VS – Nur für den Dienstgebrauch



Handbuch zur PDV 100 VS-NfD

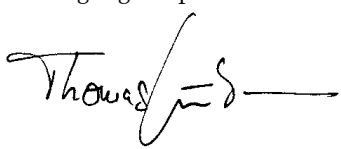
Führung und Einsatz

BOORBERG

Vorwort der Herausgeber

Polizeidienstvorschriften, wie die PDV 100 VS-NfD „Führung und Einsatz“, ist es immanent, dass sie formal-juristisch und bürokratisch formuliert sind. Es wird knapp, prägnant und generell das „Wozu“ (Ziele) sowie das „Was und Wie“ (Maßnahmen) geregelt. Was die Vorschriften in der Regel nicht enthalten können, sind Aussagen zum einen zum „Warum“ (Begründungen) und zum anderen „worauf basierend“ (praktisches Erfahrungswissen und wissenschaftliche Erkenntnisse). Bei Gesetzen lässt sich vieles dazu aus den schriftlichen Begründungen, die in einem Gesetzgebungsverfahren in einem Parlament erforderlich sind, entnehmen. Bei Dienstvorschriften ist dies aufgrund des länderübergreifenden sowie in kollegialer Form durchgeführten Erarbeitungsverfahrens nicht möglich, da die entsprechenden Dokumentationen nur bedingt zugänglich sind.
Ein tiefergehendes und umfassendes Verständnis, warum die Dienstvorschriften Regelungen in bestimmter Art und Weise formulieren und worauf dies basiert, wird durch die Kommentierung dieses Handbuchs zur PDV 100 VS-NfD vermittelt. Weiterführend werden auch Empfehlungen, Praxisbeispiele und Hinweise zur Umsetzung der in der Vorschrift angesprochenen Maßnahmen gegeben.
Um dies in fachlich gebotener Güte und auf aktuellem Stand zu gewährleisten, hat sich für dieses Handbuch ein größeres Team zusammengefunden.
Das Kernteam bilden die Herausgeber und die Hauptautoren, die jeweils für einzelne Abschnitte fachlich verantwortlich sind. Uns als Herausgebern fällt die Aufgabe zu, die Beiträge der Autorenschaft zu koordinieren und einen anerkannten Qualitätsstandard sicherzustellen. Wir verfassen zudem auch als Führungskräfte mit langjähriger Erfahrung in der Polizeipraxis und -lehre selbst Kommentierungen zu verschiedenen Vorschriftennummern.
Die Mitarbeitenden im Hauptautorenteam sind ebenfalls über Jahre in ihren Fachgebieten tätige Experten – dies ebenfalls sowohl in der Praxis als auch in der Lehre. Das gesamte Spektrum der polizeilichen Aktivitäten, wie es sich in der Dienstvorschrift widerspiegelt, wird durch diese Autorenschaft abgedeckt.
Allerdings könnte die fachliche Qualität und Aktualität des Handbuches nicht in dem gebotenen Umfang und Niveau gewährleistet werden ohne die bewährte Mitarbeit der zahlreichen Co-Autoren. Deren Expertise wird je nach Bedarf und Komplexität eines Themengebietes erbeten.
Dank gilt darüber hinaus den vielen nicht namentlich genannten Co-Autoren, die bereit sind, auch ohne eine explizite Nennung der Person zur fachlichen Qualität der Kommentierung beizutragen. Und nicht zuletzt lebt das Handbuch davon, dass aus dem Kreis der fachkundigen Leserschaft Hinweise zu praktischen Erfahrungen, neuen Erkenntnissen oder auch fachliche Fragen kommen. Bitte beachten Sie daher auch den nachfolgenden Hinweis auf die Kontaktmöglichkeit zur Herausgeberschaft.

Das Team hat den erklärten Anspruch, Kommentierungen der Vorschriftennummern anzubieten, die auf fachlich hohem Niveau sind und gleichzeitig ein der Vielfalt der Leserschaft – die von Berufseinsteigern an den Hochschulen bis hin zu erfahrenen Führungskräften des höheren Dienstes reicht – angemessenes Sprachniveau haben. Dazu greifen alle Beteiligten auf ihr profundes Praxiswissen, umfassende Kenntnisse der Theorie sowie auf Erkenntnisse und Ergebnisse aus den Wissenschaften zurück. Und durch die Gestaltung des Handbuches als Loseblattsammlung ist gewährleistet, dass zeitnah auf aktuelle Entwicklungen und Erkenntnisse reagiert werden kann.
Wir wünschen Ihnen bei der Nutzung dieses Handbuchs viele wertvolle Erkenntnisse und Anregungen in der Aus- und Fortbildung sowie für die Bewältigung der polizeilichen Praxis.



Thomas Kubera
Polizeipräsident



Rudi Heimann
Vizepräsident des HLKA

Hinweis für die Leserschaft:
Ein aktueller Kommentar zur PDV 100 VS-NfD berücksichtigt möglichst umfassend Erfahrungen und Erkenntnisse, die zu den Themengebieten gesammelt und aufbereitet werden. Sie können uns als Leserschaft dabei nach Kräften unterstützen. Sollten Sie im Kommentar Lücken, Altbestände oder auch fehlerhafte Darstellungen feststellen, lassen Sie es uns wissen. Gerne nehmen wir Ihre Hinweise, ggf. auch Materialien (z. B. Landes- und Behördenkonzeptionen, Erfahrungsberichte, wissenschaftliche Ausarbeitungen, Einsatznachbereitungen) entgegen.
Sollten Sie darüber hinaus Interesse an einer Mitarbeit als Co-Autor oder an der Fertigung von Manuskriptteilen haben, so können Sie sich ebenfalls gerne an uns wenden.
Bitte richten Sie Ihre Mail unter der Adresse
Herausgeber-PDV100@magenta.de an den Herausgeber Thomas Kubera.

Einführung

Verfasser: Thomas Kubera, Polizeipräsident, Polizeipräsidium Hamm

Übersicht:

A Das Vorschriftenwesen der Polizei
1. Die Grundlagen polizeilichen Handelns
2. Die Bedeutung von Dienstvorschriften
3. Der Entstehungsprozess von Dienstvorschriften
   a) Die Gremienstruktur im Bereich Innere Sicherheit
   b) Die Vorschriftenkommission
   c) Verfahren der Vorschriftenerstellung und Vorschriftenüberarbeitung
4. Die Rechtsqualität von Dienstvorschriften
   a) Dienstrechtlicher Aspekt
   b) Eingriffsrechtlicher Aspekt
   c) Die Folgen der Nichtbeachtung
   d) Fazit
5. Das Ordnungssystem von Dienstvorschriften und Leitfäden
6. Weitergabe und Einstufung von Dienstvorschriften

B Polizeidienstvorschrift 100
1. Historie
2. Aufbau und Systematik
3. Der Inhalt im Überblick
   a) Grundlagen und Grundsätze
   b) Allgemeine Maßnahmen
   c) Taktische Maßnahmen
   d) Sofortmaßnahmen aus Anlass von lebensbedrohlichen Einsatzlagen
   e) Maßnahmen aus besonderen Anlässen
   f) Anlagen
4. Geltungsbereich
5. Bindungswirkung

A Das Vorschriftenwesen der Polizei

1. Die Grundlagen polizeilichen Handelns

Die Polizei unterliegt bei ihrer Aufgabenwahrnehmung zahlreichen Regelungen, die unterschiedlichen Bindungsgrad für die Organisation und ihre Amtswalter haben und die Tätigkeiten z. T. bis ins Detail steuern. Es gibt insofern grundsätzlich keinen regelungsfreien Raum für staatliches Handeln.

Dabei sind mehrere Ebenen zu unterscheiden, die in einer Hierarchie stehen. Regelungen auf nachgeordneten Hierarchiestufen müssen in Übereinstimmung mit der jeweils höheren Stufe stehen, d. h. sie dürfen stets nur Spielräume ausfüllen, die eine übergeordnete Quelle einräumt. Weiter darf eine nachrangige Quelle aus Gründen der Klarstellung wiederholend verdeutlichen und in der Regelungsdichte ggf. über die höherrangige Quelle hinausgehen. Abweichende oder aussetzende Regelungen dürfen dagegen grundsätzlich nicht getroffen werden, es sei denn, eine übergeordnete Regelung oder Hierarchieebene würde dies als Möglichkeit zulassen. Im Einzelnen:

– Das **Recht** in Form der Verfassung, der einfachgesetzlichen Grundlagen und der Rechtsprechung eröffnet und begrenzt zugleich den polizeilichen Handlungsrahmen. Die Polizei ist als Teil der Exekutive ohne Ausnahme an die rechtlichen Grundlagen gebunden. Jede (taktische) Lösung muss sich deshalb innerhalb der rechtlichen Grenzen bewegen, die sowohl die polizeilichen Ermächtigungen als auch die Gewährleistungspflichten definieren. Die PDV 100 VS-NfD (2012) setzt diese Einheit von Taktik und Recht voraus. Deshalb wird im Text der Vorschrift – außer in Nr. 1.1 – nicht mehr explizit darauf hingewiesen.
– Als zweite Ebene ist die der **Strategie** zu nennen. Durch strategische Vorgaben auf der politischen Ebene, z. B. das **Programm Innere Sicherheit (PIS)** der **Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK)** bzw. der oberen Integrationsebene der Polizei, z. B. den AK II mit seinen verschiedenen Untergremien (siehe unten A 3. a)), werden Richtungsentscheidungen für die Zukunft getroffen, die die polizeiliche Planung und Aufgabenwahrnehmung auf allen Ebenen beeinflussen. So soll konkretes Handeln vor Ort übergeordneten Strategien, die beispielsweise durch Beschlussfassung in den Gremien dokumentiert wird, grundsätzlich nicht widersprechen.
– Unterhalb dieser beiden Ebenen existiert die Ebene der Ausführungsbestimmungen, die **Weisungen** oder Anhalte für das Handeln in solchen Fällen gibt, die nicht vollständig durch Gesetz geregelt sind. Hierzu zählen insbesondere Richtlinien für **Ermessensentscheidungen** – zumeist in Form von Verwaltungsvorschriften – und solche Regelwerke, die das tatsächliche polizeiliche Handeln im Einzelnen erfassen. Dies ist die Kategorie der **Erlasse**, **Verfügungen**, **Dienstvorschriften** und **Leitfäden**. Es handelt sich um allgemeine Regelungen zur Organisation und Durchführung bestimmter Tätigkeiten. Sie konkretisieren meist allgemeine Rechtsnormen durch Auslegung, oft unter Einbeziehung der Rechtsprechung, können aber auch den Charakter von Hand- oder Lehrbüchern haben. Sie entstammen historisch betrachtet dem Militärwesen, sind heute aber in vielen Ressorts (Verteidigung, Inneres, Finanzen) für Behörden und Stellen des nachgeordneten Bereiches üblich, typisch vor allem für Polizei, **Feuerwehr** (z. B. Feuerwehrdienstvorschrift 100 – Führung und Leitung im Einsatz), **Hilfsorganisationen** (z. B. Dienstvorschrift

des Technischen Hilfswerks 1-100 – Führung und Einsatz) und **Bundeswehr** (z. B. Zentrale Dienstvorschrift der Bundeswehr A-2600/1 – Innere Führung).

Vorschriften sind aus dem Handeln der öffentlichen Verwaltung insgesamt nicht wegzudenken. Die Komplexität der gesetzlichen Grundlagen, die nicht mehr für jeden Anwender in den Behörden sofort durchdringbar ist, erfordert – in Kombination mit einer stark dezentralen Organisationsform – nicht nur i. S. der Rechtsanwendungsgleichheit die Harmonisierung des Handelns in den einzelnen Dienststellen.

Vorschriften sind auch aus den Führungs- und Arbeitsprozessen sowie der polizeilichen Lagebewältigung nicht mehr wegzudenken. Sie enthalten „geronnene Erfahrungen" über Ziele, Grundsätze und Verhaltensweisen, die sich in vergleichbaren Situationen als wirksam und erfolgreich erwiesen haben. Sie geben den (Führungs-)Kräften – insbesondere für gravierende Situationen – Sicherheit im Handeln. Sie bieten gerade in Einsatzlagen eine Handreichung vor allem für statistisch gesehen seltene Anlässe, für die die Mehrzahl polizeilicher (Führungs-)Kräfte keine eigenen Erfahrungen besitzt. Insbesondere die (Polizei-)Dienstvorschriften und Leitfäden sind deshalb eine wichtige und unverzichtbare Grundlage für eine sachgerechte Aufgabenwahrnehmung sowie für die Aus- und Fortbildung. Dennoch haben sie in der polizeilichen Praxis nicht immer den Stellenwert, den sie aufgrund ihrer Bedeutung haben müssten. Die nachfolgenden Ausführungen sind deshalb auch als Anregung zu verstehen, die Thematik im eigenen Dienstbereich zum Gegenstand von Dienstbesprechungen und Fortbildung zu machen.

2. Die Bedeutung von Dienstvorschriften

Unter Juristen heißt es – nicht nur scherzhaft: „Der Blick ins Gesetz erleichtert die Rechtsfindung!" Das Gesetz ist für den Juristen Prüfungsmaßstab bei der Beurteilung des konkreten Sachverhaltes. Überträgt man dies auf Führung und Einsatz, so müsste für den Anwender der Blick in die Dienstvorschrift ebenso selbstverständlich sein. Dienstvorschriften geben – Gesetzen vergleichbar – für die Führungs- und Fachprozesse sowie die Lagebewältigung Regeln vor, sie ermöglichen das Entwickeln des wahrscheinlich besten praktischen Weges und zeigen auch die Grenzen dessen auf, was nach aller Erfahrung vernünftig ist. Darüber hinaus gewährleisten sie die weitgehende Einheitlichkeit des Denkens und Handelns der föderal organisierten Sicherheitsbehörden der Bundesrepublik. Schon im PIS 1994 wurde zum Vorschriftenwesen zur Einsatzbewältigung festgestellt: „Sie tragen insofern erheblich zur Förderung bund-länderübergreifender Zusammenarbeit bei der konkreten Lagebewältigung bei." [IMK (1994). Programm Innere Sicherheit – Fortschreibung 1994. S. 4].

Ob ein solches Verständnis durchgehend anerkannt ist, erscheint – nicht nur für die Polizei – fraglich. Insbesondere im zentralen Abschnitt des Masterstudiengangs „Öffentliche Verwaltung – Polizeimanagement" bei der

Deutschen Hochschule der Polizei (DHPol), den die Studierenden aus den Polizeien der Länder und des Bundes gemeinsam in gemischten Studiengruppen durchlaufen, und bei den Fortbildungsveranstaltungen der DHPol für Angehörige des höheren Dienstes der deutschen Polizeien wird regelmäßig deutlich, dass die Anwendungspraxis in den Ländern sich häufig nicht an den zentralen Dienstvorschriften ausrichtet. Dies beginnt bereits mit der Nutzung von Fachbegriffen. Obwohl gerade die Anlage 20 der PDV 100 VS-NfD (2012) diesen einheitlichen Sprachgebrauch bezogen auf Grundbegriffe sicherstellen soll, halten einige Polizeiorganisationen weiter an ihren landesspezifischen, traditionell begründeten Begriffen fest (z. B. Einsatzabschnittsleiter statt Einsatzabschnittsführer) bzw. belegen Begrifflichkeiten mit neuen Inhalten (z. B. Interventionskräfte bei gewalttätigen Aktionen statt Eingreifkräfte, obwohl der Begriff Intervention definiert ist als „offensive Maßnahmen zur Gefahrenbegrenzung, insbesondere zum Einschränken der Aktionsfähigkeit und der Angriffsfähigkeit der Täter, in Fällen terroristischer Gewaltkriminalität mit andauernder Lebensgefahr für zahlreiche Opfer“).

Gleiches gilt auch für die Gestaltung **Besonderer Aufbauorganisationen (BAO)**. Vielfach werden taktische Strukturen gewählt, die sich an Landestraditionen anlehnen, aber eben nicht mit der bundeseinheitlichen Vorschriftenlage korrespondieren. Dies alles mag dort noch akzeptabel erscheinen, wo es um die landesinterne Bewältigung von Einsatzanlässen geht. Sobald aber Kräfte aus anderen Ländern oder vom Bund integriert werden müssen, besteht die Gefahr „babylonischer Sprachverwirrungen“ und der Inkompatibilität im taktischen Zusammenwirken, insbesondere bei länderübergreifenden Einsatzlagen. Hinzu tritt eine zunehmende Heterogenität in der Gestaltung von Rechtslagen durch die Länderparlamente. Die Zeit der Musterentwürfe – wie es sie für das Polizeirecht gegeben hat – scheint spätestens mit der Entwicklung von unterschiedlichen Landesbestimmungen im Bereich des Versammlungsrechts passé. Das allgemeine und spezielle Gefahrenabwehrrecht hat sich in den vergangenen Jahren merklich auseinanderentwickelt (*vgl. Nr. 1.7.1 F 1.*).

Die dargestellte Situation ist bedenklich, wenn man die Verantwortlichkeit gegenüber den eigenen Kräften und Dritten berücksichtigt, die mit der sachgerechten Lagelösung gravierender Vorfälle verbunden ist. Dahinter steht ein offensichtlich weit verbreitetes und falsches Verständnis von Sinn und Verbindlichkeit insbesondere der Dienstvorschriften. Sie werden häufig als Handlungsempfehlungen verstanden, was nicht zutreffend ist. Es ist deshalb wichtig, einige Gedanken zusammenzutragen, die sensibilisieren, Verständnis wecken, Bereitschaft zur ernsthaften Auseinandersetzung mit der Vorschrift fördern und die als Argumentationshilfe in der **Aus- und Fortbildung** dienen können.

