VS – Nur für den Dienstgebrauch



Handbuch zur PDV 100 VS-NfD

Führung und Einsatz

BOORBERG

Nr. 7 – Kommunikation
Einsatzkanal ist [Kanalgruppe]. Ein Gateway ist geschaltet.
Nr. 8 – Führung
Die Führung vor Ort obliegt mir [Rufname].
Bestehen Rückfragen?

1.6.2.6 Einsatzkonzeption

An Brennpunkten sind zielgerichtete Maßnahmen unter Einbeziehung präventiver und repressiver Ansätze, ggf. unterschieden nach kurzfristiger, mittelfristiger und langfristiger Wirkung, planmäßig zu treffen.

Dazu sind Einsatzkonzeptionen zu entwickeln, welche

– personelle, materielle und finanzielle Möglichkeiten,

– andere polizeiliche Aufgaben,

– Aufgaben und Tätigkeiten anderer Behörden, Dienststellen und sonstiger Stellen,

– Wirkungen in der Öffentlichkeit

angemessen berücksichtigen.

Die Wechselwirkung von präventiven und repressiven Maßnahmen ist bei der Planung und der taktischen Umsetzung zu berücksichtigen; ein Zusammenführen der Maßnahmen ist anzustreben.

Eine Einsatzkonzeption kann erforderlichenfalls in jeder Planungsphase erstellt werden. Sie verdeutlicht Wirkungszusammenhänge, erläutert die getroffenen Entscheidungen und Absichten, dient der gestrafften, zusammenfassenden Darstellung des Planungsprozesses und Entscheidungsprozesses und kann wie folgt strukturiert werden:

– wesentliche Gesichtspunkte der BdL und der sich daraus ergebenden Entschlussmöglichkeiten

– Entschluss, ggf. mit kurzer Begründung

– personelle und technische Voraussetzungen und Konsequenzen zur Umsetzung des Entschlusses

– Darstellung und ggf. Begründung der Aufbauorganisation einschließlich Einzelaufträge der EA und deren Wirkungszusammenhänge

Übersicht:

A Einführung
B Begriffsbestimmung
C Bezug auf Brennpunkte
D Zweck einer Einsatzkonzeption
E Aufbau und Struktur
F Einsatzkonzeptionen in der Praxis

A Einführung

Die Entwicklung von **Konzeptionen** ist grundsätzlich für alle Aufgabenfelder der Polizeien der Länder und des Bundes, und zwar für die Verwaltung und Logistik (z. B. Unterbringungs- und Versorgungskonzepte, Liegenschaftskonzeption) ebenso wie für den Polizeivollzugsdienst für die Bereiche der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung im täglichen Dienst (z. B. Bekämpfung einer offenen Drogenszene) oder aus besonderen Anlässen (BeSi-Konzeption anlässlich einer Demonstration), ein alltäglicher Vorgang. Die Verkehrssicherheitsarbeit kennt seit Jahren die Entwicklung von Konzeptionen zur Verkehrsunfallprävention.

Werden Konzeptionen entwickelt, besteht ein wie auch immer gearteter Handlungsbedarf, dem über drei wesentliche Schritte entsprochen werden kann: Für eine bestimmte Problemstellung einen Lösungsansatz zu haben, dann ein Konzept zu erstellen und dieses anschließend in die Tat umzusetzen. Bei näherer Betrachtung dieser Phasen ergeben sich themenunabhängig häufig identische Fragen und Problemfelder, z. B. zur Situation, zu den Rahmenbedingungen oder zu Vorgaben und Bindungen, eigenen und fremde Handlungsmöglichkeiten, Kosten, Auswirkungen oder öffentlicher Resonanz.

Konzepte dürfen kein Selbstzweck sein; sie müssen dem Handlungsbedarf bzw. Problem entsprechen und ein angemessenes Verhältnis zwischen Aufwand und Nutzen aufweisen. Dabei ist die Konzeptphase eigentlich wenig problematisch, sondern eher die tatsächliche Umsetzung des Konzeptes in der Einführungsphase.

