsdiagnose fasse ich auch das **Staats- und Demokratieverständnis**. Hierzu ist in den Dokumenten relativ wenig Material zu finden. In den 80er Jahren unterstrichen bürgerpolizeilich argumentierende 'Polizeiphilosophen' wie Gintzel und Kniesel die Offenheit und die Prozeßhaftigkeit des politischen Willensbildungsprozesses: "Demokratie ist keine polizeilich geregelte Veranstaltung mit dem Bürger als Besucher. (...) Nicht Ruhe, sondern Unruhe i.S. von politischen Gestaltungswillen, Bereitschaft zur Einflußnahme auf den politischen Willensbildungsprozeß, ist im demokratischen Verfassungstaat, der vom Engagement seiner Bürger lebt, Bürgerpflicht" (Kniesel in *BP* 12/1987: 39 ff.). In den 90er Jahren sind Argumentationsmuster zu diesem Thema indes nicht mehr zu lesen; eine Diskussion über die

---

1 Ein anderer Grund war die ohnehin schon problematische Länge des Leitfadens. Siehe Anhang 1, Abschnitt 4.6.

2 Eine statistische Auswertung darüber, welche Argumentationsfiguren wie oft und bei welchen Autoren und Befragten vorkommen, habe ich nicht vorgenommen. Dies wäre das Ziel einer quantitativen Textanalyse. Ob diese auch aussagekräftig wäre, bliebe anzuzweifeln. Um Ausagen über die Repräsentativität der Argumentationsfiguren zu erhalten, müßte man klären, ob die Autoren einen repräsentativen Durchschnitt der Polizeiführungsschicht bilden.

demokratischen Grundlagen des politischen Systems fand bis zum Ende des Untersuchungszeitraums nicht mehr statt.

Ausführliche Beiträge über **gesellschaftliche Verhältnisse** kommen ebenfalls selten vor. War Anfang der 80er Jahre im Zusammenhang mit dem Jugendprotest oftmals von einem gesellschaftlichen Umbruch die Rede (Winter 1991: Kapitel VII, Abschnitt 4), so ist davon im Untersuchungszeitraum (1989-93) kaum noch etwas zu lesen. Zwar wird ein sozialer Wandel infolge des geänderten Bildungsgefüges und der neuen Technologien registriert (Berndt in *BP* 1/1989: 19 ff.), doch von einem Umbruch spricht kaum mehr jemand. Das ist erstaunlich, da mit der Wende in der DDR im Herbst 1989 und der Wiedervereinigung eine tiefgreifende Zäsur im politischen System und in der Gesellschaft der Bundesrepublik stattgefunden hat. Dieser Wandel müßte auch die Institution Polizei betreffen, die in ihrer Arbeit mit den konkreten Ausformungen der neuen gesellschaftlichen Realitäten konfrontiert wird. Als Umbruch wird die Wende 1989 von den Autoren jedoch nicht begriffen. Eine strukturelle Umwälzung trat faktisch auch nicht ein; westdeutsche Strukturen und Institutionen wurden - wie es der Einigungsvertrag vorsah - auf den Osten übertragen. Im bundesrepublikanischen Polizeisystem änderte sich durch die Transformation der Volkspolizei nichts.[3]

Geändert hat sich allerdings die Sicherheitslage im Osten Deutschlands: Erstens ist die objektive Kriminalitätsbelastung in den östlichen Bundesländern stark gestiegen und nähert sich dem Westniveau an. Zweitens ist die subjektive Kriminalitätsfurcht der Ostdeutschen gewachsen, sie ist im Osten mittlerweile sogar stärker als im Westen (Murck in *DP* 1/1992: 16 ff.; Murck in *DTP* 2/1993: 6 ff.). Die Entwicklung der Sicherheitslage und die registrierte Zunahme der Gewalt in vielen gesellschaftlichen Bereichen sind die einzigen gesellschaftsdiagnostischen Topoi, die ausführlicher im Untersuchungszeitraum thematisiert und diskutiert werden.

Ein gesellschaftlicher Umbruch wird nicht diagnostiziert. Allgemeine langfristige soziale Wandlungsprozesse werden von den Autoren hingegen wahrgenommen und artikuliert. Dabei wird, wie die folgenden Deutungsmustern zeigen, in trivialisierter Form auf die sozialwissenschaftliche Diskussion Bezug genommen. Als Multiplikator sozialwissenschaftlicher Thesen in der Polizei fungiert - dank seiner Stellung als Leiter des Fachbereichs 'Gesellschaftswissenschaften' an der PFA - der Soziologe Manfred Murck. Aber nicht nur in der Polizei angestellte Sozialwissenschafter bemühen sich um die Rezeption soziologischer Erklärungsmuster. Ansätze einer **Verwissenschaftlichung der**

---

[3] Für die Führungsschicht in der Vopo dagegen änderte sich sehr viel. Siehe unten: Abschnitt 3.1. Zum Transformationsprozeß aus Polizeiperspektive siehe beispielsweise Kahmann/Friker/Jelinek/Grube (*SPFA* 1/1991: 90 ff.). Siehe die Chronologie des Zerfalls der Volkspolizei von der Wende im Herbst 1989 bis zur staatlichen Einheit im Oktober 1990 in CILIP (1990). Siehe auch CILIP (1989b) und Behr (1993: 32 ff.). Zum West-Ost-Transfer polizeilicher Strukturen gibt es ein Schwerpunktheft der Zeitschrift *Bürgerrechte & Polizei (CILIP)* (1/1991). Der Tenor darin lautet: Die Chance einer Liberalisierung und Demokratisierung von Polizei und Geheimdiensten wurde nicht ergriffen (Narr 1991: 8). Thiel (1993: 358) sieht in der Reorganisation der Instanzen strafrechtlicher Sozialkontrolle im Beitrittsgebiet vorrangig eine Erweiterung des bundesdeutschen Herrschaftssystems, die stattfand, ohne die spezifisch ostdeutschen Problem- und Konfliktlagen in ihrer Komplexität zu berücksichtigen.

**Gesellschaftsdiagnose** können auch bei 'normalen' Polizeiführern festgestellt werden. Sozialwissenschaftliches Wissen durchdringt allmählich Polizeiwissen. Prominente sozialwissenschaftliche Deutungsmuster sind vor allem Klages' These vom Wertewandel, Becks Individualisierungs-Theorem und - stärker auf Jugendliche bezugnehmend - Heitmeyers Desintegrations-These.[4]

Die sozialwissenschaftlich fundierten **Thesen von der zunehmenden Individualisierung der Menschen und der Pluralisierung der Lebensstile** werden insbesondere von Murck in den Polizeidiskurs gestreut (*BP* 4/1989: 92; *SPFA* 4/1989: 92 und *SPFA* 1/1991: 6). Auf die Heterogenität der Milieus und Lebenstile, der Freisetzung der Menschen aus den Sozialformen der klassischen Industriegesellschaft, wie der Familie und der Nachbarschaft, wird mittlerweile aber auch schon in einigen Aufsätzen von Nicht-Wissenschaftlern in der Polizei bezug genommen (Schult in *DP* 9/1992: 214; Reimers[5] in *DP* 9/1992: 222).

Während die Individualisierungs- und die Pluralisierungs-These eher wertneutral rezipiert werden, schwingen in der **These vom Wertewandel** normative Konnotationen - je nach Autor in unterschiedlichem Maße - mit. Im Gegensatz zur Individualisierungs- und Pluralisierungs-These ist die Wertewandel-These auch jenseits des Dunstkreises der PFA weit verbreitet. Kein anderes Deutungsmuster beherrscht die polizeiliche Gesellschaftsdiagnose so stark. Sozialer Wandel bedeutet für die Polizeiführer in erster Linie Wertewandel (zum Beispiel: Schult in *DP* 9/1992: 213 ff.).

In der polizeilichen Rezeption der Pluralisierungs- und Individualisierungs-These, aber noch vielmehr in der Wertewandel-These zeigt sich eine eigentümliche **Ambivalenz**, die zwischen der Bejahung der individuellen Emanzipation, der wachsenden politischen Mündigkeit der Bürger, und der Klage über die Expansion des individuellen Lustprinzips auf Kosten der Gemeinschaftlichkeit schwankt.

Wird der Wertewandel **wertneutral** thematisiert, dann wird darunter ein Prozeß verstanden, in dem die Gesellschaft "die Grundwerteauseinandersetzung verstärkt in eine liberale Perspektive" drängt (Bahr in *SPFA* 4/1989: 114). Es finde, argumentieren Bernd und Schult in Anlehnung an Klages Wertewandel-These, eine Verschiebung von Pflicht- und Akzeptanzwerten hin zu Selbstverwirklichungswerten statt (Berndt in *BP* 1/1989: 21; Schult in *DP* 9/1992: 214).

**Positiv** wird der Wertewandel als eine Entwicklung begriffen, infolgedessen die demokratischen Freiheitsrechte bewußter und intensiver wahrgenommen werden. Murck macht auf den seit den 70er Jahren festzustellenden Trend des zunehmenden demokratischen Bewußtseins in der Bevölkerung aufmerksam (*BP* 4/1989: 27; *SPFA* 4/1989: 91)[6], der eine steigende Partizipations- und Protestbereitschaft der Bürger nach sich zieh (siehe auch Körber

---

4 Vgl. Beck (1986), Klages (1991) und Heitmeyer (1993b). Heitmeyer hat seine Thesen auch schon auf einem Seminar der PFA präsentieren können (1993a).

5 Dirk Reimers war früher Polizeipräsident in Hamburg; zum Zeitpunkt des Erscheinen des Artikels (1992) war er Staatsrat in der Innenbehörde der Hansestadt.

6 Zu diesem Trend siehe auch Eckert et al. (1990: 381).

in *DP* 2/1991: 47). Und hier schlägt dann die positive Betrachtung des Wertewandels langsam in eine negative Sichtweise um: "Die Menschen sind selbstbewußter, anspruchsvoller und kritikbereiter geworden" (Berndt in *BP* 1/1989: 21). Die Termini 'Anspruch' und 'Kritik' deuten auf gesellschaftliche Schwierigkeiten hin, die der Wertewandel mit sich bringt und von denen sich die Polizisten betroffen fühlen. Die Folgen dieses Wertewandels werden schon weniger positiv beurteilt: Die Relevanz individueller Werte steige, die Bedeutung gemeinschaftlicher Werte sinke (Walter in *NP* 9/1991: 447). Die Diskrepanz zwischen dem Anspruch des Staates, das Zusammenleben der Bürger in diesem Staat zu gestalten, und den Auffassungen vieler Bürger von Rechtsnormbefolgung und staatlichem Handeln werde größer (Berndt in *BP* 1/1989: 21).

In der Mehrheit wird der Wertewandel als negatives Phänomen empfunden, wie die Rede vom Werteverfall deutlich macht. Wertewandel wird von vielen Autoren als "Wertezerfall" oder "Wertenihilismus" begriffen (Walter in *NP* 9/1991: 447): Werte würden plural und damit beliebig werden (Schult in *DP* 9/1992: 214) - mit all den negativen Konsequenzen.

Die **Schattenseiten** dieser registrierten Wandlungsprozesse beherrschen die polizeiliche Gesellschaftsdiagnose. Hauptsächlich drei negativ bewertete Folgeerscheinungen, die miteinander zusammenhängen, werden hervorgehoben: erstens die These von der sozialen Desintegration der Menschen, zweitens die These von der Erosion des Rechtsbewußtseins und drittens die These vom sich ausbreitenden individuellen Egoismus und Hedonismus.

Der erste Negativeffekt der Individualisierung und Pluralisierung wird in der **sozialen Desintegration**, die hauptsächlich Jugendliche betrifft, gesehen. Traditionelle Milieus und Sozialisationsinstanzen, die den Menschen Halt und Identität gegeben hätten, brächen zusammen. Die entstehende Desintegration und soziale Anomie führten zwangsläufig zu Gewalt: "Wenn es nicht gelingt, die derzeit ablaufenden sozialen und politischen Desintegrationsprozesse zu verhindern, dann wird die Gewaltthematik zu einem zentralen Thema der Zukunft, das sich im politischen Bereich vor allem rechtsextrem aufheizt" (Bahr in *BP* 5/1993: 218). Zwar relativiert Bahrs Kollege an der PFA Murck diese Dramatisierung etwas, doch auch er sieht Polarisierungs- und Desintegrationstendenzen: "Ein 'Krieg aller gegen alle', wie ihn Hobbes zum Ausgangspunkt seiner Begründung eines mit dem Gewaltmonopol versehenen starken Staates machte, droht wohl nicht, Polarisierungs- und Desintegrationstendenzen sind jedoch durchaus denkbar" (Murck in *BP* 4/1989: 31). Psychische Folge der sozialen Desintegration sei die zunehmende Orientierungslosigkeit insbesondere junger Menschen (Bahr in *BP* 5/1993: 219). Wenn traditionelle Milieus und soziale Strukturen abbröckelten, wenn alte Gewißheiten durch den sozialen Wandel und insbesondere den Wertewandel gefährdet würden, dann mache sich Orientierungslosigkeit breit.

Sind die Deutungsmuster von der Desintegration und der Orientierungslosigkeit der Menschen noch von Empathie und Mitleid gegenüber den 'Opfern' dieser gesellschaftlichen Entwicklung geprägt, stellen die beiden folgenden Deutungsmuster eher eine anklagende Mißbilligung der betroffenen Menschen dar.

Die **These von der "Erosion im Rechtsbewußtsein**" (Welter in *PS* 2/1989: 47; Hervorhebung M.W.) ist essentieller und oft zitierter Bestandteil des Lamentos über den Werteverfall (zum Beispiel: *NP* 12/1993: 666). Ein defizitäres Rechtsbewußtsein (Weiß in *KR* 4/1989: 210) beziehungsweise ein fehlendes Unrechtsbewußtsein (Walter in *NP* 10/1993: 549) wird beklagt. Selbst Polizeisoziologe Murck sieht für dieses "Klagelied vom 'verfallenden Rechtsbewußtsein'" (*BP* 4/1989: 31) einige empirische Hinweise.[7]

Die Erosion des Rechtsbewußtseins trifft die Polizei ins Herz ihrer Aufgabenbestimmung als staatliche Instanz, die an gesetzliche Normen gebunden ist. Wo kein Bewußtsein vorhanden ist, was Recht und Gesetz ist, da ist kein Respekt vor dem Gesetz. Wo kein Respekt vor dem Gesetz vorliegt, da schwindet der Respekt vor den rechtsdurchsetzenden Organen des Staates (wie der Polizei). Ein Staat, der sein Recht nicht vollziehen kann, leidet unter Glaubwürdigkeitsverlusten. Die "Verluderung des Rechtsdenkens" [], die mangelnde Gesetzestreue der Bürger halte er für bedrohlich, meinte ein Interviewpartner vom BGS, der Staat müsse sein Recht, wenn er es angeordnet habe, auch durchsetzen können.

In der **These vom sich ausbreitenden Egoismus und Hedonismus** kommt die schärfste Kritik, die leitende Polizeibeamte an den Liberalisierungs- und Individualisierungstendenzen üben, zum Ausdruck: Der Wertewandel habe zwar neue Werte, wie Emanzipation, Partizipation und Autonomie, gefördert, doch auch zunehmender Egoismus und Narzißmus machten sich breit (Sielaff in *KR* 6/1992: 352). Liberalisierung wird folglich auch negativ als Förderung einer individuellen Anspruchshaltung begriffen (Bernhardt in *SPFA* 3/1991: 40). Eine herrschende "'Ellenbogen-Mentalität'" (Roos in *BP* 7/1993: 317), eine Überbetonung der freiheitlichen Position und ein Defizit an sozialer Verantwortung wird festgestellt (Reimers in *DP* 9/1992: 221). Der um sich greifende Vandalismus sei - so Reimers (*DP* 9/1992: 222) - Ausdruck egozentrischer Lustorientierung. Die individuelle Freiheit werde auf Kosten des Gemeinwohls ausgelebt (Walter in *NP* 9/1991: 447).

Besonders die Kopplung von individuellem Hedonismus und egoistischem Anspruchsdenken gegenüber dem Staat und der Gesellschaft stößt auf Kritik: Einerseits akzeptierten die Bürger den Staat und seine Gesetze unzureichend, gleichzeitig stellten sie aber Forderungen an den Staat - ein Widerspruch, den der Beamte im täglichen Dienst erfahren müsse: "Er (der Polizist; M.W.) erlebt täglich die zumindest dreidimensionale Ambivalenz von oft egozentrischer Selbstverwirklichung, des Wunsches nach größtmöglicher persönlicher Freiheit in Sicherheit sowie der gleichzeitigen Unfähigkeit vieler, Gesetz und Recht zu achten" (Schult in *DP* 9/1992: 214). Diese Ambivalenz stellt Oberkommissar Pfeiffer bei vielen Jugendlichen fest, die einerseits die Funktion des Staates nicht akzeptierten, andererseits den Staat stets nur als gebenden Staat verstünden (*BP* 1-2/1991: 5).

Schließlich werden die gewalttätigen Aktionen rechtsgerichteter Jugendlicher in Ostdeutschland auch als 'Ausleben' der neu gewonnenen Freiheit (Klink *DP* 11/1992: 273) und als Folge einer Identitäts- und Autoritätskrise gewertet (Zachert in *DP* 11/1992: 271).

---

7 Genauer führt das Murck nicht aus.

Implizit steckt dahinter der Gedanke, daß sich in der Art, wie die Jugendlichen ihre neue Freiheit auslebten, ihre Verantwortungslosigkeit und Unmündigkeit offenbare.[8]

Aufgrund dieser negativen gesellschaftlichen Entwicklung in Richtung Individualisierung, sozialer Verantwortungslosigkeit und übersteigertem Anspruchsdenken drängen manche 'Polizeiphilosophen' auf die **Stärkung von Gemeinschaftswerten**. "Außerhalb der Gesellschaft darf keiner stehen!", fordert Bahr (*BP* 3/1989: 85). Deshalb plädiert er für verstärkte Bemühungen, die soziale Integration zu fördern, um einen Gegentrend zur sozialen Ausgrenzung und Individualisierung herbeizuführen.[9]

Die Polizei meint, so direkt wie keine andere Institution der staatlichen Exekutive mit den Auswirkungen sozialer Fehlentwicklungen konfrontiert zu sein.[10] Während der direkten Interaktion mit 'Problemgruppen' nimmt sie soziale Krisen in ihrer Unmittelbarkeit wahr. Ihr gesellschaftsdiagnostischer Blick ist selektiv auf die Wahrnehmung sozialer Krisenphänomene sensibilisiert. Aus diesem Grund überwiegen die negativ bewerteten Folgen die Diagnose des gesellschaftlichen Wandels. Dies erklärt auch den sozialen **Pessimismus** der Polizeiführer. Wenn nur Krisenphänomene perzipiert werden, dann ist es nicht erstaunlich, daß für die weitere gesellschaftliche Entwicklung schwarz gesehen wird (Morié/Bensch in *BP* 7/1993: 310; Berndt in *BP* 1/1990: 25): Krisen und Konflikte würden sich verschärfen; die Gesellschaft stehe vor einer Zerreißprobe, und das Gewaltniveau werde (auch im Protestbereich) immer weiter steigen: "Konflikte und Protestthemen werden immer stärker gesellschaftspolitische Auseinandersetzungen prägen" (Bahr in *BP* 3/1989: 85). Der Abteilungsleiter im BKA Kube erwartete Anfang der 90er Jahre gesellschaftliche Turbulenzen für das kommende Jahrzehnt (*DP* 5/1990: 99); auch der rheinland-pfälzische Ministerialdirigent Ludwig blickte 1989 pessimistisch in die Zukunft: "Wir werden künftig mit mehr Widerspruch und Protest leben müssen" (Ludwig in *SPFA* 4/1989: 130). Beide Vorhersagen sind bis Mitte der 90er Jahre nicht eingetroffen.

Gesellschaftsdiagnostische Überlegungen werden oft im Kontext von Protest policing angestellt; der **Zusammenhang von Protestdiagnose und Gesellschaftsdiagnose** wird hier evident: Protestdiagnose ist häufig sowohl Ausgangspunkt als auch elementarer Teil der Gesellschaftsdiagnose. Protest wird als Krisenphänomen, als Ausdruck der defizitären gesellschaftlichen Entwicklungen betrachtet; insbesondere gewalttätiger Protest wird als (Über-)Reaktion auf pathogene gesellschaftliche Strukturbrüche interpretiert.

Das Ausmaß an ausgeübter privater Gewalttätigkeit wird als entscheidender Indikator für den Zustand und die Sicherheitslage der Gesellschaft herangezogen. Die polizeiliche Deutung der sozialen Umwelt ist von der Wahrnehmung der Gewalt und deren Ursachendiagnose geprägt; Gewalt wird zur zentralen Kategorie in der polizeilichen Gesellschaftsdiagnose: "Gewalt prägt

---

8 Bis in die 80er Jahre konnte man in der Zeitschrift *Die Polizei* eine Variante dieses Deutungsmusters lesen, nämlich die These von der unbewältigten Freiheit und vom Mißbrauch der Freiheit (Winter 1991).

9 Siehe auch Abschnitt 2.6 und Kapitel VIII, Abschnitt 2.5.4.

10 Vgl. die Extremform dieser Argumentationsfigur, die von Herold vertreten wurde: die These vom polizeilichen Erkenntnisprivileg. Siehe hierzu Kapitel III, Abschnitt 3.2.

unsere Zeit. (...) Gewalt ist alltäglich geworden" (Morié/Bensch in *BP* 7/1993: 310). "Sie ist Bestandteil der täglichen Informationsflut in den Medien und beherrscht den Freizeitbereich" (Pfeiffer in *BP* 1-2/1991: 4).

Unter dem Aspekt der Gewalt werden Ereignisse und soziale Entwicklungen betrachtet und bewertet. Angesichts dieser **Gewaltzentriertheit der Gesellschaftsdiagnose** ist es nicht verwunderlich, daß die Anfang der 90er Jahre perzipierte zunehmende Gewalttätigkeit - sowohl in der Familie und der Schule als auch im politischen Prozeß auf der Straße - ein oftmals behandeltes Thema ist (Hamacher in *KR* 6/1993: 397; Roos in *BP* 7/1993: 316 f.). In den Fachzeitschriften wird häufig eine Zuwachs an Gewalt, eine Brutalisierung der Umgangs- wie auch der Protestformen[11], das "Anwachsen eines emotionalen und gewaltbereiten Protestspektrums" (Bahr in *BP* 3/1989: 85) und eine umsichgreifende Gewalttoleranz in der Gesellschaft registriert (Berndt in *BP* 1/1989: 23).[12] Autoren sprechen von einer "Spirale der Gewalt" (Morié/Bensch in *BP* 7/1993: 315) beziehungsweise von einer "Welle der Gewalt" (*NP* 4/1992: 166).[13]

Einige Beamte dramatisieren die Entwickung so stark, daß beim Leser der Eindruck geweckt wird, der bevorstehende Ordnungszusammenbruch sei nur noch eine Frage der Zeit (zum Beispiel: Gerbert in *SPFA* 2/1991: 26). Walter spricht von explodierenden Kriminalitätsraten und einer permanenten Erosion des subjektiven Sicherheitsgefühls der Bürger (*NP* 10/1993: 547). In steter Regelmäßigkeit wird in der Zeitschrift *Kriminalistik* die Sicherheitslage von ihrem Chefredakteur Burghard (zum Beispiel: *KR* 6/1991: 363) und dem ehemaligen Landespolizeipräsidenten von Baden-Württemberg Stümper dramatisiert: "Die Gewißheit der

---

11 Siehe auch Kapitel VIII, Abschnitt 1.1 und 1.2.

12 Zum Anteil der unfriedlich verlaufenen Demonstrationen in der Demonstrationsstatistik siehe Kapitel IV, Abschnitt 4.

13 Der Zahlen der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) bestätigen diese Wahrnehmung nur bedingt. Danach ist der Anteil der Gewaltkriminalität in den 80er Jahren im Vergleich zur Gesamtkriminalität leicht gesunken (vgl. Beste/Wagner 1991: 25 f.). 1981 lag er bei rund 2,6 Prozent, in den Jahren 1993 und 1994 machte die Gewaltkriminalität weniger als 2,4 Prozent der Gesamtkriminität aus. Gewachsen ist jedoch die absolute Anzahl der Straftaten. In Westdeutschland registrierte die Polizei 1981 (einschließlich West-Berlin) 4071873 und 1994 (einschließlich Gesamtberlin) 5138663 Straftaten. Das ist eine Erhöhung um rund 26 Prozent. Parallel dazu stieg die registrierte Zahl der Gewaltstraftaten, wie Mord, Totschlag, Raub, Vergewaltigung und Körperverletzung (Quelle: Bundeskriminalamt (Hg.) 1995: 20 f., 235 f.). Ob dahinter ein realer Kriminalitätsanstieg oder nur eine effektivere polizeiliche Erfassung der Straftaten steckt, muß Spekulation bleiben. Die Qualität der Daten der PKS sollte nämlich mit Vorsicht betrachtet werden. Weil die PKS eine Tätigkeitsstatistik ist, sind die Daten von den Tätigkeitsschwerpunkten der Ermittlungsbehörden abhängig, die freilich verändert werden können: "Die Kriminalstatistik ist vor allem eine Selektionsstatistik, die Auskünfte darüber liefert, welche Tatbestände von der Selektion besonders betroffen sind" (Herold 1991: 55). Ein anderer wichtiger Einflußfaktor ist die Anzeigebereitschaft der Bevölkerung; rund 90 Prozent der polizeilich registrieren Straftaten gehen auf die Anzeigenerstattung beziehungsweise auf Alarmierungen von Bürgern, Kaufhausdetektiven und Verkehrsbetrieben zurück (Lehne 1994b: 62).
Weis et al. interpretieren in ihrem Sondergutachten für die Gewaltkommission diesen angeblichen Trend der Brutalisierung als Konsequenz der Durchsetzung des Gewalttabus und weniger als tatsächliche Zunahme der Gewalt: "Nicht so sehr das Ausmaß an Gewalttätigkeit scheint zugenommen zu haben, sondern in der Folge einer zunehmenden Ächtung der Gewalt wird heute gewalttätiges Verhalten auch dort registriert, wo man 'früher' abgewunken hätte, obwohl es sich auch 'damals' um prinzipiell strafbares Verhalten handelte" (Weis et al. 1990: 650).

Bürger, vor Kriminalität noch halbwegs geschützt zu sein, ist dahin" (Stümper in *KR* 4/1993: 210). Das Auseinanderklaffen von "'Beruhigungsgeschwätz'" (Stümper in *KR* 4/1993: 210) und Ist-Lage führe zu Mißtrauen gegenüber der Politik und dem Staat.[14]

In dieser Dramatisierung der Sicherheitslage kommt ein sozialer Pessimismus zum Ausdruck, der für die weitere gesellschaftliche Entwicklung nur noch schwarz sieht (zum Beispiel: Stümper in *KR* 4/1991: 218 ff.). Die konstatierte Brutalisierung des sozialen Lebens und die Dramatisierung der Sicherheitslage dienen zudem der öffentlichen Skandalisierung von Sicherheitsdefiziten, um so den eigenen polizeipolitischen Forderungen Nachdruck zu verleihen.[15]

Worin sehen die Autoren die **Ursachen** für die von ihnen wahrgenommenen gesellschaftlichen Fehlentwicklungen? Pfeiffer (*BP* 1-2/1992: 5) und Hamacher (*KR* 6/1993: 397 f) machen Sozialisations- und Erziehungsdefizite für die Zunahme der Gewalt verantwortlich. Die Eltern wollten eher an ihrer Selbstverwirklichung arbeiten als ihre Kinder erziehen; beispielsweise tolerierten sie aggressives Verhalten ihrer Zöglinge (Pfeiffer in *BP* 1-2/1992: 5). Aber nicht nur die permissive Ausrichtung der Erziehung vieler Eltern sei für diese Mängel verantwortlich; die Kindern würden von ihren Eltern generell zu wenig betreut und erzogen (Pfeiffer in *BP* 1-2/1991: 5; Hamacher in *KR* 6/1993: 397 f).

Die Schuld an der allgemeinen Verschlechterung der Sicherheitslage und der Zunahme der Gewalt wird - und hier schließt sich der Kreis der gesellschaftsdiagnostischen Deutungsmuster - der Anonymisierung der Gesellschaft, dem gesellschaftlichen Wertewandel, den gestörten Familienverhältnissen, der sozialen Bindungslosigkeit, der Perspektivlosigkeit am Arbeitsmarkt, dem herrschenden Leistungsdruck, einer gewissen Konfliktbesessenheit der Bürger und den gewaltverherrlichenden Medien gegeben (siehe Bahr in *BP* 5/1993: 217; *NP* 12/1993: 666; Hamacher in *KR* 6/1993: 397 ff).

---

14 Eine Ausnahme ist der Frankfurter leitende Polizeidirektor Bernhardt, der defätistischen Aussagen seine positive Gesellschaftsdiagnose entgegensetzt. Sein Adressaten sind aber nicht die Pessimisten in der Polizei, sondern 'linke Gesellschaftskritiker': "Im Prinzip haben wir eine intakte Gesellschaft, die sehr viel Freiräume bietet" (Bernhardt in *SPFA* 3/1991: 35). Er wehrt sich dagegen, die Gesellschaft insgesamt für problematische Phänomene (wie dem Hooliganismus) verantwortlich zu machen: "Dies paßt in das Erklärungsschema derer, die die sogenannte 'strukturelle Gewalt' unserer Gesellschaft als Ursache dafür sehen, daß Menschen u.a. im Rahmen von Demonstrationen auf die Straße gehen, um gegen die 'tagtägliche Erfahrung von Erniedrigung und Unterdrückung und Zerstörung dieses Systems' aufzubegehren. Jugendliche und Heranwachsende haben heute reichlich Chancen, in Schulen, Vereinen, am Arbeitsplatz, unter Gleichgesinnten und in 'echten' Fan-Clubs sich selbst zu finden und sich einen Platz zu erobern. Man sollte endlich aufhören, immer nur die Gesellschaft dafür verantwortlich zu machen, nicht ausreichende Rahmenbedingungen zur Verfügung zu stellen und deshalb zum Teil auch für Gewalthandlungen verantwortlich zu sein. Hunderttausende junge Menschen, die ihre Identität finden konnten und wollten, stehen ein paar wenigen gegenüber, denen das nicht gelang; dafür ist nicht generell das Gremienwesen verantwortlich, sondern partielle Entwicklungen, denen selbstverständlich entgegengewirkt werden muß" (Bernhardt in *SPFA* 3/1991: 34).

15 Siehe unten: Abschnitt 2.4.

## 1.2 Fremdenfeindliche Tendenzen in Polizei und Bevölkerung

Im folgenden Abschnitt geht es um einen speziellen Bereich der polizeilichen Gesellschaftsdiagnose. Vor dem Hintergrund fremdenfeindlicher Krawalle und Anschläge[16] stellt sich die Frage, inwieweit die leitenden Polizeibeamten rechtsradikale und rassistische Einstellungsmuster im Polizeiapparat und in der Bevölkerung sehen.[17]

Die Frage, ob und in welchem Umfang **fremdenfeindliche Ansichten in der Bevölkerung** verbreitet sind, wird in den Artikeln insgesamt selten diskutiert. Interpretationsversuche kommen fast ausschließlich aus dem Bundeskriminalamt. BKA-Chef Zachert spricht von einem 'latenten Rassismus' in unserer Gesellschaft: "Das kommt aus der Bevölkerung heraus, aus der Mitte der Gesellschaft" (zitiert in: *NP* 8/1993: 430). Deutlich sei dieses Phänomen am Beispiel der fremdenfeindlichen Krawalle in Hoyerswerda 1991 geworden: "Schockierend und alarmierend zugleich war die fremdenfeindliche Grundeinstellung zahlreicher Anwohner (des angegriffenen Ausländerwohnheims in Hoyeswerda; M.W.), die diese Aktionen mit Beifall unterstützten" (Zachert in *DP* 11/1992: 268). Doch Fremdenhaß sei kein typisch deutsches Phänomen (Zachert in *DP* 11/1992: 272). Fremdenfeindliche Übergriffe gäbe es auch in anderen Ländern - so Zacherts Untergebener, der leitende Kriminaldirektor Klink (*DP* 11/1992: 272). Der ehemalige Direktor des LKA NRW Hamacher hält die Mehrheit der Bevölkerung für noch nicht fremdenfeindlich, was aber mit zunehmender "Überfremdung" (*BP* 12/1991: 6) noch geschehen könne. Andere Autoren wehren sich gegen die pauschale Etikettierungen der Deutschen als Rassisten. Millionen von Ausländern in der Republik hätten keine unangenehmen Erlebnisse mit fremdenfeindlichen Deutschen gemacht, meint der Abteilungspräsident im BKA Dieter Walter (*DP* 11/1992: 261). Verantwortlich für die Angriffe auf Ausländer seien nicht die als ausländerfeindlich gebrandmarkten Deutschen, sondern die Politiker, die das grundgesetzlich garantierte Asylrecht über das Wohl der Wohnbevölkerung stellten und den ungehemmten Zustrom nicht in den Griff bekämen (*NP* 10/1992: 559).

Nicht nur die Bevölkerung, sondern auch die Partei der sogenannten Republikaner wird in der Zeitschrift *Die neue Polizei* gegen pauschale Vorwürfe verteidigt, indem der Politik die Schuld an der Entwicklung zugesprochen wird: "Kritiker an der zunehmenden Überfremdung in unserem Land werden als Ausländerhasser und Rassisten beschimpft. Und die Politik stempelt sie flugs zu Verfassungsfeinden, wie die in ihrer Mehrheit um Recht und Ordnung besorgten Mitglieder einer im vergangenen Jahr stark im Aufwärtstrend liegenden rechtsradikalen, wenn auch von Rechtsextremisten unterwanderten Partei, der nicht wenige staatstreue Polizeibeamte angehör(t)en" (*NP* 4/1993: 186).

---

16 Im Zusammenhang mit diesen Ereignissen wurde eine Debatte über die steigenden Flüchtlingszahlen und die Abschaffung des Grundrechts auf politisches Asyl geführt, die 1992/93 ihren Höhepunkt erreichte.

17 Zum Phänomen des Rassismus allgemein siehe Memmi (1992). Zum aktuellen Rassismus und zur Gewaltunterstützung in der bundesdeutschen Bevölkerung siehe Ohlemacher (1993). Ohlemacher vergleicht die Zahlen der fremdenfeindlichen Straftaten und repräsentative Umfragedaten und kommt zu dem Ergebnis, daß sich die Gewalttaten gegen Ausländer und eine ausländerkritische Bevölkerungsmeinung wechselseitig verstärken (1993: 18).

Die Position, es gebe **rassistische und fremdenfeindliche Tendenzen in der Polizei**, wird von keinem Polizeiführer vertreten. Das Problem eines institutionellen Rassismus in der Polizei ist in den Fachorganen (bis zum Ende des Untersuchungszeitraums 1993) insgesamt kein Thema.[18] Zum Skandalon wird die Fremdenfeindlichkeit der Polizei erst Mitte der 90er Jahre. Höhepunkte bildeten die Veröffentlichung eines Berichts der Gefangenenhilfsorganisation amnesty international im Mai 1995[19] und Anfang 1996 das Bekanntwerden einer Studie über Polizei und Fremde, die von der IMK in Auftrag gegeben wurde.[20] Beide Berichte handeln von zahlreichen Übergriffen und fremdenfeindlichen Handlungen, die von Polizisten im Dienst begangen wurden.

Vorwürfe, in der Polizei seien überdurchschnittlich viele Beamte 'rechtslastig', wurden allerdings schon Ende der 80er Jahre laut. Hintergrund waren die Wahlerfolge der

---

18 Eine Ausnahme ist der Aufsatz der Sozialwissenschaftlerin Franzke in der *Kriminalistik*, in dem sie eine nicht repräsentative Untersuchung über Fremdenfeindlichkeit in der Polizei vorstellt (*KR* 10/1993: 615 ff.). Das wichtigste Ergebnis: 44 Prozent der befragten Polizisten würden eine Gesellschaft ohne Ausländer besser gefallen (Franzke *KR* 10/1993: 616 f.).
In den Untersuchungszeitraum fällt die Publikation von Murck, Schmalzl und Zimmermann (Hg., 1993). Die Autoren von der PFA sehen im Einleitungsaufsatz keine Belege für eine Anfälligkeit der Polizei für rechtsextreme Orientierungen (1993: 15).
Ein Nürnberger Interviewter [] thematisierte das Problem, ohne von mir danach befragt worden zu sein. Dies offenbart die Sensitivität gegenüber solchen Vorwürfen. Das Problem sei, so der Befragte, daß manche Beamte häufig mit straffälligen Ausländern zu tun hätten. Die Direktionsleitung müsse hier eingreifen, damit sich in Zirkeln unter den Kollegen nicht fremdenfeindliches Gedankengut entwickle. Generell gelte, je höher der Dienstgrad und damit die Bildung der Beamten sei, desto unwahrscheinlicher sei die Gefahr, daß diese einseitige Ansichten pflegten [].
Rassismus sei kein Thema für die deutsche Polizei, mutmaßt Albrecht Funk; allenfalls sei von "einigen 'faulen' Äpfeln'" (1993b: 34) die Rede. Funk vermutet, daß es sich bei den bekannt gewordenen Übergriffen von Polizeibeamten auf Ausländer nicht um eine Ausnahme, sondern um rassistische Elemente der alltäglichen Polizeikultur handle (1993b: 36 f.).
Neben dieser These von den faulen Äpfeln zählt Jaschke (*SPFA* 1-2/1996: 218) weitere rechtfertigende Argumentationsfiguren auf: Die Relativierungsthese betone, Fremdenfeindlichkeit sei keine spezifische Erscheinungsform bei der Polizei, andere Berufsgruppen seien gleichfalls betroffen. Die Spiegelbild-These behaupte, die Polizei sei ein Abbild der Gesellschaft, von daher nicht mehr oder weniger fremdenfeindlich als die Gesellschaft selbst. Die Manipulations-These halte die Fremdenfeindlichkeit in der Polizei für ein Medien-Konstrukt.
Siehe auch das Schwerpunktheft der Zeitschrift *Bürgerrechte & Polizei (CILIP)* (1/1993) zum Thema 'Rechtsextremismus, Rassismus und polizeiliche Reaktion'.

19 Amnesty international (1995) stellte zwischen Januar 1992 und März 1995 rund 70 Fälle von Mißhandlungen von Ausländern durch deutsche Polizisten fest und erhob in zwei Fällen aufgrund der Schwere der Mihandlungen sogar den Vorwurf der Folter.

20 Der Auftrag an die PFA kam wiederum von der IMK, die nach der Welle der öffentlichen Kritik an den Übergriffen von Polizisten das Thema nicht mehr totschweigen konnte. Genau genommen waren es zwei sozialwissenschaftliche Studien, die von der PFA in Auftrag gegeben worden sind: Bornewasser/Eckert (1995) und Ahlheim/Heger (1995). Bornewasser und Eckert machen weniger eine generelle vorurteilsvolle Einschätzung der Fremden als vielmehr schlechte Arbeitsbedingungen und eine starke Arbeitsunzufriedenheit der Beamten dafür verantwortlich, daß diese "gefährdet sind" (1995: 41), übertrieben hart einzugreifen und fremdenfeindlich zu agieren. Doch selbst wenn Streß, Demotivation und Unterbezahlung für strukturelle Belastungen in der alltäglichen Arbeit der Polizisten sorgen würden, Mißhandlungen von Menschen rechtfertigen diese Faktoren in keinem Fall.
1996 wurden die Ergebnisse beider Studien in der *Schriftenreihe der Polizei-Führungsakademie* veröffentlicht (Ahlheim/Heger in *SPFA* 1-2/1996; Bornewasser/Eckert in *SPFA* 1-2/1996). Über Inhalte und Geschichte der Studie informiert aus Sicht der PFA Murck (*PH* 2/1996: 34). Vgl. Herrnkind (1996: 37). Siehe die *tageszeitung* vom 24. Januar 1996.

'Republikaner' bei Landesparlamentswahlen Ende der 80er, Anfang der 90er Jahre, das Engagement von Polizisten in dieser rechtsradikalen Partei und schließlich Behauptungen, Polizisten und BGS-Angehörige[21] wählten überdurchschnittlich stark diese Partei.[22] In der Mitgliederzeitschrift der GdP wurde das Verhältnis der Gewerkschaft zu dem Teil ihrer Mitglieder, die bei den sogenannten Republikanern engagiert sind, kontrovers diskutiert. Insbesondere ihr Bundesvorsitzender Lutz engagierte sich vehement gegen die 'Republikaner' (*DTP* 4/1989: 27 und *DTP* 6/1989: 8 ff.). Schließlich beschloß die GdP auf ihrem 19. ordentlichen Bundeskongreß (vom 28. bis zum 31. Oktober 1990) eine Unvereinbarkeit von GdP- und 'Republikaner'-Mitgliedschaft (*DTP* 12/1990: 4)[23].

In den (Ende 1994 geführten) Interviews thematisierten Befragte das Problem der mutmaßlichen **rechtsradikalen Affinitäten der Polizisten** []. Bahr widersprach im Interview dem Vorwurf, in der Polizei arbeiteten Menschen mit einer rechtsgerichteten Neigung zu 'Law and order': "Daß Polizisten in ihrer Berufswahl Menschen sind, die einen Beruf zutreten, der mit Ordnung zu tun hat, läßt natürlich den Schluß zu, daß man glaubt, eine bestimmte Berufsgruppe auch mit einer bestimmten ordnungspolitischen Grundeinstellung vor sich zu haben" []. "Aber", fügte Bahr dem gleich hinzu, "die sehr liberale Ausbildung der Polizei und die sehr liberalen Vordenker der Polizei[24] setzen da ein bißchen dagegen" []. Gegen pauschale Vorwürfe der Rechtslastigkeit und der Fremdenfeindlichkeit der Polizeibeamtenschaft möchte sich Bahr auch verwehren: "Also, ich bin sicher, daß, (wenn; M.W.) wir Polizisten wählen lassen würden, daß da nicht unbedingt die konservativen Parteien die vorderste Front hätten. Ich meine CDU jetzt mit konservativer Partei" []. Für Hamacher entbehrt der Vorwurf, viele Polizisten sympathisierten mit den 'Republikanern' jeglicher Grundlage; den Polizeibeamten gar eine heimliche oder offene Sympathie mit den rechtsradikalen Gewalttätern zu unterstellen, grenze an "schizophrene Wirklichkeitsverkennung" (Hamacher in *BP* 12/1991: 6). Ebenso weist Burghard derartige Behauptungen von sich; seiner Ansicht nach hat keine gesellschaftliche Gruppe "(...) in unserem Staat (...) bis heute eine derart umfassende 'staatsbürgerliche Bildung' erfahren wie die Polizei" (*KR* 7/1989: 387). Eine zwiespältige Argumentation verfolgt ein anonymer Autor in der Zeitschrift *Die neue Polizei*. Einerseits bestreitet er, daß die Mehrheit der Polizeibeamten eine rechtsradikale Gesinnung hätten; andererseits hält er das gute Abschneiden der Republikaner bei der Wahl zum Berliner Abgeordnetenhaus Anfang 1989 für einen Denkzettel, um auf die Unzufriedenheit der Polizisten hinsichtlich der, wie der Autor meint, katastrophalen Arbeitsbedingungen und der miserablen Bezahlung hinzuweisen (*NP* 7/1989: 322). Ähnlich argumentiert Berndt, der allerdings nicht verneint, daß "eine bestimmte Anzahl von Kollegen" (*BP* 3/1990: 35) die

---

21 Vgl. Diederichs (1994c: 35).

22 In CILIP (1989: 70 f.) wird eine repräsentative Umfrage des Wickert-Instituts zitiert. Nach dieser Befragung von 1170 Polizisten wählen fünf Prozent die 'Republikaner', 35 Prozent votieren für die CDU, 29 Prozent für die SPD, und 27 Prozent verweigern die Antwort. Die Frage, wen die restlichen vier Prozent wählen, wird in dem Artikel nicht beantwortet.

23 Der Landesvorsitzende der DPolG in Hamburg Friederich lehnt einen solchen Unvereinbarkeitsbeschluß für seine Gewerkschaft ab (*PS* 5/1989: 106). Die AG Bürgerrechte vermutet, daß aufgrund der strikten 'Law and order'-Positionen dieser Berufsvertretung davon auszugehen sei, daß mit den 'Republikanern' sympathisierende Polizisten ihre berufspolitische Heimat in der DPolG hätten (CILIP 1989a: 75).

24 Bahr versteht sich wohl selbst auch als einer dieser Vordenker.

'Republikaner' gewählt hätten; er interpretiert dies als ein Indiz für die Unzufriedenheit der Polizisten mit ihrer beruflichen Situation.

Die Wahlerfolge rechtsradikaler Parteien werden somit als polizeipolitisches Drohmittel instrumentalisiert, um berufsbezogene Forderungen nach mehr Gehalt, besseren Aufstiegsmöglichkeiten und weiteren sozialen Verbesserungen zu begründen (CILIP 1989a: 76).

Ebenfalls zu berufspolitischen Zwecken wird das Versagen der Polizei in der Bekämpfung rechtsradikaler Krawalle instrumentalisiert, wie das Beispiel der Deutschen Polizeigewerkschaft im Beamtenbund verdeutlicht. Diese Politik der DPolG hat allerdings eine kleine Vorgeschichte: Ende 1992 ist im Mitgliederorgan der DPolG, dem *Polizeispiegel*, ein plötzlicher Meinungsumschwung zu registrieren. Vor den Ereignissen in Rostock im August 1992 wurde in den Artikeln der Gewerkschaftsfunktionäre vehement der Asylmißbrauch gescholten.[25] Angesichts der Angst vor Überfremdung, der Explosion der Wohnungsmieten und der zunehmenden Konkurrenz am Arbeitsmarkt wurde das Horrorszenario einer von Flüchtlingen überfluteten Republik an die Wand gemalt und Verständnis für Aktionen der fremdenfeindlichen Jugendlichen und die Anwohner von Ausländerheimen geäußert. Nach Rostock schwenkten die Autoren auf eine andere Argumentationslinie um; es wurde nach dem starken Staat, einer harten und konsequenten Bestrafung der rechten Gewalttäter gerufen.

Aus drei Gründen erscheint diese Wende plausibel: Erstens könnte der allgemeine Stimmungswandel in der Öffentlichkeit, angestoßen von den 'Lichterketten'[26] und der Bestürzung in den Medien über die Ereignisse von Rostock, die DPolG dazu veranlaßt haben, sich nicht gegen die herrschende öffentliche Meinung zu stellen. Die DPolG will mit ihren Forderungen politikfähig bleiben und ihren Einfluß sichern; fremdenfeindliche Äußerungen würden sie politisch in der 'rechten Ecke' isolieren. Zweitens ist die konsequente Verfolgung von privater Gewalt jeden Typs kein Widerspruch zum 'Law and order'-Konzept einer rechtsgerichteten Gewerkschaft. Drittens kann diese 'Wende', wie oben schon erwähnt, der gewerkschaftlichen Interessenpolitik dienen: Die DPolG instrumentalisiert beispielsweise das Polizeidesaster von Rostock, um ihren Forderung nach verbesserter Ausrüstung (unter anderem nach Gummigeschossen[27]), nach mehr Personal und nach Kompetenzausweitungen

---

25 In der Mitgliederzeitschrift der GdP *Deutsche Polizei* findet nach dem Polizeidebakel in Rostock-Lichtenhagen August 1992 eine intensive (Leserbrief-)Diskussion über Fremdenfeindlichkeit und die Ausländerpolitik statt. Wie in der Öffentlichkeit auch bewegt sich die Debatte zwischen den Positionen 'Sozialleistungsbetrug durch Scheinasylanten' (Komorr in *DTP* 9/1993: 38) und 'Verständnis für Wirtschaftsflüchtlinge, die auf ein besseres Leben hoffen' (Lutz in *DTP* 11/1991: 8).

26 Lichterketten wurden nach den Ereignissen von Rostock 1992 in vielen deutschen Großstädten veranstaltet. Hundertausende Menschen gingen abends auf die Straßen, bildeten Menschenketten und führten brennende Kerzen mit sich, um so gegen Fremdenhaß und Gewalt gegen Ausländer zu protestieren.

27 Siehe Kapitel VII, Abschnitt 1.1.

Nachdruck zu verleihen, damit in Zukunft rechte Straftäter - in den Augen der Funktionäre - effektiver bekämpft werden können.[28]

## 2 Polizeiphilosophische Argumentationsfiguren

### 2.1 Der Verlauf des Diskurses

Nochmals möchte ich wiederholen[29]: In den Jahren nach den Protesten anläßlich des Tschernobyl-Unglücks 1986 erlebte die Diskussion über die Standortbestimmung der Polizei ein signifikantes Hoch. Diese Debatte wurde expressis verbis unter den Etiketten 'Polizeiphilosophie' und 'Polizeitheorie' geführt.[30] Noch zu Beginn des Untersuchungszeitraums Ende der 80er Jahre wurde der **Bedarf an einer 'Theorie'** immer wieder konstatiert (Ahlf in *DP* 5/1989: 110; Bahr in *SPFA* 4/1989: 107; Kube in *KR* 5/1989: 303; Trum in *SPFA* 1/1990: 131) - insbesondere von wissenschaftlich (vor-)gebildeten Polizeiführern, nicht aber von Polizisten im mittleren oder gehobenen Dienst.[31]

Zwar mag der Diskurs über eine Polizeiphilosophie teilweise trivial und oberflächlich wirken, der Jargon ist indes akademisch geprägt. Dies wird wiederum kritisch beäugt; beispielsweise wird befürchtet, daß die Debatte zu einer rein akademischen Angelegenheit mit wenig praktischem Nutzen verkommen könnte (Weiß in *KR* 4/1989: 210). Sie dürfe nicht - wie der (damalige) Inspekteur der Bereitschaftspolizeien der Länder Welter es ausdrückt - "'modernistisches Geschwafel'" sein (1988: 227).[32]

Im Verlauf der Debatte wurde das polizeiliche Selbstverständnis stärker verfassungs- und bürgerzentriert ausgerichtet.[33] Anfang der 90er Jahre ebbte der polizeiphilosophische Diskurs merklich ab. Viele der einst aktiven Diskutanten, wie Stümper, Hübner, Gintzel, Berndt,

---

28 Außerdem wurde auch das politische Ziel der Stigmatisierungskampagne gegen Flüchtlinge erreicht: die faktische Abschaffung des Asylgrundrechts durch die Grundgesetzänderung des Bundestages im Mai 1993. Möglich wurde diese durch die politische Kursänderung der SPD just zum Zeitpunkt der Rostocker Krawalle.

29 Siehe Kapitel IV, Abschnitt 2.4 und 3.

30 Zentral für die Debatte sind die drei PFA-Schlußberichte der Arbeitstagungen zum Thema 'Polizei im demokratischen Verfassungsstaat': 'Soziale Konflikte und Arbeitskampf' (Polizei-Führungsakademie 1986a), 'Bürgerrechte und Staatsgewalt' (Polizei-Führungsakademie 1987a) und 'Freiheit und Sicherheit im Konflikt' (Polizei-Führungsakademie 1988).

31 Deshalb finden sich in den beiden Gewerkschaftsblättern, die insbesondere für die Masse der Mitglieder (das ist der mittlere und gehobene Dienst) schreiben, jeweils nur ein Text, der explizit Stellung zur Debatte über eine Polizeiphilosophie nimmt (Meier-Welser in *DTP* 7/1990: 17 ff.; Gregg in *PS* 7-8/1989: 147 f.). Spitzenfunktionäre der Berufsvertretungen nahmen indes an einem Seminar der PFA zu Fragen der Standortbestimmung der Polizei und der Polizeiphilosophie teil (siehe Polizei-Führungsakademie (Hg.) 1988).

32 Wie nahe sozialwissenschaftlicher Jargon und 'modernistisches Geschwafel' zusammenliegen können, zeigt das Buch des ehemaligen Polizisten und heutigen Innenpolitikers Hildebrandt (1990) über eine Organisationsphilosophie der Polizei.

33 Siehe Kapitel IV. Der elaborierteste Ansatz in dieser Diskussion, die 'Neue Polizeiphilosophie' von Gintzel und Möllers (*DP* 1/1987), wurde bereits in Kapitel III, Abschnitt 5 vorgestellt. Siehe auch unten: Abschnitt 2.3.

befinden sich heute im Ruhestand. Für die Diskussion weichenstellende Artikel kommen in den letzten Jahren des Untersuchungszeitraums nicht mehr vor.

## 2.2 Funktionen der Polizeiphilosophie

Zwei elementare Funktionen hat eine Polizeiphilosophie.[34] Die erste betrifft die **Handlungsorientierung** der Polizei. Eine Polizeiphilosophie wird da benötigt, wo der Polizei verschiedene Handlungoptionen offenstehen. Polizeiphilosophie soll Orientierung bei der Nutzung von Handlungsspielräumen geben, über die sowohl die Polizeiführer als auch die eingesetzten Beamten verfügen.[35] Um Spielräume zu nutzen, werden klare Wertvorstellungen und Leitbilder benötigt (Ahlf in *DP* 5/1989: 112).[36] Darüberhinaus stiftet eine Polizeiphilosophie der Polizeiarbeit Sinn und motiviert so die Mitarbeiter. Denn: "Ohne Seele läuft der Laden nicht" (Kube in *DP* 5/1990: 97). Aus diesem Grund hält Trum auch eine stärkere Thematisierung des polizeilichen Rollenverständnisses in der Aus- und Fortbildung für wünschenswert (*SPFA* 1/1990: 131). Eine Standortbestimmung verschafft der Polizei Selbstvertrauen in situationsoffenen Handlungsfeldern; ethische Reflexionen sollen "Selbstvertrauen durch eigene Handlungsgewißheit" vermitteln (Morié/Bensch in *BP* 7/1993: 318). Das gilt insbesondere im Bereich von Protest policing. Nach Ansicht Bahrs ist das polizeiliche Rollenverständnis basal für eine erfolgreiche Einsatzbewältigung [].

In dem letztgenannten Argument wird die zweite Begründungslinie schon angedeutet: Eine Polizeiphilosophie soll nicht nur nach innen, sondern nach außen wirken. Sie soll nicht nur der Handlungsanleitung von Polizisten und Polizeiführern, sondern auch der **Legitimation gegenüber Dritten**, zumeist gegenüber der Öffentlichkeit, dienen: "(...) der Aspekt der Leitidee zielt auf das Problem der Vermittelbarkeit von polizeilichen Maßnahmen vor dem Hintergrund gewandelter (Rechts-)Anschauungen (...)" (Dautert in *SPFA* 4/1989: 50). Der gesellschaftliche Wertewandel erfordert von der Polizei besondere Anstrengungen zur Deckung des Legitimitätsbedarfs: Polizeiliches Handeln sei einer "(...) kritischen, zuweilen nicht sachgerechten und emotionalen Beurteilung unterworfen. (...) So erscheint es zumindest vorteilhaft, wenn nicht gar unerläßlich, die polizeiliche Aufgabenerfüllung unter eine Leitidee zu stellen, die mehr beinhaltet, als lediglich die formal-juristische Anwendung des Rechts" (Dautert in *SPFA* 4/1989: 49).

Die Außenorientierung und -wirkung der Polizeiphilosophie soll in den folgenden Abschnitten im Vordergrund stehen. Die (Neu-)Definition des Verhältnisses der Polizei zu ihrer Umwelt ist ein zentraler Topos in der Polizeiphilosophie-Debatte. Dabei zeigt sich, daß

---

34 Siehe auch Kapitel IV, Abschnitt 2.4.

35 Siehe Kapitel VII, Abschnitt 5.

36 Dies gilt nach Ansicht Kubes insbesondere im präventiven Bereich: "Da das Verhalten der Polizei im repressiven Bereich hinsichtlich Eingriffsvoraussetzungen, Eingriffstiefe und Eingriffsnorm weitgehend durch materielles und formelles Strafrecht, Beamtenrecht und natürlich auch Verfassungsrecht festgelegt bzw. begrenzt ist, ist vor allem das Selbstverständnis der Polizei im Rahmen der präventiven Verbrechensbekämpfung von Bedeutung" (Kube in *KR* 6/1988: 299).

der introspektive Diskurs in die Deutung der Umwelt eingebettet ist, daß Polizeiphilosophie und Gesellschaftsdiagnose miteinander verschränkt sind.

Die Polizei versucht, im Koordinatengefüge von Politik, Öffentlichkeit, Staat und Gesellschaft Position zu beziehen. Diese 'Instanzen' müssen hier weniger als kollektive Akteure, denn vielmehr als Bezugssysteme für das polizeiliche Selbstverständnis verstanden werden. Sie lassen sich auch nicht ohne weiteres trennen: Daß Politik (damit sind im folgenden die regierenden Politiker gemeint) und Staat sich teilweise decken, ist selbstredend; ebenso ist 'die' Gesellschaft nicht klar von 'der' Öffentlichkeit zu trennen. Überdies dürfen Öffentlichkeit, Gesellschaft, Staat und Politik natürlich nicht als monolithische Blöcke begriffen werden; manche gesellschaftlichen Gruppen sympathisieren mit der regierenden Politik, andere opponieren dagegen. Diese Differenzierungen werden hier weitgehend ausgeklammert; im Vordergrund soll die generelle Ausrichtung der Polizeiphilosophie auf diese 'Bezugsinstanzen' stehen.

Um ihre Position in diesem Gefüge zu bestimmen, muß die Polizei ihr Verhältnis zu den einzelnen Instanzen klären.[37] Eine entscheidende Frage in diesem Klärungsprozeß ist, bei wem die Polizei legitimatorischen Rückhalt sucht. Polizeiliches Handeln braucht, um effektiv zu sein, einen gewissen Fundus an Legitimität und Akzeptanz. Legitimität wirkt auch nach innen effektivierend, denn stiftet den Mitarbeitern in der Organisation Sinn und motiviert sie zu höherer Leistungsbereitschaft.

Die Frage, woher diese Legitimitätsgeltung kommt, mag zweitrangig sein. Wiederum kann die Metapher von einem Legitimitätskonto[38] nützlich sein, um die Zusammenhänge besser zu verstehen: Für die Polizei ist ein möglichst hoher Kontostand wünschenswert. Wichtiger ist allerdings das grundsätzliche Ziel, das Konto überhaupt im Plusbereich zu halten. Denn ohne Legitimität und Akzeptanz wird polizeiliches Handeln ineffektiv. Wenn die Polizei keine praktische und ideelle Unterstützung findet, dann sie muß gegen viele Indifferente oder gar Gegner arbeiten, was sie Kraft und Motivation kostet. Zollt beispielsweise die Politik der Polizei genug Anerkennung, sieht sich die Polizei weniger auf die öffentliche Meinung angewiesen.

Das muß allerdings nicht heißen, daß die Polizei nur auf eine Bezugsinstanz fixiert ist und nur dort 'Pluspunkte' sammeln will. Es kommt auf das Mischungsverhältnis und auf die Schwerpunktsetzung an, also auf die Frage, welche Bezugsinstanz Priorität für die Polizei besitzt. Definiert sie sich als eine Staatspolizei, die dem Staat zu dienen hat, dann sind für sie die Einbettung in die Gesellschaft und die Zufriedenheit der Bürger zweitrangig.

Die Standortbestimmung der Polizei ist allerdings mit strukturellen Dilemmata verbunden, die im Polizeidiskurs auch thematisiert werden.

---

37 Das Verhältnis der Polizei zu einer Bezugsinstanz kann durchaus ambivalent sein, wie das Dilemma polizeilichen Handelns zwischen Freiheit und Sicherheit zeigt. Siehe unten: Abschnitt 2.4.

38 Siehe Kapitel IV, Abschnitt 3, Fußnote 52.

## 2.3 Das Verhältnis der Polizei zu Staat und Gesellschaft

Ein strukturelles Dilemma polizeilicher Positionsbestimmung ist im Spannungsverhältnis zwischen Staat und Gesellschaft, zwischen politischer Zentralgewalt und den Bürgern begründet (vgl. Murck in *SPFA* 4/1989: 84). Dieses Dilemma kann mit dem Gegensatzpaar 'Staatszentriertheit versus Bürgerzentriertheit' ausgedrückt werden. Diese Begriffe charakterisieren im Kern auch die Unterscheidung von Staats- und Bürgerpolizei.[39]

Die Deutung der Umwelt und die Selbstdefinition hängen wie gesagt zusammen. Beispielsweise schafft eine pessimistische Gesellschaftsdiagnose, wie sie in der These vom Werteverfall zum Ausdruck kommt, keine Voraussetzung für eine positive Identifikation mit der Gesellschaft. Infolgedessen liegt es nahe, daß eher das traditionell etatistische Legitimationsangebot angenommen wird (vgl. Bahr *BP* 3/1989: 87): Der Zweck einer 'Polizei des Staates' ist der Schutz der staatlichen Ordnung.

Wenden sich Beamte stärker Bürgerinteressen zu, unterstreichen sie die Bedeutung der Grundrechte in der Verfassung, dann ist deren Position tendenziell bürgerpolizeilich zu nennen. In diese bürgerzentrierte Richtung entwickelte sich der polizeiphilosophische Trend in den Jahren 1960 bis 1990[40]: "In der unter dem Stichwort 'Polizeitheorie' laufenden aktuellen Diskussion über die angestrebten Veränderungen des Berufsbildes (...) ist der Schutz der Grundrechte - auch und gerade gegenüber 'Staatszwecken' - der rote Faden in der Argumentationslinie" (Murck in *SPFA* 4/1989: 84). Im Vergleich zu den 60er Jahren finden sich kaum noch verklärende 'Lobgesänge' auf die Erfindung des Staates. Kritisiert wird allerdings die schwindende Staatsautorität bei den Bürgern: Politiker ließen es zu, "(...) daß der Staat als klassisches Ordnungsinstrument von Minderheiten immer wieder in Frage gestellt wurde" (*BP* 6-7/1991: 130). Obwohl der Diskurs insgesamt stärker bürgerpolizelich ausgerichtet ist, soll und kann die Nähe der Polizei zum Staat nicht geleugnet werden. Denn die Polizei ist staatlich und vollzieht die Gesetze des Staates (vgl. *NP* 4/1993: 246). Diese Staatsnähe der Polizei kommt auch in der **These von der Polizei als Personifikation des Staates** zum Ausdruck. Diese Argumentationsfigur ist weit verbreitet und existierte schon in den Statements der 'staatspolizeilichen Traditionalisten' in den 60er Jahren.[41] Im Laufe der Zeit (seit 1960) hat die These mehrere Varationen angenommen. Ihre 'ursprüngliche' Form lautet, die Polizei und die Polizeibeamten verkörperten den Staat: "Da die Polizei wie kaum eine andere öffentliche Einrichtung 'den Staat' im Alltagsleben der Bürger repräsentiert, steht ihr Handeln zudem unter einer großen Verantwortung für das allgemeine Verhältnis von Bürger und Staat" (Murck in *DP* 2/1989: 27). An dem Verhalten der Polizisten werde die Verständigungsbereitschaft und die Integrationsfähigkeit des Staates gemessen (AK II 1987:

---

39 Siehe Kapitel IV, Abschnitt 1.

40 Siehe Kapitel IV, Abschnitt 2.4 und 3.

41 Siehe Kapitel IV, Abschnitt 2.1. Folgende Zitate belegen die Beliebtheit dieser Argumentationsfigur im Polizeidiskurs der letzten drei Jahrzehnte (vgl. Winter 1991): Der Polizeibeamte sei die "Verkörperung des Staates" (Arens in *DP* 7/1968: 201). Die Polizei als "maßgeblicher Repräsentant unmittelbarer Staatsgewalt" sei "sozusagen die personifizierte Staatsmacht" (Dommanschk in *DP* 2/1984: 38). "Der Polizeibeamte verkörpert sichtbar öffentliche Gewalt" (Gintzel/Möllers in *DP* 1/1987: 23).

29). Eine leichte Modifikation wird in der Formel von der Polizei als "Verkörperung des Gewaltmonopols" ausgedrückt (Pfeiffer in *BP* 1-2/1991: 6) []. Neben diesen eher 'klassischen' Formen gibt es noch weitere Spielarten der These, wie die von der Verkörperung der staatlich gewährten Sicherheit im Polizisten: "Der Polizist ist die sichtbare Sicherheit, die der Staat für uns leistet" (*NP* 1/1993: 59).

Wie die Polizei den Staat verkörpert, so personifiziert der einzelne Beamte die Institution Polizei: Dem Polizisten müsse klar sein, mahnt Berndt, daß er durch seine Persönlichkeit und sein Handeln das abstrakte und anonyme "Gebilde" (*BP* 3/1990: 37) Polizei repräsentiere. Demgemäß lautet auch das Leitmotiv einer Imagekampagne der bayerischen Polizei, das die Person des Polizisten in den Vordergrund der Imagebildung rücken will[42]: "Am wichtigsten jedoch ist es, daß es uns gelingt, das unpersönliche Instrument staatlicher Gewalt - die Polizei - in viele sympathische Polizisten aufzulösen, die vom Bürger aus einer gewissen respektvollen Distanz erlebt werden" (*NP* 1/1993: 59). Die Polizisten müßten wiederum für ihre zusätzliche neue Rolle als "Polizei-Kommunikator" (*NP* 1/1993: 59) begeistert werden.

Für den Bereich des Protest policing wird die Staatspersonifikations-These ebenfalls angewandt: Die Art, wie die Polizei mit den Demonstranten und Gewalttätern umgehe, bestimme - so Bahr (*BP* 3/1989: 89) - das Bild der Inneren Sicherheit und habe maßgeblichen Einfluß auf den inneren Frieden: "Die Polizei prägt durch ihr Einsatzverhalten im Demonstrationsgeschehen das Bild des Staates (...)" (PDV 100: 3.4.1.7.: 44). Insbesondere für die militanten Protestierenden bilde die Polizei das sichtbare und angreifbare Bild des Staates, meinte ein Befragter aus Düsseldorf []. Oft sähen die Demonstranten die Polizei - behauptete Bahr - als den "verkörperten Machtträger" [] einer Ordnung, die sie nicht akzeptieren wollten. Hier ergibt sich für die Polizei ein Dilemma zwischen der proklamierten Bürgernähe und den gegen Bürger gerichteten Eingriffsmaßnahmen: "Sie (die Polizei; M.W.) repräsentiert den Staat an der Nahtstelle des Konflikts unmittelbar und für jedermann sichtbar. Hieraus ergeben sich elementar die größten Irritationen für die Polizei, die im letzten Jahrzehnt besonders auf Bürgernähe 'getrimmt' worden ist" (Bernt/Kuhleber in *DP* 9/1991: 220).

Unterstellt man eine Polarität zwischen Staat und Polizei im klassisch liberalen Sinne, dann steht das nächste Argumentationsmuster in einem gewissen Gegensatz zur Staatspersonifikations-These: Die Polizei will integraler **Bestandteil der Gesellschaft** sein (zum Beispiel: Bahr in *SPFA* 4/1989: 114). Die Integration der Polizei in die Gesellschaft ist ein typisches bürgerpolizeiliches Postulat. Die Politik tritt als Bezugspunkt etwas zurück; es entsteht damit eine neue Unmittelbarkeit zwischen Polizei und Bürger. Die Ausrichtung auf die Grundrechte der Bürger, die in der Verfassung verankert sind, ist Ausdruck dieses Integrationswillens (siehe unten: Stichwort Verfassungslegalismus). Die Polizei sieht sich verstärkt vom Vertrauen der Bevölkerung abhängig. Deren Akzeptanz und Unterstützung gibt der Polizei Legitimitätsgeltung und damit Existenzberechtigung.

Der Wunsch, die Polizei stärker in die Gesellschaft einzubinden, geht einher mit ihren Bestrebungen nach mehr Autonomie gegenüber der Politik. Einerseits sucht die Polizei mehr Distanz von der Politik, gleichzeitig strebt sie an, die Distanz zu den Bürgern zu verringern.

---

42 Siehe unten: Abschnitt 2.5, Fußnote 92.

Das muß nicht heißen, daß die Polizei sich von der Politik gänzlich abkoppeln will. Sie sucht vielmehr eine zusätzliche Bezugsinstanz neben Staat und Politik, von der sie Sinn und Legitimität erhält: "Der Auftrag kann nur erfüllt werden, wenn die Polizei als Teil der Gesellschaft einerseits nicht Staat im Staate ist und andererseits sich mit den Staatszielen und der Staatsidee identifiziert" (Berndt in *BP* 2/1989: 29; siehe auch Gerbert in *SPFA* 2/1991: 15).

Die folgenden drei Argumentationsfiguren des Polizeidiskurses sind eher als staatszentriert zu charakterisieren.

Die **Verfassungsmilitanz-These** besagt, daß die Demokratie in Deutschland eine wehrhafte[43] sei (Ahlf in *DP* 5/1989: 116). Die 'freiheitliche demokratische Grundordnung'[44] müsse gegen ihre Feinde verteidigt werden: "Keine Freiheit für die Feinde der Freiheit" [] heiße die Devise; der Staat müsse ein starker Staat sein, um die Freiheit zu schützen. Aus diesem Statement eines Nürnberger Befragten kommt die Staatszentriertheit dieser Argumentationsfigur zum Ausdruck: Weniger die demokratischen Verfahrensweisen, die Partizipationschancen der Bürger, sondern vielmehr die staatlich-exekutiven Strukturen sollen verteidigt werden.[45]

Die Argumentationsfigur von der Verfassungsmilitanz findet sich in den Dokumenten des Untersuchungszeitraums nicht mehr so häufig. Höhepunkt dieser These war die zweite Hälfte der 70er Jahre, die von Angriffen linksradikaler Terroristen auf Repräsentanten des Staates geprägt worden ist. Die Funktion der Verfassungsmilitanz-These liegt in der ideologischen Abwehr von extremistischen Angriffen (Winter 1991: Kapitel VII, Abschnitt 3).

Die **Totalitarismus-These** ist von der Verfassungsmilitanz-These nicht zu trennen.[46] Beide Argumentationsfiguren thematisieren die Bedrohung des Systems durch den politischen Extremismus. Gefahr drohe der Republik demnach von beiden extremen Polen des politischen Spektrums - von links wie von rechts. Die Totalitarismus-These schert den links- und den rechtsradikalen Protest über einen Kamm. Sie verdeckt Unterschiede, indem sie politische Positionen einebnet: Links wird in seinem Bedrohungspotential mit rechts gleichgesetzt; strukturelle Unterschiede zwischen links und rechts werden ausgeklammert. Der Extremismus generell und weniger die spezifischen politischen Inhalte stellen demnach eine Gefahr für Demokratie und Staat dar.

---

43 Gemäß der herrschenden Rechtsprechung ist das Konzept der wehrhaften Demokratie in den Artikeln 5 III, 9 II, 18, 21 II, 79 III des Grundgesetzes verankert (Jaschke 1991: 13 f.).

44 Wörtlich im Grundgesetz in den Artikeln 10 II, 18, 21 II, 87 a IV, 91 I genannt.

45 Süß hat sich ausführlich mit dem Konzept der streitbaren Demokratie beschäftigt (1984: 282 ff.). Seine These ist: Diese Verfassungsmilitanz, wie er es nennt, ist eng mit einem exekutiv-staatlichen Führungsanspruch verbunden.
Gemäß Jaschke (1991) beruht das Konzept der streitbaren Demokratie auf zwei (konservativ-reaktionären) Orientierungsmustern: auf der Tradition des Antikommunismus' und auf der Definition des Politischen bei Carl Schmitt, der Freund-Feind-Unterscheidung (Jaschke 1991: 62). Vgl. Schmitt (1991).

46 Der Bürgerrechtler Seifert sieht im Begriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung eine "Form der doppelten innerstaatlichen Feinderklärung" (1991: 359) gegen Verfassungsfeinde von links und rechts.

Mit der Totalitarismus-These ist das Argument 'Weimar' der Verfassungsmilitanz-These unmittelbar verbunden []: Die Weimarer Republik habe damals ihren Zerstörern legal zur Macht verholfen. Die Angriffe auf die Demokratie von links und rechts hätten die erste deutsche Republik zerstört, wie sie auch heute die Bundesrepublik bedrohten. Diese Argumentsfigur gilt als historische Untermauerung der Verfassungsmilitanz-These[47]: Die wehrhafte Demokratie des Grundgesetzes habe aus der Geschichte gelernt und versuche zu verhindern, daß der Staat zum Spielball extremistischer Kräfte - sowohl von links als auch von rechts - verkomme.

Das **Neutralitäts-Postulat** ist nicht mehr so eindeutig zwischen den Polen 'Staats- versus Gesellschaftszentriertheit' zu verorten. Verlangt wird, daß die Polizei "unparteiische Hüterin des Rechts" bleiben müsse (PDV 100: 3.4.1.: 4; Bahr in *BP* 3/1989: 89). Die Polizei dürfe ihre Entscheidungen und Maßnahmen nicht von dem Ergebnis der inhaltlichen Bewertung politischer Überzeugungen abhängig machen (Friedrich in *DP* 1/1989: 16).

Wenn die Polizei für sich Neutralität reklamiert, dann versucht sie, sich über gesellschaftliche Konflikte zu stellen. Kombiniert mit einer Überhöhung des Staates und seiner Gesetze über gesellschaftliche Belange besitzt das Neutralitäts-Postulat staatspolizeiliche Konnotationen. Es kann aber auch als Distanzierung von der regierenden Politik verstanden werden, für deren Interessen sich die Polizei nicht instrumentalisieren lassen will.

In Kapitel VIII (insbesondere Abschnitt 2.1) wurde bereits das Neutralitäts-Postulat in der Einsatzphilosophie erörtert. Die Polizei habe dafür zu sorgen, daß Minderheiten, ob die einzelnen Beamten ihre politischen Forderungen teilten oder nicht, in der Lage seien, ihre Meinungsbildungsprozesse durchzuführen (Olszewski in *DTP* 5/1989: 6). Unmittelbare Bedeutung erhält das Neutralitäts-Postulat im Arbeitskampf und in Auseinandersetzungen zwischen linken und rechten Protestierenden. Insbesondere bei Links-Rechts-Konfrontationen stellt sich die Frage, auf welcher Seite sich die Polizei selbst stehen sieht. Hier kann man auch erkennen, wie stark polizeiphilosophische und einsatzphilosophische Argumentationsfiguren miteinander verflochten sind. Denn das Neutralitäts-Postulat meint in erster Linie politische Neutralität im Protest policing: Die Polizei dürfe und könne aufgrund ihrer rechtlichen Programmierung keine Unterschiede zwischen ihrem linken und rechten Gegenüber machen (siehe Heinsen 1993c: 68).[48]

Ein zentraler Punkt im Verhältnis der Polizei zum Staat ist ihre **Einstellung zur Verfassung und den Gesetzen**. Wie in Kapitel IV, Abschnitt 1 ausgeführt, konzentriert sich der Typus 'Staatspolizei' auf die Durchsetzung einfacher Gesetze, der Typus 'Bürgerpolizei' ist stärker auf die Beachtung der Grundrechte ausgerichtet. Eine derartige Orientierung an den Grundrechten und an die Verfassung zieht sich wie eine roter Faden durch die Polizeiphilosophie-Diskussion Ende der 80er Jahre.

---

47 Zur Gleichsetzung von linken und rechten Gewalttätern in der polizeilichen Protestdiagnose siehe Kapitel VIII, Abschnitt 1.4.

48 Zum Vorwurf der 'Rechts- beziehungsweise Linksblindheit' der Polizei siehe Kapitel VIII, Abschnitt 2.5.3.

Ein zentraler Markstein auf diesem Weg stellt der **Brokdorf-Beschluß des BVerfG** dar, der nicht nur auf der Ebene der Einsatzphilosophie[49], sondern auch dem Gebiet der Polizeiphilosophie weichenstellend ist. Der Beschluß gibt der Polizeiführung nicht nur eine Richtlinie für ein grundrechtsfreundliches Protest policing vor, sondern er dient auch der polizeilichen Positionbestimmung im Protestgeschehen. Darüber hinaus hat er maßgebend das generelle Rollenverständnis der Polizei in Staat und Gesellschaft geprägt. Brokdorf mache im Kern die Philosophie der Polizei sehr deutlich, erklärte Bahr; die Rolle der Polizei bestehe in der Verwirklichung des Protests - auch von Minderheiten, die dank dieser grundrechtsfreundlichen Ausrichtung eine Chance erhielten, zur Mehrheit zu werden [].

Die Frage, wer nun den Ausschlag für die grundrechts- und bürgernahe Auslegung der Polizeikonzeption gab, der Brokdorf-Beschluß oder die Diskutanten in der Polizei selbst, kann nicht exakt beantwortet werden. Erstaunlich ist, wie offensiv der Brokdorf-Beschluß im Polizeidiskurs präsentiert und als Leitbestimmung in der Fachöffentlichkeit aufgenommen wurde. Der Durchbruch zu einem polizeilichen Rollenverständnis, das auf die Grundrechte und Werte in der Verfassung setzt, fand allerdings erst im Gefolge der Tschernobyl-Proteste statt.[50]

Die starke Bezugnahme auf die Verfassung soll als **Verfassungslegalismus** bezeichnet werden. Immer wieder wird die Bedeutung der Verfassung als Richtschnur polizeilichen Handelns hervorgehoben (Berndt in *BP* 2/1989: 29; Bahr in *BP* 3/1989: 87 und in *SPFA* 4/1989: 116). Die "Wertentscheidungen der Verfassung" (Gintzel in *BP* 8-9/1991: 25), die Menschenwürde (Kube in *DP* 5/1990: 99) und die Grundrechte sollten beim konkreten Gesetzesvollzug stets mitberücksichtigt werden (Ahlf in *DP* 5/1989: 119). Lisken bezeichnete die Verfassung als "Maßstab unseres polizeilichen Tuns" []. Mit Kniesel (*BP* 12/1987: 37) nennt Berndt die Wertentscheidungen des Grundgesetzes das "Substrat einer Polizeitheorie" (*BP* 3/1990: 33), doch das Primat der Verfassung und der Gesetze allein begründet nach seiner Ansicht nach noch keine Polizeiphilosophie (*BP* 3/1990: 33). Auch Ahlf, Professor an der Bundesfachhochschule für öffentliche Verwaltung, Abteilung 'Kriminalpolizei beim BKA', hält diesen Versuch, die Polizeiphilosophie aus der Werteordnung des Grundgesetzes zu entwickeln, für eine "Selbstverständlichkeit" (*DP* 5/1989: 110) und angesichts der Artikel 1 III und 20 III GG auch nicht sonderlich originell; gleichwohl ist auch für ihn die Verfassung das zentrale Element in der polizeilichen Positionsbestimmung.

In der praktischen Anwendung des Verfassungslegalismus' spielt das **Verhältnismäßigkeitsprinzip** eine entscheidende Rolle. Das Verhältnismäßigkeitsprinzip, das in der Rechtsprechung des BVerfG aus den Grundrechten entwickelt wurde, verbietet ungeeignete, unnötige und übermäßige, also unzumutbare Maßnahmen des Staates zur Erreichung seiner Zwecke. Es intendiere - argumentiert Kniesel - die "Mäßigung der Staatsgewalt" (*DP* 6/1989: 181) und damit den Schutz der Grundrechte des Bürgers vor unverhältnismäßigen Eingriffen des Staates. Aus diesem Grund begreift Kniesel das Verhältnismäßigkeitsprinzip als das "Konzentrat der Grundrechte" (*DP* 6/1989: 183).

---

49 Siehe Kapitel VIII, Abschnitt 2.1.

50 Siehe Kapitel IV, Abschnitt 2.4 und 3.

Auf der einen Seite gewinnt die Polizei mit Hilfe dieses in der Verfassungsrechtslehre anerkannten Prinzips gegenüber dem Gesetzgeber, den Gerichten, aber auch gegenüber den Protestierenden politisch relevanten Interpretations- und Handlungsspielraum. Das Verhältnismäßigkeitsprinzip gibt der Polizei eine (weiche) Regel[51] zur Hand, wie sie ihre Spielräume nutzen kann - und auch nutzen muß. Es verschafft der Polizei also nicht nur Spielraum; es schränkt auf der anderen Seite die polizeiliche Willkür ein, weil es das in den Befugnisnormen verankerte Ermessen steuert. Die konkrete Umsetzung des Verhältnismäßigkeitsprinzips in den polizeilichen Maßnahmen kann schließlich (gerichtlich) überprüft werden.

Weil das Verhältnismäßigkeitsprinzip Spielräume eröffnet, besteht die Gefahr des politischen Mißbrauchs dieser Spielräume[52]: "Das Prinzip der Verhältnismäßigkeit ist pointiert als 'Weichmacher' des öffentlichen Rechts bezeichnet worden" (Kniesel in *DP* 6/1989: 184). Kniesel versucht den Einwand zu widerlegen, daß die Polizei mit Hilfe des Verhältnismäßigkeitsprinzips 'Politik machen' könnte: Das Verhältnismäßigkeitsprinzip sei nicht zur Korrektur des Legalitätsprinzip gedacht, denn das Ergebnis wäre eine politisch wertende Polizei. Indem Kniesel den Einwand nur nennt, entkräftet er ihn jedoch nicht. Obwohl er selbst ein Verfechter des Verhältnismäßigkeitsprinzips ist, kritisiert er eine maßlose Anwendung dieser Rechtsfigur: Bei der Rechtsanwendung werde zu schnell zu den "Sternen des Verfassungsrechts" (Kniesel in *DP* 6/1989: 184) gegriffen und das Prinzip der Verhältnismäßigkeit herangezogen, anstatt zunächst mit den Gesetzen zu arbeiten.

Neben dem Verhältnismäßigkeitsprinzip ist die **Grundrechtsschutzpflichtdogmatik** die zweite wichtige Ableitung aus dem Verfassungslegalismus. Die Polizei darf zum einen nur eingeschränkt in die Grundrechte der Bürger eingreifen (wie es im liberalen Abwehrprinzip der Grundrechte gedacht ist); zum anderen muß sie auch aktiv die Ausübung der Grundrechte schützen: "Freiheitlich ist nicht schon der Staat, der Freiheitsrechte achtet, sondern erst der freiheitsbewirkende Staat, dessen Schutzleistung Freiheit erst möglich macht" (Kniesel in *DP* 8/1991: 185).