Angesichts der **Bindungswirkung der Vorschriften** wird im Übrigen häufig von Praktikern die Sorge geäußert, dass eine zunehmend detaillierte Regelungswelt die ohnehin schon bestehende Komplexität noch erhöht, sodass

sie kaum noch beherrschbar ist. Insbesondere vorgesetzte Ebenen, Politik und Medien können die Vorschriften in der Nachbetrachtung von Ereignissen zum Maßstab von Erfolg oder Misserfolg machen. Gerne wird dann auch die stetig zunehmende Fülle dieser Vorschriften beklagt, ohne zu realisieren, dass auch diese Erscheinung eine direkte Folge der zunehmenden Komplexität der Lebensrealität und damit der polizeilichen Aufgaben ist. Allerdings ist die beschriebene Sorge durchaus ernst zu nehmen. Die Erarbeitung praxisgerechter Vorschriften ist und bleibt eine bedeutende Aufgabe, die von allen Beteiligten mit Augenmaß betrieben werden muss. Dabei muss stets der Blick für die Gesamtheit der Vorschriften behalten werden. Geregelt werden soll nur dort, wo Regelungsbedarf erkannt worden ist.

3. Der Entstehungsprozess von Dienstvorschriften

Die Kenntnis des Entstehungsprozesses von Dienstvorschriften ist grundlegend für die Nachvollziehbarkeit wichtiger Aspekte. Sie gibt außerdem Anhalte für die Akzeptanz von Vorschriften.

a) Die Gremienstruktur im Bereich Innere Sicherheit

Die Bundesrepublik Deutschland besitzt aufgrund der historischen Situation seit ihrer Gründung eine föderale Struktur. Der Bund ist konstruktiv bewusst schwach gestaltet. Die ausführende Gewalt liegt grundsätzlich bei den Ländern; deswegen haben die Länder (auch) die Polizeihoheit, soweit nicht dem Bund Polizeiaufgaben zugewiesen sind.
Das Ergebnis dieser aus historischer und staatsrechtlicher Sicht nachvollziehbaren Konstruktion ist die Notwendigkeit, Belange der öffentlichen Sicherheit zwischen den 16 **Polizeien der Länder**, der **Bundespolizei** (BPol) und dem **Bundeskriminalamt** (BKA) – die **Polizei beim Deutschen Bundestag** hat in diesem Zusammenhang aufgrund der besonderen Aufgaben eine untergeordnete Rolle – zu koordinieren und abzustimmen, denn öffentliche Sicherheit kann – schon aus Gründen der Zusammenarbeit – in den Zuständigkeitsbereichen nicht völlig unterschiedlich gestaltet werden. Diese bundesweite Abstimmung obliegt einer komplexen **Gremienstruktur** als ständige Aufgabe:

– Die IMK ist die oberste Ebene der Gremien auf Ressortebene. Die Konferenz besteht seit 1954. Sie ist die Schnittstelle, an der die 16 Länder und der Bund über aktuelle Themen der Innenpolitik beraten, Entscheidungen über Grundsatzpositionen und die Angleichung von Verwaltungsverfahren treffen. Grundlage hierfür war die Erkenntnis, dass angesichts der Komplexität und Bedeutung der innenpolitischen Themen sowie der Gewichtigkeit und Reichweite der zu treffenden Entscheidungen eine länderübergreifende Abstimmung und Kooperation auch auf höchster politischer Ebene unerlässlich ist. Mitglieder der IMK sind die Innenminister und -senatoren der Länder. Die Bundesministerin bzw. der Bundesminister des Innern nimmt als ständiger Gast ebenfalls an den

Sitzungen des Gremiums teil und besitzt ein Rede- und Antragsrecht, allerdings kein Stimmrecht. Die laufenden Amtsgeschäfte der IMK nimmt der jeweils amtierende Vorsitzende wahr. Hierzu zählen neben der Führung des laufenden Schriftverkehrs insbesondere die Organisation und Leitung der Jahres- und Sonderkonferenzen, die Vor- und Nachbereitung der Sitzungen und die Umsetzung der gefassten Beschlüsse. Der Vorsitzende vertritt die IMK auf europäischer und nationaler Ebene und steht in dieser Funktion auch als zentraler Ansprechpartner für Bundesbehörden, Verbände, Organisationen, Medien und interessierte Kreise zur Verfügung. Bei der Erfüllung der umfangreichen Aufgaben wird der Vorsitzende durch eine ständige Geschäftsstelle unterstützt, die dem Ausschuss für Innere Angelegenheiten des Bundesrats angegliedert ist. Sie ist allerdings kein Bundesorgan.

Die Innenministerkonferenz fasst ihre Beschlüsse einstimmig. Ein Beschluss kommt somit nur dann zustande, wenn alle Mitglieder einen Beschlussvorschlag inhaltlich mittragen und kein Mitglied dagegen stimmt.

Unterhalb der IMK sind sechs ständige Arbeitskreise (AK) eingerichtet (siehe Abbildung 1). Die meisten Themen, die die Minister und Staatssekretäre in ihren Sitzungen erörtern, werden von den AK vorbereitet, die in ihrem Zuschnitt den Geschäftsbereich der Innenressorts abbilden und damit auch den Aufgabenbereich der IMK beschreiben. Die Arbeitskreise dienen der Willensbildung der IMK durch Vorbereitung der Beschlüsse auf Basis von Vorschlägen der genannten Gremien. Der für die Polizei wichtigste AK ist der Arbeitskreis II Innere Sicherheit (AK II), dem die Abteilungsleiter Polizei bzw. Landespolizeipräsidenten der Innenministerien und -senatoren der Länder und des Bundes sowie die Präsidenten des Bundeskriminalamtes und der DHPol angehören. Den Vorsitz leitet ein Abteilungsleiter/Landespolizeipräsident der Polizeien der Länder.

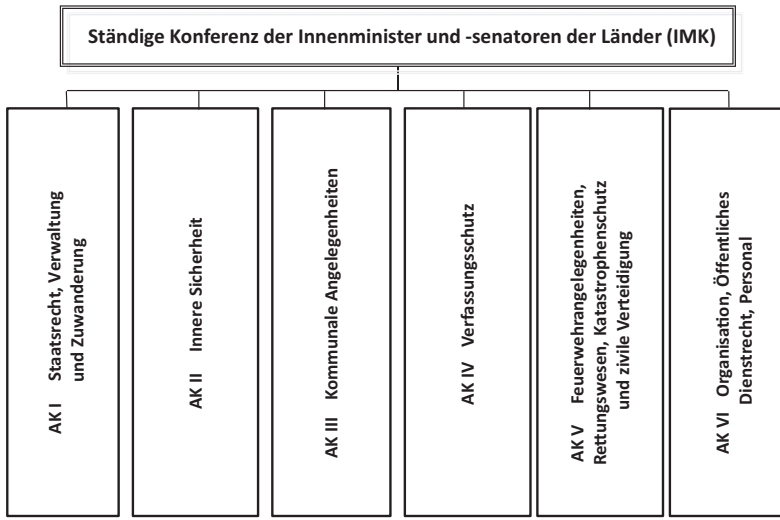


Abbildung 1: Übersicht über die Arbeitskreise der IMK [IMK (o. J.). Aufgaben und Arbeitsweise. URL: http://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/aufgaben/aufgaben-node.html (aufgerufen am 27.03.2023)]

– Unterhalb des AK II sind verschiedene Gremien eingerichtet (siehe Abbildung 2):
  – die **Arbeitsgemeinschaft der Leiter der Landeskriminalämter mit dem BKA** (AG Kripo) (*vgl. Nr. 1.7.3 B 3. b*))
  – der **Unterausschuss Führung, Einsatz und Kriminalitätsbekämpfung** (UA FEK)
  – der **Unterausschuss Polizeiliche Informations- und Kommunikationsstrategien und -technik** (UA IuK) (*vgl. Nr. 1.6.3 A 4. a*))
  – der **Unterausschuss Recht und Verwaltung** (UA RV) (*vgl. Nr. 1.7.1 F 2.*)
  – die Projektleitung **Polizeiliche Kriminalprävention der Polizei der Länder und des Bundes** (PL PK) [vgl. PL PK (o. J.). Mit Struktur zur besseren Präventionsarbeit. URL: https://www.polizei-beratung.de/ueber-uns/gremienstruktur/ (aufgerufen am 27.03.2023) (*vgl. Nr. 2.1.2 A 1.*)
  – die **Vorschriftenkommission** (VK)

  Diese Gremien arbeiten dem AK II jeweils in ihren Fachlichkeiten zu. Dabei gibt es auch thematische Überschneidungen, so etwa zwischen der AG Kripo und dem UA FEK. Während in dem ersten Gremium die Leiter der Landeskriminalämter unter Leitung des Präsidenten des BKA

versammelt sind (*vgl. Nr. 1.7.3 B 3. b*), sitzen im UA FEK die in den Ministerien zuständigen Leitungskräfte für den schutz- und kriminalpolizeilichen Bereich der jeweiligen Innenministerien und der Innensenatoren. Beide Gremien behandeln kriminalpolizeiliche Themen. Zur Verzahnung findet neben der Beteiligung im jeweiligen Beschlussverfahren der Gremien, bei dem Beschlüsse wechselseitig zur Kenntnis genommen werden, auch ein personeller Austausch statt. So ist der Vorsitzende der AG Kripo regelmäßiger Teilnehmer der UA FEK-Sitzungen und der Vorsitzende des UA FEK bei AG Kripo-Sitzungen anwesend. Auch in den anderen Gremien sitzen wechselseitig Vertreter, so z. B. in der Vorschriftenkommission ein Mitglied der AG Kripo und des UA IuK.

– Den genannten Gremien des AK II sind weitere Kommissionen, Projektgruppen, Arbeitsgruppen und Fachforen nachgeordnet (siehe Abbildung 2). In diesen Untergremien finden sich fachbezogen die Experten aus den Polizeien der Länder und dem Bund zusammen, um Beschlüsse ihrer Gremien vorzubereiten. Dies erfolgt je nach Thema hierarchieübergreifend, sodass auch Vertreter des operativen Bereichs einbezogen werden. Teilweise werden auch gremienübergreifende Projektgruppen eingerichtet, um Fachthemen integrativ zu bearbeiten.

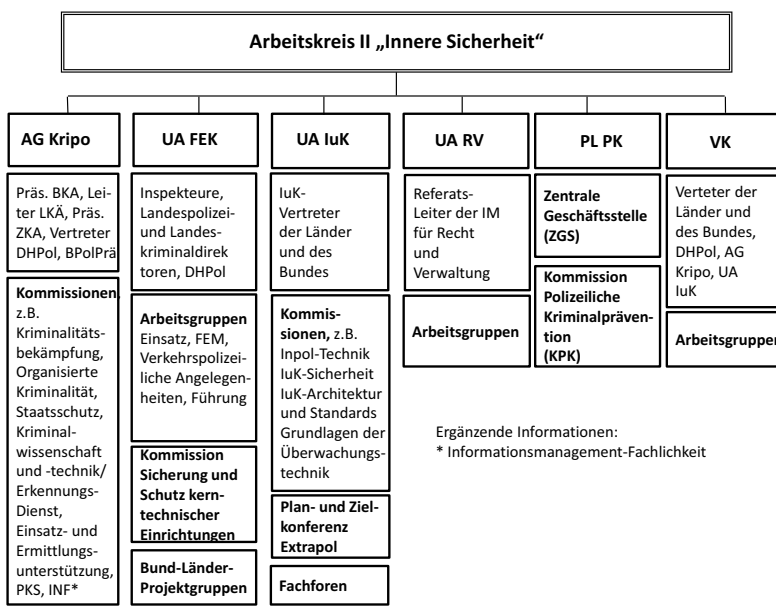


Abbildung 2: Überblick über die Gremienstruktur im AK II (eigene Darstellung).

b) Die Vorschriftenkommission

Seit 1974 werden Polizeidienstvorschriften und Leitfäden auf Bundesebene durch die VK er- bzw. überarbeitet. Die VK ist ständiges Gremium des AK II. Die Basis der Vorschriftenarbeit der VK heutiger Prägung ist das PIS 1974. Es sah – unbeschadet der Polizeihoheit der Länder – die Erforderlichkeit, ein einheitliches Führungs- und Einsatzverhalten der Sicherheitskräfte anzustreben. „Nur so kann die gebotene Gleichbehandlung aller Bürger gewährleistet und den Sicherheitsorganen geholfen werden, das richtige Maß zu finden für die notwendigen Differenzierungen auch in komplizierten Situationen." [IMK (1974). Programm für die Innere Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland. S. 21]

Einen zentralen Beitrag dabei leisten einheitliche Polizeidienstvorschriften, die in wesentlichen polizeilichen Themenbereichen verbindliche, bundesweit einheitliche Standards für die Aus- und Fortbildung, die Führung, das polizeiliche Tätigwerden (Einsatz), die Ausrüstung und Ausstattung sowie eine einheitliche Fachsprache vorgeben und damit die reibungslose Zusammenarbeit der Polizeien der Länder und des Bundes gewährleisten sollen. Die effektive und effiziente Polizeiarbeit in den Dienststellen sowie die koordinierte (länderübergreifende) Zusammenarbeit sind ohne einen solchen gemeinsamen Rahmen nicht denkbar. Ohne die VK müsste die Erarbeitung von Vorschriften in allen Ländern und beim Bund erfolgen, wobei eine Harmonisierung wesentlich erschwert, wenn nicht gar unmöglich gemacht würde.

Die Grundsätze der Vorschriftenarbeit in der VK ist durch den AK II-Beschluss vom 10./11.04.2013 neu geregelt worden. Der Beschluss ist der PDV 100 VS-NfD (2012) als Anlage 18 beigefügt.

Die VK ist nach Art einer ständigen Projektgruppe organisiert. An ihrer Spitze steht der Vorsitzende, der die Vollsitzungen leitet, für die sachgerechte Verteilung und Wahrnehmung der Aufgaben Sorge trägt und den Ländern und dem Bund regelmäßig über den Stand der Vorschriftenarbeit berichtet. Er wird durch eine ständig eingerichtete Geschäftsstelle mit festem Personalbestand unterstützt, die die verwaltungstechnische Abwicklung der Vorschriftenarbeit gewährleistet. Vorsitz und Geschäftsstelle obliegen Nordrhein-Westfalen. Die Aufgabe ist mit Stand 2023 beim Polizeipräsidium Köln in der Direktion Besondere Aufgaben angebunden.

Die Geschäftsstelle nimmt folgende Aufgaben wahr:

- Vorbereitung und Protokollierung der Vollsitzungen
- bedarfsweise Begleitung von Arbeitsgruppensitzungen
- Informationserhebung, -auswertung und -aufbereitung
- Archivierung von Entwürfen und Arbeitsunterlagen
- Erstellung von Druckmastern, Korrekturlesung von Entwürfen und Druckfahnen
- Koordination des Bestellverfahrens, Veranlassen des Drucks
- vorschriftenbezogener Schriftverkehr

– Einstellen der Vorschriften in Extrapol
– Zusammenarbeit/Kommunikation mit anderen Gremien

Die VK wird durch den AK II beauftragt. Vielfach ergeben sich diese Aufträge aus der Arbeit der Gremien des AK II, insbesondere des UA FEK. Daneben hat die VK ein Selbsteintrittsrecht, wenn Reformbedarf erkannt wird. Die Beratungsergebnisse der VK gehen dem AK II über die fachlich zuständigen Gremien zu.
Die Mitglieder der VK werden von den Polizeien der Länder und des Bundes mit je einer Stimme entsandt. Der Bund entsendet einen Vertreter des BKA, der die Abstimmung mit der AG Kripo sicherstellt. Die DHPol sowie der UA IuK entsenden jeweils einen Vertreter zur Mitarbeit. Die Kommission ist behörden-, sparten- und ebenenübergreifend besetzt. Die Mitglieder kommen sowohl aus Basispolizeibehörden, aus Zentralstellen (LKÄ), aus Ministerien und aus der Wissenschaft und Lehre. Stimmberechtigt sind nur die Mitglieder der Länder und des Bundes, alle anderen Teilnehmer nehmend beratend teil. Die Länder sind aufgefordert, bei Neuberufung von Mitgliedern auf eine fachlich ausgewogene Zusammensetzung der VK zu achten. Alle Mitglieder nehmen die Tätigkeit nebenamtlich wahr. Dadurch soll der Praxisbezug gesichert werden.

c) Verfahren der Vorschriftenerstellung und Vorschriftenüberarbeitung

Das Verfahren zur Erstellung neuer Vorschriften oder zur Überarbeitung stellt sich mehrstufig dar:

– Zunächst bildet die VK Arbeitsgruppen (AG), in denen die Vorschriftenentwürfe für die Lesung in der Vollsitzung vorbereitet werden. Die konkrete Zusammensetzung einer AG, die fünf bis sieben Mitglieder nicht überschreiten soll, ist von mehreren Faktoren, insbesondere dem Spezialisierungsgrad der Vorschrift und vom Umfang der Arbeit abhängig. Neben den Vollmitgliedern arbeiten in diesen AGs weitere Polizeiangehörige, i. d. R. auch Spezialisten, aus den Polizeien der Länder und dem Bund mit. Die Besetzung der AG erfolgt breit gefächert, d. h. es sind immer Mitglieder aus mehreren Bundesländern und/oder dem Bund, möglichst aus dem kriminal- und schutzpolizeilichen Bereich, vertreten. Die personelle Auswahl erfolgt – insbesondere für Spezialvorschriften – nach dem Kriterium spezieller Sachkunde und umfangreicher Erfahrungen zum Bearbeitungsgegenstand. Das Ergebnis einer AG bündelt also den bundesweit vorhandenen Sachverstand zur jeweiligen Thematik. Daher verspricht die Beachtung einer Dienstvorschrift mit hoher Wahrscheinlichkeit eher polizeilichen Erfolg [vgl. Thielmann, G. (2022). *Gewaltbereite Ansammlung – vorschriftsmäßig zu bewältigen?* In B. Bürger (Hrsg.) Die Rolle der Polizei bei Versammlungen. Theorie und Praxis. (S. 187–203). Wiesbaden: SpringerGabler.]. Dies gilt umso mehr für solche Einsatzanlässe, für die der einzelne Anwender aufgrund ihrer statistischen Seltenheit häufig keine eigenen praktischen Erfahrungen hat.