An unterschiedlichen Stellen wird in der Vorschrift auf die Erstellung und die Vorteile von Einsatzkonzeptionen hingewiesen. So ist bzw. soll:

- es Aufgabe von Führungsorganen, bei der Entwicklung von Strategien und Einsatzkonzeptionen mitzuwirken (*vgl. Nr. 1.5.3.1*)
- im Rahmen der örtlichen, regionalen, nationalen oder internationalen Zusammenarbeit das Zusammenwirken auf allen Ebenen insbesondere auch durch abgestimmte Einsatzkonzeptionen verbessert werden (*vgl. Nr. 1.7.1*)
- in Fällen von herausragenden grenzpolizeilichen Lagen durch die Bildung gemeinsamer Kommissionen mit Nachbarstaaten Einsatzkonzeptionen abgestimmt werden (*vgl. Nr. 5.14.3.2*)

An anderen Stellen ist die Rede von Konzeptionen, die im Rahmen von vorbereitenden Maßnahmen erstellt werden können:

- Taktische Konzeptionen im Rahmen der Prävention (*vgl. Nr. 2.1.1.3, 2.1.1.6*)
- Konzeptionelle Abstimmungen im Rahmen der Verkehrssicherheitsarbeit, Verkehrsüberwachung und der Mitwirkung bei der Verkehrsraumgestaltung (*vgl. Nr. 2.1.3.2*)
- Gesamtkonzeptionen abzustimmen (*vgl. Nr. 3.2.2*) oder vorzubereiten (*vgl. Nr. 3.16.2*), auch unter Verweis auf Spezialvorschriften wie anläss-

lich von Raumschutzkonzeptionen [vgl. PDV 134 VS-NfD, Nr. 2, Anlagen 7 bis 9; PDV 135 VS-NfD, Nr. 2, Anlagen 7 bis 9]
- Konzeptionen für wiederkehrende Anlässe (*vgl. Nr. 3.8.2*)
- wie auch der konzeptionellen Gestaltung (*vgl. Nr. 3.14.2.1*)
- Sicherungskonzeptionen (*vgl. Nr. 3.20.2*)
- Konzeptionen im Rahmen vorbereitender Maßnahmen (*vgl. Nr. 4.4.4, 5.1.4, 5.4.4.1, 5.7.4, 5.8.4.1, 5.9.4.1, 5.10.4, 5.11.4.5, 5.12.4.4, 5.13.4.2.4, 5.14.3.3, 5.15.4, 5.16.4.2.2*)

B Begriffsbestimmung

Diese Vielfalt im Zusammenhang mit dem Begriff der Konzeption macht eine Definition einer Konzeption für den Einsatz erforderlich, die in der Anlage 20 fixiert ist (*Anlage 20*):

> **Einsatzkonzeption**
> Gesamtdarstellung des aktuellen Planungsstandes über die Führungsstruktur und Organisationsstruktur sowie die beabsichtigten Maßnahmen zur Lagebewältigung

Die **Einsatzkonzeption** ist ausweislich ihrer Stellung innerhalb der Nr. 1.6.2 der Vorschrift ein Instrument des Einsatzes; sie hat jedoch eine längere und allgemeinere Gültigkeit wie es ein Befehl, der für einen spezifischen Einsatz erstellt wird, haben kann. Sie findet daher – sofern eine relevante Konzeption besteht – bereits während einer BdL Berücksichtigung, weil sie als bestehende Vorgabe Einfluss auf den Beurteilungsprozess nimmt.

C Bezug auf Brennpunkte

Die Vorschrift konzentriert die Erstellung von Einsatzkonzeptionen auf Brennpunkte. Dieser Ansatz erscheint nicht besonders vorteilhaft gewählt. Die Vorschrift fordert in den allgemeinen Einsatzgrundsätzen die Bildung von Schwerpunkten an Brennpunkten (*vgl. Nr. 1.6.1.5*), beschränkt jedoch die Definition der Schwerpunktbildung selbst lediglich auf das Ziel der Lagebewältigung (*vgl. Anlage 20*). Vor allem Einsatzkonzeptionen im Zusammenhang mit der Kriminalitätsbekämpfung (z. B. der Kontrolle von OK) dürften umfassender zu gestalten sein.
Einsatzkonzeptionen sollen nicht nur
- personelle, materielle und finanzielle Möglichkeiten,
- andere polizeiliche Aufgaben,
- Aufgaben und Tätigkeiten anderer Behörden und sonstiger Stellen und
- Wirkungen in der Öffentlichkeit beinhalten,