Die Polizei hat folglich auch die Demonstrationsfreiheit aktiv zu schützen. Nach dem Aufkommen der ersten 'ungeordneten' Demonstrationen der 68er Studentenbewegung wurde diese Dogmatik zu einem Leitsatz im Protest policing[53]: "Dieses Recht auf Schutz ergibt sich nicht erst aus dem drittschützenden Charakter der polizeilichen Generalklausel, sondern folgt unmittelbar aus der Schutzfunktion der Grundrechte" (Kniesel in *DP* 8/1991: 186).

Aus dieser Schutzpflicht resultiert ein Dilemma für die Polizei. Ihr Handeln bewegt sich im Spannungsfeld zwischen Grundrechtseingriff einerseits und dem Schutz von Grundrechten andererseits (Gerbert in *SPFA* 2/1991: 13). Die Polizei muß die Relevanz der Rechtsgüter und

---

51 Zur Logik des Verhältnismäßigkeitsprinzips siehe Kapitel II, Abschnitt 2.1.

52 Der (damalige) Bundesvorsitzende der DPolG Gregg kritisiert, daß mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in einigen Bundesländern "regelrecht Schindluder betrieben und Politik gemacht" werde (*PS* 7-8/1989: 148).

53 Vgl. Winter (1991: Kapitel VII, Abschnitt 2).

Folgen ihres Eingriffs abwägen. Ihr Entscheidungsspielraum, aber auch der Entscheidungsdruck wachsen.

Dem wertbewußten Verfassungslegalismus steht der **einfache Legalismus** gegenüber, der traditionell polizeiliches Handeln in der Bundesrepublik determiniert (beziehungsweise determinieren soll). Zwar hat der (bürgerpolizeiliche) Verfassungslegalismus den (staatspolizeilichen) Legalismus etwas relativiert, da demzufolge nicht mehr das einfache Gesetz, sondern die Verfassung die wichtigste Handlungsorientierung sein soll. Doch müssen sich Verfassungslegalismus und einfacher Legalismus nicht kategorisch ausschließen. Die Bindung an Recht und Gesetz bleibt elementarer Grundsatz polizeilichen Handelns (Ahlf in *DP* 5/1989: 118). Lisken zum Beispiel, der die Bedeutung der Verfassung für polizeiliches Handeln besonders unterstreicht, fordert gleichzeitig mehr Rechtsbewußtsein und eine verbesserte juristische Ausbildung für die Polizeibeamten.

Der Verfassungslegalismus hat für bürgerpolizeilich argumentierende Autoren einen höheren Stellenwert als der Legalismus.[54] Konservative, eher etatistisch denkende Autoren legen demgegenüber gesteigerten Wert auf eine konsequente Rechtsdurchsetzung. Sogenannte "rechtsfreie Räume" (Wieben in *BP* 2/1990: 27) - wie zum Beispiel die (vormals) besetzten Häuser der Hamburger Hafenstraße (Berndt in *BP* 1/1989: 23) - sind den Vertretern eines auf strikten Gesetzesvollzug bedachten Legalismus' ein Dorn im Auge: "Hier ist Wahrhaftigkeit und Bekenntnis zur geradlinigen Rechtsanwendung gefordert", verlangt Roos (*BP* 7/1993: 317) und führt weiter aus: "Gewalt, die ich meine, ist staatliche Gewalt, getragen von dem Willen, anderes nicht zuzulassen und die Chaoten, die dieses nicht akzeptieren wollen, nachhaltig und wirksam wie schnell in die Schranken zu verweisen" (Roos in *BP* 7/1993: 317). Dautert kritisiert ebenfalls die Duldung von Rechtsbrüchen und Störungen im Kontext von Demonstrationen und beklagt derartige "'Unterlassungssünden' des Staates" (*SPFA* 4/1989: 53). Angesichts der rechtsradikalen Anschläge verlangt Zachert eine konsequente Strafverfolgung der Täter, denn es dürfe nirgendwo in der Bundesrepublik "ein strafrechtliches 'Niemandsland'" entstehen (*DP* 11/1992: 272).

Einfache Gesetze reichen jedoch oftmals nicht mehr aus, Legitimitätsgeltung bei den Bürgern zu erhalten (Ahlf in *DP* 5/1989: 113). Dies gilt insbesondere im Kontext politisch umstrittener Entscheidungen.[55] Demzufolge können Legalität und Legitimität staatlichen Handelns in der Perspektive der Bürger auseinanderfallen (Dautert in *SPFA* 4/1989: 49). Die Ursache dieses Dilemmas liegt im Wandel des Rechtsbewußtseins der Bevölkerung. Die verstärkte Orientierung der Polizei auf die Verfassung kann als Versuch interpretiert werden, Legitimitätseinbußen wieder wettzumachen.

---

54 Das mag für die Rechtslehre selbstverständlich sein; für die Analyse polizeilichen Handelns ist jedoch entscheidend, wie die Polizeiführer das Verhältnis von Verfassung und einfachen Gesetzen interpretieren.

55 Siehe auch Kapitel I, Abschnitt 3.2.

## 2.4 Das Verhältnis der Polizei zur Politik

Nicht weniger zentral als die Positionsbestimmung zwischen Staat und Gesellschaft ist die Klärung des Verhältnisses der Polizei zur Politik (zu den regierenden Politikern). Verhältnis zur Politik heißt auch Verhältnis zur 'Macht' und zur staatlichen Herrschaft. Polizeiliche Machtpotentiale werden von leitenden Beamten offensichtlich ungern thematisiert. Im Machtbegriff - und im Herrschaftsbegriff noch viel stärker - schwimmen negative Konnotationen mit. Welcher Befragte oder Autor würde schon behaupten wollen, daß er zu 'den Herrschenden' gehöre oder im Gegenteil, daß er machtlos sei. Die Polizei habe Angst, "sich mit der Macht und/oder Machtausübung zu identifizieren", meint auch der ehemalige Kriminalbeamte und heutige Berliner Innenpolitiker Hildebrandt (1990: 89).

Nur ein interviewter Beamter sprach die Machtfrage offen an; und gerade dieser Beamte ist einer der wenigen in der Polizei, der sich - auch in seinen Veröffentlichungen[56] - für eine Beschränkung polizeilicher Macht ausspricht. Im Interview problematisierte der Düsseldorfer Polizeipräsident Lisken die der Polizei inhärenten Eigendynamik, sich - im rechtsstaatlichen Gewande - als "System der Macht" [] immer mehr Macht verschaffen zu wollen. Lisken hält eine Konzentration von polizeilicher Macht für politisch gefährlich. Aus diesem Grund lehnt er auch eine Zentralisierung der Polizeigewalt in den Händen eines Bundesministers oder gar einer europäischen Instanz ab: "Wir wollen diese gefährliche, politisch gefährliche Polizeimacht wie schon zu Kaisers Zeiten in der Hand der Länder belassen" []. Gegen die Konzentration und Akkumulation von polizeilichen Machtpotentialen setzt Lisken sein republikanisches Polizeiverständnis: "Die Polizei ist wie die Justiz ein Diener des Publikums. Unsere Macht ist entliehene Macht. Wir sind Machtwalter für das Publikum, müssen uns also ständig rechtfertigen, also können wir nur das rechtfertigen, was dem Publikum zuzumuten ist. Dem Publikum ist nur das zuzumuten, was das Publikum errechenbar von uns (...) erwarten darf" []. Mit dieser Position sieht sich Lisken allerdings selbst unter seinen Kollegen in der Minderheit.

In den Fachorganen ist die Mächtigkeit der Polizei nur implizit im Kontext der Diskussion über die **Instrumentalisierung der Polizei als Herrschaftsmittel der Regierung** ein Thema.

Die drei großen Wellen der Polizeiphilosophie-Diskussion (1968, 1981 und 1986[57]) wurden durch Protestereignisse, Polizeieinsätze und die anhaltende öffentliche Kritik an diesen Polizeieinsätzen ausgelöst. Polizeiphilosophischer Hintergrund dieser Debatten war der von außen an die Polizei herangetragene Vorwurf[58], sie agiere als Instrument zum Vorteil der Herrschenden, der Politiker und Unternehmer. Dieser Instrument-Vorwurf stellt - neben der Anschuldigung, die Bundesrepublik sei ein Polizeistaat - einen der schwerwiegendsten grundsätzlichen Vorwürfe dar, die man der Polizei machen kann. Dementsprechend diskreditierend wird diese Kritik von den Polizeiführern empfunden[59]: Zwar sei der

---

56 Zum Beispiel in Lisken (1995).

57 Siehe Kapitel IV.

58 Siehe auch Kapitel III.

59 Auch den Gewerkschaftsfunktionären ist der Vorwurf, die Polizei sei ein Instrument der Herrschenden, ein Dorn im Auge (Vogler in *PS* 7-8/1989: 152).

Innenminister "unser Dienstherr" [], meinte ein Nürnberger Befragter, doch die Polizei als "Büttel" [] der politischen Führung zu bezeichnen, sei Polemik. Im Gegensatz zum Polizeistaats-Vorwurf erscheint die Instrument-These den Polizeiführern nicht völlig unplausibel, ansonsten würden sich die Polizeibeamten nicht so intensiv damit auseinandersetzen. Die Polizeiphilosophie-Debatte der späten 80er Jahre ist thematisch im Grunde nichts anderes als der Versuch, diesen Vorwurf, Werkzeug zu sein, zu entkräftigen und Legitimität jenseits der Instrumentalisierbarkeit zu gewinnen. Wie energisch Autoren gegen die Instrument-These Einwand erheben, illustrieren folgende Zitate: "Polizei im demokratischen Staat kann nicht als Handlanger der Politik oder Exekutor jeder Art von politischer Willensvorstellung gebraucht oder mißbraucht werden" (Kniesel zitiert in: Berndt in *BP* 2/1989: 29). Die Polizei müsse sich von ihrem "Image als 'verlängerter Arm staatlicher Gewalt' befreien", proklamiert der Ministerialdirigent Ludwig (*SPFA* 4/1989: 125): "Die Polizei selbst will nicht mehr als verlängerter Arm staatlichen Machtanspruchs angesehen werden. Sie will vielmehr neutral zur unbeeinträchtigten Rechtsausübung aller Beteiligten aktiv ihren Beitrag leisten" (Ludwig in *SPFA* 4/1989: 129). "Die Polizei ist kein fremdbestimmtes Vollzugsorgan in einer hierarchisch strukturierten Verwaltung. Vielmehr gebieten Vielfalt und Vollzugsformen polizeilicher Tätigkeit hohe fachliche Kompetenz und ausgeprägte Eigenverantwortlichkeit des einzelnen Beamten. Dies gilt im Grundsatz auch für Formen des geschlossenen Einsatzes von Polizeikräften" (Gerbert in *SPFA* 2/1991: 14). Die Polizei leite ihre hoheitliche Funktion von einem demokratisch legitimierten Gesetzgeber ab und unterliege der Kontrolle von Parlament, Justiz und Medien; deshalb sei sie - so der Inspekteur der baden-württembergischen Bepo Gerbert - "kein Instrument staatlicher Machtausübung und -erhaltung" (*SPFA* 2/1991: 12).

Es ist nicht klar unterscheidbar, ob die Aussagen nun den Ist-Zustand beschreiben oder nicht auch Soll-Vorstellungen beinhalten. Eine eindeutige Warnung ist dagegen die Aussage eines Leipziger Befragten, der früher einmal in der Volkspolizei gedient hat. Er sprach aufgrund seiner Erfahrungen in der Vopo die Mahnung aus, daß die Polizei aufpassen müsse, nicht auf irgendeine politische Schiene geschoben zu werden; das habe die Polizei in der DDR nun 40 Jahre lang erlebt [].

Das Problem der Polizei ist, daß die 'Optik' vieler ihrer Maßnahmen negativ auf ihr Image wirkt. Insbesondere Einsätze rund um umstrittene Großprojekte (wie Atomanlagen) legen in den Augen von Betroffenen und Beobachtern die Gültigkeit der Instrument-These nahe. Die Polizei erscheint als Handlanger der regierenden Politiker, die gegen den Widerstand von Bürgern ihre Ziele durchzusetzen versuchen, und nicht als bürgerfreundliche Institution. Dieser optisch offensichtliche Widerspruch führt wiederum zu Imageproblemen, da die öffentliche Kritik an derartigen Polizeimaßnahmen die Bemühungen der Polizei unterminiert, in der Öffentlichkeit in einem positiveren Licht zu erscheinen: "Sich als Polizei darzustellen, die als Teil unserer Gesellschaft verstanden sein will und nicht als 'obrigkeitsstaatlicher Gegenpol', ist schwierig" (Bahr in *BP* 3/1989: 87).

Es gibt allerdings auch Polizeiführer, die die Polizei als Instrument begreifen. Ein Befragter aus Nürnberg nennt sie ein sehr sensibles Instrument [], das sich leicht mißbrauchen lasse; die

Polizei werde immer "Werkzeug der Regierenden" [] sein.[60] Auch der Chefredakteur der *Kriminalistik* Burghard sieht die Polizei generell als Instrument. Wichtig sei in welchem politischen Kontext die Polizei instrumentalisiert werde: "Totalitäre Staaten haben eine totalitäre Polizei; demokratisch verfaßte Staaten haben eine demokratische Polizei. Instrument zur Durchsetzung staatlichen Willens ist sie in beiden Systemen" (Burghard in *KR* 8-9/1990: 403).

Zwar werden die Machtposition und die Machtpotentiale der Polizei nicht explizit diskutiert, das Problem der **Abhängigkeit von der Politik** und die Forderung nach einer gewissen **Autonomie gegenüber der Politik** kommen im Polizeidiskurs jedoch häufig vor. Der Diskurs um eine Polizeiphilosophie Ende der 80er, Anfang der 90er Jahre kann deshalb auch als Ausdruck der Emanzipationsbestrebungen der Polizeiführer interpretiert werden.

Im Gegensatz zu den Innenministern und Staatssekretären betonen Spitzenbeamte in der Polizei die Eigenständigkeit der Polizei.[61] Die Polizei müsse - so Murck - "ein angemessenes Maß an **Entscheidungsfreiheit** und damit an Unabhängigkeit gegenüber direkten politischen Weisungen verfügen" (*BP* 4/1989: 35; Hervorhebung M.W.); "fachliche Kompetenz und Selbstbewußsein" (Murck in *BP* 4/1989: 35) seien hierzu wichtige Voraussetzungen.[62] Doch nach wie vor herrsche ein "eindeutiges Abhängigkeitsgefälle zwischen Politik und Polizei" (Murck in *SPFA* 4/1989: 97): Die einen produzierten als Legislative die Gesetze, deren Geltung die Polizei zu gewährleisten habe - "der sogenannte 'Primat der Politik'" (Murck in *SPFA* 4/1989: 97) - und die Polizei sei bei der Gestaltung dieser Aufgabe an die Weisungen der Inhaber politischer Spitzenpositionen in der Exekutive gebunden (Murck in *SPFA* 4/1989: 97). An diesem prinzipiellen Vorrang der Politik vor der Polizei werde nicht gerüttelt, versichert Gerbert (ebenso Bernhardt in *BP* 11-12/1990: 25): "In der Polizei gibt es nicht den leisesten Zweifel am Primat der Politik gegenüber der Polizeiführung" (Gerbert in *SPFA* 2/1991: 15).

Dennoch wird eine gewisse Unabhängigkeit gegenüber dem Ministerium als erstrebenswert erachtet. Um mehr Selbständigkeit zu erlangen, wünscht sich Lisken analog zur Kommunalverfassung eine "gesetzliche Polizeiverfassung" [], die den Polizeibegriff exakt

---

60 Der Polizeiführer im BGS Koch sieht den Zweck des Polizeieinsatzes darin, den staatlichen Willen gegen einen entgegengesetzten Willen zu behaupten und gegebenfalls auch durchzusetzen (1985: 9).

61 Die beiden Politiker Beckstein, damaliger Innenstaatssekretär in Bayern (*SPFA* 4/1989: 135), und Schnoor, damaliger Innenminister von NRW, die ansonsten meist konträre sicherheitspolitische Ansichten vertreten, stehen dem Bedürfnis, eine Polizeiphilosophie zu entwickeln, im Vergleich zu den Polizeiführern wesentlich reservierter gegenüber. Eine Polizeiphilosophie würde - so Schnoors Argumentation (*SPFA* 4/1989: 8) - nur eine Sonderrolle der Polizei in Staat und Gesellschaft festschreiben. Schnoor liegt damit im Widerspruch zu den Spitzenpolizisten seines Landes (wie Gintzel und Kniesel), die vehement eine Polizeiphilosophie fordern.

62 Die Forderung nach einer 'Emanzipation' der Polizei kommt in dem Zitat von Kube aus dem Jahr 1988 zum Ausdruck: "Polizei ist kein Subsumtionsautomat, der auf einen bestimmten Input sozusagen wie ein programmiertes Datenverarbeitungsgerät reagiert. Polizei ist auch keine Maschinerie, die sich quasi von einem Regler beliebig ausrichten läßt" (Kube in *KR* 6/1988: 298).

legal definiert, und eine Reduzierung der Staatsaufsicht auf Rechtsfragen (das heißt auf die Rechtsaufsicht): Die Polizei müsse im Rahmen des gesetzlichen Auftrags selbständig gemacht werden; dieser müsse allerdings exakt bestimmt sein; dann würde sich eine Polizeiphilosophie, ein polizeiphilosophisches Sonderbild erübrigen - genauso wie eine Justizphilosophie für die Justiz unnötig sei [].[63] Eine derartige Autonomie der Polizei widerspreche aber den Interessen eines machtbewußten Innenministers, der die Polizei als Instrument begreife, und der Bereitschaft der Minister, sich selbst an eine solche Polizeiverfassung zu binden [].

Die Forderung nach mehr Selbständigkeit findet ihren Ausdruck in dem Ruf nach einer **Polizeiphilosophie**: "Ohne Staat im Staate sein zu wollen, muß die Polizei zunächst für sich selbst eine Standortbestimmung dahingehend vornehmen, wie sie ihre Rolle in unserem Staat definiert und welche moralisch-ethischen Werte sie aus der vorhandenen Verfassungslage für ihr Verhalten in den unterschiedlichen Einsatzsituationen ableiten will" (Berndt in *BP* 3/1990: 35). In dem folgenden Zitat von Kube wird der Zusammenhang zwischen der Forderung nach einer Polizeiphilosophie und der Ablehnung der Herrschaftsinstrument-These besonders deutlich: "Geht man der Frage nach, wer sich Gedanken über eine Polizeitheorie machen sollte, so wirft das das Problem auf, wer wohl dazu berufener als die Polizei wäre. Will sich Polizei nicht 'instrumentalisieren' lassen, so muß sie aus einer Distanz zu Interessengruppen auf der Basis der Wertordnung des Grundgesetzes selbst über die theoretischen, philosophischen und kulturellen Problembereiche nachdenken" (Kube in *KR* 5/1989: 304). Zwei Argumente stecken in dem Zitat: Erstens sieht Kube die Polizei in einer über den gesellschaftlichen Interessengruppen stehenden Position; und zweitens soll die Polizei, weil sie eine übergeordnete Rolle einnimmt, ihre generelle Handlungsausrichtung auch selbst bestimmen.

Der Wille zu mehr Eigenständigkeit beziehungsweise zur gesellschaftlichen und politischen Anerkennung der de facto weitreichenden Unabhängigkeit der Polizei offenbart sich außer in der Frage der Polizeiphilosophie noch in zwei damit zusammenhängenden Punkten:

Um sich von einer strikten Ergebenheit gegenüber der Regierung zu befreien, votieren Polizeiführer in der neueren Diskussion für die Priorität der Verfassungstreue vor der Regierungsloyalität.[64] Der Polizist habe seinen Eid auf die Verfassung und die Gesetze, und nicht auf Innenminister geschworen, meinte Lisken im Interview: "Gegenüber der Politik muß die Polizei mehr den Mut haben, ein eigenes, dem Verfassungsrecht entsprechendes Selbstverständnis zu entwickeln und zu artikulieren" (Morié/Bensch in *BP* 7/1993: 318). Die Ausrichtung auf die Verfassung (**Verfassungslegalismus**) und auf die Gesetze wird als Chance begriffen, eine gewisse Unabhängigkeit zu erlangen: "Die Polizei ist auch nicht bloßes Instrument zur Herrschaftssicherung einer bestimmten politischen Partei, sondern allenfalls 'Partei des Gesetzes', insbesondere der des Grundgesetzes" (Ahlf in *DP* 5/1989: 113).

---

63 Lisken hat diese Forderung nach einer Polizeiverfassung auch schriftlich artikuliert (1996).

64 Schon 1970 forderte der Staatsrechtler Denninger (1970: 147), daß für die Polizei Verfassungstreue vor Regierungstreue Priorität haben solle. Vgl. die Aufsatzsammlung von Denninger und Lüderssen (1978a).

Viele Diskutanten fordern mehr Autonomie von der Politik und lehnen eine Funktionsbestimmung der Polizei als Herrschaftsinstrument ab. Konkretisiert werden diese Postulate in folgenden Argumentationsfiguren, die eng miteinander verwoben sind und sich teilweise auch decken:

Ausgangspunkt ist die Forderung, politische Lösungen sollten vor polizeilichen Maßnahmen rangieren, das **Primat der Politik** habe zu gelten. Politische und soziale Probleme seien von den Politikern und nicht von Polizisten zu lösen (siehe Kramer in *BP* 4-5/1991: 35). Die Polizei sei auch gar nicht in der Lage, die Ursachen eines gesellschaftlichen oder politischen Konflikts zu lösen. Sie könne Symptome bekämpfen, 'Auswüchse' verhindern beziehungsweise ahnden (Bahr in *BP* 3/1989: 85). Die Kommentatoren der PDV behaupten ebenfalls, daß die Polizei nicht imstande sei, Konflikte zu lösen, sie könne aber zur "'Konfliktdämpfung'" beitragen (PDV 100: 3.4.1.: 4).[65] Einen Schritt weiter geht Bahr, wenn er 'konzertierte Aktionen aller Verantwortungsträger' zur Lösung von gesellschaftlichen Problemen, wie dem der Jugendgewalt, fordert.[66] In derartigen Bündnissen sollte die Polizei einen Beitrag leisten. Bahr schränkt dies jedoch ein: "Die Polizei kann und soll auch nicht alle gesellschaftlichen Probleme lösen" (Bahr in *BP* 5/1993: 217).[67]

Obwohl die Polizei keine gesellschaftlichen Probleme lösen könne, werde sie - so ein oft erhobener Vorwurf - als **Ersatz für politische Lösungen** instrumentalisiert: "In ihrer Funktion als regelnder, ausgleichender, helfender Faktor bei der Lösung gesellschaftspolitischer Konflikte gerät die Polizei stets dann in Handlungszwang, wenn die Politik nicht in der Lage ist, gesellschaftliche Probleme zu lösen, Entscheidungen trifft, die nicht die Akzeptanz der Betroffenen finden, oder Kompromisse schließt, die nicht geeignet sind, die Probleme zu beseitigen. Die daraus anstehenden oder weiterbestehenden Konflikte landen dann zwangsläufig bei der Polizei" (PDV 100: 3.4.4.17.: 7). Murck verweist auf die Kritik des Sozialwissenschaftlers Heitmeyer, der dem Staat vorwerfe, seine mangelnde Innovations- und Problemlösungsfähigkeit im Zweifelsfall durch Disziplinierungsmaßnahmen zu ersetzen (*SPFA* 4/1989: 101). Polizeiliche Lösungen müßten infolgedessen oftmals als Ersatz für politische Lösungen herhalten.[68]

---

65 Es wird die Möglichkeit übersehen, daß polizeiliche Maßnahmen oder allein schon polizeiliche Präsenz ebenfalls einen Konflikt eskalieren lassen können.

66 Siehe Kapitel VIII, Abschnitt 2.5.4.

67 Meint Bahr mit 'nicht alle gesellschaftlichen Probleme', daß die Polizei durchaus in der Lage sei, Probleme zu lösen, nur eben nicht alle? Auf der einen Seite thematisiert er die Grenzen des Machbaren für die Polizei; auf der anderen Seite betrachtet er die Polizei doch als eine Instanz zur Lösung von Problemen und plädiert für eine Erweiterung der polizeilichen Funktionspalette auf die Aufgaben Normverdeutlichung und Sozialisierung. Indem Bahr die Grenzen des Tätigkeitsspektrums der Polizei thematisiert, weitet er das eingeschränkte Aufgabenfeld aus. Siehe auch unten: Abschnitt 2.6.

68 Auch von 'einfachen' Beamten wird die Meinung geteilt, daß die Polizei sich um Probleme kümmern müsse, die eigentlich Angelegenheit der Sozial- und Gesellschaftspolitik seien. Feltes stellte bei 85 Prozent von 431 befragten Polizeibeamten einer norddeutschen Großstadt Zustimmung zu dieser These fest (1990: 206).
Von polizeiexterner Seite wird diese These ebenfalls untermauert. Die AG Bürgerrechte stellt im Zusammenhang des Berliner Hausbesetzer-Konflikts Ende der 70er, Anfang der 80er Jahre fest, daß die Polizei als Ersatz für politische Lösungen fungiere und so "zum Büttel politischen

Dies hat für die Polizei unangenehme Folgen: Wenn die Politik auf Polizeimaßnahmen setze anstatt politische Entscheidungen zu fällen, führe dies dazu, daß politische, wirtschaftliche und soziale Probleme auf dem "Rücken der Polizei" [] ausgetragen würden. Die Polizei diene somit als "Blitzarbeiter für herbeigeredete, tolerierte und erwünschte Ausbrüche 'legaler Gewalt'" (Pfeiffer in *BP* 1-2/1991: 6). Dieser Vorwurf wird auch in eine Forderung umgemünzt: "Ungelöste Probleme der Politik dürfen nicht der Polizei zur Durchsetzung allein überlassen bleiben" (Bahr in *SPFA* 4/1989: 116). "'Konfliktreste' sollen der Polizei möglichst nicht zur 'Betreuung' überlassen werden" (Bahr in *BP* 3/1989: 89). Vehementer wehren sich der Inspekteur der Bereitschaftspolizeien der Länder Morié und der Polizeioberlehrer Bensch gegen den Einsatz der Polizei als Politikersatz: "Polizei ist nicht bloßes Mittel der Politik! Polizei ist nicht Korrekturinstanz für verfehlte Politik. Polizei ist nicht Reparaturkolonne für Fehlentwicklungen in der Gesellschaft, sondern Polizei muß rechtsstaatliche (sic! M.W.), nur an Gesetz und Recht orientierte Ordnungsinstitution sein" (Morié/Bensch in *BP* 7/1993: 318).

Die Strategie der Politik, die Polizei dort einzusetzen, wo eigentlich politische Lösungen gefragt sind, wird als **Mißbrauch der Polizei** empfunden: "Polizei ist jedenfalls kein Politikersatz. Sie darf deshalb auch nicht von der Politik mißbraucht werden" (Ahlf in *DP* 5/1989: 113). Dieser Mißbrauch wird auch deshalb als solcher empfunden, weil die Polizei im Gefolge derartiger Einsätze in der Öffentlichkeit oftmals als Büttel erscheint und daher Legitimations- und Imageeinbußen erleiden muß. Daher wird der Mißbrauch der Polizei als ein Indikator für das instrumentelles Verhältnis der Politiker zu 'ihrer' Polizei interpretiert.[69] Die Polizei verwahrt sich gegen ihre Instrumentalisierung als 'Prügelknabe der Nation' (Berndt in *BP* 1/1990: 31) und als "**Sündenbock**" (Gröble in *PS* 11/1992: 239) einer verfehlten Politik beziehungsweise einer Politik, die Probleme nur unzureichend löse.[70] Nicht

---

Nichthandelns" (CILIP 1981: 147) geworden sei. Absichtlich werde der Konflikt entpolitisiert; hinter einer "Gewaltwolke" (Narr 1983a: 52) sollten die politischen Gründe der Demonstration verborgen werden; die übliche Politik könne danach weiterbetrieben werden, als sei nichts geschehen; es genügten einige pathetische Erklärungen zugunsten des 'unverbrüchlichen Rechtsstaats' und gegen die 'Gewalttäter auf der Straße'.
Seifert geht noch einen Schritt weiter, für ihn ist die Politikersatz-These zentrales Moment der politischen Systemstabilität. Er sieht einen wichtigen Existenzgrund der Polizeiapparate und Geheimdienste in der Unfähigkeit der Staatswesen des 20. Jahrhunderts, die wirklichen sozialen Probleme zu lösen (Seifert 1988: 110).
Der damalige Berliner Polizeipräsident Klaus Hübner wehrte sich gegen die Instrumentalisierung der Polizei als Politikersatz. Er plädierte für eine strenge Arbeitsteilung zwischen Polizei und Politik. Auf der einen Seite forderte er, die Polizei solle die Politiker vom Druck der 'Gewalttäter' auf der Straße befreien und so Raum für politische Lösungen schaffen. 'Die Gewalt abschöpfen' nannte er das. Auf der anderen Seiten verlangte er von den Politikern, sie dürften sich nicht einfach zurückziehen, sondern sollten den gewonnenen Spielraum auch nutzen und politische Entscheidungen treffen. Siehe auch Kapitel III, Abschnitt 8.

69 Auch die eingesetzten Beamten meinten - Murck bezieht sich hier auf die Studie von Willems (1988) -, sie müßten politische Versäumnisse ausbaden und würden hierbei 'verheizt' werden (*SPFA* 4/1989: 101). Murck nennt noch einen anderen Aspekt des politischen Mißbrauchs der Polizei. Politiker wollten sich auf dem Gebiet der Sicherheitspolitik profilieren und bemühten deshalb die Polizei als "Staffage" (*SPFA* 4/1989: 100) ihrer symbolischen Politik.

70 Besonders gerne werden die Politikersatz- und die Sündenbock-These von Gewerkschaftsfunktionären vertreten. Funktionäre kritisieren, daß gesellschaftspolitische Probleme auf dem Rücken der Polizei ausgetragen würden (zum Beispiel: Gregg in *PS* 7-8/1989: 147; *PS* 11/1992: 223; Lutz in *DTP* 12/1990: 2). Eine wertorientierte Polizei gerate - so

wenige der eingesetzten Polizisten sähen sich selbst - konstatieren Bernt und Kuhleber (*DP* 9/1991: 220) - als Werkzeug zur Durchsetzung politisch umstrittener Projekte mißbraucht. Ein derart umstrittenes Projekt war die WAA in Wackersdorf, deren Bau schließlich eingestellt wurde. Zwei Nürnberger Befragte äußerten ihre Verärgerung darüber, daß die Polizisten in Wackersdorf ihren "Kopf die ganze Zeit hingehalten" [] hätten und dann die Verantwortlichen sich für einen Baustopp entschieden hätten. Nun fühlten sich die Polizisten von der Politik und Wirtschaft "verheizt" []. Implizit steckt in diesen Vorwürfen die Vorstellung, die Polizei werde zur Durchsetzung politischer und wirtschaftlicher Interessen eingesetzt. Diese Argumentation stößt auf Kritik: Polizeieinsätze dienten nicht einer politischen Entscheidung, sondern dem Schutz der Rechtsgüter und der Verfassungsmäßigkeit des Staates (Berndt in *BP* 3/1990: 37) [].[71]

Der Anschuldigung, die Politik mißbrauche die Polizei, ist der schärfste Vorwurf an die Adresse der Politik. Um den Mißbrauch der Polizei von vornherein auszuschließen, sei ein anderer Politikstil nötig, fordert Kniesel: "Gebraucht wird eine Politik, die die Sorgen der Minderheit ernst nimmt, eine Politik, die sich um eine demokratische Kultur im Umgang mit Minderheiten bemüht" (Kniesel in *DP* 9/1989: 239). "Vor technischen Surrogatlösungen muß daher gewarnt werden. Wer auf eine 'Sozialisation' durch Schlagstock, Tränengas, Wasserwerfer und Distanzwaffen setzt, darf sich nicht beklagen, wenn es beim 'Dialog' mit Stein und Schleuder bleibt" (Kniesel in *DP* 9/1989: 238).

Diese Relativierung des Stellenwerts der herrschenden Politik impliziert aber keine völlige Abkopplung von den Regierenden. Anstatt die Polizei als Politikersatz beziehungsweise als Sündenbock einer Politik zu mißbrauchen, für die sie als Exekutivorgan nicht verantwortlich zu machen sei, fordern Polizeiführer eine stärkere **Rückendeckung der Polizei durch die Politiker**, um so auch der (eventuell auftretenden) öffentlichen Kritik besser zu widerstehen.[72] Dies gipfelt in der Forderung Berndts nach einer Blanko-Unterstützung der Polizei von seiten der Parlamente und der politischen Parteien (*BP* 2/1989: 29).

Der gemeinsame Nenner all dieser Argumentationsfiguren ist die Ablehnung der Instrumentalisierung der Polizei. Sie beinhalten jedoch keinen Rückzieher vom Autonomie-Postulat; die Polizei will nur nicht die politische Verantwortung für ungelöste Probleme übernehmen beziehungsweise die Politik aus ihrer Verantwortung entlassen. Die leitenden

---

ist im Grundsatzprogramm der GdP von 1990 zu lesen - dann in eine Sinnkrise, wenn sie von großen Teilen der Bevölkerung nicht akzeptierte politische Entscheidungen durchsetzen müsse (Gewerkschaft der Polizei 1990: 7).

71 Auch der (damalige) bayerische Innenstaatssekretär Beckstein hat für derartige Argumente kein Verständnis. Die Polizisten hätten sich nicht für die WAA, sondern für den Rechtsstaat engagiert (Beckstein in *SPFA* 4/1989: 141). Daß der Streit um die WAA aber ein politischer Konflikt war, die Polizeieinsätze zwangsläufig eine politische Dimension erhielten, wird mit dieser Aussage bewußt verschleiert.

72 Gewerkschaftsfunktionäre beklagen, daß die Politik die sich im Kampf gegen Gewalt und Kriminalität aufopfernde Polizei allein lasse (Friederich in *PS* 10/1990: 193). Auch für Demonstrationseinsätze erwarten Funktionäre der DPolG politische Rückendeckung: "Wir erwarten von den Polizeiführern und den Politikern, daß sie nicht 'auf Tauchstation' gehen, wenn ihre Beamten Gewalt anwenden mußten" (Bundesvorsitzender Thiemann in *PS* 1/1993: 6).

Polizeibeamten wollen lediglich solche Aufgaben übernehmen, die sie auch erfüllen können. Weil politische und soziale Probleme nicht durch polizeiliche Maßnahmen gelöst werden können, würde die Polizei vorhersehbar scheitern und eventuell einen Imageverlust in der Öffentlichkeit erleiden. Das hat sie oft genug erfahren.

Außerdem versucht die Polizei - wie jede andere Behörde auch - wenn möglich nur solche Aufgaben zu übernehmen, die nicht extern kontrolliert werden können. Dazu zählt nicht die Lösung von gesellschaftlichen Problemen. Ohne externe Kontrollmöglichkeiten ist öffentliche Kritik am polizeilichen Handeln kaum möglich. Ein herausragendes Beispiel hierfür sind Befugnisse für proaktives Handeln. Die Polizei verlangt mehr Kompetenzen, um effektiver - wie sie meint - arbeiten zu können. Aber niemand ist in der Lage (oder auch willens), ihre Effektivität zu messen (siehe unten). Daraus folgt, daß niemand fähig ist, diese Art der polizeilichen Gefahrenvorsorge zu kontrollieren. Das ist die Sorte Befugnisse, die von der Polizei angestrebt werden: Kompetenzen ohne inhärente Kontrollmöglichkeiten.

Damit bin ich beim nächsten Punkt, den **polizeipolitischen Forderungen der Polizei**, angelangt. Polizeipolitik ist keine Polizeiphilosophie im engeren Sinne, da es hier nicht um Reflexionen über die Funktionsbestimmung der Polizei geht. Im weiteren Sinne hängt die polizeiliche Polizeipolitik aber doch mit polizeiphilosophischen Reflexionen zusammen, zumal wenn Polizeiführer Forderungen darüber aufstellen, was die Polizei machen darf, machen kann und machen soll. Der Zusammenhang zwischen Polizeiphilosophie und Polizeipolitik offenbart sich auch in der Forderungen der Polizei nach mehr Autonomie gegenüber der Politik. Denn oftmals gehen mit dem Autonomie-Postulat auch konkrete Ansprüche im Bereich der Polizeipolitik einher, also Forderungen hinsichtlich der gesetzlichen, materiellen und personellen Rahmenbedingungen. Verbindungen zwischen polizeipolitischen Postulaten und polizeiphilosophischen Argumentationsfiguren sind also durchaus vorhanden.

Ausgangspunkt der polizeipolitischen Forderungen sind "'Vertrauensstörungen' zwischen Polizei und Politik" (Murck in *SPFA* 4/1989: 101), die auf einer **Unzufriedenheit der Polizeiführer mit den Politikern** basieren.[73] Die Klage, als Politikersatz oder als Sündenbock für politische Defizite herhalten zu müssen, führt zu einer gewissen Politikverdrossenheit bei den Polizeiführern. Gesteigert wird diese noch durch eine

---

[73] Aber auch in den eigenen Reihen, bei den 'einfachen' Beamten sei momentan ein relativ hohes Maß an Enttäuschung und Zorn gegenüber der Politik zu verzeichnen, behauptet Murck (*SPFA* 4/1989: 97). Dabei werde die Polizeiführung von der polizeilichen Basis eher bei der Politik als bei den 'einfachen' Polizeibeamten verortet, meint der (damalige) Innenminister Schnoor (*SPFA* 4/1989: 12). Die Arbeitsbelastung und die mangelnden Berufsperspektiven führten dazu, daß im mittleren und im gehobenen Dienst Frust verbreitet sei, stellt Bahr fest (*SPFA* 4/1989: 110).
In dem Leserbrief in der *Bereitschaftspolizei-heute* von Hafke, der wahrscheinlich dem mittleren Dienst zuzuordnen ist, kommt die Frustration und der Zorn eines Beamten gegenüber den Politikern, hier dem damaligen Ministerpräsident von Rheinland-Pfalz Bernhard Vogel, drastisch zum Ausdruck: "48 Stunden vor dem (selbst verschuldeten) Ausscheiden aus seinem Amt als Regierungschef nur ein Jahr nach dem heimtückischen Mord an den Kollegen an der Frankfurter Startbahn ausgerechnet einen zweifachen Polizistenmörder zu begnadigen, macht deutlich, was die zu 80 Prozent im mittleren Dienst bewertete Polizei in den Augen der Politik überhaupt (noch) wert ist: mit einem Wort - nichts" (Hafke in *BP* 2/1989: 19)!

Unzufriedenheit mit der herrschenden Polizeipolitik, insbesondere mit dem mangelnden Parteienkonsens in der Politik der Inneren Sicherheit (Berndt in *BP* 2/1989: 29 ff.; Bahr in *SPFA* 4/1989: 5; Ahlf in *DP* 5/1989: 114).[74] Die Kritikpunkte der Polizeiführer an die Adresse der Politik faßt Gerbert zusammen: "Von vielen Polizeiführer wird z.B. kritisiert:

- Politische Einflußnahme in alltägliche innerbetriebliche Führungsabläufe über politische Grundsatzentscheidungen hinaus.
- Mangelnde Beteiligung der fachkompetenten Polizeiführungskräfte bei der Vorbereitung wichtiger, die Polizei betreffender Fragen. (...)
- Priorisierung von Meinungen der Personal- und Berufsvertretungen gegenüber den Fachmeinungen der Polizeiführung.
- Orientierung am zu erwartenden Medienecho ohne Rücksichtnahme auf etwaige Autoritätseinbußen der Polizeiführung" (Gerbert in *SPFA* 2/1991: 21).

Eine derartige Entwicklung beeinträchtige, beklagt Gerbert (*SPFA* 2/1991: 21), die notwendige Kooperation zwischen den politischen und polizeilichen Führungsgremien und schwäche die Autorität der Polizeiführung insgesamt.

Auf der Basis dieser Kritik erheben leitende Polizeibeamten Forderungen an die Politik. Die Geltung des Primats der Politik will der Frankfurter Polizeiführer Bernhard nicht in Frage stellen, jedoch verlangt er **mehr Freiräume für die Polizei in ihren eigenen Aufgabenfeldern**: "Im Hinblick auf zu bewältigende Demonstrationslagen dürfen wir allerdings erwarten, daß uns die Politiker anhören und unseren Sachverstand achten" (Bernhardt in *BP* 11-12/1990: 25).

Nicht nur im eigenen Arbeitsbereich streben Polizeiführer mehr Autonomie an. Einige Polizeiführer plädieren für eine **Ausweitung des Einflusses der Polizei auf den politischen Entscheidungsprozeß**, insbesondere bei die Belange der Polizei betreffenden Sachentscheidungen: "Es ist die Forderung zu stellen, die Polizei im Vorfeld gesetzlicher Regelungen und bei Gesetzesinitiativen mit ihrem Fachverstand zu hören. An der Nahtstelle zur Politik muß dies möglich sein, ohne daß Polizei oder Politik in den Verdacht gerät, daß hier 'Wunschgesetze' zurechtgezaubert werden" (Berndt in *BP* 2/1989: 31).

Berndt verlangt hier nichts anderes, als daß die Polizeiführer Rahmenbedingungen und Regeln ihres Handlungsprogramms mitgestalten dürfen, ohne daß dies offensichtlich werden und zu möglicherweise kritischen Fragen in der Öffentlichkeit führen sollte.

Noch einen Schritt weiter gehen die beiden PFA-Dozenten Bahr und Murck. Sie wollen, daß sich die Polizei auch in andere gesellschaftspolitische Feldern verstärkt einmischt: "Auch wenn es nicht ihre 'eigentliche' Aufgabe ist, so muß die Polizei ihre Anliegen und ihr Selbstverständnis auf den pluralistischen Feldern von Wissenschaft, Medien und Politik offensiv vertreten und zur Diskussion stellen, wenn sie ihre Stellung in der Demokratie behaupten will" (Murck in *BP* 4/1989: 37). Bahr fordert beispielsweise im Bereich Jugendgewalt ein stärkeres polizeiliches Engagement: "Wir sollten unseren durchaus

---

[74] Die Forderung nach einem Konsens wurden mittlerweile mit der Fortschreibung des Programms für die Innere Sicherheit von 1994 (teilweise) erfüllt. Siehe Geschäftsstelle der IMK (1993).

gewichtigen medienwirksamen, politischen und auch örtlichen Einfluß geltend machen, immer wieder Politik und Gesellschaft auf diese Defizite aufmerksam zu machen" (Bahr in *BP* 5/1993: 218).

Wer in der Polizei soll und darf ihre Interessen vertreten? Heute ist aus der 'Arena' der Polizeipolitik nicht mehr wegzudenken, was in der Geschichte der deutschen Polizei lange Zeit nicht selbstverständlich war: Die Berufsvertretungen der Polizisten sind als starke Polizeilobby aktiv und von offizieller Seite auch anerkannt.[75] Das liegt neben den Bemühungen der Gewerkschaften, als Sprachrohr für die Interessen der Polizeiangehörigen zu fungieren, auch daran, daß es jenseits der staatlichen Gremienarbeit im Kontext der IMK, also im UA LEX, in der AG Kripo und in der Vorschriftenkommission, keine offizielle Stelle innerhalb der deutschen Polizeien gibt, welche die 'Gesamtpolizei' der Bundesrepublik (die es aufgrund der Länderhoheit in Polizeiangelegenheit auch gar nicht geben kann und darf) politisch in der öffentlichen Arena repräsentiert. Der Bundesminister des Innern ist hierzu nicht befugt. Auch BKA und BGS können und dürfen als Behörden des Bundes mit ihren speziellen Aufgaben nicht für 'die deutsche Polizei' sprechen. In diese Funktionslücke springen die Gewerkschaften, die mit ihren Bundesgremien (insbesondere ihrem Vorstand und Vorsitzenden) die Polizei als eine Einheit auf der politischen 'Bühne' der Bundesrepublik vertreten. Mitarbeiter der PFA, die eine Institution aller Polizeien der Republik ist, wären die einzige denkbare Konkurrenz, doch auch hier sprechen beamtenrechtliche Loyalitätspflichten gegenüber dem Dienstherrn, dem Innenminister des Landes NRW, dagegen. Der Fachbereichsleiter 'Einsatzlehre' an der PFA Bahr kritisiert dieses Manko; er sieht in der öffentlich kontroversen Diskussion von Einsatzlagen oder sicherheitsrelevanten Gesetzen bei den Gewerkschaften nicht genug Sachverstand walten: "Die Gewerkschaft hat leider ein Ventil sein müssen für Aussagen zur Polizei, die andere nicht machen durften. Ich werde hier ständig bombadiert vom *Spiegel* bis Rundfunk und Fernsehen, weil hier irgendwelche Dinge sind, und kriege da einen Maulkorb hin und wieder vorgehängt, und Lutz (der Vorsitzende der GdP; M.W.) kann plappern" []. Beklagt wird außerdem, daß die Politik den Meinungen der Personal- und Berufsvertretungen gegenüber den "Fachmeinungen der Polizeiführung" Priorität einräume (Gerbert in *SPFA* 2/1991: 21).[76]

Inhaltlich fordern leitende Polizeibeamte eine (rechtliche) Ausweitung polizeilicher Kompetenzen (zum Beispiel: Murck in *SPFA* 4/1989: 98 f.; Berndt in *BP* 1/1990: 27). Eine Einschränkung polizeilicher Befugnisse wird demgegenüber in den Polizeifachzeitschriften von keinem Autor explizit verlangt.[77] Die **polizeipolitische Forderung nach einer Ausweitung der Kompetenzen** wird nicht nur von Vertretern einer 'Law and order'-Politik erhoben. Auch die tendenziell bürgerpolizeilich argumentierenden Vordenker der Polizei plädieren hierfür.[78] Gesetzesverschärfungen - wie sie Teil einer 'Law and order'-Politik sind -

---

75 Erst seit 1970 führt die IMK Gespräche mit den Polizeigewerkschaften (Gniesmer 1980: 51).

76 Angesichts der institutionalisierten Einflußmöglichkeiten von Arbeitsgruppen der Polizei, wie dem UA LEX oder der AG Kripo, auf die Polizeipolitik müssen derartige Klagen verwundern. Siehe auch Kapitel II, Abschnitt 3.4.

77 In den Interviews gab es eine Ausnahme: Lisken sprach sich gegen eine Ausweitung polizeilicher Befugnisse im Bereich der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung aus [].

78 Siehe unten: Abschnitt 2.6.

können de facto (allerdings nur in Ausnahmefällen) einem Streben nach Erweiterung polizeilicher Handlungsspielräume entgegenlaufen. Beispielsweise zwingt das strafbewehrte Vermummungsverbot die Polizei einzuschreiten und vermindert so taktische Handlungsspielräume.[79]

Bezüglich der Forderung nach Ausweitung polizeilicher Kompetenzen gibt es im allgemeinen - so wird das auch im Polizeidiskurs genannt - zwei Fraktionen, die '**Anwälte der Effizienz**' und die '**Anwälte der Liberalität**' (Kniesel in *DP* 8/1991: 187 f.), wobei sich letztere - bis auf wenige Ausnahmen - nicht in den Reihen der Polizei bewegen.

Im dem Streit zwischen beiden Polen geht es um die grundsätzliche Frage, was Priorität hat - Freiheit oder Sicherheit: "Wieviel Polizei bzw. Sicherheit braucht ein Gesellschaft, die einerseits kein Polizeistaat sein, andererseits Bürgerfreiheiten gesichert sehen will" (Kniesel in *DP* 8/1991: 185)? Polizeiliches Handeln bewege sich in diesem Spannungsverhältnis zwischen Freiheit und Sicherheit, meint Reimers (*DP* 9/1992: 221; ebenso Bahr in *BP* 3/1989: 89). Ahlf nennt dieses antagonistische Verhältnis zwischen den beiden Werten das "Dilemma des Rechtsstaates" (*DP* 5/1989: 119). Polizeiliches Einschreiten schaffe Sicherheit, schränke andererseits aber auch die Freiheit der Betroffenen ein: "Ein Mehr an Sicherheit wird regelmäßig ein Weniger an Freiheit bedeuten" (Bahr in *SPFA* 4/1989: 113)! Aus diesem Dilemma sei die "'Ambivalenz' in den Beziehungen zwischen Polizei und Bürgern" zu erklären (Murck in *SPFA* 4/1989: 87): Die Bürger verlangten einerseits, daß ihre Sicherheit durch den Staat gewährleistet werde, und andererseits hegten sie Vorbehalte gegenüber freiheitseinschränkenden Maßnahmen der Polizei.

Sicherheit wird von den 'Anwälten der Effizienz' immer nur als Sicherheit des Bürgers vor anderen Bürgern verstanden. Die Frage nach der Sicherheit der Bürger vor dem Staat wird nicht problematisiert - im Gegenteil: Diese Fragestellung wird als diskreditierend empfunden. Die Kernfrage dieser Kontroverse ist: Wer bedroht eigentlich wen: der Staat die Gesellschaft oder die Gesellschaft den Staat?[80] Die 'Anwälte der Effizienz' fordern mehr polizeiliche Kompetenzen zur Steigerung der Sicherheitsanstrengungen, die 'Anwälte der Liberalität' demgegenüber den Schutz der Freiheit der Bürger vor dem Staat. Ein Vertreter der letzteren Fraktion ist der Düsseldorfer Polizeipräsidenten Lisken, der beispielsweise vor den grundrechtlichen Gefahren der verdeckten Ermittlungsmethoden warnt: "Also da sind so ganz scheinbar unpolitische Probleme noch verborgen, aber es sind Verfassungsfragen, und die spielen zunehmend eine Rolle, je mehr die Gesetzgeber dazu neigen, sich über die lästige Verfassung hinwegzusetzen. Und dann kann einer sagen, das ist aber lästig und das ist Verfassungsfetischismus. Ja gut, Verfassung ist ja auch nur dazu da, Widerstand zu leisten. Denn: Wo sie selbstverständlich wäre, bräuchte man sie auch nicht. Also die Bewährungsprobe unserer Verfassungstreue kommt noch. Da waren also diese sogenannten Extremisten kalter Kaffee gegen. Die haben nicht den Staat gefährdet. Sondern der Staat ist immer mehr aus sich selbst heraus gefährdet worden. Der Machthaber gefährdet die Freiheit

---

79 Vorausgesetzt, die Polizei hält sich an das Legalitätsprinzip. Zur Diskussion über das Vermummungsverbot siehe Kapitel VII, Abschnitt 3.4.

80 Siehe Kapitel I, Abschnitt 3.2.

immer stärker als Außenseiter (...)" [].[81] Je stärker der Staat die Freiheit seiner Bürger einschränkt, desto unmöglicher wird der Mißbrauch dieser Freiheit. Doch für Lisken ist Freiheit ohne die Chance ihres Mißbrauches keine echte Freiheit: "Es ist nur eines wichtig, das ist die Freiheit des Publikums" [].

Im Gegensatz zu dieser Position ist eine Verrechtlichung polizeilichen Handelns mit Hilfe von Generalklauseln und unbestimmten Rechtsbegriffen im Interesse der 'Anwälte der Effizienz': Auf der einen Seite sichert die Verrechtlichung polizeiliches Handeln juristisch ab. Auf der anderen Seite erweitern Generalklauseln und unbestimmte Rechtsbegriffe die Interpretations- und Handlungsspielräume der Polizei und erschweren die (juristische) Kontrolle dieser Spielräume.[82] Die Verrechtlichung mit Hilfe von 'weichen' Handlungsregeln legalisiert somit die Autonomie polizeilichen Handelns.

Begründet wird die Forderung nach Ausweitung der Kompetenzen mit der Notwendigkeit, die Effizienz polizeilichen Handelns gegenüber einer verstärkten Professionalisierung der Verbrecher zu steigern. Insbesondere im Bereich der sogenannten vorbeugenden Verbrechensbekämpfung werden solche Forderungen laut. Ein unverrückbares Axiom in dieser Debatte ist die Bedrohung der Gesellschaft durch die Organisierte Kriminalität (OK): Es sei bereits "'Fünf nach Zwölf", meint der Präsident des bayerischen LKA Lenhard (*KR* 4/1991: 223), die Mafia stünde "ante portas" (*KR* 4/1991: 223). Zweifler an der Existenz von OK werden apodiktisch als realitätsfern oder gar gesellschaftsfeindlich abgestempelt; Kniesel schlägt hier noch vergleichsweise moderate Töne an: "Wer die organisierte Kriminalität verharmlost, sie für ein Erfindung der Polizei hält, die nur dazu dient, quasi als Verkaufstrategie dem Gesetzgeber Befugnisnormen für neue polizeiliche Methoden abzuhandeln, damit dann ungehemmt ganze Populationen mit diesem neuen Instrumentarium überzogen werden können, erweist der Gesellschaft keinen Dienst" (Kniesel in *DP* 8/1991: 189).

Offen bleibt, wie die Wirkungen von mutmaßlich effizienzsteigernden Befugnissen gemessen werden können. Im Falle der Strafverfolgung ist eine Überprüfung noch möglich. Denn entweder gelingt es der Polizei, den Täter zu überführen oder eben nicht. Im Bereich proaktiven polizeilichen Handelns ist dies nicht mehr durchführbar. Das Ziel der

---

81 An dem Zitat von Lisken wird wiederum deutlich, daß eine stärkere Hinwendung zur Verfassung eine Absage an die politische Instrumentalisierbarkeit impliziert.

82 Der Regierungsdirektor im rheinland-pfälzischen Landesjustizministerium Hund formuliert im Streitgespräch mit dem Chefredakteur der *Kriminalistik* Burghard eine idealtypische Definition des 'Vertreters polizeilicher Interessen': "Sein Hauptinteresse ist die Kriminalitätsbekämpfung. Nur unter diesem Gesichtspunkt betrachtet er die Welt, die aus seiner Sicht im wesentlichen aus Tatgelegenheiten und Gefahren besteht. Fast alle Möglichkeiten, die zur Kriminalitätsbekämpfung geeignet erscheinen, befürwortet er. Ob die Rechtsgrundlage hierzu die Strafprozeßordnung oder das Polizeirecht ist, hält er für eine rein formale Frage. Aus seiner Sicht sind unsere Gesetze sowieso viel zu unflexibel und verhindern häufig effizientes Handeln. Er plädiert für mehr Vertrauen in die Polizei. Die Justiz sieht er mit einem gewissen Mißtrauen: 'Schreibtischtäter', die nicht wissen, wie es auf der Straße wirklich aussieht. Es wird zuwenig verhaftet, die Strafen sind sowieso viel zu niedrig. Die Sachleitungsbefugnis der Staatsanwaltschaft hält er für ein veraltetes Relikt aus historischer Zeit. Sein Weltbild ist unerschütterlich, Selbstzweifel sind ihm fremd" (Hund in *KR* 11/1993: 683).

vorbeugenden Verbrechensbekämpfung ist die Verhinderung von Verbrechen. Welche Verbrechen verhindert werden, kann nicht gesagt werden, da sie ja nicht passiert sind: "Polizeilicher Erfolg ist auch dann gegeben, wenn es nicht zu strafrechtlicher Verurteilung kommt" (Kniesel in *DP* 8/1991: 188). Lisken kritisiert denn auch, daß die "Vertreter der Effizienz" [] ihre Effizienz nie nachgewiesen hätten.[83] Kniesel, der einerseits für eine bürgerpolizeiliche Ausrichtung plädiert, andererseits aber auch die proaktive Wende der Polizei fordert, thematisiert selbst die bürgerrechtlichen Kosten dieser Wende: "Die eingangs skizzierte unbegrenzte Aufgabenlast des Präventionsstaates birgt die Gefahr, daß sein Legitimationssubstanz aufgezehrt und Freiheit auf Sicherheit umverteilt wird; die Gefahr des Zerschützens droht" (Kniesel in *DP* 8/1991: 186). Wiederum ist Kniesels Argumentation widersprüchlich: Er gibt sich als 'Anwalt der Liberalität', stellt sich aber mit seinen Forderungen in die Reihe der 'Anwälte der Effizienz'.

Die Forderung der 'Anwälte der Effizienz' nach Ausweitung polizeilicher Kompetenzen geht einher mit der Ablehnung des Ausbaus von Kontrollmöglichkeiten polizeilichen Handelns. Derartige Forderungen werden als **böswilliges Mißtrauen** gegenüber der Polizei interpretiert. Ebenso werden Bedenken gegenüber sicherheitspolitischen Forderungen der Polizei als widersinnig und diskreditierend begriffen. Ein Nürnberger Befragter: "Deswegen verstehe ich auch oft (...) dieses große Geschrei nicht, wenn es jetzt um, sei es diesen nicht unsäglichen Lauschangriff (der legalen Installation von Abhörgeräten in Privaträumen; M.W.) oder so etwas geht, man hat ständig das Gefühl, als würden wir in einem Staat leben, in dem ständig versucht würde, den Bürgern ihre Freiheiten zu entziehen, als ob die Polizei, als ob die Staatsgewalt die Gefahr für den Staat wäre, und nicht die Mafia und nicht irgendwelche extremistischen Strömungen; und dem kann ich einfach nicht folgen" []. Das Mißtrauen gegenüber der Polizei sei - meint der ehemalige Landespolizeipräsident von Baden-Württemberg Stümper - beleidigend für die Polizei (*KR* 4/1993: 214). Dahinter stecke eine pervertierte Sicht der Probleme; die Gefahr gehe nicht von den Sicherheitskräften, sondern von den Verbrechern aus (Stümper in *KR* 3/1989: 135): "Rufen wir uns ins Gedächtnis, daß die Polizei keine fremde, freiheitsbedrohende Macht ist, sondern unsere eigene Einrichtung zu unserem Schutz und unter unserer Kontrolle" (Reimers in *DP* 9/1992: 224).

Von diesem Standpunkt aus werden dann polizeikritische Ansätze wie die Vorstellungen der AG Bürgerrechte scharf angegriffen. Insbesondere die Behauptung der AG Bürgerrechte, daß die Polizei als vermeintliches Instrument der Sicherheit eine Quelle neuer Gefährdungen darstellte und darstelle, stößt bei dem Chefredakteur der *Kriminalistik* Burghard auf Kritik (*KR* 11/1990: 563). Murck bemängelt ebenfalls, daß die AG Bürgerrechte in ihrem Polizei-Gutachten (Busch/Funk/Narr/ Werkentin 1990) den Sicherheitsbehörden eine beständige Gier nach Eingriffsrechten unterstelle (*DTP* 5/1991: 23).

---

83 Busch plädiert dafür, daß Bürgerrechtspolitik die Ineffektivität polizeilicher Lösungen für politische Probleme aufdecken müsse (1995: 356).

## 2.5 Das Verhältnis der Polizei zur Öffentlichkeit

Im Kapitel VIII, Abschnitt 2.3 wurde gezeigt, daß Öffentlichkeit im Protest policing zu einem wichtigen Aspekt in den strategisch-taktischen Überlegungen der Polizei geworden ist. Öffentlichkeit spielt aber auch auf der allgemeinen Ebene der Polizeiphilosophie eine große Rolle. Das Vertrauen der Öffentlichkeit und das Image der Polizei nehmen einen zentralen Stellenwert in der Standortbestimmung der Polizei ein. Hohe Vertrauenswerte in der Bevölkerung sind nicht nur für das 'institutionelle Selbstwertgefühl' der Polizei und für die Befriedigung ihres Legitimitätsanspruchs an die Bevölkerung wichtig; Vertrauen ist auch eine basale Ressource polizeilicher Effizienz, denn: "Ohne Zustimmung und Unterstützung durch die Bürger ist in demokratischen Rechtsstaaten keine erfolgreiche Polizeiarbeit möglich" (Murck in *DP* 1/1992: 16).[84]

Aus diesem Grund muß sich die Polizei permanent informieren, inwieweit sie das Vertrauen der Bürger genießt (Scherer in *NP* 9/1993: 487). Wenn die Polizei als Dienstleistungsunternehmen begriffen wird, dann liegt die Notwendigkeit nahe, die 'Kundenwünsche' und das Image der Polizei in der Öffentlichkeit zu ermitteln. Der Stellenwert der Öffentlichkeit wird unter anderem daran deutlich, daß in den Fachzeitschriften immer wieder **Umfragen** herangezogen werden, um das Ausmaß des Vertrauens der Bevölkerung in die Polizei zu messen (zum Beispiel: Berndt in *BP* 2/1989: 29; Scherer in *NP* 9/1993: 487).

Viele Publikationen des Fachbereichsleiters 'Gesellschaftswissenschaften' an der PFA Murck sind dem Thema 'Polizei und Bevölkerung im Spiegel von Umfragedaten' gewidmet (*DP* 2/1989: 27 ff.; *DP* 1/1992: 16 ff.; *DTP* 2/1993: 6 ff.).[85] Er konstatiert einen schleichenden Vertrauensverlust gegenüber allen staatlichen Einrichtungen; die Polizei nehme jedoch in den (von Emnid im Dezember 1987 im Auftrag des BMI durchgeführten) repräsentativen Umfragen einen "bemerkenswert erfreulichen Platz" ein (Murck in *SPFA* 4/1989: 101). Insgesamt, resümiert Murck, herrsche eine "positive Grundeinstellung zur Polizei beim weit überwiegenden Teil der Bevölkerung" (*DP* 2/1989: 29).

Diese positiven Werte haben sich in den Befragungen der nachfolgende Jahre wiederholt, wobei eine leicht abnehmende Tendenz festzustellen ist. Auffällig ist das anfängliche Mißtrauen der ostdeutschen Befragten in die Polizei, das aber von 1991 auf 1992 spürbar geringer geworden ist, wie folgende Tabelle zeigt.

---

84 Siehe Kapitel VIII, Abschnitt 2.3.

85 Es werden auch Umfragen vorgestellt, die die Akzeptanz der damaligen Vopo (Gruner in *DP* 10/1990: 268) und der 'neuen' Polizei im Osten (Murck in *DTP* 6/1991: 14 ff.) zum Inhalt haben.

**Umfrageergebnisse über das Vertrauen der Bevölkerung in Einrichtungen des öffentlichen Lebens**[86]

Ausgewiesen sind Werte von +5 ('volles Vertrauen') bis -5 ('überhaupt kein Vertrauen').

(Skalenmittelwerte)

| | **West** | | | | | | | | | **Ost** | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | **1984** | **1985** | **1986** | **1987** | **1988** | **1989** | **1990** | **1991** | **1992** | **1991** | **1992** |
| **BVerfG** | 2.8 | 2.8 | 2.5 | 2.6 | 2.4 | 2.2 | 2.5 | 2.5 | 2.2 | 1.1 | 1.1 |
| **Gerichte** | 2.4 | 2.3 | 2.2 | 2.4 | 2.3 | 2.0 | 2.5 | 2.5 | 1.9 | 1.1 | 0.9 |
| **Bundestag** | 2.0 | 1.7 | 1.7 | 1.9 | 1.4 | 1.4 | 1.9 | 1.6 | 0.7 | 0.5 | -0.1 |
| **Bundesregierung** | 1.6 | 1.0 | 1.4 | 1.7 | 1.0 | 0.8 | 1.5 | 1.1 | 0.2 | 0.4 | -0.5 |
| **Polizei** | **2.5** | **2.4** | **2.2** | **2.1** | **2.2** | **2.1** | **2.1** | **2.0** | **1.9** | **-0.2** | **0.5** |
| **Bundeswehr** | 2.0 | 1.8 | 1.7 | 1.7 | 1.4 | 1.4 | 1.2 | 1.3 | 0.9 | 0.9 | 0.3 |
| **Gewerkschaften** | - | - | 0.7 | 0.8 | 0.8 | 0.8 | 0.7 | 0.8 | 0.3 | 0.8 | 0.7 |
| **Kirchen** | 1.9 | 1.6 | 1.4 | 1.2 | 1.2 | 1.1 | 1.2 | 0.7 | 0.4 | 0.6 | -0.2 |
| **Fernsehen** | 0.9 | 0.9 | 1.0 | 1.1 | 0.9 | 0.9 | 1.0 | 0.7 | 0.6 | 1.1 | 0.2 |
| **Presse** | 0.3 | 0.5 | 0.6 | 0.6 | 0.5 | 0.6 | 0.6 | 0.5 | 0.5 | 0.5 | -0.5 |

Die Institution Polizei als solche finde - so Murck - höhere Akzeptanz als ihre konkrete Aufgabenbewältigung; am schlechtesten schneide die Polizei im Bereich 'Demonstrationsgeschehen' ab (*DP* 2/1989: 29).[87] Dabei differiert die Bewertung der verschiedenen sozialen Gruppen stark; die (statistische) Gruppe, mit der die Polizei am häufigsten interagiere, hege auch die größten Vorbehalte gegenüber der Polizei, nämlich die jüngeren, höhergebildeten Männer (Murck in *DP* 2/1989: 28). Insgesamt interpretiert Murck diese für die Polizei positiven Ergebnisse auch als Unterstützung für die Forderung der Polizei nach mehr Autonomie. Die Polizei solle daher "ihr berufliches Selbstverständnis in einer gewissen Unabhängigkeit von der Politik" bestimmen (Murck in *SPFA* 4/1989: 102).

Trotz dem erstaunlich positiven Abschneiden der Polizei in den Meinungsumfragen (*NP* 4/1993: 246) wird eine "Verstärkung der Vertrauensgrundlage" gefordert (Reimers in *DP* 9/1992: 224; ähnlich Murck in *SPFA* 4/1989: 102). Denn: "Der Bürger muß sich mit den Maßnahmen der Polizei stärker identifizieren können, sie als notwendig und geboten ansehen" (Bahr in *BP* 3/1989: 87).

Zwar ist die wahrgenommene Grundeinstellung der Bevölkerung durchaus positiv; es gehört aber zu den Erfahrungen der Polizeiführer, daß einzelne Einsätze oder auch Skandale sehr schnell dem Image der Polizei schaden können. Wie in den Kapiteln IV und VIII, Abschnitt 2.3 gezeigt wurde, war und ist die **Sensitivität der Polizei gegenüber öffentlicher Kritik**

---

86 Abgedruckt in: Murck (1993: 140); Quelle: Institut für praxisorientierte Sozialforschung (ipos)/Mannheim, im Auftrag des BMI.

87 Siehe Kapitel VIII, Abschnitt 2.3.

stark ausgeprägt. Die Polizei sieht sich in zunehmendem Maße im Blickpunkt öffentlicher Kritik stehen (Ahlf in *DP* 5/1989: 110): Sie leide verstärkt unter "Akzeptanzproblemen" (Bahr in *SPFA* 4/1989: 108): "Polizeiliches Einschreiten muß vermehrt eine immer stärker sensibilisierte Öffentlichkeit berücksichtigen" (Bahr in *SPFA* 4/1989: 109). Erklärt wird die höhere Kritikbereitschaft der Öffentlichkeit als eine Folge des Wertewandels. Der Rechtfertigungszwang gegenüber der Öffentlichkeit wird schließlich zur Normalität: "Die Notwendigkeit, vielleicht der zunehmende Druck, auch Anforderungen aus dem Bereich der öffentlichen Sicherheit bzw. der Polizei politisch rechtfertigen zu müssen, um sie durchsetzen zu können, ist eine normale Begleiterscheinung unseres politischen Systems" (Murck in *BP* 4/1989: 35).

Es ist anzunehmen, daß nicht nur die Öffentlichkeit kritikbereiter, sondern auch die Polizei kritiksensibler geworden ist. Sensitivität gegenüber Kritik entwickelte sich vor allem da, wo massive Kritik geübt wird und Akzeptanz verloren geht, nämlich im Kontext von Demonstrationseinsätzen. Größtes Problem für die Polizei ist in diesem Zusammenhang die mediale Berichterstattung, die häufig als tendenziös wahrgenommen wird (Berndt in *BP* 10/1989: 75). Hier müsse die Polizei mittels Öffentlichkeitsarbeit gegensteuern (Bernhardt in *BP* 11-12/1990: 25).[88]

Das übergreifende Ziel der polizeilichen **Öffentlichkeitsarbeit** ist es, das polizeiliche Image und das Vertrauen der Bürger in die Polizei zu verbessern (Murck in *DP* 2/1991: 30): "Das für eine gedeihliche Zusammenarbeit erforderliche Vertrauensverhältnis zwischen Polizei und Bürger ist durch permanente Darstellung der nützenden, helfenden und schützenden Rolle der Polizei und Identifizierung mit den Interessen des ordnungsliebenden Bürger zu schaffen und zu bewahren" (*NP* 9/1993: 486). Öffentlichkeitsarbeit wird also nicht nur auf taktischem Gebiet anlaßbezogen ('einsatzbegleitend')[89], sondern eben auch zur allgemeinen **Imagepflege** - zum Beispiel zur Revision von Imagedefiziten (Murck in *DP* 2/1991: 36) - eingesetzt.[90] Gerade in Zeiten, da die Öffentlichkeit kritisch polizeiliche Eingriffsmaßnahmen beäuge, gewinne der Auftrag zur Imagebildung eine immer größere Bedeutung (Körber in *DP* 2/1991: 47).

Imagepflege kann als Ausdruck einer aktiven Handlungsstrategie interpretiert werden, deren Devise lautet: "Tu Gutes und sprich darüber" (Kube in *KR* 5/1990: 99).[91] Aus der erkannten Relevanz der Imagepflege und Öffentlichkeitsarbeit erwächst die Forderung, Öffentlichkeitsarbeit stärker zu professionalisieren (zum Beispiel: Regierungsdirektor Henle

---

88 Siehe Kapitel VIII, Abschnitt 2.3.

89 Siehe Kapitel VIII, Abschnitt 2.3.

90 Nürnberger Befragte berichteten, daß sich die Polizei nicht nur im Vorfeld eines Einsatzes mittels Pressemitteilungen oder -konferenzen an die Öffentlichkeit wende, sondern auch versuche, mittels kontinuierlicher Kontaktpflege bei polizeidistanzierten Gruppen wie Homosexuellen, Sozialarbeitern und Lehrern für die Sache der Polizei zu werben []. Gerade nach den Massenverhaftungen von 1981 sei dies nötig, damals habe sich das Verhältnis der Polizei zur Öffentlichkeit für viele Jahre verschlechtert [].

91 Lisken sprach sich im Interview gegen eine derartige offensive Öffentlichkeitsarbeit aus; er meinte, daß die Polizei die Beste sei, die nicht in der Zeitung stehe []. Sein anwesender Pressesprecher widersprach dem - seinem professionellen Selbstverständnis folgend - sofort.

in *DP* 2/1991: 41 ff.). Dies meint vor allem eine Anlehnung an die professionelle Public relations work privater Unternehmungen. Polizeiliche Öffentlichkeitsarbeit fördere ein Verständnis von der Polizei als Dienstleistungsunternehmen, meint Körber (*DP* 2/1991: 47). Und umgekehrt benötige eine professionelle Öffentlichkeitsarbeit ein Imagekonzept, Körber nennt dies ein "Corporate Identity Programm" (*DP* 2/1991: 47), mit dem in der Öffentlichkeit auch geworben werden könne.[92] Die Voraussetzung für eine Corporate identity ist für Kube die Entwicklung einer Polizeiphilosophie (*DP* 5/1990: 97). Um professionelle Imagepfege zu betreiben, ist folglich eine Polizeiphilosophie vonnöten.[93]

## 2.6 Funktionsbestimmungen der Polizei

Die folgenden polizeiphilosophischen Argumentationsmuster lassen sich schwerlich zusammenfassen. Wenn es denn eine große gemeinsame Linie gibt, dann ist das die (vorsichtige) Distanzierung von der Politik, ohne jedoch irgendein 'Band' zerschneiden zu wollen, und die Hinwendung zur Gesellschaft und Öffentlichkeit. Die Polizei will verstärkt als eigenständiger Akteur in Staat, Gesellschaft und Öffentlichkeit erscheinen. Dazu muß sie nicht nur ihr Verhältnis zu den drei Bezugsinstanzen klären, sondern auch ihr Aufgabenverständnis und ihre Aufgabenbestimmung überdenken. In allen folgenden Argumentationsmustern steckt die Forderung[94], die Polizei solle aktiver und selbstbewußter als ein bloßes Ausführungsorgan (teilweise neuartige) Funktionen erfüllen.

Den gemeinsamen Nenner der sieben im folgenden aufgeführten Funktionspostulate bildet die Forderung nach einer Professionalisierung der Polizei, die auch immer wieder explizit aufgestellt wird (Bahr in *SPFA* 4/1989: 109; Ludwig in *SPFA* 4/1989: 131; Ahlf in *DP* 5/1989: 122).[95] Neben dem Anspruch, eine eigene Polizeiphilosophie zu entwickeln, ist der Ruf nach Professionalisierung ein Indikator für den Wunsch nach gesellschaftlicher Aufwertung und Unabhängigkeit der Polizei.[96] Aus dem **Professionalisierungs-Postulat** wird der Ruf nach mehr Handlungsspielräumen abgeleitet: Für eine professionelle Organisation - meint Murck (*SPFA* 4/1989: 99) - sei eine Erweiterung des Spielraums wünschenswert.

### a) die These vom Erkenntnisvorsprung der Polizei

Wie in der Darstellung der gesellschaftsdiagnostischen Deutungsmuster schon erwähnt, sieht sich die Polizei wie kaum eine andere staatliche Institution unmittelbar mit den gesellschaftlichen Realitäten konfrontiert und meint daher, direkte Einblicke in die sozialen Problem- und Krisenlagen zu gewinnen: "Die Polizei wird aber wie kaum eine andere

---

92 Beispielsweise flankiert eine Informations- und Werbekampagne der privaten Werbeagentur Herrwerth & Partner die Strukturverbesserungen der bayerischen Polizei (*NP* 1/1993: 57).

93 Zur legitimatorischen Außenwirkung der Polizeiphilosophie siehe oben: Abschnitt 2.1.

94 Bei diesen Argumentationsfiguren ist wiederum eine eigentümliche Mischung aus Ist- und Sollvorstellungen zu erkennen.

95 Die engagierten Verfechter einer polizeilichen Professionalisierung Gintzel und Möllers (*DP* 1/1987: 26 f.) wenden sich gegen die Vorstellung, die Polizei sei ein "Vollzugsorgan der allgemeinen Verwaltung" (*DP* 1/1987: 34). Siehe Kapitel III, Abschnitt 5.

96 Zur Professionalisierung im Protest policing siehe Kapitel VIII, Abschnitt 2.

Organisation mit unterschiedlichen Lebensformen und Interessen konfrontiert" (Murck in *BP* 4/1989: 31). Die Polizei erlebe - so Bernhardt (*BP* 11-12/1990: 25) - wohl als einzige Institution der Exekutive - jeden Lebenssachverhalt ganzheitlich. Insbesondere müsse sich die Polizei mit den negativen Seiten der Gesellschaft beschäftigen; der Polizist werde - so Schult - berufsbedingt mit den "Auswüchsen der Werteinstellungen und Verhaltensorientierungen des sog. 'polizeilichen Gegenübers'" (*DP* 9/1992: 214) konfrontiert.

Zwar spricht niemand vom polizeilichen Erkenntnisprivileg - eine Formulierung, die ihr Schöpfer Horst Herold selbst zurücknahm -, doch die Vorstellung von der Polizei als einer Art "'epistemological' organ of the state" (della Porta 1993a: 1) ist durchaus gebräuchlich in der Polizei.[97]

### b) die These von der sicherheitsproduzierenden und friedensschaffenden Funktion der Polizei

Die Polizei sieht sich selbst nicht nur als gesetzesvollziehende, sondern als eine sicherheitsproduzierende Institution: "Polizei produziert Sicherheit" (Bahr in *SPFA* 4/1989: 111). Mit dieser Aufgabenbestimmung versucht die Polizei ihr enges Funktionsspektrum (Gefahrenabwehr, Strafverfolgung und Vollzugshilfe) zu entgrenzen. Doch die Polizei produziert nach Ansicht der 'Polizeiphilosophen' nicht nur Innere Sicherheit, sondern sie stellt ein gutes Stück inneren Frieden her (Kniesel zitiert in: Kube in *KR* 5/1989: 298). Für Berndt hat die Polizei einen "Auftrag zur Friedenssicherung nach innen" (*BP* 2/1989: 29).

Die 'Produktion' von Sicherheit und Frieden wird dabei stark mit Werten aufgeladen: "Innere Sicherheit hat über den Anspruch, dem inneren Frieden zu dienen, einen unmittelbaren Wertbezug" (Kniesel in *DP* 8/1991: 186). Wie stark wertrational die polizeiliche Aufgabenbestimmung von Autoren überhöht werden kann, zeigt das Zitat von Ahlf: "Im Idealfall gewährleistet Polizei nicht nur Innere Sicherheit, sondern inneren Frieden. Friede ist aber zentral ein Werk der Gerechtigkeit. Polizeiliche Arbeit, die nicht der Gerechtigkeit verpflichtet ist, ist apolizeilich" (Ahlf in *DP* 5/1989: 120).

Hinter diesen Aussagen steckt die Vorstellung, daß Sicherheit und Ordnung nur mit Hilfe der Polizei möglich sind; die Polizei spielt folglich eine zentrale, unentbehrliche Rolle in Staat und Gesellschaft. Doch es gibt auch andere Stimmen, die diese Entgrenzung und Überhöhung der polizeilichen Funktionspalette kritisieren: "Polizeiliches Wirken beschränkt sich auf die 'öffentliche Sicherheit'; die Polizei entwickelt keinen Anspruch auf Gewährleistung allgemeiner 'Innerer Sicherheit' im Sinne einer gesellschaftssanitären Funktion. 'Innere Sicherheit' als 'Innerer Frieden' verstanden, stellt sich vielmehr als gesamtgesellschaftliche Verpflichtung dar" (Gerbert in *SPFA* 2/1991: 13).

Insbesondere bürgerpolizeilich argumentierende Autoren schreiben von der sicherheitsproduzierenden und friedensschaffenden Funktion der Polizei, obwohl eine derartige Funktionsentgrenzung mit grundrechtlichen Kosten verbunden ist, wie der

---

97 In einem 1995 erschienenen Aufsatz spricht Murck der Polizei gar eine "'Brückenfunktion' zwischen Politik und Gesellschaft" zu (*SPFA* 3-4/1995: 103 f.).

Polizeipräsident von Düsseldorf Lisken im Interview bemerkte: Polizei könne nur Sicherheit garantieren, wenn sie eine "totale Überwachungsfunktion oder -aufgabe" [] und die entsprechenden Möglichkeiten dazu besäße: "Wir müssen die Sache viel bescheidener sehen. Die Polizei kann nicht die Gesellschaft sanieren" [].

### c) die These von der Polizei als Dienstleistungsunternehmen 'Innere Sicherheit'

Allein die Tatsache, daß sich der Diskurs über eine Polizeiphilosophie an den im Management gebräuchlichen Begriff der Unternehmensphilosophie anlehnt, zeigt schon gewisse Tendenzen, die Polizei als Dienstleistungsunternehmen zu begreifen, das ein Produkt, die Innere Sicherheit, bereitstellen kann[98]: "Die Polizei bietet ein Gut von höchster gesellschaftlicher Relevanz: Innere Sicherheit" (Henle in *DP* 2/1991: 41). Deutlich wird in diesem Zitat auch die Kopplung des Verständnisses von der Polizei als Serviceunternehmen und als sicherheitsproduzierende Organisation.

Hauptsächlich die Vordenker in der PFA und im BKA argumentieren mit dieser Metapher.[99] Für den leitenden BKA-Beamten **Kube** ist die Frage nach einer Polizeiphilosophie gleichbedeutend mit der Frage nach einer Untnehmensphilosophie: "Die Fragestellung nach Leitbildern bzw. nach einer Organisationsphilosophie sowie nach einer Organisationskultur kann man primär als ein Identitätsproblem unter dem Schlagwort 'Wer sind wir, was wollen wir und wie wollen wir miteinander und mit Dritten umgehen?' ansehen" (Kube in *DP* 5/1990: 99). Die Suche nach einer "Corporate identity" (*DP* 5/1990: 97) interpretiert Kube als die Suche nach einer Polizeiphilosophie.[100]

Konkreter als Kube faßt **Murck** die Idee der Polizei als staatliches "Dienstleistungsunternehmen für die Bürger" (*DP* 2/1989: 27). Für ihn muß das Dienstleistungsunternehmen 'Polizei' "den Erwartungen seiner Kunden, den (Staats-)Bürgern" (*SPFA* 4/1989: 85) möglichst gerecht werden. Dieser Auftrag zur Bürgernähe gebiete es, die "'Konsumentenwünsche'" (Murck in *DP* 2/1989: 27) mittels Umfragen herauszufinden. Nicht nur die Bedürfnisse der Kunden sollten ermittelt werden, sondern auch Imagepflege, "Social Marketing" (Murck in *DP* 2/1991: 32), müsse - wie es sich für ein

---

98 Auch hinsichtlich der apparatinternen Ablaufprozesse findet ökonomisches Denken Verwendung. Beispielsweise plädiert der Professor an der Fachhochschule für Polizei Villingen-Schwenningen Dohm (*DP* 11/1993: 279 ff.) für die Anwendung betriebswirtschaftlicher Effizienzkriterien und für mehr Kostenbewußtsein im Innenbereich der Polizei.
Zur Reform der polizeilichen Laufbahnordnung und Organisationsstrukturen werden Unternehmensberater eingeschaltet. Beispielsweise nahm die Unternehmensberatung Kienbaum 1991 eine Funktionsbewertung der Schutzpolizei in NRW vor.

99 Einer der ersten, der die Polizei gedanklich mit einem Unternehmen gleichsetzte, war Kniesel im Jahr 1987: "Das System Polizei hat auf verschiedenen Managementebenen Innere Sicherheit zu produzieren; insoweit läßt sich der Polizeiführer als Manager für Innere Sicherheit qualifizieren" (Kniesel in *BP* 12/1987: 36).