Unter diesem Gesichtspunkt sind Dienstvorschriften deshalb primär als Wissensfundus zu betrachten, als Ausgleich mangelnder eigener Kenntnisse und Erfahrungen. Sie sollen vorrangig Hilfestellung geben und nicht als einengendes Korsett verstanden werden.

- Die AG legt ihr Ergebnis der VK vor. In einer Lesung wird der Entwurf auf innere Stimmigkeit, einheitlichen Sprachgebrauch, Vergleichbarkeit und Kompatibilität mit anderen Vorschriften hin durchgesehen und geändert oder ergänzt. Dabei wird mitunter um jedes Wort gerungen, um ein optimales Ergebnis zu erzielen. Das Ziel ist stets ein Kompromiss, der für alle Länder und den Bund tragbar ist.
- Danach wird der Entwurf in das sog. **Bund-Länder-Stellungnahmeverfahren** gegeben. Alle Beteiligten (Innenressorts von Bund und Ländern sowie weitere tangierte Ressorts wie z. B. Justiz oder Umwelt) haben Gelegenheit, Gegenvorstellungen zu erheben oder Ergänzungsvorschläge zu unterbreiten. Dieses aufwendige und zeitintensive Stellungnahmeverfahren erfüllt eine wichtige Funktion für das Vorschriftenwesen. Es gewährleistet, dass alle beteiligten Stellen ihre Argumentation einbringen können, bevor die Vorschrift in Kraft tritt. So kann oft bundesweit Einvernehmen erzielt werden. Denn eine Dienstvorschrift soll trotz des föderalen Aufbaus der Polizei in der Bundesrepublik vergleichbare Standards gewährleisten, was insbesondere bei bund-länderübergreifender Zusammenarbeit unverzichtbar ist. Im Rahmen dieses Stellungnahmeverfahrens haben die Länder und der Bund die Gelegenheit, die Entwürfe über die Hierarchieebenen hinweg in alle Dienststellen sowie zu den Aus- und Fortbildungseinrichtungen zu geben und bewerten zu lassen. Dies stellt eine umfassende Gelegenheit zur Basisbeteiligung dar.
- Nach Ende der Stellungnahmefrist erstellt die Geschäftsstelle eine Synopse, die dem Entwurfstext die Einwendungen der Beteiligten gegenüberstellt. Diese synoptische Übersicht geht der AG zur Prüfung und Überarbeitung des Entwurfs zu. Die AG ist nicht an das Votum der Beteiligten gebunden; sie muss allerdings begründen, wenn sie wesentlichen Einwendungen nicht folgt.
- Danach erfolgt die abschließende Lesung der VK, in der die überarbeitete Fassung anhand der Synopse und den Begründungen der AG erneut überprüft und ggf. angepasst wird.
- Nach Fertigstellung des Entwurfs erfolgt die Abstimmung in den Gremien. Die Unterlage wird dem zuständigen Unterausschuss bzw. der AG Kripo zugesandt. Nach Zustimmung geht der Entwurf dem AK II zu, der ihn zur Einführung in den Ländern empfiehlt, soweit nicht noch die Beteiligung andere AK der IMK, z. B. bei Themen des Katastrophenschutzes oder der zivilen Verteidigung, erforderlich sind.
- Nach Abschluss des Verfahrens erfolgen die Drucklegung und die Veröffentlichung in **Extrapol**. Die Inkraftsetzung in den Ländern erfolgt mit

einem Einführungserlass des betreffenden Innenministeriums oder Innensenats.

Im Ergebnis führt dieses aufwendige Verfahren dazu, dass eine Vorschrift den gemeinsamen Stand in Bund und Ländern abbildet und grundsätzlich von allen getragen wird. Eine Alternative, die gleichermaßen die Einheitlichkeit der Polizeiarbeit gewährleisten kann, besteht nicht. Der Nachteil des Verfahrens liegt darin, dass es sehr viel Zeit in Anspruch nimmt. So kann es von der Auftragsvergabe bis zum Inkrafttreten teilweise mehrere Jahre dauern. Daher ist insbesondere bei dynamischen Entwicklungen festzustellen, dass die Vorschriftenlage bei allen Bemühungen manchmal zeitlich „hinterherhinkt". Dies führt dazu, dass der Bund und die Länder, getrieben von politischen Vorgaben und unter medialem Druck, eigene Vorschriften für ihren Bereich entwickeln. Dies ist so weit akzeptabel, als dabei die Sachstände in den Gremien berücksichtigt werden und nach Einführung der betreffenden Vorschriften Anpassungen auf die bundeseinheitliche Linie erfolgen.

Auch die Ergänzung von Vorschriften durch z. T. umfangreiche **Landesteile** oder Ausführungserlasse steht dazu nicht im Widerspruch. Diese Entwicklung ist einerseits Ausdruck des föderalen Aufbaus der Bundesrepublik und ihrer Polizeistruktur und andererseits Zeichen des Kompromisscharakters einer Dienstvorschrift. Um für den Kern der Regelung bundesweit Einvernehmen zu erzielen, muss die PDV 100 VS-NfD (2012) allgemein formulieren. Dadurch besteht in den Ländern häufig das Bedürfnis, spezifische Ergänzungen vorzunehmen, die Besonderheiten der eigenen Organisation oder der Abläufe betreffen. Solange sich die ergänzenden Regelungen bei Inhalt und Fachsprache an der PDV 100 VS-NfD (2012) orientieren, ist dies allemal besser, als wenn im Ergebnis eine Vielzahl regionaler Polizeivorschriften (16 Länder, Bundespolizei und BKA) in Kraft wären.

4. Die Rechtsqualität von Dienstvorschriften

Über die Rechtsqualität von Dienstvorschriften bestehen z. T. diffuse Vorstellungen. Sie sind nicht Gesetz i. S. des Art. 20 Abs. 3 GG, insoweit entfalten sie nicht unmittelbar rechtliche Bindungswirkung. Sie sind rechtlich als verhaltenssteuernde **Verwaltungsvorschriften** bzw. als Erlasse zu bewerten und müssen entsprechend dieser Rechtsqualität in der Aufgabenwahrnehmung berücksichtigt werden. Nachfolgend sollen dazu nur zwei Aspekte beleuchtet werden.

a) Dienstrechtlicher Aspekt

Vorschriften werden durch den zuständigen Vorschriftengeber – die Innenministerien bzw. Innensenatsverwaltungen – per Erlass in Kraft gesetzt, d. h. sie entfalten Wirkung als allgemeine Weisung im beamtenrechtlichen

1.7.2.3 Private

Verfasser: Matthias Lapp, Leitender Kriminaldirektor a. D., Weilrod

1.7.2.3 Private

Das staatliche Gewaltmonopol ist unverzichtbarer Bestandteil des demokratischen Staates.

Leistungen des Staates für die Innere Sicherheit werden insbesondere durch

– private Vorsorge,

– private Initiativen,

– Initiativen gesellschaftlicher Gremien,

– gewerbliche Wach- und Sicherheitsunternehmen,

– Beliehene mit Sicherheits- und Ordnungsaufgaben

ergänzt. Auf das Erfüllen rechtlicher Sicherheitsverpflichtungen ist hinzuwirken.

Daraus ergibt sich die Notwendigkeit zielgruppenorientierter Zusammenarbeit unter anderem durch:

– ÖA

– Information

– Kontaktpflege

– Beratung

– Absprache und Koordination

– Kooperation

– Unterstützung der Ausbildung und Fortbildung

Private Vorsorge ist grundsätzlich zu fördern.

Private Initiativen und Initiativen gesellschaftlicher Gremien sollten in Präventionsprograme integriet werden.

Die Tätigkeit der gewerblichen Wach- und Sicherheitsunternehmen findet ihre Grenze dort, wo Aufgaben ausschließlich Hoheitsträgern übertragen sind.

Es ist darauf hinzuwirken, dass sich gewerbliche Wach- und Sicherheitsunternehmen im Erscheinungsbild deutlich von der Polizei unterscheiden.

Reaktionen auf Meldungen von Gefahrenmeldeanlagen sind abzustimmen.

Übersicht:

A Vorbemerkung
B Das staatliches Gewaltmonopol
C Ergänzung der Leistungen des Staates
1. Private Vorsorge
2. Private Initiativen
3. Initiativen gesellschaftlicher Gremien
4. Gewerbliche Wach- und Sicherheitsunternehmen

A Vorbemerkung

Obwohl die Gewährleistung der Inneren Sicherheit nicht als ausdrückliche staatliche Aufgabe oder als Staatsziel im Grundgesetz formuliert ist, wird diese gewissermaßen als Selbstverständlichkeit vorausgesetzt [Niechzol, F. (2019). *Vernetzte Sicherheit als Strategie der föderalen Sicherheitsarchitektur: Eine Analyse am Beispiel der Bundespolizei* (Bochumer Schriften zur Rechtsdogmatik und Kriminalpolitik, Bd. 50, S. 47–49). Felix.]. „Dementsprechend hat das Bundesverfassungsgericht hervorgehoben, dass die Sicherheit des Staates als verfasster Friedens- und Ordnungsmacht und die von ihm – unter Achtung von Würde und Eigenwert des Einzelnen – zu gewährleistende Sicherheit der Bevölkerung Verfassungswerte sind, die mit anderen hochwertigen Verfassungsgütern im gleichen Rang stehen“ [BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 13. Oktober 2016 – 2 BvE 2/15, RN. 124. http://www.bverfg.de/e/es20161013_2bve000215.html (aufgerufen am 02.01.2026). ECLI:DE:BVerfG:2016:es20161013.2bve000215.].
Bereits in der Nr. 1.1 wird allerdings festgestellt, dass Sicherheitsprobleme letztlich nur gemeinsam mit dem Bürger gelöst werden können (*vgl. Nr. 1.1, 8. Abs.*), woraus sich logisch für die Polizei das Erfordernis der Zusammenarbeit ableitet.
Mit der Nr. 1.7.2.3 wendet sich die Vorschrift der Zusammenarbeit mit Privaten zu. Dabei versteht die Vorschrift Private in einem umfassenden Sinn als alle natürlichen und juristischen Personen, die nicht öffentlich-rechtlich konstituiert sind bzw. in keinem besonderen öffentlich-rechtlichen Verhältnis stehen. Typische Private sind z. B. Bürger, Unternehmen, Vereine. Als „nicht Private“ gelten demnach z. B. Behörden, die Länder und Kommunen, Körperschaften des öffentlichen Rechts; die Justiz oder die Parlamente.
Die Zusammenarbeit mit Privaten zur Gewährleistung der Inneren Sicherheit ist in einem demokratischen Staat aus mehreren Gründen erforderlich und kann sich auf verschiedene Bereiche beziehen:
Im Spannungsfeld von Freiheit und Sicherheit ist der Staat per se nicht in der Lage, jedwede Störung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit jederzeit und überall zu verhindern. Allein schon deshalb ist – ähnlich wie im Gesundheitswesen – ein gewisses Maß an privater, individueller Vorsorge erforderlich.

Ferner reichen die bewusst begrenzten personellen, materiellen und rechtlichen Ressourcen des Staates nicht aus, um jeglichen Störungen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit begegnen zu können. Daher kann der Staat in bestimmen Fällen gezwungen sein, die Wahrnahme bestimmter Sicherheitsaufgaben auch auf Private zu überragen.
Im Zuge der technischen Entwicklung, aber auch durch die Privatisierung von Aufgaben der Daseinsvorsorge (z. B. Post, Bahn, Telekommunikation), die vormals durch staatliche Betriebe und Einrichtungen gewährleistet wurden, haben private Unternehmen die Verfügung über sicherheitsrelevante Bereiche (KRITIS), so dass diese zur Durchsetzung von Sicherheitsaufgaben (z. B. Telekommunikationsüberwachung) verpflichtet werden müssen.
Schließlich hat sich auch die Sicherheitslage in einer Weise verändert, die den Nationalstaat vor beträchtliche Herausforderungen stellt und die dieser allein nicht bewältigen kann (z. B. Grenzüberschreitende Kriminalität, Cybercrime, Vermischung von Innerer und Äußerer Sicherheit). Hierfür bedarf es der Zusammenarbeit vieler nationaler und internationaler gesellschaftlicher Kräfte.
Die damit einhergehende Zunahme der Zahl der (staatlichen und privaten) Akteure der Inneren Sicherheit ist kein auf Deutschland beschränktes Phänomen. Es ist in vielen demokratischen Staaten zu beobachten und kann allgemein mit dem Begriff des „Plural Policing“ umschrieben werden [Frevel, B. & John, T. (2023). Plural Policing – Sicherheitsarbeit durch Kooperation. In D. Wehe & H. Siller (Hrsg.), *Handbuch Polizeimanage*ment (S. 1603–1622). Springer Nature. https://doi.org/10. 1007/978-3-658-34388-0_93 (aufgerufen am 02.01.2026)] [Dräger, F. (2025). Plural Policing – Die Privatisierung der Inneren Sicherheit. *Kriminalistik, 79*(5), 258–263.].
Vor diesem Hintergrund ist die Binnenstruktur der Nummer 1.7.2.3 zu sehen, der auch die Kommentierung folgt:
Zunächst hebt die Vorschrift die Bedeutung des staatlichen Gewaltmonopols hervor, um dann ausgewählte Bereiche zu benennen, durch welche die staatlichen Leistungen ergänzt werden und welche Erfordernisse sich daraus für die zielgruppenorientierte Zusammenarbeit ableiten.
Schließlich werden ausgewählte Aspekte angesprochen, die dem Normgeber bei der Zusammenarbeit mit Privaten besonders bedeutsam erscheinen.
In diesem Zusammenhang soll nochmal betont werden, dass ein Mindestmaß staatlicher Leistungen für die Innere Sicherheit allen zugutekommen muss. Trotz der notwendigen Prioritätensetzung darf es keine Unterschiede je nach Ansehen der Person geben. So ist z. B. die Fahndung nach einem vermissten Kind – unabhängig davon, ob es sich um das Kind eines Prominenten oder eines Sozialleistungsempfängers handelt – mit der gleichen Intensität durchzuführen.

B Das staatliche Gewaltmonopol

Unter dem staatlichen Gewaltmonopol wird allgemein verstanden, „dass außerhalb der gesetzlich anerkannten Ausnahmen, allein der Staat das Recht zum Gebrauch physischer Gewalt innehat“ [Müller, C. (2007). *Das staatliche Gewaltmonopol: Historische Entwicklung, verfassungsrechtliche Bedeutung und aktuelle Rechtsfragen*. (S. 146). Logos.] [Van Ooyen, C. (2018). Gewaltmonopol. In M. Möllers (Hrsg.), *Wörterbuch der Polizei* (3. Aufl.). C.H. Beck.].

Historisch hat sich das Gewaltmonopol in Europa im Zuge der Überwindung der mittelalterlichen Ordnung herausgebildet. Ursprünglich beanspruchte der absolutistische Herrscher das alleinige Recht zur Gewaltanwendung. Dies wurde von dem politisch-philosophischen Konzept begleitet, „eine allmächtige Gewalt zur Verhinderung von Anarchie, Bürgerkrieg und Faustrecht“ zu schaffen [ebd.].

Im demokratischen Verfassungsstaat ist diese staatliche Gewaltausübung engen Grenzen unterworfen und unterliegt der strikten Bindung an Gesetz und Recht. Das Bundesverfassungsgericht hat unter Bezug auf das Bundesverwaltungsgericht bereits 1978 postuliert: „Die Sicherheit des Staates als verfaßter Friedens- und Ordnungsmacht und die von ihm zu gewährleistende Sicherheit seiner Bevölkerung sind Verfassungswerte, die mit anderen im gleichen Rang stehen und unverzichtbar sind, weil die Institution Staat von ihnen die eigentliche und letzte Rechtfertigung herleitet (BVerwGE 49, 202 [209])“ [BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 1. August 1978 – 2 BvR 1013, 1019, 1034/77 – ECLI:DE:BVerfG:1978: es19780801.2bve001013].