sondern auch die Wechselwirkung von präventiven und repressiven Maßnahmen bei der Planung und der taktischen Umsetzung berücksichtigen. Wechselwirkungen drücken im Allgemeinen die wirkungsursächlichen Abhängigkeiten von Dingen oder Verhaltensweisen voneinander aus, also die gegenseitige Zuordnung von bzw. Relation zwischen Ursachen und Wirkungen, die wechselseitig aufeinander Einfluss nehmen. Das gilt z. B. bei gefahrenabwehrenden oder strafverfolgenden Zielrichtungen durch verdeckte Maßnahmen zur Informationserhebung. Oder für den in einer konkreten Lage notwendigen Zugriff auf eine bestimmte Tätergruppe im Verhältnis zur Ermittlung von Strukturen oder Hintermännern im gleichen Verfahren. Die Wirkungen, gegenseitigen Abhängigkeiten, erwünschten oder unerwünschten Folgen oder positiven bzw. negativen Konsequenzen aller taktischen Ziele und Maßnahmen sind daher möglichst präzise vorauszudenken, in der Konzeption zu beschreiben und nach Möglichkeit planvoll zusammenzuführen.

D Zweck einer Einsatzkonzeption

Die Einsatzkonzeption ist eher ein Element der strategischen Planung, ein Planungsmittel zur Umsetzung von Strategie in Taktik. Sie ist Leitprogramm von längerer und umfassender Gültigkeit und nicht – wie Entschluss oder Befehl – eine Momentaufnahme für einen Einsatz.
Einsatzkonzeptionen können insbesondere entworfen werden, um bestimmten Phänomenen – sowohl solchen der allgemeinen als auch solchen der Organisierten Kriminalität – wirksam und umfassend entgegenzutreten. Die konzeptionelle Planung von präventiven und repressiven, auch behördenübergreifenden Maßnahmenbündeln ermöglicht die Umsetzung eines systemischen Kontrollansatzes mit strategischer Zielsetzung in konkrete einsatztaktische Maßnahmen in einem bestimmten zeitlichen Verlauf, der sich in mehrere Phasen untergliedern kann. Dabei stellt die Einsatzkonzeption regelmäßig nur Teilbereiche oder einzelne Schritte der strategischen Planung in konkrete taktische Ziele und Maßnahmen dar. Eine Einsatzkonzeption gewährt Überblick und Transparenz zu bestimmten Einsatzszenarien (*vgl. Nr. 3.8 B 3., 3.9 E*). Darin sollen insbesondere im Rahmen der Planung und der taktischen Umsetzung berücksichtigt werden:
– personelle, materielle und finanzielle Möglichkeiten,
– andere polizeiliche Aufgaben,
– Aufgaben und Tätigkeiten anderer Behörden und sonstiger Stellen,
– Wirkungen in der Öffentlichkeit und
– Wechselwirkungen von präventiven und repressiven Maßnahmen.

E Aufbau und Struktur

Die Vorschrift legt Aufbau und Inhalt der Einsatzkonzeption nicht fest. Sie bietet Elemente für eine Struktur an. Es gibt somit, anders als beim Befehl,

keine verbindliche Form. Dies erscheint insgesamt zweckmäßig, weil Disposition und Inhalt einer Konzeption insbesondere:

- von diversen Faktoren abhängen (z. B. Komplexität, Ausmaß und Dauer der Lage oder Ermittlungen bzw. des Anlasses/Phänomens und der dazu zu veranlassenden polizeilichen Aktivitäten als Maßnahmenbündel)
- unterschiedliche Zielrichtungen haben können (z. B. zur Darstellung, Erläuterung oder Begründung einer umfangreichen Einsatzplanung, unter Erörterung der BdL und Entschlussmöglichkeiten oder zur eigenen Übersicht bzw. auf Anforderung vorgesetzter Stellen)
- verschiedene Zielgruppen ansprechen (z. B. Ministerien, vorgesetzte Stellen oder am Einsatz beteiligte Kräfte, ggf. Öffentlichkeit).