100 Funk kommentiert diese Selbstfindungsversuche der deutschen Polizei: "Der Anspruch auf eine wissenschaftliche Reflexion hat vor allem in einer Polizeitheorie Ausdruck gefunden. Mit teutonischem Fundamentalismus konzipiert, verbindet sie normative Grundsätze einer 'modernen Polizei' mit Überlegungen zu einer zeitgemäßen 'cooperate identity', wie sie die Managementkonzepte anbieten" (Funk 1990: 118 f.).

Dienstleistungsunternehmen gehöre - betrieben werden.[101] Öffentlichkeitsarbeit heiße nicht nur, den Medien Informationen anzubieten; vielmehr sei generell ein "'kundenfreundliches' Auftreten der Polizeibeamten" anzustreben (Murck in *DP* 2/1991: 34).

Murcks Kollege an der PFA, der Fachbereichsleiter 'Einsatzlehre' **Bahr** spricht ebenfalls in Kategorien einer kommerziell geprägten Imagepflege, wenn er die Polizei ein "Produkt" [] nennt, das es zu verkaufen gelte. Überdies sind für Bahr Polizeiführer zu Managern geworden [] - eine Tendenz, der die aktuelle Ausbildungsreform an der PFA Rechnung auch trage, meinte der ranghohe Polizeiausbilder []. Auch diese Entwicklung illustriert den Wandel im polizeilichen Selbstverständnis weg von einer Staatsbehörde hin zu einem Dienstleistungsunternehmen.

Mit Hilfe der Selbstdeklaration als Dienstleistungsunternehmen versucht die Polizei, ihren Forderungen nach einem Ausbau von Handlungsspielräumen und Kompetenzen Nachdruck zu verleihen[102]: Sie tritt als Verkäuferin des Produkts 'Innere Sicherheit' auf, die Nachfrage nach Sicherheit und Sicherheitsbedürfnisse wecken will. Ein Ziel ist es, die 'Marktgängigkeit' des Produkts 'Sicherheit' gegenüber anderen konkurrierenden politischen Themen zu steigern. Die geeigneten rhetorischen Mittel sind die Dramatisierung der Sicherheitslage und die Prognose sich verschlimmernder gesellschaftspolitischer Verhältnisse.[103]

Völlig können die Anleihen an ein Wirtschaftsunternehmen jedoch nicht durchgehalten werden. Denn Innere Sicherheit ist ein öffentliches Gut, dessen Konsum von seiten Dritter nicht ausschließbar ist. Die Leistung wird nicht von den individuellen Konsumenten bezahlt, sondern sie wird aus einem großen 'Topf' finanziert, in den alle Steuerzahler ihren Anteil geworfen haben. Zudem übergeht die Metapher die Tatsache, daß die Polizei im Kern eine hoheitliche Institution mit speziellen Befugnissen und Aufgaben ist. Der Machtvorsprung des Polizisten gegenüber dem Bürger und der potentielle Gewalteinsatz der Polizei gegen Bürger passen nicht in das Image eines kundenfreundlichen Dienstleistungsunternehmens. Für ein Wirtschaftsunternehmen ist es undenkbar, daß 'König Kunde' zu gehorchen hat und ihm, falls er keinen Gehorsam leistet, Gewalt angetan wird.

### d) das Proaktivitäts-Postulat

Wie die vorangegangene These von der sicherheitsproduzierende und friedensschaffenden Funktion der Polizei sprengt das Proaktivitäts-Postulat die traditionelle Aufgabenbestimmung der Polizei. Proaktivität (thematisiert wird sie meist unter dem Etikett 'Prävention') ist nicht nur im Bereich 'Kriminalitätsbekämpfung' eine zentrale Kategorie geworden; auch im Bereich Protest policing - und nicht nur in der Terrorismusbekämpfung, sondern auch im klassischen Feld der geschlossenen Polizeieinsätze - spielt Proaktivität eine wesentliche Rolle. Die in Kapitel VIII herausgearbeitete Leitlinie im Protest policing 'Gewalt im Vorfeld zu verhindern'

---

101 Der Regierungsdirektor im bayerischen Innenministerium Henle fordert, daß die Polizei als nichtkommerzieller "Dienstleister" (*DP* 2/1991: 42) "Social Marketing" beziehungsweise "Nonprofitmarketing" (*DP* 2/1991: 41) betreiben müsse.

102 Siehe unten: Abschnitt 2.6.

103 Siehe oben: Abschnitt 1.1.

zeigt, wie stark polizeiliches Handeln vom Vorsorgegedanken gemäß der medizinischen Devise 'Vorbeugen ist besser als heilen' durchdrungen ist. Die neue Funktionsbestimmung 'Proaktivität' wird mit der herkömmlichen Polizeiaufgabe der Prävention (Gefahrenabwehr) legitimiert.[104] Begründet wird das Proaktivität-Postulat im Bereich von Protest policing mit der Verpflichtung der Polizei zur Gefahrenabwehr und zum aktiven Schutz der Grundrechte (Kniesel in *DP* 8/1991: 186).

Einer der herausragenden Vertreter einer bürgerpolizeilichen Polizeiphilosophie ist auch einer der vehementesten Verfechter des Proaktivitäts-Postulats: Michael Kniesel (*DP* 8/1991: 185 ff.). Wie schon bei der Diskussion des Verhältnismäßigkeitsprinzips argumentiert er widersprüchlich. Einerseits spricht er sich für erweiterte Spielräume im polizeilichen Handeln in Richtung Proaktivität aus: "Was die Eröffnung des polizeilichen Handlungsspielraums betrifft, so erscheint es zulässig, daß sich der Gesetzgeber vom reaktiven Schema löst" (Kniesel in *DP* 8/1991: 189). Andererseits thematisiert er zugleich auch die grundrechtlichen Gefahren, die aufgrund dieser Expansion polizeilicher Kompetenzen entstehen, und betont die Relevanz der Grundrechte: "Die Freiheitsverbürgungen des Grundrechtsteils sind das Herzstück der Verfassung" (Kniesel in *DP* 8/1991: 185). Wie dieser Widerspruch von Funktionsentgrenzung in Richtung Proaktivität und Geltung der Grundrechte aufzulösen ist, beantwortet Kniesel nicht.

### e) das Normverdeutlichungs-Postulat

Blickt man auf die gesellschaftsdiagnostischen Wahrnehmungsmuster, ist der Werteverfall, der sich den Polizeiführern als Erosion des Rechtsbewußtsein der Bevölkerung offenbart, der zentrale Topos. Angesichts dieser gesellschaftlichen Tendenzen, die sich insbesondere im Jugendbereich (Stichwort Jugendgewalt) manifestieren, sehen manche Autoren die Polizei (neben anderen 'Sozialisationsträgern', wie der Schule und der Familie) in der Verantwortung. Mit anderen staatlichen und gesellschaftlichen Instanzen soll sie den Bürgern Normen, Normgrenzen und Konsequenzen einer Normverletzung verdeutlichen. Damit wird die traditionelle polizeiliche Aufgabenbestimmung gesprengt und der polizeiliche Aufgabenkatalog um den Punkt der Normverdeutlichung erweitert (zum Beispiel: Schult in *DP* 9/1992: 216). Normverdeutlichung soll helfen, dem Trend der Erosion des Rechtsbewußtseins entgegenzutreten. Zum Beispiel im Bereich der rechten Jugendgewalt plädieren die beiden Sozialwissenschaftler an der PFA Murck und Schmalzl, daß den Jugendlichen Normen vermittelt werden sollten (*BP* 3/1993: 122).[105] Ein Mittel dieser Normverdeutlichung ist die polizeiliche Öffentlichkeitsarbeit, die (unter anderem) gesetzeskonformes Verhalten und Unrechtsbewußtsein verstärken soll (Murck in *DP* 2/1991: 32). Es gibt allerdings auch Stimmen gegen eine derartige Entgrenzung des polizeilichen Aufgabenspektrums; so möchte Kube die Polizei nicht als den "Lehrmeister der Nation" (*KR* 6/1988: 301) sehen, der das Verhalten anderer nach Einheitsmaßstäben auszurichten habe.

---

104 Zum Verhältnis von Prävention und Proaktivität siehe Kapitel II, Abschnitt 2.1.

105 Siehe auch Kapitel VIII, Abschnitt 2.5.2.

Konkrete inhaltliche Postulate, die angeben, welche Normen verdeutlicht werden sollen, kommen in zwei Argumentationsfiguren vor: dem Gewalttabu-Postulat und dem Sozialisations- und Erziehungs-Postulat.

### f) das Gewalttabu-Postulat

Angesichts der sich dramatisch entwickelnden Sicherheitslage und der Brutalisierung des sozialen Lebens wird eine konsequente Ächtung der Anwendung privater Gewalt gefordert (Kube/Steffen in *KR* 6/1990: 317). Denn: "Gewalt wird zur Vorstufe der sittlichen Verrohung" (Roos in *BP* 7/1993: 317)! Das "gesellschaftliche Tabu der Gewaltanwendung gegenüber Mitmenschen" (Pfeiffer in *BP* 1-2/1991: 5), das von einer Minderheit gebrochen werde, solle wieder stärker zur Geltung kommen. Deshalb müsse in den Gewalt-Diskurs eingegriffen werden und die Rechtfertigung von Gewalt erschwert werden. Eine gewaltverabscheuende Bewußtseinshaltung sei zu fördern, alle Bürger sollten die Anwendung von Gewalt verurteilen (Morié/Bensch in *BP* 7/1993: 316).

Die Definition, was dabei unter Gewalt im einzelnen verstanden werden soll, kann sehr weit reichen: "Für mich ist die Blockade einer Autobahn rechtswidrig und nötigende Gewalt, und zwar auch dann, wenn bedeutende und unbedeutende Leute in unserem Staat immer wieder versuchen, die 'edlen' Gründe transparent zu machen. (...) Früher galt eine einfache Regel: Wer einem anderen seinen Willen aufzwingt oder dessen Sachen mutwillig zerstört, ist gewalttätig. (...) Warum kann diese einfache Regel heute nicht mehr in unserer Gesellschaft gelten? Warum muß alles 'differenziert' betrachtet werden" (Roos in *BP* 7/1993: 316 f.)?

Hand in Hand mit dem Gewalttabu-Postulat geht die Forderung einher, daß den (insbesondere jungen) Bürgern, der Sinn und Nutzen des Gewaltmonopols bewußt gemacht werden solle (Pfeiffer in *BP* 1-2/1991: 5): Es gelte "(...) die Philosophie des Faustrechts zu verdammen und das staatliche Zwangsmonopol wieder bewußt zu machen" (Roos in *BP* 7/1993: 317). Denn Gewalt zersetze die Legitimität des Staates: "Gewaltbereitschaft geht einher mit schwindender Legitimität des Staates (...)" (Roos in *BP* 7/1993: 317).

Der Düsseldorfer Polizeipräsident Lisken sieht dagegen das Tabu der Gewaltanwendung in der Bundesrepublik durchgesetzt: "In Deutschland ist keine Bereitschaft zur Gewaltanwendung für nichts; selbst in akuten Fällen der Notwehr weichen ja die Leute, die noch Gewalt anwenden können, legale Gewalt, aus, und überlassen das lieber der Polizei. Ich will das jetzt nicht kritisieren, aber wir haben keine Gewaltbereitschaft bei uns. Sie sehen das auch (...) an der Kriminalstatistik, die Zahl der Gewaltdelikte geht zurück, aber in denen, die bleiben, nimmt die Gewalt im Einzelfall zu" [].[106]

### g) das Sozialisations- und Erziehungs-Postulat

Weil Erziehungsdefizite wahrgenommen werden[107], wird gefordert, die Sozialisationsinstanzen zu stärken und ein stärkeres Gewicht auf eine (aktive) Erziehung zu

---

106 Siehe oben: Abschnitt 1.1, Fußnote 13 und Kapitel I, Abschnitt 3.2.

107 Siehe oben: Abschnitt 1.1.

legen (Bahr in *BP* 5/1993: 217). Der Erziehungsaspekt, die Vermittlung gesellschaftlicher Normen müsse - fordern Morié und Bensch (*BP* 7/1993: 315) - in der Schule wieder gegenüber der Wissensvermittlung in den Vordergrund treten. Recht und Ordnung seien als Werte darzustellen und zu vermitteln (Bernhardt in *SPFA* 3/1991: 40).

Eine intensivere Erziehung wird also nicht als Aufgabe der Polizei betrachtet; es ist eine gesellschaftspolitische Forderung. Doch in ihrer praktischen Tätigkeit leistet die Polizei bewußt auch 'Sozialisationsarbeit'; beispielsweise besprechen Nürnberger Verkehrspolizisten in Schulen das Thema 'Gewalt' []. Generell hat das Handeln der Polizei als normverdeutlichende Institution auch einen sozialisierenden Charakter.

## 3 Volkspolizei-Diskurse

### 3.1 Die Kontroverse um die Vergangenheitsbewältigung der Volkspolizei

Wie in Abschnitt 1.1 erwähnt, hat es im Gefolge der Wende 1989 und der Wiedervereinigung 1990 keine Generaldebatten gegeben - weder über die sich wandelnden gesellschaftlichen und politischen Verhältnisse noch über die Stellung der Polizei in der gesamtdeutschen Republik. Debattiert wurde allerdings über das historische Erbe der Volkspolizei (Vopo) und die geeignete Art und Weise, ihre Vergangenheit zu bewältigen. Diese Kontroverse ist eine eigene umfassende Untersuchung wert.[108] Folgende Zeilen können daher nur als Vorarbeiten hierzu begriffen werden.

Die Entwicklung der Vopo nach der Wende 1989 ist durch eine eigentümliche Zwiespältigkeit von Zäsur und Kontinuität gekennzeichnet, die von den 'Ost-Polizisten' Wanderer und Thieme wie folgt charakterisiert wird: "Gesellschaftsverständnis und Selbstbild der Polizei in den neuen Bundesländern sind seit dem letzten Herbst Erschütterungen und Umbewertungen ausgesetzt gewesen wie nie zuvor. Zugleich hat wohl keine andere Institution in der ehemaligen DDR ihre Tätigkeit so kontinuierlich und unbeschadet fortgesetzt wie die Polizei" (*DP* 1/1992: 6). Auf der ideologischen Ebene hat ein tiefgreifender Wandel stattgefunden - mit all seinen kognitiven und emotionalen Auswirkungen auf die Beamten; auf der personalen Ebene herrscht dagegen eine weitgehende Kontinuität. Zwar wurde die Vopo als Institution abgeschafft, ihre Führungsspitzen gekappt und westdeutsche Polizeisysteme in das Beitrittsgebiet (zusammen mit westlichen Führungsbeamten) 'importiert'. Ein Großteil der ehemaligen Volkspolizisten macht indes heute noch seinen Dienst in der transformierten Polizei.

Der Transfer und die Installation westdeutscher Strukturen konnte weitgehend ohne größere öffentliche Skandale abgewickelt werden. Die geringe Protestbereitschaft der Bevölkerung Ostdeutschlands gegen einschneidende wirtschaftliche Entscheidungen (Stillegung von

---

108 Vgl. die lesenswerte Studie von Rafael Behr (1993). Mittels teilnehmender Beobachtung gewinnt Behr feinsinnige Einblicke in den Alltag 'einfacher' Thüringer Polizisten. Unter anderem befragte er die Beamten nach dem Wandel ihres beruflichen Selbstverständnisses im Gefolge des gesellschaftlichen Umbruchs.

Betrieben, 'Freisetzungen' von Arbeitern) trug zum glatten Übergang vom Ost- zum West-Polizeisystem mit bei, wie Murck erleichtert feststellt: "Zumindest z.Z. sieht es so aus, als würde es der Polizei erspart bleiben, in größere Auseinandersetzungen z.B. mit streikenden Arbeitern hineingezogen zu werden. Sie (die Polizei; M.W.) hatte und hat also die Chance, ihren Neuaufbau fortzusetzen, ohne in heftiges gesellschaftspolitisches Kreuzfeuer zu geraten" (Murck in *DP* 1/1992: 18).

Im Polizeidiskurs gab es jedoch auch Meinungsverschiedenheiten. Umstritten war erstens die Übernahme von altem Personal aus der Volkspolizei in die transformierte Polizei und zweitens die Auslegung der Rolle der Vopo in der DDR. Die Kontroverse, ob und wie die Vergangenheit bewältigt werden soll, findet hauptsächlich in der Zeitschrift der GdP *Deutsche Polizei* statt; die rege Leserbriefdiskussion[109] währte vom Frühjahr 1990 bis zum Herbst 1992 und mußte dann von der Redaktion beendet werden.

Zwei Positionen stehen sich im Streit um die Vergangenheitsbewältigung der Vopo gegenüber. Auf der einen Seite wird die Volkspolizei als Instrument der SED delegitimiert. Auf der anderen Seite wird die Arbeit der Vopo mit dem Argument verteidigt, es gebe einen **universell geltenden Kern gesellschaftsnotwendiger Polizeiaufgaben** (Hilfeleistung, Ordnungssicherung, Verbrechensbekämpfung, Verkehrsregelung), die eben auch von Volkspolizisten erfüllt worden seien. Diese These versucht, wenn schon die Vopo als Institution nicht mehr legitimatorisch zu 'retten' ist, wenigstens die Arbeit der Volkspolizisten als unpolitische, gesellschaftsnotwendige und daher legitime Aufgabenwahrnehmung zu rechtfertigen.[110] Volkspolizeidirektor Dippe sieht durchaus Aufgaben der Vopo, die mit den politischen Klassenauftrag nichts zu tun hätten; außerdem hätten viele Volkspolizisten ihre tägliche polizeiliche Arbeit geleistet, ohne sich als Klassenkämpfer zu fühlen (*BP* 4-5/1991: 27).[111] Ein anonymer Autor behauptet, die Vopo habe durchaus für die öffentliche Sicherheit und Ordnung eine beachtenswerte Leistung im Interesse aller Bürger vollbracht, die auch international Anerkennung gefunden habe (*DP* 10/1990: 257). Dementsprechend brüsten sich ehemalige DDR-Kriminalpolizisten auch der "vorhandenen positiven Ergebnisse in der Verbrechensbekämpfung" (Zinycz/Hahn in *KR* 3/1991: 190).

Derartigen Beschwichtigungen wird entgegengehalten, daß die Volkspolizei der herrschenden Parteilinie treu gedient habe und somit ein höriges Instrument eines verbrecherischen Regimes

---

109 Meist machen die Leserbriefschreiber keine Angaben über ihre Rangposition. Es ist allerdings anzunehmen, daß sie als Gewerkschaftsmitglieder eher unteren Rängen (dem mittleren Dienst und gehobenen Dienst) angehören. Diese Debatte soll deshalb hier nicht vorgestellt werden.

110 Diese These vom universell geltenden Kern gesellschaftsnotwendiger Polizeiaufgaben wird auch von 'einfachen Ost-Beamten' vertreten, wie Behr feststellt. In deren Berufsverständnis und Berufsethik besitzt dieses Legitimationsmuster einen zentralen Stellenwert (Behr 1993: 60 ff., 108).

111 Der letzte Innenminister der DDR Diestel verteidigt 'seine' Polizisten mit diesem Argument: "Es gibt aber eine Vielzahl engagierter, überzeugter Polizisten, die immer schon den Schutz des Gemeinwesens im Auge und sich dem Berufsethos des Polizisten verbunden gefühlt haben" (Diestel in *DP* 10/1990: 263). Daß Diestel den Text selbst verfaßt hat, muß bezweifelt werden. Der Artikel findet sich nämlich in ausführlicher Form auch in einer Broschüre, die vom Rektor der Hochschule des Ministeriums des Innern 1990 herausgegeben wurde; der Name des Autors wird dort nicht angegeben.

gewesen sei (zum Beispiel: Fabritius in *DP* 4/1991: 98 f.; *NP* 4/1990: 178).[112] Aufgrund dieser Vergangenheit der Vopo fordern Vertreter dieser **Instrument-These** einen konsequenten Bruch mit der Institution Vopo und auch mit ihren Mitarbeitern.

Die beiden Standpunkte, die These vom universell geltenden Kern gesellschaftsnotwendiger Polizeiaufgaben auf der einen und die Instrument-These auf der anderen Seite, bilden die Pole des Meinungsspektrums. Der Kompromiß, der auch de facto politisch umgesetzt wurde, hieß: Abschaffung der Institution Volkspolizei, Export der Strukturen des westdeutschen Polizeiapparates (plus Führungspersonal), Entlassung des alten Führungspersonals und weitgehende Übernahme der Volkspolizisten in den Polizeidienst[113], nachdem sie zum einen einen Lehrgang absolviert hatten und zum anderen auf Stasi-Mitarbeit und Verbrechen gegen die Menschlichkeit überprüft worden waren.[114]

### 3.2 Exkurs zur Notwendigkeit einer 'Volkspolizei-Philosophie'

Gegenstand dieses Exkurses ist die **Diskussion unter Volkspolizeiführern und höheren Volkspolizeiangehörigen** über das Selbstverständnis der Vopo im Jahr 1990. Ausgelöst wurde diese Debatte durch die unverhältnismäßig brutal durchgeführten Einsätze gegen die 'Wendedemonstranten'. Insbesondere die Einsätze am 7. und am 8. Oktober 1989 in verschiedenen Städten verursachten eine Welle heftiger Kritik an der Vopo. Demonstranten, aber auch die DDR-Öffentlichkeit beklagten die Brutalität und Willkür ihrer Maßnahmen (Ebeling in *DP* 1/1991: 18): "Der Einsatz der Volkspolizei - besonders am 7. und 8. Oktober 1989 - forderte zunehmend den Protest der Öffentlichkeit heraus, das Ansehen der Volkspolizei kam in Verruf" (*DP* 10/1990: 261). Gründe für das brutale Vorgehen wurden in der mangelnden Konzeptionierung der Einsätze und in der fehlenden Professionalität der Vopo gesehen - und nicht in ihrem Auftrag, die Artikulation Andersdenkender zu verhindern und die Demonstrationsfreiheit zu unterdrücken: "Es existierte faktisch keine theoretisch-taktische Linie für polizeiliche Großeinsätze, der Zielstrategien zugrunde lagen. Das Handeln der Kräfte war lediglich auf die 'Auflösung' von Menschenansammlungen orientiert" (*DP* 10/1990: 259).[115]

Grube faßt die Geschehnisse wie folgt zusammen: "Die Ereignisse in der DDR in den Oktober- und Novembertagen des Jahres 1989 führten zu einer gefährlichen Zuspitzung des sich in den davorliegenden Jahren ohnehin immer gespannter gestaltenden Verhältnisses Bürger-Polizei. Durch eine Reihe von 'Scheinhandlungen', wie zum Beispiel dem Antrags-,

---

112 Die Instrument-These wurde auch in der DDR von offizieller Seite vertreten. Beispielsweise wird die Rolle der Volkspolizei "als zuverlässiges und wirksames Machtinstrument der Arbeiter-und-Bauern-Macht der Deutschen Demokratischen Republik" definiert (Ministerium des Innern 1987, Band 2: 5).

113 Am 3. Oktober 1990 wurden 81000 Volkspolizisten auf Widerruf in die 'neue' Polizei übernommen (*NP* 12/1990: 669).

114 Zum Prozeß der 'Entstasifizierung' der ehemaligen Volkspolizisten siehe auch Kapitel VII, Abschnitt 2.2.

115 Wo es keine Demonstrationsfreiheit gibt, da braucht die Polizei nur eine Maßnahme zu beherrschen, nämlich die Auflösung von Versammlungen.

Prüfungs- und Entscheidungsverfahren im Reiseverkehr, in dem die Polizei als verlängerter Arm des MfS (Ministerium für Staatssicherheit; M.W.) fungieren mußte, wird die Bezeichnung 'Volks'-polizei immer fragwürdiger und die Entfernung zum 'Freund und Helfer' immer größer. Die Akzeptanzgrenze wurde faktisch bei den Polizeieinsätzen 1989 erreicht. Die DVP (Deutsche Volkspolizei; M.W.) geriet in einer eigenartigen Art und Weise in den Zerfallsprozeß der DDR. Fast alle staatlichen Strukturen zerfielen (...). Die DVP war trotz ihrer Akzeptanzkrise gefordert und auf sich selbst gestellt, die Sicherheit und Ordnung, wenn auch mit Abstrichen, zu gewährleisten" (*SPFA* 1/1991: 107).

In der darauffolgenden Diskussion um eine 'Volks-Polizeiphilosophie' versuchten die Diskutanten, sich von dem leninistischen Verständnis der Polizei als Herrschaftsmittel der Partei zu distanzieren und eine bürgerzentrierte Polizeiphilosophie zu entwickeln. Sie bezogen sich auf den zu dieser Zeit langsam ausklingenden Polizeiphilosophie-Diskurs in der westdeutschen Polizei.[116] Manche dieser sehr offensichtlichen Anleihen an die bundesrepublikanische Polizeiphilosophie-Terminologie wirken regelrecht anbiedernd, wie folgendes Zitat belegt. "Das demokratische Grundverständnis, welches wir in unserer Polizei erzeugen und erlernen wollen (...), wird für uns neu, ja revolutionär sein, während es als sogenannter 'Allgemeinplatz' den Polizeitheoretikern und -praktikern in der Bundesrepublik Deutschland wohl manches müde Lächeln abbringen wird" (Schwandt in *DP* 10/1990: 269). Doch verstecken sich auch (oder immer noch) Argumentationsfiguren unter der neuen Terminologie der Menschenwürde und Menschenrechte, die altes staatspolizeiliches Denken erkennen lassen. Beispielsweise meint Dippe, daß die Polizei dazu berufen sei, "(...) das staatliche Gewaltmonopol zu verwirklichen und auch unpopuläre Handlungen im Namen des Staates durchzuführen" (*BP* 4-5/1991: 21).

Wie schon in der Geschichte der bundesrepublikanischen Polizei wird im Volkspolizei-Diskurs die Interdependenz von Polizeiphilosophie und Einsatzphilosophie evident[117]: Die öffentliche Kritik an den Einsätzen führte zu einer Legitimationskrise und einem Ansehensverlust der Vopo in der Bevölkerung, den die Volkspolizisten sensibel wahrnahmen. Infolgedessen entwickelte sich eine manifeste Krise des Selbstverständnisses der Volkspolizei; es kommt zu einem 'Volkspolizeiphilosophie'-Diskurs, in dem radikale Selbstkritik geübt wird: Die Vopo habe ihren eigenen Namen (Volkspolizei - 'Polizei des Volkes') nicht verdient; sie habe vielmehr gemäß der marxistisch-leninistischen Ideologie als willfähriges Instrument der herrschenden Partei fungiert (*DP* 10/1990: 257; Ebeling in *DP* 1/1991: 18).[118]

Erneut ist es die Herrschaftsinstrument-These, die einem Polizeiapparat Legitimität entzieht und dessen Akzeptanzbasis in der Öffentlichkeit angreift. Die Identitätskrise der Vopo wird indes als eine Folge der Legitimationskrise des gesamten politischen Systems interpretiert.

---

116 Dies kann auch als Hinweis dafür gewertet werden, daß die Volkspolizeiführer nicht nur Legitimation in ihrer eigenen Bevölkerung, sondern auch in der westdeutschen Polizeiführungsschicht suchten.

117 Siehe Kapitel IV, insbesondere Abschnitt 3.

118 Die geistige Identitätskrise resultierte aus dem Bankrott der früheren ideologischen Indoktrinierung, welche die Vopo nur als Machtinstrument gesehen habe, behauptet Diestel (*DP* 10/1990: 264).

Die Vopo erscheint an der krisenhaften Entwicklung unschuldig, mehr noch, sie stellt sich als Opfer der politischen Verhältnisse und nicht als Täter auf der Seite des Unterdrückungssystems dar: Die Volkspolizei sei systematisch deformiert worden; sie müsse - fordert Volkspolizeirat Schwandt - zu ihrer ursprünglichen Bestimmung als "Polizei des Volkes" zurückfinden (*DP* 10/1990: 269).

Die Instrument-These, die eigentlich eine Anklage gegenüber der Polizei darstellt, wird als Rechtfertigung umfunktioniert: Weil die Polizei nur Instrument war, ist sie vermindert schuldfähig. In ihrer Rolle soll sie als bemitleidenswert erscheinen: "Die Polizei ist nicht besser und nicht schlechter als der Staat, zu dem sie gehört. (...) Es scheint das Los der Polizei zu sein, der Nation als Buhmann zu dienen, selbst in guten Zeiten. Welches Los soll dann aber der Polizei eines gescheiterten Regimes beschieden sein" (Dippe in *BP* 4-5/1991: 22).

In dem Lamento über die schwierige Rolle der Polizei in Staat und Gesellschaft wird nicht der Vopo die Schuld, sondern dem politischen System gegeben und zwar nicht, weil es Menschenrechte verletzt hat, sondern weil es gescheitert ist.

Derartige legitimatorische Rettungsversuche der Institution Vopo hatten im Beitrittsprozeß natürlich keinen Erfolg. Die Institution wurde abgeschafft. Die Mitarbeiter wurden indes in die neue Polizei übernommen. Dieser Prozeß wurde auch mit Hilfe der These vom universell geltenden Kern gesellschaftsnotwendiger Polizeiaufgaben legitimiert.

Interessant ist, daß der Diskurs um eine Volkpolizei-Philosophie erst nach Vollendung der staatlichen Einheit in den (westdeutschen) Polizeifachzeitschriften veröffentlicht wurde. De facto fand er in Fachorganen der DDR schon früher statt.[119] Entscheidend ist, daß diese Diskussion auf die westdeutschen Diskutanten keinerlei Auswirkungen hatte. Die westdeutsche Debatte und ihre Terminologie wurde im Osten schlicht übernommen; 'Ost-Polizisten' hofften dabei auf Unterstützung von Westkollegen (Berndt in *BP* 3/1990: 31). Eine Neubestimmung der bundesdeutschen Polizeien fand im Gefolge der Wende also nicht statt. Ein Grund hierfür liegt wohl in der fehlenden öffentlichen Kritik an dem Erbe der Vopo, das in die gesamtdeutsche Polizei miteinfließt, und an der Übernahme der Volkspolizisten in das westdeutsche Polizeisystem. Die bundesrepublikanische (gesamtdeutsche) Polizei wurde nicht mit dem historischen Erbe der Vopo belastet. (Eventuelle) Kontinuitäten der 'Ost-Polizei' als Unterdrückungsapparat über den Systembruch hinweg wurden von den Polizisten (und der Öffentlichkeit) nicht thematisiert. Außerdem hatte die Vopo durch das Angebot der Bürgerbewegungen, sogenannte Sicherheitspartnerschaften einzugehen, selbst schon zu Wendezeiten eine Kursänderung vollzogen, Kritik erfolgreich absorbiert und damit einer Zersetzung ihrer Legitimation entgegengesteuert. Allein personelle Kontinuitäten in der 'Ost-Polizei' war ein umstrittenes Diskussionsthema, das allerdings nur die einzelnen Ost-Beamten, nicht aber die Institution als Ganzes betraf.

---

119 Siehe die Artikel in der Zeitschrift *Die Volkspolizei* (Gudd 1990; Anonymus 1990) und in drei folgenden Broschüren: Leiter der Hochschule der Deutschen Volkspolizei (Hg., 1990), Teil I und II; Rektor der Hochschule des Ministeriums des Innern (Hg., 1990). Einige dieser Aufsätze wurden später auch in westdeutschen Fachzeitschriften veröffentlicht.

Zwar hat die 'Ost-Polizei' durchaus bei einigen Polizeieinsätzen nach der staatlichen Einheit 1990 versagt und auch öffentliche Kritik einstecken müssen[120]; doch das ideologische Erbe der alten Vopo wurde in der Kritik nicht thematisiert. Vorwürfe betrafen eher die 'Rechtsblindheit' beziehungsweise die taktische und 'handwerkliche' Unfähigkeit der Polizei im Einsatz.

Der Erfolg der ostdeutschen Demonstranten, die Wende und die Wiedervereinigung regten keinen neuen Diskurs über Einsatzphilosophie und Polizeiphilosophie in der bundesrepublikanischen Polizei an. Auch insgesamt betrachtet hat der polizeiphilosophische Diskurs ab 1991 keine entscheidenden neuen Impulse erfahren. Die Polizeiphilosophie-Debatte hatte ihren Höhepunkt bereits Ende der 80er Jahre erreicht.

---

120 Das herausragendste Beispiel sind die Auseinandersetzungen in Rostock-Lichtenhagen 1992. Ein anderes Beispiel im Untersuchungszeitraum sind die Schändungen der Gedenkstätte des ehemaligen Konzentrationslagers Buchenwald durch eine 22köpfige Skinhead-Gruppe am 25. Juni 1993. Im Vorfeld des Überfalls ist diese Gruppe von der Polizei überwacht worden. Als die Skins in Buchenwald randalierten, schritt die Polizei nicht ein. Ein weiteres Beispiel sind die Magdeburger Krawalle am Herrentag 1994. Siehe Kapitel VII, Abschnitt 4.1, Fußnote 92.

# X Interpretation und Kritik

Den Ausgangspunkt meines Forschungskonzepts[1] bildete die Frage nach der Eigenständigkeit der Polizei: Ist die Polizei abhängiges Instrument oder autonomer Akteur? Im nächsten Schritt schränkte ich den Fokus der Untersuchung auf ein Arbeitsgebiet der Polizei, auf Protest policing, ein. Dann fragte ich nach den Determinanten polizeilichen Handelns in diesem Bereich. Meine konzeptionelle Überlegung war, daß sich aus dieser Analyse der Ressourcen und Restriktionen die Frage nach den Handlungsmöglichkeiten und -spielräumen und damit nach den Machtpotentialen der Polizei ableiten läßt. Wenn Interpretations-, Entscheidungs- und damit Handlungsspielräume vorhanden sind und als solche von der Polizei auch wahrgenommen werden, dann ist zu untersuchen, wie Polizeiführer diese Spielräume mit ihren Handlungsorientierungen (ihrem Polizeiwissen, insbesondere ihren Einsatz- und Polizeiphilosophien, ihren Protest- und Gesellschaftsdiagnosen) ausfüllen.

In diesem Kapitel versuche ich nun dieses Themenfeld wieder von hinten aufzurollen, indem ich die Untersuchungsergebnisse der Dokumenten- und Interviewanalyse resümiere und interpretiere. Der erste große Abschnitt dieses Kapitels handelt über den einsatzphilosophischen und der zweite über den polizeiphilosophischen Diskurs in der Polizei.

Erst soll der Stellenwert, den der Arbeitsbereich Protest policing für das polizeiliche Selbstverständnis im Untersuchungszeitraum eingenommen hat, bestimmt werden. Im nächsten Punkt fasse ich zusammen, welche einsatzphilosophischen Grundsätze für die deutschen Polizeien der 90er Jahre gelten. Danach werden Divergenzen zwischen den einzelnen Landeslinien herausgearbeitet. Anschließend diskutiere ich die Logik (Zwänge und Kalküle) polizeilichen Handelns im Protest policing.

Im darauf folgenden Abschnitt geht es um die Ausgangsfrage dieser Studie, um die polizeiliche Positions- und Funktionsbestimmung. Ich versuche den Standort der Polizei zwischen Verselbständigung und Instrumentalisierung zu verorten. Danach soll die polizeiliche Selbstproklamation als bürger- und grundrechtsfreundliche Polizei hinterfragt werden.

Im dritten Abschnitt werde ich polizeipolitische Konsequenzen aus den Untersuchungsergebnissen und deren Interpretation ziehen.

## 1 Protest policing

### 1.1 Protest policing - Katalysator der Polizeiphilosophie-Debatte?

Aus zwei Gründen habe ich für die Untersuchung polizeilicher Machtpotentiale den Bereich Protest policing ausgewählt: Zum einen ist Protest policing der Bereich des polizeilichen Tätigkeitsspektrums, der den stärksten politischen Charakter hat; hier greift die Polizei direkt in den politischen Prozeß ein. Der andere Grund ist der Stellenwert, den Protest policing für

[1] Siehe Kapitel I, Abschnitt 1.

das polizeiliche Selbstverständnis in der Geschichte der bundesrepublikanischen Polizei bis 1990 hatte.[2] Protest policing war stets der entscheidende Katalysator der Polizeiphilosophie-Debatte. Die Positionsbestimmung der Polizei drehte sich immer auch um die Frage, wie die Polizei mit Protestierenden umgeht. Gilt diese Interdependenz von Polizeiphilosophie und Einsatzphilosophie auch für die erste Hälfte der 90er Jahre? Bildet Protest policing immer noch das Hauptmoment der Polizeiphilosophie-Debatte oder stoßen in den 90er Jahren nicht andere Themen den polizeiinternen Selbstreflexionsdiskurs an, wie die Debatte um die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität oder die gewalttätigen Übergriffe von Polizisten auf Ausländer, die 1995 und 1996 Schlagzeilen machten?

Spannend ist die Frage, ob die Bekämpfung der **Organisierten Kriminalität** (OK) Protest policing als 'Motor' der Polizeiphilosophie-Entwicklung abgelöst hat. Für den Untersuchungszeitraum (1989 bis 1993) muß diese Frage verneint werden. Es gibt zwar eine lange Reihe von Grundsatzartikeln über die polizeiliche OK-Bekämpfung.[3] Diese Artikel bewegen sich aber nicht auf der abstrakten Ebene der Selbstdefinition, sondern sie diskutieren die Sicherheitslage, besprechen polizeiliche Methoden der Verbrechensbekämpfung und stellen polizeipolitische Forderungen nach Ausweitung der polizeilichen Kompetenzen im Kampf gegen OK. Der OK-Diskurs dreht sich um Fragen der Effektivität und nicht der Legitimität. Im Zentrum der Diskussion über einsatzstrategische und -taktische Methoden und polizeipolitische Forderungen nach Kompetenzerweiterung steht das Anliegen, die Effektivität polizeilichen Handelns zu erhöhen. Ein Diskurs über die Legitimität polizeilichen Handelns, wie er im Kontext von Protest policing immer wieder geführt wird, findet nicht statt[4]; polizeiphilosophische Reflexionen werden nicht angestellt. Obwohl die Sicherheitslage oft besprochen wird, sind auch gesellschaftsdiagnostische Deutungsmuster kaum zu lesen. Allenfalls werden in sehr allgemeiner Weise der Wertewandel und ein deformiertes Rechtsbewußtsein für die Bestechungs- und Betrugskriminalität verantwortlich gemacht (Kube/Vahlenkamp in *DP* 10/1993: 244). Die Realität von OK als gravierende Bedrohung der Gesellschaft wird nicht in Zweifel gezogen.

In den 70er Jahren gab die Terrorismusbekämpfung der Polizei genug legitimatorischen Rückhalt und 'politische Selbstsicherheit' für ihre Arbeit.[5] Die Konzentration auf Terrorismusbekämpfung hatte damals keine Auswirkungen auf die Polizeiphilosophie-Debatte; in der Polizei registrierte man kein Legitimationsdefizit und daher keinen Bedarf an einer Polizeiphilosophie. Ähnlich ist es in den 90er Jahren mit der Bekämpfung der OK.

Die Terrorismusbekämpfung verhalf der Polizei zu mehr Kompetenzen als jedes andere Aufgabenfeld. Wiederum ist die Parallele zur OK-Bekämpfung offensichtlich. Die OK-Bekämpfung ist (Anfang der 90er, aber auch schon in den 80er Jahren) <u>das</u> Thema in der polizeilichen Polizeipolitik. Unter der Legitimationsfolie 'OK gefährdet die gesellschaftlichen

---

2 Siehe Kapitel IV.

3 Zum Beispiel: Kube/Vahlenkamp (*DP* 10/1993: 241 ff.), Zachert (*KR* 2/1990: 622 ff.), Gehm/Link (*KR* 8-9/1992: 491 ff.) und Lenhard (*KR* 4/1991: 223 ff.).

4 Eine Ausnahme ist der Artikel von Kniesel über die proaktive Wende im polizeilichen Aufgabenverständnis (*DP* 8/1991: 185 ff.).

5 Vgl. Winter (1991: Kapitel VII, Abschnitt 3 und Kapitel VIII, Abschnitt 3).

und staatlichen Grundlagen' werden Befugnisse erweitert und materielle und personelle Ressourcen ausgebaut.

Das polizeiliche Arbeitsfeld OK-Bekämpfung hat weniger Einfluß auf die polizeiphilosophischen als vielmehr auf die polizeipolitischen Argumentationsfiguren. Was zum Anstoß einer polizeiphilosophischen Debatte fehlen mag, ist eine massive öffentliche Kritikwelle an der OK-Bekämpfung, die dieses Arbeitsfeld und damit die Polizei als Ganzes in ihren legitimatorischen Grundfesten erschüttert. Diese ausbleibende Kritikwelle hat ihren Grund auch in der mangelnden Öffentlichkeitswirksamkeit der OK-Bekämpfung im Vergleich zum Protest policing. Ohne massive Außenkritik an der Polizei - wie sie im Kontext der 68er Revolte, des Jugendprotests Anfang der 80er und der Anti-AKW-Proteste ab Mitte der 80er Jahre geübt wurde - ist eine Generaldebatte über eine Neubestimmung des Standortes der Polizei nicht zu entfachen. Die Polizei scheint die (nur von wenigen geäußerte) Kritik als Artikulation einer unbedeutenden Minderheit zu interpretieren, die ihre Legitimationsbasis nicht angreifen kann. Im Gegenteil, die Polizei sieht sich im Einklang mit der Politik. Die Politik hat Forderungen von seiten der Polizei nach einem Ausbau der Kompetenzen- und Methodenpalette übernommen und zu ihren eigenen gemacht.

Die Bekämpfung der OK hat die Terrorismusbekämpfung als Katalysator für Polizeipolitik abgelöst, nicht aber Protest policing als Motor der Polizeiphilosophie-Diskussion. Die Wichtigkeit der OK-Bekämpfung ist politisch (fast) unumstritten. Kritik, daß die Polizei in der Bekämpfung der OK versagt, wird öffentlich nicht laut. Und wenn solche Kritik geäußert wird, dann nur, um ein Lamento über die mangelnden rechtlichen Kompetenzen und fehlenden materiellen und personellen Ressourcen der Polizei anzustimmen. Diese Art von Kritik kommt häufig auch aus den Reihen der Polizei selbst (zum Beispiel Berndt in *BP* 2/1989: 31). Das (eventuelle) Versagen der Polizei wird nicht ihrem Handeln und der dahintersteckenden Handlungslogik, sondern den (rechtlichen, materiellen und personellen) Rahmenbedingungen zugeschrieben.

Ein Grund, warum die Polizei so wenig kritisiert wird, liegt darin, daß die für die OK-Bekämpfung typischen verdeckten Methoden kaum (öffentlich) kontrollierbar sind. Wie soll polizeiliches Handeln, das auf die Beseitigung von Gefahren im Vorfeld der Störungen ausgerichtet ist, auch kontrollierbar sein?[6] Anders ist es in den klassischen Bereichen polizeilichen Handelns, wie im Protest policing; hier sind Fehler der Polizei im Einsatz öffentlich registrierbar und thematisierbar. Daher kann diese Kritik eine polizeiinterne Debatte initiieren (wie dies anläßlich der Polizeieinsätze 1968, 1981 und 1986 auch passiert ist).

Eine weitere Ursache für die fehlende öffentliche Kritik besteht darin, daß beide, Terrorismusbekämpfung und Bekämpfung der OK, auf einem klaren Freund-Feind-Schema basieren. Kriminelle und Terroristen bieten gesellschaftliche Feindbilder, die polizeilichem Handeln Legitimation verschaffen. Wer mag schon Feinde der Gesellschaft wie Kriminelle und Terroristen gegenüber der Staatsmacht verteidigen und die Polizei kritisieren, wo sich eine breite Öffentlichkeit nicht mit Terroristen und - noch viel weniger - mit Kriminellen identifizieren will. Mit Demonstranten dagegen können sich Teile der Öffentlichkeit durchaus

---

6 Siehe Kapitel IX, Abschnitt 2.4.

solidarisieren, da Demonstrationen als legitime Mittel der politischen Auseinandersetzung akzeptiert werden.

Wenn also Protest policing dafür prädestiniert ist, die Polizeiphilosophie-Debatte in Gang zu bringen, böte dann hierzu das Protestgeschehen der 90er Jahre nicht Anlaß genug? In den 90er Jahren ist im Bereich Protest policing ein neues Kapitel aufzuschlagen. Auf der einen Seite scheinen die neuen sozialen Bewegungen der 70er und 80er Jahre bereits Geschichte zu sein, während die Republik auf der anderen Seite Anfang der 90er Jahre schwere ausländerfeindliche Krawalle erlebte, Hoyerswerda und Rostock zu Symbolen eines neu erstarkten Rechtsextremismus geworden sind. Das Aufkommen von **rechtsradikalen, meist jugendlichen Protestierenden** konfrontierte die Polizei mit einem neuartigen Konfliktgegner. Wie im Gefolge der Auseinandersetzungen der Polizei mit den neuen sozialen Bewegungen geriet polizeiliches Handeln gegen rechtsradikale Jugendliche in den Mittelpunkt des öffentlichen Interesses. Die Polizei befand sich in einer neuen (politischen) Lage. Der polizeiliche Gegner stand nicht mehr nur politisch links.[7]

Doch auch Protest policing gegenüber Rechten gab keine Impulse für eine neue Polizeiphilosophie-Debatte. Woran kann das liegen? Zum ersten dauert die Rezeption von Protestereignissen und der öffentlichen Kritik an den Polizeieinsätzen in den Fachorganen immer Monate. Dies mag insbesondere bei einem für die Polizei neuartigen Phänomen gelten. Es braucht dann nochmals einige Zeit, bis ein Diskurs über Polizeiphilosophie in Gang kommt. Doch selbst wenn man der Polizei eine Rezeptionslücke von einigen Monaten einräumt, ist festzustellen, daß eine ausgiebige Debatte über die polizeiliche Positionsbestimmung im Gefolge der Einsätze im Kontext rechtsradikaler Protestereignisse auch später nicht stattfand.

Zum zweiten - so ist zu vermuten - könnte die Zahl und Intensität der Ereignisse nicht ausreichend sein, um eine langandauernde Welle der Kritik an der Polizei anzustoßen. Im Hinblick auf die massive öffentliche Empörung über die Einsätze der Polizei in Hoyerswerda und in Rostock muß dieser Einwand ebenfalls schwach bleiben. Die öffentliche Kritik wurde von der Polizei einfach nicht in dem Maße rezipiert, das nötig ist, um eine solche Debatte zu entfachen.

Der dritte Einwand hat schon mehr Gewicht. Polizeiphilosophisch muß sich im Kontext von Protest policing gegenüber Rechten nicht viel ändern; eine neue Polizeiphilosophie ist nicht vonnöten. Die immerzu artikulierten Argumentationsfiguren konnte die Polizeiführung weiterhin vertreten: Schon immer haben Polizeiverantwortliche die politische Neutralität der Polizei betont; schon immer haben sie hervorgehoben, daß die Republik gegen ihre Feinde von links und rechts verteidigt werden müsse. Nur wurde häufig mit diesem Dogma der 'wehrhaften Demokratie' ein hartes Vorgehen gegen linke Protestierende politisch legitimiert. Nun stand mit dem Aufkommen der fremdenfeindlichen Übergriffe diese jahrzehntelang

---

7 Von 1960 bis 1990 spielte die 'Gefahr von rechts' für die staatliche Ordnung kaum eine Rolle. Der Rechtsextremismus wurde von den Autoren in den Polizeifachzeitschriften sehr selten thematisiert. Die Geschichte des Polizeidiskurses über Protest policing von 1960 bis 1990 betrifft in der Hauptsache Polizeieinsätze anläßlich linker Protestereignisse (Winter 1991).

verwendete Formel auf dem Prüfstand des realen Protest policing. Der Vorwurf, die Polizei sei 'auf einem Auge politisch blind', das heißt, sie gehe gegen rechte und linke Straftäter unterschiedlich hart und entschieden vor, wurde in der öffentlichen Diskussion laut.[8] Doch nicht die Formel von der politischen Neutralität an sich, sondern nur ihre einsatzpraktische Umsetzung stand in der Polizei zur Debatte. Aus diesem Grunde hat sich auch die Einsatzphilosophie gegenüber rechten Protestierenden geändert[9], nicht aber die allgemeine Polizeiphilosophie.

Der vierte Einwand schließt sich dem dritten an: Zwar greift die öffentliche Kritik, die Polizei sei 'auf dem rechten Auge blind', die Grundfesten einer Polizei an, die auf politische Neutralität bedacht ist. Doch weist der Vorwurf in eine andere Richtung als die Kritik an Polizeieinsätzen im Kontext von linken Protestereignissen. Beanstandet wurde die Effektivität des Polizeieinsatzes gegen Rechtsradikale und nicht die Brutalität der polizeilichen Gewaltausübung. Im Gegenteil, es wurde die mangelnde Eingriffsbereitschaft der Polizei beklagt. Es stand also nicht die Legitimität eines (mutmaßlich überzogenen) Gewalteinsatzes in Frage, wie es so häufig im Kontext von Einsätzen gegen linke Protestierende der Fall ist. Eine konsequente Gefahrenabwehr und Strafverfolgung (unter Umständen unter Einsatz von Gewalt) entsprechen durchaus dem einsatzphilosophischen Konzept der Polizei, nachdem die Polizei jede private Gewalt einzudämmen hat, egal von wem sie ausgeübt wird. Das - auch von Polizeiführern proklamierte - Gewalttabu gilt für rechts- wie für linksradikale 'Störer'. Am staatlichen Gewaltmonopol wird mit dieser Kritik am polizeilichen Einsatzkonzept nicht gerüttelt - im Gegenteil, seine konsequente Durchsetzung wird damit eingefordert.

Wie die Analyse der letzten 35 Jahre Polizeidiskussion zeigt, greift Kritik an Einsätzen im Kontext von linken Demonstrationen die Legitimation der Polizei an, Kritik an Einsätzen anläßlich rechter Demonstrationen zielt dagegen auf Effektivitätsdefizite polizeilichen Handelns.[10]

Schließlich könnte auch die heftige öffentliche Kritik an **fremdenfeindlichen Übergriffen der Polizei** Anstoß zu einer polizeiphilosophischen Debatte geben. Immer wieder machten Gewalttaten von Polizisten gegen Ausländer öffentlich von sich reden. 1995/96 erreichte die Welle der Kritik ihren Gipfel.[11] Die Frage, ob diese Kritik eine Reflexion der Polizei über ihre Position und ihr Handeln auslösen wird, kann noch nicht abschließend beantwortet werden. Doch ist zu prognostizieren, daß es zu keiner Debatte kommen wird, da es keine neue

---

8 Siehe Kapitel VIII, Abschnitt 2.5.3.

9 Siehe Kapitel VIII, Abschnitt 2.5.2.

10 Siehe Kapitel IV, insbesondere Abschnitt 3, Fußnote 53.
Nun kann diesen Positionen, welche die letzten Jahrzehnte die Polizeikritik beherrscht haben, auch eine gewisse politische Einseitigkeit vorgeworfen werden, weil hier eben stets Protest policing gegenüber Linken als zu hart und Protest policing gegenüber Rechten als zu weich kritisiert wird. Entscheidend ist die Frage, inwieweit den Demonstranten - egal welcher Couleur - Versammlungsfreiheit zugestanden wird. Solange sie nicht massiv gegen Gesetze verstoßen, darf ihnen - verfassungsrechtlich betrachtet - ihre Versammlungsfreiheit nicht verwehrt werden.
Zu dem Verhältnis von Linken und Gewaltmonopol siehe zum Beispiel den Artikel von Tönnies (1993), in dem die Autorin ein hartes staatliches Vorgehen gegen demokratiegefährdende Rechtsradikale fordert.

11 Siehe Kapitel IX, Abschnitt 1.2.

Polizeiphilosophie braucht, um Rassismus abzulehnen. Wer die Menschenwürde und Grundrechte auf seine Fahnen schreibt, wie es die Polizeiphilosophen der 80er und der 90er Jahre ausgiebig tun, für den muß die Ablehnung rassistischer Übergriffe selbstverständlich sein. Aus diesem Grund muß Fremdenfeindlichkeit in der Polizei nicht weiter problematisiert werden. Dies gilt insbesondere dann, wenn Rassismus in der Polizei nicht als strukturelles Problem betrachtet wird.[12] Im Gegensatz hierzu mußte 1968 die bislang weitgehend unbekannte Demonstrationsfreiheit erst in den Polizeidiskurs über das Aufgabenverständnis gerückt werden, und die Polizei mußte sich von einer ruhe- und ordnungszentrierten Funktionsbestimmung verabschieden.

Es drängt sich der Eindruck auf, die Polizeiführung habe mit der Polizeiphilosophie-Debatte Ende der 80er, Anfang der 90er Jahre die gesellschaftspolitische Entwicklung in Richtung Akzeptanz von Grundrechten und demokratischen Partizipationsmöglichkeiten nachvollzogen. Anpassungsleistungen an neue Phänomene oder Modifikationen sind (vorerst) nicht erforderlich. Der Diskurs der 90er Jahre ist beherrscht von Fragen der Effektivität und nicht mehr der Legitimität, wie es noch in den 80er Jahren der Fall war.

## 1.2 Einsatzphilosophische Tendenzen und Divergenzen

Strategischer Kernansatz der 'herrschenden' Einsatzphilosophie ist die **Gewaltprophylaxe**: Die Ausübung privater Gewalt soll 'im Vorfeld' verhindert werden. Das heißt, bevor es zur Gewalttat kommt, soll sie unterbunden werden. Doch das Ziel der Gewaltprophylaxe bezieht sich auch auf die Polizei selbst: Der polizeieigene Gewalteinsatz soll minimalisiert werden. Diese **Minimalisierung des Gewalteinsatzes** geht einher mit einer **Professionalisierung der Gewaltausübung**; offensive und flexible Einsatztaktiken gegenüber potentiellen Gewalttätern definieren das Deeskalationskonzept in ein **Konzept 'deeskalativer Stärke**' um. Das zweite Standbein, auf dem die Strategie der Gewaltprophylaxe basiert, ist - neben der Minimalisierung und Professionalisierung des Gewalteinsatzes - die 'Vorverlagerung' polizeilicher Maßnahmen, die **Proaktivität**: Vorfeldmaßnahmen (zum Beispiel Vorkontrollen und Ingewahrsamnahmen) sowie ein umfassendes Informationsmanagement (Informationsbeschaffung und -verarbeitung[13]) sollen dazu beitragen, die Kontrolle über alle möglichen Situationen zu behalten und das 'Heft des Handelns' nicht aus der Hand zu geben. Das dritte Standbein ist der **Einsatz von Kommunikationstechniken**, insbesondere der Öffentlichkeitsarbeit. Dazu gehört auch der Einsatz von Gesprächs- oder Kontaktbeamten. Um auf kommunikativem Wege Menschenmengen zu beeinflussen, müssen Motive und Verhaltensweisen des polizeilichen Gegenübers, aber auch polizeiliches Handeln selbst sorgfältig studiert werden - auch mit Hilfe eines sozialwissenschaftlich geschulten Blicks von

---

12 Siehe Kapitel IX, Abschnitt 1.2.

13 Sabina Strunk sieht in der Schwerpunktsetzung auf Informationsverarbeitung eine neue Strategie der Polizei, die sie mit dem Begriff 'Intelligence' charakterisiert. Ziel des ursprünglich aus dem Militärischen stammenden Konzeptes der Intelligence sei ein besseres Verständnis vom Gegner (Strunk 1994: 18 f.).

Polizeipsychologen.[14] Kommunikationstechniken dienen sowohl der Beeinflussung der anderen Akteure als auch der offensiven und initiativen Teilnahme am öffentlichen Diskurs über die Legitimität polizeilichen Handelns. Eine wichtige Rolle spielen Kommunikationstechniken auch in den sogenannten Kooperationsgesprächen mit den Veranstaltern im Vorfeld einer Demonstration.

Der einsatzphilosophische Trend geht dahin, diese verschiedenen Ansätze in ein **integrales Strategiekonzept** zur Verhinderung von Gewalt zusammenzufassen und aufeinander abzustimmen. Dabei wird auch die Kommunikation und Kooperation mit anderen (kollektiven) Akteuren gesucht.[15]

Die oben genannten einsatzphilosophischen Eckpunkte[16] gelten generell für 'die' Polizei in der Bundesrepublik Deutschland. Es gibt allerdings Unterschiede zwischen den Landespolizeien. Gewaltprophylaxe steht zwar als strategische Devise bei den drei untersuchten lokalen Polizeibehörden Düsseldorf, Leipzig und Nürnberg ganz oben auf der einsatzphilosophischen Prioritätenliste, doch sind **unterschiedliche Schwerpunkte in der Einsatzstrategie und -taktik** zu erkennen.

Insbesondere die einsatzphilosophischen Aussagen der Nürnberger und der Düsseldorfer Polizeiführer unterscheiden sich deutlich; ihre Aussagen repräsentieren (weitgehend) die in den jeweiligen Bundesländern herrschenden Landeslinien.[17] Auf diese beiden landesspezifischen Einsatzphilosophien will ich mich im folgenden Vergleich konzentrieren.

In **Bayern** liegt der Schwerpunkt auf dem strategisch-taktischen Ziel, Gewalttätigkeiten der Protestierenden zu verhindern. Um dies zu erreichen wird - stärker als in NRW - auf den

---

14 Tips (und Argumentationshilfen) für den Umgang mit dem polizeilichen Gegenüber gibt es beispielsweise von den Polizeipsychologen Trum (1987b), Schmalzl (1987) und Schmalzl/Renner/Hieber (1988).

15 Wie am Beispiel Fan policing deutlich wurde. Siehe Kapitel VIII, Abschnitt 2.5.4.

16 Ähnliche Eckpunkte polizeilicher Strategie konstatierte Funk schon 1983: Instrumentelle Flexibilität, ein breit gefächertes Handlungsrepertoire, Kalkulierbarkeit des Polizeieinsatzes und wirklichkeitsgetreue Beurteilung der Konfliktlage (Funk 1983). Vgl. Busch et al. (1985: 324 ff.).

17 Mehrere Gründe machen diese Verallgemeinerung plausibel: Da Polizei Ländersache ist, haben alle Behörden eines Landes dieselben rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen. Zudem ist das Personal in einem Land gleich ausgebildet; und schließlich unterstehen sie demselben Innenministerium.
Da ich nur jeweils eine Behörde in einem Land besucht habe, konnten Unterschiede zwischen den Polizeibehörden eines Landes, und damit die Frage, ob es so etwas wie behördenspezifische Linien gibt, nicht untersucht werden. Düsseldorfer Befragte sprachen von einer "Kultur in einer Behörde" [] und der "Düsseldorfer Linie" [], die heute in ganz NRW "so gefahren" [] werde. Es scheint aber auch behördenspezifische Nuancen zu geben: Ein Nürnberger Polizeiführer sprach von einer "Philosophie (...), die man jetzt in Nürnberg so hat" []. Sein Kollege sagte, die Nürnberger Polizei pflege einen liberaleren, sprich gelasseren Umgang mit den Aktionen der hiesigen Autonomen als das Innenministerium in München []. Leipziger Befragte redeten von einer "Leipziger Linie" []. Ein Befragter in Leipzig nannte den geographischen Abstand zur Landeshauptstadt Dresden als Grund für eine relative Unabhängigkeit vom Innenministerium []
Generell zeigte sich, daß die Befragten einer Behörde im Interview relativ homogene Standpunkte und Einschätzungen vertraten.

Einsatz polizeilicher Gewalt gesetzt. Zu diesem Zweck legt die Polizei in Bayern großen Wert auf eine Professionalisierung der Gewaltausübung und auf eine Taktik der deeskalativen Stärke, wie die Einrichtung der USK deutlich macht. Gewalt soll durch polizeiliche Abschreckung verhindert oder auch durch polizeiliche Gegengewalt eingedämmt werden. Die Polizei soll nicht erst eingreifen, wenn die Lage bereits eskaliert. Durch den frühen und gezielten (professionellen) Einsatz polizeilicher Gewalt, sprich durch eine niedrige Einschreitschwelle, sollen (potentiell schwere) Ordnungsstörungen im Keim erstickt werden. Bei Straftaten sei - so ein Nürnberger Befragter - die Einschreitschwelle niedrig, es gelte die Regel: "keine Toleranz von Straftaten" []; bei geringfügigen Ordnungsstörungen verfahre die Polizei dagegen großzügig [].

In **NRW** intendiert das Deeskalationskonzept stärker als in Bayern die Vermeidung jeglicher Eskalation von Gewalt, also auch der Polizeigewalt. Erreicht werden soll dies, indem wenig polizeiliche Präsenz gezeigt und die Toleranz gegenüber Ordnungsstörungen ausgeweitet wird. Es wird folglich mehr Wert auf eine Minimalisierung der polizeilichen Gewalt gelegt als in Bayern. Deshalb rangieren in NRW die Kommunikationstechniken, insbesondere die Kommunikation mit den Protestierenden (zum Beispiel in Kooperationsgesprächen) ganz oben auf der taktischen Prioritätenliste. Doch auch in Bayern setzt die Polizei auf die Karte 'Kooperation' und geht offensiv und initiativ mit dem taktischen Einsatzmittel Öffentlichkeitsarbeit um. Kooperationsgespräche und Öffentlichkeitsarbeit gegenüber Protestierenden haben in Bayern allerdings einen stärker drohenden, belehrenden und disziplinierenden Charakter.

Deutliche Unterschiede zwischen den Landeslinien zeigen sich beispielhaft an der Art und Weise, wie (beziehungsweise ob) die Länderpolizeien das **strafbewehrte Vermummungsverbot** durchsetzen.[18] Diese Divergenzen werden von Befragten auch als solche thematisiert []. In Bayern wird die Straftat Vermummung streng verfolgt. In NRW dagegen liegt die Priorität mehr auf der Abwehr der Eskalationsgefahr und weniger auf der Strafverfolgung: Um keine Eskalationen heraufzubeschwören, wird gegebenenfalls auf die Durchsetzung des Vermummungsverbotes verzichtet.

Derartige Unterschiede zwischen den Einsatzphilosophien der Polizeien beweisen, daß Handlungsspielräume vorhanden sind, die entweder der Polizei selbst oder der regierenden Politik Handlungsoptionen in der Einsatzgestaltung eröffnen.

Es sind nicht nur Unterschiede in der Frage festzustellen, wie der Handlungsrahmen von den Landespolizeien ausgefüllt wird. Auch der jeweilige Handlungsrahmen selbst, die Determinanten (Ressourcen und Restriktionen) polizeilichen Handelns sind in den Bundesländern verschiedenartig ausgeprägt: Differenzen gibt es im Bereich der personellen Ressourcen; über vergleichbare Einheiten wie die USK der bayerischen Polizei verfügt die Polizei NRW nicht. Unterschiede sind auch in der gesetzlichen Ausgestaltung der Kompetenzen vorhanden, wie das Beispiel 'Dauer der Ingewahrsamnahme' in den Landespolizeigesetzen zeigt.[19]

---

18 Siehe Kapitel VII, Abschnitt 3.4.

19 Siehe Kapitel II, Abschnitt 2.1.

Es zeigt sich, daß Rahmenbedingungen und Einsatzphilosophie interdependent sind; die 'harte' Linie der Bayern entspricht den ausgebauten Polizeikompetenzen und den besonderen Einsatzkräften (USK) der bayerischen Polizei.

### 1.3 Zwänge und Kalküle polizeilichen Handelns

Polizeiliches Handeln muß grundsätzlich zwei Anforderungen Genüge leisten. Zum einen muß das strategisch-taktische Ziel auf effektivem Wege erreicht werden; zum anderen darf der Glaube der Öffentlichkeit in die Legitimität der Maßnahmen nicht zerstört, sondern muß vielmehr hergestellt werden. In diesem Spannungsfeld zwischen **Effektivität und Legitimität** bewegt sich polizeiliches Handeln. Effektivität unterliegt einem zweckrationalen Kalkül, das danach fragt, mit welchen Methoden die Polizei ihr taktisches Ziel (zum Beispiel die Auflösung einer verbotenen Demonstration) erreicht? Legitimität beinhaltet dagegen wertrationale Aspekte. Es geht um die Frage, ob polizeiliches Handeln den Wertvorstellungen der Verfassung oder den Normvorstellungen der Öffentlichkeit (wie nebulös diese auch sein mögen) entspricht. Doch kann es auch ein taktisches Handlungsziel (also eine Frage der Effektivität) sein, den Legitimitätsglauben der Bürger in die Polizei gemäß einer Kosten-Nutzen-Handlungslogik steigern zu wollen. Denn ohne die gesellschaftliche Unterstützung kann selbst eine gewonnene 'Schlacht' auf der Straße zur Niederlage werden. Legitimität ist nicht nur nach außen (für die Öffentlichkeit) wichtig, es muß nicht nur allgemeine Akzeptanz für die polizeilichen Maßnahmen gefunden werden, Legitimität ist auch nach innen für das Funktionieren der Organisation von entscheidender Bedeutung: Die Mitarbeiter in der Polizei müssen Sinn in ihrer Tätigkeit hineininterpretieren und kollektive Identität als Organisation heranbilden können. Sinn und Identität stützen sich auf Legitimität.

Die Frage, ob nun Effektivitätsüberlegungen Legitimitätsbestrebungen im Polizeiwissen und im polizeilichen Handeln überlagern (oder umgekehrt), läßt sich nicht einfach beantworten. Ohne Legitimität gibt es (in einer Republik) keine Effektivität; Effektivität dient der Legitimität. Von daher muß Legitimität das oberste Ziel polizeilichen Handelns sein. Andererseits steigert Legitimität die Effektivität polizeilichen Handelns. Das Problem ist, daß sich die beiden Handlungsziele Effektivität und Legitimität widersprechen können (können, nicht müssen!). Effektive Maßnahmen können die Legitimität untergraben, wie zum Beispiel ein (brutal wirkender, aber doch rechtmäßiger) Einsatz von Wasserwerfern, um eine verbotene Demonstration aufzulösen.

Die Hauptquelle der Legitimität polizeilichen Handelns sind die Gesetze. **Legalismus** ist das Programm, nach dem die Polizei funktionieren soll. Da Legalität nicht immer ausreicht, um Legitimität zu erlangen, und da Legalität und Legitimität sogar prinzipiell auseinanderfallen können[20], ist die Polizei gezwungen, zum einen die Legitimität ihrer Legalitätslogik (das heißt die Rechtmäßigkeit ihrer Maßnahmen) offensiv zu verkünden und zum anderen nach weiteren Legitimationsquellen zu suchen (wie zum Beispiel die Unterstützung durch Politiker oder die Akzeptanz der Medien).

---

[20] Vgl. Habermas (1987) und Breuer (1990). Siehe Kapitel IX, Abschnitt 2.3.

Die Legitimität polizeilichen Handelns hängt komplementär mit der politischen Legitimität des Protests und seiner öffentlichen Unterstützung zusammen: Je stärker die Legitimität des Protests in der (massenmedialen) Öffentlichkeit ist, desto weniger legitim erscheinen Eingriffsmaßnahmen der Polizei gegen diesen Protest. Ist die Legitimität des Protests gering und die öffentliche Aufmerksamkeit ebenso, dann kann die Polizei effektivere Maßnahmen ergreifen, die in anderen Fällen Legitimität kosten würden. Deshalb kann (beziehungsweise könnte) die Polizei gegen rechtsradikale Protestierende härter vorgehen, da deren Unterstützung in der Öffentlichkeit (relativ) gering ist.

Mit der Legitimität polizeilichen Handelns hängt die allgemeine Legitimität staatlicher Macht eng zusammen. Die Polizei wird von Polizeiangehörigen, Politikern und der Öffentlichkeit als Verkörperung des staatlichen Gewaltmonopols und damit des Staates generell angesehen.[21] Erleidet die Polizei infolge von Polizeieinsätzen gravierende Legitimitätsdefizite, dann kann die gesamte Legitimitationsbasis des Staates in der Öffentlichkeit schwinden. Aus der punktuellen Krise der Polizei kann eine Legitimationskrise der Politik (und im extremsten Fall des politischen Systems) erwachsen. "Sobald der Protest eine breitere gesellschaftliche Unterstützung findet, birgt der legale polizeiliche Gewalteinsatz die Gefahr in sich, daß die Legitimität der in Frage stehenden Politik weiter untergraben wird" (Funk 1983: 284).

Die Bruchstelle zwischen Legitimität und Effektivität liegt in der **Ausübung polizeilicher Gewalt**. Die Anwendung der Gewalt ist das Kernproblem im Protest policing. Gerade diese legale Kompetenz zur Gewaltanwendung ist das originäre Charakteristikum der Polizei, das sie von anderen staatlichen Institutionen und kollektiven Akteuren unterscheidet. Legale polizeiliche Gewalttätigkeit ist der 'Joker', aber auch die 'Achillesferse' polizeilichen Handelns. Auf der einen Seite ist die Polizei aufgrund des staatlichen Gewaltmonopols und der darauf aufbauenden rechtlichen Normen legitimiert, Gewalt anzuwenden. Auf der anderen Seite ist Gewaltanwendung - jedenfalls in weiten Teilen der Öffentlichkeit - ein Tabu in unserer Gesellschaft, welches von der Polizei ja auch selbst proklamiert wird (so das Gewalttabu-Postulat[22]). Gewalttabu heißt nicht, daß in der gesellschaftlichen Praxis keine Gewalt angewendet wird. Aber der Gebrauch von Gewalt steht unter starkem **Rechtfertigungszwang**. Selbst die legale Gewaltanwendung der Polizei wird in manchen Situationen schon als illegitim betrachtet (vom illegalen Gebrauch der Gewalt ganz zu schweigen). Um nicht Legitimität in der Öffentlichkeit einzubüßen, muß die Polizei die Anwendung von Gewalt äußerst sensibel bedenken. Oft wird in den Massenmedien der Polizei die Schuld an der Eskalation der Gewalt gegeben oder sie wird beschuldigt, Gewalt illegaler Weise eingesetzt oder überreagiert zu haben. Diese Kritik nimmt die Polizeiführung dann auch sehr sensibel wahr.[23]

---

21 Zur Staatspersonifikations-These siehe Kapitel IX, Abschnitt 2.3.

22 Siehe Kapitel IX, Abschnitt 2.6.

23 Es gibt allerdings auch Fälle, in denen die Polizei beschuldigt wird, tatenlos (das heißt auch 'gewaltlos') mutmaßlichen Straftätern gegenüber gestanden zu haben (zum Beispiel während des Pogroms in Rostock-Lichtenhagen 1992).

Aus dieser Zwiespältigkeit der Gewaltkompetenz der Polizei heraus muß die Frage nach dem **Verhältnis von Gewalt und Macht** der Polizei beantwortet werden. Hannah Arendt behauptet einen prinzipiellen Widerspruch zwischen Gewalt und Macht: "Nackte Gewalt tritt auf, wo Macht verloren ist" (Arendt 1970: 55). Gewaltausübung ist demnach als ein Zeichen des Machtverlustes zu interpretieren, genauer gesagt des Legitimationsverlustes, der die Basis der Macht untergräbt. Doch manchmal kann der Gewalteinsatz die Machtfülle auch steigern. Zum Beispiel ist es wichtig, Exempel zu statuieren, um die Größe der eigenen Machtpotentiale herauszustellen. Gewalt wird folglich ab und an zur Effektivierung der Bedrohung der Machtunterworfenen benötigt. Ein langandauernder Gewalteinsatz kommt dem Staat hingegen (nicht nur) legitimatorisch teuer. Die politischen Kosten des polizeilichen Gewalteinsatzes müssen bei der Auswahl der polizeilichen Strategie bewußt in Rechnung gestellt werden. Die Polizeiführer haben infolgedessen realisiert, daß die Polizei auf **drei 'Schlachtfeldern'** zu bestehen habe.

Das erste Feld ist das Protestereignis, der **Konflikt mit den Demonstranten auf der Interaktionsebene**. Hier muß es der Polizei darum gehen, ihr Einsatzhandeln so zu gestalten, daß sie die Situation unter Kontrolle hält und ihre taktischen Ziele erreicht. Hier spielen dann die verschiedenen Einsatztaktiken (wie zum Beispiel Abschreckung durch Präsenz, Raumschutz, Zugriffskonzepte) eine wichtige Rolle.

Zweitens muß sich die Polizei auf dem Feld der **gerichtlichen Auseinandersetzung** um das Protestereignis und den Polizeieinsatz behaupten. Im Vorfeld der Veranstaltungen wird über Auflagen des Ordnungsamtes beziehungsweise der Polizei verhandelt oder gar um ein Verbot der Versammlung vor Gericht gestritten. Im Anschluß an die Veranstaltung kommt es gegebenenfalls zur gerichtlichen Aufarbeitung der Geschehnisse: Auf der einen Seite werden Prozesse gegen die festgenommenen mutmaßlichen Straftäter[24] angestrengt, und auf der anderen Seite wird vor Gericht die Rechtmäßigkeit der polizeilichen Eingriffsmaßnahmen in Frage gestellt.

Das dritte Feld ist der **in den Massenmedien geführte Diskurs** über das Protestereignis und den Polizeieinsatz. Weil Demonstrationen zumeist (wenn sie eine gewisse Aufmerksamkeitsschwelle überschritten haben) im Blickfeld der Öffentlichkeit und des politischen Diskurses stehen, bekommt der Polizeieinsatz zwangsläufig eine politische Dimension; Protest policing wird zum Politikum.[25] Die Polizei hat hier Legitimationsbedarf beziehungsweise Vermittlungsbedarf gegenüber der Öffentlichkeit. Eine auf taktischem Gebiet gewonnene 'Schlacht' (auf Feld Nummer 1) kann eine verlorene 'Schlacht' auf der massenmedialen Bühne mit sich bringen, wenn die Öffentlichkeit den Einsatz vehement kritisiert und die Polizei infolgedessen Legitimationsdefizite erleidet. Legitimationsverluste auf dem dritten Feld verdrängen Effektivitätserfolge auf dem ersten Feld. Diese Debatte ist der Grund, warum die Polizei eine 'politische Kostenrechung' ihres eigenen Gewalteinsatzes (auf dem ersten Feld) aufstellen muß. Der Faktor 'Öffentlichkeit' wird somit zu einer zentralen Determinante polizeilichen Handelns.

---

24 Hier spielt vor allem das Problem der Beweissicherung eine Rolle.

25 Siehe Kapitel I, Abschnitt 1 und 3.1.

Gemäß dieser typisierten Dreiteilung gibt es für jedes Feld jeweils ein dominantes **Handlungskalkül** der Polizei.

Im ersten Feld des Einsatzes herrscht das **taktische Kalkül**, das den bestmöglichen Einsatzerfolg zum Ziel hat. Das ist das Feld der Effektivität. Wie erreicht die Polizei ihr Handlungsziel mit dem geringsten Mittelaufwand? Welche Maßnahmen garantieren den Handlungserfolg? Unter Kosten fallen die Anzahl der eingesetzten Beamten und die materiellen Ressourcen, der personelle und materielle Kraftaufwand, um eine Maßnahme durchzusetzen, die möglichen Verletzungsopfer unter den Beamten, Beschädigungen und Verluste bei der Ausrüstung. Das Einsatzziel, das es auf effektivem taktischen Wege zu erreichen gilt, wird erstens durch die gesetzlichen Regelungen, zweitens durch die politischen Vorgaben (wenn welche gemacht werden[26]) und drittens durch die im Einsatzbefehl des Polizeiführers niedergeschriebene Einsatzphilosophie bestimmt.

Im zweiten Feld dominiert das **legalistische Kalkül**. Um eventuell vor Gericht bestehen zu können, muß die Rechtmäßigkeit der taktischen Maßnahmen dargelegt werden können. Die legalistische Programmierung polizeilichen Handelns gilt als ein wesentliches Charakteristikum der deutschen Polizei.[27]

Im dritten Feld der medialen Auseinandersetzung um den Konfikt kommt das **Public relations-Kalkül** zur Anwendung. Dieses Kalkül kann auch als politische Handlungslogik bezeichnet werden; es bewegt sich auf der Ebene der symbolischen Politik.[28] Der Polizeieinsatz soll die öffentliche Meinung nicht gegen die Polizei aufbringen, im Gegenteil, die Bevölkerung soll sich mit dem Polizeieinsatz identifizieren können. Dazu muß der Polizeieinsatz der Öffentlichkeit 'verkauft' (gegebenenfalls beschönigt) und damit legitimiert werden. Die Sichtweise der Polizei auf den Konflikt muß sich in den Medien als die 'richtig' und 'objektiv' rekonstruierte Version der Ereignisse durchsetzen.

Die drei typisierten 'Schlachtfelder' und die dazugehörigen Handlungskalküle sind in der Praxis polizeilichen Handelns nicht zu trennen. Es ist zu fragen, wie die Polizei diese verschiedenen Kalküle in einem konsistenten Handlungsmodell zusammenführen kann, wie sich die Kalküle gegenseitig beeinflussen oder überlagern und welches der Kalküle das polizeiliche Handeln letztendlich dominiert. Handelt die Polizei vorwiegend nach taktisch-operativen Effektivitätskriterien (um beispielsweise politische Vorgaben des Dienstherrn oder eigene Vorstellungen effektiv umzusetzen) oder wird ihr Handeln hauptsächlich durch Gesetze gesteuert oder orientiert sie sich vornehmlich an der öffentlichen Meinung? Handelt die Polizei streng legalistisch oder argumentiert sie nur legalistisch?

---

26 Dahinter kann ein weiteres handlungsrelevantes Kalkül stehen: Die Polizei meint, dem (politischen) Willen ihres Dienstherrn Rechnung tragen zu müssen. Wenn keine Vorgaben gemacht werden, können auch der vorauseilende Gehorsam und die Vermutung ungeschriebener Leitlinien zu bedeutenden Handlungsfaktoren werden.

27 Siehe Kapitel II, Abschnitt 2.

28 Je mehr Rückendeckung die Polizei von der Politik erhält, desto weniger ist sie auf Akzeptanz in der Öffentlichkeit angewiesen.

Das Problem für die Polizei ist, daß die Interferenz der einzelnen Handlungskalküle zu Inkompatibilitäten und Widersprüchen führen kann. Meint die Polizeiführung beispielsweise, daß ein hoher Kräfteansatz den taktisch-operativen Einsatzerfolg verspricht, so kann ein Riesenaufgebot von Einsatzkräften auf dem dritten Feld zu Legitimitätsverlusten führen, da diese Taktik in den Medien als polizeistaatliche Offenbarung gebrandmarkt wird. Das taktisch-operative Handlungskalkül kann der rechtlichen Ausrichtung durchaus zuwiderlaufen. Nicht alles, was taktisch machbar und wünschenswert ist, ist auch rechtlich erlaubt. Diesen möglichen Widerspruch versucht die Polizei mit der vielbeschworenen Einheit von Taktik und Recht zu vermeiden.[29] Der Widerspruch kann aber im konkreten Einsatz immer wieder akut werden.

Die Berücksichtigung des einen Kalküls kann die Polizei aber auch auf einem anderen Feld positiv unterstützen. Beispielsweise kann das Public relations-Kalkül den taktischen Einsatzerfolg steigern, indem beispielsweise das polizeiliche Gegenüber als extrem gefährlich stigmatisiert wird, so daß effektivere taktische Einsatzmittel ausreichend in der Öffentlichkeit legitimiert werden können. Auch spielt die legalistische Ausrichtung polizeilicher Maßnahmen eine herausragende Rolle; denn nur solche Aktionen halten einer öffentlichen Kritik und einer gerichtlichen Nachprüfung stand, die (zumindest im nachhinein) als rechtsstaatlich angemessene Reaktionen begründet werden können.[30]

Welche **strategischen Ziele** setzt sich die Polizei nun in den einzelnen Feldern? Bei der Beantwortung dieser Frage fällt auf, daß die Polizei die Strategien aufeinander abstimmt, Verflechtungen der einzelnen Felder untereinander einkalkuliert und auf ein integrales Maßnahmenpaket setzt.

Erstens: Auf taktisch-operativem Gebiet ist das strategisches Hauptziel die **Gewaltprophylaxe**: Die Ausübung privater Gewalt soll verhindert werden. Dabei soll auch der Gewalteinsatz der Polizei minimalisiert werden. Je seltener es zum imagegefährdenden Gewalteinsatz kommt, desto weniger gerät die Polizei legitimatorisch in die Bredouille. Die Gewaltprophylaxe dient als das Gegenmittel gegen eine öffentliche Zersetzung polizeilicher Legitimität. Es findet eine "Rationalisierung polizeilicher Gewalt" (Funk 1991b: 17) statt. Es soll nicht nur möglichst wenig Gewalt eingesetzt werden; wenn schon zum Mittel der Gewalt gegriffen wird, dann soll dieses Mittel möglichst professionell angewandt werden. Professionell heißt letztendlich auch effektiv. Möglichst geringer Input (das heißt Gewalteinsatz) bei möglichst hohen Output (Einsatzerfolg) heißt die strategische Devise. Zum Konzept der Gewaltprophylaxe gehören auch Vorfeldmaßnahmen (Vorkontrollen und Ingewahrsamnahmen), die 'Gewaltpotentiale abfiltern', bevor sie zum Ausbruch kommen (so die Absicht).

Teil des Konzepts der Gewaltprophylaxe ist die **stärkere Informatisierung polizeilichen Handelns**. Wenn Gewalt verhindert werden soll, dann muß bekannt sein, wo sie auftreten kann. Voraussetzung hierfür ist eine sichere Prognose des Handelns des polizeilichen

---

29 Siehe Kapitel VII, Abschnitt 3.5.

30 Vgl. Funk (1991b: 14).

Gegenübers. Auch deshalb wird verstärkt Empathie gegenüber den verschiedenen Gruppen gefordert.