Allerdings kennt das Grundgesetz kein explizites Gewaltmonopol des Staates. Es spricht vielmehr von Staatsgewalt in einem umfassenderen Sinn. Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt (Art. 20 Abs. 2 GG). Vor diesem Hintergrund steht das Gewaltmonopol regelmäßig in der Diskussion. Beispielhafte Fragen sind:

- Ist das Gewaltmonopol des Staates noch zeitgemäß oder handelt es sich nicht um ein überkommenes Herrschaftsinstrument?
- Besteht daher nicht auch ein legitimes Widerstandsrecht gegen Vertreter des Staates (z. B. für Klimaaktivisten)?
- Kann die Ausübung von Gewalt auf andere Staaten oder internationale Organisationen übertragen werden?
- Kann die Ausübung von Gewalt auch auf Private übertragen werden?

In der Fortschreibung des Programms Innere Sicherheit 2008/2009 haben die Innenminister und -senatoren festgestellt, dass das Grundgesetz dem Staat das Gewaltmonopol zuweist und es nicht zur Disposition steht [vgl. Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK).

(2009). *Programm Innere Sicherheit: Fortschreibung 2008/2009*. Potsdam, S. 25.].
Diese Feststellung hat die Vorschrift in der Nr. 1.7.2.3 aufgegriffen und das staatliche Gewaltmonopol als unverzichtbaren Bestandteil des demokratischen Staates betont. Dieses Postulat ist im Zusammenhang mit der Kooperation mit Privaten in mehrfacher Hinsicht von großer Bedeutung:

- Es erfolgt die Herausstellung des Wertes des Gewaltmonopols im Rahmen der staatlichen Ordnung und dessen Verteidigung gegen anderslautende Erklärungen. Es besteht eine untrennbare Verbindung zwischen einem demokratischen Staat und dem Gewaltmonopol des Staates, wobei diese beiden Elemente keinesfalls als Gegensätze zu betrachten sind.
- Das staatliche Gewaltmonopol bildet den Ausgangspunkt für die Zusammenarbeit mit Privaten. Die Zusammenarbeitsfelder und die Grenzen bedürfen in der Praxis regelmäßig einer Konkretisierung.
- Der Bezug auf den demokratischen Staat verdeutlicht die Verpflichtung, sich beim Gebrauch von Gewalt an Recht und Gesetz zu halten.
- Schließlich bekräftigt diese Formulierung das Versprechen an die Bürger, dass der Staat ihre Rechte wahren und gegebenenfalls durchsetzen wird. Selbstjustiz ist demnach nicht statthaft.

C Ergänzung der Leistungen des Staates

In der Vorschrift findet sich eine Aufzählung von Akteuren und Leistungen, durch welche die staatlichen Leistungen für die Innere Sicherheit ergänzt werden. Die Formulierung „insbesondere“ macht zugleich den beispielhaften Charakter der Aufzählung deutlich, die Liste ist nicht abschließend. Damit bleibt die Vorschrift flexibel und kann auf künftige Entwicklungen reagieren.

1. Private Vorsorge

Als Träger der privaten Vorsorge sind sowohl die einzelnen Bürger als auch alle nicht öffentlich-rechtlich verfassten Institutionen (z. B. Unternehmen) angesprochen.
Während sich staatliche Leistungen für die Innere Sicherheit prinzipiell an Recht und Gesetz, insbesondere dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, an den tatsächlichen Gefährdungen und am Gleichheitsgrundsatz zu orientieren haben, kann die private Vorsorge auch andere Kriterien berücksichtigen: Träger der privaten Vorsorge kennen ihre individuelle Situation am besten und können aus dieser Perspektive einschätzen, welche Vorsorgemaßnahmen zu treffen sind, und diese auf ihre Bedürfnisse zuschneiden. Darüber hinaus können sie Vorsorgemaßnahmen ergreifen, ohne staatlichen Stellen ihre Interna offenzulegen. Ferner kann der Wunsch nach Vorsorgemaßnahmen von Privatem zu Privatem verschiedenen sein und neben den objektiven Faktoren (reale Gefährdungen z. B. für hochwertige Güter) auch subjektive Bedrohungen (subjektive Sicherheit) berücksichtigen.

Schließlich führt in unserer freiheitlichen Ordnung die grundsätzliche Möglichkeit, sich bewusst für bestimmte Lebenssituationen zu entscheiden (z. B. Reisen, Erwerb von Luxusgütern, Betrieb von Unternehmen) zu unterschiedlichen, individuellen Sicherheitsrisiken für den Einzelnen. Diese können nicht vollständig durch die Gesellschaft getragen werden und erfordern eine private Vorsorge. Dies ist in etwa vergleichbar mit dem Abschluss bestimmter Versicherungen bzw. den risikobasierten Prämien solcher Versicherungen. Wer ein größeres Risiko trägt, muss in aller Regel höhere Prämien zahlen. Dies findet jedoch regelmäßig dort seine Grenzen, wo aus der privaten Tätigkeit Gefahren für Dritte erwachsen (z. B. bei Betrieb bestimmter Anlagen). Hier existieren gesetzlich normierte Sicherheitsverpflichtungen, die einzuhalten sind.
Private Vorsorge vollzieht sich durch Prävention. Die Nr. 2.1 definiert Prävention wie folgt (*vgl. Nr. 2.1*):

Prävention

umfasst die Gesamtheit aller staatlichen und privaten Bemühungen, Programme und Maßnahmen, welche die Kriminalität und die Verkehrsunfälle als gesellschaftliche Phänomene oder individuelle Ereignisse

– verhüten,

– mindern

oder

– in ihren Folgen gering halten.

Zu solchen negativen Folgen zählen physische, psychische und materielle Schäden sowie Kriminalitätsangst, insbesondere die Furcht, Opfer zu werden.

Es existiert eine nahezu unbegrenzte Anzahl an Präventionsmaßnahmen der privaten Vorsorge, die hier nur ansatzweise aufgezählt werden können. Eine mögliche Einteilung könnte sein:

– Technische Prävention
  (z. B. Verbesserung des Einbruchsschutzes)
– Verhaltensprävention
  (z. B. Misstrauen beim Abschluss von Verträgen am Telefon oder beim Kauf im Internet)
– Compliance Management Systeme einschließlich Antikorruptionsmanagement
  Durch den Aufbau von Compliance Management System (CMS) wollen Unternehmen und Organisationen sicherzustellen, dass sie sich zu jedem Zeitpunkt regelkonform verhalten. „Ein Compliance Management System bündelt alle Strukturen, Prozesse und Maßnahmen in einer Or-

ganisation, die dazu dienen, Regelkonformität sicherzustellen“ [TÜV Nord (o. J.). *Der Aufbau von Compliance Management Systemen*. https://www.tuev-nord.de/de/unternehmen/bildung/wissen-kompakt/moderne-arbeitswelt/compliance-management-im-unternehmen/ (aufgerufen am 02.01.2026)] [Deutsche Zertifizierungsstelle (2025). DIN ISO 37301:2021-11. *Compliance-Managementsysteme – Anforderungen mit Leitlinien zur Anwendung*.].

- Beauftragung privater Wach- und Sicherheitsdienstleister
  (z. B. im Einzelhandel, um Ladendiebstähle zu verhindern, oder für den Geldtransport durch Banken)
- Einhaltung von Sicherheitsverpflichtungen
  (z. B. Anforderungen an die Sicherheit von Tresoren, Geldkassetten und Raumsicherungen für den Widerstand gegen physische Angriffe wie Bohren, Schneiden und Sprengen)
- Vorsorge für den Schadensfall
  (Abschluss von Versicherungen, Business Continuity Management, Maßnahmen des Risk Assessments)

2. Private Initiativen

Im Kontext der PDV sind private Initiativen Aktivitäten, Projekte oder Ideen zur Erreichung eines gemeinsamen Zieles durch Privatpersonen, gesellschaftliche Gruppen, Unternehmen etc., die also nicht von staatlichen oder öffentlich-rechtlichen Akteuren ausgehen. Typische Beispiele sind Bürgerinitiativen, private Hilfsprojekte, Nachbarschaftsnetzwerke oder ehrenamtliche Arbeitsgruppen.
Private Initiativen können sich für gesellschaftliche, soziale, ökologische oder kulturelle Ziele einsetzen und sind oft gemeinwohlorientiert. Sie unterscheiden sich von staatlichen oder öffentlichen Projekten dadurch, dass sie unabhängig von staatlicher Finanzierung oder Steuerung entstehen und meist auf freiwilligem Engagement basieren.
Der Begriff „Private Initiative“ wurde in Deutschland im Jahr 2007 in das Baugesetzbuch (BauGB) eingeführt (§ 171f BauGB):

> **§ 171f Private Initiativen zur Stadtentwicklung, Landesrecht**
> … können … Gebiete festgelegt werden, in denen in privater Verantwortung standortbezogene Maßnahmen durchgeführt werden, die … der Stärkung oder Entwicklung von Bereichen der Innenstädte, Stadtteilzentren, Wohnquartiere und Gewerbezentren sowie von sonstigen für die städtebauliche Entwicklung bedeutsamen Bereichen dienen. …

Privaten Initiativen sind als Zusammenschluss unterschiedlicher privater Akteure entstanden, um u. a. Innenstädte und Stadtteilzentren wiederzubeleben bzw. städtebaulich unerwünschten Entwicklungen entgegenzuwir-

ken. Mit der Regelung wurde dem Rechnung getragen. „Der Staat unterstützt diese Entwicklung, indem er diesen Initiativen einen rechtlichen Rahmen für die Selbstorganisation zur Verfügung stellt und sie ggf. finanziell entlastet oder fördert“ [Schink, A. & Wahlhäuser, J. (2025). § 171f Private Initiativen zur Stadtentwicklung, Landesrecht. In W. Spannowsky & M. Uechtritz (Hrsg.), *BeckOK Baugesetzbuch*, 65. Edition (Stand: 01.02.2026). Beck. Rn. 3. https://beck-online.beck.de/?vpath=bibdata%2Fkomm%2FBeckOKBauGB_65%2FBAUGB%2Fcont%2FBECKOKBAUGB%2eBAUGB%2eP171F%2ehtm (kostenpflichtig). (aufgerufen am 16.12.2025)] [Deutscher Bundestag (2006). Drucksache 16/3308. https://dserver.bundestag.de/btd/16/033/1603308.pdf (aufgerufen am 02.01.2026). S. 19.].

Bereits seit 1999 unterstützen Bund und Länder mit dem Städtebauförderungsprogramm „Soziale Stadt“ die Stabilisierung und Aufwertung städtebaulich, wirtschaftlich und sozial benachteiligter und strukturschwacher Stadt- und Ortsteile [Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen. (2024). https://www.staedtebaufoerderung.info/DE/WeitereProgramme/SozialeStadt/sozialestadt_node.html (aufgerufen am 02.01.2026)].

Dieses Förderprogramm fand im Jahr 2004 Eingang in das Baugesetzbuch (§ 179e Maßnahmen der Sozialen Stadt). Dabei handelt es sich gem. § 179e Abs. 2 BauGB um Maßnahmen zur Stabilisierung und Aufwertung von durch soziale Missstände benachteiligten Ortsteilen oder anderen Teilen des Gemeindegebiets, in denen ein besonderer Entwicklungsbedarf besteht. Insofern ist der Begriff eng mit der Kommunalen Kriminalprävention verbunden.

Allerdings gab es schon lange vorher im Bereich der Kriminalprävention solche „Privaten Initiativen“ [Schneider, H. & Stock, J. (1996). Kriminalprävention Gießen e.V.: Initiativfunktion von Seiten privater Gruppen. In E. Kube (Hrsg). *Vereint gegen Kriminalität: Wege der kommunalen Kriminalprävention in Deutschland.* (S. 165–187). Schmidt-Römhild.] [Hunsicker, E. (1996). Vereine zur Förderung der Kriminalprävention: oder – gehören gemeinnützige Präventions-Fördervereine auf den Prüfstand? *Kriminalistik*; *50*(7). 499–501.].

In diesem Sinne sind „Private Initiativen“ ein Zusammenschluss unterschiedlicher private Akteure, um allgemein Kriminalitätsproblemen und Sicherheitsstörungen entgegenzuwirken.

Hintergrund ist die Überlegung, dass Kriminalität und Sicherheitsstörungen am besten in den Anfängen und vor Ort mit bürgerschaftlichem Engagement begegnet werden kann. Häufig verstetigen sich diese Initiativen durch Vereinsgründungen. Sie können sowohl lokal (z. B. Quartier, Ortsteil, Gemeinde), regional (z. B. Kreisebene, Landesebene), national oder international (z. B. weltweit) tätig sein.

Einige Beispiele für solche privaten Initiativen sind:

- **Amnesty International (AI)**
  Amnesty International gilt als die weltweit größte Bewegung, die für die Menschenrechte eintritt. Sie ist unabhängig von Regierungen, Parteien, Ideologien, Wirtschaftsinteressen und Religionen mit nach eigenen Angaben mehr als zehn Millionen Unterstützern in über 150 Ländern. Im Jahr 1977 erhielt Amnesty den Friedensnobelpreis.
  [AI. (o. J.). *Wer wir sind … und woran wir glauben*. https://www.amnesty.de/amnesty/wer-wir-sind (aufgerufen am 02.01.2026)]
- **WEISSER RING e. V.**
  Der WEISSE RING ist ein gemeinnütziger Verein zur Unterstützung von Kriminalitätsopfern und zur Verhütung von Straftaten.
  Er wurde am 24. September 1976 auf Initiative des Journalisten und Fernsehmoderatoren Eduard Zimmermann (1929–2009) gegründet. Er gilt mit mehr als 40.000 Mitgliedern als Deutschlands größte Hilfsorganisation für Opfer von Kriminalität. [Vgl. https://weisser-ring.de/daten-zahlen-fakten (aufgerufen am 04.01.2026)]
- **Deutschland sicher im Netz e. V.**
  Zweck des Vereins ist die Förderung der Bildung und Erziehung, die Verbraucherberatung, die Kriminalprävention sowie die Förderung des Dialogs mit der Wissenschaft und Forschung mit dem Ziel, Sicherheit und das Vertrauen in Informationstechnik und digitale Netze zu fördern (§ 2 Abs. 1 Vereinssatzung).
  [Weißer Ring. (2024). *Zahlen – Daten – Fakten Weißer Ring*. https://www.sicher-im-netz.de/ (aufgerufen am 02.01.2026)]
- **Initiative Schutz vor Kriminalität e. V.**
  Zweck und Ziel des Vereins sind a) die Verbraucherberatung zum Schutz vor Kriminalität, b) der Feuerschutz, c) die Förderung der wissenschaftlichen Erforschung von Verbrechensursachen und Entwicklung zeitgemäßer Aufklärungsmethoden, d) Unterstützung der Verbrechensaufklärung (§ 2 Abs. 1 Satzung).
  [Initiative Schutz vor Kriminalität. (o. J.). *Seit über 40 Jahren – „Straftäter bezahlen Prävention“*. https://www.isvk.de/20-0-wir-ueueber-uns.html (aufgerufen am 02.01.2026)]
- Aktion Zivilcourage e. V.
  Zweck des Vereins ist u. a. die Förderung der Kriminalprävention (§ 2.1 Satzung).
  [Aktion Zivilcourage. (2025). *Wir*. https://www.aktion-zivilcourage.de/wir (aufgerufen am 02.01.2026)]
- Berliner Initiative gegen Gewalt an Frauen e. V. (BIG Prävention)
  Zweck des Vereins ist die Förderung mildtätiger Zwecke und des Allgemeinwohls durch die Erarbeitung und Umsetzung von Interventionen zum Abbau von häuslicher Gewalt und für den Schutz von misshandelten Frauen und Kindern in Berlin (§ 2 Abs. 1 Satzung).

[BIG Prävention. (o. J.). *Über uns*. https://www.big-berlin.info/big-praevention/ueber-uns (aufgerufen am 02.01.2026)]

- INITIATIVE SICHERER LANDKREIS Rems-Murr e.V. (ISL-Rems-Murr)
  Zwecke des Vereins sind u. a. die
  - Unterstützung kriminalpräventiver Initiativen;
  - Unterstützung, Initiierung und Durchführung problembezogener Präventionsprojekte im Landkreis;
  - Fort- und Weiterbildung sowie Beratung von Personen, Organisationen und Institutionen, die im Bereich der Kriminalprävention arbeiten (§ 2 Satzung).