Insgesamt ist zu empfehlen, am Schluss einer Einsatzkonzeption Überprüfungsschritte und Messungen einzubauen. Eine systematische Evaluation erscheint unverzichtbar, insbesondere vor dem Hintergrund des Erreichens der polizeilichen Ziele im Verhältnis zum geplanten Aufwand bei immer knapperen Ressourcen und in Bezug auf das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung. Dabei ist vorher festzulegen, ob die Evaluation bereits während des Ablaufes oder erst nach Abschluss der Maßnahmen durchgeführt werden soll. Es bieten sich Kernelemente einer Einsatzkonzeption an, die dem zusammenfassenden Charakter einer Einsatzkonzeption gerecht werden:

- Lagebild
- Auftrag, Anlass, ggf. Brennpunkte
- Täter, Polizeiliches Gegenüber
- Rechtslage, Zuständigkeiten der Polizei, ggf. auch der StA
- Öffentlichkeit, Medien
- Führungsorganisation
- PF
- Platz des Polizeiführers
- Führungsorgane, Befehlsstelle
- Beginn und Dauer der Führungsorganisation, Führungswechsel
- Einsatzorganisation
- Leitlinien
- Taktische Ziele
- Taktische Maßnahmen
- Wesentliche TOM
- Besondere Aufbauorganisation, Einzelaufträge (ggf. Anlage)
- Einsatzphasen, Zeiten, Beginn und Dauer des Einsatzes, Ablösungen
- Nahtstellenprobleme, Schwachstellen, Wechselwirkungen
- Kräfte
- FEM
- Versorgung
- Kosten

- Zusammenarbeit
- BOS
- Staatsanwaltschaft
- Nationale, ggf. internationale Zusammenarbeit
- ggf. Private
- Evaluation
- Messgrößen und Verfahren zur Zielerreichung,
- Erfolgsmessung, Effizienzmessung, Einsatzcontrolling, Prozessevaluation
- Anlagen
- BAO als Durchführungsplan oder grafischer Befehl
- evtl. verworfene Entschlussmöglichkeiten sind in Nr. 3 zu integrieren.

Diese Gliederung eignet sich insbesondere zur Erläuterung von getroffenen Entscheidungen und zur Gesamtdarstellung des aktuellen Planungsstandes. Dabei müssen nicht alle Punkte und Unterpunkte um ihrer selbst willen ausgefüllt werden. Methodisch hat sich in der Lehre zudem für die Visualisierung bewährt, die Struktur der Einsatzkonzeption in eine Tabelle mit zwei Spalten – eine für die theoretische Gliederung und eine zweite für die Planung des konkreten Einzelfalles – zu bringen. Ansonsten empfiehlt sich für Vorlagen die übliche Berichtsform. Wesentliches Merkmal einer Einsatzkonzeption sollte der zusammenfassende Charakter sein. Das spricht grundsätzlich für eine kurze, prägnante und übersichtliche Form. Hilfreich dazu sind unterstützende Software oder Werkzeuge (z. B. Meilensteine, Phasen-Zeit-Modelle), wie sie für das Projektmanagement verwendet werden. Weitere Strukturhilfen können sein, nach Phasen und Aufgabenfeldern (vgl. Tabelle 5: Einsatzkonzeption nach Phasen und Aufgaben) oder nach zeitlichen Aspekten und Aufgaben (vgl. Tabelle 6: Einsatzkonzeption nach Wirkungszielen und Aufgaben) zu gliedern:

Tabelle 5: Einsatzkonzeption nach Phasen und Aufgaben

Aufgabe/Phase	Vorbereitung	Durchführung	Nachbereitung
Prävention			
Repression			
Öffentlichkeitsarbeit			
...			

Tabelle 6: Einsatzkonzeption nach Wirkungszielen und Aufgaben

Aufgabe/Wirkung	Kurzfristig	Mittelfristig	Langfristig
Prävention			
Repression			
Öffentlichkeitsarbeit			
...			