Polizeiliches Handeln wird im Kern immer mehr zu einer Art Informationsmanagement. Diese Informatisierung der Polizeiarbeit wurde im Gefolge der Polizeireform der 70er Jahre besonders intensiv vorangetrieben.[31] "Nicht mehr der unspezifische, sondern der durch mehr Information abgesicherte, dosierte und präzisierte Gewalteinsatz ist die herrschende Vorgehensweise im Umgang mit Demonstrationen und Unruhen" (CILIP 1982b: 34). Diese Dosierung soll den Skandal, das Bekanntwerden einer zu harten, brutalen oder unverhältnismäßigen Vorgehensweise in der Öffentlichkeit, vermeiden und den Einsatz politisch legitimieren. "Damit wird polizeiliche Tätigkeit nicht bloß zu informatorischer Kontrolle. Polizei und Gewalt gehören nach wie vor zusammen" (CILIP 1982b: 34). In Folge der Informatisierung und Gewaltreduktion verliert Gewaltausübung nicht ihren Status als Essenz des Policing; die potentielle Gewalt bleibt der Polizei erhalten; es wird nur mit dem faktischen Einsatz von Gewalt gespart.

Zweitens: Welche Strategie kann die Polizei innerhalb der Legalitätslogik wählen? Ziel der Polizei ist es, ihren rechtlichen Spielraum zu erweitern. Zwei Ansätze werden von ihr hierzu gewählt: Zum einen setzt sie sich für eine Verrechtlichung der polizeilichen Eingriffsmaßnahmen ein, die bislang nicht durch Gesetze abgedeckt werden. **Legalisierung von Kompetenzen** lautet also die Strategie. Legalität ist der erste Schritt zur Legitimität. Ziel ist es, die Effektivität taktischer Operationen aus dem Bereich der Illegalität und damit auch der Illegitimität herauszurücken. Was effektiv ist, soll auch legal und schließlich legitim werden. Bevorzugte Rechtskonstruktionen sind Generalklauseln oder unbestimmte Rechtsbegriffe, die einen weiten Interpretationsspielraum eröffnen. Diese Strategie ist eine polizeipolitische, die auf lange Sicht und nicht auf einen konkreten Einsatz hin ausgelegt ist.[32]

Die andere, eher kurzfristig und auf konkrete Einsätze ausgelegte Strategie ist es, Gesetze so auszulegen, daß Handlungsspielräume maximiert werden beziehungsweise Maßnahmen legalisiert werden können. Begründet wird dies mit der Effektivität der Maßnahme - nach dem Motto: Was effektiv ist, muß auch legitim sein. Da wird dann mit komplizierten Rechtskonstruktionen (zum Beispiel polizeirechtliche 'Einfallstore' im Versammlungsrecht) oder schlicht mit der polizeilichen Generalklausel argumentiert. Oftmals handelt es sich hier um Kompetenzen für Maßnahmen, die in den Bereich der Gewaltprävention beziehungsweise der Gefahrenvorsorge fallen. Derartige Befugnisse werden mit der Begründung legitimiert, die Polizei vermeide dadurch ihren Gewalteinsatz und unterbinde die Gewalttätigkeit der 'Störer'. Das strategische Ziel, Gewalt zu verhindern, legitimiert also effektive polizeiliche Maßnahmen.[33] Im Konzept 'Gewaltprophylaxe' werden Legitimität und Effektivität kompatibel.

---

31 Vgl. Nogala (1989: 146). Siehe Kapitel VI, Abschnitt 3.

32 Siehe Kapitel IX, Abschnitt 2.4.

33 Typisches Beispiel sind die Kontrollstellen, an denen anreisenden Demonstranten durchsucht werden. Siehe Kapitel II, Abschnitt 2.1. und Kapitel VII, Abschnitt 3.1.

Drittens: Das Public relations-Kalkül wird mit Hilfe des Einsatzes von **Kommunikationstechniken**, insbesondere der **einsatzbegleitenden Öffentlichkeitsarbeit** umgesetzt. Öffentlichkeitsarbeit fungiert quasi als ein Transmitter zwischen dem legalistischen Code polizeilichen Handelns und der Alltagsprache beziehungsweise der Sprache in den Medien. Die reine formaljuristische Legitimation reicht nicht aus, weil sie von der Öffentlichkeit und dem polizeilichen Gegenüber nicht angenommen oder nachvollzogen wird. Wenn also bloße Legalität nicht genügt, dann sollen mit Hilfe der Öffentlichkeitsarbeit Legitimitätsdefizite ausgeglichen beziehungsweise Legitimitätsgewinne erzielt werden. Zum einen soll für die Sache der Polizei geworben werden; und zum anderen ist Öffentlichkeitsarbeit eine Gegenstrategie, um Kritik abzuwehren, die die Polizei sensibel wahrnimmt. Sieht sie sich mit einer massiven Kritikwelle konfrontiert, befürchtet sie einen generellen Imageverlust in der Öffentlichkeit. Einsatzbegleitende Öffentlichkeitsarbeit als polizeiliches Einsatzmittel soll helfen, den Einfluß auf die öffentliche Meinung, aber auch auf die Demonstranten und die 'Störer' zu nehmen, um die Rolle der Polizei zu verdeutlichen, den Einsatz zu legitimieren und Gesetzesbruch und Gesetzesbrecher zu diskreditieren. Auf diesem dritten Feld konkurriert die Polizei mit dem Protestierenden um die öffentliche Zustimmung und Unterstützung.[34] Die Protestierenden müssen öffentliche Aufmerksamkeit erlangen; hierfür werden Regeln verletzt (und vielleicht die Polizei zu Gewaltmaßnahmen provoziert).[35] Der krasseste Fall der Regelverletzung ist die Gewalttätigkeit.[36] Private Gewalt (oder die von der Polizei wahrgenommene Gefahr des Ausbruchs privater Gewalt) ruft die Polizei auf den Plan: Regelverletzungen werden delegitimiert, die (potentiellen) Regelverletzer degradiert.[37] Aber auch die polizeiliche Gewaltanwendung ist kritisch; die Zustimmung der Bevölkerung hierzu kann der Polizei leicht versagt bleiben.

Auf taktischem Gebiet will die Polizei ihren Gewalteinsatz minimieren, obwohl der Einsatz von Gewalt (vielleicht - aber eben dieses 'Vielleicht' kann den Einsatz zum öffentlichen Streitpunkt machen) als rechtlich abgesichert gilt, und damit auf dem zweiten Feld der gerichtlichen Auseinandersetzung Bestand hätte. Die Polizei fürchtet aber um ihr öffentliches Image, um die Akzeptanz und das Vertrauen der Bevölkerung. Oftmals gibt der Einsatz von Gewalt der Öffentlichkeit[38] Grund, die Polizei zu kritisieren. Vorwürfe wegen (vermeintlicher) brutaler Überreaktionen und die Anschuldigung, eine Eskalationsspirale der Gewalt ausgelöst zu haben, greifen die Legitimationsbasis und damit die öffentliche Unterstützung und Akzeptanz der Polizei an. Aus diesem Grund steht die Verhinderung von

---

34 Vgl. CILIP (1981a), Sack (1984), Löschper/Lehne (1989) und Eckert et al. (1990).

35 In der Verklammerung von strategisch-kalkuliertem und expressivem Handeln liegt das Charakteristikum des Protests (Lüdtke 1984: 329).

36 Die Provokation als absichtlich herbeigeführter Normbruch ist eine bevorzugte Waffe der Mindermächtigen (Paris 1989: 40 f.); der unangefochte Überlegene braucht keine Provokation, um seine Macht zu beweisen. "Der Provokateur will den anderen diskriminieren, aber so, daß dieser sich selber in Mißkredit bringt" (Paris 1989: 37).

37 Vgl. Garfinkel (1974).

38 Pauschal von 'der' Öffentlichkeit zu schreiben, erweckt den Eindruck, Öffentlichkeit in der Bundesrepublik wäre ein monolithischer Block. Wahrscheinlich gibt es auch Landesunterschiede. Vermutlich ist die Öffentlichkeit in NRW eher als die in Bayern bereit, Kritik an Polizeieinsätzen zu üben. Vielleicht unterstützt die bayerische Öffentlichkeit stärker ein hartes Eingreifen der Polizei als die in NRW. Diese Spekulationen müßten empirisch untersucht werden.

Gewalt ganz oben auf der strategisch-taktischen Prioritätenliste. Die drei 'Schlachtfelder' können also nicht voneinander getrennt gesehen werden. Die Presse berichtet vom polizeilichen Handeln im Einsatz und verlagert damit die 'Schlacht' auf das dritte Feld, die Bühne der Massenmedien. Genauso wie die drei 'Schlachtfelder' nicht getrennt voneinander gesehen werden können, genauso sind die Handlungskalküle und -strategien in diesen drei Bereichen interdependent.

Die Synthese der drei Handlungslogiken wird in einer integralen Einsatzphilosophie angestrebt, deren Hauptziel die Gewaltprophylaxe ist. Die verschiedenen Zielvorstellungen auf den drei Feldern werden in ein Maßnahmenpaket umgesetzt und aufeinander abgestimmt, um sowohl die Effektivität als auch die Legitimität der Maßnahmen zu optimieren:

- Der polizeiliche Gewalteinsatz auf der Ebene des Konfliktes 'auf der Straße' soll minimalisiert und gleichzeitig professionalisiert werden. Hierzu wird auch verstärkt auf proaktive Maßnahmen und ein umfassendes Informationsmanagement zurückgegriffen.
- Rechtsinterpretation und Polizeipolitik dienen der Ausweitung rechtlicher Kompetenzen und der Verrechtlichung taktisch effektiver Maßnahmen.
- Der Einsatz von Kommunikationstechniken (einsatzbegleitender Öffentlichkeitsarbeit und Polizeipsychologie) soll der Polizei direkt zu Legitimitätsgewinnen in der Öffentlichkeit verhelfen.

## 2 Funktion und Selbstverständnis der Polizei

### 2.1 Verselbständigung versus Instrumentalisierbarkeit der Polizei

Die Ausgangsfrage dieser Untersuchung, ob die Polizei Instrument der Politik oder eigenmächtiger Akteur ist, kann in zwei Aspekte unterteilt werden: den der Handlung und den der Selbstdefinition.

Verfügt die Polizei über weitgehende Handlungsspielräume, dann kann sie diese eigenständig ausfüllen und damit (relativ) autonom agieren. Je mehr Handlungsspielraum sie besitzt, desto größer ist die Chance, daß die Polizei nicht 'Dienerin', sondern 'Herrscherin' wird. Dies ist der **Handlungsaspekt** in der Frage nach der Autonomie der Polizei. Wenn Spielräume vorhanden sind, dann kann es Unterschiede geben: zum einen Differenzen zwischen den Einsatzphilosophien der Länderpolizeien und zum anderen Unterschiede in den polizeilichen Einsatzstrategien und -taktiken gegenüber den verschiedenen Typen des polizeilichen Gegenübers (unter der Voraussetzung, daß sie ähnliche Protestaktionen veranstalten).

Wie in den Kapiteln II und VII gezeigt wurde, verfügt die Polizei über Ressourcen und Spielräume und nimmt diese auch als solche wahr. Differenzen gibt es zwischen den Länderlinien[39], zum Beispiel in der unterschiedlichen Umsetzung des Vermummungsverbots. Diese können sowohl auf einer Entscheidung der jeweiligen Landespolizei beruhen als auch von den Politikern gewollt sein. Auch zwischen den Einsatzstrategien und -taktiken

---

[39] Siehe Kapitel VIII, Abschnitt 3.

gegenüber den verschiedenen Protestgruppen sind Unterschiede festzustellen.[40] Erst mit der Tatsache, daß verschiedenartige Einsatzkonzeptionen und Spielräume existieren, die der Polizei eigene Machtpotentiale eröffnen, erhält die Debatte um eine Standortbestimmung ihre praktische Relevanz. Ohne vorhandene (und als solche auch wahrgenommene) Spielräume ist eine Selbstdefinition als eine (mehr oder minder) selbständige Organisation unwirksam.

Weil Spielräume respektive Unterschiede vorhanden sind, muß also der zweite Aspekt des Problems 'Verselbständigung versus Instrumentalisierbarkeit' diskutiert werden, nämlich **die Frage, wie sich die Polizei selbst definiert**. Versteht sie sich selbst als unabhängige Organisation beziehungsweise fordert sie mehr Unabhängigkeit oder sieht sie sich fest in ein Netz von restringierenden Determinanten (von der Gesetzeslage bis zu den politischen Vorgaben) eingebunden?

Handlungsspielräume sind wiederum abhängig von der Art der Selbstdefinition. Definiert sich die Polizei selbst als relativ eigenständige Instanz, dann hat dies Folgen für ihre Handlungspraxis. Änderungen in der Selbstdefinition beinhalten einen Wandel des Aufgabenverständnisses (also der Fragen, was die Polizei tun und wie sie handeln soll) und damit der Handlungsorientierung. Die allgemeine Selbstdefinition findet ihre Entsprechung in der Handlungsorientierung und umgekehrt. Diese Interdependenz von Polizeiphilosophie und Einsatzphilosophie wurde am Beispiel im Protest Policing in Kapitel IV herausgearbeitet. Beispielsweise vertritt die sich als Bürgerpolizei definierende Polizei eine tolerante, 'gewaltarme' Einsatzphilosophie gegenüber Protestierenden.

### 2.1.1 Verselbständigungstendenzen

Sowohl in der Selbstdefinition als auch im Aufgabenverständnis sind Verselbständigungstendenzen der Polizei festzustellen, die sich an einzelnen Argumentationsfiguren festmachen lassen. Die ersten drei im folgenden zu besprechenden Punkte (Verfassungslegalismus, Prävention und Normverdeutlichung) betreffen das Aufgabenverständnis der Polizei.[41]

Die Ausrichtung polizeilichen Handelns auf die Verfassung ist der rote Faden in der Polizeiphilosophie-Diskussion Ende der 80er, Anfang der 90er Jahre.[42] Der **Verfassungslegalismus** der bürgerpolizeilichen Polizeiphilosophie relativiert den einfachen Legalismus des traditionellen staatspolizeilichen Selbstverständnisses, das noch weit über die 60er Jahre hinaus den Polizeidiskurs beherrschte.[43] Zur Beurteilung von (komplexen) Situationen und zur Entscheidungsfindung solle - so wird gefordert - stärker auf das Verfassungsrecht und auf verfassungsrechtliche Prinzipien, wie auf das Prinzip der praktischen Konkordanz und das Verhältnismäßigkeitsprinzip, zurückgegriffen werden. Wenn der Polizeibeamte sein Handeln immer stärker an der Verfassung orientieren soll, dann kann

---

40 Siehe Kapitel VIII, Abschnitt 2.5.
41 Siehe Kapitel IX, Abschnitt 2.6.
42 Siehe Kapitel IV, Abschnitt 3 und Kapitel IX, Abschnitt 2.3.
43 Siehe Kapitel IV.

der Polizeibeamte - überspitzt formuliert - funktional mit einem 'mobilen Verfassungsschnellgericht' verglichen werden, das die Wertentscheidungen der Verfassung in die Beurteilung der konkreten Situation und in die Entschlußfassung miteinbezieht.

Polizeiliches Handeln, das sich stark am Verfassungsrecht orientiert, ist weniger kontrollierbar als das Handeln gemäß einfacher Gesetze. Der Anwendungsbereich ist wesentlich breiter, die Anwendungskriterien sind allgemeiner formuliert, und die Interpretationsspielräume sind größer als bei der Anwendung einfachen Rechts, das (wenn es klassisch konditional gestaltet ist[44]) einfache Subsumtionen zuläßt. Die Polizei gewinnt mit der Ausrichtung auf die Verfassung einen wertgebundenen, das heißt auch politisch nutzbaren Spielraum. Sie kann sich von ihrer starren Abhängigkeit von den rechtlichen Normen lösen, die von der parlamentarischen Mehrheit oder der Regierung (insbesondere dem Innenminister) vorgegeben werden. Mit der verfassungsrechtlichen Ausrichtung sucht die Polizei auch Distanz zur Politik. Verfassungslegalismus eröffnet der Polizei einen Weg zu mehr Unabhängigkeit von der Politik.

Wie werden nun die Spielräume, die der Verfassungslegalismus bietet, genutzt? Verfassungslegalismus könnte beispielsweise die Möglichkeit bieten, Gesetze, die der Verfassung und deren Wertvorstellungen zuwiderlaufen oder auch nur verfassungsrechtlich bedenklich sind, zu umgehen und verfassungskonform zu handeln. Doch Verfassungslegalismus als (verdeckten) Widerstand gegen einen Gesetzgeber zu interpretieren, der die Verfassung mißachtet, trifft nicht die Realität; (fast[45]) kein Diskutant argumentiert in diese Richtung. Die wertorientierte, moralische Aufladung polizeilichen Handelns durch den Verfassungslegalismus dient vielmehr der Sinnstiftung und der Aufwertung der eigenen Polizeiarbeit.

Die Handlungsorientierung an der Verfassung impliziert den Vorrang der Gefahrenabwehr vor der Strafverfolgung. Die Polizei hat gemäß der Schutzpflichtdogmatik, Grundrechte (wie das auf Leben und körperliche Unversehrtheit in Artikel 2 II GG oder die Versammlungsfreiheit in Artikel 8 I GG) zu schützen.[46] Der Schutz der Grundrechte wird als Aspekt der Gefahrenabwehr verstanden. Die Logik der (präventiven) Gefahrenabwehr beinhaltet mehr Spielräume als die der (repressiven) Strafverfolgung (mit ihrem restriktiven Legalitätsprinzip).[47] Im Bereich der **Prävention** kann die Polizei unter ihrer eigenen Verantwortung handeln und fungiert nicht nur wie im Bereich der Strafverfolgung als Hilfsorgan der Staatsanwaltschaft. Daher stärkt die Betonung der Prävention als originäre polizeiliche Aufgabe die polizeiliche Eigenständigkeit.

---

44 Zur Logik des Konditionalprogramms siehe Kapitel II, Abschnitt 2.2.

45 Die einzige Ausnahme ist der Polizeipräsident von Düsseldorf Hans Lisken. Siehe Kapitel IX, Abschnitt 2.4.

46 In § 1 des sächsischen Polizeigesetzes ist die Aufgabe, Grundrechte zu schützen, sogar explizit genannt. Siehe Kapitel II, Abschnitt 2.1.

47 Stichwörter hierzu sind die Ermessensklausel im Polizeirecht und das Opportunitätsprinzip im OWiG. Siehe Kapitel II, Abschnitt 2.1.

Eine Ausweitung der polizeilichen Kompetenzen in Richtung Proaktivität impliziert eine noch stärkere Eigenmächtigkeit der Polizei. Proaktivität läßt sich allerdings nicht wie Prävention verfassungsrechtlich begründen - im Gegenteil: Sie unterhöhlt rechtsstaatliche und grundrechtliche Positionen der Verfassung. Die Polizei reagiert nicht mehr auf Tatbestände, sondern handelt weitgehend eigenständig auf der Basis ihrer Vermutungen. Sie greift damit in Grundrechte von Bürgern ein, ohne daß hierzu ein konkreter Anlaß gegeben ist. Folglich verdrängt staatliche (aber legalisierte) Willkür rechtsstaatliche Rechtssicherheit. Polizeiphilosophischer Hintergrund der proaktiven Wende ist die Vorstellung von der Polizei als einer Institution, die aktiv Innere Sicherheit produziert.

Mit der Ausrichtung auf die Verfassung und deren Grundrechte wird polizeilichem Handeln ein stärker wertorientierter Charakter gegeben; es wird stärker moralisch aufgeladen. Polizeiliches Handeln wird nicht nur nach verfassungsmäßigen Wertgesichtspunkten ausgerichtet, sondern die aktive Proklamation von Normen wird zu einem Teil des Spektrums polizeilicher Handlungsmuster gemacht. Die Polizei stellt sich selbst die Aufgabe, den Bürgern die Existenz von Normen zu verdeutlichen, den Sinn und Zweck des staatlichen Gewaltmonopols zu erläutern und für ein allgemeines Gewalttabu zu werben. **Normverdeutlichung** ist also nicht nur mittelbarer Präventionseffekt polizeilicher Strafverfolgung (in dem Sinne, daß die Bestrafung Straftäter und Bevölkerung vor der Begehung von Straftaten abschreckt), sondern Normverdeutlichung wird auch als wertbezogene Prävention direkt beabsichtigt und bewußt vollzogen. Die Polizei tritt als öffentliches Moralunternehmen[48], als Institution des Gemeinsinns auf, deren Aufgabe es ist, Normen zu bewahren und ihre Geltung durchzusetzen, weil die Gesellschaft selbst nur noch eingeschränkt dazu in der Lage ist. Normverdeutlichung zielt auf die Stärkung des inneren Selbstzwangs der Menschen, Normen einzuhalten. Wenn Normen internalisiert werden, muß weniger auf die Karte 'Drohung und Sanktionierung' gesetzt werden.[49] Infolgedessen kann das polizeieigene Gewaltniveau abgesenkt werden.

Die Polizei versucht also, sich von ihrem Instrumentcharakter zu emanzipieren und sich hin zu einer politisch eigenständigen Institution mit gesellschaftspolitischem Problembewußtsein und wichtiger Aufgabenstellung zu entwickeln. Jenseits der legalistischen Handlungslogik wird eine Entgrenzung des Polizeifunktionsspektrums betrieben.

Im folgenden möchte ich ein paar Beispiele aufzählen, bei denen Normverdeutlichung eine Rolle im polizeilichen Handeln spielt:

- In der Person des Fanbetreuers tritt die Polizei als gewalttabuisierender, normverdeutlichender Akteur auf.

---

48 Scheerer (1986) nennt die neuen sozialen Bewegungen ebenfalls Moralunternehmen. Demgemäß läßt sich die Konfliktkonstellation zwischen Polizei und Protestgruppen (und gegebenenfalls anderen Akteuren) metaphorisch als ein Markt umschreiben, auf dem verschiedene Moralunternehmen um die Durchsetzung ihres Produkts (das heißt ihrer moralischen Vorstellungen) konkurrieren.

49 Vgl. Popitz (1992a: 27).

- Ebenfalls im Kontext von Fan policing soll zusammen mit DFB und Sozialarbeit in der 'Konzertierten Aktion' Öffentlichkeitsarbeit nicht nur zur Abschreckung, sondern zur Werbung für positive Werte ('Fair play') eingesetzt werden.
- Die Polizei in NRW ist in ein flächendeckendes Präventionswerk gegen Fremdenfeindlichkeit eingebunden; sie übernimmt hier sogar eine initiierende, koordinierende Rolle (Innenministerium des Landes NRW 1995).
- Im Rahmen der Verkehrserziehung von Schulkindern wird von Nürnberger Polizisten auch das Thema 'Gewalt' angesprochen.
- Normverdeutlichung findet auch im Rahmen der Kooperationsgespräche vor Demonstrationen statt. Veranstalter werden über ihre Rechte, insbesondere aber auch über ihre Pflichten 'aufgeklärt'. Der Kooperationsdiskurs dient somit der Disziplinierung der Demonstranten. Disziplinierung und Kooperation passen im eigentlichen Wortsinn nicht zusammen. Einem Disziplinierungsakt liegt ein Machtvorsprung des Disziplinierenden zugrunde; der Begriff 'Kooperation' suggeriert dagegen ein Gleichgewicht zwischen veranstaltendem Bürger und der staatlichen Seite, das es so nicht geben kann. Wenn in Kooperationsgesprächen über Auflagen verhandelt wird, so liegt diesen Gesprächen immer eine Machtasymmetrie der 'Verhandlungspartner' zugrunde. Die Versammlungsbehörde versucht die Veranstalter zu disziplinieren; sie kann mit der Auflagenerteilung, ja sogar mit dem gerichtlichen Verbot der Veranstaltung drohen, wenn die polizeiliche Gefahrenprognose für die Demonstration pessimistisch anlegt ist. Den Organisatoren bleibt aber noch der Weg durch die Rechtsinstanzen. Hier besteht auch für die Demonstranten eine rechtliche Chance, ihre Positionen durchzusetzen. Unterstützt werden die Demonstranten vom BVerfG, das im Brokdorf-Urteil hohe Anforderungen an die polizeiliche Gefahrenprognose und Lagebeurteilung stellt, ohne die ein Verbot einer Demonstration gerichtlich nicht erzwungen werden kann.[50]

Normverdeutlichung ist ein Akt der Disziplinierung und damit der Machtausübung. Doch Normverdeutlichung impliziert auch für die Polizei problematische Folgen: Die Polizei predigt das Gewalttabu und gleichzeitig handelt sie als Exekutive des Gewaltmonopols des Staates. Sie übt Gewalt aus und warnt vor der Gewalt anderer. Hierbei fällt sie in ein selbst produziertes Dilemma. In ihrem Selbstverständnis als gewalttabuisierende, normverdeutlichende Instanz untergräbt sie selbst die Legitimationsbasis ihrer monopolisierten Gewalttätigkeit. Weil das Gewalttabu in modernen Staatsgesellschaften mitterweile durchweg verinnerlicht ist, erhält selbst legal begründete staatliche Gewalt ein illegitimes Image. Auch deshalb muß die polizeiliche Gewalt im Einsatz reduziert und genau dosiert werden.[51]

Verselbständigungstendenzen zeigen sich aber nicht nur im Bereich des Aufgabenverständnisses, sondern auch in der Frage, wie die Polizei ihre Stellung in Staat und Gesellschaft selbst definiert.

---

50 Der damals verhandelte Präzendenzfall war das generelle Demonstrationsverbot rund um Brokdorf, das von dem zuständigen Landrat im Jahr 1981 erlassen wurde und das vom BVerfG für rechtswidrig erklärt wurde.

51 Siehe oben: Abschnitt 1.

Grundtenor im Polizeidiskurs (und damit im Selbstverständnis der Polizei) ist die **Ablehnung der Instrumentalisierung der Polizei als Herrschaftsmittel** der Regierung. Im Gegensatz zu den Innenministern und Staatssekretären betonen Spitzenbeamte in der Polizei die Eigenständigkeit der Polizei - sowohl als Forderung als auch als Feststellung.

Auffällig ist, daß überhaupt so etwas wie eine **Debatte um ein polizeiliches Selbstverständnis, eine Polizeiphilosophie** geführt wird. Dieser Diskurs ist Ausdruck der **institutionellen Selbstreflexivität** der Polizei und ihrer Autonomie-Bestrebungen gegenüber der Politik. In der Diskussion definiert sich die Polizei selbst als (relativ) eigenständige Organisation. Allein die Tatsache, daß über Polizeiphilosophie diskutiert wird, zeigt, daß Spielräume vorhanden sind und auch als solche wahrgenommen werden. Die Polizeiphilosophie hilft, diese Spielräume mit Werten (die meist der Verfassung entnommen werden) auszufüllen, um sich so vor einer (potentiell) kritischen Öffentlichkeit rechtfertigen zu können. Polizeiphilosophie dient also dazu, den Legitimationsbedarf der Polizei zu decken. Institutionalisiert wird diese Selbstreflexivität in den Fachzeitschriften und in den Seminaren an der PFA.

Verselbständigungstendenzen offenbaren sich überdies in der Methapher von der **Polizei als Dienstleistungsunternehmen**, daß seine Kunden (die Bürger) zufriedenzustellen hat. Hierin offenbart sich wiederum das Ansinnen der Polizei, ihre Verbundenheit mit der Bevölkerung und Bürgernähe kundzutun.[52]

Je unabhängiger sie von der Politik agieren will, desto wichtiger wird der Polizei ihre Legitimitätsbasis in der Verfassung (Stichwort Verfassungslegalismus) und ihre Legitimitätsgeltung in der Bevölkerung. Öffentliches Vertrauen in die Polizei wird zur wichtigen Legitimationsressource für polizeiliches Handeln. Diese Emanzipationsbestrebungen der Polizei rühren von mangelnden Identifikationsmöglichkeiten mit der Politik (Stichwort Politikverdrossenheit) beziehungsweise auch von der als mangelhaft wahrgenommenen öffentlichen Rückendeckung durch die Politik im Kontext von umstrittenen Einsätzen.[53] Die Polizei fühlt sich als Sündenbock und Politikersatz mißbraucht und sieht sich mit ihren Legitimationsproblemen von der Politik im Stich gelassen. Die Suche nach Unterstützung in der Bevölkerung zeigt, daß die Polizei bestrebt ist, einen '**Sitz in der Gesellschaft**' zu einzunehmen - und das als (relativ) eigenständige Institution, nicht als irgendjemandes 'Büttel'. Strebt die Polizei mehr Autonomie an, bedeutet dies also nicht, daß sie die Position eines Staates im Staate, also einer von der Gesellschaft autonomen Institution, besetzen will.

Die angestrebte Bürgernähe als Dienstleistungsunternehmen, die Orientierung an der Verfassung, die Bemühungen, nicht nur zu reagieren, sondern auch proaktiv einzugreifen, das Selbstverständnis als normverdeutlichendes Moralunternehmen und die selbstreflexive Polizeiphilosophie-Debatte sind allesamt auch Indizien des **Professionalisierungsstrebens**

---

52 Siehe Kapitel IX, Abschnitt 2.6.

53 Siehe Kapitel IX, Abschnitt 2.4.

der Polizei.[54] Die Forderung, daß die Polizei sich professionalisieren soll, kommt ja auch aus ihren eigenen Reihen.[55] Daß die Polizei versucht, dieses Postulat auch in die Tat umzusetzen, zeigt die Professionalisierung des Protest policing.[56]

In zwei Situationen, schreibt die Sozialwissenschaftlerin von Harrach (1983: 34), könne Professionalisierung die notwendige Voraussetzung für die Polizei sein, Probleme kompetent zu lösen: erstens bei der Anwendung von Generalklauseln, die den Beamten einen großen Ermessenspielraum einräumen[57]; und zweitens beim Vollzug von kodifizierten Normen in neuen, unbekannten Situationen. Professionalisierung ist demnach gefordert, um vorhandene rechtliche Interpretations- und Entscheidungsspielräume auszufüllen.

Dreht man die Argumentation um, kann das Professionalisierungs-Postulat als Parole für mehr Autonomie verstanden werden. Dahinter steckt folgendes Argument: Wenn sich die Polizei schon professionalisiert, dann macht dies nur Sinn, wenn sie mehr Handlungsspielräume und -optionen erhält. Das Professionalisierungs-Postulat dient in diesem Sinne dem Ausbau von Kompetenzen und damit der Verselbständigung der Polizei, ihrer Emanzipation von der Politik. Professionalisierung wird folglich auch als Mittel der berufspolitischen Interessendurchsetzung genutzt. Sie beruht also nicht nur auf funktionalen und technischen Sachzwängen, sondern auch auf Eigeninteressen der 'Berufsvertreter' (darunter fallen nicht nur die Funktionäre der Polizeigewerkschaften, sondern auch die höheren Polizeibeamten). Die berufsspezifischen Interessen werden jedoch häufig mit eben diesen Sachzwängen begründet.[58] Es soll bei den Politikern und der Öffentlichkeit der Eindruck entstehen, daß die 'Profis' von der Polizei das fachliche Monopol im Bereich Innerer Sicherheit besäßen. Auf deren Vorschläge müsse daher eingegangen werden, will man nicht die staats- und gesellschaftswichtigen polizeilichen Funktionen (Gewährleistung von öffentlicher Sicherheit und Ordnung[59]) außer acht lassen. Die 'Berufsvertreter' können hier mit einem gewichtigen Argument aufwarten: Gerade im Bereich Innerer Sicherheit verbietet sich jede Vernachlässigung. Zur Untermauerung dieses Arguments können dann die negativen Folgen in eindrucksvollen Bedrohungsszenarien geschildert werden.

Die genannten Professionalisierungs- und Verselbständigungstendenzen haben daher Auswirkungen auf die **Polizeipolitik**, die von Polizisten forciert wird. Daß überhaupt Polizeipolitik von Polizeiführern betrieben wird, zeugt von deren Bemühungen, mehr

---

54 Von Harrach (1983) analysierte unter berufssoziologischer Perspektive die Professionalisierungsdebatte in der Polizei von 1960 bis 1983.
Vgl. Skolnick (1971). Skolnick setzt seinen auf grundlegenden demokratischen Werten beruhenden Begriff des Professionalismus der konventionellen, auf bürokratische Effizienz zentrierten Auffassung von Professionalismus entgegen.
Zur Problematik 'Professionalisierung versus Gehorsam' siehe Alpheis (1992).

55 Zum Professionalierungs-Postulat siehe Kapitel IX, Abschnitt 2.6.

56 Zum Professionalierungs-Postulat im Protest policing siehe VIII, Abschnitt 2.1

57 Dem ist hinzuzufügen: nicht nur bei der Anwendung von Generalklauseln, sondern bei allen juristischen Normen und Prinzipien, die der Polizei Handlungsspielräume und -optionen eröffnen.

58 Vgl. Beck/Brater/Daheim (1980) und Beck/Bolte/Brater (1987).

59 Zur These von der sicherheitsproduzierenden und friedensschaffenden Funktion der Polizei siehe Kapitel IX, Abschnitt 2.6.

Autonomie zu gewinnen. Daß im Rahmen dieser Polizeipolitik die Ausweitung der Kompetenzen und Handlungsspielräume gefordert wird, macht wiederum deutlich, wie wichtig der Polizei die Aufstockung ihrer Handlungsoptionen und damit der Ausbau ihrer Machtpotentiale ist.

Forderungen nach mehr Handlungsfreiheit, Bestrebungen, mehr Autonomie zu erlangen, eine Steigerung des institutionellen Selbstwertgefühls und der Ruf nach mehr Professionalität hängen folglich zusammen. Ziel ist eine selbstbewußte, relativ autonom agierende Polizei, deren gesellschaftspolitische Relevanz und Professionalität in Staat und Gesellschaft anerkannt werden.

### 2.1.2 Polizei zwischen Recht und Politik

Die Frage der Autonomie respektive der Abhängigkeit der Polizei ist im Grunde genommen eine Frage des Verhältnisses von **Recht und Politik**: Ist polizeiliches Handeln (eher) politisch gesteuert oder legalistisch programmiert? Ist die Polizei ein Werkzeug der politischen Führung oder ein Instrument der Rechtsdurchsetzung - oder ist sie autonomer Akteur?

Der Bereich der Vorgaben seitens der Politik auf polizeiliches Handeln muß in zwei Abschnitte unterteilt werden: zum einen die rechtliche Rahmensetzung, insbesondere durch Polizeirecht, Versammlungsrecht und Strafverfahrensrecht[60] und zum anderen die strategisch-taktische Einmischung in das 'Einsatzgeschäft'.

Zum ersten Bereich, der **rechtlichen Rahmensetzung**: Letztendlich vollzieht die Polizei die von der Politik gemachten Gesetze. Dennoch betont die Polizei immer wieder ihre politische Neutralität. Der Grund, warum sie dies so hervorhebt, mag in den Vorwürfen liegen, sie nehme in Demonstrationseinsätzen Partei, sie werde von bestimmten Interessen instrumentalisiert und ließe sich als Herrschaftsinstrument mißbrauchen. Die Polizei versucht diese Kritik zu zerstreuen, indem sie die Möglichkeit einer gänzlich unpolitischen Rechtsdurchsetzung suggeriert und ihre Neutralität verkündet.[61]

Wenn sich die Polizei als unparteiische und neutrale Hüterin der Rechtsordnung sehen möchte, mißachtet dieses Selbstverständnis den politischen Charakter der Gesetzgebung. Ein Gesetz ist eben keine vom 'staatlichen Himmel' herabgefallene und kodifizierte Norm, sondern immer 'nur' Produkt der Politik. Auf dem Wege der Rechtsetzung wird der Einfluß der Politik auf die Polizei wirksam. Weil die Polizei in ihrer traditionellen legalistischen Handlungslogik Gesetze vollziehen muß, muß sie formal immer Instrument der Politik sein. Deshalb muß im übrigen Kritik an polizeilichen Maßnahmen eigentlich auch an den Gesetzen ansetzen. Denn es ist die jeweilige Legalordnung, die bestimmt, "(...) wo, wann, wodurch und durch wen physische Gewalt legitim anzuwenden sei" (Narr 1973: 12).

---

60 Die Politik setzt auch die Rahmenbedingungen hinsichtlich der organisatorischen Strukturen, der personellen und materiellen Ausstattung.

61 Zum Neutralitäts-Postulat siehe Kapitel IX, Abschnitt 2.3. Siehe auch Kapitel VIII, Abschnitt 2.1.

Wenn das Handeln der Polizei nur abhängig von den positiven Normen des Gesetzgebers wäre, wenn sie also ausschließlich diese Gesetze vollstrecken würde, dann wäre ihr Charakter als rein instrumentell zu bezeichnen. Wenn die Polizei Instrument des Rechts ist, muß das allerdings nicht heißen, daß ihr keine Handlungsspielräume zur Verfügung stehen. Selbst innerhalb der legalistischen Handlungslogik besitzt die Polizei Interpretations-, Entscheidungs- und damit Handlungsspielräume.[62] Dafür sorgen nicht zuletzt unbestimmte Rechtsbegriffe und die in den Gesetzen verankerten Kompetenzen und Generalklauseln. Völlig aufgeweicht wird diese formale Legalitätslogik im Feld des proaktiven Handelns, wenn die Eingriffsvoraussetzungen so weich formuliert werden, daß es im Belieben der Polizei steht, ob und wann sie handelt.

Weil also der Polizei durchaus Handlungsspielräume innerhalb des rechtlichen Rahmens zur Verfügung stehen, verschleiert sie mit der Behauptung, sie sei eine neutrale Hüterin der Rechtsordnung, ihre eigenen Machtpotentiale beziehungsweise ihre potentielle Instrumentalisierbarkeit.

Überdies werden von der Polizei die legalistischen Vorgaben aufgeweicht[63]: Erstens kann mit der Betonung der Verfassungsorientierung die Handlungsrelevanz einfacher Gesetze abgesenkt werden. Die Möglichkeit der rechtlichen Überprüfung bleibt bei der Anwendung verfassungsrechtlicher Normen und Prinzipien zwar bestehen, doch kommt es in solchen gerichtlichen Auseinandersetzungen stark auf die argumentative Begründung der umstrittenen Maßnahme an. Weil das Verfassungsrecht größere Interpretationsspielräume bietet als die einfachen Gesetze, stehen der Polizei hier zwangsläufig mehr Handlungsoptionen und -spielräume offen. Zweitens zeigen sich bei der Anwendung einfacher Gesetze, wie beispielsweise des Vermummungsverbotes[64] Tendenzen, das Legalitätsprinzip zugunsten taktischer Überlegungen aufzuweichen. Drittens wird zu bedenklichen rechtlichen Konstruktionen gegriffen, um polizeiliche Maßnahmen durchzuführen.[65]

Schließlich versucht die Polizei selbst die rechtlichen Rahmenbedingungen (wie auch die organisatorischen, materiellen und personellen) zu verändern, indem sie sich bemüht, als Fachinstanz in den entsprechenden politischen Entscheidungsverfahren angehört und miteinbezogen zu werden. Hat die Polizei auf der 'Bühne' der Polizeipolitik Erfolg, handelt sie letztendlich nach selbst programmierten Recht.

Der zweite Bereich, auf den Politiker Einfluß auf polizeiliches Handeln nehmen können, ist die **strategisch-taktische Einmischung** in das 'Einsatzgeschäft'. Sind Spielräume innerhalb des rechtlichen Rahmens vorhanden, besteht die legale Chance des politischen Mißbrauchs

---

62 Siehe Kapitel VII.

63 Die Frage, ob mit, ohne oder gegen den Willen der Politik, muß hier offen bleiben.

64 Siehe Kapitel VII, Abschnitt 3.4.

65 Außerdem ist es möglich, daß die Polizei die Gesetzeslage einfach mißachtet. Inwieweit dies systematisch oder nur im Einzelfall vorkommt, kann hier nicht beantwortet werden. Kein Polizeiführer würde eine systematische Rechtsverletzung zugeben.

dieser Machtpotentiale.[66] Die Frage ist, wer diese Spielräume nutzt. Stehen der Polizei selbst Spielräume zur Verfügung, ist die Chance der Verselbständigung der Polizei und des eigenmächtigen Handelns gegeben. Damit gerät die Polizei selbst in die Lage, ihre Macht zu mißbrauchen. Instrumentalisierung der Polizei durch die Politik beinhaltet wiederum die Chance des Mißbrauchs - in diesem Falle durch die Politik. Instrumentalisierung und Verselbständigung bergen die Gefahr der Politisierung polizeilichen Handelns in sich - nur in verschiedener Art und Weise: Eine nicht eigenständige Polizei kann als ein politisches Instrument der Regierung benutzt werden, und eine eigenständige Polizei kann selbst zu einem politischen Akteur mutieren. Die eine setzt als Exekutive der Regierung deren politischen Willen in die Tat um; die andere realisiert ihren eigenen politischen Willen.

Sowohl politische Vorgaben als auch eigenmächtige Entscheidungen der Polizei dürfen nicht ungesetzlich sein, da staatliches Handeln an Recht und Gesetz gebunden ist (Artikel 20 III GG). Auch hier mag es Grauzonen, die an der Interpretationsgrenze der Rechtslage liegen, und Übertretungen der rechtlichen Grenzen geben. Grundsätzlich kann Recht - obwohl es von der Politik 'gemacht' wird - als langfristig geltender Handlungsrahmen die Chance der Politik einschränken, sich kurzerhand in strategisch-taktische Polizeiangelegenheiten einzumischen. Zudem können Gesetze auch eine mögliche Verselbständigung der Polizei eindämmen. Dies hängt natürlich von der Formulierung der Gesetze ab; Recht kann Handlungen und Eigenmächtigkeit auch erst ermöglichen.

Wie autonom ist nun die Polizei? Die bürokratische und legalistische Tradition garantiert der Polizei in Deutschland eine gewisse Unabhängigkeit von der Politik. Sie ist aber nur solange von Vorgaben unabhängig, solange die Politik ihr diesen Freiraum gewährt. In NRW und in Bayern befinden sich Polizei und Politik in weitgehendem Einvernehmen, was die einsatzphilosophische Linie anbelangt. Deshalb stehen der Polizei dort beträchtliche strategisch-taktische Spielräume im Einsatzgeschehen zur Verfügung[67] - Spielräume, die sie aber (zumeist) im Sinne der regierenden Politik ausfüllt. Neben dem konsensualen Verhältnis zwischen polizeilicher und politischer Führung spielt hier nicht zuletzt der vorauseilende Gehorsam der Polizeiführer eine Rolle. Diese polizeilichen Spielräume sind strenggenommen nur 'Scheinspielräume'. Denn auf das Zugeständnis von Spielräumen hat die Polizei keinen rechtlichen Anspruch. Eine stärkere Einmischung von seiten der Politik ist immer möglich. Die Polizei kann zur Erweiterung und Verteidigung ihrer Spielräume nur Effektivitäts- und Legitimitätsgründe anführen - zum Beispiel mit dem Argument, die Lösung von Sicherheitsproblemen solle, um keine Risiken einzugehen, den Fachleuten von der Polizei vorbehalten bleiben.

---

66 Dies möchte ich betonen: Politischer Mißbrauch der Polizei muß nicht rechtswidrig sein. Insbesondere rechtliche Spielräume eröffnen die Möglichkeit für einen derartigen Mißbrauch. Die Möglichkeit, daß politische Vorgaben jenseits der rechtlichen Bestimmungen gemacht werden, soll hier ausgeklammert werden. Über derartige Phänomene kann hier nur spekuliert werden.

67 Siehe Kapitel VII.

## 2.2 Polizeiphilosophie - Sozialmarketing mittels Verfassungslyrik oder republikanisches Bekenntnis?

In welche Richtung hat sich die polizeiphilosophische Debatte in den 90er Jahren entwickelt? Ab Anfang der 90er Jahre hat sich die Diskussion beruhigt; neue Trends haben sich bis zum Ende des Untersuchungszeitraums nicht mehr ergeben. Immer wieder sind polizeiphilosophische Argumente zu lesen, doch Artikel, die explizit versuchen, Weichen für die Entwicklung des polizeilichen Selbstverständnisses zu stellen, kommen in den letzten Jahren des Untersuchungszeitraums nicht mehr vor.

Gintzel und Kniesel können als Vordenker, nicht aber als Vertreter des Mainstream der Diskussion gelten. Sie haben mit ihren bürgerpolizeilich ausgerichteten Beiträgen die Debatte geprägt. Beide sind mittlerweile nicht mehr bei der Polizei beschäftigt, publizier(t)en jedoch weiterhin in den Fachorganen; beide üben außerdem als Autoren eines Standardkommentars des Versammlungsgesetzes (Dietel/Gintzel/Kniesel 1994) maßgeblichen Einfluß auf die versammlungsrechtliche Diskussion aus. Der polizeiphilosophische Diskurs bewegte sich inhaltlich in ihre Richtung. In den Aussagen zur Selbstdefinition der Polizei sind allerdings nicht nur bürgerpolizeiliche, sondern auch staatspolizeiliche Argumentationsfiguren enthalten, wobei die bürgerpolizeilichen dominieren. Analog zu dieser Ambiguität der polizeiphilosophischen Argumente fallen die gesellschaftsdiagnostischen Deutungsmuster im Polizeidiskurs ebenfalls sehr unterschiedlich aus.[68]

Zwar gibt es nicht 'die' eine herrschende und abgeschlossene Polizeiphilosophie, doch soll der Stand der Diskussion mit einem Etikett versehen werden. Ich möchte ihm die Bezeichnung 'Neue Polizeiphilosophie' geben.[69]

Das basale Charakteristikum der Neuen Polizeiphilosophie ist ihre Ausrichtung auf die Verfassung. Sie ist aber nicht nur von bürger- und grundrechtsfreundlichen Argumentationsfiguren geprägt; der Stand der Diskussion ist - wie gesagt - nicht eindeutig zu bestimmen; das Meinungsspektrum ist relativ breit. Einerseits werden typisch konservative Aussagen, wie die These vom Werteverfall, gemacht; andererseits findet man nicht selten demokratie- und grundrechtsadäquate Einstellungsmuster innerhalb der Polizeiführungsschicht. Auch Deutungsmuster, welche die Protestierenden abwerten, wie zum Beispiel die Unterstellung, daß Rädelsführer die Masse der Demonstranten manipulierten, sind nur noch vereinzelt zu lesen. Einerseits wird in der Debatte 'schöne Verfassungslyrik' vorgetragen und das 'hohe Lied' der Grundrechte gesungen; andererseits werden auch etatistische, ordnungszentrierte Einstellungsmuster dargeboten. Diese Diskrepanzen sind nicht nur zwischen verschiedenen Diskutanten festzustellen, auch einzelne Diskutanten verstricken sich in solche Widersprüche. Werden mit der Proklamation einer bürgernahen und grundrechtsorientierten Polizei also nur autoritäre Einstellungsmuster im neuen, demokratieadäquaten Gewand verpackt? Oder stellt die Neue Polizeiphilosophie einen echten Reformschritt in der Selbstdefinition der Polizei dar, der in Richtung Bürgerpolizei weist? Um

---

68 Siehe Kapitel IX.

69 Mit diesem Begriff soll nicht exakt die Neue Polizeiphilosophie gemeint sein, die Gintzel und Möllers ausgerufen haben (*DP* 1/1987). Siehe Kapitel III, Abschnitt 5.

diese Fragen zu beantworten, müssen Kritieren bestimmt werden, die eine Bürgerpolizei auszeichnen. Die bloße Selbstdefinition als Bürgerpolizei mag ein wesentliches Merkmal einer bürgerfreundlichen Polizei sein; im Polizeidiskurs werden aber noch weitere Anforderungen aufgestellt: Bürgernähe, Schutz der Grundrechte, Schutz des demokratischen Verfahrens (der Schutz des 'werdenden Rechtsstaates') und im Bereich Protest policing (der Einsatzphilosophie) entmilitarisierte, gewaltarme Formen des Eingriffs.[70]

Wird die Neue Polizeiphilosophie ihren selbst gestellten Ansprüchen gerecht? Um diese Frage zu überprüfen, muß das Konzept Bürgerpolizei in angegebbare Anforderungen operationalisiert werden, die aus der Polizeidiskussion zu entwickeln sind. Die folgenden drei Punkte bilden ein analytisches Raster, mit dessen Hilfe ich überprüfen will, ob das Selbstverständnis der deutschen Polizei ihrem eigenen Leitbild einer bürgernahen, grundrechtsorientieren Polizei auch entspricht:

Erstens muß eine Bürgerpolizei-Konzeption die Werte der Verfassung und deren Grundrechte beachten, also ein gewisses Verfassungsrechtsbewußtsein aufweisen. Zweitens muß sie für die Einhaltung rechtsstaatlicher Prinzipien im polizeilichen Handeln eintreten, also ein gewisses Rechtsbewußtsein erkennen lassen. Und drittens muß sie Transparenz polizeilichen Handelns und die Öffnung des Polizeiapparates nach außen hin fordern.

Kernproblem der Neuen Polizeiphilosophie und damit Prüfstein ihrer republikanischen Glaubwürdigkeit ist, wie sie das Spannungsfeld zwischen Legitimität und Effektivität austariert. Polizeiliches Handeln soll - wie in Abschnitt 1.3 festgestellt wurde - zum einen effektiv sein und zum anderen legitim erscheinen. Beide Momente können im Widerspruch zueinander stehen. Die Polizei handelt als Bürgerpolizei wie auch als Staatspolizei wertrational und nicht wie eine ausschließlich zweckrational programmierte Bürokratie. Als Bürgerpolizei expliziert sie diese wertrationale Unterfütterung polizeilichen Handelns mit verfassungsrechtlichen Wertvorstellungen. Doch eine zweckrationale Programmierung und eine wertrationale Ausrichtung können sich gegenseitig ausschließen. Insbesondere das taktisch-operative Handlungskalkül kann der proklamierten Wertrationalität entgegenstehen. Gerade wenn das zweckrationale Handlungskalkül und die Wertorientierung aufeinanderprallen, stellt sich die Frage, wie ernst es die Polizei mit dem Verfassungslegalismus meint, wie ausgeprägt ihr **Verfassungsrechtsbewußtsein** ist.

Die Anerkennung der Versammlungsfreiheit als elementares Grundrecht kann als wichtiger Indikator für ein gewachsenes Verfassungsrechtsbewußtsein gelten. Dieser Befund muß allerdings relativiert werden. Denn die Sensibilität für die potentielle Gefährdung von Grundrechten durch polizeiliche Befugnisse und Maßnahmen ist unter Polizeiangehörigen - jedenfalls in den untersuchten Quellen - nicht sonderlich stark ausgeprägt. Für potentielle Gefährdungen der Freiheit durch den Staat und seine Polizei wird wenig Verständnis aufgebracht. Obwohl manche der anzuwendenden Gesetze verfassungsrechtlich zumindest umstritten sind[71], wird deren Verfassungsrechtmäßigkeit nicht hinterfragt.

---

70 Siehe Kapitel IV, Abschnitt 1.

71 Wie zum Beispiel die Dauer der Ingewahrsamnahme im bayerischen und im sächsischen Polizeigesetz.

Effektivitätsüberlegungen rangieren hier vor der Sensibilität für Fragen der Verfassungsrechtsmäßigkeit. Angesichts dieser Defizite in der Beachtung der Verfassungswerte macht das häufig in Polizeikreisen angestimmte Klagelied über den Werteverfall in der Bevölkerung[72] die polizeiphilosophische Argumentation nicht glaubwürdiger.

Nicht nur das Verfassungsrechtsbewußtsein läßt an der Glaubwürdigkeit der Neuen Polizeiphilosophie zweifeln, auch im **Rechtsbewußtsein** der Polizei können Defizite festgestellt werden. Gewagte Rechtskonstruktionen werden erfunden, um effektive Maßnahmen zu ermöglichen; das Legalitätsprinzip wird zugunsten taktischer Überlegungen aufgeweicht.[73] Effektivität rangiert vor legaler Legitimität. Die Position der Polizei verliert wiederum an Glaubwürdigkeit, wenn Polizisten die Erosion des Rechtsbewußtseins der Bürger beklagen[74], sie aber gleichzeitig die Relevanz von Recht als Handlungsvorgabe unterlaufen.

Mit der Entwicklung des polizeilichen Selbstverständnisses von einer Staatspolizei in Richtung einer Bürgerpolizei stellt sich die Frage, ob die Reform der Polizeiphilosophie nun Ende der 80er Jahre nach der Reform der **Einsatzphilosophie** nachgeholt wird.

Für die These, daß die Neue Polizeiphilosophie mit republikanischen Ansprüchen ernst macht, spricht, daß ihre Ausrichtung auf die Verfassung, den Bürger und seine Grundrechte im Einklang mit dem Leitgedanken der Neuen Linie von 1969[75] steht, das Grundrecht Demonstrationsfreiheit zu schützen. Die Neue Polizeiphilosophie kann als das polizeiphilosophische Äquivalent zur Neuen Linie bezeichnet werden. Die Neue Linie ist Produkt der Modernisierung der Einsatzphilosophie, und die Neue Polizeiphilosophie ist das Ergebnis einer modernisierten Selbstdefinition. Mit ihrer Bezugnahme auf die Werte der Verfassung scheint die Neue Polizeiphilosophie im Gegensatz zur Neuen Linie mit dem Anspruch der Demokratieadäquanz und Zivilität der Polizei ernst machen zu wollen.

Gegen diese These spricht, daß Ende der 80er Jahre (wie nach 1968) Reformbestrebungen von ihren demokratischen Ansprüchen gelöst werden. 1968 ist die politische Aufgeschlossenheit der Polizeireformer den Protestierenden gegenüber einer instrumentell-taktisch geprägten Gegnerschaft zu den sogenannten Störern gewichen, die es mittels flexiblen und effektiven Einsatztaktiken, verbesserter Ausrüstung und unterstützt von psychologischen Methoden zu 'bekämpfen' gilt. Parallel dazu wird der demokratische Impetus des Brokdorf-Urteils und der bürgerpolizeilichen Polizeiphilosophie praktisch fallengelassen; taktisch-operative Komponenten (Aspekte der Effektivität) gewinnen im Polizeidiskurs wiederum an Dominanz. Die Methoden des Protest policing werden insofern weiterentwickelt, als daß durch eine Strategie der Gewaltprophylaxe, Gewaltminimierung und -professionalisierung weniger Reibungsfläche gegenüber der öffentlichen Meinung geboten wird: Eine öffentlich deklarierte Versammlungsfreundlichkeit gegenüber den friedlichen Demonstranten, das Gebot der

---

72 Siehe Kapitel IX, Abschnitt 1.1.

73 Siehe Kapitel II, Abschnitt 2.1 und Kapitel VII, Abschnitt 3.6.

74 Siehe Kapitel IX, Abschnitt 1.1.

75 Zur Neuen Linie siehe Kapitel IV, insbesondere Abschnitt 2.2.

Kooperation mit den Veranstaltern, einsatzbegleitende Öffentlichkeitsarbeit und das Differenzierungsgebot helfen Legitimations- und Akzeptanzprobleme bei Polizeieinsätzen besser in den Griff zu bekommen. Diese (relativ) 'gewaltarmen' Konzepte des Protest policing wurden entwickelt, um Kritik zu vermeiden und keine Vertrauensbrüche zwischen Volk und Staat entstehen zu lassen - und weniger, um den Ansprüchen der Verfassung gerecht zu werden. Die Ausweitung polizeilicher Toleranz in der Einsatzphilosophie muß also nicht mit einem explizit demokratischen Anspruch einhergehen; sie kann auch auf einsatzpragmatischen Gründen basieren. Ein Mehr an Toleranz soll die Gefahr der Gewalteskalation minimieren helfen, indem die Einschreitschwelle der Polizei höher gehängt wird. Die Polizeiführung will sich selbst nicht durch einen Anstoß der Eskalationsspirale in den Brennpunkt der öffentlichen Kritik bugsieren. Es geht der Polizei darum, Ärger zu vermeiden, und nicht darum, das demokratische Verfahren, die politische Partizipation der Bürger zu stärken.[76] Dies muß nicht allzu negativ beurteilt werden. Für das Demonstrationsgeschehen im speziellen wie für das demokratische Verfahren im allgemeinen kommt es auf die Auswirkungen dieser Strategie an: Es werden Eskalationen vermieden, Demonstranten können ihre Versammlungsfreiheit angstfrei ausüben und der politische Prozeß wird nicht durch polizeiliches Eingreifen gestört. Welche Motive die Polizei hegt, mag da egal sein.[77] Die Frage, warum die Polizei diese Strategie fährt, erhält aber dann entscheidende Bedeutung, wenn (wie hier) gefragt wird, ob die Polizei ihre eigenen Ansprüche auch erfüllt. Und ein Kriterium hierbei ist eben das Selbstverständnis der Polizei, inwieweit sie sich als Hüterin der Mitwirkungsrechte der Bürger und des demokratischen Verfahrens versteht und ihr Handeln in diesem Sinne wertrational auflädt.

Diskrepanzen zwischen Polizeiphilosophie und Einsatzstrategie sind auch im Bereich der **Vorfeldverlagerung und Informatisierung** der Polizeitätigkeit festzustellen. Einerseits wird Offenheit der Organisation zur Schau gestellt (in der Öffentlichkeitsarbeit) und in der Alltagsarbeit der Schupo Bürgernähe gesucht (zum Beispiel mit Hilfe des Kontaktbereichsbeamten); andererseits operiert die Polizei (insbesondere die Kripo) immer ausgiebiger im Geheimen. Verdeckte Methoden der Informationsgewinnung (Stichwort Vergeheimdienstlichung) passen nicht zu einer auf Transparenz und Bürgernähe bedachten Polizeiphilosophie. Das Vertrauen des Bürgers kann sich nicht entwickeln, wenn der Bürger polizeiliche Bespitzelung in seiner Privatsphäre und im öffentlichen Raum befürchten muß. In den Bereich der Vergeheimdienstlichung fällt auch die Zusammenarbeit des (polizeilichen) Staatsschutzes mit den Verfassungsschutzämtern.[78] Wenn die Grenzen zwischen Geheimdienst und Polizei immer mehr aufgeweicht werden, sei es, daß die Polizei verstärkt zu geheimdienstlichen Methoden greift, oder daß der Inlandsgeheimdienst mit seinen Methoden die Polizei unterstützt, widerspricht dieser Trend dem rechtsstaatlich begründeten Trennungsgebot von Polizei und Nachrichtendienst.

---

76 Waddington (1994) zeigt, wie stark das Motiv, Ärger zu vermeiden, handlungsbestimmend für die Londoner Polizei ist.

77 Problematisch kann dies allerdings dann werden, wenn die Polizei meint, über ausreichende Legitimität zu verfügen, sie also die öffentliche Kritik nicht fürchtet. In diesem Fall müßte die Gewaltreduktion keine einsatzstrategische Priorität besitzen.

78 Siehe Kapitel VI, Abschnitt 3.2.

Die **polizeipolitischen Ambitionen der Polizeiführer** laufen ebenfalls dem bürgerpolizeilichen Bekenntnis zuwider.[79] Daß Angehörige einer Berufssparte Lobbyarbeit betreiben und versuchen, ihre Kompetenzen auszuweiten, ihre Ressourcen aufzustocken, mag ein Standardmerkmal jeder Profession sein. Widersprüchlich ist indes die Gleichzeitigkeit der Selbstdeklaration als grundrechtsfreundliche Polizei und des Rufs nach Ausweitung von (grundrechtseinschränkenden) Kompetenzen. Insbesondere das Postulat der Ausweitung der proaktiven Befugnisse steht im Widerspruch zu einer bürgerpolizeilichen Rhetorik. Der ehemalige Bonner Polizeipräsident Kniesel personifiziert diesen Widerspruch: Einerseits profiliert er sich als herausragender 'Bürgerpolizist'; andererseits plädiert er für eine Aufgabenerweiterung in Richtung Proaktivität, die mit bürgerrechtlichen Kosten verbunden ist (wie er selbst auch noch anmerkt). Wiederum ist eine fehlende Sensibilität für die Gefährdung der Grundrechte durch den Ausbau polizeilicher Kompetenzen festzustellen. Kein Verständnis wird auch für Forderungen nach mehr Kontrolle der Polizei aufgebracht - mehr noch: Die Polizei fühlt sich diskreditiert, wenn ihr ein entsprechendes (auch republikanisch begründetes) Mißtrauen entgegengebracht wird. Mit dem bürgerpolizeilichen Bekenntnis wird ein Bild von der Polizei geweckt, daß sie in ihrer Polizeipolitik selbst nicht erfüllen mag.

Bürgerorientierung und Grundrechtsfreundlichkeit auf der einen Seite, Funktions- und Kompetenzerweiterung (und damit Ausbau der staatlichen Eingriffsmöglichkeiten in die Grundrechte) auf der anderen Seite passen nicht zusammen in ein Konzept.[80] Einerseits sind Fortschritte in der Beachtung der Grundrechte in den Fachorganen zu erkennen; andererseits erscheint die Neue Polizeiphilosophie nur als Legitimationsfolie, die andere grundrechts- und rechtsstaatsfeindliche Tendenzen in der Polizeientwicklung verdeckt. Liefert die Neue Polizeiphilosophie also nur ideologisches Material zur legitimatorischen Unterfütterung der Polizeiarbeit und zur Verbesserung der Public relations? Der Umgang mit der Öffentlichkeitsarbeit ist ein wichtiger Indikator, der anzeigt, ob es die Polizei mit ihrer grundrechtsfreundlichen und bürgernahen Ausrichtung ernst meint. Die entscheidende Frage, die sich bei der Beurteilung der polizeilichen Öffentlichkeitsarbeit aufdrängt, ist, ob Öffentlichkeitsarbeit rein instrumentell begriffen wird, um beispielsweise in gewünschter Form auf das polizeiliche Gegenüber einzuwirken (das heißt, ob sie als effektives Einsatzmittel betrachtet wird), oder ob Öffentlichkeitsarbeit auch als Ansatz einer transparenten, für die Bürger offenen staatlichen Einrichtung begriffen wird. **Transparenz** polizeilichen Handelns ist nach dem Verfassungsrechtsbewußtsein und dem Rechtsbewußtsein der dritte polizeiphilosophische Prüfstein.

Welches Verhältnis pflegt die Polizei zur **Öffentlichkeitsarbeit**: ein instrumentelles oder ein offenes?

In der Einsatzphilosophie wird der Wunsch nach Transparenz und Kommunikation mit dem Bürger durch ein instrumentelles Verständnis von Öffentlichkeitsarbeit ersetzt. Ziel ist es, der Öffentlichkeit polizeiliche Maßnahmen möglichst positiv zu 'verkaufen'.[81] Weil sich die Polizei nach großen Einsätzen regelmäßig in der Rolle des Beschuldigten gedrängt sieht,

---

79 Siehe Kapitel IX, Abschnitt 2.6.

80 Vgl. Kreissl (1993: 67 ff.).

81 Siehe Kapitel VII., Abschnitt 2.3.

zielen die Bemühungen (unterstützt von Polizeipsychologen) darauf ab, die Polizeiführung besser für die Auseinandersetzung in der Öffentlichkeit zu wappnen. Mit Hilfe der einsatzbegleitenden Öffentlichkeitsarbeit soll die "polizeiliche Sprachlosigkeit" (Trum in *SPFA* 3/1987: 236) überwunden werden. Die Polizei soll offensiv für ihren Standpunkt werben. Das polizeiliche Gegenüber soll manipuliert werden, wie die Rede von den Beeinflussungstechniken offenbart. Transparenz und Offenheit des Polizeiapparats sind nicht damit verbunden - im Gegenteil, die Polizei rüstet sich mit Hilfe von Kommunikationstechniken gegen mediale 'Angriffe' von außen.

In der allgemeinen Öffentlichkeitsarbeit wird auf Imagepflege gesetzt. Polizeiphilosophie liefert hierzu Material für die Legitimationsbeschaffung in der Öffentlichkeit. Public relations work soll das Rollenverständnis der Polizei als grundrechtsorientierte, bürgernahe Institution in der Öffentlichkeit deutlich machen. Die Neue Polizeiphilosophie, die auf Verfassungswerte, auf Offenheit und Bürgernähe baut, wird zur Imagepflege instrumentalisiert. Zwar wird mehr und mehr Wert auf eine offensive Öffentlichkeitsarbeit gelegt, doch die allgemeine Abschottung der Polizei von der Gesellschaft wird nur zögerlich abgebaut. Überspitzt formuliert ist das übergeordnete Ziel der Imagepflege eine allseits beliebte Polizei, der die Bürger vertrauen können und die alles machen darf, ohne daß ihre Maßnahmen kritisiert werden.

Die Überprüfung des Selbstverständnisses der Polizei anhand der drei Anforderungen Verfassungsrechtsbewußtsein, Rechtsbewußtsein und Transparenz ergibt ein ambivalentes Bild: Erstens ist das Verfassungsrechtsbewußtsein im Laufe der letzten Jahrzehnte gewachsen, doch häufig fehlt die nötige Sensibilität bei Frage der Gefährdung der Grundrechte durch gesetzliche Befugnisse. Dies gilt insbesondere für die polizeipolitischen 'Wünsche' nach Ausweitung der Kompetenzen. Zwiespältig ist auch der Befund im Bereich Rechtsbewußtsein: Recht spielt als Handlungsdeterminante in den Aussagen der Polizei eine dominante Rolle. Im Bereich Protest policing nimmt die Bedeutung von Recht sogar zu, wie Polizeiführer selbst meinen.[82] Doch wird Recht in den 'Händen' der Polizei immer formbarer, das Legalitätsprinzip immer weicher. Recht wird in einer Weise interpretiert, die es erlaubt, die (vermeintlichen) taktischen Erfordernisse zu erfüllen. Drittens: Ohne Zweifel hat sich die Polizei in den letzten Jahren geöffnet (allein daß für diese Studie Interviews mit Polizeiführern gemacht werden konnten, ist ein Indikator hierfür). Die Polizei hat begriffen, wie wichtig eine Öffnung nach außen ist. Andererseits ist das Verständnis von Öffentlichkeitsarbeit (insbesondere im Bereich Protest policing) stark instrumentell geprägt.

## 3 Macht und Kontrolle der Polizei - polizeipolitische Konsequenzen

Jeder Polizeieinsatz ist ein Testfall der proklamierten Polizeiphilosophie. Erklärt sich die Polizei als grundrechtsfreundliche und bürgernahe Einrichtung, so gilt es, sie beim Wort zu nehmen und sie im Falle von (Grund-)Rechtsverletzungen und Übergriffen zu kritisieren. Die Polizei reagiert auf öffentlicher Kritik sehr sensibel, wie diese Untersuchung auch gezeigt hat.

---

82 Siehe Kapitel VII., Abschnitt 3.6.

Öffentliche Kritik an Polizeieinsätzen und ein drohender Entzug öffentlicher Akzeptanz bieten einen entscheidenden Ansatz, polizeiliches Handeln zu kontrollieren.

Wer beherrscht die Polizei? Das war die Ausgangsfrage dieser Untersuchung. Die Frage läßt sich auch normativ wenden: Wer soll die Polizei beherrschen?

Um Möglichkeiten des politischen Mißbrauchs einzuschränken, sollte die Polizei im Rahmen des Rechts **mehr Unabhängigkeit von der Politik** erhalten, damit sie sachorientiert und situationsadäquat entscheiden kann. Der Politik (insbesondere dem Innenminister) sollte die Möglichkeit genommen werden, sich per Weisungen und Vorgaben in das taktische 'Einsatzgeschäft' einschalten zu können. Gleichzeitig wird der Innenminister damit aber auch vom politischen Druck befreit, einen Polizeieinsatz verantworten zu müssen und gegebenfalls zurücktreten zu müssen, obwohl er in die Einsatzplanung und -durchführung nicht involviert gewesen ist. Verantwortlich bleibt die Politik allerdings für die Rahmenbedingungen. Für die Einsatztaktik hingegen ist der Polizeiführer des Einsatzes zuständig.

Die Polizei sollte also mehr Selbständigkeit gegenüber der Politik gewinnen. Sie sollte aber nicht unabhängiger vom Recht werden, sondern **eindeutige rechtliche Vorgaben** erhalten, die wiederum die ihre Verselbständigung als politischer Akteur verhindern. Es gilt das Primat der Politik; das heißt, Parlament und Regierung nehmen über die rechtliche Rahmensetzung auf die Polizei Einfluß. Rechtliche Vorgaben sollten aber auch die ausschließliche Einwirkungsmöglichkeit der Politik auf die Polizei sein.

Wie kann diese Forderung mit einer Erhöhung der Eigenständigkeit in Einklang gebracht werden? Entscheidend sind die **Möglichkeiten, die Polizei zu kontrollieren**. Die Polizei übt dann eine (potentiell) freiheitsgefährdende Herrschaft aus, wenn sie in ihrer Arbeit von den Bürgern, von den Gerichten und von der Politik nicht kontrolliert werden kann.

Voraussetzung für eine rechtsstaatliche Kontrolle ist wiederum eine stärkere Bindung an das Gesetz und an rechtsstaatliche Prinzipien. Das heißt: weniger Generalklauseln, unbestimmte Rechtsbegriffe, (unkontrollierbare) Befugnisse und zweckprogrammierte Gesetze, stattdessen: klare Eingrenzung der Polizeiaufgaben und Stärkung des Legalitätsprinzips.

Die Kontrollmöglichkeiten der Gerichte und insbesondere auch der betroffenen Bürger müssen dagegen ausgebaut werden. Polizeiliches Handeln muß besser kontrollierbar sein. Voraussetzung der Kontrolle ist eine Öffnung der Polizei und mehr Transparenz polizeilichen Handelns.

Im Endeffekt sollte die Polizei also mehr Verantwortung zugesprochen bekommen; das heißt, sie sollte eigenständiger agieren können, aber auch für ihre Entscheidungen und ihr Handeln 'gerade stehen' müssen. Um die Polizei zur Rechenschaft ziehen zu können, sind wiederum effektive Kontrollmöglichkeiten notwendig.

Eine 'Republikanisierung' der Polizei in Richtung Bürgerpolizei ohne weitgehende Kontrollmöglichkeiten der Polizei ist bloße Ideologie. Bedenklich ist es daher, wenn die

Forderung nach einer Verbesserung der Kontrollmöglichkeiten von Polizisten als 'unerträgliches Mißtrauen' gegenüber der Polizei gewertet werden.

Mehr Eigenständigkeit, ohne daß die Beamten ein Bewußtsein für die potentiell freiheitsgefährdende Macht staatlichen Handelns entwickelt haben, kann politisch und rechtsstaatlich gefährlich werden. Mehr Eigenständigkeit ohne ausgebildetes Verfassungsrechtsbewußtsein birgt die Gefahr in sich, daß die Polizei stärker Eigeninteressen verfolgt und so zum Staat im Staate mutiert. Rechtsbewußtsein bildet ebenfalls ein Moment der Kontrolle; die "Internalisierung rechtsstaatlicher Prinzipien" (Hegenbarth 1980: 140) kann als polizeiimmanente Kontrollinstanz fungieren, als eine Art 'innerer' Kontrolle. Von daher ist auch die Selbstdefinition der Polizei als Bürgerpolizei, die Verfassung und Gesetze achtet und sich nach außen hin öffnet, ein elementarer Schritt in Richtung einer Polizei, die einer Republik angemessen ist.

# Anhang 1: Methodik und Ablauf der Untersuchung

## 1 Konstruktivistische Perspektive, Wissenssoziologie und qualitative Sozialforschung

Die Perspektive dieser Arbeit ist eine konstruktivistische; das heißt, nicht das Vorhandensein einer objektiven Realität (die 'einfach' zu messen ist), sondern die soziale Bedingtheit der Wahrnehmung und Wiedergabe von Wirklichkeit soll hier als erkenntnistheoretischer Ausgangspunkt angenommen werden. Wissen über gesellschaftliche Phänomene ist zum einen "Erfassen der objektivierten gesellschaftlichen Wirklichkeit und (zum anderen; M.W.) das ständige Produzieren eben dieser Wirklichkeit in einem" (Berger/Luckmann 1980: 71). Das Besondere dieser Perspektive ist die Wechselbeziehung zwischen Realität und Wissen. Objektivationen des Wissens (zum Beispiel in Institutionen) bilden wiederum Rahmenbedingungen für neuerliche Konstruktionen und Handlungen der Akteure.[1] Die Grundsatzfrage des Konstruktivismus lautet nun, ob (eine objektive) Realität jenseits von Konstruktionen feststellbar ist.[2] Diese Frage muß in dieser Studie allerdings ausgeblendet werden. Zwar sind gesetzliche Normen und Organisationsstrukturen (als strukturelle Faktoren) auch Produkte sozialer Konstruktionen, forschungspragmatisch sollen diese Rahmenbedingungen polizeilichen Handelns als relativ konstante 'Fakten' betrachtet werden.

Handlungsleitend ist indes nicht die Verfügung über 'faktische' Machtressourcen, sondern das Wissen der Akteure über diese Ressourcen und deren Verfügbarkeit (Nullmeier 1993: 176). Neben der Untersuchung der Rahmenbedingungen polizeilichen Handelns (in Kapitel II) analysierte ich deshalb (in Kapitel VII) die Perspektive der Polizeiführer, ihr Wissen und ihre Bewertung der Determinanten polizeilichen Handelns. Schließlich interessierten mich polizeiliche Deutungsmuster und Argumentationsfiguren, die beschreiben, wie Polizeiführer zum einen sich und ihre Umwelt wahrnehmen und wie sie zum anderen Spielräume innerhalb der Rahmenbedingungen interpretieren und mit ihren Handlungsorientierungen 'ausfüllen'.[3]

Informationen aus den Dokumenten und den Interviews über 'harte' Sachverhalte können genaugenommen 'nur' als kognitive Konstruktionen der Autoren und Befragten gewertet werden. Ein Darstellungsproblem der vorliegenden Arbeit ist, daß manche der referierten Konstruktionen in der Ergebnispräsentation gleichsam als 'harte Fakten' präsentiert werden und sich damit als Phänomene sui generis verselbständigen. Infolgedessen erkennt der Leser sie nicht mehr als Konstruktionen.

Daß eine wissenschaftliche Arbeit wiederum nur ein Konstruktionsgebilde ist, versteht sich von selbst. Zwar handelt sich es um eine 'Metakonstruktion', eine Konstruktion von der Konstruktion, doch sind Parallelen und Verbindungen zwischen den Konstruktionen der

---

1 Vgl. Berger/Luckmann (1980: 62).

2 Eine derartige Annahme wird vom radikalen kognitionstheoretischen Konstruktivismus bestritten. Vgl. die Beiträge im Sammelband von Schmidt (Hg., 1987). Zu den verschiedenen Spielarten des Konstruktivismus siehe Knorr-Cetina (1989).

3 Siehe insbesondere die Kapitel VI, VIII und IX.

'Untersuchungsobjekte'[4] und des Forschers nicht zu leugnen. Wie der kognitionstheoretische Ansatz der Laienepistemologie[5] nahelegt, nach dem sich die Erkenntnisgewinnung und -überprüfung von Menschen im Alltag ähnlich verhält wie der im Wissenschaftsprozeß (Konklusionen, Attributionen etc.), ist eine 'wissenschaftliche Arroganz' gegenüber den 'Untersuchten' nicht angebracht. Die handelnden Laien sind auch "Sozialtheoretiker" (Giddens 1995: 47), deren Theorien jene Handlungen und Institutionen zu konstituieren helfen, die den Gegenstand der Untersuchungen von spezialisierten Beobachtern bilden. Es gibt also keine klare Trennungslinie zwischen dem handelnden, selbstreflexiven Laien und dem beobachtenden Sozialwissenschaftler. Beispielsweise reflektieren die Diskutanten in der Polizeiphilosophie-Debatte auch selbst den Fortgang dieses Diskurses. Daher können sie sich also selbst schon auf einer reflexiven Metaebene bewegen. Was den besonderen Charakter einer wissenschaftlichen Arbeit wie der vorliegenden ausmacht, ist die anzustrebende Distanz des Beobachters zum 'Untersuchungsgegenstand', um Strukturen und Muster zu entdecken und zu analysieren. Elementar hierbei ist die Bereitschaft des Forschers, sich auf die Sichtweise der untersuchten Individuen einzulassen, um deren Konstruktionen zu erfassen. Doch diese Thesen, die der sozialwissenschaftliche Beobachter aufstellt, Giddens nennt sie Konzepte zweiter Ordnung (1995: 338), können zu Konzepten erster Ordnung umgewandelt werden, wenn sie innerhalb des gesellschaftlichen Lebens, hier in den polizeilichen Diskurs, wiederum von den Akteuren aufgenommen werden.

Wenn Deutungen konstitutiv für die 'gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit' sind, dann muß auch die Theoriebildung über diesen Gegenstandsbereich als interpretativer Prozeß angelegt sein (Lamnek 1988: 43). Stehen kognitive Konstruktionen im Zentrum der Analyse, so ist die Anwendung von Methoden der qualitativen Sozialforschung ein geeigneter Weg, Konstrukte strukturiert zu beschreiben und brauchbare, gehaltvolle Thesen zu generieren.[6] Was in der quantitativen Forschung unüblich ist, gehört zum Prinzip qualitativer Forschung: Induktive und deduktive Verfahren wechseln sich in einem Forschungsprojekt ab; Datensammlung und Datenanalyse sind zusammenhängende Prozesse (Corbin/Strauss 1990: 419). In diesem schrittweisen Prozeß werden Kategorien und Thesen (auch) mit Hilfe des Datenmaterials erarbeitet und das Material mit Hilfe dieser Kategorien untersucht; Thesenkomplexe und Argumentationsketten kristallisieren sich langsam heraus und werden wiederum am Material überprüft und modifiziert. Witzel begreift den Forschungsprozeß ebenfalls als "Aufeinanderfolge von induktiver und deduktiver Vorgehensweise" (1985: 233):

---

4 In der interpretativen Tradition auch 'Untersuchungssubjekte' genannt, um sich von einer entmündigenden Betrachtungsweise der Untersuchten zu lösen.

5 Vgl. Kruglanski/Baldwin/Towson (1985). Wie in der Wissenschaft versucht der 'Alltagsmensch', Erkenntnisse in Thesen zu gewinnen und zu überprüfen. Dieser prinzipiell endlos fortsetzbare hypothesengenerierenden Prozeß wird an einem bestimmten Punkt abgebrochen ('eingefroren'), und die Menschen entscheiden sich aufgrund bestimmter Motivationen für eine bestimmte Hypothese, die sie für ausreichend valide halten, um auf deren Grundlage zu handeln.

6 Zu den Unterschieden von qualitativen und quantitativen Ansätzen siehe Wilson (1982), Aschenbach/Billmann-Mahecha/Zitterbarth (1985), Lamnek (1988: 201 ff.). Als ein Klassiker darf wohl der Aufsatz von Wilson (1981) bezeichnet werden. Wilson grenzt in diesem Artikel das 'interpretative' Paradigma vom traditionellen naturwissenschaftlich orientierten, deduktiven 'normativen' ab. Für interpretative Ansätze sind nach Ansicht Wilsons qualitativ angelegte Studien geeignet.

"Zunächst induziert das Datensammeln, -sortieren und -interpretieren Kategorien und theoretische Konzepte. Anschließend wird stärker selektiv vorgegangen, indem aus der entstehenden Theorie Kernkategorien benutzt werden, um einen strukturierten Suchprozeß nach neuen Ideen und Zusammenhängen in den Daten zu organisieren" (Witzel 1985: 233). Analytischer Ausgangspunkt dieser Studie ist eine bereits vorliegende begründete Interpretationsfolie beziehungsweise ein theoretisches Forschungskonzept, auf dem die Fragestellung der empirischen Arbeit aufbaut.[7]

Die herkömmlichen Kriterien quantitativer Methodologie 'Objektivität, Reliabilität und Validität' können für eine qualitative Studie nicht angewandt werden. Trotzdem bedarf es bestimmter Prüfsteine, um die Qualität der Ergebnisse zu prüfen. Mayring stellt hier **sechs allgemeine Gütekriterien qualitativer Forschung** auf (1993: 106 ff.), an die ich mich im folgenden anlehnen werde:

Erstens müssen die Verfahrensweisen dokumentiert und die einzelnen Untersuchungsschritte expliziert werden - gerade auch deshalb, weil sich die Methodik in der qualitativen Forschung stark am Untersuchungsgegenstand orientiert. Dazu gehört auch, die Deskription und Analyse mit nachvollziehbaren Quellenangaben zu belegen. Die Explikation der Methoden und die Offenlegung der Datenquellen[8] schafft die Voraussetzung für eine intersubjektive Kontrolle. Diese **methodische Transparenz** ist ein Sicherheitshaken der ansonsten sehr 'freihändigen' Auswertung ohne festes 'methodisches Geländer'.

Zweitens müssen Interpretationen, die zentralen Stellenwert besitzen, argumentativ abgesichert werden. Eine **argumentative Interpretationsabsicherung** verhilft der Präsentation der Ergebnisse zu einer Plausibilität, die Basis für die Verallgemeinerung der Ergebnisse ist. Die Generalisierbarkeit der Analyseergebnisse ist das heikelste Problem der qualitativen Sozialforschung. Sie stellt sich nicht automatisch über bestimmte Verfahren her (wie in der schließenden Statistik bei repräsentativen Umfragen), sondern muß im Einzelfall schrittweise begründet werden.

Drittens ist auf eine gewisse **Regelgeleitetheit im Analyseprozeß** zu achten. Systematik in der Vorgehensweise heißt aber nicht, sich sklavisch an einer starren methodischen Dogmatik festzuklammern. Die Erhebungsinstrumente, deren Auswahl und Anwendung haben sich an der Problemstellung und der sozialen Realität zu orientieren und nicht umgekehrt (Lamnek 1988: 27).

Diese Flexibilität trägt auch der Forderung nach **Gegenstandsangemessenheit** Rechnung. Mit dem Begriff "Gegenstandsorientierung" bezeichnet Witzel (1985: 232) das Postulat, Forschungsmethoden mit Bezug auf den Gegenstand zu wählen. Hier greift auch das von Hoffmann-Riem proklamierte Prinzip der Offenheit qualitativer Forschung. Danach soll die theoretische Strukturierung des Forschungsgegenstandes zurückgestellt werden, "(...) bis sich die Strukturierung des Forschungsgegenstandes durch die Forschungssubjekte herausgebildet hat" (1980: 343).