  [ISL-Rems-Murr. (2026). *Erster bürgerschaftlicher, gemeinnütziger Förderverein zur Kriminalitätsprävention in Baden-Württemberg*. https://isl-rmk.de/ueber-uns (aufgerufen am 02.01.2026)]
- **Eigentümerinitiative Bahnhofsviertel**
  Diese Frankfurter Eigentümerinitiative wurde 2023 von bisher 20 Immobilien-Eigentümern (Familienunternehmen und institutionelle Eigentümer) im Frankfurter Bahnhofsviertel gegründet. Die Initiative will u. a., dass das Frankfurter Bahnhofsviertel wieder zu seiner alten Balance als „Tor zur Stadt“ zurückfindet und in Zukunft seine guten Seiten in den Vordergrund stellt.
  [Eigentümerinitiative Bahnhofsviertel. (2026). *Eigentümerinitiative Bahnhofsviertel*. https://einganzesviertel.de/ (aufgerufen am 02.01.2026)]

3. Initiativen gesellschaftlicher Gremien

Allgemein sind gesellschaftliche Gremien Gruppen von Personen, die zur Erfüllung bestimmter Aufgaben oder zur Beratung über spezielle Themen gebildet werden. Sie können unterschiedliche Bezeichnungen tragen, wie Ausschuss, Beirat, Kommission, Komitee etc.
Gesellschaftliche Gremien finden sich in vielen Bereichen: in der Politik,in der Wirtschaft, in der Wissenschaft oder im sozialen Bereich (z. B. Sozialbeiräte). Sie befassen sich mit vielfältigen Themen. Ihre Mitglieder bringen meist Fachwissen oder fachliches Interesse aus unterschiedlichen Richtungen mit, was die Qualität der Beratungen und die Konsensfindung fördert.
Im Gegensatz zu privaten Initiativen sind regelmäßig auch staatliche oder öffentlich-rechtliche Akteure in gesellschaftlichen Gremien beteiligt. Thematisch stehen nicht die privaten Interessen einzelner im Zentrum. Die Zusammensetzung und Aufgaben dieser Gremien sind teilweise durch Gesetze geregelt (z. B. das Bundesgremienbesetzungsgesetz, das die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern in bestimmten Gremien vorschreibt (Bundesgremienbesetzungsgesetz vom 24. April 2015 (BGBl. I S. 642), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 7. August 2021 (BGBl. I S. 3311) geändert worden ist)).

Gesellschaftliche Gremien können ebenso wie private Initiativen auf allen Ebenen (lokal, regional, national, international) tätig sein. Meist arbeiten sie über einen längeren Zeitraum zusammen, tagen regelmäßig, diskutieren Sachfragen und treffen Entscheidungen oder erarbeiten Empfehlungen. Regelmäßig können aus der Befassung Initiativen ergriffen werden, die Auswirkungen Fragen der Inneren Sicherheit haben können. Darauf stellt die Vorschrift ab.
Auf dem Gebiet der kommunalen Kriminalprävention gibt es in der Bundesrepublik eine Vielzahl von Gremien. So konnte eine Studie für das Jahr 2017/2018 knapp 600 Zusammenschlüsse ermittelt werden, die zu diesem Zweitpunkt auf lokaler Ebene aktiv waren [Schreiber, V. (2018). *Kommunale Kriminalprävention in Deutschland 2018: Fortschreibung einer Bestandsaufnahme 2007.* (S. 7). Stiftung Nationales Zentrum Kriminalprävention, Bonn.].
Neben der kommunalen Kriminalprävention gibt es aber auch Initiativen, die sich z. B. an Unternehmen wenden. Hier einige Beispiele:

- **Netzwerk Standortsicherheit Hamburg**
  Es wurde bereits im 2013 offiziell gegründet bündelt gemeinsame Aktivitäten von Wirtschaft und Sicherheitsbehörden auf acht Handlungsfeldern:
  - Wirtschaftskriminalität,
  - Korruption,
  - Wirtschaftsspionage,
  - IT-Sicherheit und Cybercrime,
  - Sicherheitswirtschaft,
  - Kritische Infrastrukturen,
  - Qualifizierung und Bildung und
  - Prävention

  An den Aktivitäten sind auf staatlicher Seite die Polizei Hamburg und das Landesamt für Verfassungsschutz beteiligt.
  [Netzwerk Standortsicherheit Hamburg. (o. D.). *Gemeinsam Stark für Hamburgs Wirtschaft.* Koordinierungsbüro „Netzwerk Standortsicherheit Hamburg". https://www.netzwerkstandortsicherheit.hamburg/resource/blob/786262/f6d74597262b157b05800166fc319660/downloads-do-data.pdf (aufgerufen am 05.01.1026)]
- **Initiative Wirtschaftsschutz**
  Die Initiative Wirtschaftsschutz von Staat und Wirtschaft hat es sich zum Ziel gesetzt, zentrale Unternehmenswerte für Deutschland und seine Wirtschaft besser zu schützen.
  Sie ist ein Zusammenschluss der Sicherheitsbehörden (BfV, BKA, BND und BSI) sowie ausgewählten Wirtschaftsverbänden (Bundesverband der Deutschen Industrie – BDI, Allianz für Sicherheit in der Wirtschaft – ASW Bundesverband, Bundesverband der Sicherheitswirtschaft –

BDSW) und der Deutschen Industrie- und Handelskammer – DIHK. Koordiniert wird die Initiative vom BMI.
Die Initiative Wirtschaftsschutz bündelt die Expertise von Staat und Wirtschaft zum Wirtschaftsschutz. Sie hat ein umfassendes Schutzkonzept entwickelt, das mehrere Maßnahmen und Projekte für einen verbesserten Wirtschaftsschutz enthält.
Als zentrales Anker-Projekt fungiert das Informationsportal Wirtschaftsschutz.
[Initiative Wirtschaftsschutz. (2024). *Leitlinien der Zusammenarbeit*. Berlin. https://www.wirtschaftsschutz.info/DE/Aktuelles/leitlinien.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (aufgerufen am 02.01.2026)]

– **Allianz für Cybersicherheit**
Die Allianz für Cybersicherheit wurde 2012 als Deutschlands größtes Privat-Public-Partnership für IT-Sicherheit vom Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) und dem Bitkom ins Leben gerufen. Ziel ist es, die Widerstandsfähigkeit des Standortes Deutschland gegenüber Cyberangriffen zu stärken.
Aktuell (2025) gehören der Initiative 8.435 Unternehmen und Institutionen an.
[Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik. (o. J.). *Allianz für Cyber-Sicherheit*. https://www.allianz-fuer-cybersicherheit.de/Webs/ACS/DE/Ueber-uns/ACS/acs_node.html (aufgerufen am 02.01.2026)]

4. Gewerbliche Wach- und Sicherheitsunternehmen

Spätestens seit der Fortschreibung des Programms Innere Sicherheit im Jahr 2009 wurde die wichtige Rolle der gewerblichen Wach- und Sicherheitsunternehmen in der deutschen Sicherheitsarchitektur festgeschrieben: „Die Unternehmen aus dem Dienstleistungsspektrum der privaten Sicherheit sind ein wichtiger Bestandteil der Sicherheitsarchitektur in Deutschland. Sie bieten neben fachlichem Wissen ein breites Produktportfolio und sind in der Prävention auf vielfältige Weise tätig“ [IMK 2009, S. 25.]
Das **private Sicherheitsgewerbe** in Deutschland erlebt seit über einem Jahrhundert ein starkes Wachstum, mit rasant steigenden Beschäftigungszahlen und Umsätzen. Es zählt heute zu den wichtigsten Dienstleistungsbranchen im Bereich Sicherheit, wobei sich die Aufgaben stetig wandeln und ausweiten [BMI. (2023). *Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern und für Heimat: Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Sicherheitsgewerbes vom 27.09.2023*. (S. 36). https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/Downloads/referentenentwuerfe/OESI1/ref-entwurf-SiGG.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (aufgerufen am 15.12.2025)] [BDSW (2025). *Zahlen/Daten/Fakten*. https://www.bdsw.de/die-branche/zahlen-daten-fakten (aufgerufen am 15.12.2025)].

Historische Entwicklung

Die Wurzeln des privaten Sicherheitsgewerbes in Deutschland reichen zurück bis ins 19. Jahrhundert. Es entstand aus dem sogenannten „Nachtwachwesen", das in Preußen 1892/95 verstaatlicht wurde. Ab 1901 gründeten sich die ersten professionellen Wach- und Schließgesellschaften, hauptsächlich um **Werkschutz** und Schutz vor Fabrikdiebstahl zu gewährleisten. Mit der beginnenden Industrialisierung stieg die Nachfrage nach Sicherheitsdienstleistungen stark an [Kirsch, B. (2002). Privates Sicherheitsgewerbe Unternehmen, Beschäftigte und Struktur einer Branche. *Bürgerrechte & Polizei/CILIP, o. Jg.* (3), 69–80, S. 76.].
Als Geburtsstunde des Wach- und Sicherheitsgewerbe gilt allerdings das Jahr 1850, in dem A. Pinkerton in den USA eine Detektei eröffnete [Pitschas, R. (2002). *Polizei und Sicherheitsgewerbe: Rechtsgutachten zu verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Aspekten der Aufgabenverteilung zwischen Polizei und privaten Sicherheitsunternehmen* (BKA-Forschungsreihe, 50). (S. 39). Bundeskriminalamt.
Seit etwa der Mitte der 1970er Jahre stieg die Zahl der privaten Sicherheitsunternehmen in Deutschland stetig an und ging mit einer Professionalisierung und Verbreiterung der Tätigkeitsfelder, wie Werkschutz, Objektsicherheit und **Veranstaltungsschutz**, einher. Einige aktuelle Daten (2025) sind im folgenden Kasten aufgelistet:

Ausgewählte Zahlen/Daten/Fakten zum privaten Sicherheitsgewerbe
(Wach- und Sicherheitsunternehmen sowie Detekteien)

Anzahl Betriebe: 5.794 gesamt davon
4.436 Private Wach- und Sicherheitsdienste
695 Sicherheitsdienste mit Überwachungs- und Alarmsystemen
663 Detekteien
(2023, Stand 17.03.2025)

Beschäftigte: 288.775 (Stand: 31.03.2025)

Umsatz: 14,13 Mrd. Euro (2024, geschätzt)

[BDSW. (2025). Zahlen/Daten/Fakten. https://www.bdsw.de/die-branche/zahlen-daten-fakten?limit=100 (aufgerufen am 16.12.2025)].

Olschok [Olschok, H. (2023). Perspektiven der Sicherheitswirtschaft. In R. Stober, S. Eisenmenger & H. Olschok (Hrsg.). *Handbuch Sicherheitswirtschaft und Öffentlich-Private Sicherheitskooperation. Sicherheit – interdisziplinäre Perspektiven.* (S. 15–58). Springer.] benennt einige Katalysatoren, die diese Entwicklung beschleunigt haben. Für ihn sind da zunächst die Auswirkungen des RAF-Terrors ab Ende der 60er Jahre, die zu einer Neuausrichtung des Personen- und Werkschutzes insbesondere in den größeren Unternehmen geführt haben. Parallel dazu hat die Übernahme von Bewa-

chungsaufträgen und Personenkontrollen an Flughäfen, im Bahnverkehr oder bei Großveranstaltungen (z. B. Olympische Spiele 1972) zu einer Ausweitung des privaten Sicherheitsgewerbes geführt. Ein weiterer Treiber war die Vergabe von Bewachungsaufträgen im Zusammenhang mit dem Bau und Betrieb von Kernkraftwerken in den 1970er Jahren [ebd., S. 30–31].
Eine nächste Phase erkennt Olschok in der Entwicklung im wiedervereinigten Deutschland nach 1989 (u. a. der Rückzug der Polizei aus den ehemals volkseigenen Betrieben und Übertragung der Bewachungsaufgaben an Private, die notwendige Sicherung zahlreicher Liegenschaften der Sowjetischen Armee nach deren Abzug sowie die steigende Kriminalitätsentwicklung nach Öffnung der Grenzen, der auch durch private Sicherheit begegnet wurde) [ebd., S. 31–32].
Nicht zuletzt führte aus Sicht von Olschok die sogenannte „Flüchtlingskrise“ 2015/2016 zur Errichtung und dem Betrieb von zahlreichen Flüchtlingsunterkünften und Aufnahmeeinrichtungen, für deren Schutz private Sicherheitsdienstleister eingesetzt werden mussten [ebd., S. 32–34].
Schließlich wirkte sich aus seiner Sicht auch die Corona-Pandemie auf eine verstärkte Nachfrage nach privaten Sicherheitsdienstleistern aus (z. B. Einhaltung von Abstandsgeboten, Überwachung von Hygienekonzepten, Sicherung von Impfzentren, Gewährleistung der gestiegenen Bargeldnachfrage) [ebd., S. 34–35].

Tätigkeitsfelder privater Wach- und Sicherheitsunternehmen

Private Wach- und Sicherheitsunternehmen sind auf zahlreichen (sicherheitsrelevanten) Feldern tätig:
- Objekt- und Werkschutz
- Empfangsdienste
- Schutz von Flüchtlingsunterkünften
- Luftsicherheit
- Einzelhandel
- Verwaltung
- Veranstaltungs- und Ordnungsdienste
- Geld- und Wertdienste
- Revier- und Streifendienst
- Notruf- und Serviceleitstelle
- Öffentlicher Personennahverkehr
- Militärische Einrichtungen
- Detekteien
- Sicherungsposten bei Gleisbauarbeiten
- Kernkraftwerke
- City-Streifen/Personenschutz
- Arbeits-, Umwelt- und Gesundheitsschutz
- Werksfeuerwehr

[BDSW. (2025). *Einsatzgebiete Sicherungswirtschaft Stand 31.03.2025*. https://www.bdsw.de/die-branche/zahlen-daten-fakten?limit=100 (aufgerufen am 16.12.2025)]
Die größten Anteile nach der Zahl der eingesetzten Mitarbeiter bilden mit jeweils über 5 Prozent der Objekt- und Werkschutz (26 %), die Empfangsdienste (12 %), der Schutz von Flüchtlingsunterkünften (10 %), die Luftsicherheit (9 %) sowie der Einzelhandel (6 %). Die veränderte Sicherheitslage (Stichwort: hybride Bedrohungen) kann zu Verschiebungen dieser Anteile führen.

Rechtliche Grundlagen

Mitarbeiter privater Wach- und Sicherheitsunternehmen verfügen grundsätzlich nur über sogenannte Jedermannsrechte. Sie dürfen grundsätzlich eigenständig keine hoheitlichen Aufgaben wahrnehmen.
Es gibt derzeit keine einheitlichen rechtlichen Regelungen für die private Sicherheitswirtschaft, vielmehr existiert ein Konstrukt unterschiedlicher gesetzlicher Bestimmungen, Verordnungen und Vorschriften. Diese können sich zum einen auf das Betreiben eines Sicherheitsunternehmen sowie zum anderen auf die Beschäftigten dieser Unternehmen beziehen. Ein wesentliches Kriterium ist die Art der Tätigkeit des Unternehmens. Der Gesetzgeber unterscheidet hier zwischen privaten Sicherheitsunternehmen im Allgemeinen (z. B. Detektivbüro) und solchen, die Bewachungsaufgaben wahrnehmen, für die strengere rechtliche Vorgaben gelten.
Ausgewählte Regelungen werden im Folgenden kurz skizziert:

Bewachung

Bewachung ist die auf den Schutz fremden Lebens oder Eigentums vor Gefahren für die Sicherheit gerichtete Tätigkeit. Das Bewachen erfordert ein aktives Handeln (tätige Obhut)

[Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 4. Mai 1988 – 12 A 179/87 – ECLI:DE:OVGRLP:1988:0504.12A179.87.0A]

Bei den ausgewählten Vorschriften handelt es sich um

– **Gewerbeordnung (GewO)**, insbesondere § 34a GewO (Bewachungsgewerbe; Verordnungsermächtigung)
  Dieser regelt explizit die Erlaubnispflicht für das Betreiben von Bewachungsunternehmen, die Zuverlässigkeitsüberprüfung des Gewerbetreibenden, die Zuverlässigkeit der Mitarbeiter sowie deren Unterrichtung bzw. Sachkundenachweis und Eintrag in das Bewacherregister.
  Darüber hinaus ermächtigt die Regelung das Bundesministerium des Innern und für Heimat mit Zustimmung des Bundesrates zum Erlass von Rechtsverordnungen für dieses Tätigkeitsfeld (§ 34a Abs. 2 GewO).
  Einen Spezialfall stellt § 31 GewO (Bewachungsgewerbe auf Seeschiffen; Verordnungsermächtigung) dar, der als Reaktion auf die **Piraterie** und

bewaffnete Raubüberfälle auf See 2013 eingeführt wurde (Gesetz zur Einführung eines Zulassungsverfahrens für Bewachungsunternehmen auf Seeschiffen vom 04.03.2013 (BGBl I Nr. 12, S. 362). Ziel war es, einen Beitrag zum Schutz der Besatzung insbesondere deutschflaggiger Schiffe vor Piratenangriffen zu leisten und den Reedern und Bewachungsunternehmen Rechtssicherheit zu bieten.

- **Bewachungsverordnung (BewachV)**
  Mit dieser Rechtsverordnung hat das BMI für das Bewachungsgewerbe verbindliche Regelungen getroffen, u. a. zu/zur
  - Zuständigkeiten und Verfahren,
  - erforderlichen Unterrichtung der Beschäftigten,
  - Sachkundeprüfung,
  - Anforderungen an die Haftpflichtversicherung,
  - Verpflichtungen bei der Ausübung des Gewerbes (z. B. Ausweis und Kennzeichnung der Wachpersonen, Dienstkleidung, Behandlung der Waffen und Anzeigepflicht nach Waffengebrauch).
- Waffengesetz, insbesondere
  - § 28 WaffG (Erwerb, Besitz und Führen von Schusswaffen und Munition durch Bewachungsunternehmer und ihr Bewachungspersonal)
  - § 28a WaffG (Erwerb, Besitz und Führen von Schusswaffen und Munition durch Bewachungsunternehmen und ihr Bewachungspersonal für Bewachungsaufgaben nach § 31 Absatz 1 der Gewerbeordnung) (auf Seeschiffen)

  Durch diese Normen werden u. a. die Voraussetzungen geregelt, unter denen das Bewachungspersonal privater Bewachungsunternehmen für die Erfüllung ihrer Aufgaben Schusswaffen führen darf.
- Datenschutzgrundverordnung (DSGVO), insbesondere Artikel 6 Abs. 1 lit. j
  Obwohl als Unternehmen nicht ausdrücklich erwähnt, ermöglicht diese Regelung für private Wach- und Sicherheitsunternehmen die Verarbeitung personenbezogener Daten unter bestimmten Umständen, sofern diese zur Wahrung der berechtigten Interessen des Verantwortlichen oder eines Dritten erforderlich ist.
- DGUV Vorschrift 23: Unfallverhütungsvorschrift Wach- und Sicherungsdienste vom 1. Oktober 1990 in der Fassung vom 1. Januar 1997
  Diese Vorschrift trifft zahlreiche Festlegungen für die praktische Durchführung von Wach- und Sicherungsdiensten, wobei diese sich teileweise an den Unternehmer (z. B. Eignung, Dienstanweisungen, Objekteinweisung, Ausrüstung des Wach- und Sicherungspersonals) und teilweise an die Beschäftigten (z. B. Brillenträger, Führen von Schusswaffen und Mitführen von Munition) richten. Ziel der Vorschrift ist es, die bei den Einsätzen existierenden Risiken zu minimieren.