F Einsatzkonzeptionen in der Praxis

Für die Praxis besteht die große Herausforderung, dass Konzeptionen – ähnlich wie Polizeidienstvorschriften – Erfahrungswissen und Erkenntnisse aus vergangenen Einsatzlagen sowie prognostische Elemente von Spezialisten zusammenführen. Zielgruppe der jeweiligen Konzeption ist jedoch weniger häufig der Spezialist, sondern in der Materie bislang nicht beheimatete Polizeibeamte, denen weder die historische Entstehungsgeschichte noch andere Hintergründe bekannt sind. Gleichzeitig ist es notwendig, alleine um einen Gleichklang im polizeilichen Einsatzhandeln zu erzielen, dass diese Konzeptionen ebenengerecht bekannt werden und Eingang in die Aus- und Fortbildung finden (*vgl. Nr. 1.6.2.7 G*).
Welche Herausforderungen hier bestehen, lässt sich anhand des Fallbeispiels skizzieren (hierbei wird auf existierende hessische Konzeptionen Bezug genommen):

Fallbeispiel PEP – Berücksichtigung von Einsatzkonzeption

a) Leitlinien zur Durchführung von Einsatz- und Verfolgungsfahrten (5 Seiten)
Wissen alle anfahrenden Kräfte um die ggf. überlagernden Weisungsrechte der Leitstelle hinsichtlich der Inanspruchnahme von Sonder- und Wegerechten?

b) Grundsatzerlass Gefährdungslagenmanagement [...] Gesamtkonzept (26 Seiten)
Handelt es sich in diesem Fall um einen „Hochrisikofall Beziehungsgewalt“ oder eher um einen Fall von erforderlichen „Sofortmaßnahmen bei lebensbedrohlichen Einsatzlagen im Zusammenhang mit bewaffneten Gewalttätern“?

c) Sofortmaßnahmen [...] im Zusammenhang mit bewaffneten Gewalttätern plus Bearbeitungshilfen (20 Seiten)
Kann der Einsatzleiter Ort davon ausgehen, dass alle Beteiligten das gleiche Sprachverständnis hinsichtlich eines „Notinterventionsteams“ haben?

[Anm.: Ein Team sind vier Streifenwagen und damit acht Beamte.]

d) Einsatzbewältigung von Suizidlagen mit Tatmittel Waffe [...] (7 Seiten)
Bestehen Suizidabsichten und sollte daher der Kontakt zur Aufnahme von Verhandlungen zur Aufklärung, Stabilisierung und Zeitgewinn gesucht werden?

Nicht jeder Satz auf den 59 Seiten Konzeptionen entfaltet Bedeutung in dem Sachzusammenhang des Fallbeispiels. Doch es können gerade Kleinigkeiten sein, die über den Einsatzerfolg oder -misserfolg mit entscheiden. Es ist zu bedenken, dass darüber hinaus durch die eingesetzten Beamten die Regelungen der anzuwendenden Gesetze, Vorschriften und Leitfäden gleichfalls Beachtung finden müssen. Vor diesem Hintergrund wäre ein Plädoyer dafür zu halten, dass jede Einsatzkonzeption im Gesamtzusammenhang der präventiven und repressiven Aufgabenerledigung zu sehen ist und der erste Schritt vor Erstellung einer „neuen" Konzeption nicht darin bestehen könnte, das bereits vorhandene Wissen erneut niederzulegen und nochmals zu teilen.

1.6.2.7 Einsatznachbereitung

Einsätze sind grundsätzlich nachzubereiten. Art, Umfang und Zeitpunkt richten sich nach der Bedeutung des Anlasses bzw. nach dem Einsatzverlauf.

Die Einsatznachbereitung dient dazu,

– Führungsentscheidungen transparent zu machen,
– Einsatzerfahrungen zu analysieren, zu strukturieren und verwertbar zu machen,
– den Grad der Zielerreichung festzustellen

und

– Lösungsmöglichkeiten für erkannte Schwachstellen zu erarbeiten.

Daraus gewonnene Erkenntnisse sind zu dokumentieren und umzusetzen; sie fließen insbesondere ein in:

– Planunterlagen, Planentscheidungen, Rahmenaufträge und Maßnahmenkataloge, insbesondere in Form einer Einsatzakte
– künftige Einsatzplanungen
– Ausbildung und Fortbildung
– Effektivitätserwägungen und Effizienzerwägungen
– künftige Haushaltsplanungen

Die Einsatznachbereitung erfolgt grundsätzlich auf allen Ebenen, erforderlichenfalls unter Beteiligung der Staatsanwaltschaft (StA) oder mit anderen Behörden und sonstigen Stellen; verantwortlich für ihre Durchführung sind die Führungskräfte.

Belange von Ermittlungsverfahren sind zu berücksichtigen.