---

7 Siehe Kapitel I, Abschnitt 1.

8 Siehe die Vorstellung der Quellen und die Quellenkritik in Kapitel V und Anhang 2.

Das fünfte Kriterium, die **kommunikative Validierung**, fordert, Ergebnisse den 'Erforschten' vorzulegen und mit ihnen darüber zu diskutieren. In diesem Zusammenhang ist das Prinzip der Kommunikation qualitativer Forschung zu unterstreichen (Hoffmann-Riem 1980: 346 ff.). Datengewinnung ist eine "kommunikative Leistung" (Hoffmann-Riem 1980: 347), der Forscher geht eine Kommunikationsbeziehung mit dem Forschungssubjekt ein.

Schließlich garantiert die Anwendung mehrerer Methoden (**Methodenmix**) und der Zugriff auf verschiedene Datenquellen eine fundiertere Absicherung der Ergebnisse. Dieses Unterfangen, für die Fragestellung unterschiedliche Lösungswege zu entwerfen und die Ergebnisse zu vergleichen, wird als Triangulation bezeichnet (Mayring 1993: 112).

## 2 Methodischer Charakter dieser Studie

### 2.1 Grundzüge

In der qualitativen Sozialforschung komme es - so Lamnek - weniger auf "die Ausgereiftheit der Erhebungs- und Untersuchungssituation" als vielmehr auf die "intelligible Handhabung des vorhandenen methodischen Instrumentariums" an (1988: 97). Weil sich die Methodik an den Gegenstand anpassen muß, hat die Vorgehensweise einer bestimmten Untersuchung spezifische Besonderheiten. Für diese Studie sind das folgende methodische Spezifika:

Erstens basiert die Untersuchung auf zwei Datenquellen und damit auf zwei verschiedenen Methoden, die beide qualitativ ausgerichtet sind. Damit komme ich der Forderung nach **Triangulation** entgegen. Zum einen werden Polizeifachzeitschriften (und andere Quellen) einer qualitativen Inhaltsanalyse unterzogen; zum anderen habe ich themenzentrierte Experteninterviews mit leitenden Polizeiangehörigen geführt. Datenerhebung und -auswertung der Dokumenten- und Interviewanalyse sind ineinander verzahnt. Ergebnisse aus der Dokumentenanalyse werden mit Resultaten der Interviewanalyse verglichen; Erkenntnisgewinne aus den Experteninterviews geben einen neuen Blickwinkel auf die Daten der Dokumente frei (und umgekehrt). Dokumenten- und Interviewanalyse dienen somit auch der wechselseitigen Kontrolle der Datenerhebung und -analyse.

Es wird sowohl in der Dokumentenanalyse als auch in den Experteninterviews 'nur' die **Perspektive der Polizeiangehörigen**, deren Konstruktion der Realität, untersucht. Ziel der Auswertung ist es, die Diskussion der leitenden Polizisten über Polizeiphilosophie und Gesellschaftsdiagnose, Einsatzphilosophie und Protestdiagnose anhand der analysierten Quellen nachzuvollziehen. In dieser Diskursanalyse werden Deutungs- und Argumentationsfiguren und Strukturen dieser Diskussion herausgearbeitet.[9] Hier geht es auch um Mechanismen, wie polizeiliche Definitionen sozialer Phänomene gebildet werden, die dann wiederum Wirklichkeit konstituieren.

---

[9] Vgl. Nullmeier (1993).

Die beiden Datenquellen decken sich thematisch nicht ganz; die Interviews sollen Defizite der Dokumente im Bereich konkreter Einsatzkonzeptionen und -taktiken kompensieren. In den Dokumenten sind dagegen überwiegend allgemein gehaltene einsatz- und polizeiphilosophische Argumentationsfiguren und gesellschaftsdiagnostische Deutungsmuster zu lesen. Beide Quellen werden aber gemeinsam ausgewertet und präsentiert. Je nach inhaltlichem Schwerpunkt gibt es Kapitel, die stärker auf die Interviews (zum Beispiel Kapitel VI), und Kapitel, die stärker auf die Dokumente zurückgreifen (zum Beispiel Kapitel IX).

Interview- und Dokumentenanalyse können als **Textanalyse** oder Inhaltsanalyse begriffen werden; Zeitschriftenartikel und Interviewtranskripte liegen als Texte vor. Die Datenauswertung verläuft daher bei beiden ähnlich, wobei der jeweilge Charakter der Quelle, ihr Entstehungskontext, mitberücksichtigt werden muß. Im Prinzip orientiert sich die Auswertung der Daten an der Vorgehensweise, die Jürgen Straub vorgeschlagen hat. Er unterscheidet zwei Stufen der Interpretation in der Analyse narrativer Texte (Straub 1990: 175 ff.). Diese Differenzierung kann auch für andere Arten der Textanalyse angewandt werden. Die erste Stufe ist die formulierende Interpretation, die textimmanent ausgelegt ist, sich also innerhalb des Wissens- und Deutungssystems des Textproduzenten bewegt. Hier wird der Text paraphrasiert, segmentiert, gegliedert und zusammengefaßt (und damit rekonstruiert). Den zweiten Interpretationsschritt nennt Straub die reflektierende Interpretation. Diese baut auf der formulierenden Interpretation auf, erweitert und vertieft jedoch die Ergebnisse der ersten Stufe. Kernaufgabe der reflektierenden Interpretation ist eine komparative Analyse der Texte. Mögliche Vergleichspunkte sind andere Stellen im Text, andere Datenquellen (andere Dokumente oder andere Interviews), Gedankenexperimente oder theoretische Ansätze.

In den 80er Jahren hat die qualitative Forschung einen regelrechten Boom erlebt; dies hatte auch eine Reihe neuer Lehrbücher über qualitative Methoden zur Folge.[10] Die meisten Lehrbücher konzentrieren sich auf die klassische Methode der psychologisch orientierten Interpretation narrativer Interviews (oder Gruppendiskussionen). Der vorliegenden Arbeit liegt aber ein anderes Erkenntnisinteresse als die Interpretation der psychischen Tiefenstrukturen von Spitzenkräften der Polizei oder gar der sozio-linguistischen Analyse der verwendeten Syntax und Sprachstile zugrunde.[11] Im Zentrum stehen zwei Fragen: zum einen die nach der Einschätzung der Determinanten polizeilichen Handelns und zum anderen die Frage nach den Handlungsorientierungen. Ziel ist es, sich einen Überblick über die Strategiediskussion in der Polizei zu verschaffen und diese zu rekonstruieren.

Wesentlicher Arbeitsschritt der Datenanalyse ist die Reduktion von Informationen, die Zusammenfassung von Texten (seien es die Artikel aus den Dokumenten oder die Transkripte der Interviews). Mein methodisches Vorgehen gleicht einem **Destillationsprozeß**. In einem mehrstufigen Verfahren wird das Extrakt (die für meine Themenstellung brauchbaren Inhalte) herausgefiltert. Im Gegensatz zu einem Destillationsverfahren kann (und soll) aber auf die Datenbasis (unter anderem zu Kontrollzwecken) wieder zurückgegriffen werden können. Dieser Filterprozeß entspricht der reformulierenden Interpretation. Auf diese reformulierende

---

10 Um nur drei zu nennen: Mayring (1993), Lamnek (1988) und Spöhring (1989).

11 Jäger (1991) interessiert sich beispielsweise auch für die Textstrukturierung, die syntaktischen Mittel, die sprachlichen Besonderheiten etc.

Interpretation folgt auf abstrakterem Niveau die reflektierende Interpretation. Auf dieser Stufe werden andere Vergleichshorizonte, wie die Aussagen anderer Interviewpartner, anderer Quellen, aber auch externer Befunde aus der sozialwissenschaftlichen Literatur, herangezogen.

Ein weiteres Charakteristikum der Textanalyse dieser Studie ist ihre **Themen-beziehungsweise Problemzentriertheit**. Problemzentrierung heißt, der Forscher soll sich in seiner Forschungsfrage an einer von ihm als relevant wahrgenommenen gesellschaftlichen Problemstellung orientieren (Witzel 1985: 230). Die Texte aus den Fachzeitschriften werden nach inhaltlichen Kriterien, gemäß der in Kapitel I, Abschnitt 1 vorgestellten Forschungskonzeption, ausgewählt; den Interviews liegen bestimmte Fragestellungen zugrunde.

Das methodische Vorgehen dieser Studie zeichnet sich ferner durch seinen **explorativen Charakter** aus. Es gibt zur soziologischen Verortung der Polizei im Macht- und Herrschaftsgefüge von Staatsgesellschaften kaum empirische Forschung.[12] Exploration wird im traditionellen Wissenschaftsverständnis eher der Vorstufe wissenschaftlicher Arbeit zugerechnet. Dies wird der großen Relevanz, die Exploration (und dazu gehört auch die Hypothesengenerierung) im Erkenntnisprozeß besitzt, nicht gerecht.

Die systematische, aber im Sinne eines interpretativen Paradigmas eher als qualitativ zu bezeichnende Inhaltsanalyse des Materials birgt sowohl im Auswahlverfahren als auch in der Auswertung etliche Unsicherheiten in sich. Fragen der Validität, Zuverlässigkeit und Objektivität lassen sich für das herrschende (Sozial-)Wissenschaftsverständnis nicht befriedigend lösen. Doch die Strukturierung des Forschungsfeldes ist zentral für weitere Untersuchungen, die mit dieser Arbeit angeregt werden sollen.

## 2.2 Methodische Probleme

Das erste Problem habe ich bereits eingangs umrissen. Es ist das Problem der klaren Unterscheidung von Deutungsmustern der Autoren beziehungsweise der Interviewpartner und den 'harten' Fakten, die mir im Datenmaterial (aber auch in anderen Quellen) geboten werden.

Das zweite Problem hat seine Ursache in der großen Datenmenge, im immensen Textumfang der Fachzeitschriften und der Transkripte. Es ist unerläßlich, aus dieser unhandlichen Masse von Texten, die für die Fragestellung relevanten Beiträge zu selektieren, um den Textumfang auf ein überschaubares Maß zu reduzieren. Hier entsteht ein Grundproblem der qualitativen Forschung, das der Selektivität: Wie kann der Forscher den Vorwurf entkräften, daß er nur seine Vorurteilsstrukturen in der Interpretation von Texten abbildet?[13] Verzerrung durch subjektive Selektivität wirkt sich auf allen Stufen der Datenerhebung und -analyse aus: bei den Interviews bereits in der Konstruktion des Leitfadens, nach dem das Gespräch geführt

---

12 Siehe Kapitel III.

13 Ein Problem, das sich im übrigen auch der traditionellen Forschung zum Beispiel bei der Interpretation der Datenauswertung stellt.

werden soll, und in der Gesprächsführung; bei der Dokumentenanalyse in der Auswahl der zu analysierenden Artikel; und bei beiden Analysemethoden in der Zusammenfassung der Texte und der Übernahme von Textstellen in den Endtext, der Ergebnisspräsentation. Besonders gravierend stellt sich das Problem der Selektivität in der Phase der Zusammenfassung der Artikel und der Interviews dar. Um sich in der riesigen Masse an Informationen aus den Texten nicht wie in einem unüberschaubaren 'Datenlabyrinth' zu verirren, muß der zweite Analyseschritt der Zusammenfassung relativ stark extrahierend und selektierend angelegt sein. Hier wird der Forscher nun auch mit dem Problem konfrontiert, die Kriterien der Zusammenfassungen inhaltlich konsistent zu halten. Die Art der Zusammenfassung ändert sich im Verlauf der Auswertung, da der Forscher auch inhaltlich dazu lernt. Daher ist es wichtig, den Prozeß des Zusammenfassens zu kontrollieren, immer wieder auf das Datenmaterial im Original zurückzugreifen und Zusammenfassungen zu modifizieren. Eine schwerwiegende Folge von Selektivität wäre, daß der Forscher vorschnell Schlüsse zieht und versucht, diese durch passende, konsistente Daten zu belegen.[14] Daher erscheint mir das exakte und transparente Arbeiten mit den Quellen als notwendige Voraussetzung für eine intersubjektive Kontrolle besonders wichtig.[15]

## 3 Die Vorgehensweise bei der qualitativen Dokumentenanalyse

### 3.1 Vorteile der Dokumentenanalyse

Die Vorteile der Dokumentenanalyse liegen hauptsächlich in der Stabilität, der Konstanz, der Nicht-Reaktivität der Methode und der Zugänglichkeit der Daten (bei öffentlichen Quellen). Verzerrungen durch die soziale Situation der Erhebung können nicht auftreten. Ferner ermöglichen diese Eigenschaften der Daten die intersubjektive Überprüfung der Analyse. Ein weiterer Vorteil der Analyse von Dokumenten ist, "daß sie erlauben, vergangene Geschehnisse zu rekonstruieren" (Alemann 1977: 235). Gerade im Fall der Dokumentenanalyse liegt eine gewisse Nähe zu den Arbeitsweisen von Historikern vor.[16] Und schließlich liegt ein dritter Vorteil im ideologiekritischen Potential der Dokumentenanalyse. Diesen Aspekt hat Ritsert deutlich hervorgehoben (1972: 96 ff.): Die Auslegung von Texten erlaube eine genaue Analyse von Argumentationsmustern zur "Verschleierung bestehender Herrschaft" (Ritsert 1972: 96).

### 3.2 Der Prozeß der Datenerhebung

Die Datenselektion selbst (und damit auch die Datenreduktion) ist auch ein interpretativer Prozeß (Straub 1990: 176) - schon allein deshalb, weil inhaltliches Konzept und Methode der

---

14 Vgl. Alemann (1977: 235).

15 Eine wichtige Einschränkung ist hier zu machen. Die Interviewtranskripte werden hier nicht veröffentlicht. Zum einen würden diese den Rahmen der Arbeit sprengen, zum anderen widerspräche dies auch dem Datenschutz. Zweifel an Richtigkeit von Textstellen aus den Interviews müßten direkt an mich herangetragen werden.

16 Vgl. Hopf (1984: 15).

Dokumentenanalyse in einem engen Zusammenhang stehen, und die Methode sich stark nach dem Konzept (insbesondere dem konzeptabhängigen Kategoriensystem) richten muß.

Untersuchungseinheit in der qualitativen Dokumentenanalyse[17] sind die Artikel der Fachorgane. Die auszuwertenden Texte aus den Fachzeitschriften werden nach dem Status der Verfasser und inhaltsspezifisch nach den interessierenden Bedeutungsdimensionen (dem Kategorienschema) ausgewählt. Hierin besteht auch der Unterschied zu üblichen eher als quantitativ zu bezeichnenden Inhaltsanalysen, bei denen das gesamte Material oder nur eine Stichprobe erhoben und dann streng nach einem bestimmten Kategorienschema ausgewertet und quantifiziert wird.[18]

In dieser Untersuchung wurde angestrebt, alle relevanten Texte der vorhandenen Datenquellen zu erheben. De facto entspricht das Auswahlverfahren einer **Vollerhebung der Artikel aus den Fachzeitschriften mit Negativauswahl**. Es fallen nur die Artikel aus dem Filterprozeß heraus, die gänzlich für die Forschungskonzeption irrelevant sind, und die Texte von Autoren, die nicht der Polizei angehören (wie zum Beispiel Wissenschaftler aus Universitäten). In Zweifelsfällen entschied ich mich, den Text für die weitere Analyse heranzuziehen.

Eine Zählung und Auflistung der Artikel nach Kategorien hat keinen Erklärungsgehalt, da die Selektionskriterien viel zu weich sind. Harte Zahlen würden hier nur Objektivität vorgaukeln. Außerdem ist die inhaltliche Relevanz der ausgewerteten Artikel sehr unterschiedlich, ebenso der Umfang der Texte.

Nun zu den zwei Dimensionen der Auswahl: erstens der **Auswahl der Texte nach inhaltlichen Kategorien**. Die vier basalen Kategorien (Polizeiphilosophie, Gesellschaftsdiagnose, Einsatzphilosophie und Protestdiagnose) wurden schon im Einleitungskapitel (I, Abschnitt 1) vorgestellt. Die sehr groben Kategorien erlauben die Auswahl einer großen Anzahl von Texten; eine differenziertere Kategorisierung wäre am Anfang der Datenerhebung weniger sinnvoll, da die für eine Exploration nötige Aufgeschlossenheit und Offenheit gegenüber neuen Gesichtspunkten, die das Material liefern kann, darunter leiden würden. Eine zu enge Kategorisierung birgt die Gefahr in sich, in der Interpretation Artefakten zu erliegen und wichtige Beiträge, Aspekte und Zusammenhänge zu übersehen. Nach der Auswahl der Texte werden die Exzerpte mit Deskriptoren versehen, die eine genauere inhaltliche Einordnung der Artikel erlauben.

Die zweite Auswahldimension ist der **Status der Autoren**. Ausgewählt werden nur die Texte, die aus der 'Feder' von leitenden Polizeiangehörigen stammen. Als Polizeiangehörige sollen auch hauptamtliche Dozenten der Polizeifachschulen, Polizeipfarrer und Wissenschaftler, die bei der Polizei angestellt sind, und Polizisten, die bereits in Pension gegangen sind, gelten. Nicht ausgewertet werden Artikel von Politikern (dazu zähle ich Innenminister und deren Staatsekretäre[19]), Richtern, Staatsanwälten, polizeiexternen Wissenschaftlern und

---

17 Zur qualitativen Inhaltsanalyse siehe Mayring (1985 und 1990).

18 Vgl. Lisch/Kriz (1978).

19 Der Übergang von der politischen Führungsebene zur Polizeiführung ist fließend; Ministerialdirigenten (die Leiter von Polizei- und Sicherheitsabteilungen) sind an dieser

Journalisten, die in den Fachorganen zu Wort kommen. Artikel, deren Verfasser unbekannt beziehungsweise deren Berufsbezeichnung nicht angegeben werden, werden mit ausgewertet, da hier davon auszugehen ist, daß die Verfasser aus der Institution Polizei stammen. Ebenfalls werden Aufsätze analysiert, die von den jeweiligen Redaktionen geschrieben wurden.

Generelles Merkmal der Autoren der ausgewählten Texte ist deren Zugehörigkeit zur Polizei. Bei allen handelt sich um Führungskräfte der Exekutive (genau: des Teils der Exekutive, der für die Innere Sicherheit zuständig ist) - und nicht um 'einfache' Beamte[20]. In den Gewerkschaftszeitschriften kommen oftmals nicht-leitende Beamte zu Wort. Deshalb wurden dort nur die Artikel ausgewertet, die von ausgewiesen hochrangigen Polizeiangehörigen stammen. Wenn Leser oder Funktionäre aus den Gewerkschaftszeitungen zitiert werden, dann wird - wenn möglich - deren Status auch explizit gemacht.

Bei dem angegebenen Status eines Autors handelt es sich jeweils um die Funktion beziehungsweise den Rang, den dieser zum Zeitpunkt des Erscheinens des Artikels innehatte[21].

### 3.3 Der Prozeß der Datenauswertung

Nach der Auswahl der Texte folgt der zentrale Arbeitsschritt der **Zusammenfassung der Texte**.[22] Alle ausgewählten Artikel werden erfaßt, mit dem Autorenstatus und den inhaltlichen Deskriptoren (den Kategorien) versehen und dann in den Teilen zusammengefaßt, die mein Forschungsinteresse berühren. Die Exzerpte werden unterschiedlich intensiv reformuliert - je nach Relevanz der Textteile für meine Fragestellung. Erst diese Zusammenfassung verschafft den Überblick über den großen 'Datenberg'.

Die folgenden Stufen der Textauswertung beziehen sich sowohl auf die Dokumenten- als auch auf die Transkriptanalyse.

Der folgende Schritt besteht in der **Strukturierung der Exzerpte**. Es werden themenzentrierte Diskurse herauspräpariert, die sich an die Vergabe der Kategorien anlehnen. Diese Diskurse werden in Abschnitte gefaßt. Die Gliederung der Ergebnispräsentation (Kapitel VI bis IX) orientiert sich wiederum an dieser Abschnittsbildung. Die Strukturierung in themenzentrierte Diskurse und das Einordnen der Textstellen in diese Abschnitte ist ein wechselseitiger Prozeß: Die Abschnittsbildung ist am Textmaterial ausgerichtet, und das Textmaterial wird den Abschnitten zugeordnet. Diese ausführliche Systematisierung und

---

Nahtstelle zu verorten. Die wenigen Artikel aus der Feder von Ministerialdirigenten habe ich in die weitere Auswertung übernommen. Wenn diese Autoren zitiert werden, wird ihre Position auch mitangegeben.

20 Ausnahmen werden als solche ausdrücklich benannt. Siehe Kapitel V, Abschnitt 2.1 und Anhang 2. Zur politischen Haltung von 'einfachen' Polizeibeamten und deren Verständnis von der politischen Funktion der Polizei siehe Brusten (1985).

21 Aufschlußreiche Stellen aus Texten, die nicht in das Auswahlschema passen, aber trotzdem zitiert wurden, sind in die Fußnoten 'verbannt' worden.

22 Vgl. Mayring (1990: 54).

Strukturierung des Materials stellt eine notwendige Voraussetzung für die weitere Interpretation dar.

Der dritte Schritt besteht in der (reflektierenden) **Interpretation** der nach Kategorien und Gliederungspunkten geordneten Daten. Wird in den Kapiteln VI bis IX nur strikt auf die Quellen Bezug genommen, so stellt der nächste Schritt (in Kapitel X) eine Loslösung von der empirischen Basis dar. In der Interpretation möchte ich dann die 'Enge' des Datenmaterials verlassen und weitere Vergleichshorizonte heranziehen, ohne jedoch das Hauptaugenmerk auf das Datenmaterial aufzugeben. Diese Analysestufe kann als reflektierende Interpretation bezeichnet werden.

Datenerhebung und -auswertung können (und müssen) in der Inhaltsanalyse nicht wie in der repräsentativen Umfrageforschung klar voneinander getrennt werden. Im Gegenteil: Die Kontrolle und Überarbeitung der Ergebnisse muß in dem Prozeß der Auswertung voll integriert sein. Die permanente Reflexion der Analyseschritte ist für qualitative Sozialforschung konstitutiv. Eine wichtige technische Voraussetzung hierfür ist, daß Rückgriff auf die Originaltexte problemlos möglich bleibt und damit (eventuell) voreilig getroffene Konklusionen überprüft werden können.

# 4 Die Vorgehensweise bei den Experteninterviews

## 4.1 Zum Expertenbegriff

Der Methode liegt ein **Expertenbegriff** zugrunde, der sich an der Funktion der jeweiligen Person im Organisationsgefüge festmachen läßt. Der Experte ist Teil des Handlungsfeldes, das den Forscher interessiert.[23] Diese Funktion, die zumeist mit einer verantwortungsvollen Position und einem privilegierten Zugang zu Informationen gekoppelt ist, ermöglicht den Einblick in Insider- beziehungsweise Hintergrundwissen und in die speziellen Erfahrungen, die der Experte in seinem Kontext gemacht hat. Experten zu interviewen, darf nicht zu der Annahme verführen, man erhalte interessenunabhängiges Spezialwissen. Gerade weil sich professionalisierte Experten als 'Diener des Gemeinwohls' inszenieren, wird von ihnen (mehr oder weniger absichtsvoll) die Standortgebundenheit ihres Wissens verschleiert.[24]

Im Experteninterview geht es um die "auf den Funktionskontext abgestimmten Strategien des Handelns und Kritieren des Entscheidens" (Meuser/Nagel 1994: 184) des Funktionselitenmitglieds. Die Äußerungen der Experten werden im "Kontext ihrer institutionell-organisatorischen Handlungsbedingungen verortet" (Meuser/Nagel 1991: 453), von daher erhalten sie ihre Bedeutung. Diese Kontextbezogenheit macht auch Interviewtexte von verschiedenen Experten in gleicher Funktion vergleichbar. In eher narrativen Textstellen können "Schlüsselstellen für die Rekonstruktion von handlungsleitenden Orientierungen" (Meuser/Nagel 1994: 184) verborgen sein.

---

23 Vgl. Meuser/Nagel (1991: 443).

24 Vgl. Hitzler (1994: 17 f.).

Generell sehen Meuser und Nagel das Experteninterview an der "Schnittstellen von mikro- und makrosoziologischer Analyse" (Meuser/Nagel 1994: 191). Durch das Aufspüren von Wissensbeständen der Experten, die Strukturentscheidungen von gesellschaftspolitischer Relevanz beeinflussen, könne der empirische Boden für soziologische Generalisierungen zur Erklärung sozialen Wandels bereitet werden.

Das zentrale Problem des Experteninterviews ist der Wahrheitsgehalt der Aussagen der Experten[25]: Inwieweit lügen sie, sind sie schlicht inkompetent und reden trotzdem oder versuchen zu beschönigen und zu legitimieren? Eine Gewähr dafür, daß Experten 'bei der Wahrheit bleiben', besteht darin, daß sie damit rechnen, daß auch Kollegen interviewt werden. Eine Folge mag sein, daß sie deshalb eher schweigen als lügen (Meuser/Nagel 1991: 468).

## 4.2 Der Prozeß der Interviewplanung und -durchführung

Als **Interviewpartner**[26] wurden leitende Polizeibeamte ausgewählt, die Verantwortung für die Gestaltung von Polizeieinsätzen anläßlich von Protestereignissen tragen.

**Leitfadenorientierte Gespräche** bieten einen Kompromiß zwischen narrativer und fokussierter Gesprächsgestaltung, zwischen Offenheit und Strukturierung. Der Vorteil von offenen Fragen ist gerade in einem unerforschten Themenbereich evident: Die (mehr oder weniger umfangreichen) Antworten können dem Forscher informative Einblicke in eine für ihn unbekannte Welt geben. In (meist längeren) Antwortsequenzen werden von dem Experten neue Fragen aufgeworfen, die dem Interviewer mangels Vorinformationen nicht bewußt waren. Aus diesen Gründen ist ein Interviewerleitfaden entwickelt worden, der das Interview strukturieren soll, der aber dennoch genügend Flexibilität für eine offene Gesprächsführung und neue Fragen zuläßt.[27] Der Leitfaden dient vor allem der inhaltlichen Orientierung des Interviewers im Gespräch. Die Interviews sollten den Befragten großen Gestaltungsspielraum bei der Beantwortung der Frage lassen. Es sollte auch eine allzu asymmetrische Kommunikationssituation vermieden werden. Je näher das Interview an ein 'normales' Gespräch angeglichen wird, desto ergiebiger ist der Output. Um dies zu erreichen, muß der Leitfaden vom Interviewer verinnerlicht werden.

Der Leitfaden wurde möglichst flexibel gehandhabt. Im Einzelfall wurde die Reihenfolge der Fragen dem Gesprächsverlauf angepaßt. Oftmals wurden einzelne Punkte des Leitfadens vom Befragten selbst angesprochen und beantwortet. Bei den Interviews sollte es im übrigen nicht darum gehen, jede einzelne Frage des Leitfaden unbedingt erschöpfend beantwortet zu bekommen; dafür ist der Leitfaden auch zu umfangreich. Da die Interviewpartner in einer Stadt teilweise unterschiedliche Positionen innehaben, macht es Sinn, nicht alle Fragen des

---

25 Zur Frage, inwieweit Informanten 'die' Wahrheit erzählen, siehe Dean/Whyte (1979). Ihr Kerngedanke ist: Der Forscher bekommt nicht 'die' Wahrheit vom Informanten zu hören, sondern immer nur dessen Bild von der Wirklichkeit. Dieses Bild ist von den Handlungsorientierungen, von den kognitiven, motivationalen und emotionalen Dispositionen des Informanten abhängig.

26 Mehr Informationen über die Interviewpartner sind in Kapitel V, Abschnitt 1 zu finden.

27 Zum halbstrukturierten, leitfadenorientierten Tiefeninterview siehe Bock (1992).

sehr umfangreichen Leitfadens jedem Interviewpartner zu stellen. Beispielsweise ist es nicht zweckmäßig, einen Polizeipräsidenten, der als politischer Beamter kein 'gelernter' Polizist ist, über taktische Feinheiten auszufragen. Je rangniedriger die Befragten waren, desto mehr sie mit dem konkreten 'Einsatzgeschäft' zu tun hatten, desto stärker bezogen sich die Fragen auf diese 'konkreten' Aspekte des Protest policing.

Obwohl die Gesprächspartner in einer Behörde relativ homogene Standpunkte und Einschätzungen vertraten, machen Interviews von mehreren Polizeiführern in einer Stadt Sinn, erstens weil in den Gesprächen unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt werden konnten, und zweitens weil sich die Beamten in ihren Aussagen ergänzten. Es konnte auch nachgehakt werden, was bei anderen Gesprächspartnern nicht gefragt werden konnte oder unklar beziehungsweise unbefriedigend beantwortet wurde.

Die Interviewvorbereitung und -durchführung fand nach den ersten Schritten der Dokumentenanalyse statt. Der Interviewerleitfaden sollte sich an den Ergebnissen der Dokumentenanalyse orientieren und so auch der Ergänzung, Hinterfragung und Vertiefung der einzelnen Themenkomplexe dienen. Ein thematischer Schwerpunkt der Interviews lag in der Frage, wie Protest policing eigentlich funktioniert: Wie wird ein Polizeieinsatz organisiert, wie sind die Verantwortlichkeiten verteilt, wie sind Führungs- und Kommunikationsstrukturen beschaffen? Das sind Fragen, die mir auch durch das Studium der Polizeifachzeitschriften weitgehend verschlossen blieben.

Im Laufe der Gespräche wurde der Leitfaden immer weiter verfeinert beziehungsweise den spezifischen Gesprächspartnern angepaßt. Es kommt also bereits während der Datenerhebung ein Lernprozeß des Forschers in Gang. Insbesondere das erste Interview in einer Stadt gab einen Einblick in die jeweiligen Strukturen der Polizeiorganisation, auf dem dann das nächste Expertengespräch aufbauen könnte.

Nach jedem Interview versuchte ich möglichst bald ein **Gesprächsprotokoll** anzufertigen, um die noch frischen Eindrücke aus der Befragung festzuhalten. Ziel dieser "Postkommunikationsbeschreibung" (Witzel 1985: 238) ist es, "Ahnungen, Zweifel, Vermutungen, Situationseinschätzungen, Beobachtungen von besonderen Rahmenbedingungen" (Witzel 1985: 237) des Interviewers festzuhalten. Oftmals wurde das Gespräch nach Beendigung des 'offiziellen', mit Tonband aufgenommenen Interviews weiter fortgesetzt. Ein Gesprächsprotokoll ist hierbei unersetzlich, um die (meist sehr interessanten) Bemerkungen zu fixieren. Viele Interviewpartner wurden - nachdem das Tonband abgeschalten wurde - merklich entspannter und offener.

Die Befragten wurden allein - Ausnahme war der Polizeipräsident von Düsseldorf, hier war der Pressesprecher anfangs mit anwesend - und in ihren Diensträumen interviewt.

## 4.3 Exkurs: Kontaktaufnahme mit den Beamten und Gesprächsatmosphäre während der Interviews

Trotz der Klage vieler Polizeiforscher in den 70er und 80er Jahren über den hermetisch abgeschlossenen Apparat, der keine Informationen nach außen dringen lasse[28], verlief die Kontaktaufnahme[29] und die Durchführung der Interviews relativ problemlos. Meine Gesprächspartner hatten sich zum Teil sehr viel Zeit (von einer Stunde bis zu drei Stunden) für das Interview genommen. Die Gesprächsoffenheit und die Informationsfülle, die mir (in den meisten der Interviews) vermittelt worden ist, hat mich überrascht.

Interviews zu geben, ist Bestandteil der Öffentlichkeitsarbeit; und Öffentlichkeitsarbeit ist meist Chefsache. Zur Öffentlichkeitsarbeit gehört es auch, daß man Wissenschaftlern Interviews gibt; denn diese können das Polizeibild in Teilen der Öffentlichkeit ebenfalls beeinflussen. Ein Beamter wollte in diesem Sinne mit seiner Teilnahme an dem Interview auch ein "bißchen Werbung" [] für die Polizei machen. Wenn nun ein junger Sozialwissenschaftler ranghohe Polizeibeamte über Polizeieinsätze anläßlich von Protestaktionen befragen will, dann ist hier die Öffentlichkeitswirksamkeit nicht sehr groß. Die Motivation, ausführliche Interviews zu geben, muß also noch andere Ursachen haben.[30] Wenn sich die Polizeibeamten bis zu drei Stunden Zeit nehmen, einen 'Polizeiexternen' über die Polizei 'aufzuklären', dann steckt hinter der Pflicht zur Öffentlichkeitsarbeit wohl dreierlei: Zum ersten mag es schlicht guttun, wenn sich da jemand so stark für einen Bereich ihrer Arbeit interessiert und diesen offensichtlich für wichtig hält; zum zweiten machen fast alle der interviewten Polizeiführer den Eindruck, sie seien engagierte und motivierte Polizisten, die spannende und interessante Aspekte ihres Berufs anderen Menschen gerne vermitteln; und zum dritten kann das Interview auch der Selbstreflexivität des eigenen alltäglichen Handelns dienen[31]. Wenn der Experte einem Laien die eigene Arbeitswelt vorstellt, dann gewinnt der Erzähler Distanz zum eigenen Tun, weil er sich in den Erfahrungshorizont eines Nicht-Polizisten hineinversetzen muß, um für diesen verständlich zu bleiben.

Manche Polizeiführer seien auch "gute Politiker" [], beschrieb ein BGS-Beamter seine Kollegen. Zum Politiker-Sein gehört wohl eine gewisse Passion zur Selbstdarstellung und

---

28 Vgl. Busch et al. (1985: 362 ff. und insbesondere 478 ff.). Die Autoren bezeichnen die Polizei als "hermetische" und "geschlossene Institution" (Busch et al. 1985: 362). Resümierend stellen sie fest: "Der zu Beginn der siebziger Jahre von jungen Polizeibeamten geforderte Ausbruch aus dem 'Polizeighetto' fand nicht statt" (Busch et al. 1985: 364). Vgl. Brusten (1985: 205).

29 Ich schrieb jeweils den Behördenleiter an und bat um die Interviews. Das Polizeipräsidium Mittelfranken, unter deren organisatorischen Dach die Polizeidirektion Nürnberg sitzt, mußte erst beim Innenministerium eine Genehmigung für die Interviews einholen, ein Vorgang, der in Düsseldorf wesentlich problemloser vonstatten ging; nach der Angabe des dortigen Pressesprechers wurde nicht beim LMI um eine Erlaubnis nachgefragt. Inwieweit das Polizeipräsidium Leipzig und das GSP Ost beim LMI beziehungsweise beim BMI nachfragen mußten, habe ich nicht erfahren.

30 Anders ist dies im Fall der den Polizeipräsidenten unterstellten Polizisten. Wenn der von mir angeschriebene Polizeipräsident seinen Untergebenen 'bittet', sich zu einem Interview zur Verfügung zu stellen, wird dieser keine große Wahlmöglichkeit haben. Er könnte allerdings im Interview selbst abblocken und versuchen, das Gespräch schnell zu beenden.

31 Ein befragter Beamter nannte dieses Argument []

zum Impression management. Am Antwortverhalten meiner Gesprächspartner ist deutlich zu erkennen, daß sie sich der Sensibilität einiger Fragen im Interview bewußt sind und ihre Antworten kalkulierend und - je nach Temperament des Befragten - mehr oder weniger vorsichtig formulieren.

Diese Ambivalenz zwischen Offenheit und Instrumentalisierung der Öffentlichkeitsarbeit ist ein wesentliches Charakteristikum der Polizei der 80er und 90er Jahre.[32] Mehrere Interviewpartner wollten denn auch wissen, in welche Richtung meine Untersuchung denn tendieren würde. Dahinter stand die Befürchtung der von der Öffentlichkeit so häufig gescholtenen Polizei, daß sie nicht gut genug dabei abschneide.[33] Um nicht Effekte sozialer Erwünschtheit oder gar ein Abblocken bei meinen Interviewpartnern zu riskieren, konnte ich mein Forschungsinteresse nur andeuten. Polizisten mögen berufsbedingt eher mißtrauisch sein und ihre Umwelt als potentiellen Störfaktor begreifen, der kontrolliert werden muß; jedoch hielt sich, obwohl die Befragten von mir nur vage Erklärungen über mein Forschungskonzept bekamen, das das hieraus resultierende Mißtrauen in Grenzen. Der Fortgang des Interviews wurde jedenfalls nicht gestört. Es gab allerdings einige Fragen, bei denen die Gesprächspartner (mehr oder weniger geschickt) abblockten. Dies waren zumeist Fragen, die einen besonders sensiblen Bereich polizeilicher Arbeit betrafen, wie zum Beispiel die Fragen nach der Zusammenarbeit mit dem Verfassungsschutz und nach den politischen Vorgaben.[34]

Mit dem Problem, polizeiliches Datenmaterial zur Verfügung gestellt zu bekommen, hat fast jeder Polizeiforscher zu kämpfen (Busch et al. 1985: 34 ff., 362 ff., 478 ff.; Gössner/Herzog 1982: 48; Brusten 1985: 205). Die AG Bürgerrechte spricht gar von einem "informationsprüden" Verhalten der Polizei (Busch et al. 1985: 363). Zwar mag der Zugang zu polizeilichen Daten heute vielleicht etwas einfacher sein als noch vor einem Jahrzehnt - was als Zeichen einer gewissen Öffnung der Polizei interpretiert werden kann -, manchmal mutet die "Geheimniskrämerei", wie es ein befragter Polizeiführer [] auch nannte, doch merkwürdig an. So brauchte es lange Telefonate zwischen dem zuständigen Innenministerium NRW und der PFA, bis abgeklärt war, ob ich Seminarberichte der PFA erhalten könnte. Schlußendlich durfte ich nur Berichte mit dem Signum 'NFD' (nur für den Dienstgebrauch) käuflich erwerben, besonders geheime Berichte mit dem roten Stempel 'VS' (Verschlußsache) dagegen nicht.

## 4.4 Der Prozeß der Interviewauswertung

Die Interviews wurden mit einem Kassetten-Tonband aufgenommen. Sie wurden von mir selbst geführt und auch selbst transkribiert. Das ist zwar mühsam, macht den Forscher aber mit dem Text vertraut. Vieles an Konnotationen geht durch die schriftliche Übersetzung des

---

32 Zu dem ambivalenten Verhältnis der Polizei zur Öffentlichkeit siehe Kapitel X, Abschnitt 2.2.

33 Zur Kritiksensitivität der Polizei siehe Kapitel IX, Abschnitt 2.5.

34 Auch bei den Schreiben und Telefonaten an Innen- und Polizeibehörden hatte ich den Eindruck gewonnen, daß die Adressaten meine Anfragen teilweise ausweichend beantworteten. Es wird zwar meist geantwortet und damit Kooperationsbereitschaft signalisiert, doch bei vermeintlich sensiblen Fragen sind die Antworten häufig nichtssagend oder der Angesprochene konnte (oder wollte) mir nicht weiterhelfen.

mündliches Gesprächs verloren. Darum ist es vorteilhaft, wenn der Interpretierende bei der **Transkription** das Interview noch einmal akustisch nacherlebt.

Wichtig ist ferner eine **Transkriptionskontrolle**, in der nochmals das Gespräch in seinem Gesamtzusammenhang wahrgenommen werden kann. Die 'Tateinheit' von Interviewplanung, -durchführung, -transkription und Transkriptionskontrolle verschafft eine tiefgehende Kenntnis vom Material, die sehr hilfreich für die weitere Analyse ist.

Für die Transkription ist es unerläßlich, sich im vorhinein einige feste **Regeln** zu setzen, wie transkribiert werden soll. So hatte ich mir vorgenommen, sprachliche Dialektverfärbungen, Wortverschluckungen 'auszubügeln' und insgesamt die Sprache etwas zu glätten, um die Lesbarkeit der Transkripte zu verbessern. Der Satzbau wurde aber im wesentlichen so belassen, syntaktische 'Unebenheiten' wurden also übernommen.

Der nächste Auswertungsschritt bestand, wie in der Dokumentenanalyes auch, in der Zusammenfassung der Transkripte und der Strukturierung und Systematisierung der Daten. Zwar geht damit der Gesamtfluß des Interviews verloren; doch ist auch das Zerstückeln des Textes in einzelne Sequenzen innerhalb von Passagen erlaubt und notwendig, "weil nicht die Eigenlogik des Einzelfalls Gegenstand der Auswertung ist" (Meuser/Nagel 1991: 458). Immer wieder nötige Rückgriffe auf die Transkripte sind durch die Angabe von Zeilennummern kein Problem.[35] Die weiteren Auswertungsschritte der Interviewanalyse orientieren sich an denen der Dokumentenanalyse.[36] Bei beiden liegen Texte zugrunde, bei beiden handelt es sich um Textanalyse.

## 4.5 Anonymisierung und Ergebnispräsentation

Die Polizeiführer wurden aufgrund ihrer Funktion über Belange ihrer Funktionsausübung interviewt. Private (autobiographische) Angelegenheiten waren nicht Thema der Experteninterviews.[37] Eine Anonymisierung ist daher eigentlich nur bei der Vorstellung der Interviewpartner (ihrer Berufsbiographie und ihrer persönlichen Daten) erforderlich.[38] Trotzdem werden die Namen der zitierten Polizeiführer nicht angegeben. Zwei Ausnahmen sind der Fachbereichsleiter 'Einsatzlehre' der PFA Bahr und der Düsseldorfer Polizeipräsident Lisken, die beide auch schon des öfteren ihre Anschauungen publiziert und sich damit als zentrale Personen im Polizeidiskurs profiliert haben (und deshalb auch sehr einfach reidentifiziert werden könnten). Auch bei den anderen Befragten dürfte es ein Leichtes sein, ihre Identität zu entschlüsseln, ist doch ihre Funktion, der Ort ihrer Behörde und der Zeitpunkt der Interviews bekannt. Trotzdem soll in der Ergebnispräsentation nicht erkenntlich sein, wer

---

35 Unentbehrliches Instrument ist die EDV, die bei der Verwaltung der Texte, der Recherche von Suchbegriffen etc. wertvolle Hilfe leistet.

36 Siehe oben: Abschnitt 3.3.

37 Mit Ausnahme der Fragen zur Person des Interviewten. Siehe den unten in Abschnitt 4.6 abgedruckten Interviewleitfaden (Fragenkomplex E).

38 Siehe Kapitel V, Abschnitt 1.

nun genau für ein Zitat verantwortlich zu machen ist, um einen (begrenzten) Schutz der Anonymität zu gewährleisten.

Ein Ziel der Darstellung muß es auch sein, die Würde des Interviewpartners nicht zu verletzen; das heißt, (zum Beispiel sprachliche) Schwächen der Interviewpartner sollten nicht bloßgestellt werden. Ziel der Interpretation darf es nicht sein, bei der Suche nach persönlichen Schwachstellen (wie Versprechern oder anderen Fauxpas) Argumentationsstrukturen zu übersehen.

## 4.6 Der Interviewerleitfaden

Wie beschrieben wird der Leitfaden an die jeweilige Position des Gesprächspartners angepaßt. Im folgenden soll nur die Grundstruktur des Fragebogens abgedruckt werden; weitere Detailfragen bleiben außen vor.

**A Fragen zur Organisation der Polizei und zur Position und Funktion des Befragten in der Polizei**

1 **Organisation der Polizei**
   a) Können Sie mir einen Überblick über die Organisation der Polizei der Stadt und des Landes (insbesondere der geschlossenen Einheiten) geben?
   b) Wo liegen die Unterschiede in der Einsatzverwendung der verschiedenen Arten von geschlossenen Einheiten?

2 Bitte beschreiben Sie **Ihre derzeitige Position** und die damit verbundenen **Aufgaben**, insbesondere die Aufgaben, die Sie im Zusammenhang mit Einsätzen anläßlich von Protestereignissen wahrnehmen.

**B Fragen zu Protest policing generell**

1 Welchen **Stellenwert** nehmen die **Einsätze anläßlich von demonstrativen Aktionen** in Ihrer Arbeit ein?

2 **Protestdiagnose und Einsatzphilosophie**
   a) Nennen Sie bitte die verschiedenen Typen des polizeilichen Gegenübers im Protestgeschehen (Ihrer Stadt)?
   b) Welcher Typ von Protest und welche Protestform prägen heute das polizeiliche Einsatzgeschehen?
   c) Gibt es spezifische Einsatzstrategien und -taktiken gegenüber bestimmten Protestgruppen in bestimmten Lagen?
   d) Wie hat sich die Artikulation des Protests in den letzten fünfzehn Jahren verändert?
   e) Beschreiben Sie bitte den Wandel der polizeilichen Einsatzstrategien und -taktiken in den letzten fünfzehn Jahren.

4 Welche Bedeutung haben **Dienstvorschriften** (insbesondere die PDV 100) und die **Polizeifachzeitschriften** für die Einsatzplanung und -durchführung?

Welche Polizeifachzeitschriften lesen Sie?

5 Wie werden **einsatztaktische Maßnahmen weiterentwickelt**?
Wie werden **Einsatzerfahrungen** weitergegeben?

6 Wie werden Polizeibeamte und Polizeiführer in der **Ausbildung** (des mittleren, gehobenen und höheren Dienstes) auf Einsätze anläßlich von Demonstrationen vorbereitet?

7 Gibt es **Unterschiede im Einsatzverhalten Ihrer Polizei zu Polizeien anderer Bundesländer** (beziehungsweise anderer Städte)?

8 Gibt es einen **europäischen Erfahrungsaustausch beziehungsweise Kooperationen** zwischen den Polizeien der Nationen?

9 Wie beurteilen Sie den (potentiellen) **Einsatzwert** von Gummigeschossen?
Wie bewerten Sie andere polizeiliche Einsatzmittel und Waffen wie Reizgaspatronen, Schlagstock, Wasserwerfer, Wasserwerfer mit CS, CN?
Für welche Lagen werden welche Einsatzmittel verwandt?

10 Wie beurteilen Sie das strafbewehrte **Vermummungsverbot** im Versammlungsgesetz (seine Praktikabilität im Einsatz)?
Wie handhaben Sie das Vermummungsverbot in der Praxis?

## C Fragen zum Ablauf der Vorbereitung eines Einsatzes

1 Wie bereitet sich die Polizei auf einen Einsatz anläßlich einer bekannten (angemeldeten) Protestaktion vor?

2 Gibt es **politische Vorgaben** hinsichtlich der Einsatzdurchführung?
Wer macht diese Vorgaben?
Welcher Art sind diese Vorgaben?
Inwieweit sind die Vorgaben abhängig vom Typ der Veranstaltung und Veranstalter?

3 **Informationserhebung vor dem Einsatz**
- a) Wie funktioniert der Informationserhebungsprozeß vor einem Einsatz?
- c) Wer macht das Lagebild? Gibt es hierfür eine fest eingerichtete Arbeitsgruppe oder Abteilung?
- d) Welche Informationsquellen und welche Informationserhebungsmethoden werden zur Vorbereitung eines Einsatzes genutzt?
- e) Beschreiben Sie bitte, wie die Zusammenarbeit mit dem Verfassungsschutz verläuft.

4 Wird die **Kooperation mit den Veranstaltern** von der Polizei offensiv angestrebt, oder wartet die Polizei darauf, daß die Veranstalter auf die Polizei zukommen?
In welchen inhaltlichen Bereichen findet eine Kooperation statt?

5 Wie werden die eingesetzten Polizeibeamten (der verschiedenen Hierarchieebenen) für den konkret bevorstehenden Einsatz vorbereitet?

## D Fragen zum Ablauf eines Einsatzes

1 **Organisation eines Polizeieinsatzes anläßlich einer spontanen Protestaktion**
- a) Wie wird ein polizeilicher Einsatz anläßlich einer spontanen Protestaktion organisiert?

Wer leitet so einen Einsatz? Wie sind die Führungsstrukturen beschaffen?

b) Was geschieht, wenn der Einsatz im Verlauf größere Dimensionen annimmt? Wer übernimmt dann die Leitung eines solchen Einsatzes?

2 **Einsatz von Bepo und BGS**

a) Bei welcher Stelle wird zusätzlicher Bedarf an Polizeikräften angefordert? Welche Kräfte (Bepo, BGS) werden in welcher Reihenfolge angefordert? Für welche Lagen wird der BGS angefordert?

b) Wie schätzen Sie den Einsatzwert des BGS ein? Wie schätzen Sie den Einsatzwert der Bereitschaftspolizeien anderer Bundesländer ein?

c) Wie läuft die Koordination und Kooperation mit anderen Polizeien im Einsatz ab?

3 Mit welchen Methoden werden **während des Einsatzes Informationen erhoben**? Wer sammelt die Informationen? Wer koordiniert die Informationserhebung und -auswertung?

4 **Organisation eines vorbereiteten Polizeieinsatzes**

a) Erläutern Sie bitte die polizeilichen Führungsstrukturen für einen vorbereiteten Einsatz.

b) Inwieweit sind die Führungsstrukturen von der Art des Protestereignisses abhängig?

c) Wer ist der Einsatzleiter - bei welcher Art und ab welcher Größe des Einsatzes?

d) Für welche Art von Einsätzen werden außerordentliche Führungsstäbe eingerichtet?

e) Wie groß sind solche Führungsstäbe? Wer sitzt im Führungsstab? Variiert die Zusammensetzung des Führungsstabes je nach Einsatzanlaß?

f) Beschreiben Sie bitte das Verhältnis zwischen dem Führungsstab und dem Polizeiführer des Einsatzes.

5 Bei welchen Anlässen mischen sich leitende Ministerialbeamte, Innenstaatsekretäre und Innenminister in die Einsatzplanung und -leitung?
Wie kooperieren Politiker, Polizeipräsidenten und Polizeiführer?

6 Wer trägt die (taktische, rechtliche und politische) **Verantwortung** für einen Einsatz?

7 Wieviel **Handlungsspielraum** hat der Polizeiführer?
Wieviel Handlungsspielraum hat ein Einsatzabschnittsleiter?
Wieviel Handlungsspielraum haben die Mitarbeiter im Führungsstab?
Wieviel Handlungsspielraum hat ein Hundertschaftsführer?

8 Wie sind die **Kommunikationskanäle und -strukturen** in der Polizeiführung während des Einsatzes beschaffen?

9 Polizeiliches Handeln im Einsatz ist von zwei Komponenten geprägt: zum einen von **taktisch-operativen Überlegungen** und zum anderen von der **Ausrichtung an den Gesetzen**. Wie würden Sie das Verhältnis beider Komponenten im Einsatz beschreiben?

10 Die beiden Aufgaben der Polizei **Strafverfolgung und Gefahrenabwehr** können im konkreten Einsatzgeschehen in Widerspruch geraten. Was hat Priorität?

11 Wie beurteilen Sie die Bedeutung der **einsatzbegleitenden Öffentlichkeitsarbeit**? Wie sieht es mit der praktischen Umsetzung aus?

12 Welche Rolle spielt die **Polizeipsychologie** in der Einsatzvorbereitung und -durchführung?

## E Fragen zur Person

1 Beschreiben Sie bitte Ihren bisherigen beruflichen Werdegang.
2 Nennen Sie bitte Ihren Vornamen, Ihr Geburtsjahr, Ihren Familienstatus. Haben Sie Kinder?
3 Sind Sie (aktives) Partei- beziehungsweise Gewerkschaftsmitglied? Wenn ja, bei welcher Partei beziehungsweise bei welcher Gewerkschaft?
4 Haben Sie sich jemals an einer Demonstration beteiligt?

# Anhang 2: Auflagenstatistik und Kurzprofile der ausgewerteten Polizeifachzeitschriften

## 1 Auflagenstatistik

In folgender Tabelle sind die Auflagen der analysierten Polizeifachzeitschriften angegeben (jeweils in Tausend).[1]

| | **1993** | **1992** | **1991** | **1990** | **1989** | **1988** |
|---|---|---|---|---|---|---|
| *Bereitschafts-polizei-heute* | 4,0 | 6,3 | 6,2 | 6,2 | 6,2 | 6,2 |
| *Die neue Polizei* | 5,0 | 5,0 | 5,0 | 5,0 | 8,0 | 5,0 |
| *Die Polizei* | 1,4 | 1,4 | 1,4 | 1,4 | keine Angaben | |
| *Deutsche Polizei* | 209,7 | 210,4 | 218,9 | 176,2 | 174,5 | 173,1 |
| *Kriminalistik* | 4,5 | 4,6 | 4,7 | 5,3 | 5,5 | 5,1 |
| *Polizeispiegel* | 45,1 | 45,4 | 43,7 | 42,7 | 40,0 | 38,4 |
| *Schriftenreihe der Polizei-Führungs-akademie* | keine Angaben | | | | | |
| *Zeitschrift des Bundesgrenzschutzes* | 16,0 | 16,8 | 16,8 | 13,7 | 18,6 | 18,6 |

## 2 Kurzprofile der Polizeifachzeitschriften

Im folgenden sollen die einzelnen Fachzeitschriften kurz charakterisiert werden. Die Daten beziehen sich, wenn nicht anders angegeben, auf die letzte Ausgabe der jeweiligen Zeitschrift im Jahr 1993. Die Informationen stammen aus einer kleinen postalischen Redaktionsumfrage (1994)[2], aus den Mediainformationen der Fachorgane, oder sie sind aus den Heften selbst zu entnehmen. Die Kurzprofile der Zeitschriften orientieren sich an folgenden Fragen. Die Fragen d, f, g, h, i, k, l wurden auch in der Redaktionsumfrage gestellt - Reihenfolge und genauer Wortlaut wurden den jeweiligen Adressaten angepaßt.

a) Wie lautet der Untertitel?
b) Wer verlegt die Zeitschrift?
c) Wer gibt die Zeitschrift heraus?
d) Sind die Redakteure Polizeibeamte?
e) Was für einen Status haben die Autoren der Zeitschrift?
f) Wie hat sich die Auflage der Zeitschrift in den letzten zehn Jahren entwickelt?
g) Bitten Sie (potentielle) Autoren um einen Beitrag oder wählen Sie aus den freiwillig eingesendeten Artikeln aus?
h) Welche Zielgruppen wollen Sie mit der Zeitschrift erreichen?

---

1 Quelle: Jahrbücher des Presse- und Medien-Handbuchs Stamm (1989 bis 1993).

2 Sechs der acht angeschriebenen Redaktionen beantworteten den Fragenkatalog.

i) Wie hoch schätzen Sie den Anteil der Leser an der angepeilten Zielgruppe? Wer liest die Zeitschrift (Status, Dienstrang und Zugehörigkeit der Leser zu bestimmten Polizeisparten)?
j) Wie wird die Zeitschrift finanziert (Verkaufspreis, Werbeeinnahmen, staatliche Zuschüsse etc.)?
k) Inwieweit wird die Zeitschrift von offizieller Seite, also den Innenministerien und den Polizeibehörden, unterstützt (organisatorisch, ideell, finanziell, siehe auch Frage j).
l) Wie würden Sie das Selbstverständnis Ihrer Zeitschrift beschreiben?
m) Wieviel Seiten hat ein Heft durchschnittlich?
n) Wie oft erschien die Zeitschrift im Jahr 1993?

Die ***BEREITSCHAFTSPOLIZEI-HEUTE*** ist die Zeitschrift, wie der Name schon verrät, für die Bereitschaftspolizeien der Länder, also für Polizeien, die vornehmlich in geschlossenen Einheiten operieren. Viele der selektierten Artikel beschäftigen sich mit Fragen der Einsatzbewältigung, der polizeilichen Strategie und Taktik und - weniger intensiv - mit damit zusammenhängenden rechtlichen Fragen. Aus diesem Grund ist die *Bereitschaftspolizei-heute* für die Untersuchung von Protest policing die ergiebigste Zeitschrift.

a) **Untertitel**: Bis Ende 1991 hieß das Blatt noch 'Unabhängige Zeitschrift für die Bereitschaftspolizei', ab Heft 1/92 'Führung - Einsatz - Ausbildung' und ab Heft 1/94: 'Führung - Technik - Ausbildung'.
b) **Verlag**: Richard Boorberg
c) **Herausgeber**: der Inspekteur der Bereitschaftspolizeien der Länder im Bundesministerium des Innern
d) **Redaktion**: Der Chefredakteur und die vier Redakteure sind Beamte des gehobenen und höheren Dienstes.
e) **Autoren**: hauptsächlich Polizeiführer aus dem höheren Dienst, aber auch aus dem gehobenen Dienst
f) **Auswahl der Artikel**: Die Beiträge für den fachlichen Teil werden grundsätzlich angefordert.
g) **Auflage**: 1984 lag die Auflage noch bei 9000, 1994 bei 4500. Laut Stamm wurden im Jahr 1992 6200 Exemplare aufgelegt.
h) **Erwünschte Zielgruppe**: Angehörige der Bereitschaftspolizei
i) **Effektive Zielgruppe**: Das Blatt wird in aller Regel nur in der Bereitschaftspolizei gelesen.
j) **Finanzierung**: Die Zeitung wird zu 40 Prozent durch Verkauf, zu 60 Prozent durch Werbung finanziert. Das Einzelheft kostet 5,- DM.
k) **Unterstützung**: Ideell werde - so der Chefredakteur Helmut Brückmann - das Blatt von allen Dienststellen unterstützt.
l) **Selbstverständnis**: Die Zeitschrift geht ab August 1994 mit einem neuen Konzept auf den Markt. Der Chefredakteur in seinem Antwortschreiben: "Durch die bundesweite Umstrukturierung der Polizei (zweigeteilte Laufbahn, Modell der Fachhochschulen) wurde die Bereitschaftspolizei heutiger Prägung zu einem 'Auslaufmodell', so daß die Zeitschrift *Bereitschaftspolizei-heute* keine Zukunftsperspektiven mehr hatte. Deshalb

folgte eine Titeländerung in *Polizei-heute*, mit der alle Sparten der Polizei angesprochen werden."

m) **Heftumfang**: meist über 50 Seiten, einschließlich Werbung

n) **Ausgaben im Jahr 1993**: 12

***DIE POLIZEI*** ist 'der Klassiker' unter den Fachzeitschriften (so auch ein Interviewpartner von der Polizei []). Der Status der Zeitschrift *Die Polizei* ist als offiziös zu beschreiben, allein der Herausgeberkreis - alles Spitzenführungskräfte der Polizei und der Innen-Ministerialbürokratie - dokumentiert dies; ihr vollständiger Titel (1990) '*Die Polizei* - Zentralorgan für das Sicherheits- und Ordnungswesen mit Beiträgen aus der Polizei-Führungsakademie' bezeugt ihren hohen Stellenwert für die Polizeidiskussion. Als das Fachorgan 1904 gegründet wurde, war sie die erste Polizeifachzeitschrift in Deutschland (Herausgeber, Schriftleitung und Verlag der Zeitschrift *Die Polizei - Polizei-Praxis* in *DP* 1/1959: 2). Im Lauf ihrer langen Geschichte hat *Die Polizei* allerdings an Bedeutung verloren; die Auflage ist stark gesunken; ein interviewter Polizeiführer [] bemerkte, daß die Zeitschrift immer schlechter werde.

Hauptinhalt der Zeitschrift sind Beiträge zu rechtlichen Fragen und Grundsatzurteilen (vgl. von Harrach 1983: 110).

a) **Untertitel**: Zentralorgan für das Sicherheits- und Ordnungswesen mit Beiträgen aus der Polizei-Führungsakademie

b) **Verlag**: Heymanns Verlag

c) **Herausgeber**: Spitzenführungskräfte der Polizei (Landespolizeien, BKA, PFA) und der Innenministerialverwaltungen aus fast allen Bundesländern

d) **Redaktion**: Der ehemalige Leiter der Bereitschaftspolizei Bremen Siegfried Bleck ist Schriftleiter, der ständiger Vertreter des Präsidenten der PFA Horst Schult ist Mitarbeiter.

e) **Autoren**: Die Zeitschrift setzt sich zum größten Teil aus Artikeln zusammen, die von leitenden Polizeibeamten und Ministerialbeamten, aber auch Politikern und Wissenschaftlern[3] verfaßt wurden.

f) **Auswahl der Artikel**: Die Verfasser schicken ihre Beiträge zur koordinierenden Schriftleitung. Diese übernimmt dann überwiegend organisatorische Aufgaben.

g) **Auflage**: Laut Stamm wurden im Jahr 1992 1400 Exemplare aufgelegt.

h) **Erwünschte Zielgruppe**: keine Angaben

i) **Effektive Zielgruppe**: keine Angaben

j) **Finanzierung**: durch Verkauf und Werbung. Das Einzelheft kostet 13,- DM.

k) **Unterstützung**: keine Angaben. Der Herausgeberkreis läßt auf eine (wenigstens ideelle) Unterstützung durch offizielle Stellen schließen.

l) **Selbstverständnis**: "Die Zeitschrift soll eine Plattform bilden, von der aus die Probleme der Polizei von der Polizei selbst freimütig erörtert werden können" (zitiert in: Herausgeber, Schriftleitung und Verlag der Zeitschrift *Die Polizei - Polizei-Praxis*

---

[3] Die Wissenschaftler, die in den Fachblättern publizieren, sind in erster Linie Rechts- und Sozialwissenschaftler.

1959: 2). Der Schriftleiter Bleck meint in seinem Antwortschreiben, die Zeitschrift sei "führendes Informationsorgan" innerhalb der uniformierten Polizei.

m) **Heftumfang**: Das Heft hat im Schnitt rund 30 Seiten. Die Werbung ist hierbei nicht miteinberechnet.

n) **Ausgaben im Jahr 1993**: 12

***DIE NEUE POLIZEI*** kann als 'Allround-Polizeizeitschrift' charakterisiert werden, die alle wesentlichen Bereiche polizeilichen Handelns abdeckt. Zwei Punkte markieren die Unterschiede zu den anderen offiziösen Zeitschriften: Zum einen ist der gehobene Dienst etwas stärker an der Autoren- und Leserschaft beteiligt. Zum anderen ist der Herausgeber kein Funktionsträger der Sicherheitsbehörden, sondern ein pensionierter Kriminalpolizist. Es gibt aber einen Redaktionsbeirat, dessen Mitarbeiter zum großen Teil aus Polizeifachhochschulen kommen. Naheliegend ist daher, daß die Zeitschrift als Fortbildungsorgan konzipiert ist.

a) **Untertitel**: Aktuelle Monatsschrift und Fortbildungsorgan

b) **Verlag**: DP-Verlags-GmbH

c) **Herausgeber**: Das Blatt wird von dem Kriminaldirektor a.D. Rolf Weinberger aus München herausgegeben.

d) **Redaktion**: Weinberger war von Beginn der Zeitschrift im Jahr 1947 bis 1991 Chefredakteur. Sein Nachfolger Heinrich Prinz tat ebenfalls bei der Kriminalpolizei seinen Dienst. Die Mitarbeiter im Redaktionsbeirat, die auf einzelne Themenbereiche spezialisiert sind, sind hauptsächlich Polizeidozenten an Fachhochschulen der öffentlichen Verwaltung.

e) **Autoren**: Herausgeber, Redakteur, Polizeiangehörige stammen aus dem gehobenen und dem höheren Dienst. Wissenschaftler kommen ebenfalls zu Wort.

f) **Auswahl der Artikel**: Für Schwerpunktthemen werden Beiträge von bekannten Autoren angefordert. Der Eingang unverlangter Manuskripte sei - so die Redaktion - "überdurchschnittlich groß".

g) **Auflage**: Laut Stamm wurden im Jahr 1992 5000 Exemplare aufgelegt.

h) **Erwünschte Zielgruppe**: alle Sparten der Polizei

i) **Effektive Zielgruppe**: Schwerpunkt Schutzpolizei, mittlerer und gehobener Dienst

j) **Finanzierung**: durch Verkaufspreis und Werbung. Das Blatt erhält keine staatlichen Zuschüsse. Das Einzelheft kostet 5,- DM.

k) **Unterstützung**: Offizielle Pressestellen überlassen der Redaktion Texte. Ansonsten erfährt sie keine Unterstützung.

l) **Selbstverständnis**: *Die neue Polizei* verstehe sich als Zeitschrift für die polizeiliche Aus- und Fortbildung; sie widme sich vornehmlich Themen, die für alle Polizeibeamten von grundsätzlicher Bedeutung seien, so Weinberger.

m) **Heftumfang**: unter 60 Seiten (mit viel Werbung innerhalb der Artikel).

n) **Ausgaben im Jahr 1993**: 12

Die ***SCHRIFTENREIHE DER POLIZEI-FÜHRUNGSAKADEMIE*** ist das offizielle Organ der Aus- und Fortbildungsstätte für den höheren Dienst. Die Ausgaben der *Schriftenreihe* widmen sich jeweils analog zu den Fortbildungsveranstaltungen der PFA ausschließlich einem thematischen Schwerpunkt.

a) **Untertitel**: keiner
b) **Verlag**: Verlag Schmidt-Römhild
c) **Herausgeber**: das Kuratorium der PFA
d) **Redaktion**: Verantwortlich ist die Geschäftsstelle der Leitung der PFA. Je nach thematischem Schwerpunkt der Ausgabe übernimmt der hierfür zuständige Fachbereich der PFA die redaktionellen Tätigkeiten.
e) **Autoren**: Referenten der Fortbildungsseminare der PFA. Darunter sind hochrangige Polizisten, Ministerialbeamte, Politiker und Wissenschaftler.
f) **Auswahl der Artikel**: Jede Ausgabe hat ein Schwerpunktthema, das sich an den in der PFA stattfindenden Fortbildungsveranstaltungen orientiert. Allerdings werden nicht alle Veranstaltungen in der *Schriftenreihe* veröffentlicht. Für die redaktionell-inhaltliche Bearbeitung ist grundsätzlich der Fachbereich der PFA verantwortlich, der das Seminar veranstaltet hat und deshalb auch die Referate aus den Seminaren zur Veröffentlichung freigibt.
g) **Auflage**: 1994 lag die Auflage bei 2400; die Auflagenhöhe wurde in den vergangenen Jahren nur geringfügig nach oben verändert. Die *Schriftenreihe* ist im Presse- und Medien-Handbuch Stamm nicht aufgeführt.
h) **Erwünschte Zielgruppe**: Polizeivollzugsbeamte des höheren Dienstes, Führungskräfte in den Ministerien, polizeiliche Bildungseinrichtungen, Behörden im Ausland, zu denen die PFA Kontakte hält, außerdem Universitäten, Staatsanwaltschaften, Redaktionen überörtlicher Zeitungen und Einzelpersonen
i) **Effektive Zielgruppe**: Die Geschäftsstelle der Leitung der PFA vermutet, daß die Zeitschrift von einer Vielzahl von Führungskräften gelesen wird.
j) **Finanzierung**: durch Haushaltsmittel der PFA. Damit wird die *Schriftenreihe* von allen Mitgliedern in der PFA (also vom Bund und den Ländern) finanziert. Die *Schriftenreihe* ist die einzige der ausgewerteten Zeitschriften, in der keine Werbung abgedruckt ist.
k) **Unterstützung**: Die *Schriftenreihe* ist das offizielles Organ der PFA.
l) **Selbstverständnis**: Das Blatt versteht sich nach Angaben Rodorfs von der Geschäftsstelle der Leitung der PFA - als "eine Publikation, deren Ziel es ist, eine breitgestreute Zielgruppe über wichtige Themen, die innerhalb der Polizei-Führungsakademie diskutiert und erörtert werden, zu informieren."
m) **Heftumfang**: sehr unterschiedlich, im Durchschnitt rund 120 Seiten
n) **Ausgaben im Jahr 1993**: 3

Die ***ZEITSCHRIFT DES BUNDESGRENZSCHUTZES*** ist nicht nur als offiziös, sondern als offiziell zu bezeichnen, weil sie vom Bundesinnenministerium herausgegeben und zum größten Teil aus Bundeshaushaltsmitteln finanziert wird.

Bei dem Gros der von mir ausgewählten Texte handelt es sich um kurze Berichte über Einsätze und Übungen von Einheiten des BGS aller Art. Bezeichnend für den offiziellen Charakter ist, daß der Bundesinnenminister und (parlamentarische) Staatssekretäre des BMI in

jeder Ausgabe ausgiebig zu Wort kommen (und auch kommen wollen[4]), sei es durch Grußworte oder sonstige Reden vor versammelter BGS-Mannschaft.

Ausführlich wird über Sportveranstaltungen berichtet, an denen Beamte des BGS beteiligt sind. Ansonsten ist in der *Zeitschrift des Bundesgrenzschutzes* viel über Personalien im BGS (Positionswechsel von Führungskräften, Todesfälle etc.) und über sonstige Ereignisse (insbesondere Inspektionsbesuche hochrangiger Politiker in den BGS-Kasernen) zu lesen. Die Monatsschrift besitzt den Charakter eines Vereinsmitteilungsblattes; Abhandlungen und Diskussionen über rechtliche, rechtspolitische Fragen sind in der Zeitschrift selten enthalten; Debatten oder gar Kontroversen über Polizeipolitik, Polizeiphilosophie oder über Polizeieinsätze finden nicht statt. Die Pflege des Gemeinschaftsgefühls steht im Vordergrund; dementsprechend heißt denn auch der Untertitel des Blattes 'Wir vom BGS'.

a) **Untertitel**: Wir vom BGS
b) **Verlag**: A. Bernecker Verlag
c) **Herausgeber**: Herausgeber ist der A. Bernecker Verlag in enger Zusammenarbeit mit dem BMI
d) **Redaktion**: Ein Mitarbeiter vom Verlag ist Chefredakteur. Faktisch übernimmt die Koordination und fachliche Betreuung ein Verwaltungsbeamter im BMI (Conrad Schmedt).
e) **Autoren**: Neben den Beiträgen der Politiker aus dem BMI schreiben Beamte aus allen Diensträngen (auch Beamte des mittleren Dienstes) Berichte und Mitteilungen.
f) **Auswahl der Artikel**: Die Beiträge werden etwa zur einen Hälfte gezielt angefordert und zur anderen unaufgefordert eingereicht.
g) **Auflage**: 1990 lag die Auflage bei 13500; seit 1991 beträgt sie aufgrund des Personalzugangs durch Übernahme der Bahnpolizei und die 'Erstreckung' des BGS auf Ostdeutschland 16500. Laut Stamm wurden im Jahr 1992 16800 Exemplare aufgelegt.
h) **Erwünschte Zielgruppe**: alle Bediensteten des BGS (Vollzugsbeamte und Zivilpersonal) sowie Sicherheitsbehörden, Verwaltung, Politiker
i) **Effektive Zielgruppe**: in erster Linie Bedienstete des BGS (Vollzugsbeamte und Zivilpersonal). Die Zeitung wird kostenlos an den BGS-Standorten ausgelegt; jeder kann sie sich dort nehmen. Laut Schmedt kann man davon ausgehen, daß jeder zweite bis jeder dritte BGS-Angehörige das Blatt liest. Weil die Zeitung kostenlos verteilt wird, ist die (hier nicht beantwortbare) Frage entscheidend, ob das Organ nur durchgeblättert oder auch gelesen wird.
j) **Finanzierung**: Die Finanzierung wird größtenteils aus Bundeshaushaltsmitteln bestritten. Ein geringer Teil wird über Werbeeinnahmen finanziert. Das Einzelheft kostet 4,- DM. Der Verkauf spielt aber keine Rolle, da das Blatt auch kostenlos bei Anfrage vom BMI ausgegeben wird.
k) **Unterstützung**: Die Zeitschrift ist laut dem Schreiben der Redaktion das offizielle Organ des BMI und erfährt von daher 100 Prozent Unterstützung durch das BMI.
l) **Selbstverständnis**: Die Redaktion versteht das Organ als "Zeitschrift <u>des</u> Bundesgrenzschutzes <u>für</u> den Bundesgrenzschutz".

---

4 Wie mir der Betreuer der Zeitschrift Conrad Schmedt aus dem BMI telefonisch am 23. Februar 1995 mitteilte.

m) **Heftumfang**: meist über 30 Seiten. Die Ausgabe mit dem jährlichen Tätigkeitsbericht des BGS weist fast doppelt so viele Seiten auf.
n) **Ausgaben im Jahr 1993**: 10. Aufgrund von staatlichen Mittelkürzungen erscheint sie seit 1994 nur noch alle zwei Monate.

Die ***KRIMINALISTIK*** fällt aus der Reihe der analysierten offiziösen Polizeifachzeitschriften. Sie ist die Zeitschrift für die Kriminalpolizei und beschäftigt sich daher vornehmlich mit Fragen der Strafverfolgung und Ermittlung von Straftätern und mit der Analyse krimineller Milieus. Themen der *Kriminalistik* sind also mehr kriminalistische, kriminaltechnische und kriminalpolitische Angelegenheiten und weniger Einsätze geschlossener Einheiten im Kontext von Protestereignissen.

Wenn die Kriminalpolizei Protest policing betreibt, dann ist das zumeist eine Aufgabe des Staatsschutzes, der sich um die Strafverfolgung politisch motivierter Straftäter und die Durchleuchtung der politischen 'Szene' bemüht. Zu diesem Thema 'kriminalistisches Protest policing' bietet die *Kriminalistik* nicht sonderlich viel Material. Die für mein Forschungsinteresse relevanten Beiträge beschäftigen sich vorwiegend mit der Protestdiagnose der extremistischen Szenen und sind im Jargon der Verfassungsschutzberichte geschrieben. Ferner sind in der *Kriminalistik* auch einige Artikel über Polizeiphilosophie abgedruckt.

a) **Untertitel**: Zeitschrift für die gesamte kriminalistische Wissenschaft und Praxis
b) **Verlag**: Kriminalistik-Verlag GmbH
c) **Herausgeber**: Der Präsident des Bundeskriminalamtes, die Leiter der Landeskriminalämter und der Leiter des Fachbereichs 'Kriminalistik/Kriminologie' an der PFA bilden das Herausgebergremium, die der Redaktion bei der Beschaffung ausgewählter Themen und Autoren zur Seite steht.
d) **Redaktion**: Chefredakteur ist der ehemalige Direktor des LKA Niedersachsen Waldemar Burghard. Neben den deutschen Redakteuren aus der Kriminalpolizei und den Fachhochschulen gibt es noch Redakteure in der Schweiz.
e) **Autoren**: hauptsächlich hochrangige Kriminalbeamte, ansonsten relativ viele Polizeiexterne, vornehmlich Wissenschaftler
f) **Auswahl der Artikel**: Es bestehe ein ständiges Überangebot an Artikeln, so Burghard; für spezielle Themen würden gezielt Autoren gesucht, das seien rund zehn Prozent aller Artikel.
g) **Auflage**: Seit zehn Jahren bewegt sich die Auflage um die 4500. Laut Stamm wurden im Jahr 1992 4600 Exemplare aufgelegt.
h) **Erwünschte Zielgruppe**: Die Redaktion verweist hier auf den Untertitel des Blattes. Laut Mediainformation setzt sich die Zielgruppe aus den mit Innerer Sicherheit befaßten Personen aus der Innenverwaltung, den Ministerien, den Polizeidienststellen, den Hochschulen, aber auch aus den privaten Sicherheitsunternehmen und Interessenvereinigungen zusammen. Dazu zählen ferner Rechtsanwälte, Richter, Staatsanwälte und politische Entscheidungsträger.
i) **Effektive Zielgruppe**: Laut einer Studie vom Institut für angewandte Sozialwissenschaften (Infas) über die Verbreitung und Umsetzung von kriminalistisch-

kriminologischen Forschungsergebnissen des BKA[5] hat die Zeitschrift *Kriminalistik* den höchsten Verbreitungsgrad unter den Polizeifachzeitschriften (Burghard in *KR* 8-9/1994: 553 f.). Anzumerken ist, daß sich die Fragestellung von Infas auf den kriminalistischen und weniger auf den schutzpolizeilichen Bereich bezog. Das heißt, die *Kriminalistik* kann als das Fachorgan für die Kriminalpolizei gelten, aber nicht für die Polizei generell.
Laut Mediainformation lesen Führungsleute in der Polizei, der Innenverwaltung von Bund und Ländern und Fachleute der Sicherungstechnik das Blatt.

j) **Finanzierung**: Die *Kriminalistik* wird vor allem über den Verkaufspreis finanziert. Werbung werde nur sehr zurückhaltend von ausgewählten Firmen abgedruckt, so der Chefredakteur. Das Einzelheft kostet 12,50 DM.
k) **Unterstützung**: Die Redaktion sieht sich "absolut unabhängig".
l) **Selbstverständnis**: Die Redaktion verweist hier auf den Untertitel der Zeitschrift.
m) **Heftumfang**: rund 65 Seiten durchschnittlich, einschließlich Werbung
n) **Ausgaben im Jahr 1993**: 11

Anders als bei den quasi amtlichen Zeitschriften, in denen sich meist höhere Beamte der Sicherheitsbehörden zu Wort melden, werden viele Artikel in den beiden Mitgliederzeitungen der Polizeigewerkschaften (der Gewerkschaft der Polizei und der Deutschen Polizeigewerkschaft im Beamtenbund) *Deutsche Polizei* und der *Polizeispiegel* entweder von fest angestellten Berufsjournalisten (in der *Deutschen Polizei*) oder von Gewerkschaftsfunktionären (in beiden Organen) geschrieben.

Interessant an der ***DEUTSCHEN POLIZEI*** ist vor allem ihre Aktualität. Sie greift aktuelle politische Ereignisse auf, an denen sich manchmal lebhafte Leserbriefdiskussionen entzünden (wie zum Beispiel der Polizeieinsatz anläßlich des Weltwirtschaftsgipfels in München 1992 oder die fremdenfeindlichen Krawalle in Rostock 1992). Sie ist damit im Vergleich zu allen anderen Fachzeitschriften politisierter, kontroverser und 'lebendiger' in ihrer Gesamtkonzeption.

a) **Untertitel**: Fachzeitschrift und Organ der Gewerkschaft der Polizei
b) **Verlag**: Verlag Deutsche Polizeiliteratur
c) **Herausgeber**: Die Gewerkschaft der Polizei ist der Herausgeber; presserechtlich verantwortlich sind die ehrenamtlichen Landesschriftleiter, die in ihrer Mehrheit aus der Polizei kommen.
d) **Redaktion**: In der Pressestelle der GdP kümmern sich zwei Berufsjournalisten um die redaktionellen Tätigkeiten.
e) **Autoren**: Funktionäre melden sich oft zu Wort, insbesondere der Bundesvorsitzende. Daneben zeichnet sich die Redaktion für viele Beiträge verantwortlich. Und es werden möglichst viele Leserbriefe, die meist von Mitgliedern stammen, abgedruckt.

---

5 Die nicht veröffentlichte Studie bestand unter anderem aus einer Vollerhebung bei 309 Polizeibehörden mit insgesamt 876 Dienststellen sowie 138 Dozenten der Kriminalistik und Kriminologie (Burghard in *KR* 8-9/1994: 554). Leider habe ich die Studie vom Kriminalistischen Institut des BKA trotz mehrmaliger Anfrage nicht erhalten.

f) **Auswahl der Artikel**: Der Redaktion werden Artikel angeboten; es kommt allerdings auch vor, daß sie zu besonderen Themen Autoren gezielt anspricht. Die Redaktion bemüht sich, die eingegangenen Leserbriefe zu veröffentlichen. Aufgrund der Vielzahl der Briefe muß gelegentlich eine Auswahl getroffen werden.
g) **Auflage**: Die Auflage entwickelt sich, da es eine Mitgliederzeitschrift ist, gemäß den Mitgliederzahlen. Dazu kommen noch Exemplare für Behörden, Politiker und Medienvertreter. Laut Stamm wurden im Jahr 1992 210400 Exemplare aufgelegt.
h) **Erwünschte Zielgruppe**: Die *Deutsche Polizei* ist eine Mitgliederzeitschrift.
i) **Effektive Zielgruppe**: Gewerkschaftsmitglieder, Behörden, Politiker und Medienvertreter.
j) **Finanzierung**: Mitglieder bezahlen das Blatt mit ihrem Mitgliedsbeitrag. Sie erhalten die Zeitschrift folglich 'kostenlos'. Ein Teil der Kosten wird über Werbung finanziert. Das Einzelheft kostet 5,60 DM.
k) **Unterstützung**: Die Zeitschrift erhalte "selbstverständlich" (so der GdP-Vorstandssekretär Dicke im Antwortschreiben) keine staatliche Finanzierungshilfe.
l) **Selbstverständnis**: Die *Deutsche Polizei* ist offizielles Organ der GdP. Sie bietet Informationen über aktuelle gewerkschaftliche Politik und über Themen der Inneren Sicherheit an.
m) **Heftumfang**: durchschnittlich 35 Seiten einschließlich Werbung (den Länderteil nicht miteinberechnet). Die Zeitschrift hat neben einem Länderteil auch eine Rubrik 'Ostdeutsches Journal'.
n) **Ausgaben im Jahr 1993**: 12

Der ***POLIZEISPIEGEL*** ist die Mitgliederzeitschrift der Deutschen Polizeigewerkschaft im Beamtenbund und dient in erster Linie als Verlautbarungsorgan der Gewerkschaftsfunktionäre zu Themen der Rechts- und Polizeipolitik. Die Zeitschrift ist geprägt vom Kampf der Gewerkschaftsfunktionäre gegen die 'linke Subkultur' und gegen liberale Politiker, die einer Erosion des Rechts und einer Schwächung des Staates Vorschub leisten wollen.