Bereits die sogenannte Ampel-Regierung aus SPD, Grünen und FDP hatte in ihrem Koalitionsvertrag vereinbart, private Sicherheitsdienste mit verbindlichen Standards in einem eigenen Gesetz zu regulieren [SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP. (2021). *Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit: Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen der SPD, Bündnis 90/Die Grünen und der FDP vom 7. Dezember 2021.* https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf (aufgerufen am 16.12.2025)], und dazu am 31.07.2023 den Referentenentwurf eines Gesetzes zur Regelung des Sicherheitsgewerbes (SiGG) auf den Weg gebracht. Auch die aktuelle Koalition scheint an dem Vorhaben festzuhalten. Bisher (2025) ist das Gesetzgebungsverfahren jedoch noch nicht abgeschlossen.

Mit dem **Sicherheitsgewerbegesetz (SiGG)** sollen

- die Sicherheitsstandards an die gestiegenen Anforderungen angepasst,
- die Position der Beschäftigten im Sicherheitsgewerbe gestärkt,
- der Informationsfluss zwischen den zuständigen Behörden und den Waffenbehörden verbessert sowie
- bei der Vergabe öffentlicher Aufträge eine stärkere Berücksichtigung von Zuverlässigkeit und Fachkunde der Auftragnehmer gewährleistet werden [BMI. (2023). *Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Sicherheitsgewerbes*. https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/SiGewG-Sicherheitsgewerbegesetz.html (aufgerufen am 16.12.2025)].

(Der Beitrag wird fortgesetzt.)

1.7.4 Internationale Zusammenarbeit

1.7.4 Internationale Zusammenarbeit

Die innerstaatliche Aufgabenerfüllung wird vermehrt von internationaler Zusammenarbeit geprägt.

Dies erfordert im Rahmen zwischenstaatlicher Abkommen ein institutionalisiertes Zusammenwirken, insbesondere durch:

– mehrsprachige Ausbildung und Fortbildung

– leistungsfähige Meldewege und Meldeverfahren

– Angleichung technischer Standards

– ggf. Austausch von Einsatzunterlagen

Der unmittelbaren grenzüberschreitenden Zusammenarbeit kommt dabei besondere Bedeutung zu.

Übersicht:

A Allgemein
1. Polizei und internationale Zusammenarbeit
2. Struktur der Kommentierung

B Strafverfolgung und Gefahrenabwehr
1. Vorbemerkung
2. Rechtshilfe in Strafsachen

C Internationale Verkehrssicherheitsarbeit
1. Einleitung
2. Globale Programme auf UN-Ebene
3. Europäische Programme
4. Aktivitäten von europäischen Nichtregierungsorganisationen

D Polizeihilfe Ausland und Auslandsverwendung deutscher Polizeibeamter
1. Politische Ausgangslage
2. Entsendungen von Polizeibeamten ins Ausland
3. Bund-Länder-Koordinierungsstelle
4. Arten der Hilfeleistungen
   a) Ausbildungshilfe
   b) Stipendiatenprogramm
   c) Beratungshilfe
   d) Ausstattungshilfe
5. EU-Projekte
   a) PHARE-Programm
   b) CARDS-Programm
   c) Instrument for Pre-accession Assistance (IPA)
   d) AGIS-Fond

e) Prevention of and Fight against Crime
f) Prevention, Preparedness and Consequence Management of Terrorism
g) INTERREG
h) European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI)
i) Instrument for Stability (IfS)
j) TAIEX (Technical Assistance and Information Exchange)
k) TWINNING-Projekte
l) Instrument contributing to Stability and Peace (IcSP)
m) Instrument for Pre-Accession Assistance III (IPA III)

6. EU-Strategie für die Sicherheitsunion – EU Security Union Strategy

E Unterschiedliche international agierende Organisationen mit polizeilichem Bezug

F Europäische Union (EU): Einrichtungen und Organisationen mit polizeilichem Bezug

1. Generaldirektionen, Agenturen und Einrichtungen der EU
   a) European External Action Service (EEAS)
      Europäischer Auswärtiger Dienst
   b) Directorate-General for Migration and Home Affairs (DG HOME)
      Generaldirektion Migration und Inneres
   c) Directorate-General Justice and Consumers (DG JUST)
      Generaldirektion Justiz und Verbraucher
   d) Directorate-General Mobility and Transport (DG MOVE)
      Generaldirektion Mobilität und Verkehr
   e) Directorate-General Communications Networks, Content and Technology (DG CONNECT)
      Generaldirektion Kommunikationsnetze, Inhalte und Technologien
   f) Directorate-General Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs (DG GROW)
      Generaldirektion Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU
   g) Directorate-General Financial Stability, Financial Services and Capital Markets Union (DG FISMA)
      Generaldirektion Finanzstabilität, Finanzdienstleistungen und Kapitalmarktunion
   h) Directorate-General for International Partnerships (DG INTPA)
      Generaldirektion Internationale Partnerschaften
   i) Directorate-General for European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations (DG ECHO)
      Generaldirektion Europäischer Katastrophenschutz und humanitäre Hilfe
   j) European Defence Agency (EDA)
      Europäische Verteidigungsagentur

k) European Security and Defence College (ESDC)
Europäische Sicherheits- und Verteidigungskolleg
l) European Union Institute for Security Studies (EUISS)
Institut der Europäischen Union für Sicherheitsstudien
m) European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (Europol)
EU-Agentur für Zusammenarbeit in der Strafverfolgung
n) European Border and Coast Guard Agency (FRONTEX)
Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache
o) European Union Agency for Law Enforcement Training (CEPOL)
Agentur der Europäischen Union für die Aus- und Fortbildung auf dem Gebiet der Strafverfolgung
p) European Union Agency for Asylum (EUAA)
Europäische Agentur für Asyl
q) European Union Drugs Agency (EUDA)
Drogenagentur der Europäischen Union
r) European Agency for the Operational Management of large-scale IT Systems in the Area of Freedom, Security and Justice (eu-LISA)
Europäische Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht
s) European Union Agency for Criminal Justice Cooperation (Eurojust)
Agentur der Europäischen Union für justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen
t) European Union Agency for Fundamental Rights (FRA)
Agentur der Europäischen Union für Grundrechte
u) European Institute for Gender Equality (EIGE)
Europäisches Institut für Gleichstellungsfragen
v) European Union Agency for Cybersecurity, Network and Information Security (ENISA)
Agentur der Europäischen Union für Cybersicherheit, Netz- und Informationssicherheit
w) European Union Railway Agency (ERA)
Eisenbahnagentur der Europäischen Union
x) European Maritime Safety Agency (EMSA)
Europäische Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs
y) European Union Aviation Safety Agency (EASA)
Europäische Agentur für Flugsicherheit
z) European Banking Authority (EBA)
Europäische Bankenaufsichtsbehörde
aa) European Union Intellectual Property Office (EUIPO)
Amt der Europäischen Union für geistiges Eigentum

bb) European Anti-Fraud Office (OLAF)
Office de Lutte Anti-Fraude (OLAF)
Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung
cc) European Public Prosecutor's Office (EPPO)
Europäische Staatsanwaltschaft (EUStA)

2. Netzwerkaktivitäten in der EU
3. Europäische polizeiliche Bildungsnetzwerke
   a) Association of European Police Colleges (AEPC)
   Vereinigung der Europäischen Polizeibildungseinrichtungen
   b) Mitteleuropäische Polizeiakademie (MEPA)

G United Nations (UN): Einrichtungen und Organisationen mit polizeilichem Bezug

1. Organisationseinheiten und Einrichtungen der Vereinten Nationen
   a) International Court of Justice (ICJ)
   Internationaler Gerichtshof
   b) United Nations Investigative Team to Promote Accountability for Crimes Committed by Da'esh/ISIL (UNITAD)
   Untersuchungsteam der Vereinten Nationen zur Förderung der Rechenschaftspflicht für von Da'esh/ISIL begangene Verbrechen
   c) Pillar Peace and Security
   Säule Frieden und Sicherheit
   d) United Nations Department of Peace Operations (DPO)
   Hauptabteilung Friedenseinsätze der Vereinten Nationen
   e) United Nations Department of Political and Peacebuilding Affairs (DPPA)
   Hauptabteilung für Politische Angelegenheiten und Friedenskonsolidierung der Vereinten Nationen
   f) United Nations Department of Operational Support (DOS)
   Vereinte Nationen Hauptabteilung für operationelle Unterstützung
   g) United Nations Department for Safety and Security (UNDSS)
   Hauptabteilung Sicherheit und Schutz der Vereinten Nationen
   h) United Nations Office of Counter-Terrorism (OCT)
   Büro der Vereinten Nationen für Terrorismusbekämpfung
   i) United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)
   Vereinte Nationen Hochkommissar für Flüchtlinge
   j) United Nations High Commissioner for Human Rights (UNHCHR)
   Vereinte Nationen Hohe Kommissar für Menschenrechte
   k) United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)
   Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung
   l) United Nations Development Programme (UNDP)
   Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen

m) International Criminal Court (ICC)
Internationaler Strafgerichtshof (IStGH)
n) United Nations Volunteers Programme (UNV)
Freiwilligenprogramm der Vereinten Nationen
o) Auflistungen der UN-Sonderorganisationen, weitere Einrichtungen und Gremien, verbundene Organisationen, Nebenorgane und Förderprogramme

H Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE): Einrichtungen und Organisationen mit polizeilichem Bezug
a) OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR)
OSZE Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte
b) OSCE Representative on Freedom of the Media
Beauftragter der OSZE für Medienfreiheit
c) OSCE High Commissioner on National Minorities (HCNM)
Hoher Kommissar der OSZE für Nationale Minderheiten
d) Court of Conciliation and Arbitration
Vergleichs- und Schiedsgerichtshof der OSZE
e) OSCE Field Operations – Conflict Prevention Centre (CPC)
OSZE-Feldeinsätze – Konfliktpräventionszentrum
f) Gremien mit Bezug zur OSZE

I Polizeimissionen im Ausland
1. Historie und politischer Kontext
2. Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP)
a) Europäisches Krisenmanagement mit zivilen und militärischen Mitteln
b) European Gendarmerie Force (EUROGENDFOR)
Europäische Gendarmerietruppe
3. Einordnung der Aktivitäten innerhalb der EU
a) Political and Security Committee (PSC)
Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee (PSK)
b) European Union Military Committee (EUMC)
Militärausschuss der EU
c) European Union Military Staff (EUMS)
Militärstab der EU
d) Committee for Civilian Aspects of Crisis Management (CIVCOM)
Ausschuss für die zivilen Aspekte der Krisenbewältigung
e) Politico-Military Group (PMG)
Gruppe Politisch-militärische Angelegenheiten
f) Military Planning and Conduct Capability (MPCC)
Militärische Planungs- und Durchführungskapazität
4. Crisis Response (CR) – Common Security and Defense Policy (CSDP)
Krisenreaktion (KR) – Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik

a) Crisis Response EEAS
Krisenreaktion EAD
b) Weitere EU-Krisenreaktionsmechanismen
c) Missionen in Krisengebieten
d) Übersicht EU-Missionen

5. Organisation von Polizeimissionen in Deutschland
   a) Arbeitsgruppe Internationale Polizeimissionen (AG IPM)
   b) Anforderungsprofile und Personalauswahl
   c) Training und Vorbereitung
   d) Internationale Einsatzeinheit (IEE)
6. Aktuelle und bisherige Polizeimissionen mit deutscher Beteiligung
7. Vergleichbarkeit und Übersetzung deutsche Amtsbezeichnungen ins Englische

A Allgemein

Verfasser: Matthias Lapp, Leitender Kriminaldirektor, Deutsche Hochschule der Polizei, Münster
Martin Mehlhorn, Kriminaldirektor, Landeskriminalamt Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf

1. Polizei und internationale Zusammenarbeit

Die Gewährleistung der Inneren Sicherheit ist eine der wesentlichen Aufgaben des Staates. Mit der Durchsetzung des Rechts auf seinem Staatsgebiet garantiert er, dass die von ihm gesetzten Normen im Rechtsverkehr wirksam sind (Rule of Law) und durchgesetzt werden. Dies umfasst auch die grundrechtlichen Schutzpflichten des Staates gegenüber seinen Bürgern u. a. vor Gefahren durch ausländische Staaten. Die Wahrnehmung polizeilicher Aufgaben ist damit substanzieller Ausdruck staatlicher Souveränität.
Polizeiliche Aufgabenwahrnehmung ist daher zunächst auf das Gebiet des eigenen Staates begrenzt, hoheitliche Handlungen außerhalb der Staatsgrenzen sind grundsätzlich nicht erlaubt. Gleichwohl wurde das Erfordernis der internationalen polizeilichen Zusammenarbeit zur Bekämpfung der internationalen Kriminalität schon früh erkannt. Dies belegen zum Beispiel zwischenstaatliche Auslieferungsverträge aus dem 19. Jahrhundert [z. B. Bundesgesetz der Schweiz, betreffend die Auslieferung gegenüber dem Auslande vom 22. Januar 1892. URL: https://www.jstor.org/stable/44299439 (aufgerufen am 24.05.2023)] oder die Einrichtung der Internationalen Kriminalpolizeilichen Kommission (IKPK) 1923 in Wien.
Nachfolgende Entwicklungen trugen bzw. tragen dazu bei, dass die internationale polizeiliche Zusammenarbeit weiter vertieft wurde bzw. vertieft werden muss.

– Globalisierung und internationale Vernetzung
  Durch die Globalisierung hat sich die Mobilität von Menschen, Finanzen und Waren deutlich erhöht. Die Vorteile und Chancen der Globalisierung für Gesellschaften gehen aber einher mit Kriminalität durch neue bzw. veränderte Tatgelegenheiten für potenzielle Täter in vielen Deliktsbereichen, vom internationalen Rauschgift- und Waffenhandel, der Geldwäsche über Organisierte Kriminalität und Politisch motivierter Kriminalität bis hin zur grenzüberschreitenden Alltagskriminalität.
  Aber auch jenseits von Straftaten erfordern Globalisierung und internationale Verletzung die polizeiliche Zusammenarbeit zur Gefahrenabwehr (z. B. im Zusammenhang mit Sportveranstaltungen oder dem Tourismus).
– Digitalisierung
  Die Digitalisierung nahezu aller Lebensbereiche ermöglicht es mehr als vorher, unter Ausnutzung dieser IT-Infrastruktur vom Ausland aus Straftaten gegen Geschädigte im Inland zu begehen. Dabei handelt es sich vor

allem um Delikte der Cybercrime im engeren und weiteren Sinne. Stichworte sind u. a. Ransomware, DDoS-Angriffe, Phishing, Identitätsdiebstahl, Fälschung beweiserheblicher Daten, Computersabotage, Ausspähen von Daten. Hinzukommen aber auch Delikte wie der Callcenter-Betrug oder Betrug mittels Messenger-Diensten.
Die Digitalisierung führt ebenfalls zur Notwendigkeit der internationalen polizeilichen Zusammenarbeit zur Gefahrenabwehr (z. B. beim Schutz kritischer Infrastrukturen).

– Europäische Integration
Die europäischen Integration, die im Interesse der Menschen innerhalb der EU-Grenzen u. a. den Frieden und das Wohlergehen ihrer Bürger fördern sowie „Freiheit, Sicherheit und Rechtsstaatlichkeit in einem Raum ohne Binnengrenzen bei angemessenem Schutz der Außengrenzen zur Regelung von Einwanderungs- und Asylfragen sowie zur Verhinderung und Bekämpfung von Kriminalität“ [Europäische Union. Ziele und Werte. URL: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/principles-and-values/aims-and-values_de (aufgerufen am 24.05.2023)] schaffen will, führt noch viel stärker als die Globalisierung zu neuen Herausforderungen für die internationale polizeiliche Zusammenarbeit in Europa, und zwar sowohl im Hinblick auf die Kriminalitätsbekämpfung als auch zur Gefahrenabwehr.

– Entwicklungen im Völkerrecht
Die in den letzten Jahrzehnten intensiver wahrgenommenen völkerrechtlichen Einsätze zur Friedenserhaltung und -erzwingung durch die internationalen Organisationen, wie die UN, die EU oder die OSZE, hatten im Ergebnis zur Folge, dass deutsche Polizeibeamte in größerem Umfang in internationalen Missionen polizeiliche Aufgaben wahrgenommen haben.

Diese Entwicklungen und die damit verbundenen Herausforderungen hat die Vorschrift im Blick, wenn sie die prägende Rolle der vermehrten internationalen Zusammenarbeit, ein institutionalisiertes Zusammenwirken sowie die besondere Bedeutung der unmittelbaren grenzüberschreitenden Zusammenarbeit betont.
Dazu bedarf es veränderter Formen der Zusammenarbeit über staatliche Grenzen hinweg. Die Zusammenarbeit muss beschleunigt werden und unmittelbar stattfinden können, bei Wahrung der völkerrechtlich anerkannten staatlichen Souveränität. Um dies zu gewährleisten, sind bilaterale oder multilaterale zwischenstaatliche Vereinbarungen notwendig.
Damit die Zusammenarbeit jedoch nicht nur auf Einzelfälle begrenzt bleibt, sondern – der Kriminalitäts- und allgemeinen Sicherheitsentwicklung angepasst – dauerhaft und alltäglich praktiziert wird, bedarf es u. a. gemeinsamer Aus- und Fortbildung in möglichst gemeinsamer Sprache, leistungsfähiger Meldewege und Meldeverfahren sowie der Angleichung technischer Standards. Darüber hinaus kann der Austausch von Einsatzunterlagen sinnvoll sein.

2.2.7 Vernehmung, Gegenüberstellung

Verfasser: Matthias Lapp, Leitender Kriminaldirektor im Hochschuldienst, Deutsche Hochschule der Polizei, Münster
Kathrin Steiner, Kriminalhauptkommissarin, Hessische Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit, Wiesbaden

2.2.7 Vernehmungen sind im Hinblick auf Person, Gegenstand, Zeit und Örtlichkeit gründlich zu planen und vorzubereiten.

Der zu Vernehmende ist in der rechtlich vorgeschriebenen Form zu belehren; erforderlichenfalls ist die Belehrung in verständlicher Weise zu erläutern.

Vor der Protokollierung kann eine mündliche Erörterung des Vernehmungsgegenstandes sinnvoll sein.

Umfangreiche oder komplexe Vernehmungen sind grundsätzlich durch einen Protokollführer zu unterstützen. Das Protokoll soll die Sprache des Vernommenen wiedergeben, wichtige Aussagen wörtlich enthalten und vom Vernommenen unterschrieben werden.

Verlauf der Vernehmung und bedeutsame Feststellungen sind zu vermerken.

Grundsätzlich ist zu prüfen, ob die Vernehmung zur Dokumentation einer besonderen Vernehmungssituation zusätzlich durch Bild-Ton-Aufzeichnungen festgehalten werden soll.

Die Belange des Zeugenschutzes und des Opferschutzes sind zu berücksichtigen.

Eine besondere Schutzbedürftigkeit ist insbesondere zu prüfen bei:

– Opfern, die infolge der Schwere der Tat eine beträchtliche Schädigung erlitten haben

– Opfern, die von Hasskriminalität betroffen sind, sowie Opfern von Straftaten, die in diskriminierender Absicht begangen wurden, insbesondere wenn dies im Zusammenhang mit ihren persönlichen Merkmalen stehen könnte

– Opfern von Sexualstraftaten

– Opfern, die aufgrund ihrer Beziehung zum oder Abhängigkeit vom Täter besonders gefährdet sind

– Minderjährigen

Liegt eine besondere Schutzbedürftigkeit vor und entspricht dies dem Wunsch des Opfers, gilt für die polizeiliche Vernehmung grundsätzlich folgendes:

– Vornahme in für diesen Zweck geeigneten Räumlichkeiten

– Durchführung von für diese Aufgabe besonders fortgebildeten Kräften oder unter deren Mitwirkung

– Durchführung durch dieselben Personen

– Durchführung bei Opfern sexueller Gewalt, geschlechtsbezogener Gewalt oder von Gewalt in engen Beziehungen durch eine Person gleichen Geschlechts, sofern dadurch der Gang des Strafverfahrens nicht beeinträchtigt wird
  Dies gilt nicht bei Vernehmungen durch einen Staatsanwalt oder einen Richter.

Will der Betroffene eine schriftliche Äußerung abgeben, ist dem zu entsprechen.

Bei einfach gelagerten Sachverhalten ist die schriftliche Äußerung vorzuziehen.

Als besondere Form der Zeugenvernehmung kommen die Gegenüberstellung mit Tatverdächtigen, Beschuldigten oder anderen Zeugen, das sequenzielle Video-Wiedererkennungsverfahren sowie die Lichtbildvorlage in Betracht.

Die Vergleichspersonen sollen den Tatverdächtigen oder Beschuldigten insbesondere nach Geschlecht, Aussehen und Verhaltensweisen entsprechen.

Die Gegenüberstellung ist grundsätzlich als Wahlgegenüberstellung und verdeckt durchzuführen.

Der Verlauf der Gegenüberstellung ist durch Bildaufnahmen oder Videoaufnahmen zu dokumentieren und schriftlich zu protokollieren. Die Zeugen sind anschließend zu vernehmen.

Eine Beeinflussung von Zeugen ist auszuschließen; durch geeignete Maßnahmen ist insbesondere dafür zu sorgen, dass die Zeugen nicht vor der Gegenüberstellung und nicht vor Abschluss der Vernehmung den Vergleichspersonen, Tatverdächtigen oder Beschuldigten begegnen.

Zur Klärung von Widersprüchen oder aus vernehmungstaktischen Gründen kann eine Einzelgegenüberstellung zwischen Tatverdächtigen oder Beschuldigten und Zeugen erforderlich sein. Eine Einzelgegenüberstellung zur Wiedererkennung des Tatverdächtigen oder des Beschuldigten ist zu vermeiden.

Lichtbildvorlagen sind grundsätzlich als Wahllichtbildvorlagen durchzuführen. Dabei ist eine angemessene Anzahl von Vergleichsbildern zu verwenden. Nach einer Lichtbildvorlage ist der Beweiswert einer Gegenüberstellung nur noch gering.

Eine Wahlgegenüberstellung oder das sequenzielle Video-Wiedererkennungsverfahren ist einer Wahllichtbildvorlage vorzuziehen.

Übersicht:

A Allgemeines
   1. Bedeutung des Personalbeweises
   2. Ethische Aspekte
   3. Psychologische Hintergründe
   4. Wesentliche Rechtsgrundlagen

B Vernehmung
   1. Begriffe, Ziele
   2. Vernehmungstaktik
   3. Formvorschriften (rechtliche Aspekte)
   4. Audiovisuelle Vernehmung (AVV)

C Gegenüberstellung
   1. Begriff, Ziele
   2. Gegenüberstellungsarten
   3. Durchführung
   4. Formvorschriften (rechtliche Aspekte)

D Sequenzielles Video-Wiedererkennungsverfahren, Wahllichtbildvorlage, Lichtbildvorzeigekartei
   1. Sequenzielles Video-Wiedererkennungsverfahren
   2. Wahllichtbildvorlage
   3. Lichtbildvorzeigekartei

E Weitere Wiedererkennungsverfahren
   1. Subjektives Porträt (Phantombild)
   2. Super-Recognizer
   3. Automatisierte Bilderkennung, Gesichtserkennungssysteme (GES)
   4. Vorweisen einer Leiche

Hinweis zum Vorschriftentext

Die Vorschrift verwendet im Zusammenhang mit Vernehmungen und Gegenüberstellungen die Begriffe

– Zeuge
– Tatverdächtiger
– Beschuldigter
– Betroffener
– zu Vernehmender/Vernommener
– Vergleichsperson

nicht konsistent. Sie orientiert sich überwiegend an der faktischen Rolle und weniger an der jeweiligen rechtlichen Stellung der Person. So können z. B. Zeugen und auch Beschuldigte Tatverdächtige sein.
In den nachfolgenden Erläuterungen wird versucht, dies zu kompensieren. Bei der praktischen Durchführung von Vernehmungen und Gegenüberstellungen ist jedoch immer der rechtliche Status der jeweiligen Person als Zeuge, Beschuldigter oder Betroffener zu beachten!

A Allgemeines

1. Bedeutung des Personalbeweises

Vernehmungen und die damit im Zusammenhang stehenden **Gegenüberstellungen** sind wesentliche Ermittlungsmaßnahmen, die zur Schaffung von **Personalbeweisen** dienen (*vgl. Nr. 2.2.5).*
Unabhängig davon, dass bei manchen Straftaten keine oder nur wenige **Sachbeweise** entstehen (z. B. Beleidigung), können bestimmte Umstände des Sachverhaltes nur durch Personalbeweise aufgeklärt werden (z. B. Motiv, Hintergründe der Tat, Art der Tatbegehung). Erst auf dieser Grundlage und in Kombination von Sach- und Personalbeweisen ist eine umfassende Aufklärung sowie eine objektive Beurteilung des jeweiligen Einzelfalles möglich. Der Wert des Personalbeweises für die Gestaltung und das Ergebnis eines Ermittlungsverfahrens ist daher hoch.
Zumindest bezogen auf Vernehmungen ist anzunehmen, dass so gut wie jeder Polizeibeamte während seines aktiven Dienstes diese durchführen muss. Dabei spielt es keine Rolle, ob der Betreffende Angehöriger der Schutz-, Wasserschutz- oder der Kriminalpolizei ist. Daher ist auch die Schulung in der Durchführung von Vernehmungen wesentlicher Bestandteil der polizeilichen Aus- und Fortbildung und zwar sowohl hinsichtlich der praktischen Durchführung als auch in den theoretischen, rechtlichen und psychologischen Grundlagen.
Dies auch deshalb, weil Vernehmungen und Gegenüberstellungen zahlreiche formale und inhaltliche Fallstricke bieten, die z. B. zu fehlerhaften Ergebnisse führen können oder die Verwertung der Vernehmung in der Hauptverhandlung nicht zulassen.
Dieser Bedeutung Rechnung tragend, macht die Vorschrift umfangreiche Ausführungen zu Vernehmungen und Gegenüberstellungen und wiederholt entgegen den sonstigen Gepflogenheiten dabei mehr oder weniger direkt Vorgaben der Strafprozessordnung bzw. der Richtlinien über das Straf- und Bußgeldverfahren (RiStBV).

2. Ethische Aspekte

Bei Vernehmungen und Gegenüberstellungen besteht für die zu Vernehmenden bzw. die von Gegenüberstellungen betroffenen Personen, sei es als Zeuge, Beschuldigter oder Betroffener, die Gefahr, nicht nur in den Mittelpunkt der Maßnahmen zu rücken, sondern zum Objekt der Maßnahmen zu werden. Die unmittelbare Interaktion zwischen den Polizeibeamten auf der einen Seite und den Zeugen, Beschuldigten oder Betroffenen auf der anderen Seite ist regelmäßig von einem situativen Machtgefälle geprägt. Auch deshalb ist im Gegensatz zur Durchsetzung anderer polizeilicher Maßnahmen bei Vernehmungen Zwang zur Erlangung von Aussagen explizit ausgeschlossen. In Deutschland gibt es keine Strafverfolgung um jeden Preis. Generell zeigt sich der Charakter eines demokratisch verfassten Gemeinwesens auch daran, wo die Grenzen der Strafverfolgung liegen und wie z. B.

mit Zeugen, Opfern und Tätern verfahren wird und über welche durchsetzbaren Rechte sie verfügen. Vor diesem Hintergrund sind die Entwicklung und Stärkung der Rechte der Opfer, des Beschuldigten sowie das **Verbot von Folter** oder bestimmten Vernehmungsmethoden zu sehen, auch wenn dies in bestimmten Situationen für die durchführenden Beamten manchmal nur schwer zu ertragen ist.
Darüber hinaus sind Vernehmungen und Gegenüberstellungen auch Bürgerkontakte; Art und Weise haben Einfluss auf das Bild der Polizei und auf die **subjektive Sicherheit**.

3. Psychologische Hintergründe

Aus psychologischer Sicht handelt es sich bei Vernehmungen und Gegenüberstellungen um einen willentlichen **Kommunikationsprozess** zu eigenen **Wahrnehmungen** des Zeugen, Betroffenen oder Beschuldigten.
Dabei ist das, was der zu Vernehmende aussagen wird, nicht nur abhängig von seiner Aussagebereitschaft (will er überhaupt aussagen, will er wahrheitsgemäße Angaben machen, will er vollständige Aussagen machen oder einzelne Teile bewusst weglassen usw.), sondern wird wesentlich durch die Schritte Wahrnehmen – Enkodierung – Speichern – Wiedergeben beeinflusst [vgl. z. B. Artkämper, H., Schilling, K. & Floren, T. (2021). *Vernehmungen. Taktik – Psychologie – Recht* (VDP-Fachbuch, 6. revidierte Aufl.). Hilden: VDP.] oder [Ackermann, R., Clages, H. & Roll, H. (2019). *Handbuch der Kriminalistik. Kriminaltaktik für Praxis und Ausbildung* (5., akt. u. geänd. Auflage, 2019). Stuttgart: Boorberg, S. 340 ff.]. Insbesondere für die **Gedächtnisprozesse** gibt es unterschiedliche Modelle und Annahmen, die hier nicht ausführlich dargestellt werden können [vgl. z. B. Gruber, T. (2018). *Gedächtnis* (Basiswissen Psychologie, 2. Aufl.). Berlin: Springer-Verl. oder Becker-Carus, C. & Wendt, M. (2017). *Allgemeine Psychologie: Eine Einführung* (2., vollst. überarb. u. erw. Neuaufl.). Berlin: Springer-Verl., Kap. 8.]

- **Wahrnehmen**
  Die Wahrnehmung eines Geschehens durch einen Menschen ist von vielfältigen situativen inneren und äußeren Faktoren abhängig. Beispiele hierfür sind:
  - Aufmerksamkeit (z. B. der sogen. Waffenfokuseffekt [vgl. Wirtz, M. (2020). Dorsch-*Lexikon der Psychologie* (19., überarb. Aufl.). Göttingen: Hogrefe. Verfügbar unter: https://dorsch.hogrefe.com/stichwort/waffenfokuseffekt (aufgerufen am 26.04.2021)])
  - Aufnahmefähigkeit
  - Dauer des Ereignisses
  - Umweltbedingungen (z. B. Sichtverhältnisse, Lärm, Dunkelheit, Entfernung)
  - Wahrnehmungstäuschungen

  - Apperzeption (Hinzuwahrnehmen; „Vermögen oder die Fähigkeit des Verstandes, zu abstrahieren und sich einheitliche Vorstellungen von einem Geschehen zu bilden“ [Roll & Ackermann, a. a. O., S. 346 f.].
  - Einstellung bezogen auf das Wahrgenommene)
  - Soziale Faktoren (z. B. Werte, Normen, Einstellungen, Vorurteile, Stereotype, aber auch der sog. „Ausländereffekt“ [vgl. Sporer, S. L. (2001). The cross-race-effect: Beyond recognition of faces in the laboratory. *Psychology, Public Policy, and Law, Vol 7*(1), 170–200.])
  - Interesse an dem Wahrzunehmenden
  - Erfahrung
  - Kenntnisse über das Beobachtete
  - Individuelle Bedeutung des Beobachteten
  - Physiologische Faktoren (z. B. Sehfähigkeit, Hörfähigkeit)
  - Reiz- und Empfindungsschwellen, Anpassung (Adaptation)
  - Einfluss berauschender Mittel (Alkohol, Drogen, Medikamente)
- **Enkodierung** (Encodieren/encoding/Codierung)

> **„Enkodierung**
> beschreibt den initialen Schritt beim Aufbau einer neuen Gedächtnisspur. Dabei basiert die Enkodierung auf zumindest zwei Komponenten. Eine erste Komponente übersetzt die eingehende sensorische Information eines zu enkodierenden Reizes in eine interpretierbare internale Repräsentation. Im Prinzip kann man auch davon sprechen, dass die eingehende Information ins Arbeitsgedächtnis gelangt. Eine zweite Komponente transformiert diese Repräsentation in eine überdauernde Gedächtnisspur und stellt Verbindungen zu vorhandenen Langzeitgedächtniseinträgen her. [Gruber, a. a. O., S. 69 f.]

  Das Wahrgenommene muss im Gedächtnis abgelegt werden. Diese Fähigkeit ist bei allen Menschen unterschiedlich stark ausgeprägt und wird zudem ebenfalls von weiteren Faktoren beeinflusst, wie z. B.
  - Ausfüllen von Lücken
  - Bedeutung des Wahrgenommenen
  - Bewusste Einflussnahme auf die Speicherung (z. B. Wiederholungen, Merkhilfen etc.)
  - Verdrängungsmechanismen
- **Speichern** (Speicherung/storage/Retention/Konsolidierung)
  Das Wahrgenommene muss mindestens bis zur Vernehmung im Gedächtnis erhalten bleiben und darf nicht in Vergessenheit geraten. Aber auch diese Fähigkeit ist individuell verschieden. Hinzu kommt, dass Gedächtnisinhalte Umdeutungen bzw. Überlagerungen unterliegen [vgl. z. B. Shaw, J. (2016). *Das trügerische Gedächtnis: wie unser Gehirn Erin-*

5.1 Veranstaltungen

Verfasser: Thomas Kubera, Polizeipräsident, Polizeipräsidium Hamm
Tobias Meier, Polizeidirektor, Hessisches Polizeipräsidium Einsatz, Mainz-Kastel
Unter Mitarbeit von Dr. Frank Niechziol, Präsident einer Bundespolizeidirektion, Pirna

5.1.1 Allgemeines

5.1.1.1 Veranstaltungen sind organisierte Ereignisse, insbesondere sportlicher, kultureller, kirchlicher, wirtschaftlicher oder gesellschaftlicher Art, bei denen eine Vielzahl von Personen zusammenkommt, ohne Versammlungen zu sein.