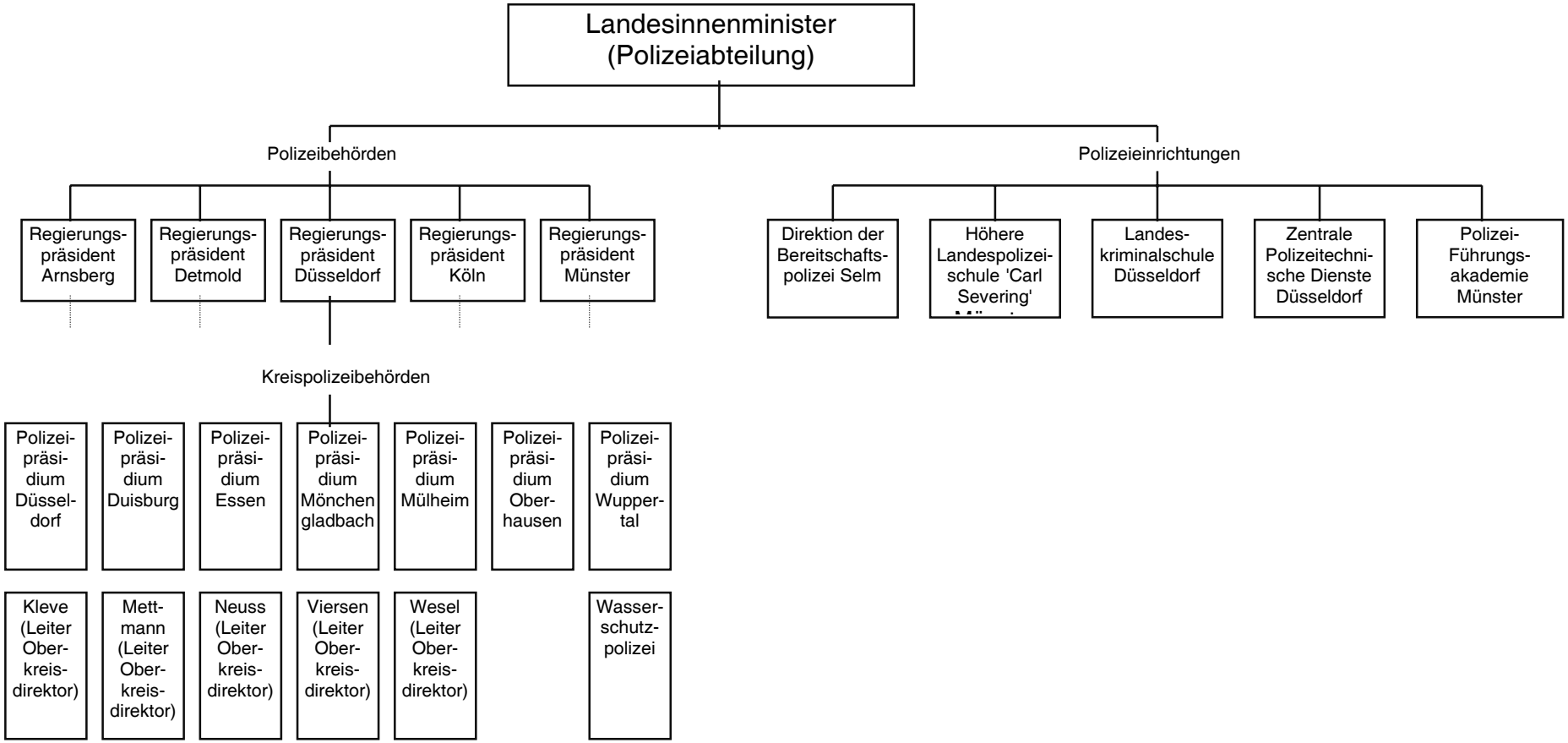
a) **Untertitel**: *Polizeispiegel* - Kurier für die Polizei - Fachorgan der Deutschen Polizeigewerkschaft im Beamtenbund
b) **Verlag**: Biermann Verlag
c) **Herausgeber**: Deutsche Polizeigewerkschaft im Beamtenbund
d) **Redaktion**: Chefredakteur ist der Hamburger Landesvorsitzende Friederich. In jedem Bundesland gibt es eine Landesredaktion, die für den jeweiligen Länderteil verantwortlich ist.
e) **Autoren**: Die große Mehrzahl der Beiträge ist von hochrangigen Gewerkschaftsfunktionären (Landes- und Bundesvorsitzenden oder ihren Stellvertretern) verfaßt. Häufig sind die Texte nur Zitate aus Presseerklärungen und Reden, die von den Gewerkschaftsvorsitzenden verfaßt wurden, und keine eigenständigen Artikel. Leserbriefe kommen im Gegensatz zum Konkurrenzblatt der GdP selten vor.
f) **Auswahl der Artikel**: siehe Punkt e
g) **Auflage**: Laut Stamm wurden im Jahr 1992 45400 Exemplare aufgelegt.
h) **Erwünschte Zielgruppe**: Die Zeitung ist eine Mitgliederzeitschrift.

i) **Effektive Zielgruppe**: Gewerkschaftsmitglieder
j) **Finanzierung**: über Mitgliedsbeiträge. Mitglieder erhalten die Zeitschrift folglich 'kostenlos'. Ein Teil der Kosten wird über Werbung finanziert. Das Einzelheft kostet 6,- DM.
k) **Unterstützung**: keine Angaben
l) **Selbstverständnis**: Hierzu wurde keine Angaben gemacht.
m) **Heftumfang**: über 25 Seiten, einschließlich Werbung (den Länderteil nicht miteinberechnet)
n) **Ausgaben im Jahr 1993**: 11

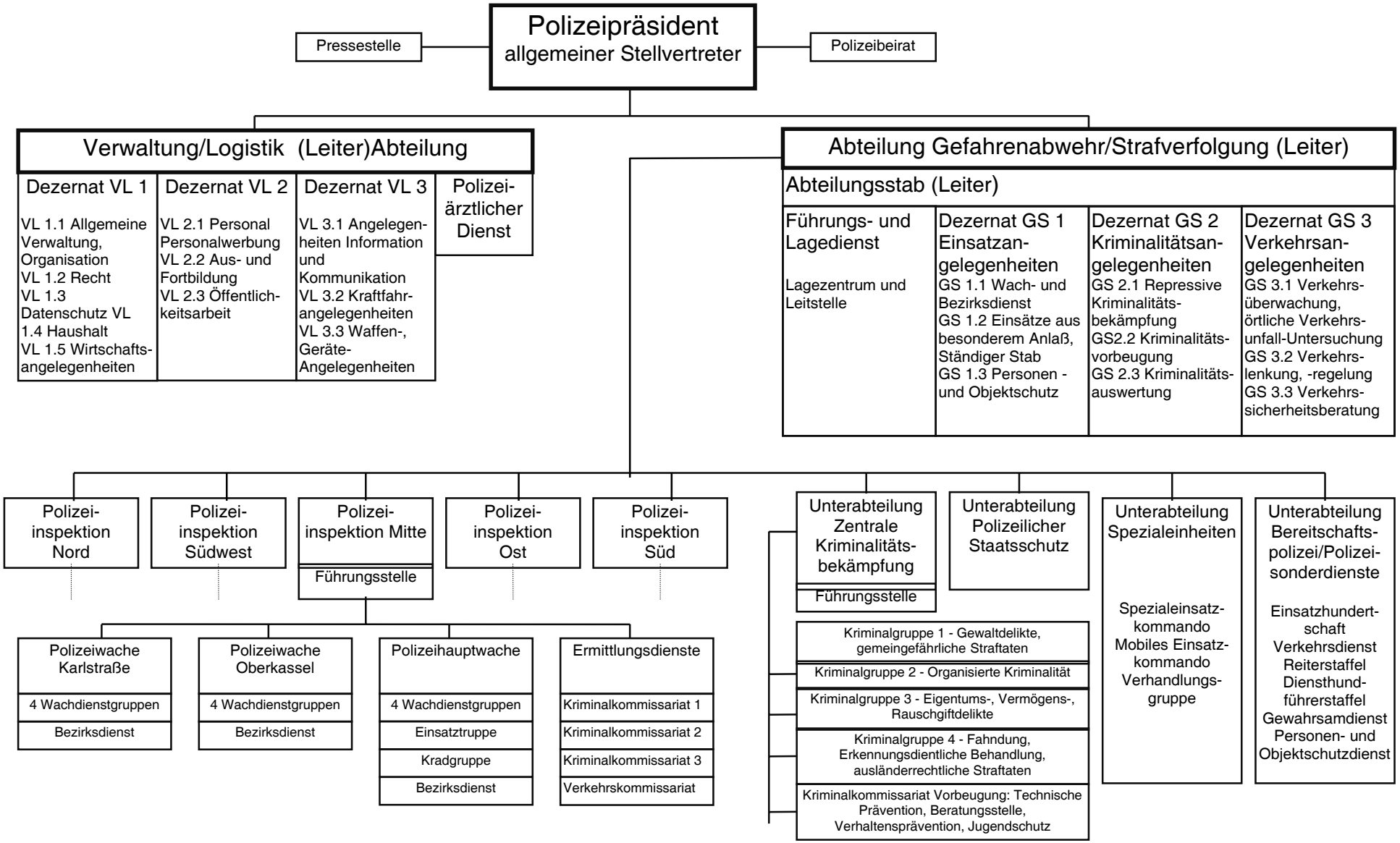
# Anhang 3: Organigramme von Polizeiorganisationen

## 1 Polizeiorganisation in Nordrhein-Westfalen

### 1.1 Organisationsstruktur der nordrhein-westfälischen Polizei

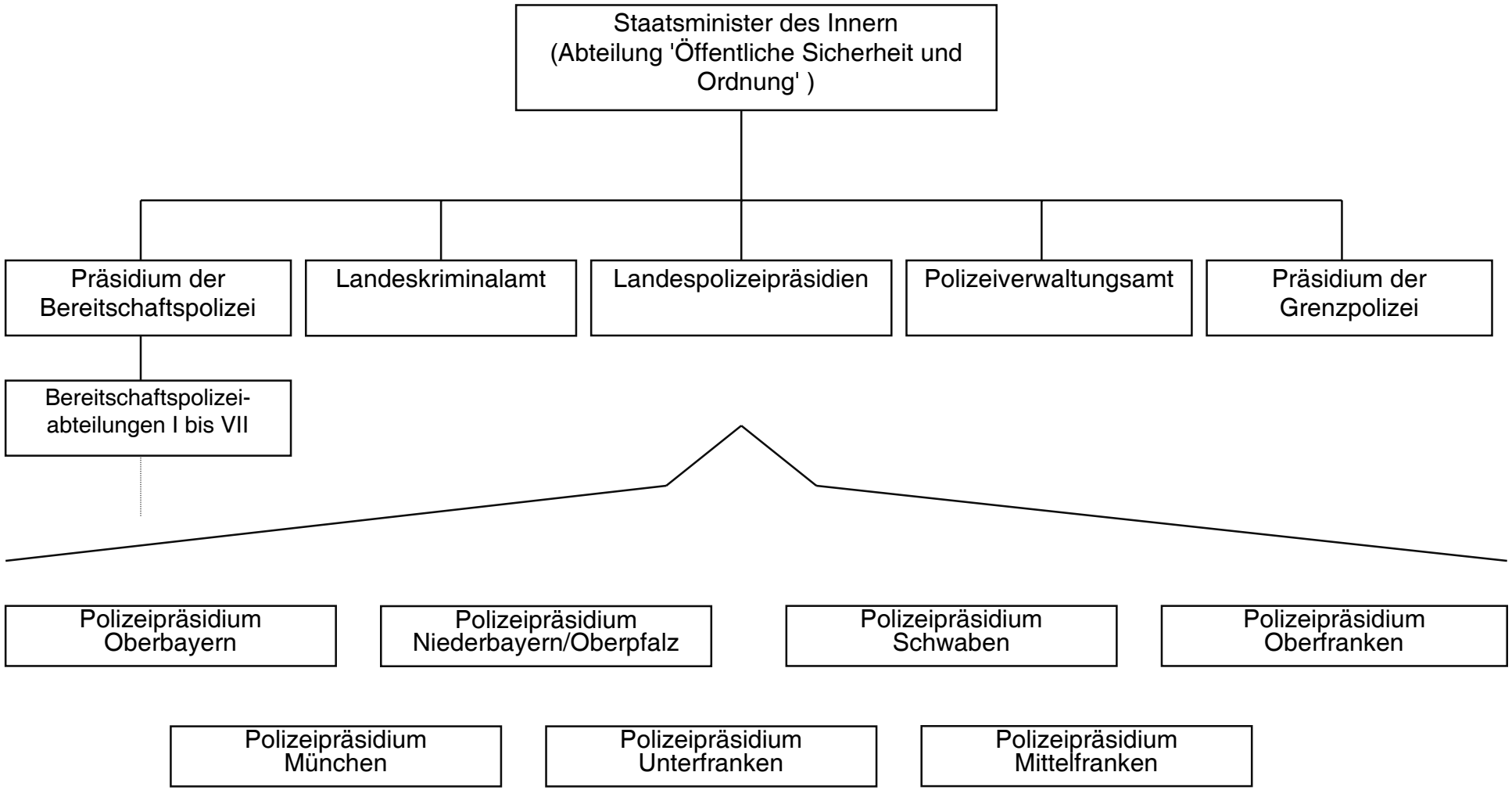


## 1.2 Organisationsstruktur des Polizeipräsidiums Düsseldorf

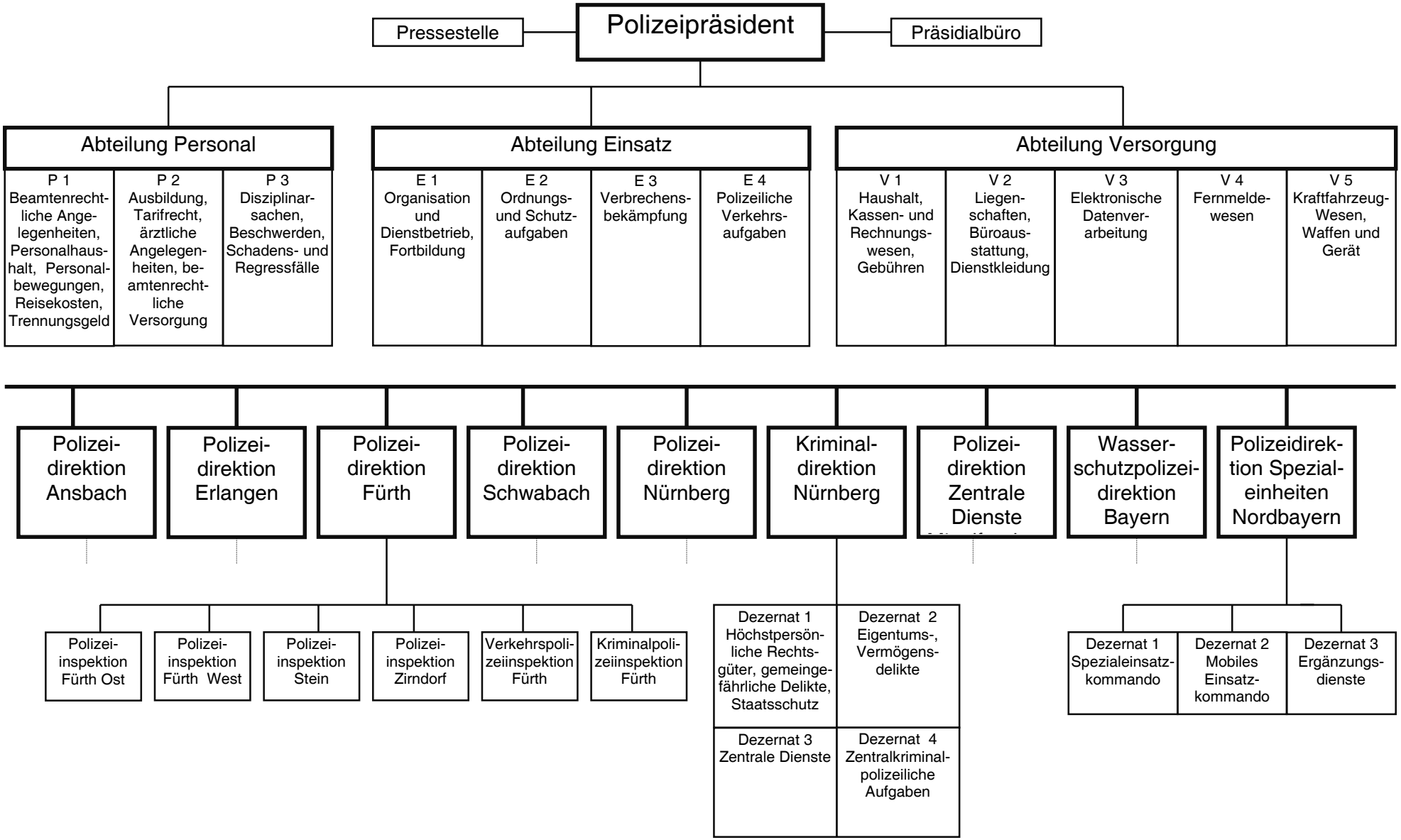


# 2 Polizeiorganisation in Bayern

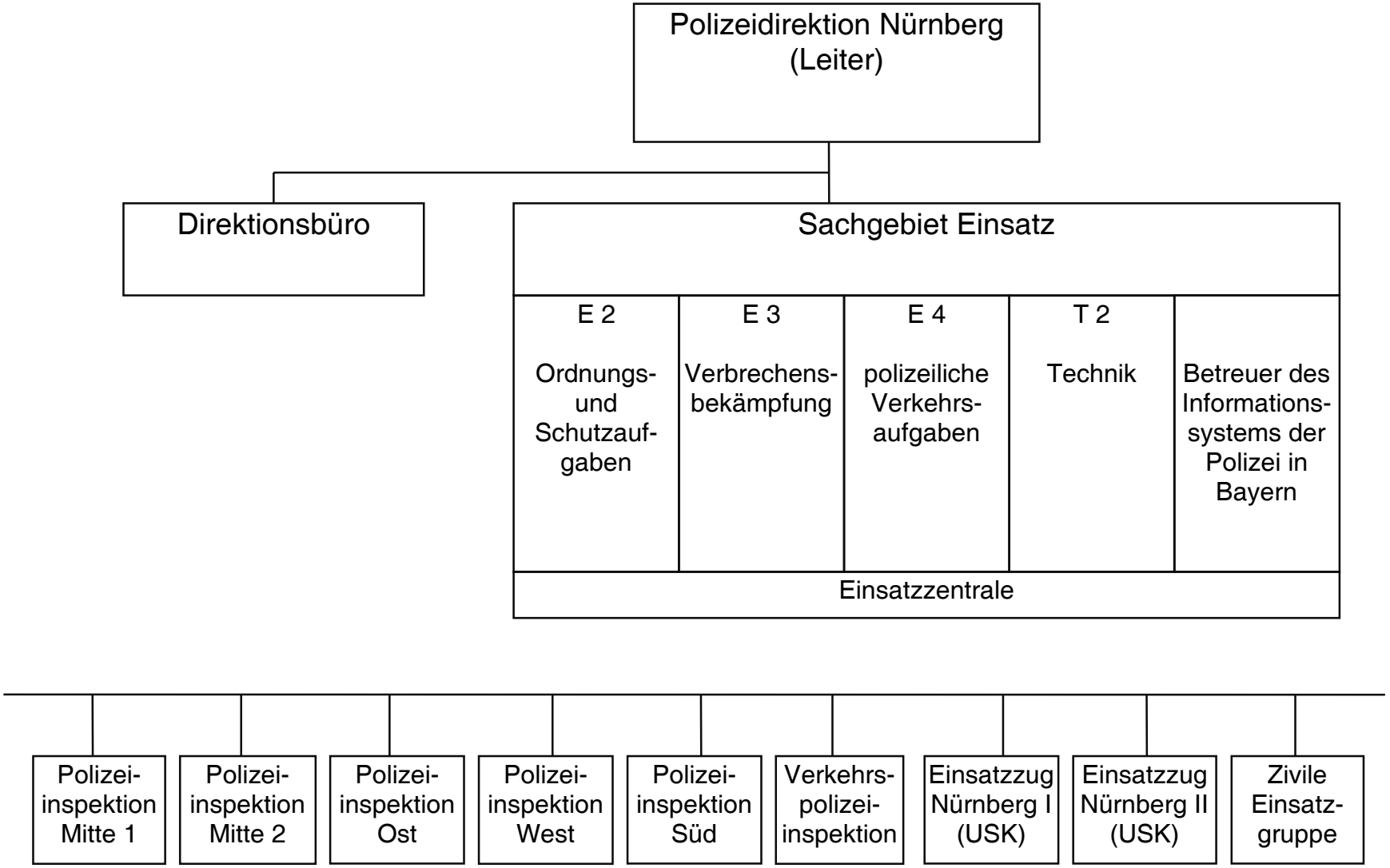
## 2.1 Organisationsstruktur der bayerischen Polizei



## 2.2 Organisationsstruktur des Polizeipräsidiums Mittelfranken

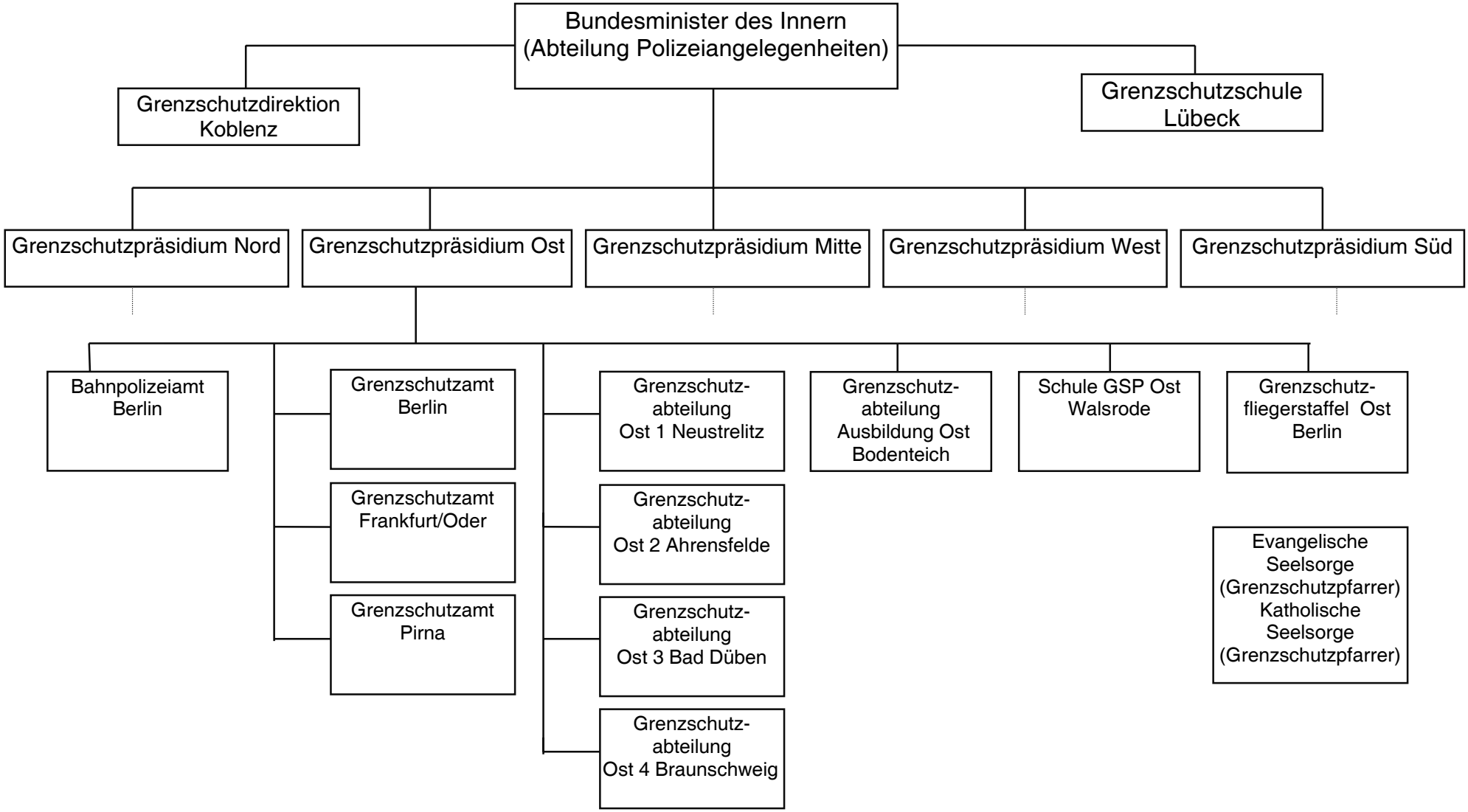


## 2.3 Organisationsstruktur der Polizeidirektion Nürnberg

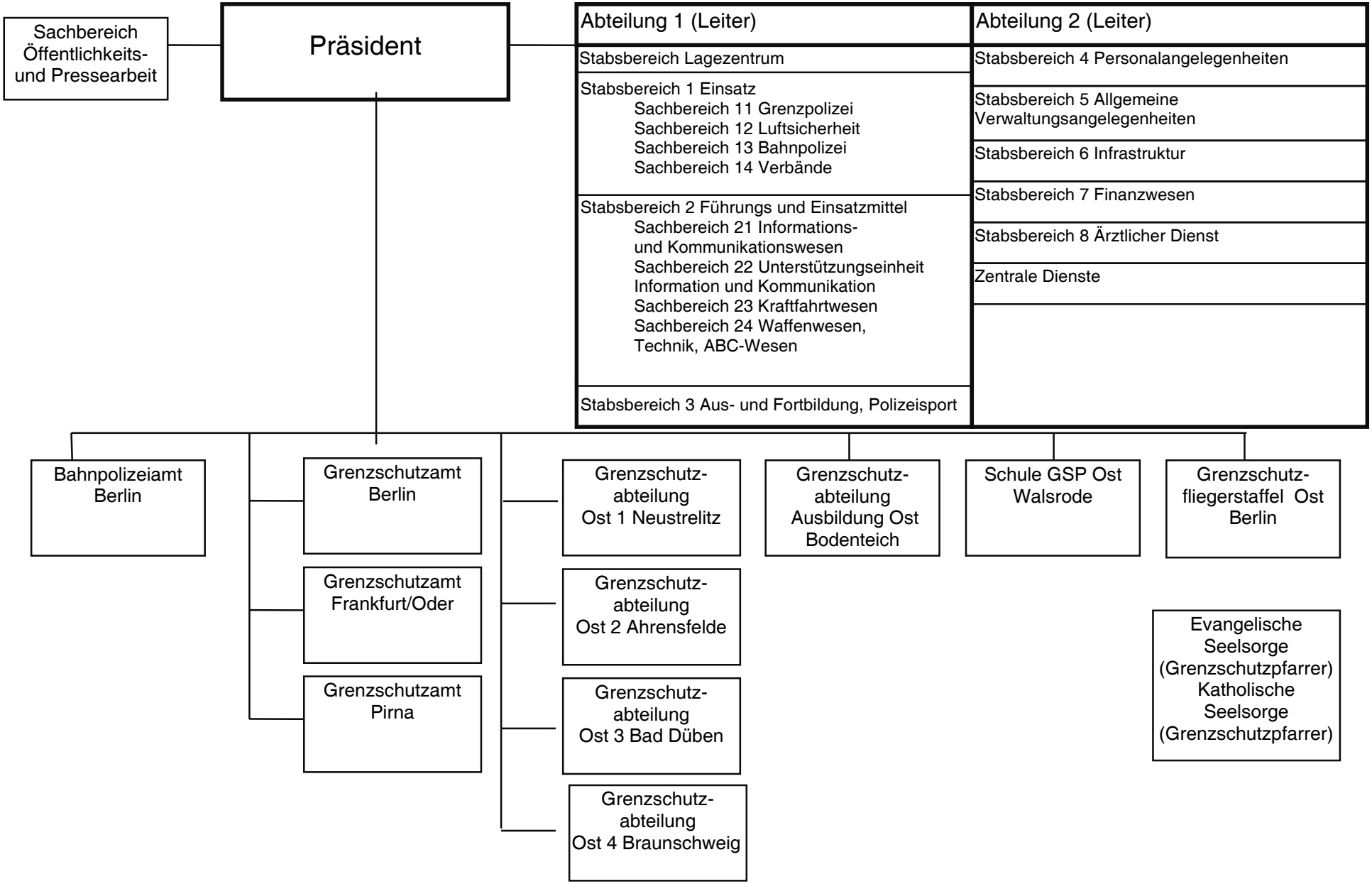


# 3 Organisation des Bundesgrenzschutzes

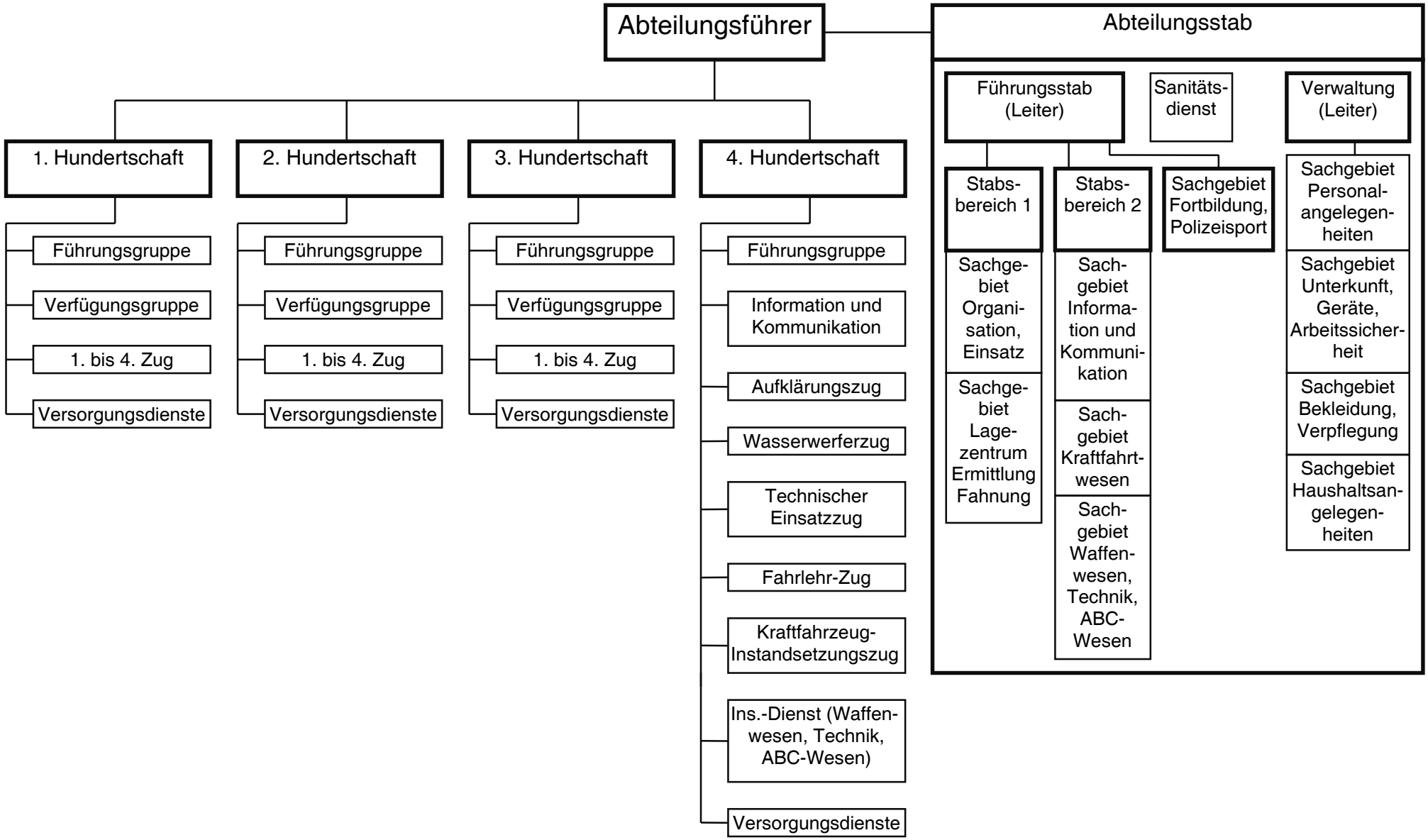
## 3.1 Organisationsstruktur des Bundesgrenzschutzes



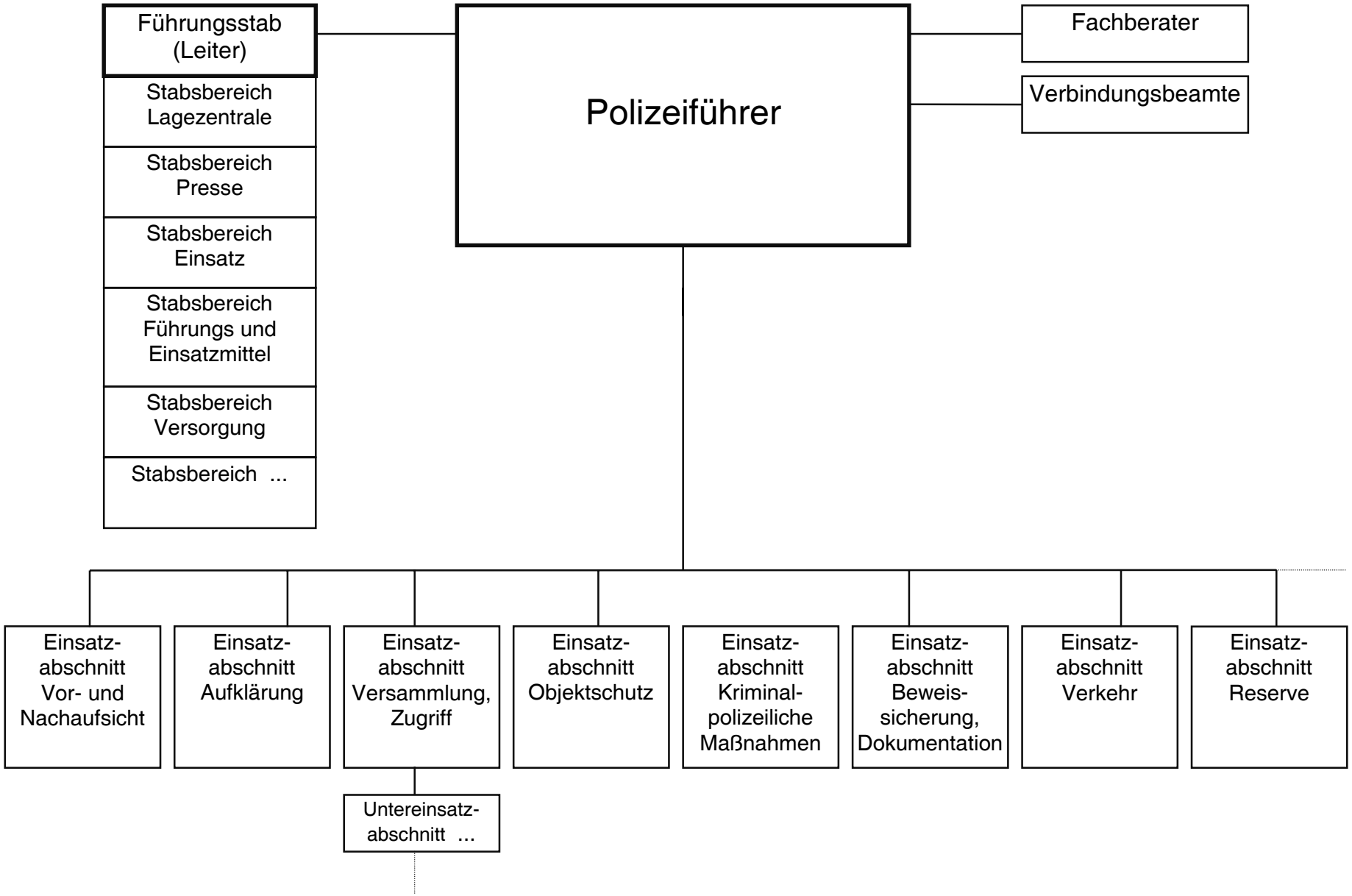
## 3.2 Organisationsstruktur des Grenzschutzpräsidiums Ost



### 3.3 Organisationsstruktur der Grenzschutzabteilung ‘Ost 2’



## 4 Die Besondere Aufbauorganisation



# Anhang 4: Abkürzungsverzeichnisse

## 1 Allgemeines Abkürzungsverzeichnis

| | |
|---|---|
| a.D. | außer Dienst |
| AG | Arbeitsgruppe, Arbeitsgemeinschaft |
| AJK | Arbeitskreis Junger Kriminologen |
| AKW | Atomkraftwerk |
| Anitfa | Antifaschisten, Antifaschismus |
| APIS | Arbeitsdatei Innere Sicherheit (Terrorismus, Staatsschutz) |
| APO | Außerparlamentarische Opposition |
| BAG | Bundesarbeitsgemeinschaft kritischer Polizistinnen und Polizisten |
| BayVSG | Bayerisches Verfassungsschutzgesetz |
| Bepo | Bereitschaftspolizei |
| BFE | Beweis- und Festnahmeeinheit |
| BGBl | Bundesgesetzblatt |
| BGH | Bundesgerichtshof |
| BGH St | Bundesgerichtshof Strafsenat |
| BGS | Bundesgrenzschutz |
| BGSG | Gesetz über den Bundesgrenzschutz |
| BGV | Bundesgrenzschutzverband im Deutschen Beamtenbund |
| BKA | Bundeskriminalamt |
| BMI | Bundesinnenministerium |
| BRD | Bundesrepublik Deutschland |
| BVerfG | Bundesverfassungsgericht |
| BVerfGE | Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts |
| BVerfGG | Gesetz über das Bundesverfassungsgericht |
| CDU | Christlich-Demokratische Union |
| CILIP | Civil Liberties and Police |
| CN | Chloracetophenon |
| CS | Chlorbenzylidenmalodinitril |
| CSU | Christlich-Soziale Union |
| DDR | Deutsche Demokratische Republik |
| DFB | Deutscher Fußballbund |
| DGB | Deutscher Gewerkschaftsbund |
| DH | Diensthund |
| DPolG | Deutsche Polizeigewerkschaft im Deutschen Beamtenbund |
| DVP | Deutsche Volkspolizei |
| EbLT | Einsatzbereitschaft für besondere Lagen und einsatzbezogenes Training |
| EDV | Elektronische Datenverarbeitung |
| FC | Fußballclub |
| FDGO | Freiheitliche demokratische Grundordnung |
| FDP | Freie Demokratische Partei |
| GdP | Gewerkschaft der Polizei |
| GeSa | Gefangenensammelstelle |

| | |
|---|---|
| Gestapo | Geheime Staatspolizei |
| GG | Grundgesetz |
| GS | Gefahrenabwehr und Strafverfolgung |
| GSA | Grenzschutzabteilung |
| GSK | Grenzschutzkommando |
| GSP | Grenzschutzpräsidium |
| GVG | Gerichtsverfassungsgesetz |
| Hg. | Herausgeber |
| IMK | Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder |
| Infas | Institut für angewandte Sozialwissenschaften GmbH |
| INPOL | Informationssystem der Polizei |
| ipos | Institut für praxisorientierte Sozialforschung |
| KFS | Kooperatives Führungssystem |
| KKW | Kernkraftwerk |
| KOBB | Kontaktbereichsbeamter |
| Komm | Kommunikationszentrum |
| KPMD/S | Kriminalpolizeilicher Meldedienst in Staatsschutzsachen |
| Kripo | Kriminalpolizei |
| LIS | Landesinformationsstelle Sporteinsätze |
| LKA | Landeskriminalamt |
| LMI | Landesinnenministerium |
| MEK | Mobiles Einsatzkommando |
| MES | Mehrzweckeinsatzstock |
| MfS | Ministerium für Staatssicherheit |
| NASISTE | Nachrichtensammel- und Informationsstelle |
| NATO | North Atlantic Treaty Organization (Nordatlantikpakt) |
| NFD | nur für den Dienstgebrauch |
| NRW | Nordrhein-Westfalen |
| NS | Nationalsozialismus |
| NSDAP | Nationalsozialistische deutsche Arbeiterpartei |
| OK | Organisierte Kriminalität |
| OrgKG | Gesetz zur Bekämpfung des illegalen Rauschgifthandels und anderer Erscheinungsformen der Organisierten Kriminalität |
| ÖTV | Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr |
| OWiG | Gesetz über Ordnungswidrigkeiten |
| PAG | Polizeiaufgabengesetz |
| PD | Polizeidirektion |
| PDS | Partei des demokratischen Sozialismus |
| PDV | Polizeidienstvorschrift |
| PFA | Polizei-Führungsakademie |
| PIOS | (Fundstellendokumentation) Personen, Institutionen, Objekte, Sachen |
| PIS | Programm für die Innere Sicherheit |
| PKK | Partya Karkeren Kurdistan |
| POG | Polizeiorganisationsgesetz |
| POLFIS | Polizeiliches Führungs- und Informationssystem |

| | |
|---|---|
| PP | Polizeipräsidium |
| PSK | Präzisionsschußkommando |
| PVB | Polizeivollzugsbeamter |
| RAF | Rote Armee Fraktion |
| SA | Sturmabteilung |
| Schupo | Schutzpolizei |
| SED | Sozialistische Einheitspartei Deutschlands |
| SEK | Spezialeinsatzkommando |
| SHARP | SkinHeads Against Racial Prejudice |
| Soko | Sonderkommission |
| Soko REX | Sonderkommission Rechtsextremismus |
| SPD | Sozialdemokratische Partei Deutschlands |
| SS | Schutzstaffel |
| ST | Staatsschutz |
| StGB | Strafgesetzbuch |
| StPO | Strafprozeßordnung |
| TREVI | terrorisme, radicalisme, extremisme, violence internationale |
| UA LEX | Unterausschuß 'Leitende Exekutivbeamte' |
| UNO | United Nations Organization |
| US | United States |
| USA | United States of America |
| USK | Unterstützungskommando |
| VEB | Volkseigener Betrieb |
| VersG | Versammlungsgesetz |
| VfB | Verein für Bewegungsspiele |
| VL | Verwaltung und Logistik |
| Vopo | Volkspolizei |
| VS | Verschlußsache |
| VwGO | Verwaltungsgerichtsordnung |
| WAA | Wiederaufbereitungsanlage für abgebrannte Kernbrennstoffe |
| WAW | WAA/Wackersdorf |
| Wawe | Wasserwerfer |
| WWG | Weltwirtschaftsgipfel |
| ZIS | Zentrale Informationsstelle Sporteinsätze |
| ZPD | Zentraler Polizeipsychologischer Dienst |

## 2 Abkürzungsverzeichnis der Fachzeitschriften

| | |
|---|---|
| *BP* | *Bereitschaftspolizei-heute* |
| *DP* | *Die Polizei* |
| *DTP* | *Deutsche Polizei* |
| *KR* | *Kriminalistik* |
| *NJW* | *Neue Juristische Wochenschrift* |
| *NP* | *Die neue Polizei* |
| *PH* | *Polizei-heute* |
| *PS* | *Polizeispiegel* |
| *SPFA* | *Schriftenreihe der Polizei-Führungsakademie* |
| *ZBGS* | *Zeitschrift des Bundesgrenzschutzes* |

# Anhang 5: Chronologisch geordnetes Verzeichnis der Artikel aus den ausgewerteten Polizeifachzeitschriften

In diesem Verzeichnis sind nur Artikel aus den Polizeifachorganen *Bereitschaftspolizei-heute* (ab 1994 *Polizei-heute*), *Die Polizei*, *Die neue Polizei*, *Kriminalistik*, *Schriftenreihe der Polizei-Führungsakademie*, *Zeitschrift des Bundesgrenzschutzes*, *Deutsche Polizei* und *Polizeispiegel* aufgeführt. Die Artikel sind zum einen nach den einzelnen Fachorganen und zum anderen chronologisch geordnet.

Erfaßt sind alle für die Analyse relevanten Artikel, also nur Texte von Polizeiangehörigen aus dem Untersuchungszeitraum 1989 bis 1993, die unter die Auswahlkategorien subsumierbar sind.[1] Nicht für die Analyse relevante Artikel aus diesem Zeitraum, die trotzdem im Text (zumeist in den Fußnoten) zitiert werden, sind mit einem Sternchen gekennzeichnet.

Aus den beiden Gewerkschaftsorganen *Deutsche Polizei* und *Polizeispiegel* werden aus Platzgründen nur die Artikel aufgeführt, die auch im Text zitiert werden.

Im folgenden werden auch alle anderen im Text zitierten Artikel aus den acht Polizeiblättern genannt, die außerhalb des Untersuchungszeitraums erschienen sind (also bis einschließlich 1988 und ab 1994), egal ob sie nun von Polizeiangehörigen oder von polizeiexternen Autoren verfaßt wurden.

## 1 *Bereitschaftspolizei-heute* (ab 1995 *Polizei-heute*)

### Bis 1988

Kniesel, Michael 1987: Rolle und Standort der Polizei im demokratischen Rechtsstaat des Grundgesetzes. Versuch einer Polizeitheorie. S. 35-42 in: *BP*, Vol. 16 (12/87)

### 1989

Hempel, Dieter 1989: Frauen in der Schutzpolizei. S. 4-7 in: *BP*, Vol. 18 (1/89)
Anonymus 1989: Einsatz in Hamburg. S. 33 in: *BP*, Vol. 18 (1/89)
Berndt, Günter 1989: Herausforderungen an die Polizei im kommenden Jahrzehnt. Teil I. S. 19-25 in: *BP*, Vol. 18 (1/89)
Berndt, Günter 1989: Herausforderungen an die Polizei im kommenden Jahrzehnt. Teil II. S. 27-33 in: *BP*, Vol. 18 (2/89)
Hafke, Peter 1989: Begnadigung Grashofs desavouiert einen ganzen Berufsstand. S. 19 in: *BP*, Vol. 18 (2/89)
Strack, Hans-Jürgen 1989: EDV-unterstützte Planungs- und Stabsarbeit. S. 4-12 in: *BP*, Vol. 18 (3/89)
Bahr, Günter 1989: Herausforderungen an zukünftige polizeiliche Einsatzbewältigungen. S. 83-90 in: *BP*, Vol. 18 (3/89)
Walter, Bernd 1989: Unterstützungseinsätze geschlossener Einheiten. S. 13-19 in: *BP*, Vol. 18 (4/89)
Murck, Manfred 1989: Polizei in der pluralistischen Demokratie - Gedanken und Thesen zum Wandel der Rahmenbedingungen polizeilichen Handelns. S. 27-37 in: *BP*, Vol. 18 (4/89)
Anonymus 1989: Hafenstraße. Kündigung ohne Ende. S. 4-12 in: *BP*, Vol. 18 (6/89)
Gabriel, Manfred 1989: Einsatz-Chronik: Mutlangen. S. 25-33 in: *BP*, Vol. 18 (9/89)
Roos, Jürgen 1989: Änderungen im Versammlungsrecht. S. 35-39 in: *BP*, Vol. 18 (9/89)
Altmann, Robert 1989: Strategie und Taktik der Bekämpfung gewalttätiger Aktionen. S. 103-110 in: *BP*, Vol. 18 (9/89)

---

[1] Zum Auswahlverfahren siehe Anhang 1, Abschnitt 3.2

Lemke, Heinz-Werner 1989: Neue Körperschutzausstattung. S. 4-5 in: *BP*, Vol. 18 (10/89)
Walter, Bernd 1989: Der Verbringungsgewahrsam. S. 18-21 in: *BP*, Vol. 18 (10/89)
Berndt, Günter 1989: Strategie und Taktik der Bekämpfung gewalttätiger Aktionen. S. 75-78 in: *BP*, Vol. 18 (10/89)

**1990**

Walter, Bernd 1990: Polizeihubschrauber für den Einsatz geschlossener Einheiten. S. 4-8 in: *BP*, Vol. 19 (1/90)
Berndt, Günter 1990: Aufbruch ins 90er Jahrzehnt. S. 25-32 in: *BP*, Vol. 19 (1/90)
Lemke, Heinz-Werner 1990: Neues Helmkonzept mit integrierter Kommunikationseinrichtung und Atemschutzmaske. S. 9-10 in: *BP*, Vol. 19 (2/90)
Roos, Jürgen 1990: Polizeiliche Präsenz bei Versammlungen. S. 11-15 in: *BP*, Vol. 19 (2/90)
Wieben, Jürgen 1990: Polizeibeamte im Konflikt. S. 25-32 in: *BP*, Vol. 19 (2/90)
Berndt, Günter 1990: Rolle und Standort der Polizei im demokratischen Verfassungsstaat. S. 31-38 in: *BP*, Vol. 19 (3/90)
Breitenbach, Jochen 1990: 70 Jahre Polizei-Sonderwagen. S. 4-6 in: *BP*, Vol. 19 (4/90)
Mantei, Thomas 1990: Raumschutz bei gewalttätigen Ausschreitungen. S. 4-8 in: *BP*, Vol. 19 (10/90)
Bernhardt, Heinrich 1990: Polizeieinsätze zur Verhinderung gewalttätiger Aktionen im Zusammenhang mit dem Demonstrationsgeschehen. Teil I. S. 21-23 in: *BP*, Vol. 19 (10/90)
Welter, Gilbert 1990: Zum Jahresausklang. S. 4 in: *BP*, Vol. 19 (11-12/90)
Baum, Karl-Heinz 1990: Der kurze Weg 'direkt in die Hölle'. S. 5-8 in: *BP*, Vol. 19 (11-12/90)
Ebert, Frank 1990: Kennzeichnung von Polizeibeamten mit Dienstnummern. S. 20-24 in: *BP*, Vol. 19 (11-12/90)
Bernhardt, Heinrich 1990: Polizeieinsätze zur Verhinderung gewalttätiger Aktionen im Zusammenhang mit dem Demonstrationsgeschehen. Teil II. S. 25-31 in: *BP*, Vol. 19 (11-12/90)
Wehe 1990: Unterstützung. S. 47 in: *BP*, Vol. 19 (11-12/90)

**1991**

Pfeiffer, Manfred 1991: Zeitgeist. Der Gewalt begegnen. S. 4-8 in: *BP*, Vol. 20 (1-2/91)
Olszewski, Horst 1991: Psychologische Wirkung mangelnder Schutzkleidung. S. 4-9 in: *BP*, Vol. 20 (3/91)
Gebauer, Hans-Joachim 1991: Interview. S. 6 in: *BP*, Vol. 20 (3/91)
Anonymus 1991: Friedliche Demos in NRW. S. 8 in: *BP*, Vol. 20 (3/91)
Berndt, Günter 1991: Frauen im Polizeidienst. S. 19-25 in: *BP*, Vol. 20 (3/91)
Leppert, Norbert 1991: Kein Mord, kein Terror, kein Lebenslang. S. 10-12 in: *BP*, Vol. 20 (4-5/91)
Dippe, Martin 1991: Politische und weltanschauliche Aspekte der Entstehung und Entwicklung der Deutschen Volkspolizei. S. 21-28 in: *BP*, Vol. 20 (4-5/91)
Kramer, Jörg 1991: Jugend - Gewalt - Polizei - Fans. S. 35-37 in: *BP*, Vol. 20 (4-5/91)
Welter, Gilbert 1991: 40 Jahre Bereitschaftspolizei. S. 7 in: *BP*, Vol. 20 (6-7/91)
Welter, Gilbert 1991: Entstehung und Entwicklung der Bereitschaftspolizei. S. 10-39 in: *BP*, Vol. 20 (6-7/91)
Anonymus 1991: An den Brennpunkten polizeilichen Geschehens. S. 103-130 in: *BP*, Vol. 20 (6-7/91)
Klaus, Herbert 1991: Das klassische Einsatzfeld. S. 131-136 in: *BP*, Vol. 20 (6-7/91)
Trum, Hansjörg 1991: Großeinsätze zur Bewältigung von Problemlagen. S. 142-145 in: *BP*, Vol. 20 (6-7/91)
Gintzel, Kurt 1991: Wertentscheidungen der Verfassung als Richtlinien polizeilichen Handelns bei der Lösung aktueller Probleme des Versammlungsrechts. S. 25-31 in: *BP*, Vol. 20 (8-9/91)
Lemke, Heinz-Werner 1991: Körperschutz für Eingreifs- und Beweissicherungskräfte. S. 20-21 in: *BP*, Vol. 20 (11/91)
Morié, Rolf 1991: Zum Jahresausklang. S. 2 in: *BP*, Vol. 20 (12/91)
Hamacher, Hans-Werner 1991: Gewalt gegen Fremde! S. 3-6 in: *BP*, Vol. 20 (12/91)
Pfeiffer, Manfred 1991: Die Begegnung bewältigen. S. 7-14 in: *BP*, Vol. 20 (12/91)

**1992**

Kramer, Jörg 1992: Öffentlichkeitsarbeit in der Praxis. S. 3-6 in: *BP*, Vol. 21 (1/92)
Bahr, Günter J. 1992: Verhinderung von Gewalt bei Fußball-Großveranstaltungen - 'Konzertierte Aktion' aller Verantwortungsträger gefragt. S. 21-28 in: *BP*, Vol. 21 (1/92)
Kokoska, Wolfgang/ Murk, Manfred 1992: Die Personalstruktur der Polizei im Umbruch. Daten und Folgeprobleme. S. 23-26 in: *BP*, Vol. 21 (2/92)

Frings, Ute 1992: Kreuzberger Ritual der Gewalt. S. 13-14 in: *BP*, Vol. 21 (6/92)
Morié, Rolf 1992: Die Bereitschaftspolizei im Gefüge der Inneren Sicherheit. S. 14-16 in: *BP*, Vol. 21 (6/92)
Hücker, Fritz 1992: Beweissicherung, Dokumentation und Beweisführung im polizeilichen Einsatz. S. 2-10 in: *BP*, Vol. 21 (8/92)
Rérat, Hans-Joachim 1992: Die technische Beweissicherung in der Festnahmeeinheit. S. 10-12 in: *BP*, Vol. 21 (8/92)
Kramer, Jörg 1992: Deutsche Hooligans. S. 44-47 in: *BP*, Vol. 21 (9/92)
Morié, Rolf 1992: Zur Situation der Bereitschaftspolizeien der Länder. S. 2-3 in: *BP*, Vol. 21 (10/92)
Manthey, Bernd 1992: Ein Neubeginn mit Blick in die Zukunft. S. 3-6 in: *BP*, Vol. 21 (10/92)
Schütze, Klaus 1992: Geschlossener Einsatz. S. 6-10 in: *BP*, Vol. 21 (10/92)
Lutz, Herrmann 1992: Ein klares Ja zur Bereitschaftspolizei (Interview). S. 7 in: *BP*, Vol. 21 (10/92)
Lückemeyer, Jürgen 1992: Die Einsatzhundertschaft des Polizeipräsidenten Essen. S. 11-14 in: *BP*, Vol. 21 (10/92)
Pfarr, Volker 1992: Die Bereitschaftspolizei des Landes Brandenburg. S. 10-13 in: *BP*, Vol. 21 (11/92)
Anonymus 1992: Wirksamer Körperschutz - wichtiger und notwendiger denn je. S. 20-22 in: *BP*, Vol. 21 (11/92)
Otto, Egon 1992: Übung in Hammelburg. S. 45-46 in: *BP*, Vol. 21 (11/92)
Pfeiffer, Manfred 1992: Berlin-Mitte 138 - Polizeirevier 16. S. 38 in: *BP*, Vol. 21 (12/92)
Högerle, Hubertus 1992: Leserbrief 'Die Einsatzhundertschaft der Bereitschaftspolizei - brauchen wir sie noch?' S. 56 in: *BP*, Vol. 21 (12/92)

**1993**

Kreß, Hans 1993: Großeinsatz in der Europastadt Straßburg. S. 56-59 in: *BP*, Vol. 22 (2/93)
Rehberg, Hans-Ulrich 1993: Leserbrief 'Die Einsatzhundertschaft der Bereitschaftspolizei - brauchen wir sie noch?' S. 91-92 in: *BP*, Vol. 22 (2/93)
Murck, Manfred/ Schmalzl, Hans Peter 1993: Jugend, Gewalt und die Rolle der Polizei. S. 119-122 in: *BP*, Vol. 22 (3/93)
Hamm, Burkhardt 1993: Frauen in der Schutzpolizei. S. 151-156 in: *BP*, Vol. 22 (4/93)
Lückemeyer, Jürgen 1993: Einsatz in der Hundertschaft. S. 157-158 in: *BP*, Vol. 22 (4/93)
Morié, Rolf/ Fritsch, Wilfried 1993: Die europäische Kooperation TREVI. S. 166-177 in: *BP*, Vol. 22 (4/93)
Löper, Hartmut 1993: Das Training der Gendarmerie Mobile. S. 216-226 in: *BP*, Vol. 22 (5/93)
Bahr, Günter J. 1993: Konzertierte Aktion zur Verhinderung jugendlicher Gewalt. S. 217-223 in: *BP*, Vol. 22 (5/93)
Morié, Rolf/ Bensch, Gerhard 1993: Gewalt in Deutschland. S. 310-318 in: *BP*, Vol. 22 (7/93)
Roos, Jürgen 1993: Wie sieht die Gewalt aus, die ich meine? S. 316-317 in: *BP*, Vol. 22 (7/93)
Dreyer, Heinz 1993: Rostock-Lichtenhagen. Eine persönliche Nachbereitung. S. 319-321 in: *BP*, Vol. 22 (7/93)
Schaffranietz, Robert 1993: Fünf Jahre USK. S. 347-351 in: *BP*, Vol. 22 (7/93)
Lölhöffel, Helmut 1993: 662 Einsatzleiter im Bundestag? S. 374-375 in: *BP*, Vol. 22 (8/93)
Elsen, Ludger 1993: Recht hat auch der, der bereit ist, auf dieses zu verzichten. S. 375 in: *BP*, Vol. 22 (8/93)
Sauer 1993: Einsatz in Solingen. S. 403-404 in: *BP*, Vol. 22 (8/93)
Neufeld, Norbert 1993: Unfall im Einsatz. S. 405-407 in: *BP*, Vol. 22 (8/93)
Anonymus 1993: Was sind die gesetzlichen Bestimmungen wert, die nicht eingehalten werden? S. 467-468 in: *BP*, Vol. 22 (9/93)
Zimmermann, Werner 1993: Schweigemarsch für einen toten Polizisten. S. 468 in: *BP*, Vol. 22 (9/93)
Anonymus 1993: Vollübung. S. 536-537 in: *BP*, Vol. 22 (10/93)
Anonymus 1993: Keine Reichkriegsflagge. S. 589 in: *BP*, Vol. 22 (11/93)
*Denninger, Erhard (im Interview) 1993: Der Demonstrationseinsatz in Fulda. S. 610-616 in: *BP*, Vol. 22 (12/93)
Brückmann, Helmut 1993: Die Ereignisse von Fulda. Politik und Recht im Widerspruch? S. 611 in: *BP*, Vol. 22 (12/93)
Zirk, Wolfgang 1993: Wenn Aggression und Gewalt zur Alltäglichkeit werden ... Von jugendlichen Freizeitgruppen zu militanten Gangs? S. 627-630 in: *BP*, Vol. 22 (12/93)
Jung, Ernst-Ludwig 1993: Gegen Gewalt und Fremdenhaß. S. 649 in: *BP*, Vol. 22 (12/93)

**Ab 1994**

Pfarr, Volker 1994: Auf dem rechten Auge blind? S. 58-61 in: *BP*, Vol. 23 (1/94)

Eikemper, Heinrich 1994: Das Lagezentrum des Bundesministeriums des Innern. S. 66-70 in: *BP*, Vol. 23 (2/94)
Kiefer, Heinz 1994: Unterstützungskommando: Konzeption einer Beweissicherungs- und Zugriffseinheit. S. 122-123 in: *BP*, Vol. 23 (3/94)
Eichwitz, Christian 1994: SEK Mecklenburg-Vorpommern: An vorderster Front. S. 130-132 in: *BP*, Vol. 23 (3/94)
Friese, Christa 1994: Beweissicherung bei Landfriedensbruch und anderen Tumultdelikten. S. 128-129 in: *BP*, Vol. 23 (3/94)
Reiche, Bodo 1994: Beweissicherungs- und Festnahmeeinheit Thüringen. S. 133-136 in: *BP*, Vol. 23 (3/94)
Polizeidirektion Magdeburg 1994: Mit dem Schlachtruf 'Hooligan' durch den Breiten Weg. Die vorläufige Sachdarstellung der Polizeidirektion Magdeburg über die Ereignisse am Himmelfahrtstag im Wortlaut. S. 390-394 in: *BP*, Vol. 23 (7/94)
Hapkemeyer, Christian 1995: Zur Verfassungswidrigkeit des erweiterten Gewaltbegriffs in § 240 StGB. S. 114-118 in *PH*, Vol. 24 (4/95)
Kniesel, Micheal 1995: Keine Strafbarkeit von Sitzdemonstrationen als Nötigung. S. 120-124 in *PH*, Vol. 24 (4/95)
Bernhardt, Heinrich 1995: Konfliktbewältigung bei Veranstaltungen und Demonstration von Kurden. S. 215-221 in: *PH*, Vol. 24 (6/95)
Schwerpunktheft *Polizei-heute* 'PKK in Deutschland', Vol. 24 (6/1995)
Murck, Manfred 1996: Ergebnisse und erste Konsequenzen einer empirischen Studie zur Verfassung der Polizei. S. 34-39 in: *PH*, Vol. 25 (2/96)
Hackmann, Werner 1996: Frust fördert Fehlverhalten. S. 39-41 in: *PH*, Vol. 25 (2/96)
Schneider, Wolfgang 1996: Polizeiliches Führungs- und Informationssystem zur Unterstützung von Stabsaufgaben. S. 49-52 in: *PH*, Vol. 25 (2/96)
Gössner, Rolf 1996: Das Elend der polizeilichen 'Lösung'. Fatale Folgen eines umstrittenen Polizeieinsatzes. S. 110-115 in: *PH*, Vol. 25 (4/96)
Wiedemann, Uwe 1996: Chaos-Tage: Die Sicht des Gesamteinsatzleiters. S. 116-128 in: *PH*, Vol. 25 (4/96)
Lütkemeyer, Detlev 1996: Hannover - die schmerzlichen Erfahrungen. S. 128-134 in: *PH*, Vol. 25 (4/96)

## 2 *Die Polizei*

### Bis 1988

Herausgeber, Schriftleitung und Verlag der Zeitschrift *Die Polizei - Polizei-Praxis* 1959: Über ein halbes Jahrhundert im Dienste der Polizei. S. 2-3 in: *Die Polizei - Polizei-Praxis*, Vol. 50 (1/59)
Weißmann, Günter 1960: Polizei und Öffentlichkeit. S. 321-326 in: *DP*, Vol. 51 (11/60)
Weiß, Werner 1961: Gedanken über das 'Innere Gefüge' der Polizei. S. 257-258 in: *DP*, Vol. 52 (9/61)
Kuhlmann, Werner/Weiß, Werner/Stiebitz, Fritz 1961: Gedanken über das 'Innere Gefüge' der Polizei. S. 357-360 in: *DP*, Vol. 52 (12/61)
Pulver, Robert 1964: Erkenntnisse aus der Jugendbanden-Bekämpfung in Bremen. S. 72-76 in: *DP*, Vol. 55 (3/64)
Scheeler, Horst 1964: Polizei und Öffentlichkeit. S. 99-103 in: *DP*, Vol. 55 (4/64)
Schreiber, Manfred 1965: Die 'Schwabinger Krawalle'. S. 33-37 in: *DP*, Vol. 56 (2/65)
Haber, Horst von 1965: Studentendemonstrationen in Heidelberg. S. 139-143 in: *DP*, Vol. 56 (5/65)
Chellard, Dietrich 1967: 'Weiche Welle' bei Jugendkrawallen? S. 316-319 in: *DP*, Vol. 58 (10/67)
Arens, Engelbert 1968: Recht, Macht und Verantwortung. S. 199-203 in: *DP*, Vol. 59 (7/68)
Gintzel, Kurt 1968: Das Demonstrationsrecht als Grundrecht. S. 213-218 in: *DP*, Vol. 59 (7/68)
Herold, Horst 1968: Polizei in der Gesellschaft. S. 261-262 in: *DP*, Vol. 59 (9/68)
Niedersächsischer Minister des Innern 1969: Zum Polizei-Einsatz bei Demonstrationen. S. 91*-92* in: *DP* (Beilage), Vol. 60 (1/69)
Schuster, Walter 1969: Krise der Demokratie. S. 137-141 in: *DP*, Vol. 60 (5/69)
Thomas, Richard 1969: Polizei und Demonstrationen. S. 97*-103* in: *DP* (Beilage), Vol. 60 (5/69)
Schwagerl, Joachim 1969: Zur Lage des Linksradikalismus in der Bundesrepublik. S. 374-377 in: *DP*, Vol. 60 (12/69)
Herold, Horst 1970: Kybernetik und Polizeiorganisation. S. 33-37 in: *DP*, Vol. 61 (2/70)
Schwarz, Klaus 1970: Sind Demonstrationen das Gütezeichen einer Demokratie? S. 213-216 in: *DP*, Vol. 61 (7/70)
Herold, Horst 1972: Gesellschaftlicher Wandel - Chance der Polizei? S. 133-137 in: *DP*, Vol. 63 (5/72)

Schwarz, Heinz 1972: Die Polizei in einer sich wandelnden Gesellschaft. S. 137-141 in: *DP*, Vol. 63 (5/72)
Heinemann, Gustav W. 1972: Die Aufgaben der Polizei im freiheitlichen Rechtsstaat. S. 322-324 in: *DP*, Vol. 63 (10/72)
Müller, Knut 1976: Der Polizeieinsatz gegen Hausbesetzer in Frankfurt. S. 93-112 in: *DP*, Vol. 66 (3/76)
Arbeitskreis II 1977: Das Gutachten über das Berufsbild des Polizeivollzugsbeamten. Die Saarbrückner Studie im Extrakt. S. 309-317 in: *DP*, Vol. 68 (10/77)
Gintzel, Kurt 1978: Die Aufgaben der Polizei nach dem Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes - eine kritische Analyse und zugleich ein Beitrag zum Berufsbild der Polizei. S. 33-40 in: *DP*, Vol. 69 (2/78)
Wolf, Georg 1978: Woran die Terrorismusbekämpfung auch krankt ... S. 193-195 in: *DP*, Vol. 69 (6/78)
Uebe, Werner 1979: Das Vorschriftenwesen der Polizei. S. 192-194 in: *DP*, Vol. 70 (6/79)
Hübner, Klaus 1979: Erfahrungen mit Einsatzkonzeptionen in Berlin. S. 209-218 in: *DP*, Vol. 70 (7/79)
Anonymus 1980: Rekrutenvereidigung der Bundeswehr führte in Bremen zu der bislang gewalttätigsten Auseinandersetzung zwischen der eingesetzten Polizei und radikalen Politrockern. S. I-XII in: *DP*, Vol. 71 (6/80)
Hübner, Klaus 1981: Die Polizei im gesellschaftlichen Wandel. S. 165-169 in: *DP*, Vol. 72 (6/81)
Anonymus 1982: Einsatzgrundsätze bei Demonstrationen. S. 28-29 in: *DP*, Vol. 73 (1/82)
Stümper, Alfred 1982: Der polizeiliche Grundauftrag - auf dem Hintergrund einer prognostischen Einschätzung künftiger Entwicklungen. S. 1-6 in: *DP*, Vol. 73 (1/82)
Freund, Günter 1982: Der Jugendprotest und seine Auswirkungen auf den Dienst einer Polizeibehörde. S. 197-200 in: *DP*, Vol. 73 (7/82)
Meier-Welser, Conrad 1983: Friedenssehnsucht und Gewalt. S. 310-314 in: *DP*, Vol. 74 (10/83)
Dommanschk, Detlef 1984: Polizei in der öffentlichen Meinung - aus der Sicht der Polizei. S. 37-43 in: *DP*, Vol. 75 (2/84)
Ganschow, Manfred 1983: Hausbesetzungen in Berlin - eine Betrachtung aus gesellschafts- und rechtspolitischer Sicht. S. 201-205 in: *DP*, Vol. 74 (7/83)
Dietel, Alfred/ Kniesel, Michael 1985: Der Brokdorf-Beschluß des BVerfG und seine Bedeutung für die polizeiliche Praxis. S. 335-344 in: *DP*, Vol. 76 (11/85)
Hübner, Klaus 1986: Mit dem Wind ins Gesicht. S. 48-52 in: *DP*, Vol. 77 (2/86)
Landespolizeidirektion Hamburg 1986: Hamburger Demonstration mit taktischer Einschließung ist eine Chronologie der Einebnung des Unterschieds zwischen Friedlichkeit und Gewalt. S. 282-289 in: *DP*, Vol. 77 (8/86)
Gintzel, Kurt/ Möllers, Herrmann 1987: Das Berufsbild der Polizei zwischen Sein und Sollen - was nicht im Saarbrückner Gutachten steht. S. 1-28 in: *DP*, Vol. 78 (1/87)
Ruckriegel, Werner 1987: Politische Aspekte bei Polizeieinsätzen zur Verhinderung von Gewalt anläßlich von Demonstrationen. S. 285-290 in: *DP* 78 (10/87)
Stümper, Alfred 1988: Ist unser Rechtsstaat in Gefahr? S. 217-219 in: *DP*, Vol. 79 (8/88)

**1989**

Friedrich, Dieter 1989: Die Polizei im Arbeitskampf der achtziger (und neunziger) Jahre: Quo vadis? S. 12-17 in: *DP*, Vol. 80 (1/89)
Andratzke, Franz 1989: Gegendarstellung zu dem kritischen Aufsatz von Ltd. RD Friedrich, PFA. S. 17 in: *DP*, Vol. 80 (1/89)
Murck, Manfred 1989: Polizei und Bürger: Einige Merkmale der Einstellung und Kontaktstruktur. S. 27-30 in: *DP*, Vol. 80 (2/89)
Ahlf, Ernst-Heinrich 1989: Polizeitheorie? - Thesen zur Standortbestimmung. S. 109-122 in: *DP*, Vol. 80 (5/89)
Kniesel, Michael 1989: Die Prinzipien der Legalität, Opportunität und der Verhältnismäßigkeit als polizeiliche Handlungsmaximen. S. 179-186 in: *DP*, Vol. 75 (6/89)
Kniesel, Michael 1989: Verhinderung von Gewalttätigkeit bei Demonstrationen. S. 231-239 in: *DP*, Vol. 80 (9/89)
Sperner, Walter 1989: Nachrichten- und Informationsbeschaffung zur EURO '88. S. 302-305 in: *DP*, Vol. 80 (11/89)
Granitzka, W. 1989: Die kooperative Zusammenarbeit mit dem Deutschen Fußballbund (DFB). S. 305-306 in: *DP*, Vol. 80 (11/89)
Bahr, Günther 1989: Strategische Leitlinien und polizeiinterne Vorgaben zur Fußball-Europameisterschaft 1988. S. 307-311 in: *DP*, Vol. 80 (11/89)
Leding, Heinz-Ludwig 1989: Verkehrsmaßnahmen als Teil der Schutzkonzeption zur Fußball-Europameisterschaft. S. 311-314 in: *DP*, Vol. 80 (11/89)

Trum, Hansjörg 1989: Die einsatzbegleitende Öffentlichkeitsarbeit der Bayerischen Polizei zur Fußball-Europameisterschaft 1988 am Austragungsort München - im gerafften Überblick. S. 314-315 in: *DP*, Vol. 80 (11/89)
Altmann, Robert 1989: Einsatzerfahrungen, polizeiliche Erkenntnisse und Perspektiven aus der Fußball-Europameisterschaft '88. S. 316-317 in: *DP*, Vol. 80 (11/89)

**1990**

*Jahn, Ralf 1990: Neues Polizeirecht in Bayern - eine rechtswissenschaftliche Betrachtung. S. 31- 36 in: *DP*, Vol. 81 (2/90)
Behr, Rafael 1990: Polizeiforschung: Eine Chance für die Polizei (?) S. 64-67 in: *DP*, Vol. 81 (3/90)
Braun, Karl-Heinz 1990: Vermummung und Passivbewaffnung - eine 'neue' Straftat nach der Gesetzesänderung vom 9. Juni 1989? S. 73-75 in: *DP*, Vol. 81 (4/90)
Kube, Edwin 1990: Polizeikultur - mehr als ein Modebegriff im letzten Jahrzehnt dieses Jahrhunderts? S. 97-100 in: *DP*, Vol. 81 (5/90)
Anonymus 1990: Der Versuch einer kritischen Selbstdarstellung und Bewertung des Verhaltens der Volkspolizei im Herbst 1989. S. 257-262 in: *DP*, Vol. 81 (10/90)
*Diestel, Michael 1990: Volkpolizist zu sein - trotzdem ein traditionsreicher Beruf. S. 263-268 in: *DP*, Vol. 81 (10/90)[2]
Gruner, Rolf 1990: Volkspolizei 1990 - akzeptabel und sachkompetent. S. 268 in: *DP*, Vol. 81 (10/90)
Schwandt, Bernhard 1990: Gedanken zu Polizeiverständnis und Polizeitaktik in der DDR (aus der Sicht eines Volkspolizisten). S. 269-271 in: *DP*, Vol. 81 (10/90)

**1991**

Ebeling, Wolfgang 1991: Polizeikultur - auch für die Volkspolizei der DDR. S. 18-22 in: *DP*, Vol. 82 (1/91)
Murck, Manfred 1991: Ziele und Zielgruppen polizeilicher Öffentlichkeitsarbeit. S. 29-36 in: *DP*, Vol. 82 (2/91)
Henle, Victor 1991: Gedanken zu einem Gesamtkonzept polizeilicher Öffentlichkeitsarbeit. S. 41-46 in: *DP*, Vol. 82 (2/91)
Körber, Hans-Peter 1991: Schwerpunkte und Organisation künftiger Öffentlichkeitsarbeit bei der Polizei in Baden-Württemberg. S. 47-50 in: *DP*, Vol. 82 (2/91)
Bahr, Günter 1991: Die einsatzbegleitende Öffentlichkeitsarbeit durch die Polizei. S. 50-52 in: *DP*, Vol. 82 (2/91)
Alberts, Hans-Werner 1991: Die polizeiliche Räumung von Häusern. S. 70-72 in: *DP*, Vol. 82 (3/91)
Alberts, Hans-Werner/Croppenstedt 1991: Probleme des Versammlungsrechts aus polizeilicher Sicht. S. 85-95 in: *DP*, Vol. 82 (4/91)
Fabritius, Georg 1991: Die Umwandlung der Volkspolizei zu einer rechtsstaatlich-demokratischen Polizei. S. 96-99 in: *DP*, Vol. 82 (4/91)
Kniesel, Michael 1991: Polizeiliche Gefahrenvorsorge im Spannungsfeld von Freiheit und Sicherheit. S. 185-190 in: *DP*, Vol. 82 (8/91)
Bernt, Karl-Peter/Kuhleber, Hans-Werner 1991: Das deeskalative Einsatzmodell. S. 219-235 in: *DP*, Vol. 82 (9/91)
Wessel, Reinhold 1991: Die Versammlungsfreiheit im Licht der neuen Gesetzgebung. S. 275-280 in: *DP*, Vol. 82 (11/91)
Zeitler, Stefan 1991: Die polizeiliche Durchsuchung von Personen vor öffentlichen politischen Veranstaltungen in geschlossenen Räumen. S. 300-304 in: *DP*, Vol. 82 (12/91)

**1992**

Wanderer, Lothar/ Thieme, Reinhard 1992: Die Ergebnisse einer soziologischen Untersuchung im Dienstzweig Schutzpolizei der neuen Bundesländer. S. 6-15 in: *DP*, Vol. 83 (1/92)
Murck, Manfred 1992: Zwischen Schutzbedürfnis und Mißtrauen - Einstellungen zur Polizei bei den Bürgern in den neuen Bundesländern. S. 16-18 in: *DP*, Vol. 83 (1/92)
Weiß, Horstrüdiger 1992: Das Wertebild von Polizeibeamten - eine sozialkritische Untersuchung. S. 29-38 in: *DP*, Vol. 83 (2/92)
Kniesel, Michael 1992: Versammlungsrecht contra Strafrecht bei Sitzdemonstrationen. S. 53-57 in: *DP*, Vol. 84 (3/92)

---

[2] Diestel war der letzte Innenminister der DDR; er zählt daher nicht zu den 'Polizeiangehörigen. Der Text wurde trotzdem aufgenommen, weil Diestel höchstwahrscheinlich nicht selbst diesen Text verfaßt hat. Siehe Kapitel IX, Abschnitt 3.

Schult, Horst 1992: Wertevermittung in der Polizei vor dem Hintergrund gesellschaftlichen Wandels: Problemanalyse und Handlungsperspektiven. S. 213-217 in: *DP*, Vol. 83 (9/92)
Krüger, Ralf 1992: An der Schwelle zum Ruhestand: Gedanken zur Situation der inneren Sicherheit in unserem Land. S. 218-220 in: *DP*, Vol. 83 (9/92)
Reimers, Dirk 1992: Ein Drahtseilakt mit Absturzgefahr? Polizei und Gesellschaft zwischen Sicherheit und Freiheit. S. 221-224 in: *DP*, Vol. 83 (9/92)
Walter, Dieter 1992: Gewalt gegen Asylbewerber und andere Ausländer. S. 261 in: *DP*, Vol. 83 (11/92)
Zachert, Hans-Ludwig: Fremdenfeindlichkeit - eskaliert die Gewalt gegen Ausländer? S. 268-272 in: *DP*, Vol. 83 (11/92)
Klink, Manfred 1992: Maßnahmenkatalog zur Bekämpfung fremdenfeindlicher Kriminalität. S. 272-276 in: *DP*, Vol. 83 (11/92)
Raisch, Peter 1992: Bekämpfung des Rechtsextremismus im Freistaat Sachsen. S. 276-281 in: *DP*, Vol. 83 (11/92)

**1993**

Lüken, Wiard 1993: Das Verbot der Passivbewaffnung und Vermummung. S. 41-46 in: *DP*, Vol. 85 (2/93)
Walter, Bernd 1993: Die historische Herausforderung - der Aufbau des Bundesgrenzschutzes in den neuen Bundesländern. S. 77-84 in: *DP*, Vol. 85 (4/93)
Walter, Bernd 1993: Die Beurteilung der Lage als Problemlösungsmethode. S. 185-195 in: *DP*, Vol. 84 (8/93)
Anonymus 1993: Umfrage zur Einstellung der Bundesbürger zu aktuellen Fragen der inneren Sicherheit. S. 234-235 in: *DP*, Vol. 85 (9/93)
*Kube, Edwin/ Vahlenkamp, Werner 1993: Möglichkeiten und Chancen präventiver Maßnahmen zur Bekämpfung des Organisierten Verbrechens. S. 241-249 in: *DP*, Vol. 85 (10/93)
Schmalzl, Hans Peter 1993: Struktur und Dynamik der Bürger-Polizei-Interaktion im Protestgeschehen. S. 250-253 in: *DP*, Vol. 85 (10/93)
*Dohm, Peter 1993: Polizei und Betriebswirtschaftslehre. S. 279-283 in: *DP*, Vol. 85 (11/93)

**Ab 1994**

Schwerpunktheft *Die Polizei* 'Private Sicherheitsgewerbe und Polizei', Vol. 85 (2/1994)
Werner et al. 1995: Die Bekämpfung fremdenfeindlicher Straftaten - eine Herausforderung für die Polizei! S. 90-112 in: *DP*, Vol. 86 (4/95)
Buchmann, Knud Eike 1995: Sozialwissenschaft in der Polizei - eine 'Traumehe'? ... S. 140-144 in: *DP*, Vol. 86 (5/95)
Feltes, Thomas 1995: Notrufe und Funktstreifeneinsätze als Meßinstrument polizeilichen Alltagshandelns. S. 157-174 in: *DP*, Vol. 86 (6/95)
Klink, Manfred 1996: Rechtsextremismus und -terrorismus in der Bundesrepublik. S. 85-96 in: *DP*, Vol. 87 (4/96)

## 3 *Die neue Polizei*

**1989**

Strahlendorf, Hans-Rainer 1989: Die Gewalt triumphiert, wenn wir jetzt das Augenmaß verlieren. S. 295-296 in: *NP*, Vol. 43 (6/89)
Anonymus 1989: Denkzettel? S. 322 in: *NP*, Vol. 43 (7/89)
Kniesel, Michael 1989: Die Versammlungs- und Demonstrationsfreiheit und ihre Teilrechte auf Veranstaltung, Leitung und Teilnahme. S. 323-327 in: *NP*, Vol. 43 (7/89)
Brandlhuber, Rudolf 1989: Offener Brief Erdinger Polizisten. S. 326 in: *NP*, Vol. 43 (7/89)
Anonymus 1989: Schutzpflicht des Staates. S. 374 in: *NP*, Vol. 43 (8/89)

**1990**

Anonymus 1990: Zum Jahreswechsel. S. 2 in: *NP*, Vol. 44 (1/90)
Olterdorf, Matthias 1990: Der Einsatz von Wasserwerfern zur Auflösung von sog. Sitzblockaden. S. 13-17 in: *NP*, Vol. 44 (1/90)
Vahle, Jürgen 1990: Polizeiliche Gefahrenabwehr im Zusammenhang mit Veranstaltungen 'radikaler' Gruppen. S. 127-135 in: *NP*, Vol. 44 (3/90)

Anonymus 1990: Viel Vergangenheit. S. 178 in: *NP*, Vol. 44 (4/90)
Prinz, Heinrich 1990: Staatsschutzkriminalität. Chronik der Gewalt. S. 269-275 in: *NP*, Vol. 44 (5/90)
Prinz, Heinrich 1990: Staatsschutzkriminalität. Chronik der Gewalt. II. Teil. S. 321-324 in: *NP*, Vol. 44 (6/90)
Riemer, Volker 1990: Polizei und Streik. S. 343-345 in: *NP*, Vol. 44 (7/90)
Vahle, Jürgen 1990: Überwachung einer Versammlung durch technische Hilfsmittel. S. 347-351 in: *NP*, Vol. 44 (7/90)
Prinz, Heinrich 1990: Staatsschutzkriminalität. Chronik der Gewalt. III. Teil. S. 379-381 in: *NP*, Vol. 44 (7/90)
*Diestel, Michael 1990: Trotzdem ein traditionsreicher Beruf. Das neue Berufsbild der Volkspolizei. S. 430-435 in: *NP*, Vol. 44 (8/90)[3]
Prinz, Heinrich 1990: Staatsschutzkriminalität. Chronik der Gewalt. IV. Teil. S. 436-439 in: *NP*, Vol. 44 (8/90)
Prinz, Heinrich 1990: Staatsschutzkriminalität. Chronik der Gewalt. V. Teil. S. 471-481 in: *NP*, Vol. 44 (9/90)
Prinz, Heinrich 1990: Staatsschutzkriminalität. Chronik der Gewalt. VI. Teil. S. 551-553 in: *NP*, Vol. 44 (10/90)
Grommek, Siegfried 1990: Vereinigung der Polizeien Ost- und West-Berlins. S. 667-669 in: *NP*, Vol. 44 (12/90)
Anonymus 1990: Probleme nach der Vereinigung der Polizeien. S. 669 in: *NP*, Vol. 44 (12/90)

**1991**

Anonymus 1991: Eskalation der Gewalt. S. 27 in: *NP*, Vol. 45 (1/91)
Anonymus 1991: Optische Dokumentation und 'gefahrenabwehrenden Begleitung' eines Demonstrationszuges. S. 75-77 in: *NP*, Vol. 45 (2/91)
Anonymus 1991: Gewaltbereitschaft. S. 118 in: *NP*, Vol. 45 (3/91)
Anonymus 1991: Berlin: Gewalttätige Gruppen in den neuen Ländern. S. 140 in: *NP*, Vol. 45 (3/91)
Kniesel, Michael/ Vahle, Jürgen 1991: Versammlungsrecht und Polizeirecht. S. 171-177 in: *NP*, Vol. 45 (4/91)
Walter, Bernd 1991: Wertewandel - der Weg der Grenzsicherungsorgane. S. 199-207 in: *NP*, Vol. 45 (4/91)
Kniesel, Michael/ Vahle, Jürgen 1991: Versammlungsrecht und Polizeirecht. S. 225-231 in: *NP*, Vol. 45 (5/91)
Anonymus 1991: Urteile im Startbahnprozeß. S. 263 in: *NP*, Vol. 45 (5/91)
Anonymus 1991: Innerer Friede. S. 334 in: *NP*, Vol. 45 (7/91)
Kramer, Jörg 1991: Öffentlichkeitsarbeit in der Praxis. DFB-Pokalfinale in Berlin am 22. Juni 1991. S. 421-425 in: *NP*, Vol. 45 (7/91)
Walter, Bernd 1991: Wertewandel als Herausforderung an die Führung in der Polizei. S. 447-450 in: *NP*, Vol. 45 (9/91)

**1992**

Anonymus 1992: Verfassungsschutz. Aufgaben, Befugnissen, Erkenntnisse. S. 40-43 in: *NP*, Vol. 46 (1/92)
Anonymus 1992: Ängste und Aggressionen. S. 166 in: *NP*, Vol. 46 (4/92)
Rupprecht, Reinhard 1992: Analyse der Gewaltkriminalität. S. 167-171 in: *NP*, Vol. 46 (4/92)
Anonymus 1992: Der Weltwirtschaftsgipfel in München. Großkampftage für die Polizei. S. 433-437 in: *NP*, Vol. 46 (8/92)
Anonymus 1992: Asylantenzustrom. Zahlen, Probleme, Auswirkungen. S. 553-561 in: *NP*, Vol. 46 (10/92)
Anonymus 1992: Erster gesamtdeutscher Verfassungsschutzbericht. S. 561-563 in: *NP*, Vol. 46 (10/92)
Anonymus 1992: Ausschreitungen gegen Asylanten und Polizisten. S. 563 in: *NP*, Vol. 46 (10/92)
Anonymus 1992: Das Jahr hindurch. S. 662 in: *NP*, Vol. 46 (12/92)

**1993**

Kittlaus, Manfred: Regierungs-, Funktionärs- und Vereinigungskriminalität. Teil I. S. 19-23 in: *NP*, Vol. 47 (1/93)

---

[3] Siehe Fußnote 2.

Anonymus 1993: Strukturreform - Informations- und Werbekampagne flankiert Strukturverbesserungen für die Bayerische Polizei. S. 57-59 in: *NP*, Vol. 47 (1/93)
Kittlaus, Manfred: Regierungs-, Funktionärs- und Vereinigungskriminalität. Teil II. S. 74-79 in: *NP*, Vol. 47 (2/93)
Anonymus 1993: Fremdenfeindlichkeit. S. 186 in: *NP*, Vol. 47 (4/93)
Anonymus 1993: Rechtsextremismus. Begriff, Entwicklung, Gewaltaktionen, Bekämpfung. S. 192-201 in: *NP*, Vol. 47 (4/93)
Anonymus 1993: Werteinschätzung. S. 246 in: *NP*, Vol. 47 (4/93)
Anonymus 1993: Nationales Konzept 'Sport und Sicherheit'. Lösungsvorschläge gegen gewalttätige Ausschreitungen am Rande von Fußballspielen. S. 261-263 in: *NP*, Vol. 47 (5/93)
Anonymus 1993: Aus den Fugen. S. 430 in: *NP*, Vol. 47 (8/93)
Anonymus 1993: Polizeiliche Öffentlichkeitsarbeit. S. 486 in: *NP*, Vol. 47 (9/93)
Scherer, Richard 1993: Public Relations - ein polizeiliches Stiefkind (Teil 1). S. 487-491 in: *NP*, Vol. 47 (9/93)
Waldhof, Ewald 1993: Saat der Gewalt: Wenn Läden geplündert und Autos in Brand gesteckt werden. S. 493-495 in: *NP*, Vol. 47 (9/93)
Anonymus 1993: Ein Fressen für die Medien. Die Todesschüsse von Bad Kleinen. S. 508-509 in: *NP*, Vol. 47 (9/93)
Walter, Bernd 1993: Das Ganze ist mehr als die Summe seiner Teile. Die Bedeutung geschlossener Einheiten im Krisenmanagement der inneren Sicherheit. S. 547-553 in: *NP*, Vol. 47 (10/93)
Scherer, Richard 1993: Public Relations - ein polizeiliches Stiefkind (Teil 2). S. 571-573 in: *NP*, Vol. 47 (10/93)
Kubera, Thomas 1993: Sicherheit und Ordnung im Fußballstadium (Teil I). Zuständigkeiten, Befugnisse und Verantwortlichkeiten von Polizei, Kommune und Verein. S. 607-613 in: *NP*, Vol. 47 (11/93)
Anonymus 1993: Der geforderte Staat. S. 666 in: *NP*, Vol. 47 (12/93)
Kubera, Thomas 1993: Sicherheit und Ordnung im Fußballstadium (Teil II). Zuständigkeiten, Befugnisse und Verantwortlichkeiten von Polizei, Kommune und Verein. S. 671-675 in: *NP*, Vol. 47 (12/93)

**Ab 1994**

Kausch, Wolfgang 1994: Voraussetzungen für den Schlagstockeinsatz bei Demonstrationen. S. 586-591 in: *NP*, Vol. 48 (11/94)

## 4 *Kriminalistik*

**Bis 1988**

Kube, Edwin 1988: Notwendigkeit und Inhalte einer Polizeitheorie. S. 297-304 in: *KR*, Vol. 42 (6/88)

**1989**

Krüger, Ralf 1989: Polizei und Nachrichtendienste. Entwicklung der Rechtsgrundlagen für die Zusammenarbeit bei der Terrorismusbekämpfung. S. 130-134 in: *KR*, Vol. 43 (3/89)
Burghard, Waldemar 1989: Von Bremsern und Gebremsten. S. 131 in: *KR*, Vol. 43 (3/89)
Stümper, Alfred 1989: Quo vadis, innere Sicherheit? S. 135-140 in: *KR*, Vol. 43 (3/89)
Weiß, Dietrich 1989: Realitätsfremde Polizeitheorie. Replik auf Kube. S. 209-211 in: *KR*, Vol. 43 (4/89)
Burghard, Waldemar 1989: Vorbei und vergessen. S. 259 in: *KR*, Vol. 43 (5/89)
Kube, Edwin/Büchler, Heinz 1989: Polizeikultur: ein Stück innerer Frieden, eine Replik auf die 'Reflexionen' zur Polizeitheorie von Weiß. S. 303-304 in: *KR*, Vol. 43 (5/89)
Mohler, Markus F. 1989: Polizeiliche Demonstrationsbewältigung. S. 373-379 in: *KR*, Vol. 43 (6/89)
Fleiner, Thomas 1989: ... nach Kriterien gesucht. S. 375-376 in: *KR*, Vol. 43 (6/89)
Burghard, Waldemar 1989: Ein Ruck nach rechts. S. 387 in: *KR*, Vol. 43 (7/89)
Burghard, Waldemar 1989: Zu neuen Ufern? Essay über die Debatte des Deutschen Bundestages zur Situation der Polizei. S. 397-399 in: *KR*, Vol. 43 (7/89)

**1990**

Höhne, Horst 1990: Hüben und drüben. Die Berliner Polizei nach dem Wegfall der Grenzsperren. S. 114-118 in: *KR*, Vol. 44 (3/90)

Gebhardt, Hans-Uwe 1990: Wohin steuert die DDR-Kripo? S. 170-175 in: *KR*, Vol. 44 (4/90)
Kube, Edwin/ Steffen, Wiebke 1990: Gewalt in der Bundesrepublik Deutschland. Befunde und Vorschläge der Gewaltkommission. S. 297-317 in: *KR*, Vol. 44 (6/90)
Burghard, Waldemar 1990: Alles schon dagewesen. S. 403 in: *KR*, Vol. 44 (8-9/90)
Hoffmann, Christoph 1990: Sport und Polizei. Polizeiliche Aufgaben bei sportlichen Großveranstaltungen. S. 555-558 in: *KR*, Vol. 44 (10/90)
Burghard, Waldemar 1990: 'Für eine bürgernahe Polizei'. S. 563 in: *KR*, Vol. 44 (11/90)
*Zachert, Hans-Ludwig 1990: Organisierte Kriminalität: Strukturen, Bedrohungspotential, Bekämpfungsprobleme. S. 622-625 in: *KR*, Vol. 44 (12/90)

**1991**

Griep, Birgitt/Menzel, Gerhard 1990: Extremismusbekämpfung - Gegenwart und Ausblick. S. 42-43 in: *KR*, Vol. 45 (1/91)
Walter, Bernd 1991: In der Lage leben ... Zur Theorie und Praxis von Planung in der deutschen Polizei. S. 146-150 in: *KR*, Vol. 45 (3/91)
Burghard, Waldemar 1991: Aufseher und Besserwisser. S. 147 in: *KR*, Vol. 45 (3/91)
Zinycz, Johannes/ Hahn, Gerald 1991: Zum bisherigen und zum neuen Polizeiselbstverständnis in Ostdeutschland. Gedanken über eine Einführungsfortbildung an der PFA Münster. S. 189-190 in *KR*, Vol. 45 (3/91)
Stümper, Alfred 1991: Kriminalpolizei Zweitausend. Ein sorgenvoller Blick in die Zukunft des kriminalpolizeilichen Instrumentariums. S. 218-221 in: *KR*, Vol. 45 (4/91)
*Lenhard, Karl-Heinz 1991: Das organisierte Verbrechen. Eine wieder mal nötige Standortbestimmung. S. 223-228 in: *KR*, Vol. 45 (4/91)
Burghard, Waldemar 1991: Denn sie wissen nicht was sie tun. S. 219 in: *KR*, Vol. 45 (4/91)
Burghard, Waldemar 1991: Ohne Gras gibt es kein Heu. S. 291 in: *KR*, Vol. 45 (5/91)
Bonk, Hans-Hoachim/ Grigowski, Eckhardt 1991: Rote Karten für Fußballrowdies. Erkenntnisse zur Gewährleistung der Sicherheit bei Fußballspielen im Osten Deutschlands. S. 351-352 in: *KR*, Vol. 45 (5/91)
Burghard, Waldemar 1991: Gefahren für den Rechtsstaat. S. 363 in: *KR*, Vol. 45 (6/91)
Tuffner, Martin 1991: Öffentlichkeitsfahndung nach Terroristen. Zugleich ein Beitrag zum Wert von Plakatfahndungen. S. 443-446 in: *KR*, Vol. 45 (7/91)
Wagner, Bernd 1991: Eldorado für Neonazis. Zur Situation des Rechtsextremismus in den neuen Bundesländern. S. 663-666 in: *KR*, Vol. 45 (10/91)
Zachert, Hans-Ludwig 1991: Das Bundeskriminalamt - Gestern, Heute, Morgen. S. 682-687 in: *KR*, Vol. 45 (11/91)
Hofmeyer, Rainer 1991: BKA-Leitlinien - Ein Stück Polizeikultur. S. 689-690 in: *KR*, Vol. 45 (11/91)

**1992**

Steinke, Wolfgang 1992: Gewalt gegen Ausländer. Zur neuen rechtsextremistischen Militanz. S. 43-45 in: *KR*, Vol. 46 (1/92)
Sielaff, Wolfgang 1992: Bruchstellen im polizeilichen Berufsethos. S. 351-357 in: *KR*, Vol. 46 (6/92)
Raisch, Peter 1992: Rechtsextremismus im Freistaat Sachsen. Aspekte der Strafverfolgung und Vorbeugung. S. 431-436 in: *KR*, Vol. 46 (7/92)
*Gehm, Volker/ Link, Martina 1992: Organisierte Kriminalität. Das aktuelle Lagebild. S. 491-496 in: *KR*, Vol. 46 (8-9/92)
Paasch, Erhard 1992: Rostock-Lichtenhagen. Synonym für Gewalt. S. 711-715 in: *KR*, Vol. 46 (11/92)
Steinke, Wolfgang 1992: Halbjahresbilanz: Gewalt gegen Ausländer. S. 713 in: *KR*, Vol. 46 (11/92)
Burges, Gerd/Füllkrug, Michael 1992: Schärfere Gesetze gegen Gewalttäter? S. 745-747 in: *KR*, Vol. 46 (12/92)

**1993**

Stümper, Alfred 1993: Politikverdrossenheit. S. 210-214 in: *KR*, Vol. 47 (4/93)
Burghard, Waldemar 1993: Der Bürger und sein Staat. S. 283 in: *KR*, Vol. 47 (5/93)
Hamacher, Hans-Werner 1993: Gewalt - Doch ein Ergebnis medialer Auswüchse? S. 397-401 in: *KR*, Vol. 47 (6/93)
Steinke, Wolfgang 1993: Entwicklungen und Tendenzen. Ausgewählte Deliktsfelder vor dem Hintergrund der PKS betrachtet. S. 437-442 in: *KR*, Vol. 47 (7/93)
Steinke, Wolfgang 1993: Rechtsextremismus. Ein Blick auf die Lage in Europa und den USA. S. 507-508 in: *KR*, Vol. 47 (8-9/93)

Wittkowski, Willi 1993: Unmoral - Ursache der Gewalt. Bemerkungen zu Hamacher 'Gewalt, doch ein Ergebnis medialer Auswüchse?' S. 519-520 in: *KR*, Vol. 47 (8-9/93)
Steinke, Wolfgang 1993: Fremdenfeindliche Gewalt. Tätertypen und Strukturen im Ergebnis einer empirischen Studie der Universität Trier. S. 621-622 in: *KR*, Vol. 47 (10/93)
Anonymus 1993: Skinheads und die Gewaltszenerie. S. 622 in: *KR*, Vol. 47 (10/93)
Hund, Horst/ Burghard, Waldemar 1993: Vom Rechtsstaat und der Gerechtigkeit. Ein Streitgespräch zwischen Reg.Direktor Dr. Horst Hund und Chefredakteur Waldemar Burghard. S. 683-687 in: *KR*, Vol. 47 (11/93)
Steinke, Wolfgang 1993: Ein Blick in die Szene. Aktivitäten rechtsextremistischer verbotener Vereine. S. 800-802 in: *KR*, Vol. 47 (12/93)

**Ab 1994**

Burghard, Waldemar 1994: Kriminalistisch-kriminologisches Fachwissen. Informationsquellen für die fachliche Meinungsbildung. S. 553-554 in: *KR*, Vol. 48 (8-9/94)
Franzke, Bettina 1993: Polizei und Ausländer. Beschreibung, Erklärung und Abbau gegenseitiger Vorbehalte. S. 615-619 in: *KR*, Vol. 47 (10/93)
Pick, Alexander 1995: Polizeiforschung zwischen Wissenschaft und Scharlatanerie. S. 697-704 in: *KR*, Vol. 49 (11/95)

## 5 *Schriftenreihe der Polizei-Führungsakademie*

**Bis 1988**

Herold, Horst 1975: Forschung als Mittel zur Verbrechensverhütung. S. 16-26 in: *SPFA*, Vol. 2 (2/75)
Trum, Hansjörg 1987: Die Bewältigung von Gewalt bei Demonstrationen - auch eine Fragestellung für Sozialwissenschaftler in der Polizei? S. 231-239 in: *SPFA*, Vol. 14 (3/87)

**1989**

Bahr, Günter 1989: Die Polizei im demokratischen Verfassungsstaat - Perspektiven für die innere Sicherheit. S. 5-6 in: *SPFA*, Vol. 16 (4/89)
*Schnoor, Herbert 1989: Die Bedeutung der Politik für eine Polizeikultur. S. 7-22 in: *SPFA*, Vol. 16 (4/89)
Dautert, Ulrich 1989: Polizei im demokratischen Verfassungsstaat - Die Polizeitheorie in der Diskussion. S. 48-57 in: *SPFA*, Vol. 16 (4/89)
Murck, Manfred 1989: Polizei, Bürger und Politik - Zum Verständnis in der pluralistischen Demokratie. S. 84-105 in: *SPFA*, Vol. 16 (4/89)
Bahr, Günter 1989: Zum Rollenverständnis der Polizei in der Bundesrepublik Deutschland - Freiheit und Sicherheit im Konflikt. S. 107-120 in: *SPFA*, Vol. 16 (4/89)
Ludwig, Hanns-Peter 1989: Ist die polizeiliche Taktik der Deeskalation gescheitert? S. 123-133 in: *SPFA*, Vol. 16 (4/89)
*Beckstein, Günther 1989: Rolle und Standort der Polizei im demokratischen Verfassungsstaat. S. 134-146 in: *SPFA*, Vol. 16 (4/89)

**1990**

Trum, Hansjörg 1990: Bürgerfreundlich? Zusammenfassung einer Untersuchung zum Verhältnis Bürger - Polizei und zum Polizeibild in München. S. 118-133 in: *SPFA*, Vol. 17 1990 (1/90)
Trum, Hansjörg 1990: Preisverleihung an der PFA am 6.12.1989. Dankesworte für die Preisträger. S. 134-137 in: *SPFA*, Vol. 17 1990 (1/90)

**1991**

Murck, Manfred 1991: Transformation und Unsicherheit. Über die erwartbaren Nebenfolgen einer gewollten Entwicklung. S. 5-11 in: *SPFA* 1991, Vol. 18 (1/91)
Kahmann, Sander/ Friker, Hermann/ Jelinek, Peter/ Grube, Rainer 1991: Der Aufbau neuer Polizeibehörden - Probleme und Perspektiven. S. 90-113 in: *SPFA* 1991, Vol. 18 (1/91)
Gerbert, Helmut 1991: Situation der Polizeien in der Bundesrepublik Deutschland - Ist-Soll-Vergleich, strukturelle Aspekte und Perspektiven. S. 11-30 in: *SPFA*, Vol. 18 (2/91)

Bahr, Günter J. 1991: Thema heute: Konzertierte Aktion. Kooperation zur Verhinderung von Gewalt bei Fußball-Großveranstaltungen. S. 5-9 in: *SPFA*, Vol. 18 (3/91)
Bahr, Günter J. 1991: Lagebild 'Fußball und Gewalt'. S. 10-29 in: *SPFA*, Vol. 18 (3/91)
Bernhardt, Heinrich 1991: Fußball und Gewalt - Betrachtungen eines Praktikers. S. 30-43 in: *SPFA*, Vol. 18 (3/91)
Buchholz, Manfred 1991: Sicherheit und Schutz bei nationalen und internationalen Fußballspielen. S. 44-53 in: *SPFA*, Vol. 18 (3/91)
Kramer, Jörg 1991: Konzeption Einsatzbegleitender Öffentlichkeitsarbeit der Polizei zur Gewaltverhinderung bei Fußballspielen. S. 56-75 in: *SPFA*, Vol. 18 (3/91)
Banse, Reiner/ Tölle, Jürgen/ Öchsner, Klaus/ Pleumann, Peter 1991: Fanaufklärung und Fankontakt - Möglichkeiten präventiver Kriminalitätsbekämpfung am Beispiel des Polizeipräsidiums Münster. S. 76-83 in: *SPFA*, Vol. 18 (3/91)
Bredthauer, Rüdiger 1991: Probleme der Analyse, Prognose und Reduzierung von Gewalt im Zusammenhang mit Sportereignissen, insbesondere Fußballspielen. S. 84-103 in: *SPFA*, Vol. 18 (3/91)

**1993**

Murck, Manfred 1993: Zu diesem Heft. S. 5-6 in: *SPFA*, Vol. 20 (2-3/93)
Frühauf, Ludwig/ Schulz, Volker/ Schneider, Wolfgang 1993: Möglichkeiten des Einsatzes von wissenschaftlichen Systemen (Expertensystemen) zur Lösung polizeilicher Problemfelder. S. 9-26 in: *SPFA*, Vol. 21 (4/93)

**Ab 1994**

Hewer-Brösch, Gerlinde 1994: Bekämpfung der fremdenfeindlichen Straftaten/ des Rechtsextremismus. Ermittlungsgruppen gegen fremdenfeindliche Straftaten/ Rechtsextremismus. S. 77-84 in: *SPFA*, Vol. 22 (3/94)
Gintzel, Kurt 1995: Versammlungsrecht und Polizei - Veränderungen nach 1968. S. 43-55 in: *SPFA*, Vol. 23 (3-4/95)
Schreiber, Manfred 1995: 1972 - der Terror verändert das Polizeibild. S. 57-69 in: *SPFA*, Vol. 23 (3-4/95)
Murck, Manfred 1995: Gesellschaftlicher Wandel und polizeiliche Aufgabenwahrnehmung. S. 91-106 in: *SPFA*, Vol. 23 (3-4/95)
Rau, Johannes 1995: Festansprache zur Feierstunde '50 Jahre polizeiliche Bildungsarbeit in Hiltrup'. S. 191-198 in: *SPFA*, Vol. 23 (3-4/95)
Bornewasser, Manfred/ Eckert, Roland 1996: Die Polizei im Umgang mit Fremden - Problemlagen, Belastungssituationen und Übergriffe. S. 9-165 in: *SPFA*, Vol. 24 (1-2/96)
Ahlheim, Klaus/ Heger, Bardo 1996: 'Fremdenfeindlichkeit und Polizei' als Thema politischer Bildung in der Aus- und Fortbildung der Polizei. S. 167-197 in: *SPFA*, Vol. 24 (1-2/96)
Jaschke, Hans-Gerd 1996: Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit bei der Polizei - Expertise im Auftrag der Polizei-Führungsakademie. S. 199-220 in: *SPFA*, Vol. 24 (1-2/96)

## 6 *Zeitschrift des Bundesgrenzschutzes*

**1989**

Anonymus 1989: Berufsethischer Lehrgang im Kloster Nütschau. S. 35 in: *ZBGS*, Vol. 16 (2/89)
Anonymus 1989: Demonstration von Kurden am Grenzübergang Elten Autobahn. S. 24 in: *ZBGS*, Vol. 16 (4/89)
Anonymus 1989: Freiheitsstrafe wegen Landfriedensbruchs / Erfolg für Bedo-Trupp 2./GSA Süd 4. S. 22 in: *ZBGS*, Vol. 16 (6/89)
Gronheim 1989: 'Wasser bewegt die Dinge'. S. 28-29 in: *ZBGS*, Vol. 16 (9/89)
Franklin, Joachim 1989: Übungsplatzaufenthalte - ein alter Zopf? S. 11-14 in: *ZBGS*, Vol. 16 (11/89)

**1990**

Peeck 1990: Einsatzkräfte des GSK Küste bewährten sich wieder einmal in Hamburg. S. 34-35 in: *ZBGS*, Vol. 17 (7-8/90)
Wille, M. 1990: Wasserwerferzüge des GSK Nord zum Biwak in Holzmünden. S. 63-64 in: *ZBGS*, Vol. 17 (7-8/90)
Anonymus 1990: Anschlag auf Staatsekretär Hans Neusel. S. 7 in: *ZBGS*, Vol. 17 (9/90)

Lumack, Rolf 1990: Wir waren die ersten. Eindrücke eines Hundertschaftsführers vom ersten Berlin-Einsatz, den der Bundesgrenzschutz vom 1. bis 4. Oktober durchzuführen hatte. S. 10-11 in: *ZBGS*, Vol. 17 (11/90)

**1991**

Anonymus 1991: Die Rahmenbedingungen der Ausbildung für den geschlossenen Einsatz. S. 25-28 in: *ZBGS*, Vol. 18 (2/91)
Schneider 1991: GSK Küste übt den Schutz von Gefahrengut auf der Schiene. S. 36-38 in: *ZBGS*, Vol. 18 (2/91)
Lindner 1991: Erfahrungen aus Einsätzen zur Unterstützung der Landespolizei einer Großstadt. S. 7-9 in: *ZBGS*, Vol. 18 (3/91)
Tedsen, Bernd 1991: GSA Küste 3 zur Unterstützung der Ortspolizei Bremerhaven eingesetzt. S. 28-29 in: *ZBGS*, Vol. 18 (5/91)
Schreiber, Wolfgang 1991: Rede des Abteilungsleiters für Polizeiangelegenheiten im Bundesinnenministerium des Innern, MinDir Dr. Schreiber, zum 40jährigen Bestehen des Bundesgrenzschutzes am 20. Juni 1991 in Lübeck. S. 24-28 in: *ZBGS*, Vol. 18 (7-8/91)
Kropp 1991: Verurteilung wegen Widerstandes. S 23 in: *ZBGS*, Vol. 18 (9/91)
Scholz 1991: Gewalt in bundesdeutschen Fußballstadien. Polizeilicher Alltag, aber auch Gesellschaftsproblem. S. 13-15 in: *ZBGS*, Vol. 18 (12/91)

**1992**

Anonymus 1992: Rückblick auf vier Jahre Zugriffseinheit. S. 28-30 in: *ZBGS*, Vol. 19 (5/92)
Anonymus 1992: Abschlußbesichtigung bei der GSA Ost 2 in Ahrensfelde. S. 50-51 in: *ZBGS*, Vol. 19 (5/92)
Anonymus 1992: Berlin: BGS räumte besetztes Bahngleis. S. 48 in: *ZBGS*, Vol. 19 (5/92)

**1993**

Amler 1993: Schlechte Zeiten für Demonstrationsstraftäter: Zugriffseinheit in Dienst gestellt. S. 14 in: *ZBGS*, Vol. 20 (2/93)
Amler 1993: 1. Mai: Berliner Polizei und BGS gemeinsam im Einsatz. S. 2-3 in: *ZBGS*, Vol. 20 (7/93)
Amler 1993: Berlin: BGS räumte besetztes Gleis. S. 3 in: *ZBGS*, Vol. 20 (7/93)
Kluge, Dieter 1993: 5. Lehrgang für Zugführer des Wasserwerferzuges. S. 4 in: *ZBGS*, Vol. 20 (8/93)
Amler 1993: Terroranschläge gegen BGS an Ostgrenze. S. 30 in: *ZBGS*, Vol. 20 (11-12/93)

**Ab 1994**

Hoyer, Petra 1994: Neues Bundesgrenzschutzgesetz in Kraft getreten. S. 2-6 in: *ZBGS*, Vol. 21 (10-11/94)
Anonymus 1995: Bericht des Bundesministerium des Innern vom 11. Mai 1995 an den Bundestagsinnenausschuß 'Zur Situation des BGS' S. 2-4 in: *ZBGS*, Vol. 22 (5-6/95)
Froese, Kerstin/ Scholzen, Reinhard 1995: Schminke und Waffenöl. Frauen im Bundesgrenzschutz. S. 5-10 in: *ZBGS*, Vol. 22 (5-6/95)

## 7 *Deutsche Polizei*

**1989**

Anonymus 1989: 5000 gehen auf die Straße. S. 6 in: *DTP*, Vol. 38 (1/89)
Lutz, Herrmann 1989: Betrifft: 'Republikaner', DP 3/89. S. 27 in: *DTP*, Vol. 38 (4/89)
Olszewski, Horst (im Gespräch mit Adalbert Halt) 1989: Von der Würde des Menschen. Ein Gespräch mit Horst Olszewski. S. 4-8 in: *DTP*, Vol. 38 (5/89)
Lutz, Herrmann 1989: Analyse des Programms und die Schlußfolgerungen. S. 8-10 in: *DTP*, Vol. 38 (6/89)
Anonymus 1989: Am Ende der 80er: Szenen einer neuen Zeit. S. 4-5 in: *DTP*, Vol. 38 (11/89)

**1990**

Hamacher, Hans-Werner 1990: Vorschläge dürfen nicht ins Leere gehen. S. 19-20 in: *DTP*, Vol. 39 (5/90)
Meier-Welser, Conrad 1990: Polizeikultur/Titelgeschichte: Über den Kern in einer neuen Worthülse. S. 17-19 in: *DTP*, Vol. 39 (7/90)
Lutz, Herrmann 1990: Klüger geworden? S. 2 in: *DTP*, Vol. 39 (12/90)
Anonymus 1990: GdP verabschiedet Grundsatzprogramm. S. 4 in: *DTP*, Vol. 39 (12/90)

**1991**

Murck, Manfred 1991: Der Traum von der Graswurzelpolizei. S. 23-25 in: *DTP*, Vol. 40 (5/91)
Murck, Manfred 1991: Die Zustimmung zur 'neuen' Polizei wächst. S. 14-16 in: *DTP*, Vol. 40 (6/91)
Lutz, Herrmann (im Interview) 1991: Polizei vor Angriffen in Schutz genommen. S. 8 in: *DTP*, Vol. 40 (11/91)

**1992**

Ahlers, Horst-Udo 1992: Signal von München. S. 4 in: *DTP*, Vol. 41 (5/92)
Halt, Adalbert 1992: GdP landauf, landab im Streik. S. 6-7 in: *DTP*, Vol. 41 (6/92)
Anonymus 1992: Nachruf. Unbeirrt für eine bürgernahe Polizei. S. 12 in: *DTP*, Vol. 41 (7/92)
Ochs, Rudolf 1992: Kraftsprüche helfen der Polizei nicht. S. 3 in: *DTP*, Vol. 41 (8/92)

**1993**

Lutz, Herrmann 1993: Gesetze zügig anwenden. S. 4 in: *DTP*, Vol. 42 (1/93)
Rump, Heinz 1993: Zu lange zu milde gegen Rechts? S. 6-10 in: *DTP*, Vol. 42 (1/93)
Murck, Manfred 1993: Kriminalitätsangst. Wahn oder Wirklichkeit. S. 6-12 in: *DTP*, Vol. 42 (2/93)
Holecek, Rüdiger 1993: Bereitschaftspolizei. Unverzichtbar für die Sicherheit. S. 16-17 in: *DTP*, Vol. 42 (7/93)
Komorr, H.-Georg 1993: 'Gleichberechtigung für Deutsche'. S. 38 in: *DTP*, Vol. 42 (9/93)

**Ab 1994**

Anonymus 1995: Im achtzehnten Anlauf ein neues Leitbild. S. 3 in: *DTP*, Vol. 44 (12/95)

## 8 *Polizeispiegel*

**1989**

Lewald, Udo 1989: Bürgerprotest aus polizeilicher Sicht. S. 15-17 in: *PS*, Vol. 26 (1/89)
Welter, Gilbert 1989: Erosion im Rechtsbewußtsein. S. 47 in: *PS*, Vol. 26 (2/89)
Friederich, Herrmann-J. 1989: Polizeigewerkschaften - Republikaner. S. 106 in: *PS*, Vol. 26 (5/89)
Gregg, Benedikt-Martin 1989: Polizeitheorie - Polizeikultur. S. 147-148 in: *PS*, Vol. 26 (7-8/89)
Vogler, Gerhard 1989: Absurd! S. 152 in: *PS*, Vol. 26 (7-8/89)
Merklein, Thomas 1989: Mittendrin - die Polizei im Wandel der Politik. S. 207-208 in: *PS*, Vol. 26 (10/89)

**1990**

Friederich, Herrmann-J. 1990: Kampfansage. S. 193 in: *PS*, Vol. 26 (10/90)

**1991**

Thiemann, Harald 1991: Verhinderung von Gewalttätigkeiten bei Fußballveranstaltungen. S. 87-88 in: *PS*, Vol. 27 (4/91)

**1992**

Thiemann, Harald 1992: Wahlen. S. 100 in: *PS*, Vol. 28 (5/92)

Anonymus 1992: Eindrucksvolle Protestdemonstration. S. 100 in: *PS*, Vol. 28 (5/92)
Vogler, Gerhard 1992: Zweierlei Maß: Gewalt von Rechts - Gewalt von Links? S. 193 in: *PS*, Vol. 28 (10/92)
Gröble, Harald 1992: Lagebild 2000 - ein Diskussionbeitrag. S. 233-239 in: *PS*, Vol. 28 (11/92)
Friederich, Hermann-J. 1992: Rechtes Auge - grauer Star? S. 241 in: *PS*, Vol. 28 (12/92)
Thiemann, Harald/ Grimm, Paul 1992: Rechtsradikale Krawalle: Beifallspendende 'Zuschauer' müssen bestraft werden! S. 244-245 in: *PS*, Vol. 28 (12/92)

**1993**

Thiemann, Harald 1993: Kampf gegen Rechtsextremismus. Entschlossene Führung - Schutzkleidung - Gummigeschosse. S. 6 in: *PS*, Vol. 29 (1/93)

# Literaturverzeichnis


Adorno, Theordor W. 1969: Einleitungsvortrag zum 16. Deutschen Soziologentag. S. 12-26 in: Adorno, Theordor W. (Hg.) 1969: Verhandlungen des 16. Deutschen Soziologentages in Frankfurt. Spätkapitalismus oder Industriegesellschaft? Stuttgart: Enke

Agentur BILWET 1991: Bewegungslehre - Botschaften aus einer autonomen Wirklichkeit. Amsterdam/Berlin: Edition ID Amsterdam

Ahlheim, Klaus/ Heger, Bardo 1995: 'Fremdenfeindlichkeit und Polizei' als Thema politischer Bildung in der Aus- und Fortbildung der Polizei. Uni Essen September 1995 (Skript)

AJK (Arbeitskreis Junger Kriminologen: Brusten, Manfred/ Feest, Johannes/ Lautmann, Rüdiger) (Hg.) 1975: Die Polizei - eine Institution der öffentlichen Gewalt. Neuwied und Darmstadt: Luchterhand

AK II (Arbeitskreis II der Innenministerkonferenz) 1987: Polizeieinsätze bei Großdemonstrationen. Erfahrungen, Probleme, Folgerungen. Bericht des AK II vom 17. September 1987. ohne Ort (Skript)

Albrecht, Peter-Alexis/ Backes, Otto (Hg.) 1990: Verdeckte Gewalt. Plädoyers für eine 'Innere Abrüstung'. Frankfurt/Main: Suhrkamp

Albrecht, Peter-Alexis/ Backes, Otto 1990: Verdeckte Gewalt. Prolegomena zu den Plädoyers für 'Innere Sicherheit'. S. 7-30 in: Albrecht, Peter-Alexis/ Backes, Otto (Hg.) 1990: Verdeckte Gewalt. Plädoyers für eine 'Innere Abrüstung'. Frankfurt/Main: Suhrkamp

Alemann, Heine von 1977: Der Forschungsprozeß. Eine Einführung in die Praxis der empirischen Sozialforschung. Stuttgart: Teubner

Alpheis, Hannes 1992: Professionalisierung der Polizeiarbeit. Oder 'Befehl und Gehorsam' in einer modernen Polizei. S. 22-33 in: Brusten, Manfred (Hg.) 1992: Polizei-Politik. Streitfragen, kritische Analysen und Zukunftsperspektiven. *Kriminologisches Journal*. 4. Beiheft 1992. Weinheim: Juventa

Altmann, Rüdiger/Berndt, Günter 1992: Grundriß einer Führungslehre. Band 1: Grundlagen kooperativer Führung. Lübeck: Schmidt Römhild. 3. völlig überarbeitete Auflage (erstmals 1976 erschienen)

Altmann, Rüdiger/Berndt, Günter 1994: Grundriß einer Führungslehre. Band 2: Führen in der Organisation. Lübeck: Schmidt Römhild. 3. erweiterte und neu bearbeitete Auflage (erstmals 1978 erschienen)

Amft, Karl-Heinz 1976: Die Bedeutung der Polizeidienstvorschrift 'Führung und Einsatz der Polizei' (PDV 100). S. 216-218 in: *Polizei-Technik-Verkehr*, Vol. 22 (6/76)

Amnesty international 1995: Ausländer als Opfer. Polizeiliche Mißhandlungen in der Bundesrepublik Deutschland. London (Mai 1995)

Anonymus 1988: Abgebrannt. Eine Wiederaufbereitung des Widerstands gegen die WAA Wackersdorf 1981-88 aus autonomer Sicht. Berlin: Eigendruck im Selbstverlag

Anonymus 1990: Versuch einer kritischen Selbstdarstellung. S. 2-8 in: *Die Volkspolizei*, Vol. 53 (4/90)

Anonymus 1994: Kampf gegen Rechtsextremismus. S. 1 in: *Information der Polizei Schleswig-Holstein*, Vol. 14 (1/94)

Anonymus 1995: Speerspitze gegen Gewaltkriminalität. 20 Jahre Spezialeinsatzkommandos. S. 6-8 in: *Hessische Polizeirundschau*, Vol. 22 (1/95)

Anti-WAA-Büro et al. (Hg.) 1986: Gummigeschosse, Wasserwerfer, CS. Schnellabschaltung der Bürgerrechte. Die neuen Waffen der Polizei. Hamburg (Broschüre)

Appel, Roland/ Hummel, Dieter 1989: Demonstrationsstatistik - Die Legende vom Anwachsen gewalttätiger Demonstrationen. S. 48-53 in: *Bürgerrechte & Polizei (CILIP)*, Vol. 12, Heft 34 (3/89)

Arbeitsgruppe (Arbeitsgruppe künftige Laufbahngestaltung, Neuorganisation der Aus- und Fortbildung und der Bereitschaftspolizei NRW) 1994: Neuorganisation der Bereitschaftspolizei des Landes Nordrhein-Westfalen. Bericht. Düsseldorf, 27.06.1994 (Broschüre)

Arendt, Hannah 1970: Macht und Gewalt. München: Piper

Arnold, Buni/ Gottschalk, Ralf 1972: Die Polizei im historischen Entwicklungsprozeß der bürgerlichen Gesellschaft. S. 19-44 in: Autorenkollektiv 1972a: Aufstand der Ordnungshüter oder Was wird aus der Polizei? Reinbeck bei Hamburg: Rowohlt

Aschenbach, Günter/ Billmann-Mahecha/ Zitterbarth, Walter 1985: Kulturwissenschaftliche Aspekte qualitativer psychologischer Forschung. S. 25-44 in: Jüttemann, Gerd (Hg.) 1985: Qualitative Forschung in der Psychologie. Weinheim und Basel: Beltz

Augstein, Rudolf 1980: Der Sonnenstaat des Doktor Herold. S. 42-49 in: *Der Spiegel*, Vol. 34 (44/80)

Autorenkollektiv (Autorenkollektiv Polizei Hessen/ Universität Bremen) 1972a: Aufstand der Ordnungshüter oder Was wird aus der Polizei? Reinbeck bei Hamburg: Rowohlt

Autorenkollektiv (Autorenkollektiv unter der Leitung von P. Köhler) 1972b: Polizei der BRD. Polizei der Monopole. Berlin (DDR): Deutscher Militärverlag

Bachratz, Peter/ Baratz Morton S. 1977: Macht und Armut. Eine theoretisch-empirische Untersuchung. Frankfurt/Main: Suhrkamp

Baecker, Dirk 1996: Gewalt im System. S. 92-109 in: *Soziale Welt*, Vol. 47 (1/96)

Bahr, Günter/ Dautert, Ulrich 1992: Die Einheit von Taktik und Recht als sichtbarer Ausdruck der Rechtmäßigkeit polizeilicher Maßnahmen. S. 73-101 in: Polizei-Führungsakademie (Hg.) 1992b: Schlußbericht über die Arbeitstagung 'Führung und Einsatz, Aus- und Fortbildung der Bereitschaftspolizei und des Bundesgrenzschutzes' vom 25. bis 27. August 1992. Münster

Balistier, Thomas 1991: Straßenprotest in der Bundesrepublik Deutschland. Einige Entwicklungen, Besonderheiten und Novitäten in den Jahren 1979 bis 1983. S. 257-281 in: Warneken, Bernd Jürgen (Hg.) 1991: Massenmedium Strasse. Zur Kulturgeschichte der Demonstration. Frankfurt am Main: Campus

Barbelett, J.M. 1985: Power and Resistence. S. 531-548 in: *British Journal of Sociology*, Vol. 36 (85)

Beck, Ulrich 1986: Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne. Frankfurt/Main: Suhrkamp

Beck, Ulrich/ Bolte, Karl Martin/ Brater, Michael 1987: Der Berufsbegriff als Instrument soziologischer Analyse. S. 39-54 in: Bolte, Karl Martin (Hg.) 1987: Mensch, Arbeit und Betrieb. Beiträge zur Berufs- und Arbeitkräfteforschung. Weinheim: VHC Verlagsgesellschaft

Beck, Ulrich/ Brater, Michael/ Daheim, Hansjürgen 1980: Soziologie der Arbeit und der Berufe. Reinbeck bei Hamburg: Rowohlt

Behr, Rafael 1993: Polizei im gesellschaftlichen Umbruch. Holzkirchen: Felix (Reihe empirischer Polizeiforschung)

Beierl, Maximilian 1993: Der Münchner Wirtschaftsgipfel 1992 im Lichte strategisch-taktischer Betrachtungsweise. S. 87-103 in: Polizei-Führungsakademie (Hg.) 1993a: Schlußbericht über die Arbeitstagung 'Führung und Einsatz, Aus- und Fortbildung der Bereitschaftspolizei und des Bundesgrenzschutzes' vom 27. bis 29. April 1993. Münster

Bemmann, Günter 1987: Staatsschutz und Demonstrationsrecht. S. 29-37 in: Bemmann, Günter/ Naoledakis, Ioannis (Hg.) 1987: Der strafrechtliche Schutz des Staates. Darmstadt/Neuwied: Luchterhand

Benhabib, Seyla 1991: Modelle des öffentlichen Raums: Hannah Arendt, die liberale Tradition und Jürgen Habermas. S. 147-165 in: *Soziale Welt*, Vol. 42 (2/91)

Benjamin, Walter 1977: Zur Kritik der Gewalt. S. 179-203 in: Benjamin, Walter 1977: Gesammelte Schriften. Band II 1. Frankfurt/Main: Suhrkamp

Benke, Michael/ Utz, Richard 1989: Hools, Kutten, Novizen und Veteranen: Zur Soziologie gewalttätiger Ausschreitungen von Fußballfans. S. 85-100 in: *Kriminologisches Journal*, Vol. 21 (2/89)

Berger, Peter L./ Luckmann, Thomas 1980: Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit. Frankfurt/Main: Fischer

Bergmann, Werner/ Erb, Rainer 1994: Kaderparteien, Bewegung, Szene, kollektive Episode oder was? Probleme der soziologischen Kategorisierung des modernen Rechtsextremismus. S. 26-34 in: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, Vol. 7 (4/94)

Beste, Hubert/ Wagner, Hartmut 1991: Strafrecht, gesellschaftliche Sicherheit und demokratische Teilhabe. S. 24-40 in: Kreissl, Reinhard (Hg.) 1991: Politisches Strafrecht und politische Kriminalität. *Kriminologisches Journal*. 3. Beiheft. Weinheim und München: Juventa

Birn, Ruth Bettina 1986: Die Höheren SS- und Polizeiführer. Himmlers Vertreter im Reich und in den besetzten Gebieten. Düsseldorf: Droste

Bittner, Egon 1970: The Functions of the Police in Modern Society. Rockville Maryland: National Institute of Mental Heath

Blanke, Thomas/ Sterzel, Dieter 1981: Demonstrationsfreiheit. Geschichte und demokratische Funktion. S. 347-369 in: *Kritische Justiz*, Vol. 14 (4/81)

Blattert, Barbara/Ohlemacher, Thomas 1991: Zum Verhältnis von Republikanern und antifaschistischen Gruppen in West-Berlin: Dynamik, wechselseitige Wahrnehmungen und Medienresonanz. S. 63-74 in: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, Vol. 4 (2/91)

Blessmann, Carl-Heinz 1986: Der Inspekteur der Bereitschaftspolizei der Länder. Funktionen und Aufgaben. S. 1-3 in: *Polizei-Verkehr-Technik*, Vol. 31 (1/86)

Bock, Marlene 1992: Das halbstrukturierte Tiefeninterview. S. 90-109 in: Hoffmeyer-Zlotnik, Jürgen H.P. (Hg.) 1992: Analyse verbaler Daten. Über den Umgang mit qualitativen Daten. Opladen: Westdeutscher Verlag

Böhlke, Jürgen 1971: Schutzpolizei und Demonstrationen. S. 9-25 in: Polizei-Institut Hiltrup 1971: Polizei und Demonstationen. Schlußbericht über das Seminar für leitende Polizeibeamte vom 29. März bis 2. April 1971. Hiltrup

Boldt, Hans 1992: Geschichte der Polizei in Deutschland. S. 1-39 in: Denninger, Erhard/ Lisken, Hans (Hg.) 1992: Handbuch des Polizeirechts. München: Beck
Boldt, Hans 1993: Polizei und Rechtsstaat: Das 'Kreuzbergurteil' des Preußischen Oberverwaltungsgerichts in seiner rechtshistorischen Bedeutung. S. 94-101 in: Polizeipräsident Dr. Hans Lisken (Hg.) 1993: Polizei in Düsseldorf '92. Düsseldorf (Broschüre)
Bolle, B./ Bruns, D./ Larking, G.B./ Schrammer, F. 1977: Mit Samthandschuh und Eisenfaust. Polizei und Polizisten in der BRD. Hamburg: Association
Bornewasser, Manfred/ Eckert, Roland 1995: Abschlußbericht zum Projekt 'Polizei und Fremde. Belastungen und Gefährdungen von Polizeibeamtinnen und -beamten im alltäglichen Umgang mit Fremden'. Münster/Trier, Juli 1995
Bossong, Horst 1983: Therapeut oder Informant? Der Konflikt zwischen Sozialarbeit und Polizei. S. 26-34 in: *Bürgerrechte & Polizei (CILIP)*, Vol. 6, Heft 16 (3/83)
Brand, Enno 1988: Staatsgewalt: Politische Unterdrückung und Innere Sicherheit in der Bundesrepublik. Göttingen: Verlag die Werkstatt
Brand, Karl-Werner/ Büsser, Detlef/ Rucht Dieter 1986: Aufbruch in eine andere Gesellschaft. Neue soziale Bewegungen in der Bundesrepublik. Aktualisierte Neuausgabe. Frankfurt/Main: Campus
Bredthauer, Rüdiger 1993: Probleme des Lagebildes und der Maßnahmenplanung rechtsextremistischer und fremdenfeindlicher Gewalt - Aktuelle Herausforderungen im Lagebild fremdenfeindlicher Gewalt - speziell bei diffus rechtsorientierten Gruppierungen und Cliquen. S. 49-76 in: Polizei-Führungsakademie (Hg.) 1993a: Schlußbericht über die Arbeitstagung 'Führung und Einsatz, Aus- und Fortbildung der Bereitschaftspolizei und des Bundesgrenzschutzes' vom 27. bis 29. April 1993. Münster
Breuer, Stefan 1979: Die Antiquiertheit des Leviathan. S. 265-274 in: *Leviathan*, Vol. 7, Heft 2
Breuer, Stefan 1988: Max Webers Herrschaftssoziologie. S. 315-327 in: *Zeitschrift für Soziologie*, Vol. 17 (5/88)
Breuer, Stefan 1990: Rationale Herrschaft. Zu einer Kategorie Max Webers. S. 4-32 in: *Politische Vierteljahrensschrift*, Vol. 31 (1/90)
Brink, Josef/ Keller Rainer 1983: Politische Freiheit und strafrechtlicher Gewaltbegriff. S. 107-126 in: *Kritische Justiz*, Vol. 16 (2/83)
Brumlik, Micha 1989: Autonome: Gewaltbereitschaft als verbindendes Lebensgefühl. S. 175-189 in: Heitmeyer, Wilhelm/ Möller, Kurt/ Sünker, Heinz (Hg.) 1989: Jugend - Staat - Gewalt. Politische Sozialisation von Jugendlichen, Jugendpolitik und politische Bildung. Weinheim und München: Juventa
Brusten, Manfred 1971: Deteminanten selektiver Sanktionierung durch die Polizei. S. 31-70 in: Feest, Johannes/ Lautmann, Rüdiger (Hg.) 1971: Die Polizei. Soziologische Studien und Forschungsberichte. Opladen: Westdeutscher Verlag
Brusten, Manfred 1975: Polizeisoziologie und gesellschaftliche Praxis. S. 13-39 in: AJK (Hg.) 1975: Die Polizei - eine Institution der öffentlichen Gewalt. Neuwied und Darmstadt: Luchterhand
Brusten, Manfred 1985: Eine 'politisch neutrale' Polizei? Ergebnisse einer empirischen Untersuchung zum politischen Bewußtsein von Polizeibeamten. S. 203-219 in: *Kriminologisches Journal*, Vol. 17 (3/85)
Bull, Hans Peter 1984: Politik der 'inneren Sicherheit' vor einem mißtrauisch gewordenen Publikum. S. 155-175 in: *Leviathan*, Vol. 12 (2/84)
Bülow, Wolfgang 1994: Neuorganisation der Polizei: Mehr Sicherheit und Bürgernähe. S. 118-126 in: Polizeipräsident Dr. Hans Lisken (Hg.) 1994: Polizei in Düsseldorf '93. Düsseldorf (Broschüre)
Bundesinnenministerium 1987: Der Bundesgrenzschutz - Die Polizei des Bundes. Bonn (Broschüre)
Bundeskriminalamt (Hg.) 1995: Polizeiliche Kriminalstatistik Bundesrepublik Deutschland. Berichtsjahr 1994. Wiesbaden
Burfeind, Thees 1993: Polizeiliche Maßnahmen gegen gewalttätige Demonstranten. Göttingen (Dissertation)
*Bürgerrechte & Polizei (CILIP)*, Vol. 14, Heft 38 (1/91): Schwerpunkt: Polizeilicher Neubeginn in den Ländern der ehemaligen DDR
*Bürgerrechte & Polizei (CILIP)*, Vol. 15, Heft 42 (2/92): Schwerpunkt: Polizeilicher Staatsschutz
*Bürgerrechte & Polizei (CILIP)*, Vol. 15, Heft 43 (3/92): Schwerpunkt: Private Sicherheitsdienste
*Bürgerrechte & Polizei (CILIP)*, Vol. 16, Heft 44 (1/93): Schwerpunkt: Rechtsextremismus, Rassismus und polizeiliche Reaktion
*Bürgerrechte & Polizei (CILIP)*, Vol. 16, Heft 46 (3/93): Schwerpunkt: Rekrutierung und Ausbildung bei der Polizei
*Bürgerrechte & Polizei (CILIP)*, Vol. 18, Heft 52 (3/95): Schwerpunkt: Parlamentarische Kontrolle von Polizei und Geheimdiensten
Busch, Heiner 1989: Die Bürgerinitiative in der Lederjacke. S. 62-67 in: *Vorgänge*, Vol. 28, Heft 101 (5/89)

Busch, Heiner 1991a: Das Polizeiaufgabengesetz der DDR. S. 12-16 in: *Bürgerrechte & Polizei (CILIP)*, Vol. 14, Heft 38 (1/91)
Busch, Heiner 1991b: Die Debatte um Organisierte Kriminalität in der BRD. S. 6-16 in: *Bürgerrechte & Polizei (CILIP)*, Vol. 14, Heft 39 (2/91)
Busch, Heiner 1991c: Geheimdienstgesetze. Niederlage für die Bürgerrechte und Spott auf den Datenschutz. S. 75-87 in: *Bürgerrechte & Polizei (CILIP)*, Vol. 14, Heft 38 (1/91)
Busch, Heiner 1994: Horchposten Bundesgrenzschutz - Legalisierung einer jahrelangen Praxis. S. 25-26 in: *Bürgerrechte & Polizei (CILIP)*, Vol. 17, Heft 47 (1/94)
Busch, Heiner 1995a: Der Verein 'Bürger beobachten die Polizei' e.V. S. 37-41 in: *Bürgerrechte & Polizei (CILIP)*, Vol. 18, Heft 50 (1/95)
Busch, Heiner 1995b: Grenzenlose Polizei? Neue Grenzen und polizeiliche Zusammenarbeit in Europa. Münster: Westfälisches Dampfboot
Busch, Heiner/ Funk, Albrecht/ Kauß, Udo/ Narr, Wolf-Dieter/ Werkentin, Falco 1985: Die Polizei in der Bundesrepublik. Frankfurt/Main: Campus
Busch, Heiner/ Funk, Albrecht/ Narr, Wolf-Dieter/ Werkentin, Falco (CILIP) 1990: 'Nicht dem Staate, sondern dem Bürger dienen'. Für eine bürgernahe Polizei. Herausgegeben von der Alternative Liste. Berlin (Broschüre)
Busch, Heiner/ Werkentin, Falco 1984: Linke Bilder vom Leviathan: Kurz vor neunzehnhundertvierundachtzig. S. 19-40 in: *Argument*-Sonderband, Vol. 26, Nr. 105/1984
Butterwegge, Christoph 1993: Rechtsextremismus als neue soziale Bewegung? S. 17-24 in: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, Vol. 6 (3-4/93)
Butterwegge, Christoph 1994: Mordanschläge als Jugendprotest - Neonazis als Protestbewegung? Zur Kritik an einem Deutungsmuster der Rechtsextremismusforschung. S. 35-41 in: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, Vol. 7 (4/94)

Canetti, Elias 1980: Masse und Macht. Frankfurt/Main: Fischer (erstmals 1960 erschienen)
CILIP 1981a: Berlin, Zürich, Amsterdam - Politik, Protest und Polizei. Eine vergleichende Untersuchung. S. 2-156 in: *Bürgerrechte & Polizei (CILIP)*, Vol. 4, Heft 9/10 (2-3/81)
CILIP 1981b: Alle Vorwürfe widerlegt? Statistiken und Strafverfahren gegen Polizeibeamte in Berlin. S. 158-163 in: *Bürgerrechte & Polizei (CILIP)*, Vol. 4, Heft 9/10 (2-3/81)
CILIP 1982a: Ausrüstung der Polizei mit CS-Gas. Eine Übersicht. S. 53-58 in: *Bürgerrechte & Polizei (CILIP)*, Vol. 5, Heft 12 (2/82)
CILIP 1982b: Die hilflose Polizeikritik. Eine Auseinandersetzung mit polizeikritischer Literatur der letzten Jahre. S. 4-36 in: *Bürgerrechte & Polizei (CILIP)*, Vol. 5, Heft 13 (3/82)
CILIP 1983a: Uferlose Gewalt: Zur polizeilichen Diskussion über zivilen Ungehorsam und Blockaden. S. 54-62 in: *Bürgerrechte & Polizei (CILIP)*, Vol. 6, Heft 14 (1/83)
CILIP 1983b: Verhütung des Mißbrauchs oder Beschneidung der Demonstrationsfreiheit? S. 3-10 in: *Bürgerrechte & Polizei (CILIP)*, Vol. 6, Heft 14 (1/83)
CILIP 1986a: Demokratiepostulat und polizeiliche Wirklichkeits- und Aufgabenbewahrung - die Polizeidienstvorschrift 100. S. 28-36 in: *Bürgerrechte & Polizei (CILIP)*, Vol. 9, Heft 24 (2/86)
CILIP 1986b: Eine 'alternative' Polizei? - Alternativen zur Polizei. S. 5-25 in: *Bürgerrechte & Polizei (CILIP)*, Vol. 9, Heft 25 (3/86)
CILIP 1988: EbLT: Ein 'Spezialbataillon der Berliner Verwaltung'. S. 10-29 in: *Bürgerrechte & Polizei (CILIP)*, Vol. 11, Heft 30 (2/88)
CILIP 1989a: 'Republikaner' - Partei der Polizisten? S. 70-76 in: *Bürgerrechte & Polizei (CILIP)*, Vol. 12, Heft 33 (2/89)
CILIP 1989b: Vereint gegen Bürgerprotest. S. 4-10 in: *Bürgerrechte & Polizei (CILIP)*, Vol. 12, Heft 34 (3/89)
CILIP 1990: Das Ende der Volkspolizei. Chronologie eines Verfalls. S. 7-17 in: *Bürgerrechte & Polizei (CILIP)*, Vol. 13, Heft 37 (3/90)
Corbin, Juliet/ Strauss, Anselm 1990: Grounded Theory Research: Procedures, Canons and Evaluative Criteria. S. 418-427 in: *Zeitschrift für Soziologie*, Vol. 19 (6/90)

Dean, John P./ Whyte, William Foote, 1979: 'How do you know if the informant is telling the truth?' S. 179-188 in: Bynner, John/ Stribley, Kerth M. (Hg.) 1979: Social Research: Principles and Procedures. London: Longman
Della Porta, Donatella 1993a: Police Knowledge and Public Order. Research Proposal for 1994 (Draft). European University Institute. June 1993
Della Porta, Donatella 1993b: Social Movements and the State. First Thougts from a Research on the Policing of Protest. Revised version of a paper presented at the conference: "European/American Perspectives on Social Movements". Washington D.C. August 13-15 1992
Della Porta, Donatella 1998: Police Knowledge and Public Order: Some Reflections on the Italian Case. In: Della Porta, Donatella/ Reiter, Herbert (Hg.) 1998: Policing Protest. The Control of

Public Demonstrations in Contempory Democracies. Minneapolis: University of Minnesota Press (erscheint demnächst)
Della Porta, Donatella/ Reiter, Herbert (Hg.) 1998: Policing Protest. The Control of Public Demonstrations in Contempory Democracies. Minneapolis: University of Minnesota Press (erscheint demnächst)
Denninger, Erhard 1968: Polizei in der freiheitlichen Demokratie. Berlin: Alfred Melzner
Denninger, Erhard 1970: Polizei und demokratische Politik. S. 145-152 in: *Juristenzeitung*, Vol. 25 (5-6/70)
Denninger, Erhard 1978a: Demonstrationsfreiheit und Polizeigewalt. S. 127-142 in: Denninger, Erhard/ Lüderssen, Klaus 1978a: Polizei und Strafprozeß im demokratischen Rechtsstaat. Frankfurt/Main: Suhrkamp
Denninger, Erhard 1978b: Polizei in der freiheitlichen Demokratie. S. 102-126 in: Denninger, Erhard/ Lüderssen, Klaus 1978a: Polizei und Strafprozeß im demokratischen Rechtsstaat. Frankfurt/Main: Suhrkamp
Denninger, Erhard 1978c: Polizei und demokratische Politik. S. 143-167 in: Denninger, Erhard/ Lüderssen, Klaus 1978a: Polizei und Strafprozeß im demokratischen Rechtsstaat. Frankfurt/Main: Suhrkamp
Denninger, Erhard 1988: Der Präventions-Staat. S. 1-15 in: *Kritische Justiz*, Vol. 21 (1/88)
Denninger, Erhard 1992: Polizeiaufgaben. S. 105-186 in: Denninger, Erhard/ Lisken, Hans (Hg.) 1992: Handbuch des Polizeirechts. München: Beck
Denninger, Erhard/ Lisken, Hans (Hg.) 1992: Handbuch des Polizeirechts. München: Beck
Denninger, Erhard/ Lüderssen, Klaus 1978a: Polizei und Strafprozeß im demokratischen Rechtsstaat. Frankfurt/Main: Suhrkamp
Denninger, Erhard/ Lüderssen, Klaus 1978b: Einleitung. S.7-66 in: Denninger, Erhard/ Lüderssen, Klaus 1978a: Polizei und Strafprozeß im demokratischen Rechtsstaat. Frankfurt/Main: Suhrkamp
Diederichs, Otto 1991a: Fragebögen und Personalkommission. S. 22-27 in: *Bürgerrechte & Polizei (CILIP)*, Vol. 14, Heft 38 (1/91)
Diederichs, Otto 1991b: Stand des Polizeiaufbaus in den neuen Ländern. S. 17-21 in: *Bürgerrechte & Polizei (CILIP)*, Vol. 14, Heft 38 (1/91)
Diederichs, Otto 1993a: Das Polizeidebakel von Rostock. S. 6-15 in: *Bürgerrechte & Polizei (CILIP)*, Vol. 16, Heft 44 (1/93)
Diederichs, Otto 1993b: Sonderkommission Rechtsextremismus. S. 59-65 in: *Bürgerrechte & Polizei (CILIP)*, Vol. 16, Heft 44 (1/93)
Diederichs, Otto 1994a: BGS-Einsätze unter internationalem Kommando. Ein 'einmaliger Vorgang' wird zur Gewohnheit. S. 36-41 in: *Bürgerrechte & Polizei (CILIP)*, Vol. 17, Heft 47 (1/94)
Diederichs, Otto 1994b: Die 'Grenzschutzgruppe 9' (GSG 9). Keine Truppe für den Polizeidienst. S. 47-52 in: *Bürgerrechte & Polizei (CILIP)*, Vol. 17, Heft 47 (1/94)
Diederichs, Otto 1994c: In welcher Verfassung ist der BGS? - Streiflichter aus der Truppe. S. 30-35 in: *Bürgerrechte & Polizei (CILIP)*, Vol. 17, Heft 47 (1/94)
Diederichs, Otto 1995: Rassistische Krawallnächte. S. 7-20 in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP/ Diederichs, Otto 1995: Hilfe, Polizei. Berlin: Elefanten Press
Diederichs, Otto/ Meyer, Tim 1989: Mai-Randale in Berlin-Kreuzberg. S. 32-48 in: *Bürgerrechte & Polizei (CILIP)*, Vol. 12, Heft 33 (2/89)
Diedrich, Torsten 1996: Die kasernierte Volkspolizei und der 17. Juni 1953. Zum Polizeieinsatz gegen Demonstrierende. S. 231- 290 in: Nitschke, Peter (Hg.) 1996: Die deutsche Polizei und ihre Geschichte. Beiträge zu einem distanzierten Verhältnis. Hilden: Verlag Deutsche Polizeiliteratur
Dierske Ludwig 1967: Der Bundesgrenzschutz - geschichtliche Darstellung seiner Aufgaben und Entwicklung von der Aufstellung bis zum 31. März 1963. Regensburg: Walhalla und Praetoria
Dietel, Alfred/ Gintzel, Kurt 1980: Die Polizei - Ausdruck staatlicher Macht. S. 59-103 in: Gewerkschaft der Polizei (Hg.) 1980: Die Deutsche Polizei - Ihre Geschichte, ihre Gewerkschaft. Daten, Fakten, Meinungen. Hilden: Verlagsanstalt Deutsche Polizei
Dietel, Alfred/ Gintzel, Kurt/ Kniesel, Michael 1994: Demonstrations- und Versammlungsfreiheit. Köln: Heymanns. 11. Auflage
Dippoldsmann, Peter 1986: Bürokratische Herrschaftsinstrumente in der Bundesrepublik und im deutschen Faschismus - ein Vergleich. S. 163-191 in: Kutscha, Martin/ Paech, Norman (Hg.) 1986: Totalerfassung. 'Sicherheitsgesetze', Volkszählung, neuer Personalausweis, Möglichkeiten zur Gegenwehr. Köln: Pahl-Rugenstein
Doerdelmann, Bernhard (Hg.) 1968: Die Polizei und die Deutschen. München: Delp
Drews, Bill/ Wacke, Wolfgang/ Vogel, Klaus/ Martens, Wolfgang 1975: Gefahrenabwehr. Allgemeines Polizeirecht (Ordnungsrecht) des Bundes und der Länder. Köln: Heymanns. 8. Auflage

Drews, Bill/ Wacke, Wolfgang/ Vogel, Klaus/ Martens, Wolfgang 1986: Gefahrenabwehr. Allgemeines Polizeirecht (Ordnungsrecht) des Bundes und der Länder. Köln: Heymanns. 9. Auflage

Durkheim, Emile 1976: Die Regeln der soziologischen Methode. Darmstadt: Luchterhand (herausgegeben von René König). 5. Auflage

Ebermann, Thomas/ Trampert, Rainer 1995: Freunde und Helfershelfer. S. 40-45 in: *Rolling Stone* (4/95)

Eckert, Roland 1993: Gesellschaft und Gewalt - ein Aufriß. S. 358-374 in: *Soziale Welt*, Vol. 44 (3/93)

Eckert, Roland/ Kaase, Max/ Neidhardt, Friedhelm/ Willems, Helmut 1990: Ursachen, Prävention und Kontrolle von Gewalt aus soziologischer Sicht. Gutachten der Unterkommission II. S. 295-414 in: Schwind, Hans-Dieter/ Baumann, Jürgen (Hg.) 1990: Ursachen, Prävention und Kontrolle von Gewalt. Analysen und Vorschläge der Unabhängigen Regierungskommission zur Verhinderung und Bekämpfung von Gewalt (Gewaltkommission). Band II. Erstgutachten der Unterkommissionen. Berlin: Dunker & Humblot

Ehrig, Hans-Joachim 1994: Rassistische Polizeiübergriffe in Berlin. S. 71-76 in: *Bürgerrechte & Polizei (CILIP)*, Vol. 17, Heft 47 (1/94)

Elias, Norbert 1976: Über den Prozeß der Zivilisation. Band 2. Frankfurt/Main: Suhrkamp

Elias, Norbert 1981: Zivilisation und Gewalt. S. 98-122 in: Matthes, Joachim (Hg.) 1981: Lebenswelt und soziale Probleme. Verhandlungen des 20. Deutscher Soziologentag zu Bremen 1980. Frankfurt/Main

Elle, Otto 1954: Polizeiterror über Westdeutschland. Leipzig/Jena: Urania

Elle, Otto 1958: Zur Entwicklung der allgemeinen polizeilichen Aufgaben und Befugnisse. Berlin/Ost: Verlag des Ministeriums des Innern

Endruweit, Günter 1979: Struktur und Wandel der Polizei. Organisation- und berufssoziologische Untersuchung über die Polizei in der Bundesrepublik Deutschland und in den USA (Soziologische Schriften Band 29). Berlin: Dunker & Humblot

Engelhardt, Jürgen Baron von 1994: 40 Jahre Polizeibeirat: Brücke zwischen Bürger und Polizei. S. 38 in: Polizeipräsident Dr. Hans Lisken (Hg.) 1994: Polizei in Düsseldorf '93. Düsseldorf (Broschüre)

Enzensberger, Hans Magnus 1979: Unentwegter Versuch, einem New Yorker Publikum die Geheimnisse der deutschen Demokratie zu erklären. S. 1-14 in: *Kursbuch*, Heft 56 (Juni 1979)

Erikson, Kai T. 1978: Die widerspenstigen Puritaner. Zur Soziologie des abweichenden Verhaltens. Stuttgart: Klett-Cotta

Fairchild, Erika S. 1988: German Police: Ideals and Reality in the Post-War Years. Springfield: Ill. Charles C. Thomas

Farin, Klaus/ Seidel-Pielen, Eberhard 1991: Krieg in den Städten. Jugendgangs in Deutschland. Berlin: Rotbuch

Farin, Klaus/ Seidel-Pielen, Eberhard 1993: Skinheads. München: C.H. Beck

Feest, Johannes/ Blankenburg, Erhard 1972: Die Definitionsmacht der Polizei. Strategien der Strafverfolgung und soziale Selektion. Opladen: Westdeutscher Verlag

Felber, Dieter 1992: Bedeutung geschlossener Einheiten und Verbände im Sicherheitsgefüge der Bundesrepublik Deutschland; Statement aus der Sicht des Bundesgrenzschutzes. S. 183-187 in: Polizei-Führungsakademie (Hg.) 1992a: Schlußbericht über die Arbeitstagung 'Führung und Einsatz, Aus- und Fortbildung der Bereitschaftspolizei und des Bundesgrenzschutzes' vom 13. bis 15. Mai 1992. Münster

Feltes, Thomas 1988: Polizeiliches Alltagshandeln. Konsequenzen für eine 'neue Polizei' aus einer Analyse von Notrufen und Funkstreifeneinsatzanlässen in der Bundesrepublik Deutschland. S. 125-156 in: Kaiser, Günther/ Kury, Helmut/ Albrecht, Hans-Jörg (Hg.) 1988: Kriminologische Forschung in den 80er Jahren aus der Bundesrepublik Deutschland. Projektberichte aus der Bundesrepublik Deutschland. 1. Halbband. Freiburg: Eigenverlag Max-Planck-Institut

Feltes, Thomas 1990: Einstellung von Polizeibeamten zu gesellschafts- und kriminalpolitischen Problemen in Deutschland. Ergebnisse einer Befragung. S. 198-214 in: Feltes, Thomas/ Rebscher, Erich (Hg.) 1990: Polizei und Bevölkerung. Beiträge zum Verhältnis zwischen Polizei und Bevölkerung und zur gemeindebezogenen Polizeiarbeit ('Community Policing'). Holzkirchen: Felix (Reihe empirischer Polizeiforschung)

Fenzl, Wilhelm 1986: Polizeieinsätze an der WAA/Wackersdorf (WAW). S. 35-43 in: Polizei-Führungsakademie (Hg.) 1986: Schlußbericht über die Arbeitstagung 'Polizeieinsätze an der WAA Wackersdorf sowie am 7.6.86 am KKW Brokdorf und am 8.6.1986 in Hamburg' vom 26. bis 27. Juni 1986. Münster

Ferstl, Lothar/ Hetzel, Harald 1989: Für mich ist das Alltag. Innenansichten der Polizei. Bonn: J.H.W. Dietz Nachfolger

Fiedler, Harald 1993: Lebenswelt Bereitschaftspolizei. Zur Situation von jugendlichen Beamtinnen und Beamten während der Ausbildung. S. 123-153 in: Polizei-Führungsakademie (Hg.) 1993b: Schlußbericht über die Arbeitstagung 'Führung und Einsatz, Aus- und Fortbildung der Bereitschaftspolizei und des Bundesgrenzschutzes' vom 6. bis 8. Juli 1983. Münster

Fijnaut, Cyrille 1980: Die 'politische' Funktion der Polizei. S. 301-309 in: *Kriminologisches Journal*, Vol. 12 (4/80)

Fillieule, Olivies/Jobard, Fabien 1998: The Policing of Protest in France. Towards a Model of Protest Policing. In: Della Porta, Donatella/ Reiter, Herbert (Hg.) 1998: Policing Protest. The Control of Public Demonstrations in Contempory Democracies. Minneapolis: University of Minnesota Press (erscheint demnächst)

Fischer-Kowalsky, Marina/ Leitner, Fritz/ Steinert, Heinz 1975: Statusprobleme zwischen Polizei und Bevölkerung und ihre Bewältigung in der Produktion einer unteren Unterschicht. S. 99-112 in: AJK (Hg.) 1975: Die Polizei - eine Institution der öffentlichen Gewalt. Neuwied und Darmstadt: Luchterhand

Floerecke, Peter 1988: Staatliche Normsetzung als Politik auf unterschiedlichen 'Bühnen'. Empirische Ergebnisse zur Genese des Demonstrationsstrafrechts seit 1970. S. 3-22 in: Kaiser, Günther/ Kury, Helmut/ Albrecht, Hans-Jörg (Hg.) 1988: Kriminologische Forschung in den 80er Jahren aus der Bundesrepublik Deutschland. Projektberichte aus der Bundesrepublik Deutschland. 1. Halbband. Freiburg: Eigenverlag Max-Planck-Institut

Foucault, Michel 1976: Überwachen und Strafen. Frankfurt/Main: Suhrkamp

Foucault, Michel 1977: Der Wille zum Wissen. Sexualität und Wahrheit. Band 1. Frankfurt/Main: Suhrkamp

Foucault, Michel 1994: Das Subjekt und die Macht. S. 241-261 in: Dreyfus, Hubert L./ Rabinow, Paul 1994: Michel Foucault. Jenseits von Strukturalismus und Hermeneutik. Weinheim: Beltz Athenäum. 2. Auflage

Frank, Götz 1989: Das Gewaltmonopol des Staates und das Versammlungsrecht. S. 37-51 in: Stein, Eckehart/ Faber, Heiko (Hg.) 1989: Auf einem Dritten Weg. Festschrift für Helmut Ridder zum siebzigsten Geburtstag. Neuwied und Darmstadt: Luchterhand

Frankenberg, Günter 1981: Demonstrationsfreiheit - eine verfassungsrechtliche Skizze. S. 370-383 in: *Kritische Justiz*, Vol. 14 (4/81)

Frankenberg, Günter 1991: Der zivile Ungehorsam auf dem Rechtsweg. S. 524-538 in: Roth, Roland/ Rucht, Dieter (Hg.) 1991: Neue soziale Bewegungen in der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt/Main: Campus. 2. überarbeitete und erweiterte Auflage

Funk, Albrecht 1983: Polizeiliche Strategie und politische Funktion des staatlichen Gewalteinsatzes der Polizei bei Demonstrationen. S. 283-302 in: *Demokratie und Recht*, Vol. 11 (3/83)

Funk, Albrecht 1986: Polizei und Rechtsstaat. Die Entwicklung des staatlichen Gewaltmonopols in Preußen 1848-1914. Frankfurt/Main: Campus

Funk, Albrecht 1990: Polizeiforschung in der Bundesrepublik. Versuch einer Bilanz. S. 105-121 in: *Kriminologisches Journal*, Vol. 22 (2/90)

Funk, Albrecht 1991a: 'Innere Sicherheit': Symbolische Politik und exekutive Praxis. S. 367-385 in: Blanke, Bernhard/ Wollmann, Hellmut (Hg.) 1991: Die alte Bundesrepublik: Kontinuität und Wandel. 40 Jahre Bundesrepublik. Sonderheft 12 des *Leviathan*. Opladen: Westdeutscher Verlag

Funk, Albrecht 1991b: Polizei, politischer Protest und soziale Bewegungen. S. 9-26 in: Verein zur Gründung und Förderung eines Instituts für Bürgerrechte & öffentliche Sicherheit e.V. (Hg.) (erarbeitet von Manfred Walter und Kea Tielemann) 1991: Neue Soziale Bewegungen und Polizei - eine Bibliograhie. Berlin: CILIP

Funk, Albrecht 1993a: Interdisziplinarität als Problemverschiebung: Das Gutachten der unabhängigen Regierungskommission zur Verhinderung und Bekämpfung von Gewalt. S. 181-191 in: Frehsee, Detlev/ Löschper, Gabi/ Schumann, Karl (Hg.) 1993: Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie XV. Band 15. Opladen: Westdeutscher Verlag

Funk, Albrecht 1993b: Rassismus: Kein Thema für die deutsche Polizei? S. 34-40 in: *Bürgerrechte & Polizei (CILIP)*, Vol. 16, Heft 44 (1/93)

Funk, Albrecht/ Haupt, Heinz-Gerhard/ Narr, Wolf-Dieter/ Werkentin, Falco 1984: Verrechtlichung und Verdrängung. Die Bürokratie und ihre Klientel. Opladen: Westdeutscher Verlag

Funk, Albrecht/ Haupt, Heinz-Gerhard/ Narr, Wolf-Dieter/ Werkentin, Falco 1977: Das Monopol physischer Gewalt und der liberale Rechtsstaat. Zum Politikum der polizeilichen Gewalt in der Bundesrepublik Deutschland. Berlin: Arbeitspapiere aus dem Berliner Projektverbund der Berghof-Stiftung für Konfliktforschung (Projektantrag)

Funk, Albrecht/ Kauß, Udo/ Zabern, Thomas von 1980: Die Ansätze zu einer neuen Polizei - Vergleich der Polizeientwicklung in England/ Wales, Frankreich und der Bundesrepublik

Deutschland. S. 16-90 in: Blankenburg, Erhard (Hg.) 1980: Politik der Inneren Sicherheit. Frankfurt/Main: Suhrkamp
Funk, Albrecht/ Werkentin, Falko 1977: In Richtung einer neuen Analyse der Polizei in Westeuropa. Berlin: Arbeitspapiere aus dem Berliner Projektverbund der Berghof-Stiftung für Konfliktforschung
Funke, Hajo 1993: Brandstifter. Deutschland zwischen Demokratie und völkischen Nationalismus. Göttingen: Lamuv

Galtung, Johann 1975: Gewalt, Frieden, Friedensforschung. S. 7-36 in: Galtung, Johann 1975: Strukturelle Gewalt. Reinbeck bei Hamburg: Rowohlt
Garfinkel, Harold 1974: Bedingungen für den Erfolg von Degraduierungsritualen. S. 77-83 in: *Gruppendynamik*, Vol 5 (74)
Gaston (Anonymus) 1987: Psychologen der 'Inneren Sicherheit' oder 'Hilf der Polizei - Schlag dich selbst zusammen!' S. 133-153 in: *Psychologie und Gesellschaftskritik*, Vol. 11 (2-3/87)
Gehrmann, Thomas 1990: Fußballrandale. Hooligans in Deutschland. Essen: Klartext
Geiling, Heiko 1995: 'Chaos-Tage' in Hannover. Vom Ereignis zum Mythos. S. 1-6 in: *Vorgänge*, Vol. 34, Nr. 132 (4/95)
Gerhards, Jürgen/ Neidhardt, Friedhelm 1990: Strukturen und Funktionen moderner Öffentlichkeit. Fragestellungen und Ansätze. Berlin: Wissenschaftszentrum für Sozialforschung FS III 90-101
Geronimo 1990: Feuer und Flamme. Zur Geschichte und Gegenwart der Autonomen. Amsterdam/Berlin: Edition ID Amsterdam
Geronimo et al. 1992: Feuer und Flamme II. Kritik, Reflexionen und Anmerkungen zur Lage der Autonomen. Amsterdam/Berlin: Edition ID Amsterdam
Geschäftsstelle der IMK (Geschäftsstelle der Ständigen Konferenz der Innenminister/ -senatoren der Länder (Hg.)) 1993: Programm Innere Sicherheit. Fortschreibung 1994 durch die Innenminister/ -senatoren der Länder und den Bundesminister des Innern. Bonn (Broschüre)
Gessenharter, Wolfgang/ Fröchling, Helmut (Hg.) 1991: Minderheiten - Störpotential oder Chance für eine friedliche Gesellschaft? Baden-Baden: Nomos
Gewerkschaft der Polizei (Hg.) 1988: Arbeitskampf und Polizei. Duisburg/Düsseldorf: Vereinigte Verlagsanstalten
Gewerkschaft der Polizei 1963: Polizei muß Polizei bleiben. Stellungnahme und Rechtsgutachten zum Kombattantenstatus. Düsseldorf-Benrath (Broschüre)
Gewerkschaft der Polizei 1970: Polizeinotruf. Eine Untersuchung über die Situation der Schutzpolizei in der Bundesrepublik Deutschland. Hilden (Broschüre)
Gewerkschaft der Polizei 1990: Grundsatzprogramm der Gewerkschaft der Polizei. Beschlossen am 19. Ordentlichen Bundeskongreß der Gewerkschaft der Polizei Ende Oktober 1990 in Frankfurt-Höchst (Broschüre)
Giddens, Anthony 1979: Die Klassenstruktur fortgeschrittener Gesellschaften. Frankfurt: Suhrkamp
Giddens, Anthony 1995: Die Konstitution der Gesellschaft. Frankfurft/Main: Campus. 2. durchgesehene Auflage
Girtler, Roland 1980: Polizei-Alltag. Strategien, Ziele und Strukturen polizeilichen Handelns. Opladen: Westdeutscher Verlag
Glaser, Hermann (Hg.) 1981: Die Nürnberger Massenverhaftung. Dokumente und Analysen. Reinbeck bei Hamburg: Rowohlt
Glotz, Peter (Hg.) 1983: Ziviler Ungehorsam im Rechtsstaat. Frankfurt am Main: Suhrkamp
Gniesmer, Friedrich 1980: Der Weg zur und mit der GdP. S. 1-58 in: Gewerkschaft der Polizei (Hg.) 1980: Die Deutsche Polizei - Ihre Geschichte, ihre Gewerkschaft. Daten, Fakten, Meinungen. Hilden: Verlagsanstalt Deutsche Polizei
Goeschel, Albrecht/ Heyer, Anselm/ Schmidbauer, Gertraud 1971: Beiträge zu einer Soziologie der Polizei. Frankfurt/Main: Suhrkamp
Goeschel, Albrecht/ Meyer, Klaus/ Seelmann, Kurt 1975: Polizeikosten, Polizeiaufgaben und Polizeiorganisation. S. 41-59 in: AJK (Hg.) 1975: Die Polizei - eine Institution der öffentlichen Gewalt. Neuwied und Darmstadt: Luchterhand
Goeschel, Albrecht/ Schmidbauer, Gertraud 1971: Polizeipsychologie als Instrument der 'Modernisierung' polizeilichen Handelns. S. 164-176 in: Feest, Johannes/ Lautmann, Rüdiger (Hg.) 1971: Die Polizei. Soziologische Studien und Forschungsberichte. Opladen: Westdeutscher Verlag
Goffman, Erwing 1983: Wir spielen alle Theater. Die Selbstdarstellung im Alltag. München: Piper. 4. Auflage
Gössner, Rolf (Hg.) 1995: Mythos Sicherheit. Der hilflose Schrei nach dem starken Staat. Baden-Baden: Nomos
Gössner, Rolf 1986: Die polizeiliche Einkreisung der Demonstrationsfreiheit - oder: Die polizeistrategische 'Lösung' politisch-sozialer Konflikte. S. 81-132 in: Kutscha, Martin (Hg.) 1986: Demonstrationsfreiheit. Köln: Presseverlag Ralf Theurer