5.1.1.2 Die Polizei muss bestrebt sein, von Veranstaltungen frühzeitig Kenntnis zu erhalten. Sie erwirkt bei bzw. mit den originär zuständigen Behörden die erforderlichen Sicherheitsvorkehrungen des Veranstalters und zeigt die ihm obliegenden Pflichten auf. Hierzu gehören die notwendigen personellen und materiellen Voraussetzungen, insbesondere ein qualifizierter Ordnerdienst. Erforderliche Beratungen sind durchzuführen.

5.1.1.3 Die Polizei nimmt Aufgaben für die originär zuständigen Behörden nur dann wahr, wenn diese nicht rechtzeitig tätig werden können.

Übersicht:

A Vorbemerkungen
B Definition und Abgrenzungen
C Lagebild
D Forschungsprojekte
  1. Bausteine für die Sicherheit von Großveranstaltungen (BaSiGo)
  2. Mehr Sicherheit im Fußball – Verbessern der Kommunikationsstrukturen und Optimieren des Fandialogs“ (SiKomFan)
E Rechtslage
  1. Grundlagen
  2. Zuständigkeiten im Veranstaltungsverlauf
     a) Öffentlich-rechtlicher Raum
     b) Privatrechtlicher Raum
  3. Musterverordnung über den Bau und Betrieb von Versammlungsstätten (Muster-Versammlungsstättenverordnung – MVStättVO)
  4. Weitere Rechtsvorschriften für die Planung und Durchführung von Veranstaltungen
     a) Straßenverkehrsrecht
     b) Polizeirecht
     c) Strafrecht
F Beurteilung der Lage
G Leitlinien

A Vorbemerkungen

Die Anforderungen an die sichere Durchführung von Veranstaltungen haben in den letzten Jahren immer weiter zugenommen. „Dies ist auf die Komplexität des Zusammenwirkens unterschiedlichster Akteure sowie einer unklaren Regelungslage zurückzuführen“ [Kuhlmey, M. & Kuhlmey-Nagora, H. (2022). Veranstaltungsschutz und Sicherheitskonzepte. *Die POLIZEI*. 10, 379]. Die Anzahl an Veranstaltungen und Teilnehmerzahlen in Deutschland wächst seit vielen Jahren konsequent an. Seit 2006 ist die Anzahl der Veranstaltungen von 2,6 Millionen um rund 11 % auf 2,89 Millionen im Jahr 2019 angestiegen. Gleichzeitig wuchs die Zahl der Teilnehmer von 292 Millionen auf 423 Millionen an, ein Plus von rund 45 % [Europäisches Institut für TagungsWirtschaft GmbH (EITW) (2023). *Meeting- & EventBarometer Deutschland 2022/2023*, S. 6. https://evvc.org/sites/default/files/2024-04/20240425_Meba23_24_ManagementSummary.pdf (aufgerufen am 15.05.2024)]. In den Jahren 2020 und 2021 kam es zu einem massiven Einbruch der Veranstaltungs- und Teilnehmerzahlen durch die Corona-Pandemie. Für das Jahr 2024 besteht die Prognose einer Annäherung an das Niveau vor der Pandemie.

Bei den erfassten Veranstaltungen handelt es sich um geschäftliche, kulturelle und soziale Tagungen, Ausstellungen, Festivitäten sowie Sport- und Musikveranstaltungen. Die Aufzählung zeigt, welche enorme Bandbreite sich hinter dem Begriff „Veranstaltungen“ verbirgt. Nicht alle 2,89 Millionen Ver-

anstaltungen waren polizeilich relevant. Typischerweise sind eher teilnehmerstarke Veranstaltungen aus dem Bereich der privaten Lebensgestaltung im polizeilichen Fokus. Auch hier lohnt ein Blick auf die Zahlen: Die Zahl der Teilnehmer ist viermal so stark gestiegen wie die Zahl der Veranstaltungen, das heißt die Veranstaltungen werden zunehmend größer. „Vor allem Veranstaltungen im Freien haben in den letzten Jahren weiter zugenommen und ziehen eine große Menge von Menschen an. Dadurch entstehen besondere Gefährdungslagen“ [Kuhlmey u. a. 2022, S. 379].

Sowohl bei der Planung als auch bei der Durchführung von Veranstaltungen befindet sich die Polizei häufig in einem Spannungsverhältnis. Im Wesentlichen ist der Veranstalter für den sicheren Verlauf der Veranstaltung verantwortlich. Dabei kann er sich Angeboten anderer Dienstleister, z. B. der von Sicherheits- und Ordnungsdiensten sowie Sanitätsdiensten von BOS oder freien Anbietern im Vertragswege bedienen. Zuständig dafür, dies ggf. auch im Rahmen von Sicherheitskonzeptionen sicherzustellen, sind regelmäßig die **Kommunen** als originär verantwortliche Gefahrenabwehrbehörden. Nimmt der Veranstalter seine Aufgabe nicht ausreichend wahr, ist es gleichermaßen die Kommune, die an seine Stelle zu rücken hat, um die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu wahren bzw. wiederherzustellen. Die Polizei als subsidiär zuständige **Gefahrenabwehrbehörde** ist dann gefordert, wenn das Eingreifen der Kommune nicht rechtzeitig zu erwarten ist. Daneben hat die Polizei ihren originären Auftrag zur Strafverfolgung, der regelmäßig dazu führt, dass Veranstaltungen unter diesem Aspekt eng begleitet werden. Die rechtliche Stellung der Polizei führt also dazu, dass in erster Linie die Kommune für die Rahmenbedingungen Verantwortung trägt, häufig am Einsatztag aber nicht präsent ist. Es ist daher unabdingbar, gemeinsam mit den Gefahrenabwehr- und Fachbehörden sowie mit weiteren BOS im engen Schulterschluss konsequent und zugleich kooperativ mit dem Veranstalter in die Planung und Durchführung der Veranstaltung zu gehen.

Insbesondere dann, wenn es bei Veranstaltungen zu Verletzten oder gar Toten kommt, die auf Planungs- oder Durchführungsfehler zurückzuführen sind, muss auch die Polizei darüber Rechenschaft ablegen. So sind nach der **Loveparade** 2010 in Duisburg mit 21 Toten und 650 Verletzten Gutachten erstellt und Gerichtsverfahren betrieben worden mit dem Ziel, Fehler und Versäumnisse aufzuarbeiten. Diese Katastrophe beschreibt das Dilemma der Polizei eindrucksvoll. Obwohl der damalige Duisburger Polizeipräsident aufgrund erheblicher Sicherheitsbedenken [Küppers, J.-P. (2021). *Polizei als lernende Organisation*. (S. 356). Springer] vor der Durchführung der Veranstaltung gewarnt hatte, fand sie, unter erheblicher Mitwirkung der Polizei in der Planung, letztendlich statt. Das LG Duisburg sah nicht nur eine Mitwirkung, sondern auch ein Mitverschulden bei der Polizei [Landgericht Duisburg, 36 KLs 10/17, Urt. v. 04. Mai 2020].

Als Folge der Loveparade 2010 wurden zahlreiche Forschungsprojekte, z. B. das Projekt Bausteine für die Sicherheit von Großveranstaltungen (Ba-

SiGo) (siehe unten D 1.) initiiert. Auch der Ordnungs- und Sicherheitsdienst bei Veranstaltungen erfuhr eine Professionalisierung [Olschok, H. (2023). Perspektiven der Sicherheitswirtschaft. In R. Stober, S. Eisenmenger & H. Olschok (Hrsg.). *Handbuch Sicherheitswirtschaft und Öffentlich-Private Sicherheitskooperation. Sicherheit – interdisziplinäre Perspektiven*. Springer]. Von behördlicher Seite wurden Leitfäden erarbeitet und herausgegeben, die alle Beteiligten zur Kooperation anleiten und Empfehlungen für die Durchführung von (Groß-)Veranstaltungen aussprechen, z. B.:

- Hessen: Leitfaden „**Sicherheit bei Großveranstaltungen**“ [Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (HMdIS) (2013). *Sicherheit bei Großveranstaltungen*. https://innen.hessen.de/sites/innen.hessen.de/files/2021-08/leitfaden_sicherheit_bei_grossveranstaltungen.pdf (aufgerufen am 15.05.2024).]
- Nordrhein-Westfalen (NRW): Orientierungsrahmen zur Sicherheit von Veranstaltungen (erste Fassung in 2012, überarbeitet 2021/2022) [Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen (IM NRW) (2022). *Sicherheit von Veranstaltungen im Freien mit erhöhtem Gefährdungspotenzial. Orientierungsrahmen für die kommunale Planung, Genehmigung, Durchführung und Nachbereitung*. https://www.im.nrw/themen/gefahrenabwehr/sicherheit-vor-ort/sicherheit-bei-veranstaltungen (aufgerufen am 11.03.2024).]
- Stadt München: „Leitfaden für Feuerwehr, Sicherheitsbehörde und Polizei sowie Veranstalter und deren Sicherheitsdienstleister“ [Landeshauptstadt München – Branddirektion (2015). *Veranstaltungssicherheit*. https://stadt.muenchen.de/dam/jcr:d70aded4-4b3b-494d-a00e-56410547c6d8/Veranstaltungssicherheit_10MB.pdf (aufgerufen am 15.05.2024).]

Eine besondere Rolle bei den Veranstaltungen nimmt seit jeher die Sicherheitsgewährleistung bei Veranstaltungslagen aus Anlass von **Fußballbegegnungen** ein. Bis 2010 lagen vorrangig die Spiele der Profiligen sowie internationale Turniere (z. B. FIFA WM 2006) im Fokus der Sicherheitsgewährleistung durch die Polizei. „Sie stellt sich in einem besonderen gesellschaftlichen Kontext und in einer besonderen Tradition dar. Fußball nimmt in Deutschland einen besonderen Stellenwert ein und dient den verschiedenen Gesellschaftsschichten und sozialen Gruppen als Plattform für das Ausleben individueller Interessen sowie für das Austragen von Konflikten. Seit Jahren treten anlässlich von Spielbegegnungen, hauptsächlich beim bezahlten Fußball, gewaltbereite und gewalttätige Gruppen auf, die bereits im Vorfeld der Veranstaltung – insbesondere auf der Anreise – Gefahrenlagen verursachen und zum Teil schwere Straftaten begehen. Alkohol-, teilweise auch Drogengenuss, Frustration über Spielverläufe oder das Handeln von Sicherheitskräften, allgemeine Massen- bzw. Gruppenphänomene und die üblichen Fangruppen-Rivalitäten kommen hinzu. Das Ganze findet dazu noch eine öffentliche Resonanz durch die allgegenwärtige Medienberichterstattung. Immer wieder beschäftigt insbesondere die Entwicklung

der sogenannten ‚Ultraszenen' die öffentliche Diskussion. Im Schatten dieser Diskussion sind auch wieder stärkere Aktivitäten von Hooligan-Gruppierungen sowie von rechtsextremen Gruppierungen zu beobachten" [Deutsche Hochschule der Polizei (DHPol) (2023). *Polizeiliches Einsatzmanagement aus Anlass von Fußballspielen (VS-NfD)*. Studienpapier Fachgebiet II.1. S. 1.]. Vor diesem Hintergrund hat es in den letzten Jahren weitere veranstaltungsbezogene Forschungsaktivitäten gegeben, z. B. das Projekt „Mehr Sicherheit im Fußball – Verbessern der Kommunikationsstrukturen und Optimieren des Fandialogs" (SiKomFan) (siehe unten D 2.).

B Definition und Abgrenzungen

Mit Nr. 5.1.1.1 ist der Vorschriftennummer eine Definition des Veranstaltungsbegriffes vorangestellt, die neben einer Konkretisierung der Art des Ereignisses auch bereits eine Abgrenzung zu Versammlungen (*vgl. Nr. 5.4*) enthält. Veranstaltungen sind organisierte Ereignisse, ohne Versammlung zu sein. Das Merkmal „organisiert" bedeutet, dass es eine festgelegte Struktur in Bezug auf Ablauf, Teilnehmer und Verantwortlichkeiten innerhalb des Ereignisses gibt. Sinn und Zweck einer Veranstaltung können dabei völlig unterschiedlicher Natur sein. Die in der Definition genannten Arten

- sportlich (z. B. Fußballbegegnung, Radrennen),
- kulturell (z. B. Konzert, Jahrmärkte),
- kirchlich (z. B. Kirchentag, Prozession),
- wirtschaftlich (z. B. Tagung, Messe) oder
- gesellschaftlich (z. B. Filmfestspiele, Tanzbälle, Benefizveranstaltungen),

sind umfassend, jedoch nicht abschließend genannt. Durch den Zusatz „insbesondere" wird verdeutlicht, dass es diejenigen sind, die für die polizeiliche Aufgabenwahrnehmung eine besondere Bedeutung haben.

Darüber hinaus sind z. B. auch politische Veranstaltungen denkbar, die keine Versammlungen sind, beispielsweise öffentliche Kongresse, Informationsveranstaltungen oder ein Zeltlager der Parteijugend. Wichtig ist dabei die in der Definition angeführte Abgrenzung zum verfassungsrechtlichen Begriff der Versammlung (*vgl. Nr. 5.4.1 B*). Nach dem Urteil des BVerfG zur „Love Parade" sind die Abgrenzungsmerkmale „Meinungsbildungsintention" und der „Massenspektakel- oder Volksbelustigungscharakter der Veranstaltung" [Kniesel M. & Poscher, R. (2021). *Versammlungsrecht*. In M. Bäcker, E. Denninger & K. Graulich (Hrsg.). Handbuch des Polizeirechts. Rn. 55, beck-online] maßgeblich. Ist der Charakter eines Ereignisses zum Beispiel im Rahmen einer Sofortlage nicht klar zu bestimmen, so ist im Sinne einer grundrechtsfreundlichen Auslegung des Art. 8 GG von einer Versammlung auszugehen (vgl. hierzu insbesondere BVerwGE 129, 42 Urt. v. 16. Mai 2007).

Die Definition der Nr. 5.1.1.1 enthält keine Beschränkung in Bezug auf die Zugänglichkeit. Sie umfasst sowohl öffentliche als auch nicht öffentliche

Veranstaltungen. Daher ist es unerheblich, ob eine Veranstaltung jedem frei zugänglich ist oder ggf. ein Eintrittsgeld erhoben wird. Auch das Vorliegen von Zugangsvoraussetzungen, die eine nichtöffentliche Veranstaltung wie z. B. eine Aktionärsversammlung oder eine Weihnachtsfeier eines Konzerns begründen, stehen dem Veranstaltungsbegriff der Vorschrift nicht entgegen. Der Veranstaltungsbegriff geht damit über die Definition etwa des Waffengesetzes hinaus, das freie Zugänglichkeit für jedermann fordert (BGH, Beschl. v. 22. Februar 1991 – 1 StR 44/91 –, BGHSt 37, 330–332, Rn. 7).

Ein wesentliches Merkmal einer Veranstaltung ist der **Veranstaltungsort**. Auch dazu enthält die Definition keine Beschränkung. Allerdings muss mit Blick auf die rechtliche Bewertung zwischen

- offen zugänglichen Veranstaltungen im öffentlichen Raum (z. B. ein Volksfest, ein Marathonlauf, ein Karnevalsumzug, Stadtfest) und
- in Veranstaltungsstätten unterschieden werden; diese können sich
  - unter freiem Himmel (z. B. eingezäuntes Festivalgelände mit Eintrittskontrollen),
  - teilweise unter freiem Himmel und in Gebäudestrukturen (z. B. Fußballstadien, Formel-1-Strecke) oder
  - ausschließlich in Gebäudestrukturen (z. B. Konzertsaal, Messe) darstellen.

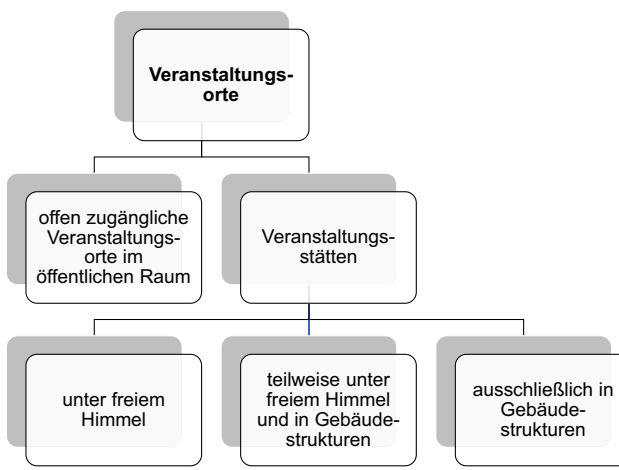


Abbildung 1: Differenzierungen hinsichtlich des Veranstaltungsortes (eigene Darstellung).

Veranstaltungen in **Veranstaltungsstätten** unterscheiden sich von frei zugänglichen im öffentlichen Raum durch das Hausrecht. Die Veranstaltungsstätte ist ein privatrechtlicher Raum, in dem besondere Verantwortlichkei-