Gössner, Rolf 1990: Droht der 'vereinigte Sicherheitsstaat' deutscher Nation? S. 67-77 in: *Vorgänge*, Vol. 29, Heft 105 (3/90)
Gössner, Rolf 1993: Mit dem 'starken Staat' gegen rechts? Die Politik der 'inneren Sicherheit' im Aufwind. S. 35-45 in: *Vorgänge*, Vol. 32, Heft 122 (2/93)
Gössner, Rolf 1994: Vom Freistaat zum Polizeistaat? Das neue sächsische Polizeigesetz des Stasi-Opfers Eggert. S. 30-36 in: *Vorgänge*, Vol. 33, Heft 126 (2/94)
Gössner, Rolf 1995: Zwischen Verharmlosung und Überreaktion. Polizei und Justiz im 'Kampf gegen rechts'. S. 97-141 in:
Gössner, Rolf/ Herzog, Uwe 1982: Der Apparat. Ermittlungen in Sachen Polizei. Köln: Kiepenheuer & Witsch
Gottschlich, Jürgen 1995: Herrentag in Magedeburg. Nur ein mißlungener Polizeieinsatz? S. 31-39 in: Bürgerrechte & Polizei/ CILIP/ Diederichs, Otto 1995: Hilfe, Polizei. Berlin: Elefanten Press
Götz, Volkmar 1993: Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht. Göttingen: Vandenhoek & Rupprecht. 11. neu überarbeitete Auflage
Gudd, Siegfried 1990: Wir im gesellschaftlichen Wandel. S. 19-20 in: *Die Volkspolizei*, Vol. 53 (4/90)
Gusy, Christoph 1994: Polizeirecht. Tübingen: J.C.B. Mohr. 2. Auflage

Habermas, Jürgen 1985a: Recht und Gewalt - ein deutsches Trauma. S. 100-117 in: Habermas, Jürgen 1985: Die neue Unübersichtlichkeit. Kleine politische Schriften V. Frankfurt/Main: Suhrkamp
Habermas, Jürgen 1985b: Ziviler Ungehorsam - Testfall für den demokratischen Rechtsstaat. S. 79-99 in: Habermas, Jürgen 1985: Die neue Unübersichtlichkeit. Kleine politische Schriften V. Frankfurt/Main: Suhrkamp
Habermas, Jürgen 1987: Wie ist Legitimität durch Legalität möglich? S. 1-16 in: *Kritische Justiz*, Vol. 20 (1/87)
Habermas, Jürgen 1990: Gewaltmonopol, Rechtsbewußtsein und demokratischer Prozeß. S. 180-188 in: Albrecht, Peter-Alexis/ Backes, Otto (Hg.) 1990: Verdeckte Gewalt. Plädoyers für eine 'Innere Abrüstung'. Frankfurt/Main: Suhrkamp
Haferkamp, Hans 1983: Soziologie der Herrschaft. Opladen: Westdeutscher Verlag
Haferkamp, Hans 1984: Herrschaftsverlust und Sanktionsverzicht. Kritischen Bemerkungen zur Theorie des starken Staates, der neuen sozialen Kontrolle und des ideellen Abolutionismus. S. 112-132 in: *Kriminologisches Journal*, Vol. 16 (2/84)
Haferkamp, Hans 1987: Technischer Staat und neue soziale Kontrolle - nur Mythen der Soziologie? S. 522-531 in: Lutz, Burkart (Hg.) 1987: Technik und sozialer Wandel. Verhandlungen des 23. Deutschen Soziologentages in Hamburg 1986: Frankfurt/Main: Campus
Haferkamp, Hans 1988: Machtsteigerung - und kein Ende? S. 13-19 in: *Soziologische Revue*, Vol. 11 (1/88)
Hannover, Heinrich 1986: Demonstrationsfreiheit als demokratisches Grundrecht. S. 71-79 in: Kutscha, Martin (Hg.) 1986: Demonstrationsfreiheit. Köln: Presseverlag Ralf Theurer
Harrach, Eva-Marie Gräfin von 1983: Grenzen und Möglichkeiten der Professionalisierung von Polizeiarbeit. Münster (Dissertation)
Haupt, Heinz-Gerhard 1986: Staatliche Bürokratie und Arbeiterbewegung. Zum Einfluß der Polizei auf die Konstituierung von Arbeiterbewegung und Arbeiterklasse in Deutschland und Frankreich zwischen 1848 und 1880. S. 219-254 in: Jürgen Kocka (Hg.) 1986: Arbeiter und Bürger im 19. Jahrhundert: Varianten ihres Verhältnisses im europäischen Vergleich. München: Oldenbourg
Haussmann, Christopher/ Hornbostel, Stefan 1994: Vom Abschnittsbevollmächtigten zum Kontaktbereichsbeamten. Kontinuitäten polizeilicher Strategien und verändertes Sicherheitsdenken. S. 152-169 in: Hornbostel, Stefan 1994 (Hg.): Allgemeine Verunsicherung und Politik der Inneren Sicherheit. Referate des Workshops an der Friedrich-Schiller-Universität Jena 14.-16. Oktober 1994. Jena (Skript)
Hegenbarth, Rainer 1980: Von der legislatorischen Programmierung zur Selbststeuerung der Verwaltung. S. 130-152 in: Blankenburg, Erhard/ Lenk, Klaus (Hg.) 1980: Organisation und Recht. Opladen: Westdeutscher Verlag
Heinrichs, Werner 1992: Die zweigeteilte Laufbahn - Konsequenzen für Nachwuchswerbung, Ausbildung und Verwendung. S. 103-109 in: Polizei-Führungsakademie (Hg.) 1992b: Schlußbericht über die Arbeitstagung 'Führung und Einsatz, Aus- und Fortbildung der Bereitschaftspolizei und des Bundesgrenzschutzes' vom 25. bis 27. August 1992. Münster
Heinsen, Hans-Heinrich 1992: Polizeiliches Lagebild. S. 11-39 in: Polizei-Führungsakademie (Hg.) 1992b: Schlußbericht über die Arbeitstagung 'Führung und Einsatz, Aus- und Fortbildung der Bereitschaftspolizei und des Bundesgrenzschutzes' vom 25. bis 27. August 1992. Münster
Heinsen, Hans-Heinrich 1993a: Das Lagebild Innere Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland - zur Einsatzlage in Deutschland. S. 35-46 in: Polizei-Führungsakademie (Hg.) 1993a:

Schlußbericht über die Arbeitstagung 'Führung und Einsatz, Aus- und Fortbildung der Bereitschaftspolizei und des Bundesgrenzschutzes' vom 27. bis 29. April 1993. Münster
Heinsen, Hans-Heinrich 1993b: Einsatzbewältigung polizeilicher Großlagen - ein notwendiger Beitrag zur Inneren Sicherheit. S. 165-167 in: Polizei-Führungsakademie (Hg.) 1993a: Schlußbericht über die Arbeitstagung 'Führung und Einsatz, Aus- und Fortbildung der Bereitschaftspolizei und des Bundesgrenzschutzes' vom 27. bis 29. April 1993. Münster
Heinsen, Hans-Heinrich 1993c: Polizeiliche Aufgabenerfüllung bei Großlagen im Spannungsfeld gesellschaftspolitischer Auseinandersetzungen. S. 67-75 in: Polizei-Führungsakademie (Hg.) 1993c: Schlußbericht über das Seminar 'Polizei im demokratischen Verfassungsstaat. Polizeiliche Aufgabenerfüllung - Anspruch und Wirklichkeit' vom 17. bis 19. März 1993. 1993 Münster
Heitmann, Friedhelm/ Löffelholz, Michael 1991: 'Schlagende Verbindungen'. Ideologische Orientierungen bei Hooligans. S. 199-233 in: Gessenharter, Wolfgang/ Fröchling, Helmut (Hg.) 1991: Minderheiten - Störpotential oder Chance für eine friedliche Gesellschaft? Baden-Baden: Nomos
Heitmeyer, Wilhelm 1989: Jugend, Staat und Gewalt in der politischen Risikogesellschaft. S. 11-46 in: Heitmeyer, Wilhelm/ Möller, Kurt/ Sünker, Heinz (Hg.) 1989: Jugend - Staat - Gewalt. Politische Sozialisation von Jugendlichen, Jugendpolitik und politische Bildung. Weinheim und München: Juventa
Heitmeyer, Wilhelm 1990: Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und die Entpolitisierung von Gewalt. S. 151-173 in: Albrecht, Peter-Alexis/ Backes, Otto (Hg.) 1990: Verdeckte Gewalt. Plädoyers für eine 'Innere Abrüstung'. Frankfurt/Main: Suhrkamp
Heitmeyer, Wilhelm 1993a: Gehen der Politik die gewaltlosen Mittel aus? S. 17-34 in: Polizei-Führungsakademie (Hg.) 1993a: Schlußbericht über die Arbeitstagung 'Führung und Einsatz, Aus- und Fortbildung der Bereitschaftspolizei und des Bundesgrenzschutzes' vom 27. bis 29. April 1993. Münster
Heitmeyer, Wilhelm 1993b: Gesellschaftliche Desintegrationsprozesse als Ursachen von fremdenfeindlicher Gewalt und politischer Paralysierung. S. 2-13 in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Vol. 43, B 2-3 (1993)
Helfer, Christian/ Siebel, Wigand 1975: Das Berufsbild des Polizeivollzugsbeamten. Gutachten im Auftrag der Ständigen Konferenz der Innenminister der Länder. 7 Bände. Saarbrücken: Soziologisches Institut
Hennig, Eike 1989: Was leistet das Konzept der 'strukturellen Gewalt'? S. 57-79 in: Heitmeyer, Wilhelm/ Möller, Kurt/ Sünker, Heinz (Hg.) 1989: Jugend - Staat - Gewalt. Politische Sozialisation von Jugendlichen, Jugendpolitik und politische Bildung. Weinheim und München: Juventa
Hepp, Robert 1979: Die Wendung zum sozialen Polizeistaat. Eine Provokation. S. 16-27 in: *Die politische Meinung*, Vol. 24 (September-Oktober/79)
Herold, Horst 1977: Polizeiliche Informationsverarbeitung als Basis der Prävention. S. 23-35 in: Prävention und Strafrecht. Kriminologische Schriftenreihe. Band 67. 1977: Heidelberg-Hamburg: Kriminalistik
Herold, Horst 1980a: Herold gegen alle - Gespräche mit dem Präsidenten des Bundeskriminalamtes (Interview mit Sebastian Cobler). S. 29-36 in: *Trans Atlantik*, Vol. 2 (11/80)
Herold, Horst 1980b: Polizeiliche Datenverarbeitung und Menschenrechte. S. 79-86 in: *Recht und Politik*, Vol. 16 (2/80)
Herold, Horst 1983a: '... weisungs- und politikfrei in Selbstlauf ...' - Interview mit Horst Herold (I). S. 63-71 in: *Bürgerrechte & Polizei (CILIP)*, Vol. 6, Heft 16 (3/83)
Herold, Horst 1983b: Gegendarstellung. S. 87 in: *Der Spiegel*, Vol. 37 (3/83)
Herold, Horst 1983c: Gegendarstellung. S. 89 in: *Der Spiegel*, Vol. 37 (4/83)
Herold, Horst 1984: CILIP-Interview mit Horst Herold (II). S. 30-46 in: *Bürgerrechte & Polizei (CILIP)*, Vol. 7, Heft 18 (2/84)
Herold, Horst 1986: 'Die Position der RAF hat sich verbessert'. *Spiegel*-Gespräch. S. 38-61 in: *Der Spiegel*, Vol. 40 (37/86)
Herold, Horst 1991: Gesellschaftliche Aspekte der Kriminalitätsbekämpfung. S. 49-59 in: Zachert, Hans-Ludwig (Hg.) 1991: 40 Jahre Bundeskriminalamt. Stuttgart: Boorberg (erstmals erschienen in: *Recht und Politik*, Vol. 10 (74), S. 24-29 )
Herrnkind, Martin 1995: Die 'Bundesarbeitsgemeinschaft Kritischer Polizistinnen und Polizisten (Hamburger Signal)' e.V. S. 46-49 in: *Bürgerrechte & Polizei (CILIP)*, Vol. 18, Heft 50 (1/95)
Herrnkind, Martin 1996: Nicht ein Abgrund tut sich auf, sondern ein Marianengraben! 'Polizei und Fremde'. S. 34-38 in: *Unbequem*, Vol. 7, Nr. 25 (März 1996)
Hesse, Konrad 1984: Bestand und Bedeutung. S. 79-106 in: Benda, Ernst/Maihofer, Werner/Vogel, Hans-Jochen (Hg.) unter Mitwirkung von Konrad Hesse 1984: Handbuch des Verfassungsrechts. Band 1. Berlin: de Gruyter

Hesse, Konrad 1993: Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg: Müller Juristischer Verlag. 19. Auflage
Hildebrandt, Helmut 1990: Professionelle Polizei. Ein Beitrag zu einer denkbaren Organisationsphilosophie. Stuttgart: Boorberg
Hillenkamp, Sven 1995: Die Autonomen. Zwischen kultureller Wirklichkeit und politischer Wirksamkeit. S. 54-66 in: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, Vol. 8 (2/95)
Hilse, Hans-Günter 1992: Polizeiorganisation in Deutschland und Europa. S. 40-77 in: Denninger, Erhard/ Lisken, Hans (Hg.) 1992: Handbuch des Polizeirechts. München: Beck
Himmler, Robert 1992: Bedeutung geschlossener Einheiten und Verbände im Sicherheitsgefüge der Bundesrepublik Deutschland; Statement aus der Sicht Rheinland-Pfalz. S. 189-199 in: Polizei-Führungsakademie (Hg.) 1992a: Schlußbericht über die Arbeitstagung 'Führung und Einsatz, Aus- und Fortbildung der Bereitschaftspolizei und des Bundesgrenzschutzes' vom 13. bis 15. Mai 1992. Münster
Hirsch, Joachim 1986: Der Sicherheitsstaat. Das Modell 'Deutschland' seine Krisen und die neuen sozialen Bewegungen. Überarbeitete Neuauflage. Frankfurt/Main: EVA bei Athenäum
Hitzler, Ronald 1994: Wissen und Wesen des Experten. S. 13-30 in: Hitzler, Ronald/ Honer, Anne/ Maeder, Christopf (Hg.) 1994: Expertenwissen. Die institutionalisierte Kompetenz zur Konstruktion von Wirklichkeit. Opladen: Westdeutscher Verlag
Hobbes, Thomas 1984: Leviathan oder Stoff, Form und Gewalt eines kirchlichen und bürgerlichen Staates. Frankfurt/Main/Suhrkamp (im Original erstmals 1651 erschienen)
Hoffman-Riem, Christa 1980: Die Sozialforschung einer interpretativen Soziologie - der Datengewinn. S. 337-372 in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Vol. 32 (3/80)
Hoffmann, Rainer-W. 1968: Staatsgewalt und Demokratie. S. 1268-1287 in: *Blätter für deutsche und internationale Politik.* Vol. 13 (12/68)
Höft, Uwe 1991: Was kostet die Polizei - eine vergleichende Analyse. S. 83-88 in: *Bürgerrechte & Polizei (CILIP)*, Vol. 14, Heft 39 (2/91)
Höft, Uwe 1992: Was kostet die Polizei - eine vergleichende Analyse (II). S. 59-63 in: *Bürgerrechte & Polizei (CILIP)*, Vol. 15, Heft 43 (3/92)
Holziger, Winfried 1995: Polizeichaos in Hannover. S. 9-12 in: *Unbequem*, Vol. 6, Nr. 23 (September 1995)
Hoogenboom, Bob 1992: Die Verflechtung zwischen staatlicher und privater Polizei. S. 197-208 in: Brusten, Manfred (Hg.) 1992: Polizei-Politik. Streitfragen, kritische Analysen und Zukunftsperspektiven. *Kriminologisches Journal*. 4. Beiheft 1992. Weinheim und München: Juventa
Hopf, Christel 1984: Soziologie und qualitative Sozialforschung. S. 11-37 in: Hopf, Christel/ Weingarten, Elmar (Hg.) 1984: Qualitative Sozialforschung. Stuttgart: Klett-Cotta. 2. Auflage
Horak, Roman/ Reiter, Wolfgang/ Stocker, Kurt (Hg.) 1988: 'Ein Spiel dauert länger als 90 Minuten'. Fußball und Gewalt in Europa. Hamburg: Junius
Hradil, Stefan 1980: Die Erforschung der Macht. Stuttgart: Kohlhammer
Hucke, Jochen 1980: Einschränkungen und Erweiterung politischer Handlungsspielräume bei der Implementation von Recht. S. 81-97 in: Blankenburg, Erhard/ Lenk, Klaus (Hg.) 1980: Organisation und Recht. Opladen: Westdeutscher Verlag
Hunold, Tonis 1968: Polizei in der Reform. Was Staatsbürger und Polizei voneinander erwarten können. Düsseldorf. Econ

IMK (Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren des Bundes und der Länder) 1972a: Programm für die innere Sicherheit. Beschlüsse der Innenminister im Wortlaut. Teil 1. S. 3-7 in: *Polizeischau*, Vol. 9 (6/72)
IMK (Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren des Bundes und der Länder) 1972b: Programm für die innere Sicherheit. Beschlüsse der Innenminister im Wortlaut. Teil 2. S. 3-7 in: *Polizeischau*, Vol. 9 (7/72)
IMK (Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren des Bundes und der Länder) 1975: Programm für die Innere Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland. S. B1-B11 in: *Die Polizei* (Beilage) Vol. 66 (75)
Immisch, Wolf 1993: Organisation der Bereitschaftspolizei des Landes Nordrhein-Westfalen - Reformbedarf, Reformabsichten. S. 173-179 in: Polizei-Führungsakademie (Hg.) 1993a: Schlußbericht über die Arbeitstagung 'Führung und Einsatz, Aus- und Fortbildung der Bereitschaftspolizei und des Bundesgrenzschutzes' vom 27. bis 29. April 1993. Münster
Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen 1994: Polizei im Wandel. Düsseldorf (Januar 1994) (Broschüre)
Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen 1995: Polizei gegen fremdenfeindliche Gewalt. Düsseldorf im Februar 1995. 2. völlig neu bearbeitete Auflage (Broschüre)

Jäger, Siegfried 1991: Text- und Diskursanalyse. Eine Anleitung zur Analyse politischer Texte. Duisburg (Skript, 3. überarbeitete und erweiterte Auflage)
Janowitz, Morris 1968: Militärischer Konservativismus und technische Innovation. S. 289-296 in: Mayntz, Renate (Hg.) 1968: Bürokratische Organisation. Köln: Kiepenheuer & Witsch
Jaschke, Hans Gerd 1991: Streitbare Demokratie und Innere Sicherheit. Opladen: Westdeutscher Verlag
Jaschke, Hans-Gerd 1993: Rechtsradikalismus als soziale Bewegung. Was heißt das? S. 105-116 in: *Vorgänge*, Vol. 32, Heft 122 (2/93)
Jaschke, Hans-Gerd 1994: Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und die Polizei. S. 167-219 in: Institut für Sozialforschung. (Hg.) 1994: Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit. Studien zur aktuellen Entwicklung. Frankfurt/Main-New York: Campus
Jungwirth, Nikolaus 1986: Demo. Eine Bildgeschichte des Protests in der Bundesrepublik. Weinheim und Basel: Beltz

Kaase, Max/ Neidhardt, Friedhelm 1990: Politische Gewalt und Repression. Ergebnisse von Bevölkerungsumfragen. In: Schwind, Hans-Dieter/ Baumann, Jürgen (Hg.) 1990: Ursachen, Prävention und Kontrolle von Gewalt. Analysen und Vorschläge der Unabhängigen Regierungskommission zur Verhinderung und Bekämpfung von Gewalt (Gewaltkommission). Band IV. Politische Gewalt und Repression. Ergebnisse von Bevölkerungsumfragen. Berlin: Dunker & Humblot
Kahnert, Bernd 1993: BGS-Einsätze GSP Ost 1992. Bedeutsame polizeiliche Großeinsätze im Lichte strategisch-taktischer Betrachtungsweise. S. 117-148 in: Polizei-Führungsakademie (Hg.) 1993a: Schlußbericht über die Arbeitstagung 'Führung und Einsatz, Aus- und Fortbildung der Bereitschaftspolizei und des Bundesgrenzschutzes' vom 27. bis 29. April 1993. Münster
Karstedt-Henke, Susanne 1980: Theorien zur Erklärung terroristischer Bewegungen. S. 169-234 in: Blankenburg, Erhard (Hg.) 1980: Politik der Inneren Sicherheit. Frankfurt/Main: Suhrkamp
Keim, Dieter K. 1975: Das Gewaltpotential der Polizei bei Demonstrationseinsätzen. S. 89-98 in: AJK (Hg.) 1975: Die Polizei - eine Institution der öffentlichen Gewalt. Neuwied und Darmstadt: Luchterhand
Kettle, Martin 1980: The Politics of Policing and the Policing of Politics. S. 9-62 in: Hain, Peter (Hg.) 1980: Policing the Police. Vol. 2. London: John Calder
Kienbaum Unternehmensberatung GmbH 1991: Funktionsbewertung der Schutzpolizei. Düsseldorf (Skript)
Kittner, Michael (Hg.) 1994: Gewerkschaften heute. Jahrbuch für Arbeitnehmerfragen 1994. Köln: Bund
Klages, Helmut 1991: Der Wertewandel in den westlichen Bundesländern. S. 99-118 in: *BISS public*, Vol. 1 (2/91)
Klink, Manfred 1992: Polizeiliches Bekämfungskonzept gegen Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit. Ergebnisse und Bewertung. S. 71-80 in: Bundesminister des Innern (Hg.) 1992: Extremismus und Fremdenfeindlichkeit. Band 1. Bonn Band 1
Klink, Manfred 1993: Fremdenfeindliche Kriminalität - Möglichkeiten und Grenzen polizeilicher Strafverfolgung. S. 207-241 in: Murck, Manfred/ Schmalzl, Hans Peter/ Zimmermann, Hans-Martin (Hg.) 1993: Immer dazwischen: Fremdenfeindliche Gewalt und die Rolle der Polizei. Hilden: Verlag Deutsche Polizeiliteratur
Klose, Andreas 1992: Tod eines Fußballfans - Anmerkungen zur Einstellung eines Ermittlungsverfahrens. S. 76-78 in: *Bürgerrechte & Polizei (CILIP)*, Vol. 15, Heft 42 (2/92)
Knemeyer, Franz-Ludwig 1993: Polizei- und Ordnungsrecht. München: Beck. 5. erweiterte Auflage
Kniesel, Michael 1987: Polizei im demokratischen Verfassungsstaat. S. 13-35 in: Polizei-Führungsakademie (Hg.) 1987a: Schlußbericht über das Seminar 'Polizei im demokratischen Verfassungsstaat - Bürgerrechte und Staatsgewalt' vom 3. bis 5. Juni 1987. Münster
Kniesel, Michael 1989: Notwendigkeit und Inhalte einer Polizeitheorie. S. 88-96 in: *Recht und Politik*, Vol. 25 (2/89)
Kniesel, Michael 1992: Versammlungswesen. S. 407-500 in: Denninger, Erhard/ Lisken, Hans (Hg.) 1992: Handbuch des Polizeirechts. München: Beck
Knöbl, Wolfgang 1995: Polizei und Herrschaft im Modernisierungsprozeß. Staatsbildung und 'innere Sicherheit' in Preußen, England und 'Amerika' (1700-1914). Berlin (Dissertation)
Knorr-Cetina, Karin 1989: Spielarten des Konstruktivismus. S. 86-96 in: *Soziale Welt*, Vol. 40 (1-2/89)
Koch, Hubertus 1985: Der Polizeieinsatz im Rechtsstaat. Grundlagen zur Diskussion einer umfassenden Polizeieinsatzlehre. Stuttgart: Boorberg
Kocka, Jürgen/ Jessen, Ralph 1990: Die abnehmende Gewaltsamkeit sozialer Proteste. Vom 18. zum 20 Jahrhundert. S. 33-57 in: Albrecht, Peter-Alexis/ Backes, Otto (Hg.) 1990: Verdeckte Gewalt. Plädoyers für eine 'Innere Abrüstung'. Frankfurt/Main: Suhrkamp

Komitee für Grundrechte und Demokratie (Hg.) 1981: Bericht über Brokdorf am 28.2.1981. Das Demonstrationsrecht ist unverkürzt zu erhalten. Sensbachtal (Bröschüre)
Korell, Jürgen 1994: Beweissicherungs- und Festnahmeeinheiten. S. 8 in: *Unbequem*, Vol. 5, Nr. 19 (September 1994)
Korff, Gottfried 1991: Symbolgeschichte als Sozialgeschichte? Zehn vorläufige Notizen zu den Bild- und Zeichensystemen sozialer Bewegungen in Deutschland. S. 17-36 in: Warneken, Bernd Jürgen (Hg.) 1991: Massenmedium Strasse. Zur Kulturgeschichte der Demonstration. Frankfurt am Main: Campus
Krasmann, Susanne 1993: Kontingenz und Ordnungmacht. Phänomenologischer Versuch über die Polizei. Münster: Lit
Kreckel, Reinhard 1992: Politische Soziologie der sozialen Ungleichheit. Frankfurt/Main: Campus
Kreissl, Reinhard 1981: Die präventive Polizei. Auf dem Weg zur gläsernen Gesellschaft? S. 128-139 in: *Kritische Justiz*, Vol. 14 (2/81)
Kreissl, Reinhard 1986: Polizeiliche Deutungsmuster politischer Protestformen. S. 133-144 in: Kutscha, Martin (Hg.) 1986: Demonstrationsfreiheit. Köln: Presseverlag Ralf Theurer
Kreissl, Reinhard 1990: Die Gewalt, die Kommission und die gesellschaftliche Tagesordnung. S. 163-169 in: *Kriminologisches Journal*, Vol. 22 (3/90)
Kreissl, Reinhard 1993: Die strafrechtliche Kontrolle gesellschaftlicher Kommunikation. S. 66-80 in: Frehsee, Detlev/ Löschper, Gabi/ Schumann, Karl (Hg.) 1993: Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie XV. Band 15. Opladen: Westdeutscher Verlag
Kretschmer, Winfried/ Rucht, Dieter 1987: Beispiel Wackersdorf: Die Protestbewegung gegen die Wiederaufbereitungsanlage. S. 134-163 in: Roth, Roland/ Rucht, Dieter (Hg.) 1987: Neue soziale Bewegungen in der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt/Main. Campus
Kriesi, Hanspeter 1991: The Political Opportunity Structure of New Social Movements: Its Impact on Their Mobilization. Berlin: Wissenschaftszentrum für Sozialforschung FS III 91-103
Krüger, Ralf 1994: Versammlungsrecht. Stuttgart: Boorberg
Kruglanski, Arie W./ Baldwin, Mark W. / Towson, Shelagh M.J. 1985: Die Theorie der Laienepistemologie. S. 293-314 in: Frey, Dieter / Irle, Martin 1985 (ed.): Theorien der Sozialpsychologie. Band 3: Motivations- und Informationsverarbeitungstheorien. Bern: Huber
Kuhleber, Hans W. 1992: Einsatzlehre. Band 1: Instrumentelle Grundlagen und Gewährleistungslagen. Hilden: Verlag Deutsche Polizeiliteratur
Kuhleber, Hans W. 1993: Einsatzlehre. Band 2: Gefahrenlagen und Strafverfolgungslagen. Hilden: Verlag Deutsche Polizeiliteratur
Kuhlmann, Werner 1969: Moderne Gesellschaft - Moderne Polizei. Reden - Aufsätze - Kommentare. Hilden: Verlag Deutsche Polizei
Kutscha, Martin (Hg.) 1986: Demonstrationsfreiheit. Köln: Presseverlag Ralf Theurer
Kutscha, Martin 1986: Der Kampf um ein Bürgerrecht. S. 13-70 in: Kutscha, Martin (Hg.) 1986: Demonstrationsfreiheit. Köln: Presseverlag Ralf Theurer
Kutscha, Martin/ Paech, Norman (Hg.) 1981: Im Staat der 'Inneren Sicherheit': Polizei, Verfassungsschutz, Geheimdienste, Datenkontrolle im Betrieb. Frankfurt/Main: Röderberg
Kutscha, Martin/ Paech, Norman (Hg.) 1986: Totalerfassung. 'Sicherheitsgesetze', Volkszählung, neuer Personalausweis, Möglichkeiten zur Gegenwehr. Köln: Pahl-Rugenstein

Lamnek, Siegfried 1988: Qualitative Sozialforschung. Methodologie. Band 1. München/Weinheim: Psychologie-Verlags-Union
Lautmann, Rüdiger 1971: Politische Herrschaft und polizeilicher Zwang. S. 11-30 in: Feest, Johannes/ Lautmann, Rüdiger (Hg.) 1971: Die Polizei. Soziologische Studien und Forschungsberichte. Opladen: Westdeutscher Verlag
Lautmann, Rüdiger 1972: Polizei heute: Sicherheit und Recht und Ordnung S. 44-48 in: Autorenkollektiv 1972a: Aufstand der Ordnungshüter oder Was wird aus der Polizei? Reinbeck bei Hamburg: Rowohlt
Le Bon, Gutave 1982: Psychologie der Massen. Stuttgart: Kröner (im Original erstmals 1895 erschienen)
Lecorte, Thomas 1992: Wir tanzen bis zum Ende. Die Geschichte eines Autonomen. Hamburg: Galgenberg
Leggewie, Claus 1993: Druck von Rechts. Wohin treibt die Bundesrepublik? München: C.H. Beck
Lehne, Werner 1987: Polizei und Prävention. Auf dem Weg in den Sicherheitsstaat. S. 45-58 in: *Widersprüche*, Vol. 25 (87)
Lehne, Werner 1992: Die Polizei - Dienstleistungsbetrieb oder Institution staatlich vermittelter Herrschaftssicherung? S. 34-45 in: Brusten, Manfred (Hg.) 1992: Polizei-Politik. Streitfragen, kritische Analysen und Zukunftsperspektiven. *Kriminologisches Journal*. 4. Beiheft 1992. Weinheim und München: Juventa

Lehne, Werner 1994a: Der Konflikt um die Hafenstraße. Kriminalitätsdiskurse im Kontext symbolischer Politik. Pfaffenweiler (Hamburger Studien zur Kriminologie, Band 18): Centaurus-Verlagsgesellschaft
Lehne, Werner 1994b: Politische Instrumentalisierung von Kriminalstatistiken. S. 61-66 in: *Bürgerrechte & Polizei (CILIP)*, Vol. 17, Heft 48 (2/94)
Leiter der Hochschule der Deutschen Volkspolizei (Hg.) 1990: Polizei - Demokratie - Recht. Teil I und II. 1/1990. Berlin: Wissenschaftliche Beiträge
Lenk, Kurt 1982: Politische Soziologie. Stuttgart: Kohlhammer
Leßmann, Peter 1989: Die preußische Schutzpolizei in der Weimarer Republik. Streifendienst und Straßenkampf. Düsseldorf: Droste
Lichtenstein, Heiner 1990: Himmlers grüne Helfer. Die Schutz- und Ordnungspolizei im Dritten Reich. Köln: Bund
Lindenberg, Michael/ Schmidt-Semisch, Henning 1995: Sanktionsverzicht statt Herrschaftsverlust: Vom Übergang in die Kontrollgesellschaft. S. 2-17 in: *Kriminologisches Journal*, Vol. 27 (2/95)
Lisch, Ralf/ Kriz, Jürgen 1978: Grundlagen und Modelle der Inhaltsanalyse. Reinbeck bei Hamburg: Rowohlt
Lisken, Hans 1988: Polizei zwischen Recht und Politik. S. 314-335 in: *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft*, Vol. 71 (4/88)
Lisken, Hans 1992a: Polizei im Verfassungsgefüge. S. 78-86 in: Denninger, Erhard/ Lisken, Hans (Hg.) 1992: Handbuch des Polizeirechts. München: Beck
Lisken, Hans 1992b: Rechtsschutz. S. 620-673 in: Denninger, Erhard/ Lisken, Hans (Hg.) 1992: Handbuch des Polizeirechts. München: Beck
Lisken, Hans 1995: Polizei zwischen Recht und Politik. S. 161-179 in: Gössner, Rolf (Hg.) 1995: Mythos Sicherheit. Der hilflose Schrei nach dem starken Staat. Baden-Baden: Nomos
Lisken, Hans 1996: Gedanken über eine freiheitlich demokratische Polizeiverfassung in Deutschland - ein Nachwort. S. 197-205 in: Maibach, Gerda 1996: Polizisten und Gewalt. Innenansichten aus dem Polizeialltag. Reinbeck bei Hamburg: Rowohlt
Löschper, Gabi/ Lehne, Werner 1989: Staatliche Reaktion auf politischen Protest. S. 260-266 in: *Kriminologisches Journal*, Vol. 21 (4/89)
Lüdtke, Alf (Hg.) 1992: 'Sicherheit' und 'Wohlfahrt'. Polizei, Gesellschaft und Herrschaft im 19. und 20. Jahrhundert. Frankfurt/Main: Suhrkamp
Lüdtke, Alf 1984: Protest - oder: Die Faszination des Spektakulären. Zur Analyse alltäglicher Widersetzlichkeit. S. 325-341 in: Volkmann, Heinrich/ Bergmann, Jürgen (Hg.) 1984: Sozialer Protest. Studien zu traditioneller Resistenz und kollektiver Gewalt in Deutschland vom Vormärz bis zur Reichsgründung. Opladen: Westdeutscher Verlag
Lüdtke, Alf 1992: Einleitung: 'Sicherheit' und 'Wohlfahrt'. Aspekte der Polizeigeschichte. S. 7-33 in: Lüdtke, Alf (Hg.) 1992: 'Sicherheit' und 'Wohlfahrt'. Polizei, Gesellschaft und Herrschaft im 19. und 20. Jahrhundert. Frankfurt/Main: Suhrkamp
Luhmann, Niklas 1972: Systemtheoretische Ansätze zur Analyse von Macht. S. 103-111 in: Kurzrock, Ruprecht (Hg.) 1972: Systemtheorie. Berlin: Colloquium
Luhmann, Niklas 1983a: Lob der Routine. S. 113-142 in: Luhmann, Niklas 1983: Politische Planung. Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung: Opladen: Westdeutscher Verlag. 3. Auflage
Luhmann, Niklas 1983b: Zweck - Herrschaft - System. S. 90-112 in: Luhmann, Niklas 1983: Politische Planung. Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung: Opladen: Westdeutscher Verlag. 3. Auflage
Lukes, Steven 1974: Power. A Radical View. London: The Macmillan Press LTD
Lukes, Steven 1983: Macht und Herrschaft bei Weber, Marx, Foucault. S. 106-119 in: Matthes, Joachim (Hg.) 1983: Krise der Arbeitsgesellschaft? Verhandlungen des 21. Deutschen Soziologientages. Frankfurt/Main: Campus

Maibach, Gerda 1996: Polizisten und Gewalt. Innenansichten aus dem Polizeialltag. Reinbeck bei Hamburg: Rowohlt
Malinowsky, Peter 1975: Polizei-Kriminologie und soziale Kontrolle. S. 61-87 in: AJK (Hg.) 1975: Die Polizei - eine Institution der öffentlichen Gewalt. Neuwied und Darmstadt: Luchterhand
Malpricht, Günter 1984: Interaktionsprozesse bei Demonstrationen. Interaktionsprozesse zwischen Teilnehmern an Massenaktionen mit Tendenz zu unfriedlichen Verlauf und der Polizei. Heidelberg: Kriminalistik
Manns, Haide/ Treusch, Wolf-Sören 1987: 'Hau weg die Scheiße'. Autonomer Widerstand in der BRD. S. 65-74 in: *Vorgänge*, Vol. 26, Heft 91 (1/87)
Manns, Sönke 1993: Organisierte Kriminalität. Essay zu einem bundesdeutschen Gesetz oder: die inszenierte 'Gefährdung der Inneren Sicherheit'. S. 73-86 in: Kampmeyer, Eva/ Neumeyer,

Jürgen (Hg.) 1993: Innere Unsicherheit. Eine kritische Bestandsaufnahme. München: AG Spak Bücher M 121

Manthey, Bernd 1992: Aufstellung zweier Bereitschaftspolizeiabteilungen in Berlin - Strukturfragen und Perspektiven. S. 111-128 in: Polizei-Führungsakademie (Hg.) 1992b: Schlußbericht über die Arbeitstagung 'Führung und Einsatz, Aus- und Fortbildung der Bereitschaftspolizei und des Bundesgrenzschutzes' vom 25. bis 27. August 1992. Münster

Manthey, Bernd 1993a: Bedeutsame polizeiliche Großeinsätze im Lichte strategisch-taktischer Betrachtungsweisen. S. 77-85 in: Polizei-Führungsakademie (Hg.) 1993a: Schlußbericht über die Arbeitstagung 'Führung und Einsatz, Aus- und Fortbildung der Bereitschaftspolizei und des Bundesgrenzschutzes' vom 27. bis 29. April 1993. Münster

Manthey, Bernd 1993b: Polizeiliche Aufgabenerfüllung bei Großlagen im Spannungsfeld gesellschaftspolitischer Auseinandersetzungen am Beispiel der Berliner Groß-Demo am 08.11.1992. S. 77-93 in: Polizei-Führungsakademie (Hg.) 1993c: Schlußbericht über das Seminar 'Polizei im demokratischen Verfassungsstaat. Polizeiliche Aufgabenerfüllung - Anspruch und Wirklichkeit' vom 17. bis 19. März 1993. Münster

Marx, Gary T. 1979: External Efforts to Damage or Facilitate Social Movements: Some Patterns, Explanations, Outcomes and Complications. S. 94-125 in: McCarthy, John/ Zald, Mayer N. (Hg.) 1979: The Dynamics of Social Movements. Cambridge Mass: Winthrop Pub.

Mayntz, Renate 1968: Max Webers Idealtypus der Bürokratie und die Organisationssoziologie. S. 27-35 in: Mayntz, Renate (Hg.) 1968: Bürokratische Organisation. Köln: Kiepenheuer & Witsch

Mayntz, Renate 1985: Soziologie der öffentlichen Verwaltung. Heidelberg: C.F. Müller, 3. überarbeitete Auflage

Mayntz, Renate/ Scharpf, Fritz W. 1995: Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus. S. 39-72 in: Mayntz, Renate/ Scharpf, Fritz W. (Hg.) 1995: Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung. Frankfurt/Main: Campus

Mayntz, Renate/ Ziegler, Rolf 1977: Soziologie der Organisation. S. 1-141 in: König, Rene (Hg.) 1977: Handbuch der empirischen Sozialforschung. Band 9: Organisation und Militär. 2. völlig neu überarbeitete Auflage

Mayring, Philipp 1985: Qualitative Inhaltsanalyse. S. 187-211 in: Jüttemann, Gerd (Hg.) 1985: Qualitative Forschung in der Psychologie. Weinheim und Basel: Beltz

Mayring, Philipp 1990: Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. Weinheim und Basel: Deutscher Studien Verlag. 2. durchgesehene Auflage

Mayring, Philipp 1993: Einführung in die qualitative Sozialforschung. München und Weinheim: Psychologie-Verlags-Union. 2. überarbeitete Auflage

Meier-Welser, Conrad 1987: Brauchen wir eine Polizeitheorie? S. 43-49 in: Polizei-Führungsakademie (Hg.) 1987a: Schlußbericht über das Seminar 'Polizei im demokratischen Verfassungsstaat - Bürgerrechte und Staatsgewalt' vom 3. bis 5. Juni 1987. Münster

Memmi, Albert 1992: Rassismus. Frankfurt/Main: Europäische Verlags-Anstalt

Mende, Gert-Uwel 1993: Neonazi-Aufmarsch von Fulda und die Folgen. S. 8-9 in: *Hessische Polizeirundschau*, Vol 20 (10/93)

Merten, Detlef 1975: Rechtsstaat und Gewaltmonopol. Tübingen: J.C.B. Mohr (Reihe Recht und Staat, Heft 442/443)

Merten, Detlef 1987: Zur Legalität und Legitimität polizeilichen Gewalteinsatzes. S. 51-99 in: Polizei-Führungsakademie (Hg.) 1987a: Schlußbericht über das Seminar 'Polizei im demokratischen Verfassungsstaat - Bürgerrechte und Staatsgewalt' vom 3. bis 5. Juni 1987. Münster

Meuser, Michael/ Nagel, Ulrike 1991: ExpertInneninterviews - vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion. S. 441-471 in: Garz, Detlef/ Kraimer, Klaus (Hg.) 1991: Qualitativ-empirische Sozialforschung. Konzepte, Methoden, Analysen. Opladen; Westdeutscher Verlag

Meuser, Michael/ Nagel, Ulrike 1994: Expertenwissen und Experteninterview. S. 180-192 in: Hitzler, Ronald/ Honer, Anne/ Maeder, Christopf (Hg.) 1994: Expertenwissen. Die institutionalisierte Kompetenz zur Konstruktion von Wirklichkeit. Opladen: Westdeutscher Verlag

Ministerium des Innern (Kommission zur Erforschung und Ausarbeitung der Geschichte der deutschen Volkspolizei) 1987. Band 1. Berlin/DDR: VEB Deutscher Verlag der Wissenschaften

Mischkowitz, Robert 1994: Fremdenfeindliche Gewalt und Skinheads. Eine Literaturanalyse und Bestandsaufnahme polizeilicher Maßnahmen. Wiesbaden: Bundeskriminalamt

Murck, Manfred 1993: Leviathan, Security Service, Sozialberatung. Erwartungen an die Polizei und ihre politsche Verarbeitung. S. 130-140 in: *Die Neue Gesellschaft. Frankfurter Hefte*, Vol. 40 (2/93)

Murck, Manfred/ Schmalzl, Hans Peter/ Zimmermann, Hans-Martin (Hg.) 1993: Immer dazwischen: Fremdenfeindliche Gewalt und die Rolle der Polizei. Hilden: Verlag Deutsche Polizeiliteratur

Murck, Manfred/ Schmalzl, Hans Peter/ Zimmermann, Hans-Martin 1993: Einführung: Fremdenfeindliche Gewalt und die Rolle der Polizei. S. 11-47 in: Murck, Manfred/ Schmalzl, Hans Peter/ Zimmermann, Hans-Martin (Hg.) 1993: Immer dazwischen: Fremdenfeindliche Gewalt und die Rolle der Polizei. Hilden: Verlag Deutsche Polizeiliteratur

Narr, Wolf-Dieter 1973: Gewalt und Legitimität. S. 7-42 in: *Leviathan*, Vol. 1 (1/73)
Narr, Wolf-Dieter 1977: Die Bundesrepublik - Konturen einer Versicherungsgesellschaft. S. 19-56 in: Narr, Wolf-Dieter (Hg.) 1977: Wir Bürger als Sicherheitsrisiko. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt
Narr, Wolf-Dieter 1980: Physische Gewaltsamkeit und das Monopol des Staates. S. 541-573 in: *Leviathan*, Vol. 8 (4/80)
Narr, Wolf-Dieter 1983a: Demonstranten, Politiker (Polizei) und Journalisten. Zwölf Thesen zur Gewalt. S. 30-58 in: Steinweg, Reiner (Hg.) 1983: Faszination der Gewalt. Politische Strategie und Alltagserfahrung. Frankfurt/Main: Suhrkamp
Narr, Wolf-Dieter 1983b: Soziale Merkmale von Demonstrationen. Gutachten anläßlich der Anklage gegen Josef Leinen wegen 'Verdachts des Vergehens gegen das Versammlungsgesetz'. S. 103-126 in: Cobler, Sebastian/ Geulen, Reiner/ Narr, Wolf-Dieter (Hg.): Das Demonstrationsrecht. Reinbeck bei Hamburg: Rowohlt
Narr, Wolf-Dieter 1983c: Über Notwendigkeit und Möglichkeit Gewalt zu bewerten. S. 37-72 in: Calließ, Jörg (Hg.) 1983: Gewalt in der Geschichte. Düsseldorf: Schwann
Narr, Wolf-Dieter 1985: Schöne neue Demonstrationswelt? Notizen zum Brokdorf-Beschluß des Bundesverfassungsgerichts. S. 380-384 in: *Demokratie und Recht*, Vol. 13 (4/85)
Narr, Wolf-Dieter 1991: Vereinigte deutsche Sicherheit. S. 6-11 in: *Bürgerrechte & Polizei (CILIP)*, Vol. 14, Heft 38 (1/91)
Narr, Wolf-Dieter 1994: Das 'System Innere Sicherheit'. S. 6-12 in: *Bürgerrechte & Polizei (CILIP)*, Vol. 17, Heft 48 (2/94)
Nauke, Wolfgang 1993: Schwerpunktverlagerungen im Strafrecht. S. 135-162 in: *Kritische Vierteljahresschrift*, Vol. 76 (2/93)
Neidhardt, Friedhelm 1988a: Gewalt. Soziale Bedeutung und sozialwissenschaftliche Bestimmungen des Begriffs. S. 7-104 in: Neidhardt, Friedhelm 1988: Gewalt und Terrorismus. Studien zur Soziologie militanter Konflikte. Berlin: Wissenschaftszentrum für Sozialforschung Berlin
Neidhardt, Friedhelm 1988b: Politische Protestgewalt in der jungen Generation. S. 105-133 in: Neidhardt, Friedhelm 1988: Gewalt und Terrorismus. Studien zur Soziologie militanter Konflikte. Berlin: Wissenschaftszentrum für Sozialforschung Berlin
Nogala, Detlef 1989: Polizei, avancierte Technik und soziale Kontrolle. Pfaffenweiler (Hamburger Studien zur Kriminologie, Band 6): Centaurus-Verlagsgesellschaft
Nogala, Detlef 1992: Technisierung der Polizei als Motor im Wandel sozialer Kontrolle. Der Einzug von High-Tech in die Polizeiarbeit. S. 46-59 in: Brusten, Manfred (Hg.) 1992: Polizei-Politik. Streitfragen, kritische Analysen und Zukunftsperspektiven. *Kriminologisches Journal*. 4. Beiheft 1992. Weinheim und München: Juventa
Nullmeier, Frank 1993: Wissen und Policy-Forschung. Wissenspolitologie und rhetorisch-dialektisches Handlungsmodell. S. 175-196 in: *Politische Vierteiljahresschrift*, Sonderheft 24/1993, Vol. 34. Opladen: Westdeutscher Verlag

Oberreuter, Heinrich 1990: Gewalt und Politik. S. 167-193 in: Rolinski, Klaus/ Eibl-Eibesfeld, Irenäus (Hg.) 1990: Gewalt in unserer Gesellschaft. Gutachten für das Bayerische Staatsministerium des Innern. Berlin: Dunker & Humblot
Oeckl, Albert 1994: Taschenbuch des öffentlichen Lebens 1994/95. Bonn: Festland
Offe, Claus 1969: Politische Herrschaft und Klassenstrukturen. Zur Analyse spätkapitalistischer Gesellschaftssysteme. S. 155-189 in: Kress, Gisela/ Senghaas (Hg.) 1969: Politikwissenschaft. eine Einführung in ihre Probleme. Frankfurt/Main: Europäische Verlags-Anstalt
Offe, Claus 1972: Strukturprobleme des kapitalistischen Staates. Frankfurt/Main: Suhrkamp
Offe, Claus 1976 Überlegungen und Hypothesen zum Problem politischer Legitimation. S. 80-105 in: Ebbighausen, Rolf (Hg.) 1976: Bürgerlicher Staat und Legitimation. Frankfurt/Main: Suhrkamp
Offe, Claus 1977: Einleitung. S. 7-34 in: Bachratz, Peter/ Baratz Morton S. 1977: Macht und Armut. Eine theoretisch-empirische Untersuchung. Frankfurt/Main: Suhrkamp
Ohlemacher, Thomas 1993: Bevölkerungsmeinung und Gewalt gegen Ausländer im wiedervereinigten Deutschland. Empirische Anmerkungen zu einem unklaren Verhältnis. Berlin: Wissenschaftszentrum für Sozialforschung FS III 93-104
Ohlemacher, Thomas 1994: Schmerzhafte Episoden: Wider die Rede von einer rechten Bewegung im wiedervereinigten Deutschland. S. 16-25 in: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, Vol. 7 (4/94)
Olszewski, Horst 1992: Gedanken über Reformbestrebungen der Bereitschaftspolizei NRW. S. 63-78 in: Polizei-Führungsakademie (Hg.) 1992a: Schlußbericht über die Arbeitstagung 'Führung und

Einsatz, Aus- und Fortbildung der Bereitschaftspolizei und des Bundesgrenzschutzes' vom 13. bis 15. Mai 1992. Münster
Ott, Sieghart 1989: Vorbeugehaft in Bayern. S. 14-16 in: *Vorgänge*, Vol. 28, Heft 99 (3/89)

Pabst, Franziska 1980: Der Bundesgrenzschutz im 'Dauereinsatz' bei Gorleben. S. 20-23 in: *Bürgerrechte & Polizei (CILIP)*, Vol. 3, Heft 6 (80)
Paech, Norman 1981: Rechtsstaat oder Polizeistaat? S. 28-52 in: Kutscha, Martin/ Paech, Norman (Hg.) 1981: Im Staat der 'Inneren Sicherheit': Polizei, Verfassungsschutz, Geheimdienste, Datenkontrolle im Betrieb. Frankfurt/Main: Röderberg
Paris, Rainer 1989: Die kurze Atem der Provokation. S. 33-52 in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Vol. 41 (1/89)
Paris, Rainer 1991: Vermummung. S. 117-129 in: *Leviathan*, Vol. 19 (1/91)
Paris, Rainer/ Sofsky, Wolfgang 1987: Drohungen. Über eine Methode der Interaktionsmacht. S. 15-39 in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Vol. 39 (1/87)
Paschner, Günther 1970: Was ist - was soll - was kann - was darf die Polizei. Boppard am Rhein: Boldt
PDV 100 (Altmann, Robert/ Bernhardt, Helmuth/ Ehrlich, Horst (Hg.) 1975 ff.): Handbuch für Führung und Einsatz der Polizei - Polizeidienstvorschrift 100 und Kommentar zur PDV 100. Stuttgart: Boorberg
Peters, Helge 1993a: Gewalt in der Bundesrepublik. S. 15-22 in: *Soziologische Revue*, Vol. 16 (1/93)
Peters, Richard 1993b: Polizeiliche Einsätze zwischen rechter und linker Gewalt: Erfahrungen und Konzeptionen. S. 243-249 in: Murck, Manfred/ Schmalzl, Hans Peter/ Zimmermann, Hans-Martin (Hg.) 1993: Immer dazwischen: Fremdenfeindliche Gewalt und die Rolle der Polizei. Hilden: Verlag Deutsche Polizeiliteratur
Pilz, Gunter A. 1988: Noch mehr Gewalt ins Stadion? Zur Problematik ordnungspolitischer 'Lösungen'. S. 217-233 in: Horak, Roman/ Reiter, Wolfgang/ Stocker, Kurt (Hg.) 1988: 'Ein Spiel dauert länger als 90 Minuten'. Fußball und Gewalt in Europa. Hamburg: Junius
Polizei-Führungsakademie (Hg.) 1986a: Schlußbericht über das Seminar 'Polizei im demokratischen Verfassungsstaat - Soziale Konflikte und Arbeitskampf' vom 24. bis 26. September 1986
Polizei-Führungsakademie (Hg.) 1986b: Schlußbericht über die Arbeitstagung 'Polizeieinsätze an der WAA Wackersdorf sowie am 7.6.86 am KKW Brokdorf und am 8.6.1986 in Hamburg' vom 26. bis 27. Juni 1986. Münster
Polizei-Führungsakademie (Hg.) 1987a: Schlußbericht über das Seminar 'Polizei im demokratischen Verfassungsstaat - Bürgerrechte und Staatsgewalt' vom 3. bis 5. Juni 1987. Münster
Polizei-Führungsakademie (Hg.) 1987b: Schlußbericht über die Arbeitstagung 'Staats und Verfassungsschutz durch Polizei- und Verfassungsschutzbehörden' vom 1. bis 4. Dezember 1987. Münster
Polizei-Führungsakademie (Hg.) 1988: Schlußbericht über die Arbeitstagung 'Polizei im demokratischen Verfassungsstaat - Freiheit und Sicherheit im Konflikt' vom 1. bis 3. März 1988. Münster
Polizei-Führungsakademie (Hg.) 1994: Schlußbericht über das Seminar 'Analyse von Polizeieinsätzen aus Anlaß der Aktivitäten der verbotenen PKK' vom 18. April 1994. Münster
Polizei-Institut Hiltrup 1971: Polizei und Demonstationen. Schlußbericht über das Seminar für leitende Polizeibeamte vom 29. März bis 2. April 1971. Hiltrup
Polizeipräsidium Mittelfranken 1993: Sicherheitsbericht der Stadt Nürnberg 1993. Nürnberg (Broschüre)
Popitz, Heinrich 1992a: Das Konzept Macht. S. 11-39 in: Popitz, Heinrich 1992: Phänomene der Macht. Tübingen: J.C.B. Mohr. Zweite stark erweiterte Auflage
Popitz, Heinrich 1992b: Drohen und Bedrohtsein. S. 79-103 in: Popitz, Heinrich 1992: Phänomene der Macht. Tübingen: J.C.B. Mohr. Zweite stark erweiterte Auflage
Popitz, Heinrich 1992c: Prozesse der Machtbildung. S. 187-231 in: Popitz, Heinrich 1992: Phänomene der Macht. Tübingen: J.C.B. Mohr. Zweite stark erweiterte Auflage
Popitz, Heinrich 1968: Über die Präventivwirkung des Nichtwissens. Dunkelziffer, Norm und Strafe. Tübingen: J.C.B Mohr
Popitz, Heinrich 1986a: Gewalt. S. 68-106 in: Popitz, Heinrich 1986: Phänomene der Macht. Tübingen: J.C.B. Mohr
Popitz, Heinrich 1986b: Macht und Herrschaft. Stufen der Institutionalisierung von Macht. S. 37-67 in: Popitz, Heinrich 1986: Phänomene der Macht. Tübingen: J.C.B. Mohr
Prantl, Heribert 1993: Staatsgewalten auf Tauchstation. Polizei, Justiz und die rechte Gewalt. S. 152-157 in: *Die Neue Gesellschaft. Frankfurter Hefte*, Vol. 40 (2/93)
Preuß, Ulrich K. 1989: Vorsicht Sicherheit. S. 487-498 in: *Merkur*, Vol. 43 (6/89)
Preuß, Ulrich K. 1990: Reflexionen über die Zukunft der inneren Sicherheit. Ein theoretische Skizze. In memoriam Sebastian Cobler. S. 321-328 in: *Strafverteidiger*, Vol. 10 (7/90)

Pütter, Norbert/ Strunk, Sabina 1994: Organisierte Kriminalität als polizeiliches Problem. S. 127-135 in: Hornbostel, Stefan 1994 (Hg.): Allgemeine Verunsicherung und Politik der Inneren Sicherheit. Referate des Workshops an der Friedrich-Schiller-Universität Jena 14.-16. Oktober 1994. Jena (Skript)

Pütter, Norbert/Strunk, Sabina 1995: Passepartout für Polizei und Politik. Zum Umgang mit 'Organisierter Kriminalität' in der Bundesrepublik. S. 55-78 in: Gössner, Rolf (Hg.) 1995: Mythos Sicherheit. Der hilflose Schrei nach dem starken Staat. Baden-Baden: Nomos

Rammstedt, Otthein 1989: Wider ein individuum-orientiertes Gewaltverständnis. S. 47-56 in: Heitmeyer, Wilhelm/ Möller, Kurt/ Sünker, Heinz (Hg.) 1989: Jugend - Staat - Gewalt. Politische Sozialisation von Jugendlichen, Jugendpolitik und politische Bildung. Weinheim und München: Juventa

Raschke, Joachim 1987: Zum Begriff der sozialen Bewegung. S. 19-29 in: Roth, Roland/ Rucht, Dieter (Hg.) 1987: Neue soziale Bewegungen in der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt/Main: Campus

Reenen, Piet van 1981: Urban Crisis Management and the Police Force: The Case of Amsterdam. S. 151-178 in: *The Netherlands Journal of Sociology*, Vol. 17 (81)

Reformkommission (Kommission zur Untersuchung des Reformbedarfs in der niedersächsischen Polizei, Arbeitsgruppe für das Untersuchungsfeld 7 'Geschlossener Einsatz') 1992: Untersuchungsbericht. Hannover

Reimitz, Monika 1989: Niemand soll mich zu fassen kriegen. Gespräche mit Vertretern der Autonomen. S. 133-149 in: Bock, Marlene/ Reimitz, Monika/ Richter, Horst-Eberhard/Thiel, Wolfgang/ Wirth, Hans-Jürgen 1989: Zwischen Resignation und Gewalt - Jugendprotest in den achtziger Jahren. Opladen: Leske & Budrich

Rektor der Hochschule des Ministeriums des Innern (Hg.) 1990: Polizeidienst - ein Beruf mit demokratischen Traditionen. Grundzüge eines neuen Traditionsbildes für die Polizei in der DDR. 2/1990. Berlin: Wissenschaftliche Beiträge

Riehle, Eckart 1983: Sicherheit im Vorfeld des Rechts. S. 274-284 in: Wambach, Manfred Max (Hg.) 1983: Der Mensch als Risiko. Frankfurt/Main: Suhrkamp

Riehle, Eckart 1988: Von der repressiven zur präventiven Polizei - oder: Die Verpolizeilichung der Prävention. S. 129-139 in: Appel, Roland/ Hummel, Dieter/ Hippe, Wolfgang (Hg.) 1988: Die neue Sicherheit. Vom Notstand zur sozialen Kontrolle. Köln: Kölner Volksblattverlag

Riehle, Eckart 1992: Verdeckte Polizeiarbeit - nur eine weitere polizeiliche Befugnis? Zur Problematik von V-Leuten und 'under cover-agents'. S. 60-67 in: Brusten, Manfred (Hg.) 1992: Polizei-Politik. Streitfragen, kritische Analysen und Zukunftsperspektiven. *Kriminologisches Journal*. 4. Beiheft 1992. Weinheim und München: Juventa

Ritsert, Jürgen 1972: Inhaltsanalyse und Ideologiekritik. Ein Versuch über kritische Sozialforschung. Frankfurt/Main: Äthenäum Fischer

Roghmann, Klaus/ Ziegler, Rolf 1977: Militärsoziologie. S. 142-227 in: König, Rene (Hg.) 1977: Handbuch der empirischen Sozialforschung. Band 9: Organisation und Militär. 2. völlig neu überarbeitete Auflage

Rohde, Markus 1992: Autonome Bewegungsmelder - eine Szene publiziert. S. 87-92 in: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, Vol. 5 (3/92)

Rolinski, Klaus/ Eibl-Eibesfeld, Irenäus (Hg.) 1990: Gewalt in unserer Gesellschaft. Gutachten für das Bayerische Staatsministerium des Innern. Berlin: Dunker & Humblot

Roth, Jürgen 1972: Ist die Bundesrepublik ein Polizeistaat. Darmstadt: Melzer

Rucht, Dieter 1991: Parteien, Verbände und Bewegungen als Systeme politischer Interessenvermittlung. Berlin: Wissenschaftszentrum für Sozialforschung FS III 91-107

Rucht, Dieter/ Hocke, Peter/ Ohlemacher, Thomas 1992: Dokumentation und Analyse von Protestereignissen in der Bundesrepublilk Deutschland (Prodat). Codebuch. Berlin: Wissenschaftszentrum für Sozialforschung FS III 92-103

Rürup, Reinhard (Hg.) 1995: Topographie des Terrors. Gestapo, SS und Reichssicherheitshauptamt auf dem 'Prinz-Albrecht-Gelände'. Eine Dokumentation. Berlin: Willmuth Arenhövel. 10. Auflage

Sack, Fritz 1984: Staat, Gesellschaft und politische Gewalt: Zur 'Pathologie' politischer Konflikte. S. 19-386 in: Sack, Fritz/ Steinert, Heinz 1984: Protest und Reaktion. Analysen zum Terrorismus. Band 4/2. Opladen: Westdeutscher Verlag

Sack, Fritz 1990: Die Eskalation der Gewalt: Die Transformation politischer in gewaltbesetzte Konflikte. S. 111-137 in: Albrecht, Peter-Alexis/ Backes, Otto (Hg.) 1990: Verdeckte Gewalt. Plädoyers für eine 'Innere Abrüstung'. Frankfurt/Main: Suhrkamp

Sack, Fritz/ Steinert, Heinz 1984: Protest und Reaktion. Analysen zum Terrorismus. Band 4/2. Opladen: Westdeutscher Verlag

Salewski, Wolfgang/ Lanz, Peter 1978: Die neue Gewalt. Locarno: Droemer Knaur

Samper, Rudolf/ Honnacker, Heinz 1994: Polizeiorganisationsgesetz - POG. Gesetz über die Organisation der Bayerischen Staatlichen Polizei. Stuttgart: Boorberg. 5. Auflage
Sander, Herbert 1992: Statement zur Bedeutung geschlossener Einheiten und Verbände im Sicherheitsgefüge der Bundesrepublik Deutschland in den 90er Jahren. S. 145-149 in: Polizei-Führungsakademie (Hg.) 1992b: Schlußbericht über die Arbeitstagung 'Führung und Einsatz, Aus- und Fortbildung der Bereitschaftspolizei und des Bundesgrenzschutzes' vom 25. bis 27. August 1992. Münster
Savelsberg, Hans-W. 1994: Der Prozeß der polizeilichen Entscheidungsfindung. Ein Beitrag zur Soziologie der Polizei. Wiesbaden: DUV
Schachtschneider, Karl Albrecht 1991: Das Rechtsstaatsprinzip der Republik. Erlangen-Nürnberg (Skript, 3. Auflage)
Scheerer, Sebastian 1986: Atypische Moralunternehmer. S. 133-156 in: *Kriminologisches Journal*. 1. Beiheft 1986. Weinheim und München: Juventa
Scheerer, Sebastian 1988: Deutschland: Die ausgebürgerte Linke. S. 193-429 in: Hess, Henner/ Moerings, Martin/ Paas, Dieter/ Scheerer, Sebastian/ Steinert, Heinz (1988): Angriff auf das Herz des Staates. Band 1. Frankfurt/Main: Suhrkamp
Schluchter, Wolfgang 1985: Aspekte bürokratischer Herrschaft. Frankfurt/Main: Suhrkamp
Schmalzl, Hans Peter 1987: Menschen in der Menge. Über das Verhalten von Demonstrationsteilnehmer. Stuttgart: Boorberg
Schmalzl, Hans Peter 1990: Einsatz bei demonstrativen Aktionen: Verhaltensdeterminanten von Demonstrationsteilnehmern und Ansätze zur Bewältigung von Ausschreitungen. S. 65-74 in: Stein, Frank (Hg.) 1990: Brennpunkte der Polizeipsychologie. Stuttgart: Verlag für Angewandte Psychologie
Schmalzl, Hans Peter/ Renner, Walter/ Hieber, Manfred 1988: Zwischen Ritual und Randale. Fußballfans verstehen und professionell mit ihnen umgehen. Stuttgart: Boorberg
Schmidt, Michael 1993: Heute gehört uns die Straße ... Der Inside-Report aus der Neonazi-Szene. Düsseldorf: Econ
Schmidt, Siegfried J. (Hg.) 1987: Der Diskurs des Radikalen Konstruktivismus. Frankfurt/Main: Suhrkamp
Schmitt Glaeser, Walter 1990: Private Gewalt im Volkswillensbildungsprozeß. S. 195-219 in: Rolinski, Klaus/ Eibl-Eibesfeld, Irenäus (Hg.) 1990: Gewalt in unserer Gesellschaft. Gutachten für das Bayerische Staatsministerium des Innern. Berlin: Dunker & Humblot
Schmitt Glaeser, Walter 1992: Private Gewalt im politischen Meinungskampf. Zugleich ein Beitrag zur Legitimität des Staates. Berlin: Dunker & Humblot
Schmitt, Carl 1991: Der Begriff des Politischen. Berlin: Duncker & Humblot. 3. Auflage von 1963 (erstmals 1932 erschienen)
Schneider, Heinz-Jürgen 1986: Staatliche Sicherheitspolitik als Systemschutz. 'Innere Sicherheit' in der Geschichte der Bundesrepublik. S. 81-101 in: Kutscha, Martin/ Paech, Norman (Hg.) 1986: Totalerfassung. 'Sicherheitsgesetze', Volkszählung, neuer Personalausweis, Möglichkeiten zur Gegenwehr. Köln: Pahl-Rugenstein
Schoul, Gütner 1993: Entwicklungen und Perspektiven geschlossener Polizeiverbände beim Bundesgrenzschutz und der Bereitschaftspolizei der Länder - am Beispiel Bundesgrenzschutz. S. 117-121 in: Polizei-Führungsakademie (Hg.) 1993b: Schlußbericht über die Arbeitstagung 'Führung und Einsatz, Aus- und Fortbildung der Bereitschaftspolizei und des Bundesgrenzschutzes' vom 6. bis 8. Juli 1983. Münster
Schreiber, Manfred 1968: Intellektuelle, Bürger und die Polizei. S. 75-97 in: Doerdelmann, Bernhard (Hg.) 1968: Die Polizei und die Deutschen. München: Delp
Schulz, Christa/Wambach, Manfred Max 1983: Das gesellschaftssanitäre Projekt. Sozialpolizeiliche Erkenntnisnahme als letzte Etappe der Aufklärung? S. 75-88 in: Wambach, Manfred Max (Hg.) 1983: Der Mensch als Risiko. Frankfurt/Main: Suhrkamp
Schulz, Winfried 1984: 'Agenda-Setting' und andere Erklärungen. Zur Theorie der Medienwirkung. S. 206-213 in: *Rundfunk und Fernsehen*, Vol. 32 (2/84)
Schumm, Werner 1992: Statement zur Bedeutung geschlossener Einheiten und Verbände im Sicherheitsgefüge der Bundesrepublik Deutschland in den 90er Jahren. S. 141-144 in: Polizei-Führungsakademie (Hg.) 1992b: Schlußbericht über die Arbeitstagung 'Führung und Einsatz, Aus- und Fortbildung der Bereitschaftspolizei und des Bundesgrenzschutzes' vom 25. bis 27. August 1992. Münster
Schumm, Werner 1993: Entwicklungen und Perspektiven geschlossener Polizeiverbände bei den Bereitschaftspolizeien der Länder - Sachstandsbericht aus der Arbeitsgruppe UA LEX. S. 79-90 in: Polizei-Führungsakademie (Hg.) 1993b: Schlußbericht über die Arbeitstagung 'Führung und Einsatz, Aus- und Fortbildung der Bereitschaftspolizei und des Bundesgrenzschutzes' vom 6. bis 8. Juli 1983. Münster
Schwan, Eggert 1994: Verbrechensbekämpfung im Rechtsstaat. S. 13-21 in: *Bürgerrechte & Polizei (CILIP)*, Vol. 17, Heft 48 (2/94)

Schwan, Eggert 1995: Das Trennungsgebot. Einwände gegen den Verfassungsschutz aus verfassungsrechtlicher Sicht. S. 215-221 in: Gössner, Rolf (Hg.) 1995: Mythos Sicherheit. Der hilflose Schrei nach dem starken Staat. Baden-Baden: Nomos

Schwind, Hans-Dieter/ Baumann, Jürgen (Hg.) 1990: Ursachen, Prävention und Kontrolle von Gewalt. Analysen und Vorschläge der Unabhängigen Regierungskommission zur Verhinderung und Bekämpfung von Gewalt (Gewaltkommission). Band I-IV. Berlin: Dunker & Humblot
- Band I. Endgutachten und Zwischengutachten der Arbeitsgruppen.
- Band II. Erstgutachten der Unterkommissionen.
- Band III. Sondergutachten (Auslandsgutachten und Inlandsgutachten).
- Band IV. Politische Gewalt und Repression. Ergebnisse von Bevölkerungsumfragen.

Schwinghammer, Torsten 1980: BKA-Präsident Horst Herold. S. 241-255 in: *Kriminologisches Journal*, Vol. 12 (4/80)

Seifert, Jürgen 1988: Die Utopie einer anderen Polizei. S. 109-118 in: Eschen, Klaus/ Huth, Juliane/ Fabricius-Brand, Magret (Hg.) 1988: 'Linke' Anwaltschaft von der APO bis heute. Köln: Theurer

Seifert, Jürgen 1991: Der Grundkonsens über die doppelte innerstaatliche Feinderklärung. S. 354-365 in: Blanke, Bernhard/ Wollmann, Hellmut (Hg.) 1991: Die alte Bundesrepublik: Kontinuität und Wandel. 40 Jahre Bundesrepublik. Sonderheft 12 des *Leviathan*. Opladen: Westdeutscher Verlag

Semerak, Arved F. 1989: Die Polizeien in Westeuropa. Stuttgart: Boorberg

Seysen, Michael 1992: Wahrnehmung polizeilicher Aufgaben durch private Sicherheitsdienste. S. 179-196 in: Brusten, Manfred (Hg.) 1992: Polizei-Politik. Streitfragen, kritische Analysen und Zukunftsperspektiven. *Kriminologisches Journal*. 4. Beiheft 1992. Weinheim und München: Juventa

Siebecke, Horst 1972: Die Herren der Lage. Macht und Ohnmacht der deutschen Polizei. Köln: Verlag Wissenschaft und Politik

Sieber, Georg 1968: Zur Situation der Psychologie in der deutschen Polizei. S. 98-109 in: Doerdelmann, Bernhard (Hg.) 1968: Die Polizei und die Deutschen. München: Delp

Siegler, Bernd 1993: Der Apparat und die Rechten. S. 111-117 in: Siegler, Bernd/ Tolmein, Oliver/ Charlotte Wiedemann 1993: Der Pakt. Die Rechten und der Staat. Göttingen: Verlag die Werkstatt

Skolnick, Jerome H. 1971: Professionelle Polizei in einer demokratischen Gesellschaft. S. 177-194 in: Feest, Johannes/ Lautmann, Rüdiger (Hg.) 1971: Die Polizei. Soziologische Studien und Forschungsberichte. Opladen: Westdeutscher Verlag

Spöhring, Walter 1989: Qualitative Sozialforschung. Stuttgart: Teubner

Stamm 1990-1994: Presse- und Medien-Handbuch. Leitfaden durch Presse und Medien. Essen: Stamm Verlag. 43.-47. Auflage

Stein, Frank/ Poppelreuter, Stefan 1990: Polizeipsychologische Aufgabenfelder im Wandel der Zeit - in der Bundesrepublik Deutschland. S. 1-8 in: Stein, Frank (Hg.) 1990: Brennpunkte der Polizeipsychologie. Stuttgart: Verlag für Angewandte Psychologie

Steinberg, Rudolf 1978: Faktoren bürokratischer Macht. S. 309-334 in: *Die Verwaltung*, Vol. 11 (3/78)

Steinborn, Norbert/ Krüger, Hilmar 1993: Die Berliner Polizei. Von der Militärreserve im Kalten Krieg auf dem Weg zur bürgernahen Polizei? Berlin: Berlin-Verlag Spitz

Steinert, Heinz 1984: Sozialstrukturelle Bedingungen des 'linken Terrorismus' der 70er Jahre. Aufgrund eines Vergleichs der Entwicklungen in der Bundesrepublik Deutschland, in Italien, Frankreich und den Niederlanden. S. 388-601 in: Sack, Fritz/ Steinert, Heinz 1984: Protest und Reaktion. Analysen zum Terrorismus. Band 4/2. Opladen: Westdeutscher Verlag

Straub, Jürgen 1990: Interpretative Forschung und komparative Analyse: Theoretische und methodologische Aspekte psychologischer Erkenntnisbildung. S. 168-183 in: Jüttemann, Gerd (Hg.) 1990: Komparative Kasuistik. Heidelberg: Asanger

Strunk, Sabina 1994: Polizeiliche Intelligence. Informationsverarbeitung und -auswertung als neue Strategie. S. 16-22 in: *Bürgerrechte & Polizei (CILIP)*, Vol. 18, Heft 49 (3/94)

Such, Manfred 1988: Bürger statt Bullen. Streitschrift für eine andere Polizei. Essen: Klartext Verlag

Süß, Werner 1984: Friedenstiftung durch präventive Staatsgewalt. Opladen: Westdeutscher Verlag

Tarrow, Sidney 1983: Struggling to Reform: Social Movements an Policy Change During Cycles of Protest. Cornell University: Western Societies Programm, Occasional Paper No. 15

Tarrow, Sidney 1989: Struggle, Politics, and Reform: Collective Action, Social Movements and Cycles of Protest. Cornell University: Western Societies Programm, Occasional Paper No. 21

Tarrow, Sidney 1991: Kollektives Handeln und politische Gelegenheitsstruktur in Mobilisierungswellen: Theoretische Perspektiven. S. 647-670 in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Vol. 43 (4/91)

Thiel, Knuth 1993: Machtpolitische Gestaltung der Vereinigung und Wandel der Instanzen sozialer Kontrolle. Überlegungen zum sozialen Umbruch in den neuen Bundesländern. S. 352-368 in: Frehsee, Detlev/ Löschper, Gabi/ Schumann, Karl (Hg.) 1993: Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie XV. Band 15. Opladen: Westdeutscher Verlag

Tielemann, Kea 1993: Frauen in der Schutzpolizei. S. 18-22 in: *Bürgerrechte & Polizei (CILIP)*, Vol. 16, Heft 46 (3/93)

Tilly, Charles 1985: War Making and State Making as Organized Crime. S. 169-191 in: Evans, Peter B./ Rueschemeyer, Dietrich/ Skocpol, Theda (Hg.) 1985: Bringing the State Back In. Cambridge: Cambridge University Press

Tönnis, Sibylle 1993: Wo sind eigentlich die Wasserwerfer geblieben? Die Linke und das Gewaltmonopol. S. 147-152 in: *Die Neue Gesellschaft. Frankfurter Hefte*, Vol. 40 (2/93)

Trum, Hansjörg 1981: Polizeipsychologie im Rahmen eines institutionalisierten Psychologischen Dienstes. S. 701-715 in: Haase, Henning/ Holt, Walter (Hg.) 1981: Handbuch der angewandten Psychologie. Band 3: Markt und Umwelt. Landsberg am Lech: Moderne Industrie

Trum, Hansjörg 1987: Einsatzort Demo. Zum Verhalten von Polizeibeamten. Stuttgart: Boorberg

Türk, Klaus 1980: Handlungsräume und Handlungsspielräume rechtsvollziehender Organisationen. S. 153-168 in: Blankenburg, Erhard/ Lenk, Klaus (Hg.) 1980: Organisation und Recht. Opladen: Westdeutscher Verlag

UA LEX (Unterausschuß leitende Exekutivbeamte) 1994: Maßnahmen zur Verhinderung oder Bewältigung rechtsextremistischer Veranstaltungen mit Öffentlichkeitsbezug. Bericht des UA LEX vom 4. März 1994

Vultejus, Ulrich 1990: Das Gutachten der Gewaltkommission. S. 125-129 in: *Demokratie und Recht*, Vol. 18 (2/90)

Waddington, Pater A.J. 1994: Coercion and Accommodation: Policing Public Order after the Public Order Act. S. 367-385 in: *British Journal of Sociology*, Vol. 45 (3/94)

Wahl, Klaus 1995: Fremdenfeindlichkeit und Rechtsextremismus. Forschungsergebnisse und Erklärungsversuche. S. 52-67 in: *Kriminologisches Journal*, Vol. 27 (4/95)

Walter, Bernd 1983: BGS. Polizei des Bundes. Stuttgart: Boorberg

Weber, Max 1972: Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß einer verstehenden Soziologie. 2 Halbbände. Tübingen: J.C.B. Mohr (herausgegeben von Johannes Winckelmann). 5. Auflage

Wedding, Jürgen/ Claussen, Uwe 1994: Der Mehrzweckeinsatzstock MES/ Tonfa in der praktischen Anwendung: Stuttgart: Boorberg

Weis, Kurt/ Alt, Christian/ Gingeleit, Frank 1990: Probleme der Fanauschreitungen und ihrer Eindämmung. S. 575-670 in: Schwind, Hans-Dieter/ Baumann, Jürgen (Hg.) 1990: Ursachen, Prävention und Kontrolle von Gewalt. Analysen und Vorschläge der Unabhängigen Regierungskommission zur Verhinderung und Bekämpfung von Gewalt (Gewaltkommission). Band III. Sondergutachten (Auslandgutachten und Inlandsgutachten). Berlin: Dunker & Humblot

Welter, Gilbert 1988: Notwendigkeit und Inhalte einer Polizeitheorie. S. 223-229 in: Polizei-Führungsakademie (Hg.) 1988: Schlußbericht über die Arbeitstagung 'Polizei im demokratischen Verfassungsstaat - Freiheit und Sicherheit im Konflikt' vom 1. bis 3. März 1988. Münster

Werkentin, Falco 1980: 'Von der Fahndung zur Forschung'. Polizeiliche Präventionseuphorie in den siebziger Jahren. S. 220-227 in: *Kriminologisches Journal*, Vol. 12 (4/80)

Werkentin, Falco 1984: Die Restauration der deutschen Polizei. Innere Rüstung von 1945 bis zur Notstandsgesetzgebung. Frankfurt/Main: Campus

Werkentin, Falco 1986a: Hat die Polizei eine neue Qualität? S. 109-122 in: Polizei-Führungsakademie (Hg.) 1986a: Schlußbericht über das Seminar 'Polizei im demokratischen Verfassungsstaat - Soziale Konflikte und Arbeitskampf' vom 24. bis 26. September 1986

Werkentin, Falco 1986b: Wackersdorf, Brokdorf und die Gewaltfalle - ein Kommentar. S. 5-10 in: *Bürgerrechte & Polizei (CILIP)*, Vol. 9, Heft 24 (2/86)

Werkentin, Falco 1988a: Der Staat, der Staat ist in Gefahr ... Kontinuität und Formwandel innerer Rüstung in der Bundesrepublik. S. 97-117 in: *Prokla*, Vol. 18, Heft 73 (88)

Werkentin, Falko 1988b: Das staatliche Gewaltmonopol und sein Anteil an der Herrschaftssicherung - Überlegungen am Beispiel der Bundesrepublik. S. 79-91 in: Deichsel, Wolfgang/ Kunstreich, Timm/ Lehne Werner/ Löschper/ Sack, Fritz (Hg.) 1988: Kriminalität, Kriminologie und Herrschaft. Pfaffenweiler: Centaurus

Wertheimer, Roger 1974: Are the Police Necessary? S. 49-60 in: Viano, Emilio C./ Reiman, Jeffrey H. (Hg.) 1974: The Police in Society. Lexington/Massachusetts: Lexington Books

Wiesche, Michael in der 1990: CN/ CS-'Gas'. Kontaktallergien nach polizeilichen 'Tränengas' (CN/ CS)-Einsätzen. S. 58-64 in: *Bürgerrechte & Polizei (CILIP)*, Vol. 13, Heft 37 (3/90)
Willems, Helmut (zusammen mit: Eckert, Roland/ Goldbach, Harald/ Loosen, Toni) 1988: Demonstranten und Polizisten. Motive, Erfahrungen und Eskalationsbedingungen. Weinheim und München: Juventa
Willems, Helmut 1989: Jugendprotest, die Eskalation der Gewalt und die Rolle des Staates. S. 219-231 in: Heitmeyer, Wilhelm/ Möller, Kurt/ Sünker, Heinz (Hg.) 1989: Jugend - Staat - Gewalt. Politische Sozialisation von Jugendlichen, Jugendpolitik und politische Bildung. Weinheim und München: Juventa
Willems, Helmut/ Wolf, Marianne/ Eckert, Roland 1993: Soziale Unruhen und Politikberatung. Funktion, Ergebnisse und Auswirkungen von Untersuchungskommissionen in den USA, Großbritannien und der Bundesrepublik. Opladen: Westdeutscher Verlag
Willems, Helmut/ Würtz, Stefanie/ Eckart, Roland 1993: Fremdenfeindliche Gewalt. Eine Analyse von Täterstrukturen und Eskalationsprozessen. Forschungsbericht; vorgelegt dem Bundesministerium für Frauen und Jugend und der Deutschen Forschungsgemeinschaft, im Juni 1993. o.O.
Wilson, John 1976: Social Protest and Social Control. S. 469-481 in: *Social Problems*, Vol. 24 (76)
Wilson, Thomas P. 1981: Theorien der Interaktion und Modelle soziologischer Erklärung. S. 54-79 in: Arbeitsgruppe Bielefelder Soziologen (Hg.) 1981: Alltagswissen, Interaktion und gesellschaftliche Wirklichkeit. Band 1 und 2. Opladen: Westdeutscher Verlag. 5. Auflage (erstmals 1973 erschienen)
Wilson, Thomas P. 1982: Qualitative 'oder' quantitative Methoden in der Sozialforschung. S. 487-508 in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Vol. 34 (3/82)
Winter, Martin 1991: Polizei - Politik - Protest. Untersuchung zum politischen Selbstverständnis der Polizei in der Bundesrepublik Deutschland zwischen 1960 und 1990. Erlangen-Nürnberg (Diplomarbeit)
Winter, Martin 1994: Kleine Geschichte des BGS. S. 9-13 in: *Bürgerrechte & Polizei (CILIP)*, Vol. 17, Heft 47 (1/94)
Wisler, Dominique/ Kriesi, Hanspeter 1998: Public Order, Protest Cycles and Political Process: Two Swiss Cities Compared. In: Della Porta, Donatella/ Reiter, Herbert (Hg.) 1998: Policing Protest. The Control of Public Demonstrations in Contempory Democracies. Minneapolis: University of Minnesota Press (erscheint demnächst)
Witzel, Andreas 1985: Das problemorientierte Interview. S. 227-255 in: Jüttemann, Gerd (Hg.) 1985: Qualitative Forschung in der Psychologie. Weinheim und Basel: Beltz
Wolf, Frieder Otto 1987: Staatliches Gewaltmonopol als Definitionsmonopol von Gewalt. S. 397-400 in: *Das Argument*, Vol. 29, Heft 163 (3/87)
Würtenberger, Thomas 1986: Legalität und Legitimität staatlicher Gewaltausübung. S. 47-64 in: Polizei-Führungsakademie (Hg.) 1986a: Schlußbericht über das Seminar 'Polizei im demokratischen Verfassungsstaat - Soziale Konflikte und Arbeitskampf' vom 24. bis 26. September 1986

Zeitler, Stefan 1994: Versammlungsrecht. Stuttgart: Kohlhammer
Zint, Günter 1981: Gegen den Atomstaat. 300 Fotodokumente von Günter Zint. Frankfurt/Main: Zweitausendeins